



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

58. årgang

4. september 2015

Indhold

I Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser

UDTALELSER

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

EØSU's 507. plenarforsamling den 22. og 23. april 2015

2015/C 291/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om konsekvenser af klima- og energipolitikken for landbrugs- og skovbrugssektoren (sonderende udtalelse).	1
2015/C 291/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om udvikling af forvaltningssystemet foreslået i henhold til rammen for klima- og energipolitikkerne frem til 2030 (sonderende udtalelse på anmodning af Kommissionen)	8
2015/C 291/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en køreplan for et fælles europæisk transportområde — fremskridt og udfordringer (sonderende udtalelse efter anmodning fra Europa-Parlamentet)	14
2015/C 291/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om civilsamfundets rolle i forbindelserne mellem EU og Albanien (sonderende udtalelse)	21
2015/C 291/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om selvregulering og samregulering inden for Den Europæiske Unions lovgivningsmæssige rammer (initiativudtalelse)	29
2015/C 291/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en industripolitik for den europæiske glassektor	40
2015/C 291/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremme af EU's indre marked gennem samarbejde mellem sektoren for biomedicinsk teknik og pleje- og sundhedssektoren	45

III Forberedende retsakter

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU's 507. plenarforsamling den 22. og 23. april 2015

2015/C 291/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Den bymæssige dimension af EU's politikker — Centrale elementer i en EU-dagsorden for byerne (COM (2014) 490 <i>final</i>)	54
2015/C 291/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse i henhold til forordning (EU) nr. 1306/2013 af tilpasningssatsen for direkte betalinger for kalenderåret 2015 (COM(2015) 141 <i>final</i> — 2015/0070 (COD))	60

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 507. PLENARFORSAMLING DEN 22. OG 23. APRIL 2015

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om konsekvenser af klima- og energipolitikken for landbrugs- og skovbrugssektoren

(sonderende udtalelse)

(2015/C 291/01)

Ordfører: Mindaugas MACIULEVIČIUS

Det kommende lettiske formandskab for Den Europæiske Union besluttede den 26. september 2014 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Konsekvenser af klima- og energipolitikken for landbrugs- og skovbrugssektoren«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 9. april 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 22. april, følgende udtalelse med 147 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU understreger, at klimaændringerne er en global udfordring. EU og medlemsstaterne bør tage hensyn til de forskelle, der er på politikker rundt omkring i verden, og undersøge virkningerne af potentielle klimaændringer og modvirkningsforanstaltninger, når de træffer beslutning om EU's bidrag til den globale klimaaftale. EU's politik skal leve op til udfordringen om at bevare fødevarer sikkerheden på trods af den stigende efterspørgsel og samtidig opretholde konkurrenceevnen i EU's landbrugs- og skovbrugssektor og virke tiltrækkende for EU's lokale producenter, uden at der skabes unødvendige byrder for landbrugerne og skovejere. EU bør føre an som et eksempel på økonomisk, socialt og miljømæssigt bæredygtigt landbrug. EU's rammepolitik skal være sammenhængende og konsekvent.

1.2. Den globale sammenhæng skal tages i betragtning for at undgå flytning af energi- og emissions-intensiv produktionskapacitet til andre dele af verden, som endog kan føre til en stigning i de samlede globale emissioner, samtidig med at den europæiske landbrugs- og skovbrugssektors konkurrenceevne falder.

1.3. Beslutningen om at integrere arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (LULUCF) i den politiske ramme for perioden efter 2020 indebærer en høj grad af usikkerhed for landbrugssektoren og i visse tilfælde for skovbrugssektoren. Det er fortsat uklart, om dette vil føre til en bindingseffekt, og om det vil føre til yderligere emissioner i en række regioner. Enhver afgørelse skal være videnskabeligt baseret og bør træffes efter en grundig konsekvensanalyse af de forskellige muligheder på medlemsstatsniveau.

1.4. EØSU opfordrer til fleksibilitet, når der træffes beslutning om krav til medlemsstaterne om reduktion af drivhusgasserne i landbrugs- og skovbrugssektoren for tiden efter 2020, især i de medlemsstater, der i øjeblikket har et markant lavere CO₂-fodaft tryk i landbrug eller skovbrug.

1.5. I betragtning af de meget positive økonomiske og sociale virkninger, navnlig for jobskabelsen i landdistrikter, efterlyser EØSU en aktiv strategi, der tager hensyn til potentialet for en bæredygtig og økonomisk levedygtig udvikling af biomasse som kilde til bioenergi, af bioøkonomien i almindelighed og af bæredygtigt intensivt landbrug, garanterer stabile yderligere høje indkomster for landbrugere, skovejere og landsamfund samt fremmer investeringer i infrastruktur og sociale behov i landdistrikterne.

1.6. Skove og træprodukter kan lagre mere CO₂. Aktiv skovforvaltning og øget anvendelse af træprodukter kan øge fjernelse og lagring af CO₂. Der kan forventes yderligere substitutionsvirkninger, hvor træprodukter erstatter konventionelle produkter og materialer.

1.7. Landbrugs- og skovbrugssektoren er komplekse biologiske strukturer, som der ikke er fuld klarhed over, og man bør ikke foreslå større ændringer af disse sektorer som midlertidige løsninger for at nå kortsigtede mål. En fokusering på 2020- og 2030-mål er for kort en periode for de biologiske systemer. I betragtning af de meget forskellige og til tider usædvanlige lokale omstændigheder bør der ikke foreslås globale løsninger for de biologiske systemer i hele EU.

1.8. Forskning, innovation og udvikling er de vigtigste drivkræfter for overgangen til bæredygtigt landbrug og skovbrug, herunder bioenergi og bioøkonomi, i overensstemmelse med de klimapolitiske mål. EØSU opfordrer EU-institutionerne og medlemsstaterne til at øge finansieringen af det arbejde, der bliver gjort på dette område, og opfordrer til en fælles indsats, hvor forskningsmiljøerne udveksler resultater. Nøglen til en vellykket implementering af innovation er en aktiv promovering over for slutbrugerne i landbrugs- og skovbrugssektoren via rådgivende organer og uddannelsesinstitutioner.

1.9. Kombinationen af EU's politikker kædet sammen med specifikke forsknings- og innovationsprogrammer og finansielle incitamenter for landbrugere og skovejere bør

— fremme en gradvis overgang til landbrugsmodeller, hvor der ikke anvendes fossile brændstoffer

— have fokus på at øge effektiviteten i alle produktionssystemer og

— fremme en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne, herunder jord, vand og næringsstoffer.

1.10. EØSU understreger, at borgerdialog og borgerinitiativer mellem interessenter og lokale, regionale, nationale og europæiske institutioner er den mest effektive måde til at skabe en rammepolitik for landbrugs- og skovbrugssektoren. Medlemsstaterne bør udveksle de bedste eksempler på en sådan inddragelse, herunder vellykkede offentlig-private partnerskaber.

2. Indledning

2.1. Efter anmodning fra det lettiske EU-formandskab har EØSU besluttet at udarbejde denne udtalelse for at gøre opmærksom på civilsamfundets synspunkter om de bedste måder at reducere drivhusgasemissionerne og øge CO₂-optaget i landbrugs- og skovbrugssektoren på en omkostningseffektiv måde og uden at hæmme bæredygtig udvikling og EU's konkurrenceevne.

2.2. EØSU erkender, at virkningerne af EU's klima- og energipolitik på udviklingen af landbrugs- og skovbrugssektoren er komplekse. Med dette in mente søger udtalelsen at beskrive de væsentligste virkninger af EU's nuværende politiske ramme for de to sektorer og de tiltag, der allerede er gjort for at modvirke klimaændringerne og tilpasse sig dem, at fremhæve potentielle muligheder i sektorerne, at tage hensyn til de sociale aspekter og virkningerne for civilsamfundet og at fremsætte anbefalinger vedrørende landbrugs- og skovbrugssektorens plads og rolle i forbindelse med EU's 2030-ramme for klima- og energipolitikken.

2.3. EU fastlagde sine energi- og klimamålsætninger i pakken fra 2009⁽¹⁾ af bindende lovgivning, der sikrer håndhævelsen af de såkaldte »20-20-20«-mål. Den politiske ramme for 2020 fastlagde ikke et specifikt emissionsreduktionsmål for landbruget og LULUCF.

2.4. Den 22. januar 2014 offentliggjorde Kommissionen »Politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030«⁽²⁾. De nye mål, som Det Europæiske Råd støttede i sine konklusioner fra oktober 2014, omfatter: en 40 % reduktion af drivhusgasemissionerne i forhold til niveauerne i 1990, mindst 27 % vedvarende energi i det samlede energiforbrug og en forbedring af energieffektiviteten på 27 %.

2.5. I 2030-rammen anførte Kommissionen, at landbrug, arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug bør være omfattet af målet om en reduktion af drivhusgasemissioner for 2030 »for at sikre, at alle sektorer på en omkostningseffektiv måde bidrager til bestræbelserne på at modvirke klimaændringerne.«

2.6. Desuden opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen »til at undersøge, hvordan en bæredygtig intensivering af fødevarerproduktionen bedst kan fremmes, samtidig med at sektorens bidrag til modvirkningen af drivhusgasemissioner og kulstofbinding, herunder ved skovrejsning, optimeres«⁽³⁾.

2.7. Ved udgangen af 2015 vil der formodentlig blive vedtaget en globalt bindende klimabeskyttelsesaftale på den 21. konference (COP 21) under FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) i Paris. Aftalen skal forpligte landene til at nedbringe emissioner og foretage tilpasningsforanstaltninger.

2.8. Hertil kommer, at de foranstaltninger, der træffes af den nye Kommission i forbindelse med programmet for målrettet og effektiv regulering (Refit) og gennemgangen af de eksisterende politikker, som EØSU generelt støtter, kan medvirke til at imødegå modsigelser og sikre sammenhæng i EU's miljø- (vand, luft og jord), landbrugs- og skovbrugspolitikker, navnlig i landbrugs- og skovbrugssektoren. Det er desuden vigtigt, at nærhedsprincippet overholdes, og at der er sammenhæng mellem de enkelte nationale institutioner og de regionale myndigheder (sammenhæng mellem nationale og regionale politikker).

2.9. De forskellige medlemsstater har forskellige situationer, vilkår og strategier med hensyn til skovbrug og landbrug. Disse forskelle taget i betragtning er det svært at finde en løsning, der passer til alle. EU's rolle bør imidlertid være at fremme og udbrede bedste praksis inden for skovbrug og landbrug mellem medlemsstaterne samt bidrage til kapacitetsopbygning hos beslutningstagere, lokalsamfund, jordejere, relevante virksomheder og forskere.

3. Indvirkninger

3.1. I EU's forskellige regioner vil klimaændringer påvirke landbrugs- og skovbrugssektoren på flere måder med både positive og negative virkninger. Selvom der er en vis usikkerhed forbundet med størrelsen af disse fremtidige indvirkninger, kan man allerede nu konstatere en række væsentlige ændringer, bl.a. ændringer i de årlige og sæsonbestemte nedbørsmønstre, ekstreme hændelser, ændringer i tilgængeligheden af vandressourcer, skadedyr og sygdomme samt ændringer i jordbunden. Disse ændringer påvirker udbyttens omfang og kvalitet og fødevarerproduktionens stabilitet og dermed også både landbrugs- og skovbrugssektoren og forbrugerne. Ændringerne fører desuden til større risici for landdistrikterne, f.eks. øget risiko for oversvømmelse og for skader på infrastrukturen.

⁽¹⁾ Direktiver: 2009/28/EF, 2009/29/EF, 2009/31/EF og beslutning nr. 406/2009/EF.

⁽²⁾ COM(2014) 15 final.

⁽³⁾ EUCO 169/14, punkt 2.14, s. 5.

3.2. I forbindelse med vurderingen af, hvordan emissioner fra landbruget og LULUCF bør integreres i 2030-rammen, er det vigtigt at bemærke den rolle, som landbrug og skovbrug spiller med deres store jordbaserede kulstofpulje, og det betydelige bidrag til at mindske EU's afhængighed af energiimport, de yder ved at levere bioenergi. Landbruget bidrager med ca. 10 % af EU28's samlede drivhusgasemissioner og 18 % af emissionerne i de sektorer, der som følge af beslutningen om indsatsfordeling ikke er omfattet af emissionshandelsordningen. Men når det er sagt, bør man være opmærksom på, at EU's landbrug siden 1990 har opnået en reduktion af CO₂-ækvivalenter på omkring 18 % i forhold til EU's samlede reduktion på 17 % i samme periode. Samtidig er landbrugets samlede produktion steget.

3.3. Klimamålene betyder, at der er behov for ressource- og CO₂-effektive former for landbrug. Ved fastsættelsen af de omkostningseffektive mål for sektoren bør der tages hensyn til antallet af CO₂-ækvivalenter pr. produceret enhed. Endvidere må den globale sammenhæng tages i betragtning for at undgå flytning af den energi- og emissionsintensive produktionskapacitet til andre dele af verden, som endog kan føre til en stigning i de samlede emissioner, samtidig med at den europæiske landbrugs- og skovbrugssektors konkurrenceevne forringes.

3.4. EU's landbrugs- og skovbrugssektor er stærkt afhængige af fossile brændstoffer, hvilket hovedsagelig skyldes anvendelsen af gødning og fossilt brændstof til maskiner. Kombinationen af EU's politikker kædet sammen med specifikke forsknings- og innovationsprogrammer og finansielle incitamenter for landbrugere og skovejere bør

- fremme en gradvis overgang til landbrugsmodeller, hvor der ikke anvendes fossile brændstoffer
- have fokus på at øge effektiviteten i alle produktionssystemer og
- fremme en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne, herunder jord, vand og næringsstoffer.

Desuden bør man fremme en bæredygtig landbrugs- og skovbrugsmodel med lukkede produktionscyklusser for at styrke disse sektors konkurrenceevne globalt.

3.5. EØSU bifalder de miljøltiltag, der er blevet indført i forbindelse med den nylige reform af den fælles landbrugspolitik. Udvalget understreger imidlertid forskellene i klimatiske forhold, bedriftstyper og andre særlige vilkår, herunder manglende bevidsthed i EU's medlemsstater. I forbindelse med udformningen af fremtidige foranstaltninger skal landbrugernes fleksibilitet sikres. Processer for miljøbeskyttelse, landbrugsproduktion og skovforvaltning bør integreres på en måde, som styrker produktionskapaciteten på bæredygtig vis og bidrager til effektivitet, produktivitet og innovation.

3.6. Ifølge De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation (FAO) vil stigningen i den globale efterspørgsel efter fødevarer udgøre op til 70 % i 2050, og i de fleste tilfælde vil der være tale om en efterspørgsel efter en høj proteinværdi fra animalske produkter. EU's landbrugssektor har fokus fast forankret på at øge effektiviteten af bedrifternes ressourceanvendelse og derved nedbringe disses emissioner pr. produceret enhed gennem indførelse af bæredygtig praksis. En sådan praksis bør omfatte en høj dyrevelfærdsstandard, og EU bør desuden presse på for at få dette anerkendt internationalt. EØSU erkender imidlertid, at stigningen i antallet af dyr stadig vil kunne øge nettoemissionerne, selv om der er gjort mange bestræbelser på og foretaget væsentlige investeringer for at nedbringe metanemissionerne fra husdyravl.

3.7. På grund af klimaændringernes indvirkning på landbrugs- og skovbrugssektoren er de traditionelle afgrødeproduktionsområder også under forandring. EØSU bemærker, at der er behov for omfattende forskning og udvikling for at udvikle de bedste, mest produktive, omkostningseffektive og bæredygtige teknikker og plantesorter (kultivarer) under hensyntagen til klimaændringerne og de særlige regionale og lokale forhold, der gør sig gældende for landbrug og skovbrug i Europa. Dette kan opnås med traditionelle dyrknings- og forædlingsmetoder, og lokale plantesorter bør prioriteres. Jordbundsproduktivitet og bæredygtig intensivning er af afgørende betydning for ressourceeffektiviteten.

4. Muligheder

4.1. Med behørig opmærksomhed på behovet for at håndtere både aktuelle og kommende udfordringer opfordrer EØSU til at finde intelligente løsninger på de udfordringer, klimaændringerne allerede har medført, men erkender også, at de ambitiøse mål for klima- og energipolitikkerne efter 2020 udgør en mulighed for EU's landbrugs- og skovbrugssektor, der har en væsentlig rolle at spille inden for denne politiske ramme. EØSU erkender, at civilsamfundet og henholdsvis det lokale, regionale, nationale og europæiske niveau i fællesskab må gøre en aktiv indsats.

4.2. Foranstaltningerne, som vil blive gennemført i landbrugs- og skovbrugssektoren, skal nødvendigvis have en positiv langsigtet virkning på drivhusgasemissionerne og på CO₂-optaget set ud fra et perspektiv om arealanvendelse, idet mange af de foranstaltninger, der er truffet for at nedbringe drivhusgasemissionerne i skovbrugssektoren, måske øger emissionerne på kort sigt, men har en langt mere væsentlig positiv virkning på lang sigt. En fokusering på 2020- og 2030-målene er for kort en periode for de biologiske systemer.

4.3. EØSU bemærker, at landbruget i Europa spiller en afgørende rolle, navnlig med hensyn til familielandbrug, fødevarer sikkerhed, beskæftigelse i landdistrikterne, social inklusion og bæredygtig udvikling i landdistrikterne. For at bevare sektoren bør beslutninger vedrørende dens videre udvikling, som omfatter reduktion af drivhusgasemissioner, evalueres grundigt, på fuldstændig vis og med behørig hensyntagen til nationale forhold.

4.4. Skovene har stor betydning med hensyn til at modvirke klimaændringerne. Deres multifunktionelle karakter, der tjener økonomiske, miljømæssige og sociale formål, må anerkendes. EØSU tilskynder medlemsstaterne til at udvikle nationale aktive skovstrategier og ajourføre eksisterende nationale skovprogrammer under hensyntagen til principperne og målene i EU's skovstrategi.

4.5. I øjeblikket overgår de tilgængelige skovressourcer i Europa regionalt deres potentielle udnyttelse. Der er dog en stigende efterspørgsel efter biomasse i EU. Yderligere skovrejsning må fremmes med henblik på at sikre et tilstrækkeligt lokalt udbud til energibehovet, træindustrierne og bioøkonomien i almindelighed. Dette ville også tilskynde til brug af restprodukter og affald som f.eks. grene, afskæringer og rundtræ af lav værdi. En mere effektiv anvendelse af biomasse må imidlertid fremhæves, samtidig med at produktionen af varer af høj værdi prioriteres og betingelserne for anvendelse af sådanne varer i energiproduktionen i slutningen af deres levetid sikres.

4.6. Skovrejsningsforanstaltninger har, hvor de er hensigtsmæssige, meget positive konsekvenser, ikke kun for nedbringelsen af drivhusgasemissionerne, men også for forøgelsen af biodiversiteten og reduktionen af vandknapheden. Denne udvikling bør også overvejes i områder med vandknapthed som en bæredygtig måde at tackle problemet på, både økonomisk og socialt. Yderlige samfundsmæssige fordele kunne opnås gennem byskove og træer uden for skove, som f.eks. i motorvejskanter.

4.7. Udvikling af bæredygtigt produceret biomasse bør finde sted inden for en klart defineret politisk ramme med overholdelse af produktions- og anvendelsesbegrænsninger og hensyntagen til de sociale aspekter og biodiversiteten. Der er behov for et EU-lederskab for at sikre den fortsatte udvikling af bioøkonomien på en måde, der kan medføre sociale, økonomiske og miljømæssige fordele.

4.8. Skove og træprodukter kan lagre mere CO₂. Aktiv skovforvaltning og øget anvendelse af træprodukter kan øge fjernelse og lagring af CO₂. Der kan forventes yderligere substitutionsvirkninger, hvor træprodukter erstatter konventionelle produkter og materialer.

4.9. EØSU understreger, at der er behov for en bæredygtig og aktiv skovforvaltning, der bygger på effektiv anvendelse af skovressourcerne samt produktivitets- og bæredygtighedsorienteret genplantning af skove. Desuden bør effektive, videnskabeligt baserede og målrettede foranstaltninger, såsom dræning, regenerativ træfældning, udtynding, askespredning og gødskning af udpint jord overvejes, idet de øger skovenes udbytte og muligheden for CO₂-eliminering.

4.10. Der er betydelige områder af produktive skove, hvor disse arealers pris begrænser udnyttelsen af biomasse og potentialet til yderligere forøgelse af CO₂-optaget. Der er behov for investeringer til udvikling af skovenes infrastruktur og af teknologier, som kan gøre disse ressourcer tilgængelige. Investeringerne kunne realiseres ved at anvende EU-midler til støtte for samhørighedsmålene.

4.11. I de fleste EU-medlemsstater findes der store områder af braklagt jord, f.eks. tidligere græsgange, der ikke egner sig til korn eller lignende vegetabilsk produktion, samt dyrket jord, der anvendes ekstensivt som følge af en forværring af infrastrukturen og manglende investeringer i dræningssystemer og andre miljørestriktioner. Disse områder kunne med støtte fra forsknings- og innovationsaktiviteter på ny anvendes til traditionelt landbrug, produktion af bioenergi afgrøder og skovrejsning.

4.12. Anvendelse af bæredygtigt produceret biomasse til energi bidrager i høj grad til opfyldelsen af energiuafhængighedsmålene i EU's overordnede energipolitik. Anvendelsen har desuden en meget positiv indvirkning på den generelle handelsbalance, idet man kan anvende lokal biomasse i stedet for at betale tredjelande for importerede fossile brændstoffer.

4.13. EØSU opfordrer til yderligere støtte til forskning og udvikling i skovbrugssektoren for at identificere og skabe bæredygtige teknikker og skovforvaltningsmetoder under hensyntagen til de udfordringer, der følger af klimaændringer, miljømæssige forskelle mellem de europæiske regioner og det økonomiske pres, som sektoren står over for i forsøget på at opretholde eller øge sin konkurrenceevne.

4.14. Forsknings- og innovationsprojekter vedrørende bioenergi bør bidrage til at sikre, at hele produktionskæden er omkostningseffektiv, bæredygtig og økonomisk levedygtig uden at være afhængig af nogen form for europæisk eller national støtte til bioenergi i fremtiden. For at skabe lige vilkår bør enhver form for tilskud og anden ikke-økonomisk støtte til fossil energi udfases.

4.15. EØSU bifalder den tværsektorielle tilgang, der benyttes af Kommissionen til støtte for bioøkonomien i almindelighed, og opfordrer til yderligere samarbejde mellem Kommissionens generaldirektorater (GD'er) vedrørende fremme af bæredygtigt produceret biomasse.

4.16. EØSU understreger, at anvendelsen af nye informations- og kommunikationsteknologier (IKT) og Kommissionens eksisterende programmer, som f.eks. Galileo, for skovbrugs- og landbrugssektoren bidrager til at forbedre teknikkerne med hensyn til bæredygtig produktion af råmaterialer i EU. EØSU opfordrer til yderligere forskning og udvikling på dette område.

4.17. Kommissionen spiller en rolle med hensyn til at fremme og tilskynde til en sammenhængende tilgang blandt de ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne til gennemførelse af programmer på nationalt plan.

4.18. EØSU er opmærksom på, at der under EU's 7. rammeprogram for forskning (RP7) var over 220 mio. EUR til rådighed for at finansiere projekter i bæredygtigt landbrug og skovbrug. Udvalget opfordrer til, at Horisont 2020-rammeprogrammet til forskning og innovation bliver endnu mere ambitiøst. EØSU understreger, at forskningen kun vil være definitivt vellykket, hvis forskningsprojektresultaterne formidles på effektiv vis til slutbrugerne i landbrugs- og skovbrugssektoren.

4.19. EØSU understreger, at hovedparten af den bæredygtige biomasse, der anvendes, er lokal. Udvalget erkender dog, at det nuværende bioenergimarked er internationalt. Den specifikke situation i lande med overskud af biomasse bør anerkendes, idet produktion af biomasse medfører emissioner fra LULUCF-sektorerne i eksportlande og en reduktion af emissioner i energisektoren i importlande. I forbindelse med fastlæggelsen af EU's emissionsmål fra LULUCF er der behov for særlige bestemmelser om kompensation til eksportlandene.

5. Sociale aspekter

5.1. Udviklingen af landdistrikterne i EU er stærkt afhængig af landbrugs- og skovbrugssektorens levedygtighed. EØSU understreger, at den øgede anvendelse af bæredygtig biomasse og bæredygtigt intensiveret landbrug, navnlig husdyrhold, burde få en meget positiv indvirkning på landdistrikterne i form af skabelse af nye arbejdspladser og generering af indtægter.

5.2. EØSU understreger, at yderligere forarbejdning af rå biomasse og landbrugsprodukter med henblik på at skabe produkter af høj værdi også bør fremmes på lokalt plan, idet den har en meget positiv afledt indvirkning på beskæftigelsen og genereringen af indtægter i landdistrikterne. EØSU glæder sig over Kommissionens hidtidige arbejde med forskning og innovation med henblik på at finde nye måder til at opnå større værdi fra biomasse og landbrugsprodukter. EØSU efterlyser et endnu mere ambitiøst investeringsprogram for at opnå en EU-førerstilling på dette område på verdensplan.

5.3. EØSU bemærker, at sol- og vindenergiproduktion giver landdistrikterne nye og bæredygtige muligheder. Omkostningerne ved sådanne ordninger reduceres fortsat, og deres effektivitet øges, men for at fremme denne form for energiproduktion i landdistrikter må der skabes incitamenter for landbrugere og landsamfund. I kraft af decentrale ordninger kan privatpersoner og lokalsamfund dele omkostningerne og fordelene forbundet med vedvarende energi og finde løsninger på, hvordan udbud og efterspørgsel afstemmes bedre.

5.4. Supplerende indtægter fra bæredygtigt intensiveret landbrug, yderligere forarbejdning af råvarer, produktion og videreforarbejdning af biomasse samt produktion af vedvarende energi kan udgøre stabile yderligere høje indkomster for landbrugere, skovejere og landsamfund. Sådanne indtægter vil desuden tilskynde til og kunne være en kilde til yderligere offentlige og private investeringer i infrastruktur i landdistrikterne.

5.5. EØSU understreger, at en videre udvikling af bioøkonomi generelt kan skabe beskæftigelsesmuligheder af høj kvalitet og dermed tilskynde folk til at forblive i eller flytte til landdistrikter, hvorved man kan løse problemet med affolkning af disse distrikter, som er en stor udfordring i EU.

5.6. Den territoriale og sociale samhørighed bør være det centrale mål for alle EU-politikker, og alle foranstaltninger, herunder dem, der følger af EU's klima- og energipolitiske ramme, bør bidrage til denne samhørighed.

5.7. Biodiversiteten vil sandsynligvis blive stærkt påvirket af de direkte og indirekte virkninger af klimaændringerne. Biodiversiteten spiller imidlertid også en vigtig rolle for modvirkning af og tilpasning til klimaændringer. EØSU understreger betydningen af naturområder og beskyttede naturparker med henblik på forbedring af biodiversiteten og fremhæver den rolle, som eksisterende miljøbeskyttelsesforanstaltninger som Life og Natura 2000 spiller. Disse områder er vigtige for landbrugs- og skovbrugssektoren og har betydelige sociale fordele.

5.8. EØSU bemærker, at mange skovejere i Europa ikke forvalter deres skove hensigtsmæssigt på grund af utilstrækkelig viden og utilstrækkelige ressourcer, og understreger, at man gennem samarbejde kunne opnå en mere effektiv og bedre forvaltning af disse områder.

5.9. Uddannelse af og teknisk støtte til landbrugere og skovejere bør være en prioritet, både for EU og de nationale institutioner. Innovation, bæredygtigt landbrug og skovbrugsmodeller, der hidrører fra EU-finansierede forsknings- og udviklingsprojekters midler, bør fremmes bredt via nationale videnscentre og rådgivende instanser.

5.10. Enkle gennemførelsesinstrumenter bør indføres til registrering af drivhusgasemissioner i landbrugs- og skovbrugssektoren. De bør baseres på viden og videnskabelige formodninger. Kravene i EU's klima- og energipolitiske ramme for 2030 må ikke føre til overregulering af landbrugs- og skovbrugssektoren eller unødige byrder for landbrugere eller skovejere ud fra princippet om, at disse har deres daglige arbejde at passe og begrænsede ressourcer til administration.

Bruxelles, den 22. april 2015.

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om udvikling af forvaltningssystemet foreslået i henhold til rammen for klima- og energipolitikkerne frem til 2030

(sonderende udtalelse på anmodning af Kommissionen)

(2015/C 291/02)

Ordfører: Richards ADAMS

Medordfører: Ulla SIRKEINEN

Kommissionen besluttede den 16. januar 2015 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om

»Udvikling af forvaltningssystemet foreslået i henhold til rammen for klima- og energipolitikkerne frem til 2030«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som vedtog sin udtalelse den 8. april 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 23. april, følgende udtalelse med 152 stemmer for, 6 imod og 5 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Rammen for EU's klima- og energipolitikker er baseret på omfattende tidligere lovgivning, hvoraf en del kun er ufuldstændigt omsat eller ineffektivt implementeret. For at gøre energiunionen til virkelighed skal der indføres yderligere lovgivning, og det er navnlig vigtigt, at denne yderligere lovgivning implementeres nøje. En robust forvaltningsramme er af vital betydning. Lovgivning er blot indledningen — forvaltning udgør nøglen til gennemførelsen. Gennemførelsen af en politik forudsætter forpligtelse, involvering, engagement og velvilje fra alle aktører. Den mest effektive form for forvaltning er den, hvor metoderne til at aftale, hvordan målsætningen skal defineres og gennemføres, ses som et fælles anliggende, der inddrager samtlige aktører. På denne baggrund fremsætter EØSU følgende anbefalinger:

- En struktureret dialog mellem alle aktørerne bør kædes sammen med forvaltningsprocessen, hvis man ønsker at reducere de samfundsmaessige blokeringer i forhold til lovgivningsmaessige og politiske tiltag og at understøtte ændringer i borgernes adfærd og holdninger.
- EU's lovgivende institutioner bør som en understøttende proces parallelt med energiunionen og EU's kamp mod klimaændringerne artikulere og udvikle et tydeligt politisk lederskab med henblik på at etablere og deltage i en omfattende dialog mellem de berørte aktører om spørgsmål i relation til energiomstillingen (bl.a. klima, social retfærdighed og sikkerhed).
- EØSU tilskynder til en dialog med arbejdsmarkedets parter for at sikre en energiomstilling, der kombinerer miljøhensyn og sociale hensyn.
- Dette bør navnlig tage form af en uafhængig og tillidsskabende europæisk energialog, som sikrer, at alle aktører repræsenteres på afbalanceret vis med henblik på at udveksle information, udtrykke synspunkter og øve indflydelse på politikudformningen vedrørende energispørgsmål og dermed aktivt engagere sig i energiomstillingen.
- EØSU opfordrer specifikt Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet til i forbindelse med deres overvejelser om energiunionspakken som handlingspunkter at vedtage de tiltag, der er beskrevet i denne udtalelses afsnit 6 om implementeringen af den europæiske energialog til støtte for forvaltningsprocessen.
- Denne dialog tilrettelægges inden for rammerne af et særligt forum med deltagelse af samtlige berørte parter.

2. Indledning

2.1. Udviklingen af en energiunion i EU og betydningen af klimaforhandlingerne i Paris i slutningen af 2015 kræver effektive forvaltningsmekanismer vedrørende energiomstillingen. Efter Kommissionens meddelelse om politikrammen for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030 godkendte Det Europæiske Råd meddelelsen og nåede ligeledes til enighed om udviklingen af et pålideligt og gennemsigtigt forvaltningssystem for at sikre, at EU kan opfylde sine energipolitiske målsætninger. I forbindelse med 2030-rammen blev der foreslået en ny forvaltningsramme baseret på nationale planer for sikker, bæredygtig og konkurrencedygtig energi samt en række nøgleindikatorer for at vurdere fremskridtene over tid. Denne ramme skulle bane vej for, at 2030-målene kan indfris, og samtidig styrke kohærensens på EU-plan og sikre fleksibilitet på nationalt plan. En stærk forvaltningsproces vil endvidere udgøre et opmuntrende forbillede og eksempel i forbindelse med de globale klimaforhandlinger.

2.2. Behovet for en effektiv forvaltning kan ikke understreges nok. At tidsfristerne for den tredje energipakke, hvis sigte er at fuldende et stærkt indre energimarked i EU, ikke har kunnet overholdes, skyldes i vid udtrækning forvaltningsmæssige svagheder. Nationale interesser har domineret, når de har afvejet fra behov, der vil styrke EU som helhed. En ny forvaltningsproces skal løse dette problem.

2.3. Indledningsvis skal der fastlægges nationale mål, og der foreslås en iterativ proces både for den interne udvikling af sådanne planer og for koordineringen i en kohærent EU-ramme, som lever op til aftalte EU-mål. Der lægges op til tre trin:

- 1) Kommissionen udarbejder retningslinjer for forvaltningen og de nationale planer.
- 2) Medlemsstaterne forelægger deres nationale planer baseret på en iterativ proces med Kommissionen og rådføring med nabolande.
- 3) Derefter evaluerer Kommissionen, om de nationale planer er tilstrækkelige til at opfylde de fastsatte mål, med forhandlede tilpasninger i en fortløbende proces, indtil målene er nået. Muligheden for at fastlægge forvaltningsstrukturen gennem lovgivning, hvis frivillighedens vej ikke virker, holdes i baghånden.

2.4. Kommissionen har omfattende erfaringer med at skabe rammer for og implementere forvaltningsstrukturer, erfaringer, som den anvender på dette politikområde. Nærværende udtalelse støtter den ovenfor beskrevne tilgang, men indsatsen skal gennemføres uden slinger i valsen og med overbevisning, med korte tidsfrister for den iterative proces og skarpe og modige analyser som input til årsrapporterne. Som EØSU bemærkede i sin udtalelse om politikrammen for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030 ⁽¹⁾, opfordrer udvalget medlemsstaterne til at reagere positivt på en effektiv og stærk forvaltningsprocedure og i samråd med Kommissionen og civilsamfundet afgøre, hvordan den kan gennemføres fuldt ud.

2.5. EØSU mener, at denne ramme bør fremmes og styrkes ved, at der genereres og drages fordel af en bred støtte fra aktørerne, herunder arbejdsmarkedets parter — arbejdsgivere og fagforeninger — gennem en struktureret europæisk energidialog.

3. Forvaltningsprocessens art

3.1. Forvaltningsprocessen skal være forenelig med den retlige ramme, inden for hvilken den opererer. Den retlige ramme udstikker målsætninger og metoder til at nå målene og skal føre til langsigtet politisk forudsigelighed og kontinuitet, navnlig for investeringer, uddannelse og beskæftigelse. Den bør endvidere være forsynet med passende indikatorer. Forvaltningsprocessen, som skal være udtømmende og omfatte al energirelateret lovgivning, skal være gearret til at tackle situationer, som er komplekse, og hvor der er divergerende synspunkter og modstridende interesser. Forvaltningen skal støtte og komplementere beslutningsprocesserne og samtidig have den fornødne fleksibilitet til at håndtere potentielt hurtige forandringer. Det er centralt, at forvaltningen er lydhør over for samfundsmæssige opfattelser, teknologi, geopolitik og markedet.

⁽¹⁾ EUT C 424 af 26.11.2014, s. 39.

3.2. Forvaltningssystemet skal tillige gøre det muligt, at synspunkter, præferencer, opfattelser og værdier kan komme til udtryk på fortløbende, afbalanceret og repræsentativ vis, og til stadighed levere input til beslutninger og finjustere politikken. Forvaltningen skal stimulere tilpasningsevnen, ikke gennem hyppige kursændringer, men ved at foregribe situationer med divergens og skabe en sammenhængende og inkluderende dynamik.

3.3. Der er tale om store krav, og den omsiggribende skepsis med hensyn til EU's evne til at gennemføre en rimelig og effektiv energiomstilling skal tages op. Selve forvaltningsprocessen fordrer derfor en tydelig ramme, som accepteres af deltagerne. Det er EØSU's opfattelse, at en traditionel forvaltningsproces ikke vil kunne opnå ovennævnte resultater uden civilsamfundets inddragelse og støtte overalt i EU. Dette erkendes i visionen for energiunionen: »Vigtigst af alt er vores vision en energiunion, hvor borgerne er i centrum, og hvor de tager ejerskab af energiomstillingen«⁽²⁾. Udviklingen af en pålidelig og gennemsigtig mekanisme, der sikrer resultater i forhold til energi- og klimamålsætningerne og energiunionen, bør derfor ske parallelt med en proces, der er baseret på dialog på flere niveauer, og som er centreret om oplysning og inddragelse af alle aktører. Dette er vitalt, og for at være fair skal energiomstillingen tage hensyn til ændringerne i arbejdsmetoderne og undgå negative sociale konsekvenser.

3.4. Ifølge EØSU indebærer forvaltning ikke en forøgelse af bureaukratiet, men derimod anvendelse af en kraftfuld principbaseret og politikorienteret tilgang, som sigter mod at nå de aftalte EU-målsætninger. Forvaltning bør gå på tværs af alle niveauer og tage afsæt i integration af specialistviden og viden fra hverdagen. EU er grundlagt på værdierne fred, demokrati, menneskelig værdighed, pluralisme, tolerance og solidaritet. Disse værdier, som skal omsættes til tydelige etiske principper, danner grundlaget for at evaluere centrale aspekter af energiomstillingen og kan udgøre et generelt udgangspunkt for enighed. Udfordringen består i at gøre disse principper til en gennemførlig og effektiv proces, som tager hensyn til samfundets forventninger.

3.5. Det er EØSU's opfattelse, at de underliggende samfundsmæssige værdier, som er forbundet med produktion og brug af energi, bør have en mere fremtrædende plads i denne forvaltningsproces. Når borgerne føler, at deres værdier og synspunkter anerkendes og debatteres i et forum, som anlægger et fuldt europæisk perspektiv, vil det indebære betydelige fordele, fremme en større politisk kohærens og udvikle større tillid, samtidig med at det kan udgøre en stødpude mod uforudsete politiske ændringer. Dialogen vil udkrystallisere de faktorer, der ligger til grund for et lands beslutning om energiomstilling. Disse er ofte afledt af det pågældende samfunds værdibetragtninger, for eksempel om miljøet, i højere grad end tekniske og økonomiske betragtninger. I betragtning af disse omstændigheder, og navnlig eftersom nationale, regionale, lokale og individuelle synspunkter om energi kan ændre sig, vil en opfordring til at anlægge et sammenhængende, fælles eller europæisk, perspektiv kunne række ud over en tendens til individuelle, lokale, kortsigtede eller nationale interesser.

3.6. En dialog på flere niveauer indebærer specifikt, at disse principper kommunikeres til alle aktører, og at der etableres en ramme, inden for hvilken de kan diskuteres, og problemer kan løses, hvor det er muligt, på lokalt, regionalt, nationalt og nabostatsplan. Der er ikke tale om en beslutningstagningsproces, selv om beslutningstagerne skal lytte og være åbne for bidrag, og deltagerne bør forstå dette.

4. Dialog på flere niveauer som et centralt forvaltningselement

4.1. EU's og medlemsstaternes energipolitikker har en umiddelbar og betydelig indvirkning på borgernes hverdag. Imidlertid er substansen i og rationalet bag disse politikker ofte ikke tydelige for offentligheden, ligesom de kan blive misforstået af civilsamfundet. Dette fører til en generelt set svag opbakning i offentligheden eller til misopfattelser i forhold til centrale aspekter af den fremtidige udvikling på EU-plan. Dette har skadelige konsekvenser, ligesom der er mange tilfælde, hvor civilsamfundet ikke er blevet orienteret om eller involveret i energipolitikken på EU- og nationalt plan, hvilket fører til en generel mangel på tillid og til politikker, som ikke altid når de ønskede mål.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2. For at sikre, at dette bliver en inkluderende proces, skal borgerne, civilsamfundets organisationer, de nationale og lokale myndigheder og alle former for energioorganisationer gennem dialog medvirke til at støtte den foreslåede forvaltningsmekanisme. Dette vil kombinere regionale, nationale og europæiske perspektiver med henblik på at bibringe politikudformningen og -gennemførelsen operationel merværdi: indsatsen skal gennemføres på nationalt/regionalt niveau, men skal tage hensyn til det bredere (europæiske) billede.

4.3. Denne dialogproces vil fokusere på energi som et afgørende element for at opnå en retfærdig og bæredygtig omstilling og gennemføre en klimavenlig politik. Den skal tage hensyn til de dårligt stilledes behov og den brede vifte af sociale og miljømæssige hensyn i forbindelse med energi. Den europæiske energidialog, EED, inklusive klimaspørgsmålene, vil formulere en frivillig tilgang og en forståelse — defineret som en samfundskontrakt om energi — som kan benyttes af beslutningstagerne som en substantiel og samfundsrelevant ramme. Den fortløbende dialog vil være aktiv i forbindelse med aktørernes og borgernes gennemførelse af praktiske tiltag. I første omgang og af hensyn til effektiviteten og behovet for at leve op til kravene i forvaltningsprocessen skal EED koncentreres om politikinitiativer, som har stærke elementer af accept og medejerskab.

4.4. Gennem en sådan proces kan der tillige skabes bedre politisk sammenhæng, ligesom den viden, der er på specifikke områder (for eksempel ømrådets særlige behov og energirelationer i forhold til ikke-EU-lande), kan konsolideres.

5. Tæt sammenknytning med forvaltningsprocessen

5.1. Overordnet set er klima- og energirammen defineret som værende målrettet. Dette indebærer, at medlemsstaterne fastlægger deres kurs med hensyn til deres strategier for energimiks og -effektivitet på en sådan måde, at den nationale selvbestemmelse opretholdes, samtidig med at der sikres komplementaritet i forhold til nabolandene og konvergens hen imod aftalte målsætninger på EU-plan. skitserede forvaltningsstruktur (se 2.3) består af en ramme af generelle retningslinjer, som er foreslået af Kommissionen, efterfulgt på regionalt plan af diskussioner, indsendelse, evaluering og gennemgang af nationale programmer og løbende tilpasninger, indtil man har nået et tilfredsstillende resultat.

5.2. EØSU bakker stærkt op om denne tilgang, idet udvalget finder den passende i forhold til det akutte behov for at sørge for sikrere, mere konkurrencedygtig og grønnere energiforsyning for alle borgere i EU. Forvaltningsstrukturen vil endvidere bidrage til at minimere rapporteringsbehovet og reducere det dermed forbundne bureaukrati. Den bør tage behørigt hensyn til energiaktiviteternes meget relevante og tiltagende regionale og grænseoverskridende dimension. Imidlertid kan en sådan tilgang kun blive effektiv, hvis der er en sammenhængende politisk vilje, og denne skal opbygges ved at skabe fælles fodslag blandt borgerne i alle 28 medlemsstater.

5.3. EØSU mener, at EED spiller en dannende rolle gennem hele processen, og at den bør videreføres i forbindelse med implementeringen og støtte til interessenterne, når først der er opnået enighed. Der er derfor ingen tid at spilde med hensyn til gennem et stærkt politisk lederskab at etablere EED som en tilknyttet grundlæggende proces, navnlig da forventningen er, at de nationale planer er vedtaget og implementeret inden 2020. EØSU har tidligere anbefalet, at energidialogen inkorporeres i meddelelsen om energiunionen, og er tilfreds med, at dette er sket: *»Indgå i en energidialog med interessenter for at støtte den politiske beslutningstagning og det aktive engagement i forvaltningen af energiomlægningen«*⁽³⁾. Udvalget bemærker, at der fortsat ikke udpeges et specifikt forvaltningstiltag, som kan sikre det nødvendige grundlag for at etablere de relevante EED-støttestrukturer, og opfordrer til, at Rådet og Europa-Parlamentet råder bod på dette ved at vedtage de dialogtiltag, der foreslås i afsnit 6 af denne udtalelse.

5.4. En forvaltningsproces befinder sig i grænsefladen mellem politik og implementering. På energiområdet skal processen befordre løsninger i forhold til de mange afvejninger og kompromiser, som i den virkelige verden vil være uundgåelige. EØSU opfatter den foreslåede europæiske energidialog som et helt afgørende smøremiddel i denne proces. Energiomstillingen vil være forbundet med bevægelse, forandring og uvægerligt en vis portion gnidninger. EED kan reducere gnidningerne mellem aktører på alle niveauer og mellem medlemsstaterne.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, s. 18.

5.5. EED vil være en proces, der understøtter gennemførelsen af målsætningerne i forbindelse med energiunionen, idet alle aktører får mulighed for at udveksle oplysninger, tilkendegive synspunkter og influere på politikformuleringen om energispørgsmål. EED vil befordre forståelsen for de nødvendige afvejninger, medejerskab til visionen, bidrag til og accept af løsninger og i sidste ende adfærdændringer til støtte for de politiktiltag, der ligger til grund for energiunionen. Med en bred EED vil de nationale energipræferencer bedre kunne blive formidlet og inkorporeret på EU-niveau, ligesom dialogen kan være til gavn for beslutningstagerne.

EED vil tilvejebringe:

- bedre forståelse for formuleringen og implementeringen af politikken vedrørende energiunionen og dermed bidrage til, at denne centrale prioritet for Kommissionen kan blive mere synlig, bedre accepteret og mere vellykket
- bedre oplysning af offentligheden og dermed større politisk sikkerhed og klarhed om en åben, målrettet og resultatorienteret proces. Denne bedre oplysning vil udspringe af en praktisk kombination mellem den interaktive EED-konversation i hele EU og viden fra hverdagen
- bedre forståelse blandt energiforbrugere om den rolle, de spiller, og de foranstaltninger, de har adgang til for at styrke deres energiøkonomi, hvilket fører til øget forbrugerengagement, som udgør grundlaget for et fornyet og positivt forhold til energileverandørerne
- et »neutralt samtalerum«, som kan skabe tillid og legitimitet ved at etablere rammer for og fremme diskussionen, snarere end at foreslå en forudfattet konklusion.

6. Mulige implementeringsveje

6.1. Som det er tilfældet for den formelle forvaltningsproces, vil EED trods sin paneuropæiske karakter skulle etableres i hver enkelt medlemsstat, idet der tages hensyn til eksisterende nationale energialoginitiativer, samtidig med at målsætningerne for klima- og energirammen indarbejdes som mål. Der, hvor nationale energialoger allerede eksisterer, kan integration i EED være til gensidig gavn og sørge for en struktureret og samtidig mere fleksibel mekanisme, som kan støtte Kommissionen, når den evaluerer elementerne i den nationale plan, og udgøre et fokuspunkt for oplysning til forbrugerne, idet energileverandørerne hjælpes til at engagere sig og opbygge tillid, samtidig med at der skabes en kanal for de forskellige gruppers mange bekymringer om energisikkerhed, -priser og -bæredygtighed. Sammenfattende vil følgende skridt være nødvendige:

- Der vil være behov for betydelig finansiering og betydelige ressourcer til EED. En mekanisme vil blive indført med henblik på at etablere en uafhængig og upartisk finansieringspulje, som primært stammer fra aktører i hele energiproduktions- og energiforsyningskæden, suppleret af passende støtte fra EU og medlemsstaterne. Overordnet set vil EED være en særdeles omkostningseffektiv vej til at inddrage alle typer forbrugere i energidiversificeringen og at anerkende og fremme producentforbrugernes bidrag.
- Samtidig med at Kommissionen skal sørge for en tydelig vejledning om de nationale planers struktur, muligheden for ajourføringer/ændringer, rapporteringsforpligtelser og gennemførligheden af nationale planer, vil der som led i EED i samråd med Kommissionen og alle centrale aktører blive udviklet retningslinjer for etablering af nationale energialoger.
- Der vil blive oprettet en fuldstændigt uafhængig koordinerende EED-struktur for at fremme handling og implementering i de enkelte medlemsstater. Denne struktur vil blandt andet bidrage til Kommissionens nødvendige gennemgang af de nationale planers indhold og målsætninger samt deres gennemførelse. Dette vil belyse de bidrag, som aktørerne kan yde til politikudformningen.

- En national tolv måneders proces for interessenterne engagement og støtte i hver medlemsstat vil munde ud i, at der etableres et inddragelses- og dialogprogram med debat om prioriteterne i den nationale plan som vigtigste emne. Som led i en sådan proces skal der også ses på, hvordan det kan sikres, at de nationale planer bliver forudsigelige og stabile.
- Der vil være en debat om de nationale planer og regionale diskussioner med nationale EED-grupper i nabolandene. I medlemsstaternes nationale planer skal der gøres rede for konsultationer med nabomedlemsstater, blandt andet inden for rammerne af EED, og for, hvilke områder for regionalt samarbejde der er kommet ud af disse konsultationer.
- Efterfølgende vil der på EU-plan være diskussioner mellem alle energidialoggrupperne. Disse diskussioner, som vil blive kanaliseret via den uafhængige koordinerende struktur, bør have rådgivende status i forhold til EU-institutionerne og styrke omkostningseffektiviteten af EU's og medlemsstaternes politikker.
- Der vil blive gjort fuld brug af onlineredskaber, for eksempel dem, der udvikles af GD for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi, til at fremme en politikudvikling gennem deltagelse og engagement.

6.2. En mere detaljeret beskrivelse af EED kan findes i EØSU's udtalelse om *Behovet for og metoderne til at inddrage offentligheden i energipolitik* ⁽⁴⁾. EED ses som en permanent »dialog«, mere udførligt beskrevet som en uafhængig proces omfattende alle aktører og baseret på bedste praksis for inddragelse og en konstant og tillidsbaseret rolle i gennemførelsen af energiomstillingen. EØSU er fuldt engageret i dette initiativ og vil gå forrest og — sammen med andre — yde aktiv støtte.

7. Afsluttende bemærkninger

7.1. EØSU bifalder Kommissionens indikation ⁽⁵⁾ af, at forvaltningsstrukturen skal udvikles under hensyntagen til Europa-Parlamentets, medlemsstaternes og de berørte parter synspunkter. Civilsamfundets udtalte støtte og godkendelse vil lette vejen til opfyldelse af de udfordrende målsætninger. En EED-støttet forvaltningsproces, som knytter an til borgernes dagligliv og bekymringer, vil bidrage til at bringe energunionen i fase med borgernes forventninger. Processen vil sikre, at der er forståelse for energiudfordringerne og de nødvendige afvejninger, og styrke accept og tillid — ikke mindst ved, at man viser, at man kan lytte til og inddrage aktørerne.

7.2. Dertil kommer, at de langsigtede politiske omkostninger vil blive betragteligt mindre, eftersom man vil have en proces, hvorigennem alle aktører inddrages i udformningen af en energiomstilling, som er ønsket af flertallet, og som er fremsynet og pragmatisk. Dette er et spørgsmål, der vedrører alle, og som kan få borgerne til at få en ny og mere positiv opfattelse af EU og dets processer og erkende EU's merværdi og forvaltningsåbenhed.

Bruxelles, den 23. april 2015.

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁴⁾ EUT C 161 af 6.6.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ Meddelelse »Politikramme for klima- og energipolitikken i perioden 2020-2030« (COM(2014) 15 final).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en køreplan for et fælles europæisk transportområde — fremskridt og udfordringer

(sonderende udtalelse efter anmodning fra Europa-Parlamentet)

(2015/C 291/03)

Ordfører: Raymond HENCKS

Medordfører: Stefan BACK

Europa-Parlamentet besluttede den 13. januar 2015 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»En køreplan for et fælles europæisk transportområde — fremskridt og udfordringer«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som vedtog sin udtalelse den 8. april 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 22. april, følgende udtalelse med 96 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU gentager sin støtte⁽¹⁾ til de mål, der blev opstillet i hvidbogen »køreplanen for et fælles europæisk transportområde 2011« (i det følgende benævnt »køreplanen«). Det fælles europæiske transportområde står stadig højt på EU's dagsorden. Større udfordringer forhindrer fortsat, at oprettelsen af et fælles europæisk transportområde kan skabe bæredygtig vækst og arbejdspladser samt fremme job af høj kvalitet og gode arbejdsforhold.

1.2. EØSU fremhæver — under hensyntagen til Juncker-Kommissionens ti prioriteter for 2015–2019, Kommissionens arbejdsprogram for 2015 og køreplanens mål — følgende punkter:

1.3. En effektiv gennemførelse af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) kan frigøre CEF-midler i de tilfælde, hvor privat investering eller afgifter ikke virker. Under alle omstændigheder bør de 2,7 mia. EUR, der skal overføres fra CEF's transportbudget til EFSI, øremærkes til transport. EØSU gentager, at der er behov for en egentlig grænseoverskridende infrastrukturplanlægning i forbindelse med gennemførelsen af TEN-T for at kunne sikre en optimal ressourceudnyttelse.

1.4. Samtidig anvendelse af principperne om hhv. »forureneren betaler« og »brugeren betaler« vil kunne udvande finansiering baseret på det andet princip. Der er brug for enklere og klarere infrastrukturafgiftsprincipper. Der er behov for at tilpasse afgifterne for at sikre samhørighed, undgå social udstødelse og skabe sammenhæng med skatter og afgifter i almindelighed.

1.5. Der er lang vej endnu, førend det indre marked for transport er fuldført. Udvalgets udtalelse⁽²⁾ af 11. juli 2013 om den fjerde jernbanepakke støtter målsætningen om at fuldføre det indre jernbanemarked i Europa for at sikre transport af høj kvalitet uden grænserelaterede problemer. EØSU anmoder, som det gav udtryk for i sin udtalelse fra 2011 om køreplanen⁽³⁾, om, at der bliver foretaget en afbalanceret konsekvensanalyse af nye tiltag, der planlægges i den retning. Udvalget bifalder, at Kommissionen har til hensigt at præcisere reglerne om markedsadgang i forbindelse med vejtransport for at fremme gennemførelsen og kontrollen med overholdelsen af reglerne.

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse om hvidbog: *En køreplan for et fælles europæisk transportområde — mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem*« (EUT C 24 af 28.1.2012, s. 146).

⁽²⁾ EØSU's udtalelse om den fjerde jernbanepakke (EUT C 327 af 12.11.2013, s. 122).

⁽³⁾ Se fodnote 1.

1.6. EØSU støtter Juncker-Kommissionens fokus på social dumping. Det anmoder Kommissionen om at foreslå forebyggende foranstaltninger. Medlemsstaterne bør styrke kontrollen med overholdelsen af reglerne, også ved hjælp af et forbedret grænseoverskridende samarbejde — herunder udveksling af oplysninger og passende sanktioner, navnlig hvad angår skuffeselskaber og proformaselvstændige. Smuthuller i lovgivningen om adgang til transportfag/erhvervsmæssige tilladelser og om koordinering af de sociale sikringsordninger skal fjernes. Kontrolforanstaltninger skal være forholdsmæssige og må ikke lægge en unødvendig administrativ byrde på de berørte parter.

1.7. Trafikoverflytningen skal være elastisk og tilpasses lokale forhold, navnlig den grænse på 300 km, der søges fastsat for vejgodstransporten, og som ikke vil fungere i fjertliggende og tyndt befolkede regioner med et begrænset jernbanelnet.

1.8. Der er behov for passende infrastruktur- og transporttjenester, også i fjertliggende regioner. Der bør inkluderes et nyt initiativ i køreplanen, der skal tilføjes til bilag I — nemlig at fordoble anvendelsen af den offentlige transport i byområder inden 2030 ved hjælp af anlæg og infrastruktur, der fremmer mobiliteten for fodgængere, cyklister og ældre eller personer med handicap, som led i mobilitetsplaner for byområder.

1.9. EØSU understreger betydningen af passagerers rettigheder i lyset af fremkomsten af nye typer befordringsformidlere som Uber.

1.10. Udvalget foreslår, at der gøres brug af en deltagelsesbaseret dialog som led i udarbejdelsen af den reviderede version af køreplanen, og henviser i den sammenhæng til sin udtalelse af 11. juli 2012 ⁽⁴⁾.

1.11. EØSU foreslår en generel revurdering af handlingsplanen i køreplanens bilag I med hensyn til dens nuværende politiske gennemførlighed.

2. Revision af 2011-køreplanen — generel oversigt

2.1. Europa-Parlamentet har planer om at udarbejde en initiativbetænkning om gennemførelsen af køreplanen og har i den forbindelse anmodet EØSU om at udarbejde en sonderende udtalelse om emnet.

2.2. I sin udtalelse om køreplanen ⁽⁵⁾ hilste EØSU Kommissionens indsats velkommen, men mente, at der var en stor kløft mellem målene og de midler, hvormed de skulle gennemføres og finansieres.

2.3. EØSU noterer, at de fleste kommentarer i dets udtalelse om køreplanen fortsat er relevante. Dette gælder især følgende forhold ⁽⁶⁾:

— Problemet med at finansiere de investeringer, der er nødvendige for at nå målene for f.eks. infrastruktur, alternative brændstoffer og fremdriftssystemer og den infrastruktur, som er nødvendig herfor. Afgifter og privat finansiering vil ikke altid fungere.

— Bedre koordinering af infrastrukturplanlægningen medlemsstaterne imellem.

— Anerkendelse af transportens helt centrale rolle med hensyn til konkurrenceevne og velstand samt behovet for at skabe et integreret europæisk transportsystem. Støtte til udformningen af en strategi, der forsyner EU med en effektiv og reel bæredygtig transport, som tager højde for økonomiske, miljømæssige og sociale udfordringer. Udviklingen inden for samtlige transportformer skal tage større hensyn til — og styrke — den sociale dialog. Navnlig inden for vejtransporten skal dette ledsages af foranstaltninger, som forhindrer misbrug af forskelle i lønninger og standarder for social beskyttelse.

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse om transporthvidbog: *Civilsamfundets tilslutning og deltagelse* (EUT C 299 af 4.10.2012, s. 170).

⁽⁵⁾ Se fodnote 1.

⁽⁶⁾ Se fodnote 1, især punkt 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12 og 3.15 i den deri nævnte udtalelse.

- Den strenge politik, når det gælder trafikoverflytning fra vejtransport ved strækninger på over 300 km, der i visse tilfælde vil være urealistisk (f.eks. i store lande med et begrænset jernbanenet).
- Vigtigheden af at optimere udnyttelsen af de disponible ressourcer, herunder infrastruktur og køretøjer, og af at sikre optimale transportstrømme gennem en effektiv logistik, bl.a. ved hjælp af e-fragt og grønne korridorer.
- Behovet for at sikre fortsat kompetence gennem uddannelse og rekruttering; passende sociale forhold for mobile arbejdstagere.
- Der er ikke tilstrækkelig fokus på bytransportens betydning, herunder for godstransporten (første km/sidste km).

2.4. Her fire år efter indledningen af køreplanens gennemførelse noterer EØSU sig, at der er blevet taget en række initiativer, der dog indtil videre har haft begrænsede resultater. Der er ikke desto mindre blevet taget skridt til at gennemføre køreplanen, både i form af lovgivningsforslag og politiske initiativer. Blandt disse kan nævnes forordningen om TEN-T-retningslinjerne⁽⁷⁾ og forordningen om Connecting Europe-faciliteten⁽⁸⁾ (der begge blev vedtaget i 2013) samt lovgivningen om etablering af infrastruktur for alternative brændstoffer og foranstaltninger til mindskelse af drivhusgasemissioner fra køretøjer.

2.5. Der er dog kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til at skabe forudsætningerne for en yderligere åbning af markedet, kontrollere overholdelsen af regler og fremme den grænseoverskridende vejtransport. Eksempelvis har det europæiske register over vejtransportvirksomheder, der har til formål at bistå kontrollen med overholdelsen af reglerne for vejtransportmarkedet, været ramt af forsinkelser i gennemførelsen. Det samme er tilfældet for det europæiske elektroniske bompengesystem, der i sin tid blev oprettet for at fremme den grænseoverskridende trafik, men som endnu ikke er blevet gennemført. Der er heller ikke fundet nogen løsning på problemet med forskelle i de sociale forhold for mobile arbejdstagere og følgerne heraf for konkurrencen. Med hensyn til direktivet om udstationering af arbejdstagere udgør divergerende fortolkninger blandt medlemsstaterne, hvoraf nogle måske ikke anvender lovgivningen korrekt, en alvorlig hæmsko for et velfungerende indre marked.

2.6. For så vidt angår finansiering, bemærker EØSU, at selv om CEF-finansieringen langt fra er tilstrækkelig, er transportsektoren en af hovedprioriteterne for Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), som Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) er ved at oprette. Dette fremgår bl.a. af rapporten fra EIB's og Kommissionens fælles arbejdsgruppe, der har til opgave at fastsætte kriterierne for udvælgelse af projekter, der kan finansieres. EØSU bemærker i den forbindelse, at 2,7 mia. EUR af de midler, der er til rådighed for CEF inden for transport, er ved at blive omdirigeret til EFSI. Det er vigtigt, at disse midler anvendes til fordel for transportsektoren ved gennemførelsen af EFSI.

2.7. EØSU fremhæver i den sammenhæng, hvor vigtigt det er at sikre, at disse investeringer ikke begrænses til udbygning af infrastrukturen, men at de også støtter projekter, der skal modernisere og effektivisere sektoren, samt foranstaltninger til tilvejebringelse af en veluddannet og kvalificeret arbejdsstyrke.

3. Transport i Kommissionens arbejdsprogram

3.1. EØSU bemærker, at det fælles europæiske transportområde ikke omtales i de politiske retningslinjer for de næste fem år eller i de ti prioriteter, som Jean-Claude Juncker har opstillet, og som indgår i Kommissionens arbejdsprogram for 2015⁽⁹⁾.

3.2. I betragtning af såvel transportens betydning som en økonomisk sektor som dens særlige karakter, der ofte kræver konkrete løsninger, mener EØSU, at det ville have været hensigtsmæssigt at behandle den som et specifikt emne i forbindelse med f.eks. prioritet 1 (vækst og beskæftigelse) og prioritet 3 og 4 (energiunionen og et mere dybtgående indre marked), der alle omfatter transport. Dette er især tilfældet i forbindelse med det indre marked, da transportpolitikken omtales i et særskilt kapitel i EUF-traktaten og behandles separat i Europa 2020-strategien og de to akter for det indre marked.

⁽⁷⁾ Forordning (EU) nr. 1315/2013.

⁽⁸⁾ Forordning (EU) nr. 1316/2013.

⁽⁹⁾ COM(2014) 910 final.

3.3. I lyset af de overordnede politiske retningslinjer, der opstilles i Juncker-Kommissionens politiske prioriteter, nemlig at EU's politiske dagsorden bør fastsættes i tæt partnerskab mellem Kommissionen og Europa-Parlamentet og i samarbejde med medlemsstaterne, foreslår EØSU, at listen over initiativer i bilag I til køreplanen tages op til revurdering med hensyn til deres politiske gennemførlighed.

4. Territorial samhørighed

4.1. Køreplanen kommer ikke ind på den territoriale samhørighed.

4.2. I henhold til traktatens artikel 90 og 91 skal en fælles transportpolitik bidrage til at fremme den territoriale samhørighed, dvs. sikre transportnettets tilgængelighed i tyndt befolkede landdistrikter, hvor der ofte ikke findes nogen offentlige transporttjenester, og hvis indbyggere således er fratrædt et alternativ til vejtransporten. Udvalget gør her opmærksom på et tidligere EU-mål, nemlig at sikre, at flertallet af EU's borgere og virksomheder ikke har mere end 30 minutters rejsetid fra transportnettet. Dette mål synes dog at være blevet glemt ⁽¹⁰⁾.

4.3. Selv om det i køreplanen konstateres, at der med hensyn til tilgængeligheden er en risiko for, at kløften mellem centralt og perifert beliggende områder vil vokse, er det fjerde mål (»at bibeholde et tæt jernbanenetværk i alle medlemsstaterne«) ikke blevet nået, da målet ikke er blevet fulgt op af nogen konkrete initiativer, samtidig med at et stigende antal regionale linjer sløjfes som følge af manglende rentabilitet.

4.4. EØSU henviser i den sammenhæng til sin kommentar vedrørende køreplanens henstilling om, at tildelingen af offentlige kontrakter altid skal ske i overensstemmelse med reglerne om konkurrencebaserede udbud. Udvalget anmodede om, at Kommissionen »inden den forelægger forslag herom og senest inden for seks måneder efter den 3. december 2014, udarbejder en rapport om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1370/2007, som det fremgår af artikel 8, stk. 2, i Kommissionens dokument.«

4.5. EØSU mener derfor i tråd med Lissabontraktatens artikel 174, som fastslår, at der bør rettes særlig opmærksomhed mod regioner, der lider under alvorlige og permanente handicap, at anden personbefordring, der ikke udelukkende er turistbefordring, bør klassificeres som en tjenesteydelse af almen interesse og følgelig leve op til en række krav om universalitet, tilgængelighed, herunder tilgængelighed for personer med handicap og bevægelseshæmmede personer, kontinuitet, kvalitet og prisoverkommelighed.

5. Bæredygtig transport

5.1. Så tidligt som i 2007, halvvejs gennem hvidbogens program 2001-2010, måtte Kommissionen erkende, at »Europa stadig mangler at få transporten ind på et bæredygtigt spor« ⁽¹¹⁾. EØSU mener ikke, at strategien rigtigt har udviklet sig, om overhovedet, siden da.

5.2. Udvalget fastslog i sin sonderende udtalelse om »En bæredygtig fremtid for transporten« ⁽¹²⁾, at om end transport er nøglen til mange af vores friheder (friheden til at bo og arbejde i forskellige dele af verden, til at få glæde af forskellige varer og tjenesteydelser, til at handle og til at etablere personlige kontakter), er det ikke desto mindre et af de vigtigste politiske mål at udstikke en ramme for disse friheder og endda sætte grænser for dem, hvis de påvirker eller ligefrem truer andre friheder eller behov som f.eks. folkesundheden, miljøet, klimaet eller hensynet til de kommende generationer.

5.3. Køreplanen bygger på princippet »at give køb på mobiliteten er ikke en mulighed«. EØSU gentager, hvad det gav udtryk for i punkt 3.9 i sin udtalelse fra 2011 om køreplanen ⁽¹³⁾, nemlig at dette ikke må fortolkes som en modstand mod foranstaltninger, der vil gøre transporten mere ressourceeffektiv og bæredygtig. Ej heller som en modstand mod at fremme en adfærdsændring til fordel for en anvendelse af mere bæredygtige transportformer eller mod transportforebyggelse.

5.4. Således kan det ikke benægtes, at mobilitet er en rettighed, der sikrer alle borgere adgang til og retten til at nyde godt af økonomiske, sociale og kulturelle aktiviteter. Imidlertid kan der ikke ses bort fra privatpersoners alt for ofte ubæredygtige anvendelse af private køretøjer for at komme fra et sted til det andet eller deres modvilje af bekvemmelighedsgrunde mod at benytte sig af tilgængelig offentlig transport. Begrænsning af privatpersoners fornuftsstridige rejsevaner og nedbringelse af trafikbelastningen, særligt ved hjælp af passende afskrækkende foranstaltninger eller tiltag til promovning af offentlig transport eller en ændret arbejdstilrettelæggelse (f.eks. flekstid), er alt sammen muligheder, der skal overvejes.

⁽¹⁰⁾ Folder fra Kommissionen: *Indblik i EU-politik — Transport*, s. 2.

⁽¹¹⁾ KOM(2007) 642 endelig.

⁽¹²⁾ EØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse — *En bæredygtig fremtid for transporten: På vej mod et integreret og brugervenligt transportsystem med teknologien som drivkraft og om Udgangspunkter for EU's transportpolitik efter 2010* (EUT C 255 af 22.9.2010, s. 110).

⁽¹³⁾ Se fodnote 1.

5.5. EØSU mener derfor, at der bør lægges særlig vægt på forskning og innovation inden for miljøvenlige, partikelfrie og sikre køretøjer, herunder nedbringelse af støj fra køretøjer, uden at det går ud over de høje sikkerhedsstandarder, til samtlige transportformer og alternative brændstoffer samt den fornødne infrastruktur.

5.6. Til dette formål vil det blive nødvendigt at fremskynde den tekniske standardisering og regulering (tiltag vedrørende priser, subsidier og beskatning), navnlig i bilindustrien, der tegner sig for mere end halvdelen af alle emissioner fra vejtransportsektoren.

5.7. Selv om der er overensstemmelse mellem EU-medlemsstaternes langsigtede mål og retningslinjer, er der fortsat grundlæggende forskelle, når det kommer til udvikling og de særlige behov i de enkelte lande.

5.8. Nogle lande forsøger eksempelvis at fremme renere køretøjer, bl.a. i form af subsidier til bilindustrien, undertiden generøse tilskud til køb af sådanne biler, nedsatte afgifter for biobrændstoffer, rabatter på motorvejsafgifter, beskatning af biler, der forurener, og tilskud til skrotning af gamle biler.

5.9. Det står imidlertid klart, at der er lang vej endnu, før de opstillede mål kan nås. Subsidierne har en meget begrænset virkning, faktisk i en sådan grad at de allerede er blevet væsentligt reduceret eller sågar afskaffet. Der er endnu ikke rigtigt kommet gang i salget, hvilket er et stort problem for de producenter, der har valgt at producere fuldstændig eldrevne biler. EØSU finder det vigtigt at opretholde og udvide incitamenterne til at opnå uafhængighed af fossile brændstoffer, men mener, at der bør ydes støtte ikke blot til udviklingen af rene køretøjer, men også til miljøvenlige transportmidler generelt.

6. Principperne om »forureneren betaler« og »brugeren betaler«

6.1. Efter Kommissionens mening bør priser og afgifter revurderes for at tage bedre hensyn til principperne om »forureneren betaler« og »brugeren betaler« og for at afspejle de samlede omkostninger, herunder omkostninger til infrastruktur og eksterne omkostninger.

6.2. EØSU fremhæver, at der skal skelnes klart mellem disse to principper, da de har vidt forskellig karakter og formål.

6.3. Udvalget støtter i lyset af de økonomiske omkostninger ved manglende bæredygtighed »forureneren betaler«-princippet, men påpeger, at der ofte — særligt i landdistrikterne og tyndt befolkede regioner — ikke findes noget alternativ til forurenende transportmetoder. Man kan ikke straffe de pågældende virksomheder og borgere og reducere deres konkurrenceevne på dette grundlag. Tilsvarende skal man ikke bare lægge miljøafgifter til prisen på varer og tjenesteydelser, som efterfølgende vil blive pålagt forbrugerne, hvis der ikke kan opnås nogen adfærdsændring.

6.4. EØSU er dog imod en ensartet bredtfavnende anvendelse af »brugeren betaler«-princippet, da offentlig transport er en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, og protokol nr. 26 til Lissabontraktaten om sådanne tjenesteydelser opfordrer medlemsstaterne til at sikre, at disse tjenesteydelser er af en høj kvalitet og prisoverkommelige.

6.5. Prisoverkommelighed må ikke ofres til fordel for en omkostningsbaseret prisfastsættelse. Desuden ville et sådant tiltag modarbejde de forsøg på at nedbringe transportsektorens afhængighed af fossile brændstoffer, som mange bytransportmyndigheder har gjort ved at tilbyde gratis offentlig transport til visse alders- og befolkningsgrupper eller sågar til alle, og ville primært ramme de svageste.

7. Mobilitet i byerne

7.1. En gradvis udfasning af køretøjer, der bruger konventionelle brændstoffer, er ikke i sig selv nok til at opnå en integreret og bæredygtig mobilitet i byområderne.

7.2. EØSU gentager, at det i sin udtalelse fra 2011 om køreplanen ⁽¹⁴⁾ lagde vægt på det enorme behov for at udvikle den offentlige transport i byer samt bylogistikken som led i en bæredygtig transportpolitik (se kommentarerne under punkt 31, 33 og 41 om køreplanen). Kommissionen synes imidlertid at arbejde ud fra princippet om, at den bedste løsning på problemerne i byerne er teknologisk innovation inden for produktion af renere køretøjer. Dette er i særdeleshed et langsigtet perspektiv i en tid, hvor der er behov for kortsigtede tiltag til at mindske luftforureningen og støjforureningen i byer. Den eneste måde, hvorpå man kan komme problemet med trafikpropper i byerne til livs, er under alle omstændigheder at fremme den offentlige transport.

⁽¹⁴⁾ Se fodnote 1, især punkt 1.11, 1.12 og 4.29 i den deri nævnte udtalelse.

7.3. EØSU beklager, at en øget anvendelse af den offentlige transport i byområderne ikke fremstår tydeligt som et mål, f. eks. i punkt 2.3 på listen over initiativer i bilaget til køreplanen. Udvalget opfordrer Kommissionen til at supplere hvidbogen i den henseende og til at fastsætte et mål om at fordoble anvendelsen af den offentlige bytransport inden 2030, samtidig med at der bygges anlæg og infrastruktur, der skal fremme fodgængeres, cyklisters, ældres og handicappedes mobilitet. Intelligente transportsystemer er en forudsætning for at kunne give brugerne oplysninger om de tilgængelige transportmidler. Disse systemer skal dog have passende radiofrekvenser og bølgelængder, et emne, der ikke tages op i hvidbogen.

7.4. EØSU gentager derfor sin støtte til Kommissionens meddelelse fra 2013 om en konkurrencedygtig og ressourceeffektiv mobilitet i byerne ⁽¹⁵⁾ og til de foranstaltninger, der nu tages for at muliggøre dens gennemførelse.

7.5. EØSU beklager ligesom i sin udtalelse fra 2011 om køreplanen ⁽¹⁶⁾, at bytransporten ikke er omfattet af EU-lovgivningen, og mener, at man bør harmonisere foranstaltningerne vedrørende kriterierne for indførelse og forvaltning af bompengesystemer i byer og adgangsbegrænsningsordningerne for forurenende biler, og at de bør udgøre en integreret del af mobilitetsplanerne for byområder, der for deres del bør gøres obligatoriske for større byer. En sådan harmonisering ville gavne både miljøet og det indre markeds funktion.

8. Passagerrettigheder

8.1. I sin udtalelse om Kommissionens meddelelse om passagerrettigheder inden for samtlige transportformer ⁽¹⁷⁾ fremførte udvalget, at de ti specifikke rettigheder, der er anført i meddelelsen, bør suppleres med tre yderligere rettigheder, nemlig retten til sikkerhed (dvs. såvel transportmateriellets tekniske sikkerhed som passagerernes fysiske sikkerhed), retten til minimumsstandards for tjenestens kvalitet, komfort og tilgængelighed og retten til miljøbeskyttelse.

8.2. I sine bemærkninger til EØSU's udtalelse erkendte Kommissionen, at de foreslåede rettigheder er vigtige faktorer, der bør tages i betragtning i forbindelse med fremtidig lovgivning om passagerrettigheder. EØSU foreslår derfor, at køreplanens niende mål, der består i at sikre, at EU er førende inden for transportsikkerhed på alle transportområder, gennemføres i praksis, og at de nuværende rettigheder udvides i overensstemmelse hermed.

8.3. EØSU gør opmærksom på fremkomsten af selskaber, som formidler personbefordring. Et eksempel herpå er Uber, der synes at tilbyde en form for formidling af befordringstjenester, hvor forholdet mellem formidleren, chaufføren og passageren forekommer uklart i flere henseender. EØSU opfordrer Kommissionen til at undersøge aspekter som sikkerhed, Ubers og/eller chaufførens ansvar og passagerernes rettigheder i henhold til EUF-traktatens bestemmelser, social- og arbejdsmarkedslovgivningen og forbrugerrettighederne.

9. Køreplanens sociale dimension

9.1. EØSU mener, at det er nødvendigt at forbedre de sociale standarder, harmonisere de sociale og arbejdsmæssige forhold og komme praksissen med social dumping og løndumping til livs, hvis transportsektoren skal kunne fungere gnidningsløst og på lige vilkår.

9.2. Det kan imidlertid konstateres, at mange transportsektorer lider under urimelig praksis, herunder omgåelse eller overtrædelse af arbejdsmarkedslovgivningen og/eller den sociale lovgivning. For så vidt angår udstationering af arbejdstagere og sort arbejde, bifalder EØSU direktiv 2014/67/EU vedrørende håndhævelsen af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere, der skal omsættes i national lovgivning senest i juni 2016, og det foreliggende forslag til afgørelse om en europæisk platform for forbedring af samarbejdet i forbindelse med forebyggelse af og afskrækkelse fra sort arbejde, der skal forbedre overvågningen og det grænseoverskridende samarbejde med henblik på at forhindre ulovlig praksis ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 913, EØSU's udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En fælles indsats for konkurrencedygtig og ressourceeffektiv bytrafik (EUT C 424 af 26.11.2014, s. 58).

⁽¹⁶⁾ Se fodnote 1.

⁽¹⁷⁾ KOM(2011) 898 endelig, EØSU's udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En europæisk vision for passagerer: Meddelelse om passagerrettigheder inden for samtlige transportformer (EUT C 229 af 31.7.2012, s. 122).

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 221 — 2014/0124 (COD).

9.3. Som Kommissionen påpeger i sin meddelelse⁽¹⁹⁾ om EU's vejtransportmarkeds tilstand, kan det forhold, at arbejdsmarkedslovgivningen ikke overholdes fuldt ud, skyldes manglen på bindende foranstaltninger vedrørende antallet og hyppigheden af kontroller. Netop derfor hilser EØSU direktiv 2014/67/EU velkommen og gentager sin støtte til førnævnte kommende forslag til afgørelse om en europæisk platform for forebyggelse af sort arbejde⁽²⁰⁾.

9.4. Eftersom EU ikke har bemyndigelse til at harmonisere de arbejdsretlige standarder fuldt ud og kun kan indføre minimumsstandarder, tilkommer det den sociale dialog at fastsætte et harmoniseret sæt arbejdsstandarder og standarder for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, der skal anvendes ensartet i medlemsstaterne. Man bør sikre de ressourcer og den støtte, der er nødvendig for at gennemføre resultatet.

9.5. Kommissionen bør i lyset heraf forbedre gennemførelsen af sektorens retlige rammer og konsolidere disse, således at sektoren bliver i stand til at tage udfordringerne op. Dette indebærer overvågningsforanstaltninger og effektive sanktioner, der skal fjerne urimelig praksis og overtrædelser af den sociale lovgivning. Smuthuller i lovgivningen om adgang til forskellige transportfag/erhvervsmæssige tilladelser, om koordinering af de sociale sikringsordninger, om vikaransatte og om underentreprise med social dumping som mål skal elimineres. Andre spørgsmål, der skal behandles, omfatter passende foranstaltninger til håndtering af skuffeselskaber og proformaselvstændige og en bedre definition af hjemmebase og midlertidig base for mobile arbejdstagere i transportsektoren. EØSU efterlyser en koordineret indsats fra medlemsstaterne på dette område.

10. Procedure

10.1. Udvalget foreslår, at man anvender en deltagelsesbaseret dialog som led i udarbejdelsen af den reviderede version af køreplanen, og henviser i den sammenhæng til sin udtalelse af 11. juli 2012 om transporthvidbog: *Civilsamfundets tilslutning og deltagelse*⁽²¹⁾.

Bruxelles, den 22. april 2015.

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 222 final.

⁽²⁰⁾ EØSU's udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om en europæisk platform for forbedring af samarbejdet i forbindelse med forebyggelse af og afskrækkelse fra sort arbejde (EUT C 458 af 19.12.2014, s. 43.)

⁽²¹⁾ Se fodnote 4.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om civilsamfundets rolle i forbindelserne mellem EU og Albanien**(sonderende udtalelse)**

(2015/C 291/04)

Ordfører: Ionuț SIBIAN

Kommissionen bad ved brev af 4. september 2014 fra kommissær Maroš Šefčovič Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om i overensstemmelse med artikel 262 i traktaten og artikel 9 i samarbejdsaftalen mellem EØSU og Kommissionen at udarbejde en sonderende udtalelse om:

»Civilsamfundets rolle i forbindelserne mellem EU og Albanien«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 27. marts 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på den 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 22. april, følgende udtalelse med 136 stemmer for, 2 imod og 5 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU roser den indsats, Albanien gør for at nærme sig de europæiske standarder ved at fremme demokratiske reformer og bifalder EU's beslutning af 27. juni 2014 om at tildele landet kandidatstatus. EØSU understreger imidlertid betydningen af en mere gennemsigtig og inklusiv tilgang overfor civilsamfundsorganisationerne, herunder arbejdsmarkedets parter, på alle niveauer i tiltrædelsesprocessen.

1.2. Den nationale konsensus om Albaniens integration anerkendes, men man bør udnytte den positive udvikling i 2014 og følge op med konsekvent støtte til reformer. EØSU opfordrer indtrængende regeringen og de politiske partier i oppositionen til at fortsætte den konstruktive og bæredygtige dialog. De mere erfarne civilsamfundsorganisationer kan inddrages ved at fremme en dialogkultur og ved at øge bevidstheden om de politiske partiers ansvar over for deres valgkredse for så vidt angår behovet for på tværs af partigrænser at skabe enighed om reformer samt fremme integritet og gennemsigthed.

1.3. Man bør styrke de strukturer og mekanismer, der skal støtte den civile og den sociale dialog i Albanien, og den institutionelle støtte til involverede interessenter bør sikres på baggrund af såvel nationale midler som EU-støtteordninger.

1.4. De nationale myndigheder bør sikre inddragelsen af såvel civilsamfundsorganisationerne som arbejdsmarkedets parter i samtlige arbejds-/ekspertgrupper, der er forbundet med integrationsprocessen, deres ekspertise taget i betragtning på centrale områder: juridisk reform, beskyttelse af menneskerettigheder, arbejdsmarkedsreformer, inddragelse af unge og socialt iværksætteri, osv.

1.5. Kommissionens statusrapporter bør omfatte inddragelse af civilsamfundsorganisationerne, herunder arbejdsmarkedets parter, i tiltrædelsesprocessen gennem en mere dybtgående analyse af mål og resultater i overensstemmelse med GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlingers retningslinjer om EU's støtte til civilsamfundet 2014-2020 samt GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlingers retningslinjer om EU-støtte til frihed og integritet i medierne i 2014-2020. Vurderingen af fagforeningsrettigheder og de grundlæggende arbejdstagerrettigheder bør foregå i tæt samarbejde med nationale og europæiske fagforeninger og ILO.

1.6. EØSU fremhæver vigtigheden af social dialog og opfordrer alle parter til at gøre bedst mulig brug af de eksisterende institutioner, især det nationale arbejdsmarkedsråd. Det opfordrer regeringen til at gøre mere for at fremme det nationale arbejdsmarkedsråd og høre det mere systematisk om alle politikker, hvori arbejdsgivere og arbejdstagere har en berettiget interesse. Den sociale dialog bør yderligere fremmes på regionalt og lokalt niveau. EØSU mener, at arbejdsmarkedsdialogen bør være en helt almindelig praksis og foregå inden for strukturerede rammer og ikke kun forekomme lejlighedsvis. Desuden bør den være mere effektiv og resultatorienteret.

1.7. EØSU ønsker, at EU-institutionerne gør fremme af arbejdsmarkedsdialogen til en af de vigtigste prioriteter over for Albanien, hvilket bør afspejles i alle de kommissionsprogrammer, der er åbne for Albanien. Dette kræver større deltagelse fra det nationale arbejdsmarkedsråd, som bør inddrages formelt og høres på hvert stadie af tiltrædelsesforhandlingerne og deltage i overvågningen af gennemførelsen af stabiliserings- og associeringsaftalen mellem EU og Albanien. Det nationale arbejdsmarkedsråd bør kunne fremsende bemærkninger og holdninger til EU-institutionerne, når disse evaluerer Albanien's fremskridt hen imod EU-medlemskab.

1.8. EØSU mener, at styrkelse af arbejdsmarkedets parter's kapacitet til at deltage aktivt i arbejdsmarkedsdialogen bør være den væsentligste prioritet i EU's hjælpeprogrammer. Der er behov for hjælp til at udvikle deres evne til effektivt at bidrage til alle økonomiske, sociale og juridiske spørgsmål, herunder til tiltrædelsesforhandlingerne med EU. Deres organisatoriske strukturer, interne kommunikation og kapacitet til at tjene medlemmerne bør styrkes.

1.9. EØSU opfordrer den albanske regering til at udforme en omfattende strategi for bekæmpelse og begrænsning af den grå økonomi. Dette ville forbedre landets økonomiske situation, hindre urimelig konkurrence og dermed skabe bedre økonomiske betingelser og samtidig garantere en bedre overholdelse af arbejdstagernes sociale rettigheder.

1.10. EØSU opfordrer kraftigt den albanske regering til at forpligte sig til en mere præcis og forudsigelig tidsplan og tildele ressourcer til gennemførelse af foranstaltninger i *køreplanen for den albanske regerings politik til fordel for et gunstigere miljø til udvikling af civilsamfundet* og til hurtigt at få etableret et nationalt råd for civilsamfundet.

1.11. Man bør sikre, at det nationale arbejdsmarkedsråd fungerer effektivt ved at fortsætte de regelmæssige møder om emner, der er relevante for arbejdsmarkedet og erhvervslivet. EØSU anbefaler at udvikle det nationale arbejdsmarkedsråd til et ægte socialt og økonomisk råd sin i EU's medlemsstater for bedre at afspejle dets trepartsstruktur.

1.12. EØSU anbefaler, at der etableres et blandet rådgivende udvalg EU-Albaniens civilsamfund, når forhandlingerne om Albanien's tiltrædelse af EU formelt er indledt. Det blandede rådgivende udvalg vil give civilsamfundsorganisationer på begge sider et forum for mere dybtgående dialog og give dem mulighed for at komme med input til de politiske myndigheder om kapitlerne i tiltrædelsesforhandlingerne.

1.13. Udvalgelseskriterierne for medlemmerne i det nationale civilsamfundsråd bør klart fremgå af lovbestemmelser, og civilsamfundsorganisationerne bør støttes i at etablere deres egne gennemsigtige mekanismer i udpegelsen af deres repræsentanter. Det nationale civilsamfundsråds rolle skal være forenelig med de andre forvaltningsstrukturer⁽¹⁾, der har til formål at fremme samarbejdet med og inddragelsen af civilsamfundsorganisationer for at sikre komplementaritet og undgå spild af ansvar og ressourcer.

1.14. Nyligt vedtagne love og bestemmelser (såsom *loven om adgang til information, loven om underretning og høring* samt *Ministerrådets afgørelse nr. 953 vedrørende moms for nonprofitorganisationer*) bør fremmes bedre, og der bør iværksættes mekanismer til sikring af opnåelse af de fastsatte mål. Civilsamfundsorganisationerne bør konsekvent inddrages i bevidstgørelse om lovbestemmelser samtidig med, at man slår til lyd for en effektiv høringsproces og kontrollerer opfyldelsen af lovkravene.

1.15. Gennemsigtighed og undgåelse af interessekonflikter skal fremmes ved at:

- indføre fælles procedurer og standarder for forvaltning og tildeling af offentlige midler på alle niveauer (både centralt og lokalt)
- styrke den interne ledelse og arbejdsmetoderne i støtteagenturet for civilsamfundet under hensyntagen til dets ansvarsområde, sektorens forventninger og dens behov for at interagere med de øvrige strukturer, der har til opgave at lette samarbejdet med og involvere civilsamfundsorganisationerne i beslutningsprocessen, og frem for alt i integrationsprocessen
- lade civilsamfundsorganisationerne selv forbedre deres image og opfordre til medlemskab, medborgerligt engagement og frivilligt arbejde.

⁽¹⁾ Afdelingen for civilsamfundskoordinering i ministeriet for europæisk integration, agenturet for støtte til civilsamfundet, premierministerens centrale koordineringsafdeling for civilsamfundspolitik og afdelinger/kontaktpersoner i ministerier/offentlige organer.

1.16. For at sikre civilsamfundsorganisationernes finansielle levedygtighed og bæredygtighed anbefaler EØSU at lægge særlig vægt på:

- ændringer i de retlige rammer for at tilskynde til donationer (finanspolitiske incitamenter bør overvejes) og fremme udviklingen af virksomhedernes sociale ansvar samtidig med bevidstgørelsestiltag og udvikling af civilsamfundsorganisationernes evne til at få den private sektors lydhørhed
- civilsamfundsorganisationerne bør gøres opmærksomme på de nye skattemæssige bestemmelser, navnlig om moms — som blev indført i december 2014 — og bør overvåge deres gennemførelse for at vurdere fordelene samt opmuntre NGO'er til at iværksætte flere økonomiske aktiviteter og aktiviteter for at rejse flere midler
- anvendelse af et minimums kvalitetsstandarder og procedurer i forvaltningen og tildelingen af offentlige midler til civilsamfundsorganisationer, herunder på lokalt plan, for at sikre lige adgang, ikkediskrimination og gennemsigtighed
- styrkelse af Civilsamfundets støtteagentur for så vidt angår de disponible ressourcer og procedurer (gennemsigtighed vedrørende finansieringsregler og anvendelse af ressourcer, forbedring af dets image og uafhængighed fra enhver politisk indflydelse eller potentiel mistanke om interessekonflikter). National finansiering bør sikre mere institutionel støtte til civilsamfundsorganisationerne, herunder arbejdsmarkedets parter, samt sikre bedre kommunikation med små lokalsamfund og fjerntliggende områder
- opbygning af kapacitet og styrkelse af de lokale organisationer, der anvender gennemsigtighed og etiske standarder, opererer uafhængigt og satser på langsigtede resultater og strategisk vision som potentielle administratorer af EU's bistand i tilfælde af decentraliseret forvaltning af midlerne
- indførelse af en hensigtsmæssig mekanisme, der gør det muligt for regeringen at **udforme, gennemføre og evaluere de offentlige sociale tjenesteydelser i samarbejde med civilsamfundsorganisationerne**. Regeringen kan indgå aftaler om tjenester, der udbydes af civilsamfundsorganisationerne som supplement til dem, der udbydes af offentlige myndigheder og gøre status over igangværende reformer af sociale ydelser og de lokale myndigheder. Kapacitetsopbygning bør dække begge sider: civilsamfundsorganisationerne gennem deres udvikling og anvendelse af nationalt anerkendte standarder for tjenesteydelser, og de lokale myndigheder ved at opbygge tillid og samarbejde med civilsamfundsorganisationer og udvikle passende procedurer for at sikre en gennemsigtig tildeling af midler.

2. Baggrund

2.1. Albanien blev identificeret som en potentiel kandidat til EU-medlemskab under Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i juni 2003. Albanien har nydt godt af EU's autonome handelsforanstaltninger siden 2000 med tildeling af yderligere handelspræferencer under stabiliserings- og associeringsaftalen, der blev underskrevet i 2006. Albanien indgav sin ansøgning om EU-medlemskab i 2009.

2.2. De fem centrale betingelser for indledningen af tiltrædelsesforhandlinger blev fremhævet af Kommissionen i statusrapporten fra 2013: reform af den offentlige forvaltning, uafhængighed, effektivitet og ansvarlighed i retsvæsenet, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, beskyttelse af menneskerettigheder (herunder beskyttelse af romaer, politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling og indførelse af ejendomsrettigheder). Regeringens køreplan for de fem centrale betingelser blev vedtaget i maj 2014.

2.3. I november 2013 vedtog det albanske parlament en resolution om landets tiltrædelse af EU, hvor man godkendte en række foranstaltninger af relevans for optagelsen i EU. Parlamentsudvalget for europæisk integration overvågede regeringens køreplan for de fem centrale betingelser og udøvede desuden sin tilsynsrolle under høringer med ministeren for europæisk integration.

2.4. Den albanske regerings og parlamentets bekræftede støtte til EU-integrationsprocessen var i høj grad medvirkende til, at Albanien den 27. juni 2014 fik status som kandidatland.

2.5. Ikke desto mindre var anden halvdel af 2014 præget af et konfrontationssøgende politisk klima, som hindrede reformfremskridt og en effektiv gennemførelse af de trufne foranstaltninger med henblik på Albanien's tiltrædelse. I december 2014 var en aftale mellem regeringen og oppositionen, støttet af Europa-Parlamentet, med til at bane vejen for en genoprettelse af den politiske dialog i Parlamentet.

2.6. En dialog på højt plan om centrale prioriteter blev lanceret i november 2013 som et redskab til at tilrettelægge samarbejdet mellem EU og Albanien og til at hjælpe Albanien med at fastholde fokus og konsensus om integration i EU. Oprettelsen i september 2014 af de fælles arbejdsgrupper mellem Albanien og Kommissionen om de centrale prioriteter vil være med til at sikre konsekvens i overvågningen af reformfremskridtene samt fremme rummeligheden i debatterne og sikre adgang til ekspertrådgivning og kvalitativ information.

2.7. Lovgivningen om nedsættelse af det nationale råd for europæisk integration blev vedtaget i begyndelsen af marts 2015. Det er vigtigt at gøre denne høringsmekanisme funktionsdygtig og inklusiv og sikre, at de civilsamfundsorganisationer, der indgår i rådet, herunder arbejdsmarkedets parter, er repræsentative og udvælges på en gennemsigtig måde.

3. Politisk, økonomisk og social udvikling

3.1. Albanien fastholdt i årene med international finansiell og økonomisk krise sin makroøkonomiske stabilitet, men står stadig over for betydelige udfordringer. De største økonomiske problemer er den høje arbejdsløshed (18,3 % i første kvartal af 2014) og det udbredte omfang af uformel beskæftigelse (75 %), der udhuler økonomien som helhed, svækker statens budget og betyder, at arbejdstagerne er uden social sikring. Næsten en ud af tre unge er arbejdsløse. Disse problemer samt korruption er de vigtigste faktorer, der får albanere til at emigrere. Siden albanerne fik mulighed for at rejse til udlandet, er en tredjedel af befolkningen flyttet til andre lande.

3.2. Landbruget tegner sig for 19,5 % af BNP og er stadig den sektor, der beskæftiger flest (44,6 % af den samlede beskæftigelse i 2013). 98,2 % af de 303 802 landbrugsbedrifter i Albanien er familiebrug med meget lav produktivitet. Hvad angår investeringer i landbruget mangler der stadig klarhed med hensyn til ejerskab af jordarealer.

3.3. Albanien har ratificeret 80 traktater og konventioner vedtaget af Europarådet. Den seneste rapport fra Europarådets menneskerettighedskommissær ⁽²⁾ fremhæver imidlertid problemet med høj korruption i retsvæsenet, langsom gennemførelse af domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og mangler i lovgivningen vedrørende retshjælp, som hindrer en effektiv adgang til retsvæsenet, især for sårbare personer.

3.4. Albanien har ratificeret 53 ILO-konventioner (hvoraf 46 er trådt i kraft), herunder alle de grundlæggende og centrale konventioner. Komitéen for Gennemførelse af Konventioner og Henstillinger (CEACR) har dog påpeget adskillige gennemførelsesmæssige mangler. I observationerne fra 2014 betragtes handel med børn med henblik på arbejdsmæssig eller seksuel udnyttelse som et praktisk problem trods de nationale myndigheders bestræbelser på at fremme forskellige lovgivningsmæssige foranstaltninger.

3.5. EØSU mener, at Albanien kan blive et multikulturelt og multireligiøst land, hvor kulturelle og religiøse rettigheder samt minoritetsrettigheder beskyttes, og at alt må sættes ind for at bevare dette. De interetniske forbindelser er gode, men der er stadig behov for at forbedre lovgivningen om minoritetsrettigheder. Den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog er endnu ikke vedtaget. EØSU beklager de uregelmæssigheder, som Europarådets rådgivende komité observerede under tællingen i 2011 i forbindelse med de frivillige spørgsmål om nationalitet og religion. EØSU opfordrer derfor de albanske myndigheder til ikke udelukkende at basere sig på sådanne data ved fastlæggelsen af deres politikker.

3.6. Romaer og egyptere har stadig meget vanskelige levevilkår og oplever hyppigt social udstødelse og forskelsbehandling, navnlig i forbindelse med adgang til sundhedspleje, social beskyttelse, uddannelse, beskæftigelse og boliger.

3.7. De retlige og institutionelle rammer vedrørende ikke-forskelsbehandling er blevet forbedret, hovedsagelig som følge af vedtagelsen i 2010 af loven om beskyttelse mod forskelsbehandling og udnævnelsen af kommissæren for beskyttelse mod forskelsbehandling. Der skal følges op på det stigende antal anbefalinger fra kommissæren, når der afsættes ressourcer til at øge den offentlige bevidsthed om eksistensen af loven og den dertil hørende klagemekanisme.

⁽²⁾ Rapport fra Nils Muižnieks, Europarådets menneskerettighedskommissær, efter hans besøg i Albanien fra den 23. til den 27. september 2013.

3.8. Ombudsmandens kontor er aktivt involveret i at fremme menneskerettighederne, og dets aktiviteter bifaldes. Derfor må de albanske myndigheder sikre en stærkere politisk og økonomisk støtte for at gøre det muligt for kontoret at fortsætte sit hverv på effektiv vis og bevare sin uafhængighed og muligheden for at undgå politisk påvirkning. Opfølgningen på Ombudsmandens henstillinger skal forbedres, herunder den seneste henstilling i forbindelse med reformen af den offentlige forvaltning, der medførte en stigning i antallet af klager vedrørende tab af arbejdspladser i offentlige institutioner ⁽³⁾.

3.9. Indsatsen for at øge kvinders repræsentation på centralt niveau (seks ministre ud af ca. 19 er kvinder, og ca. 17 % af parlamentsmedlemmerne er kvinder) og den ramme, der er skabt vedrørende vold i hjemmet, er positive elementer. Ikke desto mindre kræver det yderligere bestræbelser at skabe et mere miljø, der er til gunst for en større repræsentation af kvinder på politiske og offentlige poster, fjerne de resterende kønsdiskriminerende bestemmelser i lovgivningsmæssige retsakter, især forskellen på løn mellem mænd og kvinder og på adgangen til iværksætteraktiviteter og lån.

3.10. Vedtagelsen af den nationale beskæftigelses- og kompetencestrategi 2014-2020 hilses velkommen, men der skal gøres en vedvarende indsats for at komme videre med de planlagte foranstaltninger og sikre midler til strategiens gennemførelse, herunder en effektiv anvendelse af IPA II-bevillingerne (30 mio. EUR).

4. Civilsamfundsorganisationernes situation og rolle

4.1. Forenings- og forsamlingsfriheden er en forfatningssikret rettighed, der i reglen respekteres. Civilsamfundsorganisationerne anerkender og udøver deres ytringsfrihed uden påvirkninger. Mediefrihed vil imidlertid forblive en udfordring, indtil der tages hånd om problemet med gennemsigtighed i forbindelse med finansiering af medierne og påvirkning fra politiske og økonomiske interesser. Gennemførelsen af loven om audiovisuelle medier bør fremskyndes, og medietilsynsmyndighedens (myndigheden for audiovisuelle medier) uafhængighed må sikres i praksis.

4.2. De albanske civilsamfundsorganisationers sektor er fortsat opsplittet og forholdsvis underudviklet. Der foreligger stadig ingen pålidelige officielle tal for det samlede antal registrerede NGO'er ⁽⁴⁾ og endnu færre tal for aktive NGO'er ⁽⁵⁾. Ifølge INSTAT's tal fra 2013 var der på det tidspunkt 2 110 registrerede NGO'er og internationale organisationer. TACSO vurderede i 2011, at omtrent 3 000 civilsamfundsorganisationer var registreret, heraf ca. 450 aktive organisationer.

4.3. Civilsamfundsorganisationerne er størst repræsenteret i større byer, primært i Tirana, og i mindre grad i fjernliggende områder eller landområder. Inddragelse af græsrodsorganisationer, især uden for hovedstaden, forbliver en udfordring, der skal løses som en central finansieringsprioritet med hensyn til både national og EU-finansieret bistand, dvs. ved at tilskynde til anvendelse af institutionel støtte i de nationale finansielle ordninger for civilsamfundsorganisationer, etablere et ressourcecenter eller pålidelige lokale NGO'er, der fokuserer på opbygning af lokalsamfundene, støtte medbestemmelsesprocesser til at løse problemer i lokalsamfundet samt fremme civilsamfundsorganisationernes og det frivillige arbejdes værdier.

4.4. Donorernes strategier og finansieringsprioriteter har i et vist omfang påvirket de områder, hvor albanske civilsamfundsorganisationer er aktive. I begyndelsen havde civilsamfundsorganisationerne mere succes med at levere tjenesteydelser til sårbare grupper inden for uddannelse og med at fremme menneskerettighederne og kvinders rettigheder, hvorimod der i de seneste år mere synligt og effektivt er blevet fokuseret på rådgivning via borgergrupper, tænketanke og menneskerettighedsorganisationer: menneskehandel, fængselsvæsenet, miljø, børns rettigheder, social inklusion og fattigdomsbekæmpelse, vold i hjemmet, inddragelse af unge og LGBT-rettigheder. Den aktive og faglige inddragelse af civilsamfundsorganisationer i overvågningen af det offentlige forpligtelser på centrale områder for tiltrædelse af EU, dvs. reform af retsvæsenet, reform af den offentlige forvaltning, forvaltning af offentlige finanser og gennemsigtig offentlig finansiering, bør støttes yderligere, bl.a. ved at yde landet EU-bistand.

⁽³⁾ Ifølge Ombudsmandens kontor blev 2 337 ansatte fra 14 ministerier frataget deres job i den offentlige forvaltning i perioden januar-september 2014. I alt anlagde 816 afskedigede ansatte (under både tjenstemandsloven og arbejdsloven) sag ved de regionale forvaltningsdomstole.

⁽⁴⁾ Retten i første instans i Tirana er den offentlige myndighed, der alene har ansvaret for registrering af civilsamfundsorganisationer, men der findes intet offentligt tilgængeligt elektronisk register.

⁽⁵⁾ Ministeriet for europæisk integration har registreret 140 NGO'er med henblik på samarbejde.

4.5. Civilsamfundsorganisationernes tilstedeværelse og aktive involvering i beslutningstagning og politikudformning på kritiske områder af det offentlige liv har resulteret i en række vellykkede resultater med hensyn til udvikling af nationale strategier og lovgivning vedrørende civilsamfundsorganisationer. Koalitioner og netværksopbygning bør yderligere fremmes som et middel til at øge sektorintegrationen, opbygge en stærkere stemme i den civile og sociale dialog og til at blive en stærkere partner for offentlige organer og den private sektor.

4.6. Trods manglende juridisk anerkendelse har de albanske civilsamfundsorganisationer engageret sig i at etablere sociale virksomheder. Der er ikke tale om et stort antal organisationer, men de offentlige politikker bør anerkende og støtte promoveringen og udviklingen af socialt iværksætteri, der udvikles på græsrodsniveau. Sociale virksomheder tilfører en merværdi ved at skabe arbejdspladser for dårligt stillede og kan levere innovative løsninger på sociale behov samt gøre bedre brug af lokalsamfundenes potentiale.

4.7. Den nylige vedtagelse af den nye lov om adgang til oplysninger (september 2014) og den nye lov om underretning og høring (oktober 2014) er en positiv udvikling, som bør overvåges nøje for at sikre, at den ledsages af relevante strukturer og mekanismer til systematiske og gennemsigtige processer for høring og dialog mellem de offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationerne. Det væsentlige forberedende arbejde i forbindelse med loven om beskyttelse af whistleblowers bifaldes, og man bør overveje den administrative kapacitet til at gennemføre og udbrede kendskabet til specifikke bestemmelser nøje, inden loven vedtages.

4.8. EØSU bifalder de forbedringer, der er angivet med hensyn til samarbejdet mellem offentlige organer og civilsamfundsorganisationer, og glæder sig over den igangværende offentlige debat om *Køreplanen for den albanske regerings politik om et mere gunstigt miljø for udvikling af civilsamfundet*. Køreplanen fokuserer på ni prioriterede områder, hvor der tages hensyn til de mål, der er fastsat i retningslinjerne for EU's støtte til civilsamfundet 2014-2020, som bør revideres for bedre at kunne tage højde for de specifikke udfordringer, som arbejdsmarkedets parter står over for i forbindelse med den sociale dialog.

4.9. Den 29. april 2014 godkendte regeringen den nationale handlingsplan for 2014-2016 inden for rammerne af partnerskabet om offentlighed i forvaltningen. Ud over at opfylde benchmarkene i handlingsplanen er det vigtigt at intensivere bestræbelserne på at øge bevidstheden om målene og værdierne for partnerskabet om offentlighed i forvaltningen, navnlig på lokalt plan. Samarbejdet med og de effektive bidrag fra koalitionen af civilsamfundsorganisationer til partnerskabet om offentlighed i forvaltningen bør videreføres.

4.10. Såvel regeringen som civilsamfundsorganisationerne har påpeget nødvendigheden af at oprette et nationalt civilsamfundsråd — et rådgivende organ, der muliggør en regelmæssig dialog mellem regeringen og civilsamfundsorganisationerne — og udviklingen af en national strategi for etablering af et gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer som prioriteter.

4.11. Et bæredygtigt og aktivt civilsamfund kan ikke eksistere uden stærke traditioner med frivilligt arbejde, hvilket ikke er udbredt i Albanien. Drøftelserne om at fremme en lov om frivilligt arbejde bør genoptages sammen med centrale foranstaltninger vedrørende oplysning om fordelene ved deltagelse i samfundslivet og tilskyndelse af offentligheden til at engagere sig i frivilligt arbejde.

5. Arbejdsmarkedsdialog og arbejdsmarkedsorganisationer

5.1. Den sociale dialog er afgørende for den økonomiske udvikling og for at sikre den sociale samhørighed, som Albanien har brug for. Det vigtigste institutionelle forum for en trepartsdialog er det nationale arbejdsmarkedsråd, som blev nedsat i 1996, og som i 2014 afholdt fire møder om specifikke emner. Rådet består af syv repræsentanter for ministerrådet og ti repræsentanter for arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer i overensstemmelse med blot nogle af repræsentationskriterierne i ILO's standarder, som stadig drøftes af arbejdsmarkedets parter. På lokalt niveau er der via kommunekontorer og lokale arbejdsformidlingskontorer opstået en trepartsdialog på beskæftigelsesområdet. Regeringen og arbejdsmarkedets parter drøfter muligheden for at udvikle et socialt og økonomisk råd som i andre lande for at håndtere økonomiske spørgsmål bedre.

5.2. Der findes 83 etablerede og aktive fagforeninger i Albanien. Hovedparten er medlem af to sammenslutninger, mens resten er uafhængige. De to største og mest indflydelsesrige sammenslutninger er Sammenslutningen af Fagforeninger i Albanien (KSSH) med 110 000 medlemmer og Foreningen af Uafhængige Fagforeninger i Albanien (BSPSH) med 84 000 medlemmer, som er repræsenteret med fem medlemmer i det nationale arbejdsmarkedsråd. KSSH og BSPSH, der står for ca. 90 % af alle fagforeningsmedlemskaber i Albanien, er til stede i 12 regioner og er hovedsageligt aktive inden for uddannelse og videnskab, offentlig forvaltning, pensioner, industrien, landbruget, fødevareindustrien, folkesundhed, transport, olie, byggeri, tekstiler, håndværk, handel, metalindustrien, den kemiske industri og telekommunikation. Begge er medlemmer af Den Internationale Faglige Sammenslutning (IFS) og observatører i Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS). Fagforeningerne spiller en afgørende rolle for at styrke den sociale dialog i Albanien.

5.3. Der er typisk dannet fagforeninger i den offentlige sektor og i privatiserede virksomheder (tidligere statsejede virksomheder), mens der forekommer færre i den rent private sektor. I løbet af 2014 har fagforeningerne intensiveret deres aktiviteter vedrørende beskyttelse af arbejdstagerne og overenskomstforhandlinger, men de har ikke formået at overvinde deres uenigheder. Interne reformer, der sigter mod at gøre fagforeninger mere uafhængige af politiske partier, bør prioriteres.

5.4. Der er stadig kun tale om en mindre sektordialog og tosidet dialog, primært fordi der ikke findes en dialogkultur og på grund af arbejdsgivernes skepsis over for fagforeninger. Overenskomstforhandlinger er mest udbredte i byområder, navnlig i Tirana i Durres og Vlora, fordi de største virksomheder er koncentreret i disse byer/områder.

5.5. Der er i alt ca. 104 275 aktive virksomheder i Albanien, og halvdelen har hovedsæde i distrikterne Tirana og Durres. I perioden 2012-2013 var der ca. 30 arbejdsgiverorganisationer i landet. »Biznesalbania« (Business Albania) blev i 2010 oprettet som en paraplyorganisation for arbejdsgivere med 24 virksomhedssammenslutninger og en række individuelle virksomheder (sammenslutningerne omfattede mere end 30 000 arbejdsgivere). Biznesalbania er medlem af det nationale arbejdsmarkedsråd og Den Internationale Arbejdsgiverorganisation. Derudover er følgende centrale aktører i den sociale dialog repræsenteret i det nationale arbejdsmarkedsråd: Albanian Agribusiness Council (KASH), der har 12 regionale råd og 21 nationale sammenslutninger som medlemmer, og Council of Employers Organizations of Albania (KOPSH) med 14 medlemsforbund, hvoraf hovedparten er aktive på nationalt niveau.

5.6. Siden 1995 har Albaniens sammenslutning af handels- og industrikamre (70 medlemmer) fungeret som en nonprofitorganisation for at beskytte handels- og industriinteresser i hele landet og give centralregeringen ideer og forslag til at fremme handel og industri. Sammenslutningen koordinerer desuden arbejdet i lokale handelskamre og deres forbindelser med tilsvarende organisationer i andre lande.

5.7. Det nationale arbejdsmarkedsråd blev i 2014 oprettet ved lov som en struktureret mekanisme til at forbedre regeringens dialog med erhvervslivet ⁽⁶⁾. Det nationale arbejdsmarkedsråd letter høringsprocesser og har en rådgivende rolle over for regeringen med hensyn til beslutninger og praksis vedrørende den økonomiske politik. Det bifaldes, at der jævnligt afholdes møder i det nationale arbejdsmarkedsråd, men der bør gøres en indsats fra begge sider for at gøre dialogen mere effektiv og forbedre rådets evne til at føre tilsyn med regeringens forpligtelser over for erhvervslivet.

5.8. Albanien har ratificeret de otte centrale ILO-konventioner, men der kun er sket svage fremskridt med hensyn til arbejdstagerrettigheder og fagforeninger. Der er behov for fremskridt på følgende centrale områder: styrkelse af arbejdstagernes og fagforeningernes rettigheder, sikkerhed for, at regeringen overholder og garanterer overholdelse af de arbejdsretlige regler samt forbedring af den sociale trepartsdialog.

5.9. Den ændrede arbejdsmarkedslov er endnu ikke vedtaget, og der er stadig flere mangler med hensyn til overensstemmelse med de internationale arbejdsmarkedsstandarder. Der forekommer stadig hyppige overtrædelser af arbejdstagernes grundlæggende rettigheder i Albanien, og de mekanismer, der skal hindre og straffe disse overtrædelser, fungerer ikke tilstrækkeligt effektivt.

5.10. Det er afgørende, at arbejdsmarkedets parter inddrages bedre i regeringens økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige politikker, ikke mindst med henblik på tiltrædelsesforhandlingerne med EU. Parterne bør også inddrages i bestræbelserne på at gøre Albanien støtteberettiget under Den Europæiske Socialfond og øvrige EU-fonde. Først da vil arbejdsmarkedets parter i Albanien reelt kunne udfylde deres fremtidige rolle i EU-foraene for deltagelsesdemokrati.

⁽⁶⁾ Arbejdsmarkedsrådet ledes af premierministeren og tæller blandt sine medlemmer de seks største skatteydere i erhvervslivet, fire erhvervsorganisationer og seks personer, der beskæftiger sig med den nationale/global økonomi.

5.11. EØSU støtter den vægt, der i IPA 2015-bistandspakken til Albanien lægges på vækst og beskæftigelse og anbefaler Kommissionen at tage hensyn til arbejdsmarkedets parter særlige behov ved udarbejdelsen af fremtidige indkaldelser af forslag. Desuden bør arbejdsmarkedets parter opfordres til og om muligt uddannes til bedre forberedelse af og ansøgning om EU-støttede projekter.

Bruxelles, den 22. april 2015.

Henri MALOSSE

Formand

For Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om selvregulering og samregulering inden for Den Europæiske Unions lovgivningsmæssige rammer

(initiativudtalelse)

(2015/C 291/05)

Ordfører uden studiegruppe: Jorge PEGADO LIZ

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. juli 2014 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om:

»Selvregulering og samregulering inden for Den Europæiske Unions lovgivningsmæssige rammer« (initiativudtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 31. marts 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 22. april, følgende udtalelse med 117 stemmer for, 46 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Selvregulering og samregulering er mekanismer — spontane eller tilskyndede — til regulering af økonomiske og sociale interesser eller handelsmæssige relationer og fremgangsmåder blandt de forskellige økonomiske aktører (*stakeholders*).

1.2. De bør betragtes som vigtige komplementære eller supplerende instrumenter, men aldrig som et alternativ til den øvrige lovgivning (*hard law*), medmindre der findes et passende retsgrundlag herfor i de grundlæggende bestemmelser.

1.3. Et sådant retsgrundlag findes hverken i EU-traktaterne eller medlemsstaternes forfatninger.

1.4. For at være et gyldigt og anerkendt reguleringsinstrument i ethvert retssystem må dets form og anvendelsesområde defineres af udtrykkelige og bindende retsregler med retsgyldighed på både nationalt og EU-plan. Samtidig skal disse instrumenters egenart respekteres, herunder især den frivillige aftale mellem parterne.

1.5. Et sådant reguleringsinstrument bør indeholde klare bestemmelser om kriterierne for anerkendelsen af dets retsgyldighed, de styrende principper og dets begrænsninger som ledsagende reguleringsinstrument i det pågældende retssystem.

1.6. Uanset hvilke sektorer der er tale om og med det forbehold, at der i særlige tilfælde kan fastsættes specifikke krav, bør disse generelle principper for både selv- og samregulering omfatte følgende:

- a) overensstemmelse med EU-retten og folkeretten, herunder internationale handelsaftaler
- b) gennemsigtighed og åbenhed
- c) de involverede parters repræsentativitet
- d) tidlig høring af de direkte berørte parter
- e) en samfundsmæssig merværdi
- f) uanvendelighed

— når der er tale om fastlæggelse af grundlæggende rettigheder

— og i situationer, hvor reglerne skal anvendes ensartet i alle medlemsstater

- g) mulighed for retlig prøvelse på EU- og nationalt plan
- h) overvågning af graden og effektiviteten af gennemførelsen efter objektive og pålidelige kriterier, der er fastsat på forhånd og udspecificeret efter sektorer og målsætninger
- i) kontrol og overvågning af instrumentets anvendelse ved hjælp af forebyggende eller repressive foranstaltninger for at garantere dets effektivitet
- j) indførelse af et system med økonomiske sanktioner (bøder) eller af anden art såsom ekskludering eller miskreditering af deltagerne
- k) mulighed for regelmæssigt at blive revideret, efterhånden som situationen, lovgivningen og parternes ønsker ændrer sig
- l) klar identificering af finansieringskilderne.

1.7. På EU-plan er den interinstitutionelle aftale (IIA) en vigtig etape i fastlæggelsen af det særlige anvendelsesområde for selv- og samregulering i EU.

1.8. Revisionen af denne aftale bør omfatte:

- a) fastlæggelse af et bindende retsgrundlag
- b) strukturering af IIA som et specifikt instrument i henhold til EUF-traktatens artikel 295
- c) omdefinering af de grundlæggende begreber i henhold til de nyeste retningslinjer i den juridiske faglitteratur, som skelner mellem selv- og samregulering og anerkender mellemformer såsom dem, der udspringer af EU-henstillinger og -meddelelser
- d) klar fastlæggelse af, at tvister skal kunne forelægges alternative udenretslige tvistbilægningssystemer.

1.9. EØSU mener ligeledes, at denne aftale med fordel kunne ledsages af en henstilling til medlemsstaterne om at indføre de samme principper og betingelser på nationalt plan.

1.10. EØSU opfordrer Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne til at prioritere revisionen af IIA som foreslået i denne udtalelse og anmoder om at blive hørt i forbindelse med denne revision.

2. Indledning: formål

2.1. På en lang række områder og inden for mange nationale og internationale instanser har man længe set selvregulering og samregulering som instrumenter, der komplementerer og supplerer de øvrige regler og som er uundværlige, hvis man skal sikre en forsvarlig regulering af en række økonomiske og sociale aktiviteter.

2.2. På EU-niveau har det været EØSU, som navnlig via Observatoriet for Det Indre Marked har været mest engageret i at definere og fremhæve betydningen af selvregulering og samregulering, og det har henvist hertil i en lang række udtalelser, især fra INT-sektionen⁽¹⁾. Det er i denne forbindelse vigtigt at minde om, at der i marts 2008 inden for rammerne af Markedsobservatoriet blev oprettet en database om selvregulering og samregulering, som EØSU fører ajour med de forskellige erfaringer på dette område i medlemsstaterne og EU.

2.3. Emnet er siden blevet behandlet indgående i akademiske kredse af eminente fagfolk, især på områderne aftaleret, corporate governance, social ansvarlighed, internettet, e-handel, produktsikkerhed, liberale tjenesteydelser, miljø, reklame og den audiovisuelle sektor i det indre marked.

2.4. Det, som tydeligvis mangler, er politiske og lovgivningsmæssige overvejelser, som klart definerer de retlige rammer, inden for hvilke disse instrumenter bør anvendes på EU-plan, præciserer deres juridiske karakter, fastlægger betingelserne for deres gyldighed, afgrænser deres anvendelsesområde, klarlægger deres forhold til den øvrige regulering og definerer deres grænser inden for solide, sammenhængende og harmoniserede rammer.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

3. Vigtige begreber og definitioner

3.1. Direkte lovgivning eller »straight regulation« forstås normalt som det regelsæt, staterne fastlægger. Denne form for lovgivning har således et statsligt grundlag og udformes af de traditionelle demokratiske systemer i nationalstaterne og tilsvarende systemer i de supranationale institutioner, som er baseret på demokratiske valg. Eksempler herpå er de love, som Kongressen i USA vedtager, og Den Europæiske Unions forordninger og direktiver. Denne kategori omfatter normalt hele sættet af love i bred forstand, som dikteres af den lovgivende eller den udøvende magt, når denne er bemyndiget hertil ved delegation. Bestemmelserne i denne lovgivning er ledsaget af tvangsmidler til at håndhæve dem, om nødvendigt med magt, og af civil- eller strafferetlige foranstaltninger, som straffer overtrædelser (»hard law«).

3.2. Selvregulering, som er et begreb med rødder i adfærdspsykologien, bruges inden for økonomien som betegnelse for det fænomen, at økonomiske operatører selv underkaster sig visse adfærdsregler indbyrdes eller over for tredjemand på markedet og i samfundet. De aftaler indbyrdes at overholde dem uden nogen ydre tvangsmekanismer.

3.3. Juridiske eksperter har beskrevet en bred vifte af forskellige typer selvregulering efter forskellige mere eller mindre videnskabelige inddelingskriterier, hvoraf følgende skal fremhæves:

- a) direkte eller delegeret selvregulering, alt efter om reglerne udarbejdes alene som følge af parternes selvforpligtelse (også kaldet »privat selvregulering«) eller på foranledning af en overordnet instans (staten, regulerende og sektorspecifikke organer, Den Europæiske Union), som fastsætter visse parametre for obligatorisk overholdelse (også benævnt »offentlig selvregulering«)
- b) juridisk selvregulering — sædvaneretlig eller ifølge retspraksis — alt efter om den udspringer af loven, navnlig en forfatningsmæssig eller overnational lovgivning (f.eks. EU-retten), af traditionel »handelsmæssig skik og brug«, som i dag betegnes som »god praksis«, eller af samlingen af retsafgørelser
- c) national eller tværnational selvregulering (også kaldet »tværnational privat selvregulering«), alt efter om anvendelsesområdet er rent nationalt eller følger af aftaler, som indgås af private operatører, virksomheder, NGO'er, uafhængige eksperter, der fastsætter tekniske standarder i samarbejde med internationale eller mellemstatslige organisationer.

3.4. Endelig forstås samregulering almindeligvis som en form for regulering foretaget af de berørte parter (stakeholders), der fremmes, styres eller kontrolleres af en tredjepart, som enten er et officielt organ eller en uafhængig tilsynsmyndighed, normalt med tilsyns-, kontrol- og i nogle tilfælde sanktionsbeføjelser.

3.5. Selv om de etiske kodekser og adfærdskodekserne ofte opfattes som synonyme, er det to forskellige begreber, som bør holdes adskilte.

3.6. Begge begreber betegner en samling standarder eller regler fastlagt ved selv- eller samregulering. De udgør den mest udførlige omsætning af aftalen mellem parterne om disse standarder og har til formål at gøre regelsættet og den måde, hvorpå det anvendes, gennemsigtigt og tilgængeligt for alle aktører.

3.7. Etiske kodekser vedrører imidlertid etiske standarder for udøvelsen af visse erhverv, hvis udøvere har lovfæstet beføjelse til at regulere sig selv i henhold til national lovgivning eller internationale bestemmelser for udøvelsen af liberale erhverv (læger, advokater, journalister, osv.).

3.8. Mens adfærdskodekser snarere er en samling af regler fastsat ved selv- eller samregulering i den betydning, som anvendes i denne udtalelse.

4. EU's nuværende lovgivningsmæssige rammer for selvregulering og samregulering

A) begreberne »bedre lovgivning«, »intelligent regulering« og »forenkling«

4.1. I EU var det først efter Det Europæiske Råd i Lissabon i marts 2002, at Kommissionen tog det initiativ, der almindeligvis betegnes »Bedre lovgivning« og som bygger på handlingsplanen om bedre lovgivning af juni 2002 ⁽²⁾, efterfulgt af den vigtige interinstitutionelle aftale om »Bedre lovgivning« mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen ⁽³⁾.

4.2. Bedre og — om muligt — mindre lovgivning har altid været et mål for politikken for det indre marked ⁽⁴⁾, som EØSU altid har støttet i flere udtalelser ⁽⁵⁾ med det mål at finde frem til de bedste måder, hvorpå det lovgivningsmæssige miljø kan gøres mere brugervenligt og lettere at forstå for virksomheder, arbejdstagere, forbrugere og civilsamfundets organisationer.

4.3. EØSU har haft lejlighed til at udtale sig indgående og udførligt om disse emner, ikke kun som svar på Kommissionens forslag, men også ved at fremlægge sine egne innovative initiativer som for eksempel »Proaktiv ret: endnu et skridt mod bedre lovgivning på EU-niveau« ⁽⁶⁾.

B) Selvregulering og samregulering inden for EU's nuværende lovgivningsmæssige rammer

4.4. Bortset fra ovennævnte »Interinstitutionel aftale om bedre lovgivning« (IIA) må det erkendes, at spørgsmålet om selv- og samregulering ikke har været særligt præsent i førnævnte overvejelser og initiativer fra Kommissionens side ⁽⁷⁾.

4.5. Visse vigtige aspekter af denne tekst skal fremhæves såsom:

- a) Genåbningen af debatten om fortolkningen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, som nu er fastlagt i artikel 5 i EU-traktaten og protokol nr. 2, og i lyset af hvilke anvendelsen af selv- og samreguleringsmekanismerne skal evalueres;
- b) Indarbejdningen af disse mekanismer i programmerne for »Bedre lovgivning« med henblik på at »lovgive mindre for at lovgive bedre«;
- c) Den klare skelnen mellem disse to mekanismer og den »åbne koordinationsmetode«, hvis anvendelsesområde er specificeret i artikel 6 i EUF-traktaten;
- d) Ligeledes den klare skelnen mellem disse mekanismer og såkaldt »blød lovgivning« ⁽⁸⁾ såsom forberedende eller informative kommissionsdokumenter (f.eks. hvidbøger og grønbøger, handlingsplaner og programmer), fortolkningsmeddelelser såsom de minimis-meddelelsen på det konkurrenceretlige område ⁽⁹⁾ samt konklusioner, erklæringer, afgørelser, henstillinger og udtalelser som fastsat i artikel 288 i EUF-traktaten ⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ Hvidbog om nye styreformer i EU (KOM(2001) 428 endelig, EFT C 287 af 12.10.2001, og meddelelserne »Bedre lovgivning« KOM(2002) 275, 276, 277 og 278 endelig af 5.6.2002.

⁽³⁾ Om dette spørgsmål henvises til artiklerne af Linda A. J. Senden, »Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet« (*Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9. 1. januar 2005) og »Soft Law and its implications for institutional balance in the EC« (*i Utrecht Law Review*, IGITUR, Bind 1, nr. 2, december 2005, s. 79).

⁽⁴⁾ Der henvises til SLIM-projektet — enklere lovgivning for det indre marked (KOM(96) 559 endelig udg. og KOM(2000) 104 endelig).

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

⁽⁶⁾ EUT C 175 af 28.7.2009, s. 26.

⁽⁷⁾ Dette gælder navnlig årsberetningerne om kontrollen med gennemførelsen af EU-retten, rapporterne om strategien til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer og de gentagne strategiske gennemgange af programmet for bedre lovgivning i EU. En undtagelse herfra er dog henvisningerne i Kommissionens arbejdsdokument »Første statusrapport om strategien til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer«, Bruxelles, KOM(2006) 690 endelig af 14.11.2006.

⁽⁸⁾ Se definitionen i Linda Senden, »Soft Law and its implications for institutional balance in the EC« (*Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, Issue 2, december 2005, s. 79).

⁽⁹⁾ Doc. COM(2014) 4136 final af 25.6.2014.

⁽¹⁰⁾ Det er denne type instrumenter og ikke selv- eller samregulering, som Kommissionen eksempelvis henviser til i meddelelsen — Skattepolitik i EU — prioriteringer for de kommende år (KOM(2001) 260 endelig, EFT C 284 af 10.10.2001, s. 6), især i punkt 4.3.

4.6. Denne »aftale« er imidlertid ifølge sin natur blot et »tilsagn« mellem institutionerne og indebærer ikke i sig selv nogen juridisk forpligtelse over for tredjepart⁽¹¹⁾. På den anden side er det navnlig med hensyn til selvregulering Kommissionens opfattelse, at EU-institutionerne bør holde sig på afstand af sådanne frivillige initiativer⁽¹²⁾ og indskrænke sig til at undersøge, om den deri fastlagte praksis er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.

4.7. Med hensyn til samregulering, som IIA synes at give en klar præference, påtager institutionerne sig at fremme aftaler mellem berørte parter og i den forbindelse definere deres afgrænsning, bekræfte deres overensstemmelse med de grundlæggende lovtekster og med de bestemmelser, som giver mulighed for deres udarbejdelse, samt kontrollere deres anvendelse. Man har dog højst i ti tilfælde oplevet, at denne målsætning er ført ud i livet⁽¹³⁾.

4.8. Under alle omstændigheder **definerer IIA ikke egentlige retlige rammer for brugen af disse mekanismer i EU**, bortset fra:

- a) garantien for deres gennemsigthed
- b) bestemmelsen om, at de ikke må anvendes, hvis de grundlæggende rettigheder eller vigtige politiske valg står på spil
- c) eller i situationer, hvor reglerne skal anvendes ensartet i alle medlemsstater.

4.9. **Europa-Parlamentet** har taget spørgsmålet op i nogle beslutninger ud over førnævnte betænkning udarbejdet af Udvalget om Konstitutionelle Anliggender om indgåelse af en interinstitutionel aftale om bedre lovgivning mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen⁽¹⁴⁾.

4.10. **EØSU** har i mange forskellige udtalelser peget på fordelene, men også på begrænsningerne og de klart definerede og velafgrænsede mål for brugen af selvregulering og samregulering⁽¹⁵⁾. Disse synspunkter kan sammenfattes således:

- a) Selvreguleringen skal være i overensstemmelse med lovgivningen og understøttes af denne. Den skal kunne gennemføres, verificeres og kontrolleres. Den skal også være effektiv og indeholde eksplicit klageadgang, især på det grænseoverskridende plan.
- b) Samregulering kombinerer elementer af lovgivningen — især de forudsigelige og bindende elementer — med den mere fleksible selvregulering. Udfordringen for samregulering er at definere, fastholde og bevare politiske mål, og samtidigt tillade større fleksibilitet i de lovgivningsmæssige rammer.
- c) I et politisk demokrati bør privat regulering normalt være en videreudvikling eller anvendelse af den offentlige regulering og eventuelt supplere den på visse områder. Der kan således være tale om uskrevne regler med oprindelse i sædvaneret eller interne regler, som lovgiveren og de offentlige myndigheder eksplicit eller implicit agter at håndhæve: f. eks. etiske kodekser for visse erhverv.

⁽¹¹⁾ Som klart beskrevet af Linda Senden i »Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet«, já citado, onde se lê: »As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms (»agree«, »will«), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: »The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement« (point 38). Secondly, where »agreed acts« are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties«.

⁽¹²⁾ Dette siges tydeligt i Kommissionens handlingsplan for 2002, »I modsætning til samregulering forudsætter selvregulering (eller self-regulation) ikke nødvendigvis en retsakt«, (KOM(2002) 278 endelig, s. 11).

⁽¹³⁾ Hvoraf skal fremhæves:

- a) resolutionen vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, den 1. december 1997, om en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning
- b) Rådets forordning (EF) nr. 80/2009 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (EUT L 35 af 4.2.2009, s. 47). Se flere eksempler: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32859>

⁽¹⁴⁾ Ordfører: Monica Frassoni (A5-0313/2003 af 25. september 2003).

⁽¹⁵⁾ Her skal fremhæves de synspunkter, som EØSU har fremsat i følgende udtalelser:

- EFT C 14 af 16.1.2001, s. 1, om »Regelforenkling i det indre marked«
- EFT C 48 af 21.2.2002, s. 130, om »Regelforenkling« (Tillægsudtalelse)
- EUT C 112 af 30.4.2004, s. 4
- EUT C 255 af 14.10.2005, s. 22, om »Prioriteter for det indre marked 2005-2010«
- EUT C 24 af 31.1.2006, s. 52, om »Metoder til at forbedre EU-lovgivningens gennemførelse og håndhævelse« og ikke mindst informationsrapporten af 24. januar 2005.

- d) Det afhænger af flere faktorer, om samregulering og selvregulering bliver en succes: hensynet til almenvellet, systemets gennemsigtighed, dets aktørers repræsentativitet og kapacitet, forekomsten af evaluerings- og overvågningsmekanismer, overvågningens effektivitet, herunder om nødvendigt sanktioner, og en fælles samarbejdsånd mellem de berørte aktører, de offentlige myndigheder og samfundet som helhed.
- e) Samregulering og selvregulering har en lang række fordele: ophævelse af hindringer for det indre marked, regelforenkling, fleksibel og hurtig anvendelse, aflastning af lovgivningsmekanismerne og ansvarliggørelse af deltagerne.
- f) Men der skal også peges på deres begrænsninger, som primært afhænger af overvågningens og sanktionernes effektivitet, usikkerhed om, hvorvidt alle parter følger de aftalte adfærdsregler, betingelserne for fuld overensstemmelse med alle gældende bestemmelser og kravene til en passende lovgivningsramme på områderne sundhed, sikkerhed og tjenesteydelser af almen interesse, som nævnt i disse udtalelser.

5. Den rolle, som regulering, selvregulering og samregulering spiller: definition af retsgrundlaget

A) Behovet for et retsgrundlag

5.1. Den Europæiske Union defineres i sin oprettelsesakt som et retsfællesskab i lighed med det velkendte begreb retsstat. I et retsfællesskab er gyldigheden af enhver bestemmelse afhængig af en bemyndigende bestemmelse, som først og fremmest skal findes i den grundlæggende lovtekst og efterfølgende i de forskellige retsakter i regelhierarkiet.

5.2. EU's oprettelsesakt udgøres i dag af EU- og EUF-traktaterne, der har samme juridiske værdi (artikel 1, stk. 3, i EU-traktaten), og EU's charter om grundlæggende rettigheder, som nu er en integrerende del ligeledes med samme værdi (artikel 6 i EU-traktaten). Enhver regel i EU's regelsæt skal have hjemmel i en bestemmelse i denne oprettelsesakt, hvad enten der er tale om tildeling af en direkte beføjelse til at lovgive eller om uddelegering af denne beføjelse (delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, der er omfattet af artikel 290 og 291 i EUF-traktaten).

5.3. De beføjelser, som EU har i henhold til traktaten, er kun dem, som medlemsstaterne har tildelt EU efter princippet om kompetencetildeling (artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, i EU-traktaten), idet der skelnes mellem enekompetence og delt kompetence (artikel 2, stk. 1 og 2 i EUF-traktaten). Endvidere begrænses EU's beføjelser i deres fortolkning og anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (artikel 5, stk. 3 og 4, i EU-traktaten).

5.4. EU kan kun uddelegere sine lovgivningsbeføjelser, hvis det udtrykkeligt er bemyndiget hertil, og EU kan kun uddelegere beføjelser, som det har fået tildelt (artikel 13, stk. 2, i EU-traktaten).

5.5. Eftersom EU-institutionernes (Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen) anerkendelse af et andet forum som »alternativ« til sin egen lovgivende kompetence nødvendigvis må forstås som en »uddelegering« af de tildelte beføjelser, forekommer det at være afgørende for gyldigheden som »EU-bestemmelse«, at denne mulighed for uddelegering er klart fastlagt i oprettelsesakterne, omend udøvelsesmåde, gennemførelsesbestemmelser og nærmere betingelser kan overlades til den afledte ret.

5.6. Det forholder sig imidlertid således, at det intetsteds i oprettelsesakterne, herunder i EU's charter om grundlæggende rettigheder, er muligt at finde et sådant udtrykkeligt — endsiø implicit — retsgrundlag, end ikke ud fra en meget bred fortolkning af artikel 11 i EU-traktaten.

5.7. Endelig udgør IIA ikke i sig selv en EU-retskilde, og den tillader heller ikke med bindende virkning for tredjemand uddelegering af beføjelser, som det fremgår af aftalens definition af anvendelsen af **alternative** reguleringsmekanismer, »når EF-traktaten ikke kræver, at der anvendes et specifikt retligt instrument« (punkt 16).

5.8. Bortset fra den »legitimering«, der er at finde i forskellige retsinstrumenter i den afledte ret, og den mere eller mindre detaljerede definition af de principper og betingelser, som disse mekanismer skal opfylde for at blive anerkendt af EU's lovgivende institutioner, **så mangler der en bemyndigende bestemmelse, som giver disse institutioner beføjelse til at give afkald på deres lovgivningskompetence og uddelegere den til disse mekanismer som et legitimt alternativ til de lovgivningsinstrumenter, der er fastsat i traktaterne.**

B) Et specifikt instrument til definition af selvregulering og samregulering

5.9. Et helt andet spørgsmål er, om man ikke i stedet for at betragte disse mekanismer som et alternativ til EU's lovgivningskompetence snarere bør se dem som et **supplement til EU-lovgivningen inden for lovgivningsrammer, der er fastlagt og defineret på forhånd i fuld gennemsigthed**.

5.10. Efter udvalgets mening bør sådanne rammer have en generel karakter, der tager udgangspunkt i traktaterne og i charteret om grundlæggende rettigheder, og ikke overlades til et skøn fra gang til gang i forbindelse med hver enkelt afledt retsakt.

5.11. En sådan definition bør nedfældes i **en specifik interinstitutionel aftale med bindende karakter i henhold til artikel 295 i EUF-traktaten**, og dens anvendelse bør kunne prøves ved Domstolen.

5.12. Endvidere og ud fra den betragtning, at EU har beføjelse til at »tilråde« medlemsstaterne at følge den model, der indføres på EU-plan, i deres nationale retssystemer for selv- og samregulering på nationalt, regionalt eller lokalt plan, mener udvalget, at et passende instrument vil være en **henstilling**, som gentager de principper og krav, der fastlægges i den nye IIA, og opfordrer medlemsstaterne til at vedtage og gennemføre dem på de nævnte niveauer i deres nationale retssystem.

5.13. Endelig mener EØSU, at det bør have mulighed for at udtale sig om denne nye aftale forud for dens underskrivelse i sin egenskab af repræsentativt organ for det organiserede civilsamfund (artikel 304 i EUF-traktaten).

C) Omdefinering af grundlæggende begreber

5.14. Den nye IIA bør omdefinere de relevante begreber og forskellige former for selv- og samregulering, så de passer bedre til virkeligheden.

5.15. Faktisk svarer den definition, der gives i IIA af begreberne samregulering og selvregulering, ikke til nogen kendte juridiske begreber, og der skelnes heller ikke korrekt mellem de to former set i forhold til de retlige rammer, de henhører under.

5.16. Hertil kommer, at der i virkeligheden er flere end de to typer, som er defineret i IIA. For eksempel tager aftalen ikke højde for de tilfælde, hvor visse ordninger følger af en kombination af »blød lovgivning« (f.eks. henstillinger) eller af private aftaler (f.eks. »round tables«), og det samme gælder private tværnationale reguleringsaftaler.

5.17. Endelig kommer IIA ikke ind på den rolle, som EU's tilsynsmyndigheder bør spille som uafhængig »tredjepart«, der ikke deltager i udformningen af og forhandlingerne om aftaler om samregulering, ligesom det er tilfældet med flere regulerende myndigheder på nationalt plan i en række sektorer.

D) Grundprincipper og væsentlige krav

5.18. En vigtigere del af den fremtidige IIA er en klar og præcis generel definition af alle grundprincipper og væsentlige krav, som mekanismerne for selv- og samregulering skal opfylde for at blive anerkendt og/eller anbefalet af EU.

5.19. Det er vigtigt at bemærke, at der kan indføres forskellige former for selvregulering på EU-plan uden for IIA's rammer på grundlag af aftale- og foreningsfriheden. Disse er helt legitime, hvis de overholder de generelle principper i EU-retten, men de kan kun anerkendes inden for rammerne af IIA, hvis de opfylder de deri fastsatte krav.

5.20. Den nuværende interinstitutionelle aftale definerer allerede nogle af disse som nævnt ovenfor, som bør bevares, men måske i en mere veldefineret form. Dette gælder især de tilfælde, hvor disse mekanismer ikke kan anvendes, dvs. hvis grundlæggende rettigheder eller vigtige politiske valg står på spil, eller i situationer, hvor reglerne skal anvendes ensartet i alle medlemsstaterne.

5.21. Men den juridiske faglitteratur og flere økonomiske aktører har indkredset en række andre principper og krav, der kan sammenfattes som følger:

- a) Selv- eller samreguleringen skal være i almenvellets interesse og ikke kun til gavn for de regulerede enheder.
- b) Den skal til enhver tid opfylde alle love og juridiske krav i Europa begyndende med målene og bestemmelserne i EU-traktaten, EU's charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention. Den skal også være forenelig med folkeretten og internationale handelsaftaler, navnlig WTO's bestemmelser.
- c) Den skal kunne prøves ved domstolene på EU- og nationalt plan.
- d) Den skal være gennemsigtig og give praktiske oplysninger, som er tilgængelig for alle uden uoverkommelige vanskeligheder eller omkostninger, og reguleringens målsætninger skal angives klart og utvetydigt.
- e) Dens gennemførelse skal kunne overvåges efter objektive kriterier og pålidelige indikatorer, som på forhånd er fastsat af Kommissionen ved hjælp af forudgående eller efterfølgende konsekvensanalyser, som kan udføres direkte eller eventuelt overdrages til uafhængige offentlige eller private evalueringseksperter, der skal være behørigt certificerede.
- f) Parternes repræsentativitet bør være garant for en effektiv håndhævelse af de aftalte standarder og for bestemmelsernes troværdighed og effektivitet. Repræsentativiteten bør være proportionel med den pågældende erhvervsgren, branche eller sektor og med de aftalte bestemmelser. Den skal evalueres om nødvendigt kvantitativt (antal og andel af medlemmer i organisationen) og frem for alt kvalitativt (kapacitet til at intervenere i marken for at legitimere de vedtagne bestemmelser og håndhæve dem).
- g) Forudgående høring af de direkte berørte parter er også et vigtigt element for at godtgøre værdien og kvaliteten af forskrifterne samt deres effektivitet.
- h) Overvågning, evaluering og opfølgning af de regler, der er aftalt ved selv- og samregulering, bør omfatte forebyggende foranstaltninger eller sanktioner som garanti for deres effektivitet, herunder især:
 - 1) mekanismer for selvkontrol og selvdisciplin, herunder forudgående konsekvensanalyser ⁽¹⁶⁾
 - 2) databaser, der sikrer en mere effektiv opfølgning ⁽¹⁷⁾
 - 3) indførelse af et certificerings- eller kvalitetsmærke ⁽¹⁸⁾
 - 4) vedtagelse af nationale kodekser til gennemførelse af den europæiske adfærdskodeks ⁽¹⁹⁾

⁽¹⁶⁾ Som eksempel herpå kan nævnes:

en mekanisme for selvkontrol fastlagt af European Federation of Engineering Consultancy Associations (EFCA) for at sikre overholdelse af adfærdskodeksen fra 1992 for entreprenør- og konsulentvirksomheder
de bindende bestemmelser i en etisk kodeks for advokater i EU, vedtaget i 1988 af Rådet for Advokater i Den Europæiske Union (CCBE)

disciplinærudvalget for en adfærdskodeks for porteføljeformidlere for at sikre dens overholdelse og om nødvendigt pålægge sanktioner såsom påmindelse, advarsel eller fratagelse af bestalling

European Advertising Standards Alliance (EASA), der blev oprettet i 1992 for at fremme og koordinere selvregulering i reklamebranchen

kontrol af den korrekte anvendelse af aftalen, der blev indgået i Berlin i 1995 mellem regeringen og virksomhederne om betingelser og kontrol vedrørende drivhuseffekten gennem en nedbringelse af CO₂-emissionerne i Tyskland i medfør af Kyoto-aftalen. Kontrollen varetages af Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

⁽¹⁷⁾ Dette gælder for eksempel databasen over ingeniøruddannelsesinstitutioner, som blev oprettet i 1987 af European Federation of National Engineering Associations (FEANI) i henhold til en europæisk etisk kodeks, som sikrer gensidig anerkendelse af uddannelser og kvalifikationer; den har 30 000 medlemmer.

⁽¹⁸⁾ Eksempler herpå er det mærke, som European Insurance Committee har indført som symbol på tilslutning til en europæisk kodeks for god praksis på internettet, og mærkerne for sikker e-handel, som følger af adfærdskodeksen for fjernsalg.

⁽¹⁹⁾ Dette gælder for eksempel en adfærdskodeks, som blev vedtaget i 1995 og ændret i 2004 af Federation of European Direct Selling Associations.

- 5) fastlæggelse af tekniske specifikationer parallelt med standarderne ⁽²⁰⁾
 - 6) udarbejdelse af praktiske vejledninger i anvendelsen af reglerne ⁽²¹⁾
 - 7) indførelse af et system med økonomiske sanktioner (bøder) eller af anden art såsom ekskludering eller inddragelse af tilladelser.
- i) Endelig bør selv- og samreguleringens bestemmelser kunne revideres og ændres regelmæssigt, efterhånden som situationen, lovgivningen og parternes ønsker ændrer sig.

5.22. Kommissionen skal også efter en afvejning af hensynet til retssikkerhed og fleksibilitet afgøre, om disse strukturerende elementer skal anføres i IIA eller et bilag med samme juridiske værdi, som eventuelt lettere kan ajourføres, uden at dette må svække garantierne for høring af alle berørte parter.

5.23. Denne generelle definition må ikke begrænse den mulighed — som udtrykkeligt bør stå i IIA — at der for hver enkelt retsakt, som åbner op for anvendelsen af disse mekanismer, fastlægges særlige betingelser og krav, der er specifikt afpasset til den pågældende sektor, således som det allerede er tilfældet i en række forordninger og direktiver, hvori der henvises hertil.

E) Vigtigste anvendelsesområder

5.24. Udvalget er i princippet af den opfattelse, at ingen sektorer må udelukkes under ét.

5.25. Det erkender dog, at der er sektorer, hvor der på grund af de konkrete omstændigheder er behov for større forbehold eller større præcision af vilkårene og betingelserne for anvendelse af selv- og samregulering. Det gælder navnlig finansielle tjenesteydelser, offentlige tjenesteydelser og forsyningspligtigheder, som — skønt de ikke direkte vedrører grundlæggende rettigheder — alligevel påvirker udøvelsen af disse rettigheder, som f.eks. forbrugerrettigheder, hvilket EØSU har påpeget i flere udtalelser.

5.26. De foretrukne områder er især dem, der vedrører corporate governance og virksomhedernes sociale ansvar samt økonomiske forbindelser.

5.27. Det hilses derfor velkommen, at Kommissionen på det seneste har taget initiativer såsom CoP-plattformen (*Pilot Community of Practice for better self and co-regulation*), der er baseret på Kommissionens meddelelse om virksomhedernes sociale ansvar ⁽²²⁾, og har støttet aftalen mellem de store internetudbydere med henblik på et sikrere internet. Desuden bifaldes de initiativer, der følger af direktivet om elektronisk handel ⁽²³⁾ og af forskellige EU-instrumenter.

F) Fordele og ulemper

5.28. EØSU har i tidligere udtalelser peget på fordelene ved at anvende mekanismer til selv- og samregulering. De vigtigste fordele kan ud fra tidligere EØSU-udtalelser resumeres således: ophævelse af hindringer for det indre marked, regelforenkling, fleksibel og hurtig anvendelse, aflastning af lovgivningsmekanismerne og ansvarliggørelse af deltagerne.

5.29. Men der skal også peges på deres begrænsninger, som primært afhænger af overvågningens og sanktionernes effektivitet, betingelserne for fuld overensstemmelse med alle gældende bestemmelser og kravene til en passende lovgivningsramme på områderne sundhed, sikkerhed og tjenesteydelser af almen interesse, som nævnt i disse udtalelser ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ For eksempel de kvantificerede krav til begrænsning af vaskemaskinens energiforbrug, som blev fastlagt af European Committee of Domestic Equipment Manufacturers (CECED) i 1999 i samarbejde med Kommissionen.

⁽²¹⁾ Dette gælder for eksempel:
— en vejledning om de fastlagte uddannelsesstandarter i overensstemmelse med de faglige regler for europæiske konservatorer/restauratorer
— en brugervejledning for internettjenesteudbydere, der blev udarbejdet i 2001 af Milanos handelskammer for at fremme god praksis på dette område.

⁽²²⁾ KOM(2011) 681 endelig.

⁽²³⁾ Direktiv 2000/31/EF (EFT L 178 af 17.7.2000, s. 1).

⁽²⁴⁾ Informationsrapport INT/204 af 24.1.2005 om »Samregulering og selvregulering i det indre marked — den nuværende situation«.

G) Alternative former for bilæggelse af tvister

5.30. De udenretslige tvistbilægelsesordninger er nu efter en lang og omtumlet udviklingsproces reguleret af en EU-lovgivning i form af forordningen om onlinetvistbilæggelse og direktivet om alternativ tvistbilæggelse ⁽²⁵⁾, som nu afventer gennemførelse i de forskellige medlemsstater.

5.31. Selv om det ud fra et rent teoretisk synspunkt ikke er afgørende vigtigt for etableringen af mekanismer til selv- og samregulering, vil EØSU gerne opfordre til, at det i den fremtidige IIA klart fastsættes, at disse mekanismer for at være gyldige altid skal ledsages af en henvisning til muligheden for forelæggelse for alternative udenretslige tvistbilægelsesordninger i overensstemmelse med de nævnte EU-instrumenter.

H) EU-institutionernes, medlemsstaternes og civilsamfundets rolle

5.32. Ved implementeringen af disse instrumenter har alle parter i lovgivningsprocessen hver deres ansvar, som det er vigtigt, at de påtager sig.

5.33. For det første påhviler det Kommissionen at tage initiativ til at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet og Rådet om revision af den nuværende IIA efter de her opstillede kriterier.

5.34. Civilsamfundet og især EØSU bør høres om forhandlingsoplægget, og den endelige ordlyd af aftalen bør forelægges EØSU til udtalelse inden dens formelle vedtagelse.

5.35. Medlemsstaterne bør via deres parlamenter og under udøvelse af de beføjelser, de har i henhold til traktaterne mht. evaluering af nærhed og proportionalitet ligeledes tage stilling, og regeringerne bør forpligte sig til at følge de samme principper i de nationale retsordener.

5.36. Endelig bør EU-Domstolen og de nationale domstole tildeles de beføjelser og midler, der er nødvendige for at kontrollere lovligheden af de trufne foranstaltninger.

Bruxelles, den 22. april 2015.

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²⁵⁾ Forordning (EU) nr. 524/2013 og direktiv 2013/11/EU (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 1 og s. 63).

BILAG

til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Følgende punkt i sektionens udtalelse, som blev erstattet med en ændring vedtaget af forsamlingen, fik mindst en fjerdedel af stemmerne (forretningsordenens artikel 54, stk. 4):

Punkt 5.21 h)

»Kontrol og opfølgning af de regler, der er aftalt ved selv- og samregulering, bør omfatte forebyggende foranstaltninger eller sanktioner som garanti for deres effektivitet, herunder især:

1. mekanismer for selvkontrol og selvdisciplin, herunder forudgående konsekvensanalyser
2. databaser, der sikrer en mere effektiv opfølgning
3. indførelse af et certificerings- eller kvalitetsmærke
4. vedtagelse af nationale kodekser til gennemførelse af den europæiske adfærdskodeks
5. fastlæggelse af tekniske specifikationer parallelt med standarderne
6. udarbejdelse af praktiske vejledninger i anvendelsen af reglerne
7. indførelse af et system med økonomiske sanktioner (bøder) eller af anden art såsom ekskludering eller inddragelse af tilladelser.«

Afstemningsresultat

For:	91
Imod:	41
Hverken for eller imod:	28

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en industripolitik for den europæiske glassektor

(2015/C 291/06)

Ordfører: Josef ZBOŘIL**Medordfører: Enrico GIBELLIERI**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. juli 2014 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

»En industripolitik for den europæiske glassektor«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), som vedtog sin udtalelse den 24. marts 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 22. april 2015, følgende udtalelse med 144 stemmer for, 3 imod og 6 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Den økonomiske tilbagegang har haft en alvorlig indvirkning på glasindustrien og konsekvenserne har været nedsat kapacitet og produktion samt et betydeligt tab af arbejdspladser. For at sikre arbejdspladser og oprette et passende investeringsklima for Europas glasindustri, således at den kan forblive på forkant med innovationen, er det vigtigt at imødegå disse store udfordringer ved hjælp af en europæisk industripolitik for glasindustrien. Denne politik skal søge at finde en balance mellem de tre søjler for bæredygtighed: økonomisk, social og miljømæssig.

1.2. EU skal anvende alle tilgængelige værktøjer for at sætte skub i efterspørgslen og udnytte glasprodukters potentiale til at støtte overgangen til en lavemissions-, energieffektiv og cirkulær økonomi og dermed skabe betydelige forretnings- og beskæftigelsesmuligheder. Der skal udformes målrettede initiativer, herunder mål og effektive foranstaltninger, der skal reducere energiforbruget i bygninger og sikre en hurtig udvikling af et EU-energimærke for vinduer, støtte til F&U, bedre glasindsamling og -genanvendelse samt en politikbaseret tilbagevenden til økonomisk vækst i centrale sektorer (f.eks. byggeriet, bilindustrien og vedvarende energikilder).

1.3. En industripolitik for den europæiske glassektor skal styrke de europæiske producenters konkurrenceevne: ved at sikre lige konkurrencevilkår med konkurrenter fra tredjelande med hensyn til de kumulative omkostninger, der opstår som følge af gennemførelsen af EU's miljølovgivning, ved at sikre en bedre regulering og forudsigelige rammevilkår og ved at imødegå de høje energipriser i den kommende energiunion. I den henseende kræver indvirkningen på SMV'er særlig opmærksomhed, og der må gives passende støtte om nødvendigt. Den kommende evaluering af de kumulative omkostningers konsekvenser for sektoren, der vil blive gennemført af Kommissionen, bør tjene som et udgangspunkt for gennemførelsen af dagsordenen for »bedre regulering«, som Kommissionens formand Jean-Claude Juncker er fortaler for.

1.4. Visse sektorer i Europas glasindustri lider under illoyal handelspraksis og skal beskyttes mod en sådan. Det er bydende nødvendigt, at EU handler hurtigere i form af effektive handelsforanstaltninger, når den fair konkurrence er i fare. Derudover bør der gennemføres en grundig evaluering af følgevirkningerne for glasindustrierne i EU af nye eller fremtidige handelsaftaler.

1.5. Der er brug for en politik, der i højere grad kan sikre, at uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemerne tager højde for arbejdsmarkedets behov. Erhvervsuddannelser kan yde et bidrag i overgangsfasen, men den europæiske glasindustri har også brug for at tiltrække nye talenter og fastholde sin førerposition på innovationsområdet.

1.6. Det er vigtigt at koordinere og harmonisere EU's politikker (energi, klima, forskning, handel, miljø, konkurrence, beskæftigelse m.m.). Inddragelsen af arbejdsmarkedets parter overordnet set og især etableringen af en europæisk sektordialog kan danne grundlaget for en industripolitik for glasindustrien.

1.7. Revisionen af EU's emissionshandelssystem for tiden efter 2020 skal baseres på solid dokumentation og tage højde for sektorens begrænsede råderum hvad angår en yderligere reduktion af drivhusgasemissionerne. Glasindustrien må derfor fuldt ud beskyttes mod risiciene for CO₂-lækage i tiden efter 2020, og indtil der foretages en sammenlignelig indsats for at reducere drivhusgasemissionerne i konkurrenternes hjemlande. EU's emissionshandelssystem skal sikre, at anlæg til fremstilling af glas i fuldt omfang modtager den gratis tildeling af kvoter, de har brug for ifølge referenceværdien og de reelle produktionsniveauer. Derudover bør mængden af gratis kvoter ikke reduceres mere end det skønnede potentiale for reduktion af drivhusgasemissioner i sektoren.

1.8. Selvom en vellykket model for en cirkulær økonomi har fungeret i de sidste 40 år i glasemballagesektoren, er der behov for en proaktiv politik for at anerkende og fastholde denne indsats og skabe gode resultater i andre delsektorer. Der må navnlig skabes incitamenter til genanvendelse i sektoren for bygningsglas, således at lokale glasindsamlingsordninger kan videreudvikles.

1.9. Alt i alt har glasindustrien gjort bemærkelsesværdige fremskridt med hensyn til mobiliseringen af interne ressourcer, samtidig med at problematikken vedrørende lige konkurrencevilkår stadig i vid udstrækning er uløst. Det er nødvendigt at tage hånd om dette aspekt, hvis der skal udformes en effektiv industripolitik for glasindustrien. Under anerkendelse af glasindustriens betydning for værdikæderne bør denne politik fremme forskning og efterspørgslen efter »intelligent« glas og produkter med nye karakteristika.

2. Indledning

2.1. Glas er et inert materiale, der fremstilles af en række rigelige naturressourcer og genbrugsglas. Det er et fuldt ud genanvendeligt produkt, der er højt værdsat for dets væsentligste kendetegn (dvs. fordelene i form af sundhed og komfort, fødevarerkonservering, naturlig belysning i bygninger osv.). Det anvendes også i mange applikationer, der sparer energi eller fremstiller vedvarende elektricitet, og i mange højteknologiske applikationer. Derudover gør dets karakteristika det til et inspirerende råstof for mange kunstnere, arkitekter m.m., og det bidrager dermed til Europas kulturelle omdømme og image i hele verden.

2.2. Den samlede glasfremstilling i EU var på mere end 33 mio. ton i 2012, hvilket gør EU til verdens største glasproducent. Produktionsværdien udgjorde ca. 35 mia. EUR i 2012. Glassektoren så i 2013 ud som følger: emballageglas 20 278 000 tons (Europa er den største producent af emballageglas på verdensplan), planglas 8 095 000 tons, forstærket fiberglas 664 000 tons, husholdningsglas 1 108 000 tons, specialglas 670 000 tons og andre produkttyper.

2.3. Industrien beskæftiger direkte ca. 200 000 mennesker i 200 virksomheder i hele Europa, lige fra SMV'er til multinationale selskaber. Det vurderes, at industrien på indirekte vis skaber over 500 000 arbejdspladser. Industrien er koncentreret i ni lande (Tyskland, Polen, Frankrig, Tjekkiet, Italien, Spanien, Det Forenede Kongerige, Belgien og Østrig). Glasindustrien i EU findes ofte i områder med historiske rødder eller familietraditioner inden for glasfremstilling.

2.4. Produktionen i sektoren er faldet betydeligt, især i planglassektoren (reduktion på 20 % i produktionen mellem 2007 og 2012). Dette indebærer en reduceret kapacitet og et betydeligt tab af arbejdspladser.

2.5. Der er en reel risiko for, at den europæiske glasindustri bliver uigenkaldeligt svækket. Der er imidlertid tale om en vigtig industri for Europa, ikke kun på grund af dens fremragende position på verdensmarkedet, men også på grund af denne industris centrale bidrag til andre sektorer og teknologier (f.eks. touch screen-teknologier, vedvarende energi, OLED-belysning). F.eks. leverer emballageglassektoren til førende europæiske mærker, der bidrager med 21 mia. EUR til EU's positive handelsbalance. Glas spiller en vigtig rolle i overgangen til en konkurrencedygtig energi- og ressourceeffektiv økonomi. Det er derfor vigtigt, at Europa udvikler en industripolitik for glassektoren.

3. Den europæiske glasindustri — generelle karakteristika

3.1. Glasindustrien er meget kapitalintensiv. Denne karakteristika er mere udtalt i de indledende (upstream) produktionsled i glasfremstillingen, hvor basisprodukterne fremstilles. Det er vigtigt at støtte en stærk upstream-sektor i Europa, der er i stand til at støtte innovation og vitalitet i værdikæden.

3.2. Som et resultat af den økonomiske krise, et fald i efterspørgslen fra nøglesektorer (f.eks. byggeriet og bilindustrien) og større konkurrence fra producenter i tredjelande, der satser på EU-markedet, kan der observeres følgende tendenser:

- I planglassektoren har 12 ud af 62 fabrikker i EU standset produktionen. Derimod blev der bygget ni nye fabriksanlæg i naboregioner mellem 2008 og 2012 (billigere arbejdskraft, energi og råstoffer samt CO₂-lækage) og yderligere 16 planlægges bygget inden 2016. Nogle anlæg satser på EU-markedet (f.eks. i Algeriet).
- Der er ikke bygget nye emballageglasfabrikker i Europa, mens 13 nye produktionsenheder er blevet annonceret uden for Europa.
- Glasfibersektoren er også blevet ramt. Ud af i alt 9 producenter i EU er én lukket, og alle andre har omstruktureret og reduceret arbejdsstyrken med 45 % siden 2008.
- I sektoren for bordservice sker der ligeledes en omstrukturering, og krystalindustrien har mistet mange SMV'er og arbejdspladser (Bøhmen og Murano).

3.3. Følgende investeringstendenser ses for nærværende i visse store glassektorer:

- Inden for byggesektoren har koncerner i planglassektoren globale investeringsstrategier. Investeringer uden for Europa er blevet prioriteret i disse strategier i de senere år, hovedsageligt som følge af en manglende efterspørgsel i EU. Derudover investerer sektoren, hvor der med rimelighed kan forventes potentiel vækst og erhvervsvenlige produktionsvilkår.
- Bilfabrikanterne bestemmer i høj grad, hvor investeringer i glas til bilindustrien placeres. Investeringerne foretages nær bilfabrikanterne, idet afstanden er en afgørende faktor af logistiske grunde.
- I emballageglassektoren investeres der i gennemsnit for 610 millioner EUR om året. På grund af behovet for korte afstande er emballageglas en lokal industri, der er forbundet med føde- og drikkevarer samt farmaceutiske sektorer (over 50 % af alle glasflasker og -krukker leveres til kunder inden for en radius af 300 km). Imidlertid er konkurrencen fra konkurrerende materialer hård på disse markeder.
- I sektoren for bordservice og husholdningsglas foretages de fleste investeringer uden for Europa på grund af det ekstreme omkostningspres. Situationen forværres som følge af stor import fra Asien og Mellemøsten.
- Sektoren for forstærket fiberglas er reelt global og oplever igen og igen forskellige former for dumping (fra f.eks. kinesisk side). Placeringen af investeringer afhænger derfor i høj grad af omkostningsniveauet.

3.4. På trods af disse alarmerende tendenser nyder Europa fortsat godt af en førerposition. Industriens historiske karakter i Europa har gjort det muligt at opbygge et erfaringsgrundlag, knowhow og en kvalificeret arbejdsstyrke. Europas industrier investerer fortsat i F&U, både i avancerede produktionsteknikker og mere sofistikerede produkter, tjenester og netværk.

4. Bæredygtighed

4.1. Bæredygtighed som et ledende princip udgør en overordnet ramme, og alle politikker og foranstaltninger bør stemme overens med dette princip. En industripolitik for glasindustrien skal søge at finde en balance mellem de tre søjler for bæredygtighed: økonomisk, miljømæssig og social.

BÆREDYGTIGHEDENS ØKONOMISKE DIMENSION

4.2. Selvom 80 % af handelen i glasindustrien foregår internt i EU, øges den eksterne konkurrence i visse delsektorer. Det er derfor vigtigt, at industripolitikken for Europas glassektor styrker de europæiske producenters konkurrenceevne.

4.3. Industripolitikken skal tage hånd om følgende problemstillinger:

- de høje energipriser i Europa (f.eks. 37 % af produktionsomkostningerne ved planglas) og klimapolitikens konsekvenser for denne energiintensive sektor
- de kumulative omkostninger, der opstår som følge af, at EU's miljølovgivning gennemføres, uden at der sikres lige konkurrencevilkår set i forhold til konkurrenter uden for Europa, og uden finansiell støtte til de nødvendige tilpasninger, navnlig for SMV'er
- bedre regulering og forudsigelige retlige rammebetingelser, der støtter langsigtet beslutningstagning, er en nødvendighed i glasindustrierne, der er kendetegnet ved investeringer med en lang tidshorisont.

4.4. Europas glasindustrier bør beskyttes mod illoyal handelspraksis. Både sektoren for endeløse glasfibre og sektorerne for plan- og specialglas lider under illoyal handelspraksis fra kinesiske konkurrenters side, og Kommissionen skal fortsat være agtpågivende, hvad angår problemet med omgåelse af afgifter. Generelt set er det bydende nødvendigt, at EU handler hurtigere i form af effektive handelsforanstaltninger, når den fair konkurrence er i fare. Derudover bør der gennemføres grundige evalueringer af følgevirkningerne for glasindustrierne i EU af nye eller fremtidige handelsaftaler.

4.5. EU har ikke overvundet følgerne af den finansielle krise og oplever en alvorlig mangel på investeringer. Investeringerne i EU er faldet med over 430 mia. EUR siden højdepunktet i 2007. Investeringsniveauerne i EU ligger 270 mia. til 340 mia. EUR under de historisk set bæredygtige normer. Et lavt investeringsniveau hæmmer genopretningen på kort sigt og bringer den langsigtede vækst i glasindustrien i fare⁽¹⁾. I betragtning af glasproduktets merværdi bør EU anvende alle tilgængelige værktøjer til at udvikle disse produkters potentiale til at støtte overgangen til en lavemissions- og energieffektiv økonomi. Idet glassektoren har et betydeligt potentiale for spillovereffekter, bør forskning og udvikling fremmes yderligere. Dette indebærer iværksættelse af en politik baseret på en koordineret tilbagevenden til økonomisk vækst.

4.6. I planglassektoren kan et yderligere potentiale frigøres ved hjælp af mål og effektive foranstaltninger til reduktion af energiforbruget i bygninger samt hurtig udvikling af et EU-energimærke for vinduer. Udskiftning af ineffektive vinduer med effektivt isolerede ruder kan betyde en besparelse på op mod 100 mio. tons CO₂ om året og samtidig støtte den lokale jobskabelse. Idet glasfiberforstærkninger ligeledes giver mulighed for at fremstille letvægtskompositmaterialer, bidrager de til EU's indsats for at dekarbonisere transportsektoren.

4.7. En undersøgelse fra Kommissionen om glasindustriens konkurrenceevne fra 2008⁽²⁾ kortlagde på korrekt vis industriens styrker og svagheder samt muligheder og trusler. Glasindustrien har gjort bemærkelsesværdige fremskridt, samtidig med at problematikken vedrørende lige konkurrencevilkår stadig i vid udstrækning er uløst. Det er nødvendigt at tage hånd om dette aspekt, hvis der skal udformes en effektiv industripolitik for glasindustrien.

BÆREDYGTIGHEDENS SOCIALE DIMENSION

4.8. Den globale økonomiske tilbagegang og de industrielle tendenser beskrevet oven for har resulteret i tab af arbejdspladser i glasindustrien. Højborgene for glasindustrien er blevet særligt hårdt ramt som følge af lukninger af glassmeltningsanlæg og deraf følgende indirekte tab af arbejdspladser. I hele Europa er der ligeledes gået arbejdspladser tabt i tilknytning til forarbejdningsaktiviteterne længere fremme i værdikæden, f.eks. i SMV'er.

4.9. En effektiv EU-industripolitik kræver, at der ses nærmere på sektorens karakteristika. For glassektorens vedkommende skal en sådan politik mobilisere koordinations- og samarbejdsmekanismer, der kan ledsage omstruktureringen. Sammen med arbejdsmarkedets parter har de nationale og regionale myndigheder en vigtig rolle at spille med hensyn til håndteringen af den økonomiske omstillings sociale dimension.

4.10. Glasindustriens udvikling afhænger ligeledes af dens evne til at fastholde og videreudvikle arbejdsstyrkens færdigheder og kompetencer. Det er derfor vigtigt yderligere at styrke denne europæiske knowhow. Der er brug for en politik, der kan sikre en hensigtsmæssig uddannelse, erhvervsuddannelse og beskæftigelse samt skabe bedre overensstemmelse mellem uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemerne og arbejdsmarkedets behov.

⁽¹⁾ Jean-Claude Junckers investeringsplan »En investeringsplan for Europa« COM(2014) 903 final — Bilag 1.

⁽²⁾ ECORYS et al. — FWC Sector Competitiveness Studies for the European Commission — Competitiveness of the Glass Sector — 2008.

4.11. På et åbent og dynamisk arbejdsmarked må den europæiske glasindustri blive mere attraktiv, navnlig for unge arbejdstagere. Investeringer i energieffektivitet i byggesektoren, forbedret glasindsamling og -genanvendelse, F&U og innovation i glasindustrien vil skabe betydelige beskæftigelsesmuligheder.

4.12. En industripolitik for glasindustrien bør udformes med støtte fra en social dialog på sektorplan, der giver arbejdsmarkedets parter mulighed for at udveksle oplysninger om alle relevante aspekter af fælles interesse for denne industris fremtid i Europa.

BÆREDYGTIGHEDENS MILJØMÆSSIGE DIMENSION

4.13. Glasindustrien er energiintensiv, hvoraf følger, at en reduktion af energiforbruget både er en økonomisk nødvendighed og et løbende mål. Glasindustrien har været i stand til at reducere sit energiforbrug pr. enhed gennem de seneste årtier og imødekomme EU's krav (en 55 procents reduktion for planglasindustrien mellem 1970 og 2000, samtidig med at produktionen fordobledes). Som konstateret i udtalelsen CESE 1205/2009 har glasindustrien imidlertid allerede nået de eksisterende fysiske grænser for aktuel viden, og de bedste til rådighed stående glasproduktionsteknikker anvendes allerede i vid udstrækning. Derfor er råderummet for en yderligere reduktion af energiforbruget i glasfremstillingen yderst begrænset.

4.14. Glasindustrien hører under emissionshandelssystemet, og alle dens sektorer anses for at være udsat for risikoen for CO₂-lækage. Kommissionens kvantitative vurdering fra 2014 viser en stigning i risikoen for CO₂-lækage på 20 % i planglassektoren sammenlignet med den tidligere vurdering fra 2009. Emissionshandelssystemet indebærer en hurtig reduktion af den gratis tildeling af CO₂-kvoter til sektorer, hvor der er en risiko for CO₂-lækage. Dette svækker den europæiske glasindustri konkurrenceevne set i forhold til tredjelande. Glasindustrien må derfor fuldt ud beskyttes mod risiciene for CO₂-lækage, indtil der foretages en sammenlignelig indsats for at reducere drivhusgasemissioner i konkurrenternes hjemlande. Denne effektive beskyttelse mod CO₂-lækage skal garantere, at de bedst præsterende anlæg hvad angår drivhusgasemissioner i fuldt omfang modtager de gratis kvoter. Kvoterne skal modsvare de reelle produktionsniveauer. Omfanget af gratis kvoter bør ikke reduceres hurtigere end det skønnede potentiale for reduktion af drivhusgasemissioner i sektoren. Generelt set overstiger den nye klimapakke uden tvivl sektorens kapacitet til afbødende foranstaltninger. Det ville være mere hensigtsmæssigt at realisere dekarbonisering i sektorer, der ikke indgår i emissionshandelssystemet, såsom bygninger.

4.15. En vellykket model for en cirkulær økonomi har fungeret i de sidste 40 år i glasemballagesektoren (71 % af alle glasflasker i EU genanvendes). For at anerkende og støtte industriens indsats bør EU overveje at prioritere permanente materialer, der kan genanvendes på ubestemt tid uden nogensinde at miste kvalitet, i sine politikker for emballage og affald.

4.16. Der må skabes incitament til genanvendelse i sektoren for bygningsglas. En række politiske instrumenter bør overvejes for at give lokale initiativer til indsamling og genanvendelse af bygningsglas mulighed for at udvikle sig. På europæisk niveau bør der opstilles individuelle mål for specifikke typer af bygnings- og nedrivningsaffald, og kontroller før nedrivning eller renovering af tertiære bygninger kan gøres obligatoriske. Dette vil øge demontering, sortering og indsamling af ruder til genanvendelsesformål.

4.17. Genanvendelse har afgørende betydning for glasindustrien, idet brugen af glasaffald bidrager til at reducere den mængde af energi, der kræves for at smelte glas, og nedbringe CO₂-emissionerne. Den har potentiale til at skabe beskæftigelse i sektoren og bidrage til EU's målsætning om en cirkulær økonomi.

Bruxelles, den 22. april 2015.

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremme af EU's indre marked gennem samarbejde mellem sektoren for biomedicinsk teknik og pleje- og sundhedssektoren

(2015/C 291/07)

Ordfører: Edgardo Maria IOZIA

Medordfører: Dirk JARRÉ

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. juli 2014 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at udarbejde en udtalelse om:

»Fremme af EU's indre marked ved at kombinere biomedicinsk teknik med pleje- og sundhedssektoren«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), som vedtog sin udtalelse den 24. marts 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 23. april, følgende udtalelse med 135 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Biomedicinsk teknik er ikke bare en delmængde af den moderne lægevidenskab. Den moderne lægevidenskab sikrer frem for alt vigtige fremskridt gennem anvendelse af produkterne fra biomedicinsk teknik ⁽¹⁾.

1.2. Sektoren for biomedicinsk teknik vil få stadig større betydning som følge af den teknologiske udvikling og nye teknologiers potentiale for at forbedre pleje og revalidering, hvilket udgør et vigtigt skridt fremad, når det gælder sundhedspleje og livskvalitet. Dette er naturligvis ikke den eneste sektor, som er relevant her, men det er en sektor, som får stadig større betydning.

1.3. I Europa stiger efterspørgslen efter konstant pålidelige og sikre sundhedsydelser af god kvalitet, som er til at betale, og samtidig er de offentlige udgifter under pres. Med et stadig større antal ældre og et faldende beskætningsgrundlag er det på høje tid, at Den Europæiske Union tager sine sundhedssystemer op til revision og sørger for, at de gennem tilførsel af tilstrækkelige ressourcer bliver tilgængelige for alle samt effektive og bæredygtige.

1.4. Hvis vi i det 21. århundrede skal have en sund befolkning, der har adgang til en god sundhedspleje, har vi brug for systemtekniske tiltag, som ændrer plejepraksis i tråd med de skiftende behov og integrerer lokale, regionale, nationale og globale netværk for sundheds-IT.

1.5. Adgangen til sundheds- og plejeydelser skal anerkendes som en grundlæggende rettighed. EØSU understreger betydningen af at inddrage de potentielle brugere af de produkter, som leveres af sektoren for biomedicinsk teknisk — navnlig patienterne og deres familier, men også sundheds- og plejepersonale — i beslutningsprocesserne med henblik på sammen med eksperter i biomedicinsk teknik at afgøre, hvilken retning forskningen inden for biomedicinsk teknik og den efterfølgende udformning af produkter og tjenesteydelser skal tage, så de modsvarer de egentlige behov og præferencer, nemt kan forvaltes og dermed tjener deres formål bedre. Der må også tages højde for spørgsmål vedrørende tilgængelighed, sikkerhed, mulig afhængighed og databeskyttelse.

1.6. Adgangen til biomedicinsk teknik og dertil knyttede tjenester bør fremmes, navnlig i de lande, som halter bagefter på disse områder. Selv om der allerede er blevet afsat en del midler til sundhedsmæssige foranstaltninger, som har med aldring, e-sundhed, sundhedsfremme og uddannelse at gøre, anbefaler vi på det kraftigste, at strukturfondene i højere grad anvendes til at skabe sundhedsmæssig trivsel.

1.7. Oprettelsen af et indre marked, hvor biomedicinsk teknik integreres med pleje- og sundhedssektoren, i kombination med IKT og en systematisk tilgang til sundhedsinformatik — herunder indsamling, bearbejdning og anvendelse af information i sundhedsvæsenet — samt telemedicin, vil indebære enorme fordele for Den Europæiske Union og i høj grad øge kvaliteten og effektiviteten af sundhedsplejen for alle.

⁽¹⁾ J.F. Kennedy, André C. Linnenbank, EAMBES (EØSU-høring).

1.8. EØSU støtter bedre udnyttelse af »mere EU på sundhedsområdet« med fire grundlæggende elementer:

- harmonisering af den eksisterende lovgivning
- gennemførelse af den eksisterende lovgivning
- forskning, udvikling og innovation
- lige adgang med særlig fokus på sårbare grupper i samfundet.

1.9. EØSU anbefaler, at man gør følgende:

- fuldt ud sørger for sundhedspleje og lige adgang til sundhedspleje for alle
- yder løbende støtte til sundhedsspørgsmål i uddannelsessystemet og inden for forskning og innovation
- tilskynder de politiske beslutningstagere til at indføre et system for formidling af innovation
- sørger for bedre information til og fra markedet
- deler information med den brede offentlighed for at fremme tilliden til innovation
- sørger for såvel horisontal som vertikal kommunikation
- styrker markedskontrollen for at garantere forbrugernes sikkerhed
- styrker proceduren for standardisering af medicinsk udstyr
- indarbejder e-recepter i alle EU-landenes nationale strategier
- sikrer tilgængelighed, interoperabilitet og åbne kilder for e-sundhed
- ændrer systemet med henblik på resultatmåling i stedet for mikrofinansiel kontrol
- gør den rolle, som sektoren for medicinsk udstyr spiller i økonomien og inden for sundhedspleje mere synlig; f.eks. gennem en egen kategori for biomedicinsk teknik og plejesektoren på hjemmesiden <http://ec.europa.eu/research/health>
- konsoliderer finansieringen af forsknings- og udviklingsaktiviteter og produktudvikling ⁽²⁾
- stiller finansiering til rådighed for forvaltning, udbredelse og udnyttelse af innovationer
- foretager en gennemgang af alle systemer for godtgørelse og finansiering, da den nuværende situation er overvejende vanskelig og kan medføre et betydeligt tab af kompetencer og faglighed.

1.10. Europa bør følge USA's eksempel og anerkende disciplinen som en selvstændig videnskab. Dette vil også bidrage til at fremme europæiske virksomheders internationale konkurrenceevne.

1.11. EØSU støtter EU's målsætninger om at:

- forbedre folkesundheden ved at gøre livreddende oplysninger tilgængelige ved hjælp af e-sundhedsværktøjer
- øge kvaliteten af og adgangen til sundhedsydelser ved at gøre e-sundhed til en del af sundhedspolitikken og koordinere EU-landenes politiske, økonomiske og teknologiske strategier
- gøre e-sundhedsværktøjerne mere effektive, brugervenlige og bredt accepterede ved at inddrage fagpersoner og patienter i strategier og designprocesser på området samt i gennemførelsen.

⁽²⁾ Manfred Bammer, direktør for Biomedical Systems, AIT (EØSU-høring).

1.12. Uddannelse og beskæftigelsesegnethed for civilingeniører i biomedicinsk teknik og bimolekylær teknik er strategiske faktorer i udviklingen af et moderne samfund, da den tætte forbindelse mellem produktionsaktivitet og menneskers sundhed bliver stadig mere central for den sociale organisation og dermed også i industrien og servicesektoren.

1.13. De vigtigste aktiviteter, hvor der i dag er brug for specialister inden for biomedicinsk teknik, er:

- fremstilling, markedsføring og evaluering af medicinsk udstyr (til forebyggelse/diagnosticering/behandling/revalidering), særlige materialer, implantabelt udstyr, proteser og robotsystemer til biomedicinsk anvendelse
- strategier relateret til ibrugtagning og vedligeholdelse af biomedicinsk udstyr og biomedicinske systemer
- ydelser inden for biomedicinsk teknik, både når det gælder offentlige og private sundhedsfaciliteter, sport og underholdningsbranchen
- telemedicin og telematikapplikationer inden for sundhedsrelateret diagnosticering og behandling
- medicinsk informatik, dvs. sundhedsinformationssystemer og software til behandling af biomedicinske data og data til biomedicinsk billedbehandling
- bioteknologi og celleteknologi
- lægemiddel- og fødevarerindustrien til at analysere og kvantificere interaktionen mellem stoffer og biologiske parametre
- fremstillingsindustrien generelt: produkters/processers ergonomi og teknologiers påvirkning af menneskers sundhed.

1.14. EU's og de nationale regelsæt har ikke været i stand til at holde trit med den rivende teknologiske udvikling, hvilket navnlig gælder inden for additiv produktion, og derfor er der et dobbelt behov for lovgivning. Dels er der brug for særlige regler, der primært behandler standarder og certificering, dels er det nødvendigt med en reevaluering af den eksisterende lovgivning med udgangspunkt i additiv produktion.

1.15. Noget, der i høj grad vækker bekymring, er, at medicinsk udstyr anses for at være industriprodukter og derfor kan certificeres af private organer. Det er derfor nødvendigt at udvikle en mere specifik og dækkende garanti for, at certificeringen er af høj kvalitet. EØSU støtter Europa-Parlamentets beslutning af 2. april 2014 om medicinsk udstyr.

1.16. Der bør rettes en særlig opmærksomhed mod den rolle, som rumforskningsprogrammer spiller, da disse også kan føre til vigtige nyskabelser på det medicinske område.

1.17. EØSU anbefaler, at Kommissionen tager initiativ til en undersøgelse af biomedicinsk teknik i Europa, som analyserer, hvilke fordele dette område indebærer for industrien og sundhedssektoren. Det er meget vigtigt at analysere den indbyrdes sammenhæng mellem foranstaltninger, der påvirker sundhedsmarkedet, og foranstaltninger, som vedrører sektoren for biomedicinsk teknik.

1.18. Der er behov for en tidsramme på mindst ti år, hvis man skal etablere et sammenhængende program for sundhedsydelser, som tilstræber en effektiv udnyttelse af nye teknologier inden for sundhedspleje. Dette er i modstrid med Kommissionens mandatperiode på kun fem år, som betyder, at visioner og strategier konstant skifter. Der er et stort behov for en stabil vision og faste målsætninger som en hjørnesteen for effektiv sundhedspleje i fremtiden. Det er nødvendigt at sørge for sundhedspleje til alle og lige adgang til denne pleje gennem innovation af produkter og ydelser samt et langsigtet perspektiv og konsekvente politikker og strategier rettet mod at gennemføre målsætningerne.

2. Indledning

2.1. »Det bør være vores fælles ambition at sikre, at alle europæere er digitale, online og sunde, og at Europa griber muligheden og lægger sig i spidsen på dette voksende og yderst innovative marked«. Neelie Kroes, tidligere næstformand for Kommissionen.

2.2. »Biomedicinsk teknik er en tværfaglig videnskab, der er baseret på lægevidenskab, biologi og teknik. Biomedicinsk teknik har afgørende betydning for en række stærkt innovative teknologier, produkter og processer inden for sundhedssektoren. Biomedicinsk teknik bør ses som en selvstændig disciplin, så man bedre kan udnytte ressourcerne og få fuldt udbytte af de tilknyttede muligheder. Det er derfor vigtigt, at EU anerkender den biomedicinske tekniks fulde potentiale og dermed fremmer forskningssamarbejde på området«. Sådan blev biomedicinsk teknik defineret på den politiske workshop for eksperter om biomedicinsk teknik, der blev afholdt i Europa-Parlamentet den 27. marts 2012.

2.3. Biomedicinsk teknik eller medico- og bioteknologi omfatter områder såsom biomedicinsk elektronik, biomekatronik, biomedicinske instrumenter, biomaterialer, biomekanik, bionik, celle-, vævs- og genteknologi, klinisk teknologi, teknik anvendt inden for neurovidenskab, billeddiagnosticering og medicinsk billeddannelse, ortopædisk bioteknik, rehabiliteringsteknologi, systemisk fysiologi, bionanoteknologi og neuroteknologi.

2.4. Biomedicinsk teknik er en nøglesektor for den europæiske konkurrenceevne. Her følger en række data ⁽³⁾:

- I øjeblikket er der tale om et marked af en størrelse på 100 milliarder EUR (det skønnes, at verdensmarkedet i 2020 vil udgøre 514 mia. USD)
- 25 000 virksomheder, hvoraf 90 % er SMV'er
- 575 000 arbejdspladser
- Det er den sektor med flest patentansøgninger: 10 412 i 2012
- Kort produktlivscyklus (ca. 18 måneder)
- Inden for rammerne af Horisont 2020 kanaliserer EU 8 mia. EUR ind i ny sundhedsforskning (ud af 80 mia. EUR over syv år)
- I IMI Europe's partnerskab for sundhed (2008-2024 partnerskab), 5 mia. EUR (Kommissionen 50 %, EFPIA 50 %) ⁽⁴⁾.

2.5. Befolkningens aldring, stadig mere alvorlige kroniske sygdomme og stigende udgifter til sundhedspleje er ved at udvikle sig til globale udfordringer. Da teknologien spiller en central rolle inden for sundheds- og plejesektoren, er forskning, innovation, sikkerhedsspørgsmål og udvikling inden for biomedicinsk teknik, som har med pleje- og sundhedssektoren at gøre, en stor udfordring, der får stadig større samfundsøkonomisk betydning.

2.6. Et godt helbred er afgørende for trivsel, økonomisk velstand og bæredygtig udvikling. Sundhedssektoren drives af videnskabelige og teknologiske fremskridt, som har betydning for beskæftigelse, innovation, bæredygtig udvikling og vækst. Ifølge Verdenssundhedsorganisationen (WHO) har sundhedsteknologi en stor betydning, når man skal øge kvaliteten af sundheds- og plejeydelser, herunder når man skal løse sundhedsproblemer og forbedre menneskers livskvalitet.

2.7. Blandt de vigtige udfordringer er følgende:

- fokus på øget forebyggelse og tidlig diagnosticering ved hjælp af nye teknologier
- effektivitetsbaseret og ikke blot evidensbaseret medicin (f.eks. indførelse af nye procedurer i sundhedsplejen via teknologisk støtte såsom teletjenester)
- bevis for omkostningseffektivitet, hvilket ofte er vanskeligt på grund af de forskelligartede finansieringssystemer på sundhedsområdet i Europa

⁽³⁾ Ruxandra Draghia-Akli, direktør for sundhed, GD for Forskning og Innovation, Europa-Kommissionen (EØSU-høring).

⁽⁴⁾ Se fodnote 3.

- situationer med mange berørte aktører og forskellige aktørers konkurrerende interesser
- det faktum, at det afhængigt af det medicinske udstyrs klassificering og opfindelsen faktisk kan tage op til ti år fra idéstadiet til tilbagebetaling
- fremme af indførelsen af omkostningseffektive foranstaltninger, der bl.a. kan bygge på helt nye teknologier og eventuelt også fjernteknologier, gennem fastlæggelse af hensigtsmæssige tilbagebetalingsordninger.

2.8. Det nye felt præcisionsmedicin ⁽⁵⁾ kan spille en rolle i forbindelse med følgende:

- det at alle patienter er forskellige: unikke sekvenser
- behovet for skræddersyede lægemidler
- kolonier af celler er genetisk forskellige og sameksisterer i cancer
- delkolonier af celler fremkommer efter behandling ved selektion eller nye mutationer
- behandlingseffektiviteten afhænger af den enkeltes arvmasse
- sekvensbaseret prognose kan justere behandlingens intensitet.

2.9. På trods af at biomedicinsk teknik blev anerkendt som fag i 1998 af det fjerde rammeprogram for forskning og innovation, er den nuværende EU-lovgivning på området fragmenteret. Biomedicinsk teknik behandles i USA som en separat disciplin med selvstændige metodologiske teknikker og analyseteknikker.

2.10. OECD rapporterer, at sundhedsudgifterne i 2012 overordnet set lå på gennemsnitligt 9,3 % af BNP i OECD-landene, mens de i USA lå på 16,9 % af BNP, hvilket er den højeste andel i OECD ⁽⁶⁾. I Europa anvendes i gennemsnit 10,4 % af BNP på sundhed. Af dette tal går omkring 7,5 % til medicinske teknologier, men med signifikante forskelle mellem EU's medlemsstater. Endvidere ligger udgifterne til medicinsk teknologi i Europa på omkring 195 EUR pr. capita (vægtet gennemsnit), sammenlignet med 380 EUR pr. capita i USA ⁽⁷⁾.

2.11. Biomedicinsk teknik forventes at blive det hurtigst voksende jobmarked i USA i løbet af de næste par år. Ifølge det amerikanske bureau for beskæftigelsesstatistik (BLS) forventes ansættelser af civilingeniører i biomedicinsk teknologi at stige med 27 % mellem 2012 og 2022 ⁽⁸⁾.

2.12. I 2012 og 2013 lå erhvervet som civilingeniør i biomedicinsk teknologi øverst på listen over »Best Jobs in America« ⁽⁹⁾.

2.13. I Europa beskæftiger sektoren direkte omkring 575 000 personer. Mange af dem er ansat i innovative kvalitetsjob for højt kvalificerede medarbejdere. Der er næsten 25 000 virksomheder, der beskæftiger sig med medicinsk teknologi, hvoraf 95 % er SMV'er, som også investerer i forskning og udvikling. Markedets størrelse vurderes pt. at ligge på rundt regnet 100 milliarder EUR. Baseret på producentpriser skønnes Europas marked for medicinsk teknologi at udgøre omkring 30 % af verdensmarkedet. Det er det næststørste marked for medicinsk teknologi efter USA (ca. 40 % af verdensmarkedet) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Prof. Ștefan N. Constantinescu, leder af Signal Transduction & Molecular Haematology Unit. Medlem af Ludwig Institute for Cancer Research Ltd, de Duve Institute, Université catholique de Louvain. (EØSU-høring)

⁽⁶⁾ OECD, sundhedsstatistik 2014.

⁽⁷⁾ The European Medical Technology Industry in Figures. MedTech Europe 2013.

⁽⁸⁾ <http://www.bls.gov/ooh/architecture-and-engineering/biomedical-engineers.htm>

⁽⁹⁾ <http://money.cnn.com/pf/best-jobs/2013/snapshots/1.html>

⁽¹⁰⁾ Se fodnote 7.

2.14. Europa-Kommissionen er i gang med at revidere lovgivningen og de teknologiske krav til udstyr og diagnostik og er involveret i webstreaming af viden og færdigheder.

2.15. Branchen for medicinsk teknologi bidrager i vidt omfang til den europæiske økonomi og til konkurrenceevnen ved at levere et stort antal arbejdspladser af høj kvalitet, tiltrække omfattende investeringer udefra og skabe innovationscentre. Denne sektor frembyder et enormt markedspotentiale for europæisk industri, et potentiale der bør udnyttes.

2.16. Nanoteknologier spiller en meget vigtig rolle ⁽¹¹⁾. Vi kan nu anvende nano- og biomaterialer på innovativ vis inden for følgende områder:

- kræft
- åreforkalkning
- Alzheimers sygdom
- diabetes
- slidgigt
- øjensygdomme
- funktionshæmning
- infektionssygdomme og betændelsessygdomme.

Den nuværende situation i EU: Over 700 virksomheder i EU, som beskæftiger sig med nanomedicin og biomaterialer: 650 mio. EUR investeret i det syvende forskningsrammeprogram ⁽¹²⁾.

2.17. Et rigtig godt eksempel på det samarbejde, som er uundværligt på dette felt, finder man i Flandern, Belgien, under overskriften »MedTech Flanders« ⁽¹³⁾. Det behandler samlet set alle de behov, der skal dækkes, hvis man skal gøre fremskridt inden for biomedicinsk innovation — fra samarbejde på tværs af sektorer til procesoptimering, effektiv udnyttelse af menneskelige ressourcer, finansielle aspekter osv.

Det hjælper eksisterende MedTech-virksomheder med:

- intern netværksdannelse og videndeling
- synlighed udadtil
- deling af udstyr og infrastruktur
- lovgivnings- og kvalitetsanliggender
- menneskelige ressourcer og ansættelse
- tilbagebetaling
- adgang til kapital
- coaching for erhvervslivet
- udvikling af nye virksomheder/aktiviteter
- sammensmeltning af faggrupperne klinikere, teknikere og iværksættere
- at bringe teknologi og innovation tættere på patienterne
- styrkelse af det generelle økosystem
- bedre støtte til kliniske forsøg

⁽¹¹⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Nanovidenskab og nanoteknologi: En europæisk handlingsplan for 2005-2009« (EUT C 185 af 8.8.2006, s. 1).

⁽¹²⁾ Nicolas Gouze, generalsekretær i ETP Nanomedicine (EØSU-høring).

⁽¹³⁾ Prof. Pascal Verdonck, NCBME, Senior full professor »biomedicinsk teknik«, Gent Universitet; leder af Maria Middelaers-institut, Gent (EØSU-høring).

- dataindsamlingssystemer
- mere effektive og omkostningseffektive sundhedsydelser.

3. Bemærkninger

3.1. De muligheder, der opstår som følge af stadig mere individualiseret behandling og sofistikeret design af skræddersyede lægemidler, udstyr, behandlinger, software osv. fører til nye muligheder for europæisk industri og SMV'er. Den enorme og hurtigt voksende sektor for almen sundhedspleje af ældre, handicappede og kronisk syge, navnlig hjemmepleje, gør endvidere intelligente omgivelser til et vigtigt spørgsmål, da sådanne intelligente omgivelser forbedrer livskvaliteten og sikkerheden i hjemmet, ikke mindst for personer, som ikke har råd til at være i pleje uden for hjemmet. Nye teknologier burde forbedre sundheden og sikkerheden på arbejdspladsen og give personalet mere tid til personlig assistance til børn, ældre, handicappede og kronisk syge.

3.2. Den 2. april 2014 vedtog Europa-Parlamentet en lovgivningsmæssig beslutning om Europa-Kommissionens forslag til en forordning om medicinsk udstyr. En af de foranstaltninger, som er særlig vigtig, er inddragelsen af Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) i lovgivningen om medicinsk udstyr, dvs. i udpegelsen af og tilsynet med bemyndigede organer. En anden foranstaltning vedrører opprioriteringen af andre organers roller, herunder den nye Koordinationsgruppe for Medicinsk Udstyr (MDCG), bestående af repræsentanter for de relevante myndigheder i medlemsstaterne, og Vurderingsudvalget for Medicinsk Udstyr (ACMD), en gruppe af videnskabelige eksperter, som bistår MDCG. Europa-Parlamentet slår i sin beslutning til lyd for at indføre skærpede kompetencekrav for bemyndigede organer såvel som for særligt bemyndigede organer for så vidt angår specifikke kategorier af udstyr.

3.3. Initiativet om Innovative Lægemidler (IMI), som blev lanceret i 2008, er Europas største offentlig-private initiativ. Dets formål er at sætte skub i udviklingen af bedre og mere sikre lægemidler til patienterne ved at støtte forskningssamarbejdsprojekter og opbygge netværk af sagkyndige erhvervsfolk og forskere med henblik på at fremme nyudvikling af lægemidler i Europa.

3.4. Ved at bruge informations- og kommunikationsteknologi (IKT) inden for sundhed og sundhedssystemer kan man gøre disse områder mere effektive, øge livskvaliteten og åbne op for innovationen på sundhedsmarkederne. Den nye handlingsplan for e-sundhed har til formål at sætte fokus på og fjerne eksisterende barrierer for udviklingen af et moderne og interoperabelt e-sundhedssystem i Europa i tråd med målsætningerne for Europa 2020-strategien og den digitale dagsorden for Europa. Artikel 14 i *direktivet om gennemførelse af patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser*, som etablerer e-sundhedsnetværket, markerer endnu et skridt hen imod et formelt samarbejde mellem medlemsstaterne om e-sundhed.

3.5. I den forbindelse bør der lægges særlig vægt på e-recepter. Grækenland har fremvist eksempler på bedste praksis i forbindelse med elektronisk receptudstedelse og har dermed bevist, at e-sundhed ikke er en luksus, men en nødvendighed. Et første udkast til EU's retningslinjer for e-recepter, som efter planen skulle være blevet vedtaget i november 2014, har til formål at fremme interoperabiliteten på tværs af grænser for elektroniske recepter, så de nemt kan behandles i et hvilket som helst EU-land.

3.6. Under Future internet Challenge eHealth (FICHe), et fælles koordinations- og støtteprojekt, der er medfinansieret af Europa-Kommissionen, stilles der midler til rådighed for små og mellemstore og nystartede europæiske virksomheder, som beskæftiger sig med e-sundhed og ønsker at udvikle innovative produkter på e-sundhedsområdet gennem anvendelse af FIWARE-teknologi.

3.7. Avanceret medicin bør:

- kunne anvendes overalt og sikre mobilitet, selv for personer med alvorlige sygdomme
- gå fra reaktiv behandling til forebyggende strategier
- skifte fra blockbuster-lægemidler til personlige behandlingsformer
- styrke patienternes indflydelse og deltagelse
- forbedre de mekanismer, som beskytter data.

3.8. Innovativt udstyr, innovative materialer og processer såvel som hurtige skift inden for områder såsom bioteknologi kræver i stadig stigende grad fleksibel lovgivning uden de ekstra lag bureaukrati, som forsinker patienternes adgang til innovative teknologier. I dette tilfælde kan delegerede retsakter være en god løsning, hvis de omhandler tekniske krav.

4. Udfordringer og muligheder

4.1. Ifølge det internationale forbund for medicoteknologi og bioteknologi (IFMBE) findes der udfordringer og muligheder for biomedicinsk teknik inden for følgende områder:

- IKT på det medicinske område og inden for sundhedspleje
- minimalt invasiv kirurgi
- biomedicinske sensorer
- diagnostik
- medicinsk billeddiagnostik og datavisualisering
- intelligente materialer
- celle- og stamcelleteknologi
- nanoteknologi
- modellering og simulering af fysiologiske systemer og menneskekroppen som helhed.

4.2. Da medicinsk udstyr anvendes stadig mere effektivt og tillige i kombination med lægemidler (dvs. elektrokemoterapi), betragtes kræft i dag som en kronisk sygdom med en forventet levetid og en livskvalitet, der er nærmest tredoblet i de sidste ti år.

4.3. Innovativ medicinsk teknologi udgør en ekstremt stor støtte for de europæiske borgere ved at hjælpe dem til at leve sundere og længere liv. Mange, som lider af kroniske sygdomme, er handicappede eller lider af kroniske smerter, kan nu leve et normalt eller næsten normalt liv. Her er nogle eksempler:

- Indsættelse af en stent i kranspulsåren i behandlingen af hjerte-kar-sygdomme har reduceret antallet af personer, som dør af hjerteanfald eller får hjertestop.
- Patienter med diabetes har nu adgang til teknologier til meget nøjagtig måling af blodsukkerniveauet, hvilket mindsker risikoen for komplikationer som følge af sukkersygen, f.eks. blindhed og permanente nerveskader.
- Anvendelsen af minimalt invasive operationsteknikker til behandling af aneurismer giver mulighed for en restitutionsperiode på omkring fire uger, sammenlignet med over et år for tidligere procedurer.

4.4. Det innovative område 3D-printning spiller en central rolle for så vidt angår de fremtidige muligheder for læger, forskere og producenter af medicinsk udstyr. 3D-printningsteknologier gør det muligt at skræddersy en lang række produkter på det medicinske område og producere udstyr, som passer perfekt til en given person. Der er allerede en række produktområder for 3D-printning, hvor der anvendes specialiserede materialer, som skal leve op til strenge og stringente standarder for biokompatibilitet (biokompatible materialer, der er i kontakt med lægemidler osv.). Derudover planlægges der lovgivning om produkter fremstillet med 3D-printere, som skal definere anvendelsesmulighederne for disse produkter på det medicinske område.

5. Biomedicinsk teknik: uddannelse og udvikling i Europa

5.1. I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 20.—21. marts 2014 opfordrede Rådet indtrængende Kommissionen og medlemsstaterne »til som en prioritet at afhjælpe mangler inden for videnskab, teknologi, ingeniørvidenskab og matematik (STEM-kvalifikationer) og i øget omfang at inddrage industrien heri«.

5.2. EØSU opfordrer Kommission til at sikre, at der sker en passende opfølgning på denne opfordring fra Det Europæiske Råd på både europæisk, nationalt og lokalt niveau.

5.3. Den kommende Europa 2020-strategi bør indeholde foranstaltninger til fremme af kvaliteten og tilgængeligheden af STEM-kvalifikationer i både den private og den offentlige sektor.

5.4. Biomedicinsk teknik i pleje- og sundhedssektoren kan spille en stor rolle, når generelle samfundsudfordringer skal løftes, f.eks. demografiske forandringer, et mindsket beskatningsgrundlag og en stigende efterspørgsel efter sundhedsfaciliteter.

5.5. I den forbindelse erkender Verdenssundhedsorganisationen, at der er brug for flere ingeniører i biomedicinsk teknologi til at designe, evaluere, regulere, vedligeholde og administrere medicinsk udstyr og til at undervise i sikker anvendelse af udstyret i sundhedssystemer overalt i verden ⁽¹⁴⁾.

5.6. Medlemsstaterne bør vedtage langsigtede sammenhængende sundhedsprogrammer og handlingsplaner med henblik på at udvikle innovativ forskning, nye teknologier og uddannelse af høj kvalitet inden for biomedicinsk teknik og andre relevante tekniske områder.

5.7. EU bør fremme et indre marked for den europæiske sektor for medicinsk teknologi, bl.a. gennem passende standardisering inden for biomedicinsk teknik i kombination med plejesektoren, IKT og sundhedsinformatik. Dette kan give europæisk industri store fordele og forbedre kvaliteten af sundhedsplejen.

5.8. Der bør rettes et særligt fokus mod SMV'er, f.eks. når det gælder deres adgang til finansiering for nystartede virksomheder og fremme af innovativt samarbejde mellem SMV'er og relevante forskningsinstitutter, og der bør træffes foranstaltninger med henblik på at lette markedsføringen af deres opfindelser.

5.9. Biomedicinsk teknik er det hurtigst voksende ingeniørvidenskabelige fag og anses i dag for at være et af de mest lovende karriereforsøg. Det slår bro over det medicinske, det biomedicinske og det ingeniørvidenskabelige fagområde og øger effektiviteten af sundhedspleje overordnet set. Ingeniører i biomedicinsk teknologi designer og bygger nyskabende anordninger såsom kunstige lemmer og organer, nye generationer af MR-scannere og avancerede proteser, og de forbedrer procedurerne for genetiske undersøgelser, fremstilling og administration af lægemidler.

5.10. Mens USA har gjort fremskridt i forbindelse med udvikling af uddannelsen til ingeniør i biomedicinsk teknologi og erhvervsuddannelsestilbud til denne faggruppe, har Europa trods en stor biomedicinsk og bioteknologisk sektor og fremragende uddannelsessystemer haft svært ved at skabe ensartede standarder på grund af vedvarende nationale juridiske barrierer. BIOMEDEA-initiativet, som blev lanceret i 2004, sigter mod at udvikle og fastlægge uddannelsesmæssige og faglige standarder på dette område.

5.11. Biomedicinsk teknik bør anerkendes i EU's direktiv om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer ⁽¹⁵⁾.

5.12. Europæiske og nationale strategier inden for sundheds- og plejeydelser og politikker for universitetsforskning bør supplere hinanden for at sikre en bred base af viden og erfaringer, der gør det nemt at samarbejde med industrien (navnlig SMV'erne), hjælpe nystartede virksomheder frem og indgå i et internationalt samarbejde. Der bør opfordres til at integrere nye fremspirende teknologier og lægevidenskab og biologisk videnskab med henblik på at gøre Europa til en global leder inden for medicinsk teknologi (som tackler reelle medicinske udfordringer).

5.13. Under CRH-BME Tempus-projektet tilbyder 150 universiteter rundt omkring i Europa i alt 309 programmer for biomedicinsk teknik som bachelor-, master- og PhD-kurser. Cernacube European Masters programme, som blev oprettet under Kommissionens 2009-2013-Erasmus Mundus-program, sigter mod fremme af samarbejde mellem højere læreanstalter og akademiske medarbejdere i Europa og tredjelande. Erasmus Mundus fungerer ikke længere som kursusprogram, hvilket betyder, at det ikke længere er muligt at få et Cernacube-stipendium.

Bruxelles, den 23. april 2015

Henri MALOSSE.

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁴⁾ WHO's websted, sidst besøgt den 23. marts 2015, http://www.who.int/medical_devices/support/en/

⁽¹⁵⁾ André C Linnenbank, generalsekretær for EAMBES (EØSU-høring).

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 507. PLENARFORSAMLING DEN 22. OG 23. APRIL 2015

Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Den bymæssige dimension af EU's politikker — Centrale elementer i en EU-dagsorden for byerne

*(COM(2014) 490 final)**(2015/C 291/08)***Ordfører: Etele BARÁTH**

Kommissionen besluttede den 18. juli 2014 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Den bymæssige dimension af EU's politikker — Centrale elementer i en EU-dagsorden for byerne«

(COM(2014) 490 final)

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 26. marts 2015.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 507. plenarforsamling den 22.—23. april 2015, mødet den 23. april, følgende udtalelse med 151 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Den vedholdende finansielle krise bremser stadig væksten i EU's økonomiske konkurrenceevne, styrkelsen af den sociale og territoriale samhørighed eller bare opretholdelsen heraf på det nuværende niveau. EU er i dag fjernere fra at nå Europa 2020-målene end i 2010 på grund af EU-politikkerne eller nærmere betegnet deres mangelfulde gennemførelse.

1.2. EØSU mener, at den nytiltrådte Kommission og dens retningslinjer for »En ny start for Europa«, som den har offentliggjort, vil få en betydelig indvirkning på byernes og byområdernes udvikling og dermed på indholdet af dagsordenen for byerne, i og med at disse retningslinjer fastlægger nye prioriteter med hensyn til forvaltningssamarbejde, udvikling af økonomiske og finansielle instrumenter, risikotagning, udvikling af menneskelig kapital og fysisk infrastruktur og oprettelse af europæiske netværk.

1.3. EØSU mener, at reformen af den økonomiske styring og forbedringen af dens effektivitet gør det nødvendigt — i lyset af de nye finansielle ressourcer og bestemmelserne om deres anvendelse — at revurdere byernes og byområdernes rolle i den økonomiske udvikling, jobskabelsen og etableringen af de nødvendige sociale og miljømæssige betingelser og at tilpasse denne rolle bedre til opgaverne.

1.4. EØSU gør opmærksom på, at det sideløbende med udarbejdelsen og vedtagelsen af dagsordenen for byerne vil være nødvendigt at tilpasse målene i de operationelle programmer til de ændrede betingelser, der følger af programmet for strategiske investeringer. I medfør af de nuværende partnerskabsaftaler finansieres de operationelle programmer nemlig også af EU's strukturfonde og Samhørighedsfonden. Det kan vise sig nødvendigt at udforme og gennemføre nye instrumenter og finansieringsmodeller for at skabe en integreret byudvikling.

1.5. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bekræfter og udbygger de holdninger, det har fremsat i tidligere udtalelser, hvori det peger på, at det er vigtigt, hensigtsmæssigt og nødvendigt at udarbejde en dagsorden for byerne og indføre en fuldgældig EU-politik for byerne for at afhjælpe de nuværende mangler. I 2050 vil 80 % af EU's befolkning leve i byområder. EU's velstand afhænger allerede i dag af velstanden i byerne.

1.6. Der vil kunne skabes en betydelig merværdi ved i højere grad at trække på de ressourcer, som byerne og deres regionale systemer besidder, udnytte de økonomiske og sociale fordele ved flerniveaustyring samt koordinere de forskellige sektorpolitikker på by- og regionsplan, men dette vil også kræve en ny tilgang og en fornyet indsats fra EU-myndighedernes side. Dog er der med den mangel på koordinering, som præger udviklingen, en risiko for, at der på lokalt eller regionalt plan opstår sociale eller miljømæssige kriser, som ligefrem vil kunne true udviklingen af bymiljøet i bred forstand.

1.7. Endvidere vil partnerskaberne — som kan udvikles på forskellige niveauer — og erhvervslivets og civilsamfundets strukturerede deltagelse i beslutningsprocessens forskellige faser — lige fra udarbejdelse til gennemførelse — kunne bidrage med en merværdi. EØSU foreslår at styrke den strategiske planlægnings rolle baseret på en bred demokratisk deltagelse og at styrke borgernes deltagelse og kontrol i løbet af planlægningsprocessen.

1.8. Dagsordenen for byerne bør kunne gøre det muligt på en innovativ og afbalanceret måde at udvikle politikken, forvaltningen, økonomien, infrastrukturen og samfundsaktørernes rolle, samtidig med at man passer godt på naturens ressourcer.

1.9. EØSU mener, at man for at fastlægge rammerne for dagsordenen for byerne også vil være nødt til at udvikle en strategi for det europæiske bynetværk med udgangspunkt i de hidtidige resultater. En sådan strategi skal have til formål at skabe sammenhæng mellem på den ene side sektorpolitikkerne og på den anden side netværket af byområder, således som det rent fysisk tager sig ud i dag.

1.10. Det er i forbindelse med midtvejsevalueringen af Europa 2020-strategien muligt og nødvendigt at udvikle rammen for en bypolitik med en differentieret tidsplan på længere sigt baseret på koordinering og på nærhedsprincippet.

1.11. Koordineringsorganet »på højt niveau«, hvis medlemmer kommer fra de 28 EU-lande, og som er oprettet for at styrke forvaltningen af de makroregionale strategier, vil kunne påtage sig rollen som vigtigste garant for en koordineret og partnerskabsbaseret bypolitik, forudsat at arbejdsmarkedsparterne, de økonomiske interesseorganisationer og regionale aktører inddrages.

1.12. EØSU anbefaler, at Kommissionen udvikler den styringskapacitet, som kræves for at løse opgaverne i forbindelse med en koordineret gennemførelse af den foreslåede bypolitik og med opfølgningen og evalueringen heraf. I dette øjemed vil det være hensigtsmæssigt at oprette en arbejdsgruppe på højt niveau om udvikling af byerne på linje med Kommissionens nuværende tværgående gruppe om byudvikling. En sådan taskforce kunne også have til opgave at udarbejde en sammenhængende og effektiv EU-dagsorden for byerne helt frem til 2050.

2. Behovet for at udarbejde en dagsorden for byerne

2.1. I sin meddelelse fremhæver Kommissionen, at »selv om byernes betydning for økonomisk, social og kulturel udvikling og deres muligheder i relation til etablering af mere ressourceeffektive boligmiljøer længe har været anerkendt, har de politiske reaktioner på europæisk og nationalt plan været langsomme og usammenhængende med mange indbyrdes dårligt afstemte sektorinitiativer«.

2.2. »Dette kommer til udtryk i de krav om en EU-dagsorden for byerne, som er fremsat af en lang række interessenter på såvel EU-plan som nationalt og lokalt. Som svar på disse krav afholdt Europa-Kommissionen et byforum med henblik på at igangsætte en debat om behovet for en EU-dagsorden for byerne. Efter byforummet diskuterede medlemsstaterne nødvendigheden af at udvikle en EU-dagsorden for byerne. Dette skete dels i erkendelse af behovet og forventningerne hos Europa-Parlamentet, Regionsudvalget, bysammenslutninger og byerne selv, dels som en anerkendelse af disse parter egen vilje til at engagere sig i processen«.

2.3. På grundlag af en bred konsensus mellem medlemsstaterne har Kommissionen lagt sine forslag om udviklingen af en EU-dagsorden for byerne frem til offentlig debat.

2.4. Som svar herpå har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg udarbejdet en udtalelse på grundlag af de foreliggende data og Kommissionens meddelelse.

2.5. EØSU mener imidlertid, at dets udtalelse ikke kun skal tage de aktuelle spørgsmål vedrørende bydagsordenen op, men også formulere retningslinjer med et længere sigte, som dels kan bistå Kommissionen i udarbejdelsen af en passende dagsorden, dels hjælpe medlemsstaterne med at løse deres opgaver effektivt i forbindelse med gennemførelsen af denne dagsorden.

2.6. De europæiske byer og deres netværk er — i kraft af deres kompleksitet og den ledende rolle, de har spillet og fortsat vil spille for kontinentets udvikling, samt deres afgørende rolle i Europas fremtidige udvikling — grundlæggende elementer i Europas unikke og specifikke værdier.

2.7. Europa står over for voksende udfordringer med økonomien, samfundet som helhed og miljøet. Disse udfordringer har en territorial dimension, men frem for alt en særlig markant bymæssig dimension. Generelt er det således i byerne eller i deres udkant, at f.eks. fattigdom, social udstødelse eller miljøforringelser er koncentreret ⁽¹⁾. Disse spørgsmål udgør en stadig større udfordring, navnlig i byområder, som også kæmper med andre problemer.

2.7.1. EØSU henleder opmærksomheden på eksistensen af visse udfordringer som følge af migration. På den ene side vokser udvandringen fra regioner og byer, som halter bagefter eller har en langsommere udvikling, hvorved de pågældende områder mister mange ressourcer. På den anden side er indvandringen til EU en såvel kulturel som økonomisk udfordring for bysamfundene.

2.8. Samtidig er det hovedsageligt i byerne og i de regioner, hvori de er centret, at der kan findes løsninger på disse udfordringer. Det er nemlig de velorganiserede og fornuftigt forvaltede byområder, som giver de bedste betingelser for økonomisk udvikling, ressourceeffektivitet, økonomisk og social innovation og social integration ⁽²⁾.

2.8.1. EU har udviklet sine styreformer betydeligt, navnlig som svar på krisen i det seneste tiår. De udmeldinger, der er kommet fra institutionerne — hvor nye konstellationer er dukket op — såvel som resultaterne af midtvejsevalueringen af Europa 2020-strategien sætter først og fremmest fokus på økonomisk vækst, jobskabelse, innovation og social integration.

2.8.2. Bevarelsen og berigelsen af de europæiske demokratiske værdier, hvis rødder er nært forbundet med byernes historiske udvikling, er en overordentlig vigtig opgave fremover.

2.9. De europæiske byer af varierende størrelse og udviklingsniveau og deres netværk er i kraft af deres historiske karakteristika på én gang vogtere over og arnested for de forskellige kompetencer og roller, som man i dag ynder at benævne »innovation«.

2.9.1. Som krisen har vist, er økonomien i storbyområder bedre rustet til at modstå konjunkturudsvingene i verdensøkonomien. Man mener, at denne større modstandsdygtighed hænger sammen med den diversificering, som kendetegner de store byers økonomi, med de solide relationer, som etableres i byerne, og således med storbyernes stærke fornyelses- og tilpasningskapacitet. Ikke desto mindre bør EU-dagsordenen for byerne have særlig fokus på, at den lokale økonomi udvikler sig på en hensigtsmæssig måde, hvilket ikke mindst gælder mikrovirksomheder og små virksomheder, detailhandelen og håndværk.

2.9.2. En stor del af de sociale problemer, som presser sig særligt på i byerne, kan løses ved hjælp af innovative løsninger. Som det er tilfældet med økonomien, er det især byerne, som danner rammen om social innovation i dens forskellige afskygninger. Det er kompleksiteten i bysystemerne og deres funktionsmåde, som muliggør fornyelsen af økonomien samt fremkomsten og styrkelsen af nye former for økonomi.

2.9.3. For at styrke kapaciteten til fornyelse, bør man fortsætte med at fremme etableringen af bynetværk og de forskellige former for udbredelse af god praksis inden for de forskellige områder af bypolitikken og dermed bidrage til at øge den europæiske merværdi.

⁽¹⁾ COM(2014) 490 final.

⁽²⁾ Se fodnote 1.

2.10. I lyset af ovenstående bemærkninger kan udvalget således give sin opbakning til Kommissionens initiativ til udarbejdelse af en dagsorden for byerne og støtte bestræbelserne på, at etableringen og udviklingen af bypolitikken bliver resultatet af et omfattende samråd.

2.10.1. Civilsamfundet ønsker også fortsat at deltage i denne proces i dens fornyede form og struktur.

3. En EU-dagsorden for byerne

3.1. Når EU til dato har afholdt sig og også i fremtiden vil afholde sig fra at udarbejde en bypolitik, som griber konkret ind i byernes udvikling, er det ikke kun på grund af nærhedsprincippet og de værdier, der er indbygget i flerniveaustyringen, men også fordi byudvikling og udvikling af boligområder generelt bygger på en anden filosofi, der — i modsætning til de fleste sektorpolitikker — opfatter det fysiske rum som en afgørende faktor.

3.2. Da EU som led i sin økonomiske og sociale samhørighedspolitik opstillede et mål om territorial samhørighed, blev det begyndelsen til en ny epoke, hvor EU stiller sine instrumenter til rådighed for projekter med en konkret indvirkning på det europæiske samfunds, økonomis og miljøes fysiske struktur.

3.3. De resultater og mangler, der er konstateret indtil nu, har dog vist, at selv om samhørighedspolitikken er blevet suppleret med en territorial samhørighedsdimension, har den ikke fuldt ud opfyldt sine mål. Den har ikke kunnet føres helt ud i livet, da der mangler en overordnet koordineringspolitik, som fastsætter retningslinjer for:

— gennemførelsen på regionalt og lokalt plan af sektorpolitikker udarbejdet på det fælleseuropæiske makroniveau på den ene side, og

— det individuelle og selvregulerede samarbejde mellem regioner og kommuner, på den anden side ⁽³⁾.

3.4. Det bør sikres, at indholdet af denne koordineringspolitik er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

3.5. Den tredobbelte målsætning for Europa 2020-strategien om en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst vil først ophøre med at være ren teori, når der fremtræder en håndgribelig økonomisk, miljømæssig og social sammenhæng mellem alle tre aspekter af vækst. Interaktioner mellem disse tre aspekter vil kunne observeres i bysystemer på forskellige niveauer, hvor man kan definere og måle dem, hvilket vil give mulighed for en effektiv udvikling af denne tredobbelte målsætning.

3.5.1. Gennemførelsen af EU's grundlæggende mål i bymæssige systemer såsom stadig mere udbredt anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier eller udvikling af energibevidsthed på byplan (f.eks. initiativer vedrørende »intelligente byer«) vil medvirke til at styrke EU's konkurrenceevne.

3.6. En EU-dagsorden for byerne er kun mulig, hvis den baseres på de reviderede mål for Europa 2020-strategien, på den nye Kommissions langsigtede strategi, som Europa-Parlamentet støtter, og på gensidig hensyntagen til regionale interesser og byudviklingsinteresser med et langt sigte og baseret på historiske værdier.

3.7. Det vil være fornuftigt, hvis den planlagte dagsorden for byerne tager højde for, at byerne og deres opland, dvs. storbyområderne, ved hjælp af en i bund og grund afbalanceret forvaltning skal kunne sikre:

— at de processer — som udgøres dels af de markedsorienterede økonomiske aktiviteter, der styres af interesseorienterede lovmæssigheder, dels af den samfundsmæssige fornyelse baseret på historiske værdier — på samordnet vis kan fremme væksten, samtidig med at miljøet beskyttes

— at de grundlæggende betingelser for fornyelse er til stede på en sammenhængende og harmonisk vis, såsom en kvalificeret arbejdsstyrke, systemer for levering af tjenesteydelser baseret på en veludviklet infrastruktur og et inkluderende socialt og fysisk miljø — alt sammen elementer, hvormed byerne på afgørende og uerstattelig vis bidrager til den økonomiske aktivitet ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Se fodnote 1.

⁽⁴⁾ Se fodnote 1.

3.8. De mest fundamentale forbindelser mellem EU's politikker og byudviklingen kan defineres ud fra det krævede niveau for arbejdskraft og infrastruktur og ud fra de vilkår, der er nødvendige for de forskellige aktiviteter. Det er kun bysystemerne, som kan tilvejebringe disse tre afgørende faktorer.

3.8.1. Man må huske på, at mens EU's politikker — herunder dem, der indebærer økonomiske og finansielle foranstaltninger — og de centrale elementer i Europa 2020-strategien har en mellemlang og lang tidshorisont, kan tidshorisonten for visse sektorpolitikker undertiden være meget forskellig. For infrastrukturudviklingens vedkommende kan den således variere mellem 30 og 50 år.

3.8.2. Som et produkt af en langsom historisk proces går tilpasningen af byerne, deres kapacitet og værdier, lokalsamfundet og kvaliteten af det bebyggede og naturlige miljø — som også hele tiden ændrer sig — langsommere.

3.8.3. Denne udfordring er blevet imødegået gennem bysystemernes regionalisering, etableringen af bynetværk, styrkelsen af den regionale koordinering og generelt takket være det interinstitutionelle samarbejde. Det er udviklingen på alle disse områder, som giver mulighed for at sikre såvel diversitet som specialisering. Den relative stabilitet i udviklingen af byernes funktioner, den akkumulerede viden og kapacitet samt den kompetence, der udvikles med henblik på samarbejdet, skaber alt sammen grobund for konstant fornyelse, for innovation.

3.8.4. Med henblik på udformningen af bydagsordenen er det værd at henlede opmærksomheden på mangfoldigheden af europæiske bynetværk og byernes forskelligartethed, der giver anledning til forskellige tilgange, såsom:

- den integrerede byudvikling, som kendetegnes ved, at byudviklingspolitikker og tilhørende værktøjer er så fleksible, at de også kan anvendes effektivt på byernes forskellige samfundsmæssige, økonomiske og miljømæssige forhold og derigennem sikre den bedst mulige synergi mellem politikkerne
- den differentierede politik, som omfatter hele bynetværket og sigter mod at forstå og udøve reel indflydelse på de mange forskellige former for samarbejde mellem de europæiske byer.

3.9. I dette øjemed og for at fastlægge rammerne for bydagsordenen vil der også være behov for at udvikle en strategi for det europæiske bynetværk baseret på de hidtidige resultater. På denne måde vil EU kunne bidrage med en betydelig merværdi til udbredelsen af konkrete resultater på byudviklingsområdet.

3.9.1. En sådan strategi vil have til formål at skabe sammenhæng mellem på den ene side sektorpolitikkerne og på den anden side netværket af byområder, således som det rent fysisk tager sig ud i dag. Der vil inden for en fælles europæisk ramme kunne udvikles forskellige strategier for de forskellige elementer i bynetværket som led i denne strategi.

3.9.2. Strategien for det europæiske bynetværk kan være en retningslinje af territorial karakter, som vil kunne supplere EU's sektorpolitik ⁽⁵⁾.

3.9.2.1. Strategien opstiller — inden for en differentieret, men samtidig unik og afbalanceret ramme — retningslinjer for udvikling af små, mellemstore og store byer og deres netværk under hensyntagen til de særlige faktorer, som spiller en afgørende rolle i denne udvikling.

3.10. Et af de positive resultater af krisen, som er ved at klinge af, er at tilgangen »ikke kun BNP« er kommet mere i søgelyset, og at man således er begyndt at betragte begrebet udvikling fra flere synsvinkler.

3.10.1. Det haster med en dagsorden for byerne, netop fordi det er de bymæssige og kommunale systemer, som spiller en afgørende rolle i udviklingen af grundlæggende indikatorer for livskvalitet, hvilket de faktorer, der hidtil har været bestemmende for BNP, ikke tager højde for.

4. Koordineringsfunktion

4.1. De forvaltningsmæssige foranstaltninger, som Kommissionen har truffet for perioden 2014-2020, partnerskabsaftalerne og de operationelle programmer med tilhørende gennemførelsesinstrumenter kan ikke helt udfylde det tomrum, der findes mellem Kommissionens makroøkonomiske forvaltningssystem, målene i Europa 2020-strategien og instrumenterne til gennemførelse af samhørighedspolitikken. Dette bekræfter behovet for en integreret bypolitik.

⁽⁵⁾ Se fodnote 1.

4.1.1. Politikker, der muliggør integrerede interventioner, er et uundværligt element i en koordineret beslutningsproces på flere niveauer ⁽⁶⁾.

4.1.2. I betragtning af ovennævnte systemiske forskelle er det muligt på en sektorspecifik måde at tage højde for bysystemernes og bynetværkenes behov i de tematiske (sektorspecifikke) politikker ved hjælp af en koordineringspolitik, som skal fokusere på få centrale faktorer og give systemer, som udvikler og tilpasser sig langsomt, mulighed for at samarbejde — især takket være udvikling af netværk — med henblik på at imødekomme de kortsigtede behov. En sådan politik bør udstyres med et strategisk forvaltningssystem og et operationelt gennemførelsesorgan, som kan udarbejde og gennemføre tilpasninger baseret på en permanent opfølgning.

4.1.3. Koordineringsorganet »på højt niveau«, hvis medlemmer kommer fra de 28 EU-lande, og som er oprettet for at styrke forvaltningen af de makroregionale strategier, kunne være det manglende led og overvåge gennemførelsen af den foreslåede koordineringspolitik.

4.1.3.1. Dette organ er i sin nuværende form endnu ikke tilstrækkeligt udviklet. Det er absolut nødvendigt at inddrage de regionale aktører, arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer såvel i fastlæggelsen af politikker og udformningen af strategier som i alle faser af gennemførelsen.

4.2. I forbindelse med forvaltningen af byer og deres omgivende regionale systemer er det nødvendigt at fremme samarbejde, som repræsenterer en demokratisk valgt politisk ledelse, uafhængige økonomiske interesser og samfundets værdisæt.

4.2.1. For EØSU er det meget vigtigt, at inddragelsen af civilsamfundet (dvs. repræsentanter for socioøkonomiske kredse og forskellige aktivitetsområder) bliver et uomtvisteligt element i EU's flerniveaustyring i alle faser lige fra udarbejdelsen af beslutningen til overvågningen af gennemførelsen.

4.2.2. Repræsentationen af horisontale og territorialpolitiske interesser på den ene side og socioøkonomiske interesser på den anden side, som henholdsvis Regionsudvalget og EØSU varetager på hver sin måde, er et væsentligt element i styringen af EU ⁽⁷⁾.

4.3. Navnlig på baggrund af, at den økonomiske og finansielle styring er ved at blive erstattet af en politik med fokus på udvikling, er det vigtigt, at der i forbindelse med udarbejdelsen af dagsordenen for byerne gives prioritet til et begrænset antal faktorer, som kan gøre det muligt at nå frem til en balance mellem divergerende systemer og danne grundlag for at intervenere effektivt.

4.3.1. Også i denne forbindelse skal der henvises til forslaget om oprettelse af en gruppe på højt niveau eller en taskforce om udvikling af byerne på linje med Kommissionens nuværende tværgående gruppe om byudvikling. En sådan taskforce kunne have til opgave at udarbejde en sammenhængende og effektiv EU-dagsorden for byerne helt frem til 2050.

4.3.2. Dette forslag går i samme retning som Regionsudvalgets opfordring i dets udtalelse COTER-V-046 (107. plenarforsamling den 25.—26. juni 2014) om at inddrage byer og lokale og regionale myndigheder aktivt i udarbejdelsen af en hvidbog om en integreret dagsorden for byerne. Forslaget er også i overensstemmelse med, hvad der blev aftalt på det uformelle ministermøde i Athen under det græske formandskab (Athen, den 24. april 2014).

Bruxelles, den 23. april 2015.

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁶⁾ Se fodnote 1.

⁽⁷⁾ Se fodnote 1.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse i henhold til forordning (EU) nr. 1306/2013 af tilpasningssatsen for direkte betalinger for kalenderåret 2015

(COM(2015) 141 final — 2015/0070 (COD))

(2015/C 291/09)

Rådet besluttede den 7. april 2015 under henvisning til artikel 43, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse i henhold til forordning (EU) nr. 1306/2013 af tilpasningssatsen for direkte betalinger for kalenderåret 2015«

(COM(2015) 141 final — 2015/0070 (COD)).

Eftersom EØSU allerede har behandlet dette forslag i sin udtalelser EUT C 271 af 19.9.2013, s. 143, vedtaget den 22. maj 2013 (*), og EUT C 424 af 26.11.2014, s. 73, vedtaget den 5. juni 2014 (**), besluttede det på den 507. plenarforsamling den 22. og 23. april 2015 (mødet den 22. april) med 152 stemmer for, 2 imod og 7 hverken for eller imod ikke at afgive en ny udtalelse om emnet, men at henvise til den holdning, det gav udtryk for i ovennævnte dokumenter.

Bruxelles, den 22. april 2015.

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(*) EØSU's udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af en tilpasningssats for direkte betalinger som fastsat i forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår kalenderåret 2013 (EUT C 271 af 19.9.2013, s. 143).

(**) EØSU's udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af en tilpasningssats for direkte betalinger som fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår kalenderåret 2014 (EUT C 424 af 26.11.2014, s. 73).

ISSN 1977-0871 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2393 (papirudgave)



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA