



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

59. årgang

19. august 2016

Indhold

I Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser

UDTALELSER

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

EØSU's 517. plenarforsamling den 25. og 26. maj 2016

2016/C 303/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om indenlandsk kul i EU's energiomstilling (initiativudtalelse)	1
2016/C 303/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om COP21-konklusionernes konsekvenser for den europæiske transportpolitik (initiativudtalelse)	10
2016/C 303/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ordentligt arbejde i de globale forsyningskæder (initiativudtalelse)	17
2016/C 303/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Innovation som en drivkraft for nye økonomiske modeller (sonderende udtalelse)	28
2016/C 303/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om deleøkonomi og selvregulering (sonderende udtalelse)	36
2016/C 303/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Refit (sonderende udtalelse)	45
2016/C 303/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ændrede beskæftigelsesforhold og indvirkningen på opretholdelsen af en anstændig løn og den teknologiske udviklings indvirkning på det sociale sikringssystem og arbejdsretten (Sonderende udtalelse)	54

2016/C 303/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om mere bæredygtige fødevarer-systemer (sonderende udtalelse)	64
2016/C 303/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om et europæisk civilsamfundsforum for bæredygtig udvikling (sonderende udtalelse)	73

III Forberedende retsakter

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EOU's 517. plenarforsamling den 25. og 26. maj 2016

2016/C 303/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg — Det årlige EU-arbejdsprogram for europæisk standardisering for 2016 (COM(2015) 686 final)	81
2016/C 303/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om godkendelse og markedsovervågning af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD))	86
2016/C 303/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter, for så vidt angår visse frister (COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)) og om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug og forordning (EU) nr. 909/2014 om forbedring af værdipapirafviklingen i Den Europæiske Union og om værdipapircentraler, for så vidt angår visse frister (COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD))	91
2016/C 303/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen — Investering i job og vækst — maksimering af bidraget fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (COM(2015) 639 final)	94
2016/C 303/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser (COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD))	103
2016/C 303/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 768/2005 af 26. april 2005 om oprettelse af et EF-fiskerikontrolagentur (COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)) og om Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: En europæisk grænse- og kystvagt og effektiv forvaltning af Europas ydre grænser (COM(2015) 673 final) og om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og beslutning 2005/267/EF (COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD))	109

2016/C 303/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en bæredygtig forvaltning af de eksterne flåder og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1006/2008 (COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD))	116
2016/C 303/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008 (COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD))	122
2016/C 303/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om anvendelsen af 470-790 MHz-frekvensbåndet i EU (COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD))	127
2016/C 303/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU's forbindelser med gruppen af AVS-stater i fremtiden	131
2016/C 303/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Revision af den europæiske naboskabspolitik (JOIN(2015) 50 final)	138
2016/C 303/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 258/2014 om oprettelse af et EU-program til støtte for særlige aktiviteter i forbindelse med regnskabsaflæggelse og revision for perioden 2014-2020 (COM (2016) 202 final — 2016/0110 (COD))	147
2016/C 303/22	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 2016 (COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD))	148

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 517. PLENARFORSAMLING DEN 25. OG 26. MAJ 2016

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om indenlandsk kul i EU's energiomstilling

(initiativudtalelse)

(2016/C 303/01)

Hovedordfører: Dumitru FORNEA

Medhovedordfører: Renata EISENVORTOVÁ

Den 19. februar 2015 besluttede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

»De indenlandske sten- og brunkulressourcers bidrag til EU's energiforsyningsikkerhed«

(initiativudtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), som vedtog sin udtalelse den 5. november 2015.

På mødet den 24. maj 2016 besluttede præsидiet at ændre udtalelsens titel til

»Indenlandsk kul i EU's energiomstilling«.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 139 stemmer for, 17 imod og 54 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Under **energiomstillingen hen imod en lavemissionsøkonomi** står EU's energisystem over for en periode med gennemgribende teknologiske, økonomiske og sociale ændringer, der vil påvirke mange energisektorer, herunder kulindustrien og dermed kulminere regionerne i EU.

1.2. I nogle medlemsstater er de indenlandske sten- og brunkul stadig vigtige for produktionen af el og varme. De bidrager til en sikker og prismæssigt overkommelig energiforsyning, økonomisk konkurrenceevne og spiller en stabiliserende rolle i energisystemet, både teknisk og økonomisk.

1.3. Imidlertid må de aktive **kulmineregioner forberede sig på udfasningen af kulproduktionen** for at være i overensstemmelse med EU's energi- og klimapolitiske beslutninger om anvendelsen af fossile brændstoffer eller af økonomiske årsager.

1.4. Fremtiden for regioner, der i øjeblikket er afhængige af brugen af kul, og kommende levevilkår i disse må indgå i den fremadrettede **planlægning over to generationer**, dvs. 25-50 år. Udfasning af brugen af kul til energiformål i disse regioner må ikke føre til stagnation. I lyset af deres økonomiske og sociale potentiale skal disse regioner inddrages i gennemførelsen af EU's energi- og klimapolitik. Bæredygtig udvikling i disse regioner skal opnås gennem en garanteret politisk, civil og social dialog, som skal sørge for, at der findes planer for omstillingen på nationalt, industri- og virksomhedsniveau.

1.5. For at fastholde energiforsyningsikkerhed, en konkurrencedygtig industri, miljøbeskyttelse, overholdelse af tilsagnene om reduktion af drivhusgasemissioner og den sociale samhørighed i kulmineregionerne anbefaler EØSU en »**Plan for støtte til de samfund og regioner, der er afhængige af kulproduktion**« (»**planen**«), som skal tage hånd om kulindustriens omstrukturingsproblemer under energiomstillingen, således at kulmineregionerne kan tilpasse sig forandringerne.

1.6. **Planen kan udarbejdes af en rådgivende gruppe** i samarbejde med **Kommissionen og Europa-Parlamentet**. Medlemmerne af denne rådgivende gruppe bør være repræsentanter for mineregioner, fagforeninger, NGO'er, F&U og kulindustrien.

1.7. **Planen bør baseres på tre søjler**: i) en politisk, civil og social dialog; ii) økonomiske, sociale og miljørelaterede investeringer og iii) investeringer i uddannelse, erhvervsuddannelse, forskning og udvikling, innovation og kultur.

1.8. **Planen bør tilskynde regioner til at forandre sig**, stimulere innovativ udvikling, bevare attraktive rammevilkår med hensyn til investeringer og skabe muligheder for beskæftigelse og et værdigt liv. I denne omstillingsproces er det nødvendigt fuldt ud at udnytte mineregionernes knowhow og potentiale.

1.9. **Regionale myndigheder, medlemsstaternes regeringer og EU's institutioner** må engagere sig i energiomstillingen og den relaterede omstrukturering af kulmineregionerne.

1.10. **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget har den nødvendige erfaring til at indgå i denne proces** på både europæisk og nationalt plan. De er også i stand til at skabe en effektiv ramme for den politiske, sociale og civile dialog, der er nødvendig til høring af borgerne i kulmineregionerne.

1.11. I forbindelse med energiomstillingen er en af de største bekymringer for EU's kulmineregioner opstillingen af en **passende institutionel og politisk ramme, der kan sætte skub i de offentlige og private investeringer**, der vil være nødvendige i de kommende år.

2. EU's energiomstilling

2.1. I det forgangne årti har **EU oplevet store forandringer i sit energisystem**. EU er på vej mod en lavemissionsøkonomi og opfyldelse af sine mål for drivhusgasemissioner, energieffektivitet og vedvarende energikilder som svar på sine »20-20-20«-mål. I 2014 godkendte EU 2030-rammen for klima- og energipolitikken med en 40 % reduktion af drivhusgasemissionerne, mindst 27 % vedvarende energi i det samlede energiforbrug og en forbedring af energieffektiviteten på 27 %. Disse midtvejsmål skal hjælpe EU til at opfylde sit langsigtede mål for nedbringelse af drivhusgasemissioner inden 2050 med en reduktion på 80-95 % af drivhusgasemissionerne.

2.2. EU's energisystem **bevæger sig derfor væk fra en æra præget af fossile brændstoffer** og elproduktion fra store centrale kraftværker i retning af elproduktion fra vedvarende energikilder og decentrale værker, samtidig med at de muligheder, der findes gennem øget energieffektivitet og bedre styring af energifeterspørgslen, maksimeres.

2.3. Energiomstillingen og EU's ambitiøse klimapolitik fik stærk støtte i projektet vedrørende **energiunionen** og stor opbakning efter **Parisaftalen**, som sender et klart signal om at reducere emissionerne tilstrækkeligt til at holde den gennemsnitlige globale temperaturstigning på under den aftalte 2 °C-grænse inden slutningen af dette århundrede.

2.4. For at stabilisere klimaet **er der brug for vidtrækkende ændringer** i energisystemerne i alle økonomiske sektorer ⁽¹⁾.

2.5. Energiomstillingen omfatter **teknologiske, forskningsrelaterede, samfundsmæssige, kulturelle, økonomiske og miljømæssige** aspekter, og det står klart, at dette forudsætter en mere aktiv rolle for enkeltpersoner og lokalsamfund. Processen kræver en særlig fokus på forskning og udvikling, da den skaber nye udfordringer for energisystemet og industrisektorerne, der er nødt til at reagere og tilpasse sig denne situation.

3. Kul- og kulindustrien i Europa

3.1. **Kulindustrien** er en af de sektorer, der er **stærkt påvirket af energiomstillingen**. I flere hundrede år har kul været centrum for den industrielle og samfundsmæssige udvikling i Europa og resten af verden. Den Europæiske Union selv blev oprettet ud fra et politisk ønske om at sammenlægge ressourcerne for kul- og stålproduktion i de første seks stiftende medlemsstater ⁽²⁾.

3.2. De nuværende **bekymringer omkring miljøbeskyttelse, klimaændringer og menneskers sundhed** ⁽³⁾, har resulteret i en række politiske og samfundsmæssige tilgange, som sætter spørgsmålstegn ved behovet for fortsat anvendelse af kul og andre fossile brændstoffer til produktion af elektricitet og varme.

3.3. Med denne nye politiske tilgang **synes kuls dage at være talte**, på trods af det faktum at mere end en fjerdedel af EU's elektricitet for nærværende stadig produceres af 280 kulfyrede elværker i 22 lande. Kun seks lande bruger ikke kulkraftværker: Cypern, Estland, Letland, Litauen, Luxembourg og Malta ⁽⁴⁾.

3.4. Mens tanken om at udfase kul fra energimixet lader til at være almindeligt accepteret i de medlemsstater, der ikke udnytter indenlandsk kul, er det samme ikke tilfældet i EU's **kulmineregioner**, hvor kulindustrien giver direkte beskæftigelse til 240 000 arbejdstagere. Når arbejdspladser i sektoren for mineudstyr, andre arbejdspladser i forsyningskæden og indirekte arbejdspladser medregnes, understøtter industrien tæt ved **1 mio. arbejdspladser**, hvoraf mange befinder sig i regioner med kun få andre beskæftigelsesmuligheder ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ I 2015 enedes G7-landene om, at der er behov for en fuldstændig dekarbonisering af den globale økonomi i løbet af dette århundrede og derfor en »omlægning af energisektorerne inden 2050«.

⁽²⁾ Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab blev underskrevet i Paris i 1951, hvor Frankrig, Tyskland, Italien og Benelux-landene dannede et fællesskab med det formål at tilrettelægge fri bevægelighed for kul og stål og fri adgang til produktionskilder. Denne traktat ligger til grund for institutionerne, som vi kender dem i dag.

⁽³⁾ <http://www.env-health.org/resources/press-releases/article/eur8-5-billion-in-health-costs>.

⁽⁴⁾ Greenpeace Report »End of an Era: Why every European country needs a coal phase-out plan«.

⁽⁵⁾ EURACOAL (2013) *Coal industry across Europe*, s. 20.

3.5. Seks **medlemsstater** udvinder stenkul: Tjekkiet, Tyskland, Polen, Rumænien, Spanien og Det Forenede Kongerige. Ti medlemsstater udvinder brunkul som et konkurrencedygtigt brændstof til elproduktion: Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Spanien.

3.6. I disse lande spiller de **indenlandske sten- og brunkul** en vigtig rolle for **forsyningsikkerheden** og bidrager dermed til at opnå energiforsyningsikkerhed i EU og **reducere den store afhængighed af import**. Som påpeget i den europæiske energisikkerhedsstrategi ⁽⁶⁾, lyder EU's eksterne energiregning på over 1 mia. EUR om dagen. I 2013 udgjorde den samlede regning ca. 400 mia. EUR, dvs. mere end en femtedel af EU's samlede import. Det var nødvendigt at importere 90 % af råolien, 66 % af naturgassen, 42 % af den faste brændsel og 40 % af det nukleare brændsel. I nogle EU-medlemsstater med en stor indenlandsk kulproduktion, f.eks. Tyskland og Tjekkiet, produceres 50 % af elektriciteten på kulfyrede kraftværker. I Polen ligger denne andel på over 80 %.

3.7. Samtidig med at den bruges i elproduktionen, anvendes kul til **mange andre formål**. Kul anvendes til cementfremstilling og kan omdannes til flydende brændstoffer. Andre aftagere af kul er stålværker, raffinaderier, papirproducenter, den kemiske og farmaceutiske industri og fødevarerindustrien.

3.8. Kul er også en væsentlig bestanddel i fremstillingen af **specialiserede produkter** som f.eks. aktivt kul, der anvendes i filtre eller kulfiber anvendt i luft- og rumfartsindustrien, ingeniørvidenskab, militæret mv. Industrielle processer står til rådighed til fremstilling af syntetiske brændstoffer eller basale kemikalier, som efterspørges af industrien, som f.eks. methanol. På grundlag af methanol er det muligt at fremstille en lang række petrokemikalier, som nu fremstilles på basis af andre fossile brændstoffer.

3.9. For at nå målet om en modstandsdygtig energiunion med en fremadskuende klimaforandringspolitik må EU's energisektorer arbejde seriøst og intenst på den nødvendige energiomstilling. Kulindustrien skal fokusere på en **mere effektiv og renere udnyttelse og udvikle alternative anvendelser for kul**. EU bør derfor afsætte de nødvendige midler til forskning og udvikling i kulkemi.

4 Foranstaltninger til en mindre skadelig og mere effektiv anvendelse af kul

4.1. Selvom **kul forventes udfaset i EU på et tidspunkt i fremtiden** vil kul stadig blive anvendt i nogle lande og minereioner i de kommende årtier. I henhold til Lissabontraktaten har medlemsstaterne ret til at udnytte deres egne energiressourcer og til at fastlægge kombinationen af energikilder, velvidende, at der ikke bør være nogen subsidier til energiproduktion og under hensyntagen til alle forpligtelser vedrørende klimaændringer. Kulindustrien må imidlertid reagere på den igangværende energiomstilling, bevægelsen **i retning af en lavemissionsøkonomi** og især dekarboniseringsmålet ved at benytte alle disponible foranstaltninger og teknikker til en mindre skadelig og mere effektiv anvendelse af kul. I den henseende er det værd at nævne adskillige hensigtsmæssige instrumenter, som har bevist deres værd: effektivitetsstigninger, fleksibilitet og kraftvarmeproduktion.

4.2. Idet elproduktionen tegner sig for størstedelen af det anvendte kul er **større effektivitet** et vigtigt instrument for mindre forurenende anvendelse af kul. Med høj effektivitet kan der fremstilles mere elektricitet pr. ton kul og CO₂-emissionerne kan reduceres med 30 % eller mere. Der findes gode eksempler på kulfyrede kraftværker med høj effektivitet i Tyskland, som arbejder med optimeret systemteknologi. Disse kulfyrede kraftværker er også yderst **fleksible** og kan øge eller mindske produktionen hurtigt, således at de kan støtte de fluktuerende vedvarende energikilder.

⁽⁶⁾ COM(2014) 330 final af 28.5.2014.

4.3. **Kraftvarmeproduktion (kombineret varme- og elproduktion)** er en effektiv form for elproduktion, der giver væsentlige fordele med hensyn til både energi og miljø. Konventionelle kraftværker udleder spildvarme i miljøet. Kraftvarmeverker opsamler denne varme og udnytter den, hvilket betyder en mere effektiv udnyttelse af brændstofferne. EU producerer i dag 11,7 % af sin elektricitet ved kraftvarmeproduktion⁽⁷⁾.

4.4. På mellemlang sigt er der håb om, at **CO₂-opsamling og lagring (CCS)** kan spille en rolle i den kulstoffri økonomi. De eksisterende processer skal forbedres i stor skala, infrastruktur og oplagring skal optimeres og konkurrenceevnen for elektricitet fra kulfyrede kraftværker med CCS skal være klar, inden der træffes foranstaltninger til at stille krav om CCS. Der bør gennemføres en cost-benefit- og miljøanalyse.

4.5. I forbindelse med vurderingen af en effektiv og mindre forurenende anvendelse af kul bør alternative anvendelser af kul også nævnes, f.eks. **kullikvefaktion**. Kul kan omdannes til flydende brændstof — benzin, diesel og jetbrændstof eller petrokemiske produkter. Teknologierne findes, men investeringer og driftsomkostninger må tages i betragtning.

5. De europæiske kulmineregioner og deres fremtid

5.1. Situationen i de europæiske kulmineregioner

5.1.1. **Kulregionerne** er traditionelle industriområder, hvor industrialiseringen var forbundet med udnyttelsen af de lokale mineralressourcer. Regionerne er derfor **historisk set tæt knyttet til de traditionelle sektorer i økonomien**, hvor den tunge metalindustri, den kemiske industri og energisektoren spiller en vigtig rolle. Disse sektorer og virksomheder har været udsat for hurtige forandringer i de eksterne rammevilkår (markedsvilkår, konkurrence, kunder, teknologier) og grundlæggende interne ændringer (ejerskifte, ændringer i ejernes mål og kapitalgrundlag) i de seneste år.

5.1.2. Udover de store forandringer har nogle traditionelle industrier oplevet stagnation, tilbagetrækning fra regionen eller endog udfasninger. I nogle regioner var de europæiske kul ikke i stand til at konkurrere med importeret kul og andre fossile energikilder, hvilket resulterede i en dramatisk nedgang i kulproduktionen. Et eksempel: for 100 år siden producerede UK ca. 300 mio. tons kul hvert år, og sektoren beskæftigede over 1 million minearbejdere. Afindustrialisering har medført tab af arbejdspladser, men alligevel er kuludvindende virksomheder **fortsat blandt nogle af de største arbejdsgivere i en række regioner**. Udfasning eller fuldstændig ophør af kulmineselskabernes aktiviteter har derfor alvorlige følgevirkninger for de berørte regioner. Denne situation har haft stor indvirkning på små og mellemstore virksomheder, der er forbundet med mineselskaber.

5.1.3. I mange lande er kulregioner kendetegnet ved en højere **arbejdsløshed** end det nationale gennemsnit og **langtidsledighed**. Det bliver således vanskeligt for afskedigede minearbejdere at finde nye job. **Fattigdom, stagnation og faldende levestandard samt antallet af socialt udstødte områder og personer** øges dermed.

5.1.4. Det største problem forårsaget af den stigende arbejdsløshed er den manglende balance i udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Med andre ord er der på trods af den høje arbejdsløshed en klar efterspørgsel efter arbejdskraft, men der efterspørges kvalifikationer, der opfylder arbejdsmarkedets krav. Uddannelsesprofilen for tidligere minearbejdere, hvor manuelle færdigheder er fremherskende, er ikke fuldt forenelige med arbejdsmarkedets behov, hvad angår det erhvervsmæssige aspekt (kvalifikationer) og det personlige aspekt (motivation). Når et stort antal minearbejdere afskediges ved lukningen af en mine, forsvinder mange arbejdspladser stort set fra den ene dag til den anden, og dette kan forårsage store lokale chok.

⁽⁷⁾ Eurostatmateriale 2013; offentliggjort 2015.

5.1.5. Minearbejdere udviser også en meget **mindre udviklet iværksætterkultur og beskeden lyst til at bevæge sig ind på nye erhvervsområder**. Deres mangel på entusiasme for selvstændig virksomhed skyldes den langvarige påvirkning fra store og magtfulde mineselskaber, der fremmede en arbejdstagerkultur blandt deres ansatte, herunder en modvilje mod at løbe risici. Denne tendens kan imidlertid også ses mere generelt. Selv universitetsstuderende foretrækker et ansættelsesforhold efter endt uddannelse.

5.1.6. Situationen forværres ofte af manglen på lovende beskæftigelses- og karrieremuligheder, **ugunstige vilkår for udøvelsen af selvstændig virksomhed, lav økonomisk levedygtighed og dårlige innovationsresultater**, hvilket hænger sammen med den svage rolle som videnskab, forskning og udvikling spiller. **Den offentlige F&U-kapacitet er ikke tilstrækkeligt udviklet overalt, og overførsel af viden og applikationer til erhvervslivet fungerer ikke tilfredsstillende**. Det er også grunden til, at den økonomiske omstilling er krævende og vanskelig og ikke giver resultat i alle tilfælde.

5.2. Omstruktureringsproblemer i kulmineregionerne

5.2.1. I EU's kulproducerende lande er **omstruktureringer ofte foregået som reaktion på kriser** uden det nødvendige politiske engagement. Det har haft dramatiske konsekvenser for livskvaliteten for de mennesker, der lever i minedriftsområderne. Enhver reduktion af kulproduktionen risikerer at skabe øget arbejdsløshed, navnlig i mineregioner, der gennemgår en langvarig strukturel nedgang. Mange tidligere minearbejdere og arbejdstagere fra virksomheder med forbindelse til minedrift kan imødesee langtidsarbejdsløshed eller i mange tilfælde permanent arbejdsløshed, hvilket forstærker fattigdommen.

5.2.2. Desværre har de **relevante europæiske og nationale myndigheder med få undtagelser hidtil ført en »strudsepolitik«** med hensyn til klimapolitikernes forventede indvirkning på kulindustrien og undgået ethvert engagement i de relevante civile og sociale dialoger med arbejdstagere og borgere i minesamfundene. Erfaringerne med tidligere omstruktureringer, der blev foretaget på grundlag af populistiske politiske løfter, som i sidste ende ikke gav sig udslag i konkrete foranstaltninger til økonomisk genopretning af disse samfund, afspejler sig stadig i en øget mistro blandt arbejdstagerne til myndighedernes evne til effektivt at tackle de industrielle omstruktureringer.

5.2.3. Samtidig kan der observeres **en lav grad af empati og en mangel på reel forståelse for mineregionernes problemer** på europæisk og nationalt plan. Der er en klar tendens til overdreven politisering af debatten om minedriftens fremtid i forbindelse med klimapolitikkerne, navnlig i de kulmineregioner, hvor kuludvindingsaktiviteterne ikke kræver statsstøtte, men også i mineregioner, hvor kulindustrien allerede befinder sig i en smertefuld omstruktureringsproces. Politikerne undgår emnet, fordi omstillingsforanstaltningerne hen imod en ny regional profil ikke umiddelbart sikrer stemmer i valgeregioner, er upopulære og først viser resultater efter flere årtier.

5.2.4. Idet der er en **klar forbindelse mellem udfasning af kul og klimapolitikken**, må et element i EU's politik for gennemførelse af klimamålsætninger være at **hjælpe de regioner, som rammes af strukturelle ændringer**, dvs. kulmineregioner.

5.2.5. Der opstår **ofte** situationer, hvor lokale myndigheder **ikke har den fornødne finansielle og administrative kapacitet** til at garantere projekter og forvalte dem i henhold til de specifikke krav, der stilles af Kommissionen og de nationale myndigheder, hvilket er årsagen til, at EU's fonde skaber forholdsvis beskudne resultater i form af muligheder og livskvalitet for borgerne i kulminesamfund.

5.3. *Betingelser, muligheder og foranstaltninger til omstrukturering af kulmineregioner*

5.3.1. En »retfærdig omstilling«⁽⁸⁾ for minesamfundene kan sikres, hvis de nationale og europæiske myndigheder kan udarbejde en rettidig og **fokuseret plan med foranstaltninger** til at sikre rimelige lønninger og jobsikkerhed for de involverede arbejdstagere, lette erhvervsuddannelse, udvikling af kompetencer og omplacering med anstændige beskæftigelsesalternativer, respektere menneskerettigheder og garantere sociale beskyttelsesforanstaltninger, herunder pensioner til støtte for borgerne i omstillingsfasen, samt sikre investeringer i lokalområdets genopretning, herunder minelukninger og genanvendelse af mineanlæg, eller bygge- og anlægsvirksomhed og tjenesteydelser i tilknytning til energiomstillingen.

5.3.2. Disse regioner har derfor behov for akut **finansiel og videnskabelig støtte**, ikke blot så de kan udvikle sig hen imod en ny økonomisk og social model, men også til inden for en rimelig tidsramme at forvalte de mange risici for menneskers sundhed og miljøet, der er forbundet med aktuel og historisk minedrift. I den forbindelse skal medlemsstaternes organer og myndigheder med ansvar for geologiske undersøgelser, herunder minelukninger og restaurering, samarbejde om at indsamle og opbevare mineral- og minedata og kortlægge de vigtigste risici, der er forbundet med tidligere minedrift, minelukninger eller bevarelse af miner.

5.3.3. Fremtiden for regioner, der i øjeblikket er afhængige af brugen af kul, og kommende levevilkår i disse må indgå i den fremadrettede **planlægning over to generationer**, dvs. 25-50 år. Udfasning af brugen af kul til energiformål i disse regioner må ikke føre til stagnation. I lyset af deres økonomiske og sociale potentiale skal disse regioner inddrages i gennemførelsen af EU's energi- og klimapolitik. Bæredygtig udvikling i disse regioner skal opnås gennem en garanteret politisk, civil og social dialog, som skal sørge for, at der findes planer for omstillingen på nationalt, industri- og virksomhedsplan.

5.3.4. Den **faldende evne til at tiltrække nye uden- og indenlandske investorer** bør også imødegås. Udover utilstrækkelige færdigheder hos arbejdsstyrken reduceres tiltrækningskraften som følge af en mangel på passende og veludstyrede erhvervsområder og store strategiske industrizoner.

5.3.5. Situationen er således ikke let for tidligere minearbejdere i kulregioner. Fremsynede repræsentanter for kulregioner bør appellere til deres nationale regeringer og sammen bør de **forberede kulregionernes omstrukturering og udvikling** i god tid **før planlagte nedskæringer i eller udfasning af kulminedriften**.

5.3.6. **Regionale myndigheder, medlemsstaternes regeringer og EU's institutioner** må engagere sig i energiomstillingen og den relaterede omstrukturering af kulmineregionerne.

5.3.7. **Kulregionerne har** ikke desto mindre **et betydeligt potentiale** for både omstrukturering og udvikling. Der bør udarbejdes en række udviklingsforanstaltninger, herunder fremme af F&U under innovative rammevilkår og opbakning til de traditionelle sektorer, der har overlevet i kulregioner, samt nye ekspanderende sektorer.

5.3.8. Den eksisterende energiinfrastruktur og de kvalificerede menneskelige ressourcer fra kulmineregionerne skal udnyttes fuldt ud. I den forbindelse bør **fremme af offentlige og private investeringer** være blandt de foranstaltninger, der støttes. Eksisterende virksomheder og andre markedsaktører må investere kraftigt i nye produktionsanlæg, herunder anlæg til produktion af vedvarende energi.

⁽⁸⁾ ETUC Frontlines Briefing, October 2015, Climate justice: Paris and Beyond.

5.3.9. **Feasibilityundersøgelser** kan eventuelt vise, at nogle kulminereioner ikke kun har et stort potentiale for produktion af sol-, vind- eller geotermisk energi, men at de også har bedre forudsætninger for at opfylde andre betingelser for investering i og anvendelse af grønne energiteknologier: let at finde plads til nye produktionsfaciliteter, kvalificerede menneskelige ressourcer eller vilje til omskoling, lokale myndigheder, der kender til udfordringerne i energisektoren, og lokalsamfund, der er vant til industrielle projekter.

5.3.10. De nuværende mineselskaber ejer eller har **koncession på betydelige arealer** og/eller hundredvis af kilometer af minegange, som kan bruges i energiomstillingen. Desuden har de fleste enheder inden for minedrift en pålidelig sammenkobling med de regionale og nationale netværk til energitransport.

5.3.11. For at udløse yderligere investeringer fra den private sektor, som spiller en central rolle, har de **europæiske struktur- og innovationsfonde (ESI)** specifikt øremærket mindst 27 mia. EUR til investeringer i lavemissionsøkonomien, herunder energieffektivitet. Mindst 12 %, 15 % eller 20 % af den nationale tildeling fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) skal anvendes til at støtte overgangen til en lavemissionsøkonomi i alle sektorer i henholdsvis mindre udviklede regioner, overgangsregioner og mere udviklede regioner i EU. Hvis Samhørighedsfonden anvendes til sådanne investeringer, stiger andelen til 15 % for mindre udviklede regioner ⁽⁹⁾.

5.3.12. **EU-midlerne** kan **delvist** bistå minesamfundene i deres bestræbelser i retning af økonomisk diversificering og energiomstilling, men **en stor del af investeringerne** i økonomisk udvikling skal komme fra de berørte **medlemsstaters offentlige midler** eller gennem nye **private investeringer**.

5.3.13. Ovennævnte aspekter skal tages i betragtning ved udformningen af foranstaltninger til støtte for de berørte minedriftsregioner i den uundgåelige energiomstilling og økonomiske diversificering, og arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og befolkningen i almindelighed i disse regioner skal inddrages i kortlægningen af **nye udviklingsmuligheder for deres lokalsamfund**.

5.3.14. En »**Plan for støtte til de samfund og regioner, der er afhængige af kulproduktion**« bør tilskynde regionerne til at realisere omstillingen, stimulere innovativ udvikling, fastholde attraktive rammevilkår for investeringer og skabe muligheder for beskæftigelse og et værdigt liv.

5.3.15. »**Planen**« kan **udarbejdes af en rådgivende gruppe** i samarbejde med **Kommissionen og Europa-Parlamentet**. Medlemmerne af denne rådgivende gruppe bør være repræsentanter for minereioner, fagforeninger, NGO'er, F&U og kulindustrien.

5.3.16. **Planen** for støtte til de samfund og regioner, der er afhængige af kulproduktion, bør baseres på **tre søjler**:

- politiske, civile og sociale dialoger,
- økonomiske, sociale og miljømæssige investeringer,
- investeringer i uddannelse, erhvervsuddannelse, forskning og udvikling, innovation og kultur.

5.4. **Den forventede udvikling i kulminereionerne**

5.4.1 Fremtiden for **de europæiske kulminereioner vil bevæge sig i to retninger**. I nogle kulminereioner kan der forventes en hurtig eller endda brat udfasning af kulproduktionen, mens den i andre regioner kan fortsætte i adskillige årtier.

⁽⁹⁾ Den europæiske energisikkerhed, COM(2014) 330 final, 28.5.2014, kapitel 3, s. 7.

5.4.2. I det **første tilfælde** kan udfasningen være en følge af den økonomiske og markedsmæssige situation, som er kompliceret, navnlig for den europæiske stenkulsindustri, der konkurrerer med meget lave priser på importeret kul. Dette gør livet meget vanskeligt, selv for de miner som indtil for nylig var rentable. I nogle regioner kan regeringen eller selskaberne beslutte at lukke miner i overensstemmelse med Lissabontraktaten og EU-medlemsstaternes ret til selv at bestemme deres energimiks.

5.4.3. For disse regioner vil det være nyttigt **hurtigt at oprette et socialt program** baseret på bedste praksis fra forskellige kulproducerende lande i EU, der har erfaring med udfasning af kul, eller som forbereder en sådan udfasning. I den henseende kan de tyske erfaringer være nyttige: i Tyskland vil stenkulsminedriften som planlagt blive indstillet i 2018. Der er mange andre tidligere kulmineregioner, f.eks. Det Forenede Kongerige, Frankrig, Nederlandene og Belgien, der alle har værdifuld erfaring på området.

5.4.4. I regioner, hvor **kulproduktionen** forventes at fortsætte **på længere sigt**, bør der først og fremmest fokuseres på en **effektiv og mindre skadelig anvendelse af denne kul**. I tilfælde af kul, der anvendes til elproduktion, vil det fortsat være en prioritet at nedbringe emissionerne. EU har instrumenter til sikring af dette: den reviderede emissionshandelsordning, som forudsætter nul CO₂-emissioner senest i 2058, direktivet om industrielle emissioner og det nye BAT-referencedokument for store fyringsanlæg, der snart er færdigt.

5.4.5. I strategien for kulmineregioner med en fremtid på længere sigt vil **forskning og udvikling** spille en yderst vigtig rolle: yderligere forøgelser af kraftværkernes effektivitet vil resultere i større emissionsreduktioner og et lavere brændselsforbrug. En øget fleksibilitet hos kraftværkerne kan medvirke til at støtte de fluktuerende vedvarende energikilder. Udover rene kulteknologier eller anvendelse og lagring af CO₂, bør alternative anvendelser af kul tages i betragtning.

5.4.6. Selv i områder med mere langsigtede perspektiver for kulminedrift, bør man imidlertid prioritere at forberede afslutningen af kulminedrift og omstruktureringen af de berørte kulmineregioner.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om COP21-konklusionernes konsekvenser for den europæiske transportpolitik

(initiativudtalelse)

(2016/C 303/02)

Ordfører: Raymond HENCKS

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 21. januar 2016 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

»COP21-konklusionernes konsekvenser for den europæiske transportpolitik«

(initiativudtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som vedtog sin udtalelse den 3. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 26. maj 2016, følgende udtalelse med 188 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU glæder sig over vedtagelsen af Parisaftalen ved den 21. partskonference under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaforandringer (COP21) samt over de tilsigtede nationalt bestemte bidrag (INDC) fra EU og dets medlemsstater, som forpligter sig til at reducere de nationale drivhusgasemissioner med mindst 40 % inden 2030 og med 80-95 % inden 2050 i forhold til niveauet i 1990.

1.2. Udvalget bifalder endvidere, at dette mål skal nås i fællesskab og gennem delt ansvar mellem EU og medlemsstaterne, samt at der offentliggøres nye INDC hvert femte år.

1.3. Hvad transportområdet angår er der ingen tvivl om, at målet om at nedbringe udledningen af drivhusgasser med 60 % i forhold til emissionsniveauet i 1990 er yderst ambitiøst, og at det kræver en stor indsats at nå det. Selv om beslutningen om fordelingen af indsatsen i den indeværende periode og frem til 2020 (beslutning 406/2009) og den kommende beslutning for perioden 2020-2030 giver medlemsstaterne fuldstændigt frie hænder med hensyn til, hvilke sektorer i de forskellige lande der skal forpligtes til at reducere deres udledninger, foreslår Kommissionen ikke desto mindre, at man, hvis der er brug for en yderligere indsats, anvender de internationale kvoter og undgår yderligere forpligtelser for de sektorer, som ikke er omfattet af ETS (COM(2015) 81). Kommissionen vurderer endvidere i forhold til transportsektoren, at »der kan reduceres yderligere i de øvrige økonomiske sektorer« (KOM(2011) 144). Målet om at nedbringe udledningen af drivhusgasser fra transport med 60 % kan dermed stadig betragtes som værende aktuelt og foreneligt med EU's overordnede mål i forbindelse med COP21, hvis ellers de tilknyttede tiltag og initiativer sættes i værk hurtigst muligt og med fast hånd.

1.4. Dette fritager dog ikke EU og medlemsstaterne fra at revurdere de forskellige tiltag og initiativer, der er iværksat eller planlagt i hvidbogen om transport (KOM(2011) 144 final) og i køreplanen for en modstandsdygtig energiunion (COM(2015) 80 final), med hensyn til deres effektivitet, gennemførlighed og ikke mindst i forhold til målet om en dekarbonisering af transportsektoren og — i forbindelse med revisionen af hvidbogen om transport, der forventes at finde sted i 2016 — revidere tiltagene og initiativerne og/eller tilføje nye, uden at dette dog må komme EU's konkurrenceevne til skade. Nogle tiltag og initiativer vil være af lovgivningsmæssig art, men de fleste bør baseres på frivillige bidrag fra medlemsstaterne og bør tage sigte på at ændre adfærd eller vaner. Kun sådan opnås der succes.

1.5. EØSU henleder også opmærksomheden på betydningen af de foranstaltninger, der er blevet planlagt af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) med henblik på at oprette et globalt system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, og af Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) med det formål at overvåge emissionerne fra søtransport, og opfordrer til ambitiøse resultater i forbindelse med de igangværende forhandlinger med disse organisationer.

1.6. Udvalget understreger, at princippet om, at forureneren betaler, især i afsidesbeliggende land-, bjerg- og ømråder, bør anvendes fleksibelt for at undgå, at virkningerne er omvendt proportionale med omkostningerne, og for at bevare dets nytteværdi som middel til at påvirke valg om planlægning af transportforretninger, samtidig med at enhver form for illoyal konkurrence mellem de forskellige transportformer udryddes. EØSU anbefaler at undersøge mulighederne for en overordnet tilrettelæggelse af transporten i landdistrikter i regionerne med henblik på at opfylde kravene i COP21-aftalen og imødekomme udsatte personers behov.

1.7. Under alle omstændigheder vil princippet om, at forureneren betaler, ikke være tilstrækkeligt til at sikre omstillingen til et lavemissionssamfund. Det betyder, at supplerende foranstaltninger såsom øget energieffektivitet, elektromobilitet, samkørsel og samordning af transportformer, udvikling af alternative energikilder, udarbejdelse af kvalitetsstandarder for miljøet samt frem for alt fremme af den offentlige transport er så meget desto vigtigere.

1.8. Hvad angår bioenergi, er der brug for løbende tiltag med henblik på en større reduktion af udledningen af drivhusgasser og for at forhindre ændringer i arealanvendelsen. Den energimæssige udnyttelse af rest-, bi- og affaldsprodukter til brændstoffremstilling bør derfor fremmes yderligere. Der er stadig et vist potentiale inden for vejgodstransport, luftfart og søtransport, men biobrændstoffer er ikke en løsning, der kan stå alene, og de fritager os ikke for at udvikle og fremme løsninger, der har til formål at erstatte forbrændingsmotoren med elektromobilitet og/eller brintteknologier eller andre alternative og bæredygtige energikilder.

Endelig handler det ikke om at bremse mobiliteten som sådan, men om at reducere motoriseret transport af enkeltpersoner, så snart der findes et reelt alternativ, og fremme den kollektive transport til fordel for miljøet og med henblik på at undgå, at byerne kvæles i trafik.

1.9. Afvikling af investeringer i forurenende aktiviteter kan ikke kun være regeringernes ansvar og kommer ikke til at ske uden oplysning og mobilisering af hele transportkæden (fabrikanter, transportvirksomheder, brugere) gennem lovgivningsmæssige foranstaltninger, tilskyndende og måske endda afskrækkende foranstaltninger. Kapacitetsopbygning, teknisk bistand og lettere adgang til finansiering på lokalt og nationalt plan er af afgørende betydning for overgangen til et kulstoffattigt transportsystem. Den Europæiske Unions investeringsprogrammer skal således, samtidig med at alle transportformer integreres, give prioritet til de mest klimaeffektive projekter ved anvendelse af evalueringskriterier, der er i overensstemmelse med konklusionerne på COP21.

1.10. Den stærke mobilisering af civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter i forbindelse med COP21 bør følges op med henblik på at styrke en borgerbevægelse for klimaretfærdighed og afvikling af investeringer i forurenende aktiviteter.

1.11. EØSU anbefaler derfor som anført i udvalgets sonderende udtalelse af 11. juli 2012 »Transporthvidbog: Civilsamfundets tilslutning og deltagelse« (CESE 1598/2012), at man indgår i en deltagelsesbaseret dialog med civilsamfundet.

2. De vigtigste beslutninger i COP21 — Parisaftalen

2.1. De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (som COP21 fra 2015 vedrører) begrænsede sig til at stabilisere drivhusgaskoncentrationen (den vigtigste drivhusgas i transportsektoren er kuldioxid (CO₂), som udsendes i forbindelse med produktion af elektricitet og i forbindelse med produktion og forbrug af brændstoffer) i atmosfæren på et niveau, som vil forhindre farlig menneskeskabt påvirkning af klimasystemet. Parisaftalen af 12. december 2015 forpligter imidlertid for første gang alle 195 parter, som har underskrevet førnævnte rammekonvention, til at fremskynde reduktionen af drivhusgasemissioner med henblik på at nå de langsigtede mål om (frem mod 2100) at holde stigningen i den globale gennemsnitstemperatur på et godt stykke under 2 °C over det førindustrielle niveau og fortsætte indsatsen for at begrænse stigningen til 1,5 °C, i modsætning til den nuværende udvikling hen imod en temperaturstigning på 3 °C inden udgangen af det 21. århundrede.

2.2. Når ovennævnte aftale er blevet ratificeret, skal de parter, der har underskrevet den, forpligte sig til og indberette de tilsigtede nationalt bestemte bidrag ifølge programmer, der dækker perioder på fem år, så man kan nå slutmålet.

2.3. Parisaftalen forventes at træde i kraft i 2020, hvis mindst 55 stater, som tilsammen står for mindst 55 % af de globale drivhusgasemissioner, har ratificeret den. Det udelukker ikke muligheden for, hvilket i øvrigt anbefales på det kraftigste, at man gennemfører den, inden den er trådt i kraft.

2.4. EU og EU's medlemsstater aftalte den 6. marts 2015 i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner af 23. og 24. oktober 2014 et bindende mål om en nedbringelse af de nationale drivhusgasemissioner med mindst 40 % inden 2030 og 80-95 % inden 2050.

2.5. Ifølge ovennævnte konklusioner skal EU og medlemsstaterne i fællesskab nå målet gennem reduktioner i sektorerne i og uden for emissionshandelsordningen på henholdsvis 43 % og 30 % senest i 2030 (i forhold til 2005) og gennem en indsats præget af rimelighed og solidaritet.

3. Den nuværende situation i EU's transportsektor

3.1. Allerede i sin hvidbog om transport fra 2011 (COM(2011) 144 final) opfordrede Kommissionen indtrængende til at reducere udledningen af drivhusgasser betragteligt for at holde klimaforandringerne under 2 °C. Samtidig gjorde Kommissionen opmærksom på, at det er afgørende at nedbringe udledningen af drivhusgasser inden for transport med mindst 60 % i forhold til 1990-niveaue, og konstaterede, at »der kan reduceres yderligere i de øvrige økonomiske sektorer«.

3.2. Transport bærer ansvaret for ca. en fjerdedel af EU's drivhusgasemissioner: 12,7 % af de samlede emissioner fra transport kommer fra luftfart, 13,5 % fra søtransport, 0,7 % fra jernbanetransport, 1,8 % fra transport ad de indre vandveje og 71,3 % fra vejtransport (2008). En transportforms miljøpåvirkning er imidlertid ikke kun en følge af de direkte emissioner, men afhænger også af de indirekte emissioner, som navnlig stammer fra produktionen af den energi, der er brug for til transporten.

3.3. Globalt set stiger CO₂-emissionerne i transportsektoren kraftigere end i nogen anden industrisektor. I EU tegner transportsektoren sig for den næststørste emission af drivhusgasser. Desuden tegner luftfarts- og søfartssektoren sig for den hurtigste vækst i emissionerne, og disse sektorer er ikke omfattet af Parisaftalen.

3.4. Hvidbogen om transport fra 2011 konstaterer, at EU's transportsystem stadig ikke er bæredygtigt, og for at rette op på dette foreslås det at:

— gøre en ende på transportbranchens olieafhængighed uden at sætte effektiviteten og mobiliteten på spil

— anvende mindre energi og forbedre alle former for køretøjers energieffektivitet.

3.5. I hvidbogen om transport foreslår Kommissionen, ligesom i køreplanen for en rammestrategi for en modstandsdygtig energiunion, forskellige foranstaltninger med henblik på at udvikle en kulstoffattig transportsektor.

3.6. De foreslåede foranstaltninger omfatter strengere CO₂-emissionsstandarder for personbiler og varevogne i perioden efter 2020, foranstaltninger til forbedring af brændstoffernes effektivitet og nedbringelse af de tunge køretøjers emissioner samt en bedre styring af trafikken. Der bør tilskyndes til afgiftssystemer på vejene baseret på »forureneren betaler«-princippet og »brugeren betaler«-princippet samt udbredelse af alternative brændstoffer, herunder elektromobilitet, under særlig hensyntagen til behovet for etablering af egnede infrastrukturer.

4. Opfølgning på Parisaftalen

4.1. Når ovennævnte aftale er blevet ratificeret (senest d. 21. april 2017), skal de parter, der har underskrevet den, forpligte sig til og indberette de tilsigtede nationalt bestemte bidrag ifølge programmer, der dækker perioder på fem år, så man kan nå slutmålet.

4.2. Den Europæiske Union kan i henhold til artikel 4, stk. 16, i Parisaftalen handle i fællesskab med medlemsstaterne inden for rammerne af et delt ansvar, og skal meddele Parisaftalens sekretariat, hvilket emissionsniveau der er tildelt de enkelte medlemsstater.

4.3. Ifølge Parisaftalens artikel 4, stk. 9, og beslutning 1/CP.21 skal bidragene, der er fastsat i henhold til en tidsplan frem til 2030, indberettes eller opdateres senest i 2020, og dette skal gentages hvert femte år inden for rammerne af en strategi for en kulstoffattig udvikling frem til 2050. Bidragene skal hver især indebære en forbedring i forhold til det foregående bidrag (artikel 4, stk. 3).

4.4. På trods af at EU allerede har fastsat mål og bidrag frem til 2030 og 2050, er det dog en kendsgerning, at niveauet for de samlede emissioner (alle økonomiske sektorer), som anslået af COP21 på grundlag af de nationale bidrag frem til 2030 (55 gigatons), er utilstrækkeligt i forhold til målet om at holde temperaturstigningen under 2 °C. Det er derfor påkrævet med en supplerende indsats med henblik på at mindske emissionerne til 40 gigatons.

4.5. Selv om beslutningen om fordelingen af indsatsen i den indeværende periode og frem til 2020 (beslutning 406/2009) og den kommende beslutning for perioden 2020-2030 giver medlemsstaterne fuldstændigt frie hænder med hensyn til, hvilke sektorer i de forskellige lande der skal forpligtes til at reducere deres udledninger, foreslår Kommissionen i sin meddelelse »Parisprotokollen — En plan for bekæmpelsen af globale klimaændringer efter 2020« (COM(2015) 81 final) at anvende de internationale kvoter og undgå yderligere forpligtelser for de sektorer, som ikke er omfattet af ETS, hvis der er brug for en yderligere indsats. EØSU støtter denne holdning (udtalelse NAT 665/2015). Desuden påpegede Kommissionen i hvidbogen om transport, at »der kan reduceres yderligere i de øvrige økonomiske sektorer«.

4.6. I lyset af ovenstående og eftersom det allerede et godt stykke tid inden konferencen i Paris blev besluttet at reducere udledningen af drivhusgasser i transportsektoren med omkring 60 % med henblik på at holde klimaforandringerne under 2 °C, mener EØSU, at målet om en reduktion på 60 % stadig er aktuelt og i overensstemmelse med de beslutninger, der blev truffet på COP21.

4.7. Endelig skal det bemærkes, at EU's indsats inden for ICAO med henblik på at oprette et globalt system for handel med kvoter med drivhusgasemissioner fra luftfarten, og inden for IMO vedrørende søtransportsektorens forpligtelse til at gøre regnskab for sin udledning af drivhusgasser, ikke er en del af de tilsigtede nationalt bestemte bidrag. EU bør fremme ambitiøse resultater i forbindelse med de igangværende forhandlinger med ICAO og IMO.

5. Strategien: hvad der konkret skal gøres

5.1. EØSU konstaterer således, at der er stor sammenhæng mellem EU's tilsigtede nationalt bestemte bidrag og de mål, der er fastlagt i forskellige meddelelser fra Kommissionen om klimapolitiske foranstaltninger i forbindelse med transport. Det er imidlertid nødvendigt at få iværksat de 40 tiltag og 131 initiativer i hvidbogen om transport med fast hånd og så hurtigt som muligt.

5.2. I forbindelse med Kommissionens bebudede revision af hvidbogen om transport i 2016 bør denne hvidbogs foranstaltninger vedrørende reduktion af udledningen af drivhusgasser ikke desto mindre revurderes i lyset af EU's tilsigtede nationalt bestemte bidrag og de mål, der er defineret i pakken om Energiunionen ⁽¹⁾.

5.3. Det handler om at evaluere de forskellige initiativer fra hvidbogen om transport og pakken om Energiunionen i forhold til deres effektivitet, deres gennemførlighed og mere specifikt i forhold til målsætningen om dekarbonisering af transporten, med det formål at forbedre dem og/eller tilføje nye. Nogle tiltag og initiativer vil være af lovgivningsmæssig art, men de fleste bør baseres på frivillige bidrag fra medlemsstaterne og bør tage sigte på at ændre adfærd eller vaner. Kun sådan opnås der succes.

⁽¹⁾ EUT C 291 af 4.9.2015, s. 14.

5.4. Omstillingen til en kulstoffattig transportsektor indebærer følgende udfordringer:

- skabe en rimelig forbindelse mellem de økonomiske og sociale krav
- holde sig den almene interesse og de miljømæssige krav for øje
- undgå at lægge en dæmper på mobiliteten som sådan, mindske trafikken og den private transport ved fysisk planlægning og økonomiske politikker i byer og forstæder væsentligt og fremme den kollektive transport
- påvirke adfærden, herunder mobilitetsvaner, og en effektiv logistik til varetransport, også i bymiljøet, og fremme samarbejdsløsninger med henblik på optimal brug af ressourcerne
- øge samordningen af transportformer.

Passende transportrelaterede tiltag for at begrænse emissionerne på nationalt og subnationalt plan kunne bringe byerne på rette kurs mod en halvering af emissionerne inden 2050 sammenlignet med en uændret situation. Isolerede løsninger, som allerede eksisterer, bør indarbejdes i strategiske mobilitetsplanlægningspolitikker, som giver mulighed for bedre koordinering mellem byplanlægnings- og transportpolitikker. Kapacitetsopbygning, teknisk bistand og lettere adgang til finansiering på lokalt og nationalt plan er af afgørende betydning for opnåelsen af disse mål.

5.5. Connecting Europe-faciliteten, strukturfondene og Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer samt andre EU-programmer til støtte for transportinvesteringer i deres finansiering af projekter skal give forrang til de mest klimaeffektive projekter. Samtidig skal de forskellige transportformer integreres for at skabe et europæisk transportnet. Kriterierne til vurdering af ansøgninger om finansiering skal indeholde eksplicite henvisninger til principper svarende til COP21-konklusionerne.

5.6. Fordelingen af bestræbelserne mellem medlemsstaterne og mellem de sektorer, der er omfattet af ETS, og de sektorer, der ikke er omfattet af ETS, herunder transportsektoren, bliver et nøgleelement for gennemførelsen af EU's tilsigtede nationalt bestemte bidrag og bør ligeledes stemme overens med EU's strategiske målsætninger. Fordelingen bør tage højde for Det Europæiske Råds konklusioner fra oktober 2014 med henblik på at nå frem til et afbalanceret resultat under hensyntagen til effektiviteten set i forhold til udgifter og konkurrenceevne. Disse parametre bør have en fremtrædende plads ved beslutningen om indsatsen i perioden 2020-2030, som bliver truffet i 2016 (COM(2015) 80, bilag 1), samtidig med at der drages omsorg for at fastholde EU's konkurrenceevne.

5.7. Ovennævnte revision af hvidbogen bør i øvrigt omfatte særlige foranstaltninger rettet mod at sætte gang i en bred debat med civilsamfundet, da en social accept af foranstaltninger, som ind imellem er lidet populære, har afgørende betydning, idet alle tiltagene vil være ineffektive, hvis dem, de retter sig imod, ikke kan identificere sig med processen. Den stærke mobilisering af civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter i forbindelse med COP21 bør derfor følges op med henblik på at styrke en borgerbevægelse for klimaretfærdighed og afvikling af investeringer i forurenende aktiviteter.

5.8. Initiativer såsom »Global Fuel Economy Initiative« (GFEI), der samler lande, som har forpligtet sig til at udvikle politikker og lovgivning om køretøjers energieffektivitet, eller Pariserklæringen om »Electro-Mobility and Climate Change & Call to Action«, som bygger på forpligtelser vedrørende flere hundrede afgørende tiltag til bæredygtig elektrificering af transport, »MobiliseYourCity«, som har til formål at bistå byer, udviklingslande og nye vækstlande med at udvikle og gennemføre planer for bæredygtig bytrafik og nationale bytransportpolitikker, eller »Global Green Freight Action Plan« bør fremmes og udbygges.

5.9. Som EØSU allerede tidligere har påpeget ⁽²⁾, er det nødvendigt med en god organisatorisk og procedurmæssig struktur, hvis deltagelsesbaseret forvaltning skal fungere effektivt og nå de ønskede mål. Inddragelsen af interessenter i den langsigtede bæredygtige udvikling fungerer bedst, hvis den organiseres som en kontinuerlig og integrerende proces frem for som ad hoc-inddragelse eller enkeltstående inddragelse.

5.10. EØSU har besluttet at oprette et europæisk civilsamfundsforum for bæredygtig udvikling, som kan danne en struktureret og uafhængig ramme for civilsamfundets deltagelse i gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af de horizontale spørgsmål i forbindelse med 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling og navnlig dens mål nr. 13 (hurtigt at gøre en indsats for at bekæmpe klimaforandringerne og deres konsekvenser). Med hensyn til spørgsmål vedrørende transportsektoren bør man anvende den deltagelsesbaserede dialog, der styres af EØSU, og som tager sigte på at gennemføre hvidbogen om transportpolitik fra 2011.

5.11. EØSU er også i færd med at udarbejde en udtalelse (NAT/684) om etablering af en koalition mellem civilsamfundet og subnationale myndigheder til sikring af overholdelsen af Parisaftalens forpligtelser. Parisaftalen bør ikke føre til endnu en platform for indgåelse af forpligtelser, men i stedet skabe en omfattende ramme for langfristet koordinering af ikke-statslige og statslige foranstaltninger. Civilsamfundets rolle i gennemførelsen af tilsagnene er helt afgørende.

5.12. Afvikling af investeringer i forurenende aktiviteter kan ikke kun være regeringernes ansvar og kommer ikke til at ske uden oplysning og mobilisering af hele transportkæden (fabrikanter, transportvirksomheder, brugere) gennem lovgivningsmæssige foranstaltninger, tilskyndende og måske endda afskrækkende foranstaltninger.

5.13. Den strategi med frivillige forpligtelser, som er blevet valgt i forbindelse med COP21, begrænser sig til, at de enkelte lande skal angive ikkebindende tilsagn, mens indførelse af en bindende standard for emissioner ganske afgjort ville være en mere effektiv strategi, hvis man skal nå det resultat, der ønskes i Parisaftalen. Ikke desto mindre vil den fordeling af indsatsen for 2020-2030 inden for EU, som fremgår af punkt 5.5 ovenfor, styrke de indgåede forpligtelser.

6. Systemet med forurenere betaler

6.1. Ifølge Lissabontraktaten (jf. TEUF: artikel 191, stk. 2) er EU's miljøpolitik baseret på forsigtighedsprincippet og på princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden samt princippet om, at forurenere betaler.

6.2. Formålet er, at forurenere skal betale prisen for de miljøskader, de er ansvarlige for. I de forskellige medlemsstater indgår kulstofprisen imidlertid på meget forskellig vis i klimapolitikkerne. Der er en overvægt af tilfælde, hvor den tager form af skatter og afgifter, som imidlertid først og fremmest påvirker købekraften hos de dårligst stillede husholdninger og beskæftigelsen.

6.3. Ifølge hvidbogen om transport bør priser og afgifter omstruktureres for at tage bedre hensyn til principperne om, at »forurenere betaler« og »brugeren betaler«.

6.4. Den tilgang, Kommissionen har udtænkt, er baseret på et system, hvor forurenere betaler, og på de muligheder, som vejafgifter indebærer som et middel til at finansiere opbygning og vedligeholdelse af infrastrukturer. Dette system har til formål at fremme bæredygtige transportformer, ved at de eksterne omkostninger internaliseres, ligesom finansieringen sikres.

6.5. Imidlertid findes der i Unionen et kludetæppe af forskellige ordninger, der ikke hænger sammen, og som består af elektroniske bompenge, vignetter, trængselsafgifter og kilometerafgifter, der beregnes ved hjælp af satellitter (GNSS). Desuden finder fællesskabsreglerne for vejtransportafgifter for tunge køretøjer (eurovignetdirektivet) efterhånden kun anvendelse i fire medlemsstater, mens de øvrige medlemsstater end ikke opkræver vejafgifter. Denne situation rejser en række alvorlige spørgsmål i forhold til udviklingen af det indre marked og for borgerne med negative konsekvenser for den økonomiske vækst og en voksende social ulighed i en lang række medlemsstater. Det, at der ikke opkræves afgifter for anvendelsen af vejnettet (for ikke at tale om omkostninger i form af negative miljøvirkninger), kan have betydning for konkurrencevilkårene i forhold til jernbanetransport dér, hvor der er en togteneste til rådighed.

⁽²⁾ EUT C 299 af 4.10.2012, s. 170.

6.6. I forbindelse med en EU-ordning for vejafgifter er det imidlertid vigtigt, at der er en vis fleksibilitet, så der kan tages hensyn til randområder og afsidesbeliggende land-, bjerg- og øområder, der er tyndt befolkede og ikke har nogen reelle alternativer til vejtransport, hvorfor eksternalisering af de eksterne omkostninger vil være uden virkning på adfærden og transportplanlægningen og blot skade disse områders konkurrenceevne. Den økonomiske og sociale trivsel i landdistrikterne afhænger både af et omkostningseffektivt og miljøvenligt transportsystem. Som et middel til at begrænse transportemissionerne har nogle regeringer indført forskellige former for CO₂-afgifter, som ikke har formået at begrænse emissionerne fra transportsektoren, men som har øget omkostningerne for familier betragteligt, især i landdistrikter, fjerntliggende områder og bjergområder.

6.7. Ifølge transportkommissæren forventer Kommissionen hen imod slutningen af 2016 at fremlægge forslag om en europæisk ordning for lastbiler og personbiler med ensartede regler for opkrævning af vejafgifter i alle EU's medlemsstater, som udelukkende skal være baseret på antallet af kørte kilometer.

6.1. ESØU glæder sig over Kommissionens hensigt om at harmonisere en ordning på EU-niveau for vejafgifter baseret på princippet om, at forurenere betaler, men tror ikke på, at internaliseringsaspektet af afgifterne vil være tilstrækkeligt til at munde ud i en bæredygtig transportpolitik, hvormed man kan overholde de tilsagn, der blev givet i forbindelse med COP21. Dette kræver supplerende foranstaltninger såsom øget energieffektivitet, elektromobilitet, samkørsel og samordning af transportformer, udvikling af alternative energikilder, udarbejdelse af kvalitetsstandarder for miljøet samt fremme af den offentlige transport.

6.9. En anden foranstaltning kunne være en kulstofpris baseret på økonomiske og sociale kriterier. En oliepris, der, som det er tilfældet i dag, er for lav, sender bestemt ikke et signal til alle transportaktører om at ændre adfærd og træffe foranstaltninger rettet mod at mindske deres energiforbrug. Strengere normer og standarder vedrørende brændstoffer, energieffektivitet, computerbaseret forvaltning af trafikken og udvikling af alternative brændstoffer kan imidlertid åbne mulighed for en reduktion af emissionerne, uden af den grund at påvirke konkurrenceevnen i negativ retning.

7. Innovation, forskning og udvikling, alternative brændstoffer

7.1. EØSU betoner, at det er absolut nødvendigt med en samordnet aktiv industripolitik og forskning og udvikling (F&U) for at understøtte omstillingen til en lavemissionsøkonomi. Med henblik på at forene den uundgåelige stigning i transporten med en nedgang i mængden af forurenende emissioner kræves der en uformindsket F&U-indsats.

7.2. Køreplanen for transportområdet lader forstå, at det vil være nødvendigt at fortsætte udviklingen af biobrændstoffer, navnlig når det gælder luftfartsområdet og de tunge køretøjer. Samtidig gøres der opmærksom på, at problemer forbundet med fødevarer sikkerhed og miljø er knyttet til udviklingen af biobrændstoffer, og det understreges, at det er vigtigt at udvikle mere bæredygtige anden- og tredje generationsbiobrændstoffer.

7.3. Hvad angår bioenergi, er der brug for løbende tiltag med henblik på en større reduktion af udledningen af drivhusgasser og for at forhindre ændringer i arealanvendelsen. Den energimæssige udnyttelse af rest-, bi- og affaldsprodukter til brændstoffremstilling bør derfor fremmes yderligere. Der er stadig et vist potentiale inden for vejgodstransport, luftfart og søtransport, men biobrændstoffer er ikke en løsning, der kan stå alene, og de fritager os ikke for at udvikle og fremme løsninger, der har til formål at erstatte forbrændingsmotoren med elektromobilitet og/eller brintteknologier eller andre alternative og bæredygtige energikilder.

7.4. Omstillingen til elektrisk mobilitet bør ledsages af en omstilling til biler på delebasis. Man bør imidlertid være klar over, at selv med en fuldstændig omstilling til motorer, der kører på bæredygtige brændstoffer, er risikoen for, at byerne kvæles i trafik, stadig aktuell, så længe den kollektive transport og effektive distributionssystemer ikke bliver hovedreglen, snarere end undtagelsen.

Bruxelles, den 26. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ordentligt arbejde i de globale forsyningskæder

(initiativudtalelse)

(2016/C 303/03)

Ordfører: Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 21. januar 2016 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

»Ordentligt arbejde i de globale forsyningskæder«

(initiativudtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 19. april 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 188 stemmer for og 1 imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Ordentligt arbejde i globale forsyningskæder som f.eks. beklædningstekstiler og fodtøj, elektronik, mineraler og inden for agroindustrien er et grundlæggende spørgsmål for alle offentlige og private aktører, der er involveret på nationalt og internationalt plan i forvaltningen af forsyningskæder.

1.2. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) har tilpasset sin interne arbejdsgang for at kunne afgive sin udtalelse inden den 105. Internationale Arbejdskonference i Genève om spørgsmålet om ordentligt arbejde i de globale forsyningskæder.

EØSU anbefaler

1.3. At Kommissionen vedtager en omfattende og ambitiøs strategi for med alle sine interne (adgang til EU-udbud, mærkning osv.) og eksterne politikker (handel, udvikling, naboskabspolitik mv.) at befordre ordentligt arbejde i de globale forsyningskæder.

1.4. At vedtage et fælles sprog, fastlægge fælles definitioner og foretage en vurdering af de statistiske data fra de forskellige interessenter: OECD, ILO, Kommissionen, Verdensbanken og IMF ⁽¹⁾ for at undgå forvirring og fejlfortolkninger og for at kunne udarbejde en sammenhængende politik for de offentlige organer, der er involveret i kraft af deres respektive kompetenceområder.

1.5. Under hensyntagen til FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettighederne er vi nødt til at anerkende og fremme den bedste praksis og de initiativer, der ligger i den eksisterende »værktøjskasse«: OECD's retningslinjer for multinationale selskaber, OECD's due diligence-retningslinjer for de forskellige sektorer (tekstil og beklædning, mineraler, landbrug og finans), handelsbistand, finansielle skadeserstatningsordninger, adfærdskodekser, mærker, standarder og selvevalueringsredskaber. Målet er gradvist at indføre en konsekvent og bæredygtig politik for ansvarlig forvaltning af globale forsyningskæder.

⁽¹⁾ Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling) (OECD), International Labour Organization (Den Internationale Arbejdsorganisation) (ILO), Den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (Verdensbanken), The International Monetary Fund (Den Internationale Valutafond) (IMF).

1.6. At fremme praktiske og hensigtsmæssige, risikobaserede tilgange, som tager højde for den globale værdikædes og de globale forsyningskæders særlige karakter (lineær eller modulær, enkel eller kompleks, kort eller lang organisationsstruktur).

1.7. Med udgangspunkt i eksisterende praksis at fremme flerpartsmodeller, der inddrager offentlige og private aktører, arbejdsmarkedets parter, NGO'er, eksperter o.a. for at udvikle den bedste kombination af foranstaltninger inspireret af OECD's retningslinjer med henblik på at kortlægge, forebygge og mindske risici samt at formidle og rapportere om handlingsplanen. Handlingsplanernes foranstaltninger kan omfatte både lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger, bedste praksis, finansielle incitamenter, adgang til videreuddannelse og kapacitetsopbygning for den sociale dialog og fagforeningerne.

1.8. At presse på for gennemførelse af konkrete overvejelser om, hvilke gennemsigthedsværktøjer der kan anvendes til at informere de endelige forbrugere om de produktionsrelaterede sociale omstændigheder.

1.9. At ILO's muligheder for at spille en aktiv rolle i at sikre ordentligt arbejde i hele den globale forsyningskæde behandles på den forestående ILO-konference, og at der i den forbindelse ses nærmere på mulighederne for at udvikle og på sigt indføre passende og relevante instrumenter, der med alle interessenters aktive engagement vil bidrage til en effektiv forbedring af arbejdsvilkårene.

2. Spørgsmålet om ordentligt arbejde i de globale forsyningskæder: definitioner, kontekst og udfordringer

2.1. Definitioner

2.1.1. **Global værdikæde:** Dette begreb dukkede op i midten af 90'erne og betegner »samtlige de aktiviteter, der er nødvendige for at bringe et produkt fra udformning, design, indkøb af råmaterialer og mellemprodukter, markedsføring, distribution og produktservice til den endelige forbruger«⁽²⁾.

Det er meningen, at globale værdikæder skal sikre »procesforbedring« (producenten indfører mere avanceret teknologi for at øge effektiviteten) og »funktionel forbedring« (producentens evne til at udvikle færdigheder inden for design, branding og markedsføring). En række eksempler viser imidlertid, at dette ikke er tilfældet.

Eftersom den stigende handel og de øgede investeringer, der foregår på verdensplan, finder sted gennem globale værdikæder, og eftersom outsourcing og ledende virksomheders grænseoverskridende koordinering af den globale produktion har betydelige sociale virkninger, befinder spørgsmålet om at sikre en bæredygtig og ansvarlig forvaltning af de globale forsyningskæder sig øverst på den internationale dagsorden (OECD, ILO, G7, G20, EU og FN). Nogle af virkningerne er positive, f.eks. bedre betalte job, flere kvinder i arbejde, skabelse af nye arbejdspladser, kompetenceudvikling og spredning af viden og teknologi. Andre giver anledning til bekymring, f.eks. usikre ansættelsesforhold, dårlige arbejdsvilkår (også hvad angår sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen), manglende sociale rettigheder (herunder manglende socialsikringsdækning) og krænkelse af menneskerettigheder og grundlæggende arbejdstagerrettigheder.

Dette fører til udvikling og gennemførelse af forskellige instrumenter på nationalt og internationalt plan, som f.eks. ILO's konventioner, OECD's retningslinjer og FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettighederne (se også punkt 2.3.3), til politikrammer, herunder 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling⁽³⁾ og Addis Abeba-handlingsplanen for Udviklingsfinansiering⁽⁴⁾, der skal befordre respekten for arbejdsstandarder og fremme ordentligt arbejde, og til videreudvikling af handel, investeringer, den private sektor og forsyningskæder.

⁽²⁾ www.globalvaluechains.org/concept-tools..

⁽³⁾ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

⁽⁴⁾ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.

2.1.2. **Global forsyningskæde:** en global forsyningskæde består af indbyrdes forbundne organisationer, ressourcer og processer, som skaber og leverer produkter og tjenesteydelser til slutkunder. Den omfatter som sådan den del af en global værdikæde, der vedrører indkøb, men ikke udformning eller distribution af en vare eller en tjenesteydelse.

Der vil blive afholdt en generel debat om ordentligt arbejde i globale forsyningskæder på Den Internationale Arbejdskonference (ILC) i juni 2016 (ILC er ILO's øverste beslutningstagende organ). Debatten skal hjælpe ILO's medlemmer (dvs. regeringer, arbejdsgivere og arbejdstagere) til at nå frem til en bedre forståelse af, hvordan deltagelse i globale forsyningskæder kan medvirke til en bæredygtig og inklusiv vækst i de nationale og lokale økonomier ved at bidrage til at skabe nye virksomheder, få virksomheder til at vokse samt fremme kvalitetsjob og respekten for arbejdsstandarder. Nærværende udtalelse er EØSU's bidrag til den debat.

2.1.3. **Ordentligt arbejde:** et begreb, som er fastlagt af ILO's medlemmer og vedtaget af ILC i erklæringen om social retfærdighed som led i en retfærdig globalisering ⁽⁵⁾ — dækker nationale og lokale programmer, som er iværksat for at opnå fire strategiske mål:

- at fremme jobskabelse, kompetenceudvikling og bæredygtige livsvilkår
- at garantere rettigheder på arbejdspladsen, især for dårligt stillede og fattige arbejdstagere
- at udvide den sociale beskyttelse for mænd og kvinder med henblik på at give tilstrækkelig kompensation ved tabt eller nedsat indkomst og adgang til tilstrækkelig sundhedspleje
- at fremme den sociale dialog ved at inddrage stærke og uafhængige arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer.

Som internationalt organ, der fastsætter standarder, har ILO vedtaget en række konventioner, der er relevante for globale forsyningskæder. Blandt disse er grundlæggende arbejdsstandarder (dvs. fremme af foreningsfrihed og retten til kollektive overenskomstforhandlinger, fremme af ikkeforskelsbehandling på arbejdspladsen og forbud mod tvangsarbejde og børnearbejde) samt konventioner inden for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, arbejdstilsyn m.m. De lande, der ratificerer konventionerne, er forpligtede til at bringe deres lovgivning og praksis i overensstemmelse med konventionerne. Endvidere er alle ILO-medlemsstater i kraft af ILO-erklæringen fra 1998 om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen ⁽⁶⁾ forpligtede til at respektere og til i deres lovgivning og praksis at gennemføre de grundlæggende arbejdsstandarder, selv om de ikke har ratificeret de pågældende konventioner.

2.2. De globale værdikæders og globale forsyningskæders struktur og vægt i den internationale handel

2.2.1. De globale værdikæders vægt i verdenshandelen er øget hurtigt og udgør ifølge WTO, OECD, ILO og UNCTAD 2013 ⁽⁷⁾ mellem 60 % og 80 % af den internationale handel, og tegner sig på globalt plan for over 20 % af arbejdspladserne ⁽⁸⁾. De sektorer, som er berørt af den indbyrdes forbindelse mellem organisatoriske komponenter såsom udformning, produktion, distribution og forbrug, der er styret af multinationale selskaber, omfatter landbrug, industri (bl. a. bilindustrien, luftfart, beklædningsstiler, legetøj, elektronik) og serviceydelser (bl. a. callcentre og informationsteknologi).

⁽⁵⁾ http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099766/lang-en/index.htm.

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>.

⁽⁷⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf.

⁽⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_368626.pdf.

2.2.2. Disse globale værdikæder har endvidere forskellig form og struktur: nogle er ret korte (kun få aktiviteter), mens andre er længere og indebærer økonomiske, sociale og finansielle forbindelser mellem virksomheder, der er etableret i en lang række forskellige og fjerntliggende lande (USA, EU-lande og asiatiske lande). Ifølge Gary Gereffi⁽⁹⁾ er der tre dominerende forvaltningsformer inden for globale værdikæder: køberstyrede, omkostningsstyrede (den mest almindelige form — forekommer i globale værdikæder inden for beklædning og fodtøj) og producentstyrede (hvor leverandørerne i udviklingslandene har visse teknologiske kompetencer, herunder design og innovation (elektronik)).

2.2.3. De globale forsyningskæder, som er en bestanddel af de globale værdikæder, tager udgangspunkt i forbindelsen mellem købere og leverandører og potentielle underleverandører. Denne »kæde« kan antage forskellige former: vertikalt integreret bunden kæde, modulbaseret kædeforvaltning (hovedleverandørerne kan handle uafhængigt af den ledende virksomhed) eller markeds-kæde for råvaremarkederne.

2.3. Forvaltning af globale forsyningskæder inden for strategien for virksomhedernes sociale ansvar (VSA): nøgleaktører og værktøjskasse

2.3.1. EU definerer virksomhedernes sociale ansvar som »virksomhedernes ansvar for deres indflydelse på samfundet«⁽¹⁰⁾.

2.3.2. I lyset af en række problemer, der er opstået i de sidste tyve år, især inden for sektorer som elektronik, sportsartikler og beklædning, er følgende faktorer blevet udpeget, især af OECD, som værende af central betydning for, at et multinationalt selskab som ledende virksomhed kan sikre en bæredygtig forvaltning af sin globale værdikæde eller globale forsyningskæde:

- a) at kortlægge risici for alvorlige overtrædelser af menneske- og arbejdstagerrettighederne og for miljøskader og korruption;
- b) at forhindre forekomsten af sådanne risici ved at udvise passende omhu og udføre bæredygtig forvaltning gennem en landerisikovurdering og en individuel risikovurdering af leverandøren⁽¹¹⁾;
- c) at mindske risici gennem sammenhængende, solide og varige VSA-politikker for forsyningskæden: valg af leverandør, krav til og kontrakt med nuværende leverandører, sociale revisioner og strengere kriterier for vurdering af de opnåede fremskridt;
- d) at rapportere til og kommunikere med forskellige interessenter inden for virksomheden, f.eks. fagforeninger, og uden for virksomheden, f.eks. NGO'er eller offentlige myndigheder med ansvar for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen eller for gennemførelsen af ILO-konventionerne om en mere bæredygtig forvaltning af de globale forsyningskæder.

2.3.3. En lang række forskellige aktører, herunder offentlige og private, europæiske og internationale organisationer og organer, beskæftiger sig i øjeblikket med disse spørgsmål, navnlig i lyset af Rana Plaza-dramaet i Bangladesh, som dræbte over 1 100 ansatte i 2013:

⁽⁹⁾ »The organisation of Buyer-Driven Global Commodity Chain: How US Retailers Shape Overseas Production Networks, Commodity Chains and Global Capitalism«, Wesport, 1994.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm.

⁽¹¹⁾ Se f.eks. det selvevalueringsværktøj, som Euratex og IndustriAll med støtte fra Kommissionen har udviklet for tekstil- og beklædningsvirksomheder i EU.

- a) på nationalt plan, ud over lovgivningsforanstaltninger på områder, der hører ind under ordentligt arbejde og menneskerettigheder (f.eks. den britiske lov af 2015 mod moderne slaveri med bestemmelser om gennemsigtighed i forsyningskæderne)⁽¹²⁾, er regeringer og parlamenter med støtte fra arbejdsmarkedsparterne, interesserede aktører som NGO'er og fra OECD's nationale kontaktpunkter i færd med at udarbejde og gennemføre forskellige initiativer (herunder nationale handlingsplaner for erhvervslivet og menneskerettighederne eller for VSA samt nylige påpasselighedsinitiativer f.eks. i Frankrig og Tyskland);
- b) på EU-plan er der iværksat foranstaltninger på en række interne og eksterne politikområder, både i forbindelse med bredere partnerskaber med tredjelande og gennem sektorspecifikke initiativer. For eksempel indgår der i kapitlerne om handel og bæredygtig udvikling i EU's nyligt færdigforhandlede og gennemførte handels- og investeringsaftaler bindende forpligtelser for aftaleparterne om at respektere grundlæggende arbejdsstandarder (bl.a. ved at gøre fremskridt i retning af en ratificering af de grundlæggende ILO-konventioner og arbejde mod et højere niveau af beskyttelse for husarbejdere), effektivt at gennemføre de ratificerede ILO-konventioner og fremme ordentligt arbejde, fairtrade-ordninger og VSA-praksis. I disse kapitler indgår også etablering af en overvågningsmekanisme i civilsamfundet (ud over det mellemstatslige organ) omfattende arbejdsmarkedets parter, som skal føre tilsyn med gennemførelsen af bestemmelserne og rådgive aftaleparterne i spørgsmål om bl.a. handel og arbejdskraft. Toldpræferencer for udviklingslande, der indrømmes under GSP+-ordningen, fjerner tolden fuldstændigt på over 66 % af toldpositionerne for sårbare lande, som giver et bindende tilsagn om at ratificere og effektivt gennemføre de 27 centrale internationale konventioner, herunder ILO's otte grundlæggende konventioner⁽¹³⁾. EU har også udviklet og gennemfører nu en VSA-strategi, en revision af direktiv 2013/34/EU om ikke-finansielle rapportering (miljøspørgsmål, sociale spørgsmål, menneskerettigheder, korruptionsbekæmpelse, diversitet i virksomhedsbestyrelser osv.); Bangladesh-bæredygtighedsaftalen (et EU-ledet internationalt initiativ til fremme af øget respekt for arbejdstagerrettigheder, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og sikkerhedsnormer for bygninger inden for landets konfektionsbranche)⁽¹⁴⁾; en ny EU-handels- og investeringsstrategi, herunder ansvarlig forvaltning af globale forsyningskæder⁽¹⁵⁾, som det nuværende (nederlandske) EU-formandskab lægger vægt på;
- c) på internationalt plan foregår der diskussioner og aktiviteter i OECD (f.eks. forberedelse af due diligence-retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder inden for beklædnings- og skotøjssektoren⁽¹⁶⁾, retningslinjer for multinationale virksomheder⁽¹⁷⁾, lancering af retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder inden for landbruget⁽¹⁸⁾), FN (f.eks. Global Compact-initiativet og vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettighederne⁽¹⁹⁾) og ILO (revision af trepartserklæringen om multinationale virksomheder og socialpolitik og forberedelse af debatten på Den Internationale Arbejdskonference i juni om ordentligt arbejde i globale forsyningskæder).

Forskellige private initiativer er blevet iværksat på enten permanent eller midlertidig basis, f.eks. til forbedring af sundhed og sikkerhed i beklædningsfabrikker i Bangladesh efter Rana Plaza-katastrofen (Bangladesh-aftalen om brand- og bygningssikkerhed)⁽²⁰⁾.

2.3.4. Alle disse offentlige og private aktører beskæftiger sig med udvikling og gennemførelse af forskellige værktøjer og instrumenter, der skal forbedre arbejdsvilkårene og rettighederne på arbejdspladsen:

- forordninger, love, konventioner
- adfærdskodekser
- den sociale dialog, også på tværs af grænser⁽²¹⁾

⁽¹²⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>.

⁽¹³⁾ I 2011 vedtog EØSU en udtalelse om ordningen, EUT C 43 af 15.2.2012, s. 82.

⁽¹⁴⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/events/index.cfm?id=1433> og <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1447>.

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁽¹⁶⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/responsible-supply-chains-textile-garment-sector.htm>.

⁽¹⁷⁾ <https://mneguidelines.oecd.org/text/>.

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>.

⁽¹⁹⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁽²⁰⁾ <http://bangladeshaccord.org/>.

⁽²¹⁾ Den kan tage form af tværnationale virksomhedsaftaler, også kaldet internationale rammeaftaler. For flere oplysninger se REX/443 informationsrapport, side 8: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>.

- certificeringer i VSA og social ansvarlighed
- finansieringsordninger med henblik på at yde erstatning til ofre
- andre initiativer med flere interessenter
- støtte- og udviklingsprogrammer, herunder kapacitetsopbygning (sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, social dialog, gennemførelse af ILO-konventioner osv.).

3. Evaluering af nogle eksempler på bedste praksis i to forskellige økonomiske sektorer

3.1. Globale forsyningskæder inden for beklædning og fodtøj

3.1.1. Globale forsyningskæder inden for beklædnings- og fodtøjsindustrien omfatter en række forskellige aktører og produktionsprocesser. Asien-Stillehavsregionen tegnede sig for 601 mia. USD i global eksport af beklædningsgenstande, tekstiler og fodtøj, hvilket repræsenterer 60 % af den samlede verdenshandel, og Kina har den største andel. Lande som Bangladesh og Cambodja øgede deres specialisering i fremstilling og eksport af beklædningsgenstande og fodtøj med henholdsvis 89,2 % og 77,4 % af den samlede vareeksport i 2014⁽²²⁾. Dette skyldes hovedsagelig den kraftige stigning i lønningerne i den kinesiske beklædnings- og tekstilindustri, som fik internationale købere til at søge nye leverandører i Asien.

Ifølge ILO⁽²³⁾ var den gennemsnitlige indtjening i 2014 mindre end 200 USD om måneden i de fleste lande. Der er en månedlig mindsteløn for ufaglærte tekstilarbejdere i Kina (op til 297 USD), Filippinerne, Malaysia, Indonesien (247 USD), Thailand, Vietnam (145 USD), Indien (136 USD), Cambodja (128 USD), Pakistan (119 USD), Bangladesh (71 USD) og Sri Lanka (66 USD).

De største risici er manglen på en eksistenssikrende løn, tvangs- og børnearbejde, dårlige arbejdsmarkedsrelationer på grund af ringe beskyttelse af foreningsfriheden og begrænsede kollektive overenskomstforhandlinger, dårlig sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, utilstrækkelige arbejdstilsyn, underudviklede arbejdsskadeordninger, vandforurening, eksponering for kemiske stoffer, og udnyttelse af den kvindelige arbejdsstyrke.

3.1.2. Den 24. april 2013 kostede sammenstyrtningen af Rana Plaza-bygningen i Bangladesh, der blev brugt af tekstilfabrikker, 1 136 arbejdstagere, hovedsagelig kvinder, livet. Ulykkens omfang, som skyldtes meget ringe vedligeholdelse af bygningen og manglen på brandudgange, har ført til en usædvanlig høj grad af mobilisering af regeringer (EU og dets medlemsstater, USA, Canada, Norge), internationale organisationer (ILO, OECD og Verdensbanken), internationale og lokale aktører med en ambitiøs pakke af foranstaltninger, der skal tilskynde til nationale kortsigtede foranstaltninger (erstatning til ofrenes familier, inspektion af beklædningsfabrikker og afhjælpende foranstaltninger, nye revisionsmetoder, revision af arbejdsmarkedslovgivningen), nationale mellemsigtede foranstaltninger (f.eks. udvikling af uafhængige fagforeninger og styrkede arbejdstilsyn) og systematiske foranstaltninger for at fremme ansvarlig forvaltning af de globale forsyningskæder.

⁽²²⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_419798.pdf.

⁽²³⁾ *Ibid.*

Eksempel — Evaluering af de opnåede fremskridt i konfektionsbranchen i Bangladesh siden Rana Plaza-sammenstyrtningen (januar 2016)

- Bangladesh-aftalen om brand- og bygningsikkerhed: undertegnet af 220 købere af beklædningsgenstande
- Alliancen for sikkerhed for arbejdstagerne i Bangladesh: indgået i maj 2013 af 26 hovedsagelig nordamerikanske mærker.
- Indtil januar 2016 (132 i 2014) blev der oprettet 341 nye fagforeninger i konfektionssektoren i Bangladesh.
- Indtil januar 2016 blev der gennemført inspektioner af konstruktions-, brand- og elsikkerheden i 3 734 eksportorienterede konfektionsfabrikker
- Der er hvervet 235 nye inspektører ⁽²⁴⁾
- »Better Work Bangladesh«-programmet: 38 fabrikker leverer beklædningsgenstande til 17 mærkevarevirksomheder og detailhandlere
- Erstatning til ofre: 24,1 mio. USD for 3 490 modtagne anmodninger om kompensation

3.1.3. OECD er i færd med at udarbejde due diligence-retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder i beklædnings- og fodtøjssektoren.

3.1.4. ILO gennemfører i samarbejde med internationale donorer, regeringer, arbejdstagere og arbejdsgivere projekter i beklædningssektoren (bl.a. i Asien), som har til formål at øge adgangen til oplysninger om løn, arbejdsforhold og arbejdsmarkedsrelationer for at forbedre kvaliteten af den sociale dialog om arbejdsstandarder, styrkelse af arbejdsmarkedsparternes kapacitet og mekanismerne for kollektive overenskomstforhandlinger samt sikring af arbejdstagerrettigheder på fabrikkerne ⁽²⁵⁾.

3.1.5. Kommissionen arbejder på et flagskibsinitiativ om en bæredygtig beklædningsforsyningskæde, herunder fælles planlægning, koordineret finansiering, fælles gennemførelse af programmer, bevidstgørelse af forbrugerne m.m.

3.1.6. EU's arbejdsmarkedsparter i tekstil- og beklædningssektoren har udviklet et fælles initiativ, der støttes af Europa-Kommissionen og omfatter et VSA-risikovurderingsværktøj, der er relevant for globale forsyningskæder. De er i øjeblikket i gang med at færdiggøre det med henblik på formidling til SMV'er og andre interessenter.

3.1.7. Det nederlandske EU-formandskab agter at undersøge, hvordan der kan opnås øget synergi mellem EU's udviklings- og handelspolitik med henblik på at fremme de globale forsyningskæders bæredygtighed.

3.1.8. Den tyske forbundsminister for økonomi, samarbejde og udvikling, Gerd Müller, har oprettet en særlig alliance for »bæredygtige tekstiler« med deltagelse af de vigtigste partnere. På det seneste G7-møde gav han en meget konkret opsummering af situationen: »Det ville koste en euro at tage et ansvar, en enkelt euro pr. kjole, jakke eller bukser for at sikre, at hårdt arbejde i Bangladesh, Cambodja eller Afrika lønner sig, og at børn og syersker sikres livsmuligheder« ⁽²⁶⁾.

3.1.9. Med hensyn til udveksling af bedste praksis er der indhentet hjælp og erfaring fra et stigende antal private initiativer. Blandt disse er ICS (Initiative Clause Sociale) med 22 større detailvirksomheder, herunder Monoprix, Carrefour og Casino, hvis omsætning er på over 243 mia. EUR, og som bruger de samme metoder i deres sociale revisioner, og BSCI (Business Social Compliance Initiative), der blev lanceret i 2003 af FTA (Foreign Trade Association) med hovedkontor i Bruxelles og over 1 700 deltagende detailhandlere og importører fra 36 lande, som har forretningsforbindelser med 30 000 fabrikker.

⁽²⁴⁾ »Progress in implementation, outcome of the Review meeting on the Sustainability Compact for Bangladesh« (Fremskridt mht. gennemførelse, resultatet af mødet om gennemgangen af bæredygtighedsaftalen for Bangladesh), 11. januar 2016.

⁽²⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-islamabad/documents/publication/wcms_363149.pdf.

⁽²⁶⁾ http://www.bmz.de/g7/en/Entwicklungspolitische_Schwerpunkte/Menschenwuerdige_Arbeit/index.html.

3.2. Globale værdikæder og globale forsyningskæder inden for elektronik

3.2.1. Ifølge en undersøgelse foretaget af Sturgeon og Kawakami⁽²⁷⁾ forekommer værdien af mellemprodukter i beklædningsindustrien at være langt mindre end værdien af sådanne produkter i elektronik- og bilindustrien.

3.2.2. Elektronikbranchens globale værdikæde er en af de vigtigste i varesektoren og tegnede sig i 2006 for over 17 % af alle producerede mellemprodukter sammenlignet med 2,7 % for kemikalier og plast og 1,9 % for flydele. De to førende lande i eksport af delprodukter inden for elektronik er Kina/Hongkong og De Forenede Stater.

3.2.3. De tre faste aktører, der styrer »værdikædernes modularitet« er følgende:

- de ledende virksomheder (hovedsagelig i de industrialiserede lande)
- underleverandørerne, der står for indkøb af komponenter, montering af elektroniske kredsløb, endelig samling og afprøvning, hovedsagelig i Kina, Taiwan og Vietnam
- de ledende platforme, defineret som »virksomheder, der har haft succes med at gøre deres teknologi (i form af software, hardware eller en kombination heraf) til en fast bestanddel af andre virksomheders produkter«.

Denne specifikke værdikædes modularitet ligger i kodificeringen og standardiseringen af centrale driftsprocesser som f.eks. computer-aided design, produktionsplanlægning og lager- og logistikkontrol.

3.2.4. Forbrugerelektronik er kendetegnet ved korte produktlevetider, fra 3 til 18 måneder, og produkterne når hurtigt enden på deres livscyklus. Som følge heraf må leverandører af disse produkter kunne præstere en stadig hurtigere markedsføring. Da Apple iPhone f.eks. blev indført i 2007 var markedsføringstiden seks måneder. I 2012 var den skrumpet ind til mindre end to uger⁽²⁸⁾. For producenter og arbejdstagere er dette en udfordring, og der er behov for at udvikle og gennemføre løsninger herpå.

Mens der i nogle virksomheder er indgået aftaler om overtidsarbejde eller skifteholdsarbejde i højsæsonen og om at kompensere herfor i løbet af resten af året, er der i andre tale om en væsentlig stigning i midlertidige kontrakter og ansættelse af vikarer og migranter (f.eks. var 60 % af arbejdsstyrken i den mexicanske elektronikindustri i 2009 midlertidigt ansatte vikarer, og denne andel steg til 90 % i højsæsonen)⁽²⁹⁾. Dette fører ofte til begrænsede arbejdstagerrettigheder, f.eks. lavere lønninger, manglende socialsikringsdækning eller forbud mod at melde sig ind i en fagforening. Løsninger kunne ud over national lovgivning findes i aftaler på virksomhedsniveau samt en bedre koordinering og udveksling af oplysninger mellem købere og leverandører for at muliggøre en bedre produktionsplanlægning og benyttelse af fastansatte arbejdstagere snarere end midlertidigt ansatte.

⁽²⁷⁾ »Was the crisis a Window of Opportunity for Developing Countries?«, Timothy J. Sturgeon, Momoko Kawakami, *Policy Research Paper*, Verdensbanken.

⁽²⁸⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_345445.pdf.

⁽²⁹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_317267.pdf.

3.2.5. Spørgsmålene om respekt for menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder hænger i elektronikbranchen også sammen med problemet med udvinding af mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder såsom Afrikas store søer⁽³⁰⁾. Som opfølgning på vedtagelsen af en amerikansk lov (Dodd-Frank-loven) forelagde Kommissionen i 2014 et forslag til forordning om en selvcertificeringsordning for importører af tin, tantal, wolfram og guld til EU's marked med henblik på at sikre, at provenuet fra udvinding af og handel med disse mineraler ikke støtter lokale væbnede konflikter. Behørig omhu, ledsaget af andre foranstaltninger, bør imidlertid kunne bidrage til gennemsigtighed i forsyningskæden og have en positiv indvirkning på jobskabelse og arbejdsbetingelser i miner, f.eks. sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen samt indkomstniveau, og kunne medvirke til formalisering af ansættelsesforholdene. Dette ville også muliggøre fortsat indkøb i Afrika fremfor andre regioner i verden, som ikke er berørt af den pågældende konflikt⁽³¹⁾.

3.2.6. OECD har udviklet due diligence-retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder for mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder⁽³²⁾.

3.3. *Globale værdikæder og globale forsyningskæder i andre sektorer*

3.3.1. EØSU vil også gerne understrege, at globale værdikæder og forsyningskæder i andre sektorer såsom tjenesteydelser og agroindustrien vil stå over for problemer med arbejdsvilkår, navnlig sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

3.3.2. ILO's støtte af ordentligt arbejde i landdistriktsøkonomien⁽³³⁾ sætter fokus på 3 prioriterede indsatsområder: ordentligt arbejde til dårligt stillede, marginaliserede og sårbare landbefolkninger, ordentligt arbejde til landarbejdere i forsyningskæder, ordentligt arbejde til plantagearbejdere.

4. EØSU's bidrag til sikring af ordentligt arbejde i globale forsyningskæder

Med henblik på Den Internationale Arbejdskonferences 105. samling i juni 2016 (Genève) ønsker EØSU at offentliggøre sit bidrag omfattende en række anbefalinger vedrørende de mest effektive måder og midler til at sikre en forbedring af arbejdsvilkårene for arbejdstagere i leverandør- eller underleverandørvirksomheder, der indgår som producenter i globale forsyningskæder.

4.1. *At præcisere de enkelte interessenters rolle*

Den enkelte interessents rolle og ansvar bør klarlægges for at undgå forvirring:

- Regeringer har ansvaret for at udarbejde, gennemføre og håndhæve den nationale arbejds- og sociallovgivning, for at ratificere og sikre effektiv gennemførelse af ILO's konventioner, og er, i EU-landenes tilfælde, også ansvarlige for at omsætte og gennemføre EU-direktiver. Det er endvidere deres pligt at stille samtlige administrative og finansielle ressourcer til rådighed, herunder arbejdstilsyn, for at sikre overholdelse af lovgivningsrammen.
- Internationale organisationer sætter standarder og udvikler globale initiativer med henblik på at fremme internationale arbejdsstandarder og en ansvarlig virksomhedsadfærd. I den sammenhæng giver dokumenter som f.eks. FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettighederne (FN's ramme for »beskyttelse, overholdelse og afhjælpning») retningslinjer for de centrale aktørers roller og ansvar.

⁽³⁰⁾ I 2013 vedtog EØSU en udtalelse om sikring af vigtig import, herunder mineraler og råmaterialer, til EU, EUT C 67 af 6.3.2014, s. 47.

⁽³¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-157_en.htm.

⁽³²⁾ <http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>.

⁽³³⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_311653.pdf.

- Arbejdsmarkedets parter opfordres til at indgå i og fremme en social dialog om arbejdsstandarder og arbejdsvilkår, både på sektorniveau og i en grænseoverskridende sammenhæng, og regeringerne bør fremme og effektivt beskytte foreningsfriheden og de kollektive overenskomstforhandlinger.
- Multinationale selskaber bør overholde de love, der gælder i de lande, hvor de driver virksomhed. De opfordres endvidere til at forpligte sig til en VSA- og due diligence-tilgang.
- NGO'er supplerer andre aktørers indsats og spiller en nøglerolle i bevidstgørelsen om arbejdstagerrettigheder og i anmeldelsen af misbrug.

I betragtning af den kompleksitet og de kolossale risici, der klart er forbundet med disse centrale aktørers virksomhed, slår EØSU til lyd for strukturerede, gennemsigtige og inklusive interessentplatforme til løsning af komplekse spørgsmål.

4.2. At tackle den statistiske udfordring ved at måle handels- og investeringsstrømme

Det er EØSU's ambition at måle globale værdikæders og globale forsyningskæders funktion mht. værdi, vækst og job samt deres seneste kvalitative udvikling. Dette indebærer samarbejde med f.eks. Eurostat og GD TRADE om disponible data, som er indsamlet af WTO og OECD. En sådan bedre forståelse af den nye organisering af den internationale handel vil helt sikkert føre til nye forslag om anvendelsen af traditionelle værktøjer i form af handels- og udviklingsaftaler såsom fjernelse af toldtariffer, reguleringsmæssig konvergens, bedre adgang til offentlige udbud, fælles oprindelsesregler, kapacitetsopbygning og handelsstøtte.

4.3. At arbejde for en reelt integreret EU-strategi vedrørende bl.a. handel, udvikling og naboskabspolitik

EØSU støtter Kommissionens vilje, som udtrykt i Kommissionens seneste meddelelse om EU's handels- og investeringspolitik, til at anvende EU's forskellige eksterne politikker til at fremme bæredygtig udvikling i tredjelande, især udviklingslande som Bangladesh, Vietnam, Myanmar⁽³⁴⁾, Cambodja og Laos samt lande på andre kontinenter gennem en række forskellige instrumenter. Dette bør omfatte indføjelser af kapitler om handel og bæredygtig udvikling i frihandelsaftaler, der i øjeblikket forhandles, og i fremtidige frihandelsaftaler, en bedre sammenhæng mellem handelspolitik og bistand/kapacitetsopbygning, fremme af ansvarlig forretningsførelse i investeringspolitikken og udvikling af den private sektor, projekter, der specifikt tager sigte på øget respekt for arbejdstagerrettigheder, støtte til nationale arbejdsmarkedsparter inden for uddannelse, informationsseminarer m.m.

4.4. At foreslå realistiske forpligtelser

EØSU har lang erfaring inden for bæredygtighed, har deltaget i gennemførelsen og overvågningen af særlige kapitler i frihandelsaftalen og er involveret i en lang række civilsamfundsudvalg, som sætter det i stand til at foreslå en rimelig balance mellem nødvendige lovmæssige krav hvad angår menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder, gennemsigtighed, korruptionsbekæmpelse og den nødvendige fleksibilitet for multinationale selskaber til at organisere og udvikle deres globale forsyningskæder på en effektiv måde, der tager hensyn til de forskellige lokale forhold.

4.5. At fremme effektive forebyggelsesforanstaltninger

På verdensplan engagerer SMV'er sig mere og mere i globale forsyningskæder, og der ligger stadig et betydeligt uudnyttet potentiale for dem på dette område. EØSU ønsker derfor at fremhæve nogle konkrete redskaber, som findes på markedet, og som allerede er afprøvet og testet af virksomheder. Disse værktøjer vil hjælpe SMV'er til at blive involveret i en bæredygtig forvaltning af deres globale forsyningskæder, herunder kortlægning af leverandører, selvevalueringsværktøjer, standarder og forslag til kontraktbestemmelser,

⁽³⁴⁾ F.eks. initiativet for arbejdstagerrettigheder i Myanmar (ILO, USA, Japan, Danmark, EU).

4.6. At bidrage til at skabe en ny generation af revisioner

Sociale revisioner dukkede op i 1990'erne og er blevet kritiseret både mht. tekniske aspekter (f.eks. revisorerne kvalifikationer, måder at gennemføre revisionerne på, spørgsmålenes art) og grundlæggende aspekter (en foreløbig måling af én leverandør, ingen systemisk og gradvis udvikling, tredjeparter med ansvar for at forbedre de sociale vilkår osv.). EØSU ønsker at støtte fremkomsten af en ny generation af revisioner, der skal dække ikke blot sociale, men også miljømæssige og forvaltningsmæssige spørgsmål og sætte mere ambitiøse mål. Endemålet vil være at erstatte standardiserede spørgeskemaer med diagnoser, som er baseret på flere kriterier, er specifikke for den enkelte virksomhed i en specifik global forsyningskæde og indfører en solid opfølgingsprocedure med støtte fra arbejdsmarkedets parter.

4.7. At opfinde effektive gennemsigtighedsværktøjer for forbrugeren

På G7-topmødet i december 2015 blev bl.a. praktiske værktøjer hilst velkommen, f.eks. apps til mobiludstyr, som kan hjælpe forbrugere med at sammenligne og forstå sociale produktmærker og miljømærker.

EØSU støtter EU's igangværende indsats for at måle og vise CO₂-fodaftrykket fra visse kategorier af forbrugsvarer og er parat til at fremme den bedste nationale praksis inden for miljømærkning, f.eks. eksperimentet med miljømærkning baseret på flere kriterier, som blev gennemført i Frankrig mellem 2010 og 2013.

4.8. At støtte kapacitetsopbygningsprogrammer og andre initiativer til fremme af den sociale dialog og flerpartsstrategier

Virksomhedernes samlede økonomiske resultater og overholdelse af principper for ordentligt arbejde hænger tæt sammen med tilstedeværelsen af uafhængige fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, kvaliteten af den sociale dialog og arbejdsstyrkens velfærd.

EØSU støtter ILO's »Better Work«-program, som skal hjælpe arbejdsmarkedets parter til at spille en effektiv rolle og kunne forhandle kollektive overenskomster.

Sektordækkende initiativer som Bangladesh-aftalen om brand- og bygningssikkerhed i konfektionsbranchen kan mobilisere købere, producenter og fagforeninger til at udvikle og gennemføre en omfattende og effektiv strategi, der dækker hele industrien.

EØSU støtter også en tværandustriel social dialog, herunder tværnationale virksomhedsaftaler (TCA-aftaler) og internationale rammeaftaler (IFA-aftaler). Eksisterende TCA- og IFA-aftaler har vist sig at være et vigtigt værktøj mht. at fremme arbejdstagernes rettigheder i globale forsyningskæder. En videre udvikling eller bredere anvendelse bør imidlertid tage hensyn til behovet for at bevare fleksibiliteten både hvad angår indholdet af og opfølgingsordninger for sådanne aftaler. Baseret på indhøstede erfaringer i forbindelse med gennemførelsen bør parterne stræbe efter fortsatte forbedringer.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Innovation som en drivkraft for nye økonomiske modeller

(sonderende udtalelse)

(2016/C 303/04)

Ordfører: Ariane RODERT

Medordfører: Oliver RÖPKE

Den 16. december 2015 anmodede Marcelis BOEREBOOM, generaldirektør i det nederlandske ministerium for sociale anliggender og beskæftigelse, på vegne af det kommende nederlandske formandskab for Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en sonderende udtalelse om

»*Innovation som en drivkraft for nye økonomiske modeller*«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 10. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 131 stemmer for og 3 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Europa står over for en række komplekse udfordringer, der kræver nye sociale og økonomiske modeller. For at skabe fremdrift, vækst og velfærd i Europa skal der ske en ændring hen imod en innovationsbaseret økonomi.

1.2. I den forbindelse har innovative koncepter og økonomiske forretningsmodeller set dagens lys, og det vidner om et skift fra traditionel innovation til en innovation, der baserer sig på tekniske, miljømæssige og sociale aspekter med fokus på menneskers tilværelse og trivsel.

1.3. EØSU opfordrer på denne baggrund Kommissionen til at skabe en politisk ramme, der understøtter de nye opblomstrende økonomiske forretningsmodeller. Det skal ske ved at anerkende, sammenkoble og fremme centrale koncepter for virksomhedsmodellerne, der bygger på teorier om fælles værdi, kollektiv indvirkning, effektmåling, helixpartnerskab og social innovation.

1.4. Den politiske ramme skal skabe et fremmende klima ved at fjerne hindringer og videreudvikle de traditionelle forretningskoncepter. Områder, der bør inddrages, er offentlige indkøb, innovationsfremmende lovgivning, skræddersyede finansielle instrumenter, bedre målretning af strukturfondenes støtte, mulige skatteincitamenter, uddannelse, støtte og opgradering af færdigheder, sidstnævnte med særligt fokus på digitalisering og robotisering.

1.5. Det er af afgørende betydning, at medlemsstaterne og EU-institutionerne fuldt ud anerkender og styrker »mere retfærdige« forretningsmodeller med fokus på innovation inden for social udvikling ved at integrere målinger af den sociale indvirkning parallelt med indberetningen af økonomiske fremskridt.

1.6. EØSU opfordrer Kommissionen til at sikre en fuld integration af principperne fra den sociale investeringspakke og sammenhængen til social innovation i forbindelse med udviklingen af en europæisk søjle for sociale rettigheder. Mange af de nye forretningsmodeller er netop et konkret resultat af disse principper.

1.7. Medlemsstaterne og Kommissionen skal sikre, at der sker en fuld mainstreaming af den sociale innovation i innovationsprogrammerne. EU-støtte til social innovation, f.eks. under Horisont 2020, skal udnyttes i fuldt omfang og evalueres ud fra teknisk adoption (hos de enkelte interessenter) og politisk effekt.

1.8. Medlemsstaterne og EU-institutionerne skal indarbejde innovationsprincipperne fast i erhvervspolitikken for at sikre en fremmende kultur, der både udvikler, integrerer, belønner og udbreder innovation. Eksperimentvillighed, nye partnerskabskonstellationer og en større forståelse for værdiskabelse i samfundet udgør vigtige elementer i denne kultur.

1.9. EU skal i højere grad fokusere på at støtte og beskytte SMV'er, herunder navnlig socialøkonomiske virksomheder, mikrovirksomheder og familievirksomheder samt alle typer nye virksomheder, der opstår ud af initiativer under innovationspolitikken. Målet er at forbedre betingelserne for bæredygtighed og duplikering/genskabelse i en anden målestok.

1.10. De nye innovative forretningsmodeller skal integreres fuldt ud i de politiske initiativer i forbindelse med den fjerde industrielle revolution og de politikker, der hører herunder, f.eks. vedrørende cirkulær økonomi, deleøkonomi og funktionsøkonomi. Det skal ske ved at tilskynde til tilpasning af alle eksisterende virksomheder og modeller, ved at støtte nye og ukonventionelle virksomhedsformer, ved at skabe nye relationer og ved at fremme tilpassede samarbejdsmodeller.

1.11. EØSU opfordrer Kommissionen til i forbindelse med den kommende revision af strategien for det indre marked, som vil blive gennemført i 2017, fuldt ud at inddrage disse nye virksomhedsmodeller og foreslå nye tiltag på området.

1.12. For alle virksomheder — og dermed også de nye forretningsmodeller — gælder det, at det er vigtigt, at principperne om anstændigt arbejde, medarbejdernes sociale rettigheder og arbejdsmarkedspartners rolle respekteres fuldt ud.

2. Indledning

2.1. Et nyt samfundsmæssigt landskab vinder hurtigt frem i Europa. Derfor er der brug for nye sociale og økonomiske modeller til omstrukturering af Europa til en moderne økonomi, der er konkurrencedygtig på globalt plan.

2.2. Der skal en ny tænkemåde til i forhold til innovation for at kunne skabe vækst og fremskridt, social samhørighed og velfærd. Innovationen og forskningen i hele verden har taget denne tænkemåde til sig. Det samme gælder for mange virksomheder, der nu sigter mod social, miljømæssig og økonomisk vækst og gennemslagskraft. Samtidig udviser forbrugerne både forventninger og efterspørgsel efter en sådan tænkemåde. Fremkomsten af initiativer såsom kollaborative, cirkulære og deleøkonomier er tydeligt med til at styrke denne udvikling. Disse initiativer har det til fælles, at de tager udgangspunkt i et nyt værdisæt og har til formål at skabe intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, der kombinerer teknisk, miljømæssig og social innovation.

2.3. Formålet med denne udtalelse er at undersøge nogle nye koncepter, der er afgørende for, at innovation kan fungere som drivkraft for nye økonomiske modeller. Udtalelsen bruger navnlig socialøkonomiske virksomheder som eksempel. Udtalelsen bygger på EØSU's tidligere stillingtagen på området og navnlig på det arbejde, der blev udført i forbindelse med EØSU-projektet om sociale virksomheder⁽¹⁾. Udtalelsen behandler ikke koncepter som kredsløbs-, kollaborativ, funktions- eller deleøkonomi, innovation eller SMV-politik. Disse uddybes i andre relaterede EØSU-udtalelser.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

3. Udvikling af nye koncepter

3.1. Fremme af social og samfundsmæssig innovation som forretningsmodel

3.1.1. Europa står over for en række komplekse samfundsmæssige udfordringer, som de eksisterende systemer ikke har kunnet tackle. Dette er tegn på et paradigmeskifte, som kræver en ny tænkemåde og innovative løsninger. Der henvises ofte til disse innovationer som sociale eller samfundsmæssige innovationer. »Social innovation er social i både mål og midler. Hertil kan føjes følgende: I praksis kan sociale innovationer defineres som nye idéer (produkter, tjenesteydelser, modeller), der sammen dækker de sociale behov (mere effektivt end andre løsninger) og skaber nye sociale relationer eller samarbejdsformer. Med andre ord er innovationer ikke kun godt for samfundet. De øger også samfundets handlemuligheder«⁽²⁾. Der opstår sociale innovationer i alle sektorer. Det er på ingen måde noget nyt, men fællestrækket er, at de alle med tiden fører til en systemisk forandring.

3.1.2. Inden for den akademiske verden indbefatter innovation p.t. mere end blot en teknisk udvikling. Forskere er i dag enige om, at innovation og forskning også bliver nødt til at basere sig på tekniske, miljømæssige og sociale aspekter. Social, digital og teknisk innovation hænger uløseligt sammen. Den digitale teknologi fungerer i den sammenhæng som værktøj til at styrke delementaliteten og hjælpe mennesker til handling, mens den sociale innovation udgør hovedmålet.

3.1.3. Social innovation adskiller sig fra teknisk innovation, idet den er behovsorienteret og ofte har til formål at reagere på en udfordring i samfundet eller har fokus på en specifik brugergruppe, samtidig med at den tager hensyn til sociale, miljømæssige og økonomiske aspekter. De mest succesfulde sociale innovationer indebærer en holistisk tankegang, hvilket i sidste ende medfører en systemisk forandring frem for en reaktion på et enkeltstående problem eller emne.

3.1.4. Den sociale innovation bygger på etik, ideologi eller almen interesse. Det ses i den rolle, civilsamfundet indtager i dag og har indtaget rent historisk i forbindelse med udviklingen af velfærdssystemerne. Social innovation er muligvis et nyt koncept, men har rent faktisk eksisteret i lang tid.

3.1.5. Den bygger på en åben kommunikation og en fælles problemløsning ved at inddrage forskellige interessenter og praksisser som katalysator for nye løsninger. Den sociale innovation nedbryder de mure, der skiller sektorerne fra markederne, og erstatter konkurrencetankegangen med kollaborative og langsigtede partnerskabsløsninger. Den handler om at dele og er forbundet med open source-bevægelsen, samtidig med at den følger en ikkekonkurrencepræget tilgang.

3.1.6. Social innovation skaber en grundlæggende grænse for Europa og styrker en reel social markedsøkonomi i henhold til artikel 2 i Lissabontraktaten. Det er dog kun muligt at opnå dette, hvis der med innovationen sigtes mod mål som inklusion og ligestilling. Det er omvendt med til at styrke den samfundsmæssige innovation yderligere.

3.2. Ny tilgang til værdiskabelse med udgangspunkt i fælles værdi

3.2.1. Der er opstået en bevidsthed om, at en bredere og mere nuanceret tolkning af konceptet værdiskabelse — økonomisk, socialt og miljømæssigt — er nøglen til en attraktiv virksomhedscase. Det faktum, at skabelsen eller styrkelsen af den økonomiske gevinst bygger på større social og miljømæssig værdi, viser helt klart, at den økonomiske vækst har en tæt sammenhæng med de sociale og miljømæssige fremskridt. Dette omtales som skabelsen af fælles værdi — et koncept, der er blevet undersøgt af en lang række forskere⁽³⁾.

⁽²⁾ Kilde: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf.

⁽³⁾ <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value/ar/1>.

3.2.2. Nøglen til denne strategi er et skifte fra en standard, hvor man optimerer kortsigtede økonomiske resultater, hen imod skabelse af økonomisk værdi på en måde, så der også skabes social fremgang og samfundsmæssig værdi. Fælles værdi kan i høj grad være drivkraft for den næste innovationsbølge og vækst i produktiviteten inden for den globale økonomi.

3.2.3. Det kræver incitamentskabende investeringsformer, navnlig til støtte for en mere partcipatorisk, demokratisk og inklusiv økonomi, at styrke en reel social markedsøkonomi. Det kræver et komplet finansielt økosystem, hvor det især er interessant at overveje hybridkapital og blandet kapital. Emnet er tidligere behandlet af EØSU⁽⁴⁾.

3.2.4. At følge logikken bag den fælles værdi betyder, at værdiskabelse ikke længere udgør en overførsel af eksisterende værdi, men i stedet en stigning i den generelle sociale, miljømæssige og økonomiske værdi. Den fremhæver endvidere, at markedet ikke alene defineres i et økonomisk lys, men ligeledes tager højde for sociale og miljømæssige aspekter. En nøglekomponent er, at den fælles værdi bygger på den styrke og de forskelle, der ligger i den private og civilsamfundsmæssige sektor, idet der anvendes en medskabelsesmodel, der i sidste ende sikrer markedsvækst og -dannelse.

3.3. *Partnerskabstilgangen som udgangspunkt*

3.3.1. At stå over for komplekse samfundsmæssige udfordringer kræver ofte et tæt samarbejde mellem regeringen, markedet og civilsamfundet for at kunne udvikle effektive løsninger. Dette partnerskab bygger på en omfattende forståelse af den enkelte interessents udsigter, på en hurtig beslutningsproces og på empati.

3.3.2. Der er store fordele forbundet med samarbejde, medskabelse og tværfaglig innovation set i lyset af den måde, hvorpå samfundet tidligere har hånderet samfundsmæssige problemstillinger. Det er altafgørende at samle interessenterne på et tidligt stadie for i fællesskab at kunne fastlægge et fælles samfundsmæssigt mål og bane vejen frem.

3.3.3. Det er vigtigt at bemærke, at da innovation ofte opstår i en lokal kontekst i tæt tilknytning til de reelle behov, skal fokus og støtte rettes mod alle dele af samfundet. Der ligger et stort potentiale i at indsamle og videreformidle de lokale erfaringer, som ofte vil kunne genbruges og skaleres op eller ned i andre regioner og lande.

3.4. *Kollektiv indvirkning som mål*

3.4.1. Som nævnt kræver omfattende sociale forandringer en bred tværfaglig koordinering, tilpasning og partnerskab. Den kollektive indvirkning skal endvidere være resultat heraf.

3.4.2. Kollektiv indvirkning bygger på en gruppe centrale interessenters engagement på tværs af brancher med fokus på en fælles dagsorden til løsning af et specifikt socialt eller samfundsmæssigt problem. Derudover omfatter den en centraliseret infrastruktur, dedikerede medarbejdere, en struktureret proces, fælles målinger, løbende kommunikation og gensidigt forstærkede aktiviteter blandt alle deltagere. En følge af den bedre tværfaglige koordinering — og ikke af de individuelle organisationer — er omfattende sociale forandringer.

⁽⁴⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 152.

3.5. Måling af social indvirkning som metode

3.5.1. Hvis innovationskonceptet skal omfatte både tekniske, sociale og miljømæssige aspekter, skal fremskridtene måles på en anden måde. EØSU har tidligere behandlet en række emner (måling af social indvirkning⁽⁵⁾) og en økonomi for almenvellet⁽⁶⁾), hvor det tydeligt fremgik, at der er brug for større fokus på resultater og indberetning.

3.5.2. Standarden for resultatmåling har i lang tid været økonomiske indikatorer. Men den øgede forekomst af hybride innovationsskabende strukturer nødvendiggør et sæt nye og holistiske indikatorer til måling af sociale, miljømæssige og økonomiske indvirkninger.

3.5.3. Brugen af principperne om måling af social indvirkning indebærer en interessenttilgang, en fælles forståelse og definition af nøgleresultaterne samt en fælles indikatorramme. Herved bliver det nemmere at fastslå den værdi, der reelt er blevet skabt. Fokus skal gå fra en økonomisk indberetningsform til måling af faktorer som socialt input, output, resultater og indvirkning. Det er vigtigt, at interessenterne har en ensartet forståelse af disse koncepter, idet de både finder anvendelse i innovationsrelaterede og økonomiske kontekster.

3.6. Innovation og anstændigt arbejde

3.6.1. Den sociale og tekniske innovation kan have en enorm indvirkning på arbejdstilrettelæggelsen og arbejdstagernes arbejdsforhold. En øget individualisering samt større selvstændighed og fleksibilitet i arbejdsmarkedsrelationerne må ikke bevirke en forringelse af den sociale beskyttelse. De innovative modellers succes afhænger af en fortsat sikring af principperne om anstændigt arbejde — selv i et forandret miljø⁽⁷⁾.

3.6.2. Innovation går udelukkende hånd i hånd med de generelle sociale fremskridt, hvis alle interessenter inddrages og får gavn af dem, hvis merværdien bliver fordelt på retfærdig vis, og hvis de sociale rettigheder ikke undermineres. Arbejdstagerne skal fortsat sikres en social beskyttelse — selv under forandrede betingelser.

3.6.3. Det samme gælder for arbejdstagernes individuelle sociale rettigheder, navnlig arbejdsvilkårene og lønningerne. Innovative modeller og digitalisering fører navnlig ofte til en højere individualiseringsgrad på arbejdspladsen og er til fare for de sociale standarder. Bæredygtige innovative modeller skal respektere arbejdstagernes rettigheder og deres arbejdsvilkår — selv i en arbejdsverden under forandring.

3.6.4. De nye innovative virksomhedsmodeller skal fremme arbejdstagernes fælles rettigheder, deres praktiske gennemførelse og arbejdsmarkedsparternes rolle. Arbejdsmarkedsparterne, de kollektive aftaler og arbejdstagernes deltagelse er ofte kilder til innovation, da de skaber de nødvendige rammebetingelser.

3.6.5. Den sociale dialog og de omfattende kollektive aftaler bør fortsat styrkes, idet de ligeledes kan bidrage til at forbedre rammebetingelserne for overgangen til innovative virksomhedsmodeller. Det har tidligere været nødvendigt jævnlige at tilpasse de »sociale spilleregler« til de nye tekniske og sociale udviklinger. Dette gælder også for fremtiden. Et eksempel er arbejdsfordeling (f.eks. nedsat arbejdstid).

⁽⁵⁾ EUT C 170 af 5.6.2014, s. 18.

⁽⁶⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 26.

⁽⁷⁾ Principperne for anstændigt arbejde skal ifølge ILO opfylde følgende målsætninger: implementering af grundlæggende sociale rettigheder; muligheder for anstændigt arbejde med tilstrækkelig indkomst; større social tryghed og styrket dialog mellem arbejdsmarkedets parter.

4. Styrkelse af forskellige virksomhedsmodeller — eksempel: de socialøkonomiske virksomheder

4.1. EØSU støtter behovet for at anerkende og styrke fuld mangfoldighed og pluraliteten i de virksomheder og virksomhedsmodeller, der tilsammen udgør det indre marked⁽⁸⁾. EØSU har særlig erfaring med de socialøkonomiske virksomheder. Socialøkonomiske virksomheder og sociale iværksættere omfatter flere af de koncepter, der er nævnt tidligere, og er gode eksempler på de hybride virksomhedsmodeller, der vinder frem i Europa.

4.2. Der findes over 2 millioner socialøkonomiske virksomheder i Europa, og de bidrager med 10 % af BNP. I mange medlemsstater er sektoren imidlertid ny og underudviklet og udgør dermed et stort udviklingspotentiale. Civilsamfundet og den sociale økonomi er tæt forbundne og har igennem innovation bidraget til betydelige systemiske forandringer i samfundet på områder såsom børnepasning, hospitaler, styrkelse af den personlige autonomi og det uafhængige liv hos ældre og personer med handicap, balance mellem arbejds- og familieliv, integration på arbejdspladsen og boligområdet (det sociale) samt flere videnskabelige opdagelser eller opfindelser.

4.3. Med fokus på en konkret brugergruppe, et uopfyldt samfundsmæssigt behov eller »manglende led« i samfundet eksperimenterer socialøkonomiske virksomheder med og finder frem til innovative løsninger, samtidig med at de spiller en rolle i de økonomiske aktiviteter. De geninvesterer indtjeningen for at opfylde deres samfundsmæssige mission og styrke effekten af aktiviteterne. Der er sat fornyet fokus på de socialøkonomiske virksomheder, og de udgør en interessant løsning på grund af deres dobbelte værdiskabelse: socialt via deres aktiviteter (social samhørighed eller inklusion) og økonomisk (via handel, virksomhedsoprettelse og beskæftigelse).

4.3.1. Muligheden for at fremme innovationen og kreativiteten afhænger af den enkelte interessent samt af adfærd og holdninger. Det er derfor af afgørende betydning ikke blot at styrke sektoren for de socialøkonomiske virksomheder, men også at sikre en åben tilgang til andre nye og anderledes modeller. Der skal skabes en kultur, som fremmer samarbejde og fælles værdier. Dette princip har bl.a. fra start af været en del af socialøkonomien. Det har vist sig, at de socialøkonomiske virksomheder skaber nye markedsmuligheder gennem deres innovative tiltag. Derfor skal opmærksomheden især henledes på beskyttelsen af disse enheder med henblik på den fortsatte udvikling.

4.3.2. Det bør i den sammenhæng særligt bemærkes, at undersøgelser viser, at kvinder er repræsenterede med en større andel i de socialøkonomiske virksomheder end i traditionelle virksomheder. Derudover viser undersøgelser om emnet, baseret på kønsopdelte data, at der i nogle europæiske lande er flere kvindelige sociale iværksættere end mandlige. Undersøgelserne peger derudover også på, at kvindelige sociale iværksættere er mere innovative end mandlige sociale iværksættere, samtidig med at de bruger færre midler på innovation⁽⁹⁾. Undersøgelserne fastslår, at det er et vigtigt udviklingsområde med særligt fokus på at støtte kvindelige sociale iværksættere.

5. Skabelse af et fremmede klima for nye og innovative forretningsmodeller

5.1. Nye og innovative virksomhedsmodeller, f.eks. socialøkonomiske virksomheder, indgår i den almindelige økonomi og er ikke i modstrid med andre virksomhedsmodeller. Da det samfundsmæssige landskab i Europa er under forandring, skal der fokuseres på at fastholde alle former for innovation, der skaber nye virksomhedsmodeller. De nye modeller bygger på mange af de koncepter, der er gennemgået i kapitel 3, men de fleste af de eksisterende programmer til støtte, udvikling og opstart af virksomhed samt andre nødvendige betingelser såsom lovgivning og finansielle instrumenter er ofte mangelfulde med hensyn til at støtte disse forskelligartede virksomhedsmodeller, og det skyldes, at både politik og støtteprogrammer i dag fortsat hovedsageligt er udviklet til mere traditionelle virksomhedsmodeller og en standardiseret virksomhedslogik. For at sikre en solid støtte til alle de nye og mangfoldige virksomhedsmodeller, der spirer frem i Europa, skal følgende elementer inddrages.

⁽⁸⁾ EUT C 318 af 23.12.2009, s. 22.

⁽⁹⁾ WEstart: Mapping Women's Social Entrepreneurship in Europe, 2015.

5.1.1. EØSU opfordrer i forbindelse med de socialøkonomiske virksomheder aktivt til et fuldt økosystem, der specifikt er tilpasset de unikke kendetegn ved denne særlige virksomhedsmodel ⁽¹⁰⁾. På samme måde **skal der udvikles økosystemer til andre nye hybride virksomhedskoncepter**. Derudover skal de eksisterende støttemuligheder opdateres og tilpasses, så de understøtter de nye modeller og samtidig støtter de eksisterende virksomheder i at tilpasse sig og implementere de nye tendenser. Det ideelle økosystem skal omfatte elementer som et skræddersyet finansielt økosystem med hybride kapitalløsninger, bedre indkøbsformer, skræddersyet forretningsudviklingsstøtte og måling af den samfundsmæssige effekt. Det er afgørende for at støtte udviklingen af og bæredygtigheden i de enkelte virksomhedsmodeller.

5.1.2. Innovation er ikke længere lineær. Kombinationen af teknisk, miljømæssig og social innovation er afgørende for at kunne identificere fremtidige løsninger. For at kunne integrere disse koncepter hele vejen rundt skal der skabes en ny forståelse for en **resultat- eller indvirkningsorienteret fremskridtsindberetning**. I den forbindelse spiller navnlig to komponenter en vigtig rolle: skabelsen af fælles værdi og trefoldige resultater (idet de sociale, miljømæssige og økonomiske fremskridt er lige vigtige). Ved at anerkende den samlede værdi via den fælles indvirkning af de økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter vil der hurtigt opstå nye former for hybride virksomheder. Den fælles værdi befinder sig stadig på et tidligt stadie. Der er derfor brug for ledere, der kan udvikle nye kompetencer og viden, og regeringer, der kan lære, hvordan de kan lovgive på en måde, der sikrer og ikke hindrer den fælles værdi.

5.1.3. De finansielle markeder spiller en nøglerolle for en korrekt ressourcefordeling i samfundet. Deres **øgede kortsigtede fokus er dog en direkte hindring** for kravet om at opfylde samfundets langsigtede behov som anført i en række rapporter ⁽¹¹⁾. Virksomheder skal have plads til at investere i fremtiden med henblik på at skabe værdi for investorer og samfundet som helhed. Dette kræver nye systemer, der belønner langsigtet investordfærd. Et vigtigt element i den forbindelse er de offentlige finansieringer — ofte i form af blandede kapitalløsninger — idet disse hyppigt styrker virksomhedsudviklingen.

5.1.4. **Den innovationsvenlige kultur skal løbende understøttes**, for at innovationen kan fungere som drivkraft for nye økonomiske modeller. Der skal ydes incitamentter til forsøgsordninger, der både hilser succes og nederlag velkommen (som led i læringsprocessen), idet dette er vigtigt for at kunne skabe en innovationskultur i Europa. Uden at udgøre en barriere for innovation skal forsigtighedsprincippet og innovationsprincippet supplere hinanden, således at effekten af nye love og bestemmelser på innovationen tages i betragtning. Udgangspunktet er i den forbindelse udvikling af processer og systemer omkring partnerskabskonceptet ved at inddrage nøgleinteressenter (fremme af åbne fora, dialogrum og samarbejds møder). Sådanne tiltag har allerede kunnet ses forskellige steder i Europa, og de kan nemt videreudvikles, deles og udbredes ⁽¹²⁾.

5.2. Afgørende for at styrke oprettelsen af nye virksomheder i Europa er den **politiske vilje og ejerskab**. Det er vigtigt, at der bliver udarbejdet sammenhængende politiske dagsordener på EU- og medlemsstatsniveau, hvis mål er at støtte de forskellige økonomiske modeller. Det er klart, at der for at kunne skabe vækst og velfærd i Europa skal ske en ændring hen imod en innovationsbaseret økonomi og et innovationsbaseret samfund. Lovgivningen og politikkerne inden for det indre marked skal således styrkes på en hensigtsmæssig måde. I 2017 undergår strategien for det indre marked en revision. Dette er en mulighed for at gribe fat i nye foranstaltninger på området.

5.2.1. Som følge af betoningen af fælles værdier og trefoldige resultater er det afgørende med en passende og vedvarende støtte til **grundlæggende og anvendt forskning** som startskud på den fremtidige innovation. Derudover skal de nye virksomhedsmodellens aktiviteter registreres rent **statistisk** for at kunne yde den mest hensigtsmæssige politiske støtte.

⁽¹⁰⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

⁽¹¹⁾ The Kay Review, 2012: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253454/bis-12-917-kay-review-of-equity-markets-final-report.pdf.

⁽¹²⁾ Europe Tomorrow — Loss (FR) and unMonastery (IT) projects.

5.2.2. Det er vigtigt, at **opmærksomheden øges** omkring de forskellige innovations- og innovatørformer. De socialøkonomiske virksomheder og civilsamfundet ser ofte ikke sig selv som innovatører. Ved at øge synligheden af den sociale innovation og sikre, at den anerkendes gennem en eksplicit værdisættelse af dens omfattende bidrag til samfundet, tilskyndes der til mere innovation på tværs af sektorerne.

5.2.3. EU spiller forsat en central rolle i forbindelse med registreringen og delingen af nye initiativer. Ved at styrke et fremmende klima og sikre en række vigtige politiske initiativer bliver det reelt muligt at opfange de nye tendenser. Kommissionen har gode forudsætninger for at kunne styrke denne **udveksling af bedste praksis og kopierbare modeller**.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om deleøkonomi og selvregulering**(sonderende udtalelse)**

(2016/C 303/05)

Ordfører: Jorge PEGADO LIZ

Ved brev af 16. december 2015 og under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde anmodede J. BOEREBOOM, generaldirektør i det nederlandske ministerium for sociale anliggender og beskæftigelse på vegne af det kommende nederlandske formandskab om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs sonderende udtalelse om:

»Deleøkonomi og selvregulering«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvises til Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 10. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 133 stemmer for, 1 imod og 7 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. I forlængelse af det nederlandske formandskabs anmodning til EØSU om at udarbejde en sonderende udtalelse om emnet »Deleøkonomi og selvregulering« fremlægger udvalget nu efter afslutningen af sit arbejde sin udtalelse, som indeholder følgende konklusioner.

1.2. EØSU har allerede i flere af sine udtalelser — som denne naturligvis bygger videre på — behandlet flere aspekter af dette fænomen under de forskellige betegnelser, som det alt efter sprog og tilgange er kendt under.

1.3. Nu vil EØSU i overensstemmelse med ovennævnte anmodning søge at formulere en definition af deleøkonomiens særlige kendetegn, herunder de økonomiske fremgangsmåder, som fremgår af dens betegnelse. Endvidere vil udvalget se nærmere på, hvordan denne økonomiske og sociale praksis bør beskyttes af lovgivningen, på hvilken måde og med hvilke midler, især om der bør anvendes selv- eller selvregulering.

1.4. Med sin tiltagende sociale og økonomiske betydning har deleøkonomien vundet frem siden årtusindskiftet med udbredelsen af internettet og de sociale netværk. Dog er der ikke tale om en gensidig bytteøkonomi — lige så gammel som menneskeheden selv — men snarere om en »ikke-gensidig prosocial adfærd« eller nærmere bestemt »den handling eller proces at dele noget, som vi ejer, med andre og lade dem bruge det, og/eller den handling eller proces at modtage noget fra andre til eget brug«.

1.5. Det vigtigste er imidlertid ikke at give en definition, som dog vil blive forsøgt, men at definere, hvad der især kendetegner deleøkonomien, nemlig at den:

— hverken giver ejerskab til goderne eller medejerskab, men at man deles om at bruge eller benytte sig af dem;

— for det første kræver en platform, som især via elektroniske medier formidler kontakten, for det andet en stor mængde goder eller tjenester og for det tredje et stort antal brugere;

- har et fælles mål om bedre udnyttelse af de pågældende goder eller tjenester ved at deles om dem;
- indebærer, at de endelige aftaleparter i denne komplekse trekantsstruktur i første række er »ligestillede« (peer-to-peer, P2P), og at der aldrig er tale om kontraktforhold mellem virksomheder og forbrugere (B2C).

1.6. Denne karakterisering, som støttes af et forholdsvis alment anerkendt koncept, gør det muligt at definere denne type økonomiske relationer og skelne mellem aktiviteter, som reelt henhører under deleøkonomien og bør være omfattet af en særlig ordning, og andre aktiviteter, som undertiden benytter betegnelsen deleøkonomi uretmæssigt blot for at omgå en regulering, som de bør være omfattet af, hvilket Uber er et aktuelt eksempel på. En mere præcis afgrænsning af udtrykket »deling« og »platformbaseret« vil kunne give et bedre grundlag for den politiske beslutningstagning og en mere hensigtsmæssig regulering.

1.7. Endvidere fremhæves den stigende økonomiske betydning af deleøkonomiens forskellige aktiviteter, som nu tegner sig for en væsentlig omsætning i Europa og resten af verden. Derudover har deleøkonomien en social og miljømæssig dimension, som har potentiale til at knytte solidaritetsbånd mellem borgerne, puste nyt liv i den lokale økonomi, skabe beskæftigelse, rationalisere familiernes forbrug gennem fælles brug af visse goder, mindske energifodaftrykket og tilskynde til et mere ansvarligt og bæredygtigt forbrug. I punkt 5.2 nævnes nogle vigtige eksempler.

1.8. På denne baggrund opfordrer EØSU atter Kommissionen til at træffe alle de foranstaltninger af politisk karakter, som er nødvendige for, at deleøkonomiens mange forskellige former og fremgangsmåder kan få støtte, udbredes og vinde troværdighed og tillid på EU-plan og i medlemsstaterne.

1.9. EØSU henleder også opmærksomheden på nødvendigheden af, at disse nye forretningsmodeller overholder den relevante nationale lovgivning og EU-lovgivningen og navnlig garanterer arbejdstagernes rettigheder, en passende beskatning, databeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred, sociale rettigheder, fair konkurrence samt bekæmpelse af monopoler og konkurrenceforvridende praksis og sikrer, at platformene bærer ansvaret i de transaktioner, der aftales mellem parterne, og for lovligheden af deres tilbud. Frem for alt skal disse forretningsmodeller beskytte rettighederne for alle aktører i deleøkonomien, herunder »prosumenterne«. Alt dette skal opnås ved at tilpasse den gældende EU-lovgivning om forbrugernes rettigheder, især lovgivningen om urimelige kontraktvilkår, illoyal handelspraksis, sundhed og sikkerhed samt elektronisk handel, til disse relationer.

1.10. Derfor mener EØSU, at EU — og naturligvis medlemsstaterne forsamlet i Rådet under det nederlandske formandskab — hurtigst muligt bør fastlægge en klar og gennemsigtig lovramme, inden for hvilke disse aktiviteter kan udvikles og trives på europæisk område, som nærmere beskrevet i punkt 8.2.4. Kommissionen opfordres til snarest at offentliggøre den ventede dagsorden for deleøkonomien eller den kollaborative økonomi, som er forsinket.

1.11. I denne dagsorden bør det klart defineres, hvilken rolle selv- og samregulering skal spille i overensstemmelse med de principper og ordninger, som EØSU for længst har peget på i udtalelser og informationsrapporter om disse aspekter. De bekræftes hermed og har stadig gyldighed i nærværende udtalelse.

2. Indledning: et aktuelt og kontroversielt emne

2.1. Det nederlandske formandskab har i et brev fra ministeriet for sociale anliggender og beskæftigelse anmodet EØSU om at udarbejde en sonderende udtalelse om »Sharing economy and self-regulation« uden at give nogen retningslinjer eller formulere nogen spørgsmål.

2.2. Deleøkonomi er et højst kontroversielt og aktuelt emne både hvad angår definitionen af fænomenet, de forskellige begreber, det dækker over, samt fremgangsmåder og følgerikninger.

2.3. Der er utallige fremgangsmåder, som i de seneste år har givet sig ud for at tilhøre deleøkonomien, og der er allerede skrevet uendeligt meget om dette emne.

2.4. Det kan derfor ikke undre, at EØSU, som altid er opmærksom på, hvad der rører sig i civilsamfundet, allerede i flere af sine udtalelser, som denne bygger naturligt videre på ⁽¹⁾, og hvis generelle filosofi overtages og udvikles, har taget forskud på behandlingen af flere aspekter af dette fænomen under de forskellige betegnelser, som det alt efter sprog og tilgange er kendt under.

2.5. Formålet med denne udtalelse er at imødekomme anmodningen fra det nederlandske formandskab ved at søge at formulere en definition af deleøkonomiens særlige karakteristika, så den kan behandles som et selvstændigt fænomen med sin egen økonomiske praksis, som fremgår af dens navn. Endvidere vil udvalget se nærmere på, om og hvordan denne økonomiske og sociale praksis bør beskyttes af lovgivningen, på hvilken måde og med hvilke midler, især om der bør anvendes selv- eller samregulering.

3. Et spørgsmål om indstilling — at have eller at være?

3.1. Praktiseringen af visse former for deleøkonomi stammer endog fra før begrebet opstod og har rod i indstillingen til det at »have« versus det at »være«, som grundlæggende udspringer af ideen om, at »du er ikke, hvad du ejer«, men »hvad du har adgang til«.

3.2. Det er klart, at en vis form for deleøkonomi er lige så gammel som menneskeheden selv og historisk set har rod i de primitive samfunds »bytteøkonomi«. Efterhånden blev denne afløst af pengeøkonomien, hvor den, der har penge, har mulighed for at købe og dermed besidde.

3.3. Den deleøkonomi, som med sin tiltagende sociale og økonomiske betydning, har vundet frem siden årtusindskiftet med udbredelsen af internettet og de sociale netværk, er ikke en gensidig bytteøkonomi, men snarere en »ikke-gensidig prosocial adfærd« eller nærmere bestemt »den handling eller proces at dele noget, som vi ejer, med andre og lade dem bruge det, og/eller den handling eller proces at modtage noget fra andre til eget brug«. Således er deleøkonomien inspireret af forskellige idestrømninger såsom fri og gratis adgang for alle til viden, funktionalitetsøkonomien eller gaveøkonomien (*Gift Economy*), som går ud på at bytte uden at have gevinst for øje. Til forskel fra den rene bytteøkonomi er deleøkonomien baseret på ideen om modydelse af enten monetær eller ikke-monetær art.

4. En praksis med stor økonomisk betydning

4.1. Det er nødvendigt at tage udgangspunkt i dette begreb for at afgrænse det specifikke område, som udgøres af deleøkonomien i dens forskellige former, og fastlægge, hvilke karakteristika dens forskellige fremgangsmåder bør have, så det bliver muligt at skelne dem fra andre økonomiske aktiviteter på markedet.

4.2. Først og fremmest er det vigtigste, fælles kendetegn ved disse fremgangsmåder, at de hverken giver ejerskab til goderne eller medejerskab, men at man deles om at bruge eller benytte sig af dem.

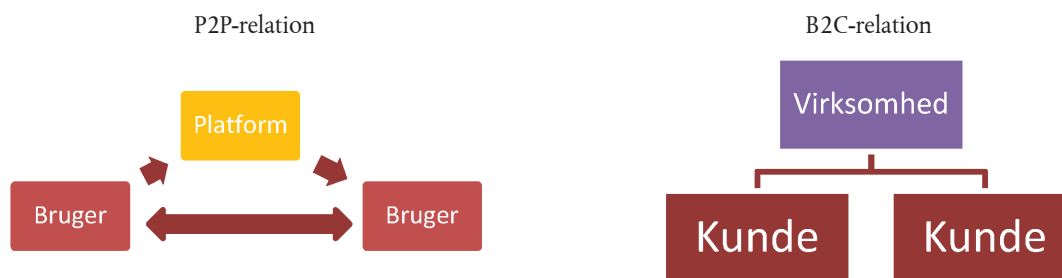
4.3. Endvidere er det afgørende at råde over en platform, som formidler kontakten, især via elektroniske medier (en browser eller en applikation), en stor mængde goder eller tjenester og et stort antal brugere.

4.4. Et fælles og karakteristisk mål for denne aktivitetstype er bedre udnyttelse (*idling capacity*) af de pågældende goder eller tjenester ved at deles om dem.

⁽¹⁾ EUT C 177 af 11.6.2014, s.1.

4.5. Det er også vigtigt, at de endelige aftaleparter i denne forretningsmodel er »ligestillede« (peer-to-peer, P2P), og at der aldrig er tale om kontraktforhold mellem virksomheder og forbrugere (business-to-consumer, B2C), hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, herunder selskaber (f.eks. kan et selskab sammen med et andet selskab deles om brugen af en bilpark eller reproduktionsudstyr). Dog kan man ikke udelukke muligheden for, at en gruppe af »ligestillede« opretter en egentlig »forretning«.

4.6. Følgende graf illustrerer forskellene mellem de nævnte forretningsmodeller:



4.7. Denne type forretning forudsætter en kompleks treparts-aftaleform, som kommer til udtryk i de kontraktmæssige forbindelser mellem ejerne af goderne eller tjenesteyderne og den enhed, som forvalter platformen; mellem brugerne og den enhed, som formidler transaktionen på platformen, evt. mod betaling; og indbyrdes mellem brugerne af platformen med henblik på de pågældende ydelser.

4.8. Derfor anses nedenstående ikke at være specielt karakteristisk eller specifikt for deleøkonomien:

- a) dens gratis eller kommercielle karakter, Couchsurfing vs Airbnb
- b) gensidigheden i kontraktforholdet
- c) transaktionens finansielle eller ikke-finansielle karakter — medtagelsen af *crowdfunding* kan således accepteres
- d) simpel fælles udnyttelse af forbrugsgoder eller tjenester mellem private (det »lift«, man giver en kollega, det midlertidige husly til en ven, en nabos brug af vaskemaskinen, hvis dennes er gået i stykker)
- e) bytte eller salg af brugte forbrugsgoder, eftersom dette ikke indebærer deling, men overdragelse af ejendomsretten.

5. Nogle praktiske eksempler på, hvad deleøkonomien omfatter eller ikke omfatter

5.1. De begrænsninger, der er sat for længden af denne udtalelse, tillader ikke en lang beskrivelse og endnu mindre en indgående drøftelse af en lang række situationer, som påstås at henhøre under deleøkonomien.

5.2. Nogle fortjener dog at blive nævnt for at illustrere emnet for udtalelsen.

5.2.1. I sektoren for boligudlejning skal fremhæves Airbnb, Rentalia, Homeaway, Couchsurfing og BedyCasa, som er platforme, hvor boligejere kan lade sig registrere med henblik på midlertidig udlejning af et værelse eller hele huset. Det er også muligt for hostels, vandrerhjem og andre ferieboliger at udbyde deres faciliteter på disse platforme. I betragtning af, hvor let enhver kan lade sin faste ejendom indgå i disse netværk med henblik på deling, hvortil kommer den fortjeneste, som ejerne opnår herved, har den store vækst i antallet af boliger i dette segment ført til samarbejdsaftaler om skatteopkrævning mellem platformene og skattemyndighederne navnlig i Paris og Amsterdam. I Amsterdam, Barcelona, London og Berlin er der indført en ordning med obligatorisk registrering af disse boliger og regler for tidsmæssig begrænsning for at beskytte den langfristede udlejning og forhindre, at huslejerne stiger.

5.2.2. I transportsektoren kan nævnes Blablacar, Umcoche, Liftshare og Karzoo, som er applikationer, der gør det muligt for private bilejere at registrere sig med henblik på at dele de frie sæder i deres biler (*carpooling*). På nogle af disse platforme kan rejseudgifterne deles, men det er ikke tilladt at kræve betaling med gevinst for øje. Uber er imidlertid et tilfælde, som bør holdes adskilt, fordi det er en aktivitet, der dels tilbyder deling af privatbiler (UberPop — forbudt i næsten hele EU), dels giver mulighed for at rekvirere en rejsetjenesteydelse udført af erhvervschauffører (Uberblack og UberX — som nogenlunde svarer til traditionelle taxavirksomheder). Der kan ikke gives nogen klar karakterisering af Uber, eftersom virksomhedens forretningsmodel ikke er gennemsigtig, og det diskuteres også, om Uber-chaufførerne er ansatte i virksomheden⁽²⁾. Denne form for tjeneste har givet anledning til undertiden voldelige demonstrationer og endog retssager mere eller mindre over hele Europa. Kun England og Estland har en lovgivning, som har legaliseret disse tjenester, og nu afventes EU-Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, som en domstol i Barcelona og Bruxelles har indgivet for at få afklaret denne aktivitetens karakter⁽³⁾.

5.2.3. Eksempler på kollaborativ finansiering er lånefinansiering mod betaling af renter såsom Zopa og Auxmoney; kapitalfinansiering mod kapitalandel i den oprettede virksomhed såsom Fundedbyme og Crowdcube; finansiering mod en »belønning« såsom Kickstarter eller Indiegogo og endelig gavefinansiering, hvor der ikke gives nogen som helst modydelse for de indbetalte beløb.

6. En nødvendig definition af begrebet

6.1. Som det ofte sker — især når metoden er induktiv — er arbejdet med at definere et begreb ikke en lineær proces, for det tager tid, før et begreb bundfældes, og der opnås en fælles forståelse af dets betydning. Dette gælder også begrebet »deleøkonomi«, der ved siden af andre udtryk optræder i massemedierne som »social eller solidarisk økonomi«, »cirkulær økonomi«, »funktional økonomi«, »grøn økonomi«, »blå økonomi«, »løsningsøkonomi«, »horisontal økonomi«, »on demand-økonomi«, »platformøkonomi« og »opgaveøkonomi (Gig Economy)«.

6.2. Derfor foretrækker nogle forfattere end ikke at forsøge på at give en definition af frygt for, at den ikke er tilstrækkeligt bred eller ikke afgrænser emnet korrekt.

6.3. I EØSU's udtalelser er der aldrig gjort forsøg på en definition trods de utallige henvisninger til dette begreb. Heller ikke Regionsudvalgets udtalelse⁽⁴⁾ vover at give en definition, omend den indeholder en forsøgsvis klassificering i to hovedkategorier og fire former. Endelig foretrækker Kommissionen i sin nylige meddelelse — Opgradering af det indre marked: flere muligheder for borgerne og virksomhederne⁽⁵⁾ — at anvende begrebet »kollaborativ økonomi«, der opfattes som et synonym, men i stedet for at give en definition nøjes Kommissionen med at nævne fordelene for nogle berørte parter (forbrugere, arbejdstagere) og pege på denne økonomis betydning for produktiviteten og bæredygtigheden, og den lover en europæisk dagsorden for den kollaborative økonomi i 2016. Fra Europa-Parlamentets side er der hidtil ikke kommet noget vægtigt bidrag bortset fra beslutningen af 21.12.2015 »På vej mod en akt for det digitale indre marked«⁽⁶⁾, nogle studier af høj kvalitet og briefinger om specifikke emner. Imidlertid er der ingen af disse dokumenter, som indeholder en undersøgelse af konsekvenserne, hvad angår beskæftigelse og vækst.

⁽²⁾ <http://www.theguardian.com/technology/2015/sep/11/uber-driver-employee-ruling>.

⁽³⁾ EUT C 363 af 3.11.2015, s. 21 og EUT C 429 af 21.12.2015, s. 9.

⁽⁴⁾ EUT C 51 af 10.2.2016, s. 28.

⁽⁵⁾ COM(2015) 550 final, s. 4.

⁽⁶⁾ A8-0371/2015.

6.4. Da der allerede foreligger så mange definitioner, skulle det ikke være nødvendigt at opfinde en ny, for der må være én, som mange kan tilslutte sig. I denne udtalelse anvendes således Botsman & Rogers definition af deleøkonomi: »economic system based on sharing underused assets or services, for free or for a fee, directly from individuals« (et økonomisk system baseret på deling af underudnyttede aktiver eller tjenester, gratis eller mod betaling, direkte mellem private) via online-pladformer. En mere præcis afgrænsning af udtrykket »deling«, dvs. »ikke med gevinst for øje«, og »via online-pladformer« vil kunne give et bedre grundlag for politisk beslutningstagning og en mere hensigtsmæssig regulering.

6.5. Denne definition er tilstrækkeligt bred til at omfatte så forskelligartede områder som produktion, forbrug, finansiering (crowdfunding) og endog videnområdet og muliggør en underopdeling i fire forholdsvis selvstændige områder: kollaborativt forbrug; kollaborativ uddannelse, videreuddannelse og viden; kollaborativ finansiering; og kollaborativ produktion⁽⁷⁾.

6.6. Denne definition gør det også muligt at udskille forretningsmodeller, som under dække af deleøkonomi i virkeligheden alene sigter mod profit, og som repræsenterer B2C-modeller. Denne konklusion kan danne grundlag for en analyse af den måde, hvorpå disse pladformer fungerer (ikke altid gennemsigtige), og det er muligt at finde eksempler på virkelig deleøkonomi, hvor de relationer, der etableres via pladformerne, repræsenterer P2P-modeller, og hvor deres eneste rolle er at muliggøre kontakt mellem ligestillede parter. Dog findes der også eksempler på virksomheder, som under foregivende af at være en P2P-pladform i den grad intervenserer i transaktionerne ved at opkræve gebyrer, modtage betalinger og levere accessoriske ydelser, at de ikke bør behandles som værende en del af deleøkonomien, men derimod som B2C-tjenesteydere med alt, hvad deraf følger.

6.7. Endvidere giver denne definition mulighed for at udelukke visse former for aktivitet, der ellers kunne opfattes som en del af deleøkonomien, herunder:

- a) deling af fødevarer eller ikke-varige forbrugsgoder
- b) gensidige selskaber og andelsselskaber
- c) socialt iværksætteri
- d) velgørenhed
- e) on demand-økonomi
- f) funktionalitetsøkonomi, som er tættere på den cirkulære økonomi
- g) ren formidlingsvirksomhed.

7. Fænomenets stigende økonomiske betydning og mulige politiske løsninger

7.1. Selv i mangel af en helt klar definition af begrebets anvendelsesområde er der gennemført en lang række undersøgelser og rundspørger for at fastslå fænomenets økonomiske betydning i EU og resten af verden.

7.2. Der er ingen tvivl om, at de deleøkonomiske initiativer har vundet stadig større udbredelse i de seneste år og netop i disse krisetider og som reaktion herpå. Der er registreret over 1 000 initiativer på internetstedet www.collaborativeconsumption.com.

(7) <http://www.euro-freelancers.eu/marco-torregrossa-presentation-on-the-sharing-economy-2/>.

7.3. Ifølge Kommissionens skøn er omsætningen på verdensplan for den del af økonomien, som går under betegnelsen deleøkonomi, steget til 3,5 milliarder USD i 2013, hvilket svarer til en årlig vækst på 25 %. I dag menes omsætningen at ligge på 20 mia. USD. Prognoserne fra PricewaterhouseCoopers (PwC) tyder på en meget markant vækst indtil 2025 ⁽⁸⁾.

7.4. Ud over at skabe økonomisk værdi har deleøkonomien i sin sociale og miljømæssige dimension potentiale til at knytte solidaritetsbånd mellem borgerne, puste nyt liv i den lokale økonomi, skabe beskæftigelse, rationalisere familiernes forbrug gennem fælles brug af visse goder, mindske energifodaftrykket og tilskynde til et mere ansvarligt og bæredygtigt forbrug.

7.5. EØSU mener, at denne type økonomi »repræsenterer [...] en nyskabelse, som indebærer, at den produktionsbaserede økonomi på en økonomisk, socialt og miljømæssigt fordelagtig måde suppleres [af den forbrugsbaserede økonomi]«, og at den samtidig »rummer [...] en løsning på den økonomiske og finansielle krise« ⁽⁹⁾.

7.6. Derfor har EØSU ikke tøvet med at opfordre Kommissionen til at træffe alle de foranstaltninger af politisk karakter, som er nødvendige for, at deleøkonomiens mange forskellige former og fremgangsmåder kan få støtte, udbredes og vinde troværdighed og tillid på EU-plan og i medlemsstaterne. Nærværende udtalelse bygger på de standpunkter, som EØSU tidligere har indtaget om disse aspekter, hvortil der udtrykkeligt henvises. Når dette er sagt, skal det dog understreges, at de nye forretningsmodeller, som platformene udgør, rejser presserende spørgsmål vedrørende anvendelsen af den nationale lovgivning, sikringen af arbejdstagernes rettigheder, sikringen af en passende beskatning osv. EØSU opfordrer Kommissionen til at tage disse spørgsmål op, hvis man ønsker, at de sociale fordele ved disse forretningsmodeller skal blive en realitet.

7.7. Det er også vigtigt, at der hurtigst muligt fastlægges definitioner og retningslinjer på EU-plan, eftersom nogle medlemsstater allerede er i gang med hver for sig at udforme deres egne politikker i lyset af EU-institutionernes træghed og tydeligvis uafklarede holdning.

8. En retligt beskyttet aktivitet

8.1. De interesser, som står på spil, og deres retlige beskyttelse

8.1.1. Som enhver anden aktivitet, der skaber relationer mellem mennesker med hver deres — eventuelt modstridende — interesser, er deleøkonomien underlagt lovgivningen og reguleringen af de pågældende interesser. Den holdning, at deleøkonomien skal være et område »uden lovgivning«, hvor friheden råder uden nogen hindringer eller begrænsninger, alene baseret på tillid og den naturlige godhed (i stil med Rousseaus »ædle vilde«), anses derfor for at være ganske useriøs.

8.1.2. EØSU har altid og med eftertryk været fortalende for, at enhver økonomisk aktivitet bør omfattes af lovgivningen, men udvalget har også holdt på, at denne regulering kan være af forskellig art og skal være sammenhængende.

8.1.3. I sin seneste udtalelse om betydningen af selvregulering og samregulering i EU ⁽¹⁰⁾, hvis indhold der her henvises til, har EØSU navnlig slået til lyd for, at »selvregulering og samregulering« i deres egenskab af »mekanismer — spontane eller tilskyndede — til regulering af økonomiske og sociale interesser eller handelsmæssige relationer og fremgangsmåder blandt de forskellige økonomiske aktører« bør betragtes som vigtige komplementære eller supplerende instrumenter, men aldrig som et alternativ til den øvrige lovgivning (*hard law*), hvis gyldighed afhænger af, at »dets form og anvendelsesområde defineres af udtrykkelige og bindende retsregler med retsmyndighed på både nationalt og EU-plan. Samtidig skal disse instrumenters egenart respekteres, herunder især den frivillige aftale mellem parterne«.

⁽⁸⁾ http://www.cpcp.be/medias/pdfs/publications/economie_collaborative.pdf.

⁽⁹⁾ EUT C 177 af 11.6.2014, s. 1.

⁽¹⁰⁾ EUT C 291 af 4.9.2015, s. 29.

8.2. Rettigheder og pligter

8.2.1. Når rent spontane fremgangsmåder mellem private får karakter af en økonomisk aktivitet, og parternes gensidige rettigheder og forpligtelser antager en kontraktmæssig karakter, bør de som følge heraf være underlagt en regulering på nationalt eller EU-plan, der kan skabe lovlige rammer for de forskellige parter rettigheder og forpligtelser.

8.2.2. Det er en kendsgerning, at kompleksiteten af de relationer, som kendetegner dette fænomen, og som er beskrevet ovenfor i punkt 4.7, berettiger til fastlæggelse af en retlig ramme, som aktørerne bør holde sig inden for, navnlig når de pågældende aktiviteter viser sig at have en hybrid karakter, som det er tilfældet med freemium og donationware, og som blev klart påvist i tilfældet med geocaching.

8.2.3. I betragtning af, at fænomenet i dag, i kraft af sin natur, klart overskrider medlemsstaternes grænser, bør EU med henblik på sit fælles og integrerede indre marked fastlægge den retlige ramme, som bør gælde for disse aktiviteter, når de udøves tværs over grænserne. Manglen herpå har allerede udløst en række forskelligartede og modstridende holdninger i medlemsstaterne i visse konkrete tilfælde (f.eks. Uber) i lighed med, hvad der sker i USA.

8.2.4. En sådan retlig ramme må især omfatte følgende prioriterede områder:

- a) Beskyttelse af rettighederne for alle deltagere i deleøkonomien, herunder »prosumenterne«, gennem tilpasning af hele den gældende EU-ret vedrørende forbrugerrettigheder, især lovgivningen om urimelige kontraktvilkår, illoyal handelspraksis, sundhed og sikkerhed samt elektronisk handel, til disse relationer.
- b) Forbrugernes grundlæggende rettigheder, som også bør gælde for deleøkonomien (information, gennemsigtighed, databeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred, sundhed og sikkerhed).
- c) Databeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred for aktørerne (*tracking and profiling*) til sikring af dataportabilitet.
- d) Konkurrenceretten for så vidt som denne type aktiviteter konkurrerer på markedet med virksomheder, der forfølger de samme mål og udøver de samme aktiviteter, med henblik på at sikre fair konkurrence og bekæmpe monopoler og konkurrenceforvridende praksis samt håndtere andre udfordringer for deleøkonomien.
- e) Skattelovgivningen for så vidt som indtægterne fra disse aktiviteter ikke kan fritages for passende beskatning, idet skattesvig og skatteunddragelse skal bekæmpes.
- f) Platformenes ansvar i transaktionerne afhængigt af, hvilke tjenester, de yder, og i forhold til omfanget af deres intervention i de aftaler, der indgås via platformene, samt garanti for lovligheden af deres tilbud.
- g) Deleøkonomiens konsekvenser for arbejdsmarkedet og for selve definitionen af arbejde i et digitalt miljø og de forskellige former for digitale job.
- h) Beskyttelse af de berørte arbejdstagere, idet der må skelnes mellem de tilfælde, hvor arbejdstagerne ikke har et reelt ansættelsesforhold til platformen og bør beskyttes efter principperne for beskyttelse af selvstændige erhvervsdrivende, mens principperne for beskyttelse af arbejdstagerne bør gælde for de arbejdstagere, der reelt kan betragtes som platformens ansatte, især når der er tale om »falske« selvstændige eller usikre ansættelsesforhold.

- i) Beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder og aktionsmuligheder på arbejdsmarkedet såsom retten til at organisere sig, strejkeretten samt retten til kollektive overenskomstforhandlinger og social dialog.
- j) Beskyttelse af medlemsstaternes sociale modeller og mulighed for på bæredygtig vis at bevare disse modeller i fremtiden.
- k) Miljødimensionen med henblik på at overvåge den kollaborative økonomis indvirkning på miljøet og forebygge negative følgevirkninger ⁽¹¹⁾.
- l) Ophavsret og intellektuel ejendomsret, som bør tages op i forbindelse med revisionen af direktiv 2001/29/EF.

8.3. *Reguleringsformer*

8.3.1. På EU-plan, som er det eneste relevante for denne udtalelse, bør institutionerne — begyndende med Kommissionen i kraft af dens initiativret, men også Rådet og Europa-Parlamentet — sætte sig for hurtigst muligt at få vedtaget en lovramme, som præcist definerer anvendelsesområdet og de vilkår, der bør gælde for denne aktivitet. Naturligvis bør foranstaltningerne tilpasses de forskellige former for deleøkonomi.

8.3.2. Denne lovramme bør først og fremmest baseres på de fælles principper for hensyntagen til almenvellet og den offentlige orden, der bør være obligatoriske for aktørerne i disse forskellige former for økonomisk aktivitet og især på de områder, der er nævnt i punkt 8.2.4.

8.3.3. Dog bør der, som EØSU altid har sagt, sideløbende og samtidig hermed levnes plads til selv- og samregulering. Faktisk står vi her over for et eksemplarisk tilfælde, hvor man kan anvende såkaldt »shared regulation« — hvilket for nylig blev påpeget af Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce (RSA) i London — eller adfærdskodeksmodellen udarbejdet af Sharing Economy UK (SEUK) ⁽¹²⁾.

8.4. *Selvreguleringsens særlige rolle*

8.4.1. Det har altid været EØSU's opfattelse, at det ikke bør være EU-institutionerne eller de nationale myndigheder, som fastlægger indholdet af kodekserne for selvregulering, hvis udarbejdelse helt bør overlades til parterne selv, medmindre målet er at opnå en bindende anerkendelse mellem parterne.

8.4.2. Hvis man ønsker sådanne aftaler anerkendt »som ledsagende reguleringsinstrument i det pågældende retssystem«, mener EØSU som anført i førnævnte udtalelse, at et sådant instrument i EU »bør indeholde klare bestemmelser om kriterierne for anerkendelsen af dets retsgyldighed, de styrende principper og dets begrænsninger«. Dette gælder også fuldt ud for deleøkonomien, som ikke bør være nogen undtagelse.

8.4.3. EØSU beklager, at Rådet, Parlamentet og Kommissionen ikke har benyttet den nye interinstitutionelle aftale, der blev vedtaget den 13. april 2016, til at foretage de forbedringer af den tidligere aftale på området selv- og samregulering, som EØSU anbefalede i sin udtalelse om dette emne. Udvalget beklager også, at selv- og samregulering kun nævnes i forbifarten i pakken om bedre regulering, hvori der i en fodnote henvises til principperne for en bedre udnyttelse heraf og til CoP-plattformen (Pilot Community of Practice for better self and co-regulation), og fremsættes nogle spredte bemærkninger i »Guidelines« og »Toolbox«.

8.4.4. Hvis der er noget område, hvor fastlæggelsen af ovennævnte parametre er særlig nødvendig for at sikre troværdighed og tillid fra brugernes side, så er det utvivlsomt deleøkonomien, som kunne have stor gavn af solide rammer for ansvarlig selv- og samregulering på EU-plan.

8.4.5. ØSU ser således frem til Kommissionens bebudede europæiske dagsorden for den kollaborative økonomi og opfordrer allerede nu Kommissionen til ikke at forbigå aspekterne vedrørende reguleringen af denne aktivitet og den rolle, som selv- og samregulering bør spille på dette område.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹¹⁾ http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314_DD%20ASN_sharing%20economy.pdf.

⁽¹²⁾ <http://www.sharingeconomyuk.com>.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Refit**(sonderende udtalelse)**

(2016/C 303/06)

Ordfører: Denis MEYNENT

Kommissionen besluttede den 13. januar 2016 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Refit«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til »Refit«-underudvalget, der blev indsat i henhold til forretningsordenens artikel 19, og som vedtog sin udtalelse den 19. april 2016 med enstemmighed.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 26. maj 2016, følgende udtalelse med 185 stemmer for, 4 imod og 8 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Udvalget minder om, at det primære mål med Refit-programmet ⁽¹⁾ er at forbedre kvaliteten og effektiviteten af den europæiske lovgivning og udarbejde enkle, letforståelige og sammenhængende retsforskrifter, uden at det berører de fastlagte, strategiske målsætninger eller opnås på bekostning af borgernes beskyttelse, forbrugere, arbejdstagere, den sociale dialog eller miljøet.

1.2. Den europæiske lovgivning er en væsentlig faktor for integration, der ikke bør opfattes som en byrde eller en omkostning, der skal nedbringes. En vel afpasset lovgivning er tvært imod en faktor for retlig beskyttelse, fremme og sikkerhed for alle berørte parter og europæiske borgere.

1.3. Konsekvensanalyser for alle nye lovgivningsforslag skal integreres og give de økonomiske, sociale og miljømæssige dimensioner, herunder for SMV'er, hele deres berettigede betydning. Udvalget slår til lyd for, at Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen kan nå til enighed om en fælles metodologi vedrørende konsekvensanalyser, som også kan inspirere EØSU og Regionsudvalget (RU).

1.4. Den offentlige høringsproces såvel som høringer af eksperter og aktører skal være så åben som muligt, men kan ikke erstatte høringer af arbejdsmarkedets parter og af EØSU.

1.5. Udvalget anmoder Kommissionen om at lade sin resultattavle omfatte en årlig vurdering af de vigtigste omkostninger og fordele ved Refit-programmets foranstaltninger på både kvantitativt og kvalitativt plan, herunder niveauet og kvaliteten af beskæftigelse samt social og miljømæssig beskyttelse og forbrugerbeskyttelse.

1.6. Beslutningsprocessen bør forblive så gnidningsløs og relevant som mulig. Ingen af de organer og filtre, der er blevet oprettet for at kontrollere, at beslutningstagningen er velbegrunderet, kan svække den politiske beslutningstagning, der bør forblive suveræn. I denne sammenhæng skal der kæmpes imod bureaukratiseringen af beslutningsprocessen.

⁽¹⁾ Forkortelsen betyder Programmet for skarpslebne og effektive retsforskrifter (Regulatory Fitness and Performance Programme).

1.7. EØSU noterer sig oprettelsen af Refit-plattformen, som navnlig har til opgave at arbejde for en mere effektiv lovgivning og en forenkling af de administrative regler. Udvalget understreger, at platformen bør indskrænke sig til at undersøge et begrænset antal emner og ikke kan træde i stedet for medlovgiverne og de i traktaterne fastsatte obligatoriske høringer af EØSU — hvis arbejde er af en anden natur — og af arbejdsmarkedets parter. Udvalget opfordrer Kommissionen til at offentliggøre kriterierne for forhåndsudvælgelse af de forslag, der fremsættes til platformen, samt sikre, at de er afbalancerede, og at det fremgår helt klart, hvordan der følges op på platformens henstillinger, så det er muligt at spore de forskellige påvirkninger.

1.8. Med hensyn til platformens repræsentativitet mener udvalget, at tildelingen af to supplerende pladser ville gøre det muligt fuldt ud at respektere institutionens mandat og således afspejle det civilsamfund, det har til opgave at repræsentere. Udvalget bemærker i øvrigt den manglende, fælleseuropæiske repræsentation af mikrovirksomheder og af små og mellemstore virksomheder i platformens »gruppe af interessenter«, og anmoder om, at der bliver rådet bod herpå snarest muligt.

1.9. EØSU, som nyder godt af en direkte kontakt med virkelighedens verden, et omfattende netværk af nationale organisationer og sine medlemmers ekspertise, er godt placeret for at kunne yde et betydeligt bidrag til de konsekvensanalyser, der gennemføres på europæisk plan. EØSU agter at prioritere efterfølgende og kvalitative vurderinger, som kan danne et overblik over virkningen af et lovgivningstiltag eller en EU-politik samt formidle, hvordan de økonomiske interesseorganisationer og arbejdsmarkedets parter i EU har oplevet og opfattet forholdene.

1.10. Når det drejer sig om gennemførelse af visse direktiver, ønsker EØSU at yde et særligt bidrag til Europa-Parlamentets initiativbetænkning om årsrapporten angående EU-medlemsstaternes gennemførelse af den europæiske lovgivning, ved at sætte fokus på medlemsstaternes tilføjelser under gennemførelsen.

1.11. EØSU opfordrer til at gøre Refit-programmet til en øvelse, der fungerer begge veje, dvs. som ikke foregriber den retning, lovgivningen skal tage: validering, tilføjelse, supplement, ændring eller afskaffelse af en retsakt.

1.12. Udvalget kan ikke acceptere at deltage i gennemførelsen af en målrettet reducere af EU-retten på grundlag af en kvantitativ analyse, uden at det på forhånd vurderes, hvilke følger det får for social-, miljø- og forbrugerbeskyttelsen.

1.13. EØSU bakker op om en mere stringent, efterfølgende vurdering af EU-lovgivningens virkninger i forbindelse med EU's politikcyklus, navnlig med hensyn til de forventede følgevirkninger for væksten og beskæftigelsen, som beskrevet i den konsekvensanalyse, der ledsagede det oprindelige lovgivningsforslag. De efterfølgende analyser bør gennemføres på pluralistisk vis en rimelig tid efter fristen for omsætning til national lovgivning.

2. Generelle bemærkninger

2.1. EØSU minder om, at lovgivningen er afgørende for at nå traktatens målsætninger samt for at skabe betingelserne for en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, der kommer borgere, virksomheder og arbejdstagere til gavn⁽²⁾. Lovgivningen bidrager desuden til at øge velfærden, varetage almenvellets interesser og grundlæggende rettigheder, fremme et højt socialt og miljømæssigt beskyttelsesniveau, og sikre større forudsigelighed og retssikkerhed. Den bør forhindre konkurrenceforvridning og social dumping.

2.2. EØSU glæder sig derfor over, at næstformanden Frans Timmermans gentagne gange har mindet om, at Refit-programmet ikke burde føre til en deregulering af EU-retten eller resultere i en indskrænkning af social og miljømæssig beskyttelse såvel som beskyttelse af grundlæggende rettigheder⁽³⁾.

⁽²⁾ COM(2012) 746 final, s. 2.

⁽³⁾ COM(2015) 215 final.

2.3. EØSU mener, at lovgivningen genererer omkostninger og administrative byrder, der kan vise sig at være belastende og unødvendige, men også udgøre betragtelige fordele for borgere, virksomheder og offentlige myndigheder. Udvalget minder om, at en intelligent lovgivning altid bør efterstræbe en reel merværdi. EU-reglerne skal, hvor det er muligt, fjerne byrder frem for at skabe flere.

2.4. EØSU mener, at aftalen om bedre lovgivning bør efterstræbe det mest passende svar for at udbygge virkeliggørelsen af det EU's indre marked: målrettet harmonisering, relevant anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på ikke-harmoniserede områder, samregulering, selvregulering og standardisering. Udvalget minder i denne forbindelse om, at en målrettet og intelligent lovgivning bidrager til at overvinde hindringerne for det indre markeds funktion. En standardisering af de 28 nationale lovgivninger udgør, for europæiske virksomheder og borgere, en vigtig kilde til forenkling og reduktion af regelbyrden såvel som den administrative byrde.

2.5. Udvalget minder om, at det primære mål med Refit-programmet er at forbedre kvaliteten og effektiviteten af den europæiske lovgivning og udarbejde enkle, letforståelige og sammenhængende retsforskrifter, uden at det berører de fastlagte, strategiske målsætninger eller opnås på bekostning af beskyttelsen af borgere, forbrugere, arbejdstagere, den sociale dialog eller miljøet.

2.6. Udvalget lægger stor vægt på, at lovgivningen og den dermed forbundne byrde er nyttig, at de endelige fordele opvejer omkostningerne, og at lovgivningen er proportionel og sikrer en tilstrækkelig juridisk sikkerhed.

2.7. Vedrørende konsekvensanalysen

2.7.1. EØSU noterer sig undertegnelsen af den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning indgået mellem de tre institutioner den 13. april 2016.

2.7.2. Udvalget bifalder navnlig den kendsgerning, at de tre institutioner har anerkendt konsekvensanalyseordningen som et redskab til at træffe velovervejede beslutninger, men som ikke træder i stedet for politiske beslutninger⁽⁴⁾.

2.7.3. EØSU bifalder, at Kommissionen i sine integrerede, afbalancerede og pluralistiske konsekvensanalyser inkluderer alternative løsninger angående omkostningerne ved ikke at have et integreret europæisk marked og de forskellige muligheds indvirkning på konkurrenceevnen, men også om forslagernes konsekvenser for SMV'er og mikrovirksomheder, såvel som den digitale og territoriale dimension⁽⁵⁾.

2.7.4. Udvalget bifalder, at Kommissionen kan gennemføre sin konsekvensanalyse på eget initiativ eller på anmodning fra Europa-Parlamentet eller Rådet, men beklager, at hver institution er ene om at bestemme, hvordan den tilrettelægger sit evalueringsarbejde. Udvalget slår til lyd for, at de tre institutioner enes om en fælles metodologi vedrørende konsekvensanalyser, som også kan inspirere EØSU og RU til deres egne ændringer.

2.7.5. Efter EØSU's opfattelse bør konsekvensanalyserne udføres inden for de europæiske institutioner. Hvis det imidlertid af særlige grunde overvejes at anmode private konsulenter om at foretage analysen, insisterer EØSU på, at:

- udbudsbetingelserne er upartisk udarbejdet på grundlag af gennemsigtige og klare kriterier, og offentliggjort på forhånd
- udvælgelse af ansøgerne foregår i fuld gennemsigtighed på grundlag af et bredt og pluralistisk udbud, der giver mulighed for rotation blandt de udvalgte konsulenter og en verificering af deres kompetencer

⁽⁴⁾ Den interinstitutionelle aftale (IIA) af 15. december 2015, punkt 7 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/iaa_blm_final_en.pdf).

⁽⁵⁾ Se fodnote 4.

— tildelingsbeslutningen bliver offentliggjort.

2.8. Vedrørende høring af berørte parter

2.8.1. Udvalget mener, at høringen af interessenter og eksperter ikke bør træde i stedet for hverken høringen af arbejdsmarkedets parter, EØSU og Regionsudvalget, der finder sted på præcise tidspunkter i lovgivningsprocessen og inden for de i EUF-traktaten fastsatte grænser, eller de eksisterende høringer på nationalt plan, som bør baseres på en styrket deltagelse af arbejdsmarkedets parter. Udvalget understreger, at en passende kortlægning af de berørte parter er afgørende for en god repræsentativitet af aktørerne og for kvaliteten af høringsproceduren, og opfordrer Kommissionen til at bygge på det fælles åbenhedsregister.

2.8.2. Udvalget anmoder om, at høringen finder sted, uden at dette berører den strukturerede dialog med civilsamfundet (EUF-traktatens artikel 11, stk. 2) eller høringer, der foregår inden for specifikke rammer, såsom høring af arbejdsmarkedets parter som led i den sociale dialog (arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne) (EUF-traktatens artikel 154), eller høring af rådgivende organer, såsom Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EUF-traktatens artikel 304).

2.8.3. EØSU understreger, at en god fordeling — geografisk eller efter målgruppe — med mere opmærksomhed til underrepræsenterede grupper bør sikres i førnævnte kortlægning af de berørte parter. En begrundet vægtningsmekanisme skal anvendes i forbindelse med analysen af reaktionerne på høringer⁽⁶⁾.

2.9. Vedrørende Refit-programmet

2.9.1. EØSU noterer sig de overordnede mål i Refit-programmet, som Kommissionen har udarbejdet, og henviser navnlig til sine udtalelser⁽⁷⁾ om programmet om »bedre lovgivning« og om »intelligent lovgivning«. Efter EØSU's opfattelse dispenserer intelligent lovgivning ikke fra at overholde lovgivningen om beskyttelse af borgere, forbrugere og arbejdstagere, standarderne for ligestilling mellem kvinder og mænd og miljøstandarderne og må ikke kunne hindre forbedringer. Intelligent lovgivning skal også respektere den traktatfæstede sociale dimension af det indre marked, navnlig i forbindelse med implementeringen af aftaler forhandlet inden for rammerne af den europæiske sociale dialog.

2.9.2. EØSU bemærker, at Kommissionen søger at forbedre processen og kvaliteten af de foranstaltninger, der har til formål at sikre en optimal gennemførelse.

2.9.3. Udvalget anmoder Kommissionen om at lade sin resultattavle omfatte en årlig vurdering af de vigtigste omkostninger og fordele ved Refit-programmets foranstaltninger på både kvantitativt og kvalitativt plan, herunder niveauet og kvaliteten af beskæftigelse samt social og miljømæssig beskyttelse og forbrugerbeskyttelse.

2.9.4. EØSU påpeger, at en bedre regulering hverken kan eller bør stå i stedet for politiske beslutninger.

2.10. Refit-plattformen

2.10.1. EØSU noterer sig oprettelsen af Refit-plattformen, som udvalget deltager i, og som skal analysere forslagene til nedbringelse af de unødige administrative og lovgivningsmæssige byrder og til fremme af gennemførelsen af den europæiske lovgivning i medlemsstaterne. Udvalget bemærker, at de områder, der hører ind under den sociale dialog og arbejdsmarkedsparternes kompetence, er udeladt fra platformens opgaver.

⁽⁶⁾ EUT C 383 af 17.11.2015, s. 57.

⁽⁷⁾ EUT C 327 af 12.11.2013, s. 33, EUT C 248 af 25.8.2011, s. 87 og EUT C 48 af 15.2.2011, s. 107.

2.10.2. EØSU konstaterer dog, at platformen bør:

- forblive et forum for udveksling af rådgivende karakter, som ikke kan ændre institutionernes, navnlig medlovgivernes, normale funktionsmåde
- respektere høringen af EØSU og andre obligatoriske høringer, der er fastsat i traktaten, navnlig artikel 154 i TEUF for så vidt angår arbejdsmarkedets parter
- indskrænke sine undersøgelser til et begrænset antal emner.

2.10.3. EØSU forventer desuden, at:

- denne platform ikke overlapper høringsprocesser, der i øvrigt gennemføres, og ikke tilføjer et unødigt, bureaukratisk lag
- ikke interfererer i beslutningsprocessen med den begrundelse, at den er blevet bedt om at forholde sig til et spørgsmål, har taget et bestemt spørgsmål op til debat eller har foreslået en bestemt fremgangsmåde.

2.10.4. EØSU henleder opmærksomheden på, at det store antal deltagere på denne platform, aktørernes meget afvekslende karakter (medlemsstater, arbejdsmarkedets parter, NGO'er, repræsentanter for civilsamfundet), de yderst brede emner på dagsordenen, såvel som mødernes begrænsede hyppighed ikke virker fremmede for at skabe indgående drøftelser om de forslag, som platformen tager op.

2.11. *Angående Refit-plattformens repræsentativitet*

2.11.1. EØSU understreger i denne forbindelse, at det kun råder over en enkelt plads og deltager i arbejdet på grundlag af en ordning med rotation mellem sine tre grupper, skønt det er et organ, der er oprettet under de europæiske traktater, og som er repræsentativt for mangfoldigheden i EU.

2.11.2. Udvalget mener derfor, at tildelingen af to supplerende pladser ville gøre det muligt at respektere institutionens tredelte struktur og dens mandat og således afspejle det civilsamfund, udvalget har fået mandat til at repræsentere.

2.11.3. Udvalget bemærker den manglende, fælleseuropæiske repræsentation af mikrovirksomheder og af små og mellemstore virksomheder i platformens »gruppe af interessenter«, og anmoder om, at der bliver rådet bod herpå snarest muligt.

2.12. *Vedrørende platformens funktion*

2.12.1. EØSU opfordrer Kommissionen til:

- at klarlægge betingelserne og kriterierne for udvælgelse af de parter, der er repræsenteret på platformen
- at sikre, at hver af de repræsenterede interessenter råder over de fornødne midler til at forberede møderne og bidrage konstruktivt til disse
- at offentliggøre antallet og kriterierne for forhåndsudvælgelse af forslagene modtaget af Kommissionen og videresendt til platformen
- at overvåge forslagernes passende repræsentativitet (medlemsstater, arbejdsmarkedets parter, medlemmer af civilsamfundet)

- i god tid at stille udtømmende forberedelsesdokumenter til rådighed for medlemmerne, så de har optimale betingelser for at forberede sig til mødet og dermed kan bidrage effektivt til arbejdet i sin helhed
- at holde øje med henstillingerne, så det er muligt at spore de forskellige påvirkninger
- at offentliggøre de resultater, platformens arbejde er mundet ud i.

3. Bibemærkninger

3.1. *Evaluerings af EU's politikker*

3.1.1. Udvalget minder om, at det skal betragtes som en fuldgyldig, institutionel partner, og ikke som en underkategori af interessenter med utallige forskellige og modstridende interesser.

3.1.2. Udvalget påpeger, at det med sin direkte kontakt til virkelighedens verden, sit omfattende netværk af nationale organisationer og sine medlemmers ekspertise er godt placeret for at kunne yde et betydeligt bidrag til denne konsekvensanalyse.

3.1.3. Udvalget understreger, at evalueringsarbejdet vil styrke dets forbindelser med de forskellige civilsamfundsorganisationer og fremme dets rolle som bro mellem institutionerne og repræsentanterne for civilsamfundet.

3.1.4. EØSU oplyser, at udvalgets kommende evaluering vil blive udtrykt i form af henstillinger om politikken, og at disse vil sætte fokus på de mest betydelige virkninger af den undersøgte politik på civilsamfundet og foreslå den bedste vej fremad.

3.1.5. EØSU understreger, at det vil prioritere efterfølgende og kvalitative vurderinger, som kan danne et overblik over virkningen af et lovgivningstiltag eller en EU-politik samt formidle, hvordan de økonomiske interesseorganisationer og arbejdsmarkedets parter i EU har oplevet og opfattet forholdene.

3.1.6. EØSU er af den opfattelse, at Kommissionens og Europa-Parlamentets efterfølgende vurderinger, som EØSU vil bidrage til, bør danne grundlag for ændringer af eksisterende lovgivning eller ny lovgivning, som udvalget vil blive hørt om.

3.1.7. Udvalget glæder sig over at kunne tage fuld del i lovgivningscyklussen og øge mulighederne for at bidrage til fastlæggelsen af EU's fremtidige politiske strategier.

3.2. *Gennemførelse af direktiver*

3.2.1. I forbindelse med gennemførelsen af direktiver i national ret tilføjer medlemsstaterne til tider elementer helt uden tilknytning til den pågældende EU-lovgivning. Udvalget mener derfor, at sådanne tilføjelser bør fremhæves tydeligt, enten i retsaktens eller gennemførelsesdokumenterne, eller i de vedrørende dokumenter⁽⁸⁾. I denne forbindelse mener EØSU, at begrebet »forkromning«, der refererer til »overregulering«, er et udtryk, der bør undgås, da det fordømmer visse nationale praksisser og udelukker en differentieret og fleksibel tilgang.

3.2.2. EØSU mener, at i tilfælde af minimumsharmonisering, bør medlemsstaterne i deres nationale lovgivning fortsat kunne fastsætte bestemmelser, der har til formål at fremme beskæftigelsen, forbedrede livs- og arbejdsforhold, en passende social beskyttelse, et varigt højt beskæftigelsesniveau, bekæmpelse af social udstødelse⁽⁹⁾, fremme og udvikling af SMV'er, såvel som et højt sundheds- eller forbrugerbeskyttelsesniveau⁽¹⁰⁾ og beskyttelse inden for miljøområdet⁽¹¹⁾, uden dog at forårsage unødige reguleringsmæssige eller administrative hindringer, og at det derfor er vigtigt at privilegere forordninger snarere end direktiver, hvor dette er muligt.

⁽⁸⁾ Punkt 31 i IIA

⁽⁹⁾ Artikel 151 i TEUF.

⁽¹⁰⁾ Artikel 168 og 169 i TEUF.

⁽¹¹⁾ Artikel 191 i TEUF.

3.2.3. EØSU konstaterer, at bestræbelserne på at sikre maksimal harmonisering i lovforslag ofte fører til en bred vifte af undtagelser og fritagelser, med det resultat, at yderligere hindringer for det indre marked skabes og »legitimeres«.

3.2.4. EØSU mener at kunne spille en nyttig mæglerrolle mellem lovgivere og brugere af EU-lovgivningen og yde et særligt bidrag til Europa-Parlamentets initiativbetænkning om årsrapporten angående EU-medlemsstaternes gennemførelse af den europæiske lovgivning, ved at sætte fokus på medlemsstaternes tilføjelser under gennemførelsen. Udvalget mener i den henseende, at undersøgelsen fra Observatoriet for Det Indre Marked om »Tjenesteydelsesdirektivets følger for byggesektoren«⁽¹²⁾, så vel som undersøgelsen fra Arbejdsmarkedsobservatoriet om arbejdsløshed blandt unge⁽¹³⁾, for nu kun at nævne to eksempler, kunne vise sig at være hensigtsmæssige på metodologisk plan.

3.3. Fremtid

3.3.1. EØSU opfordrer til at gøre Refit-programmet til en øvelse, der fungerer begge veje, dvs. som ikke foregriber den retning, lovgivningen skal tage: tilføjelse, supplement, ændring eller afskaffelse af en retsakt.

3.3.2. EØSU er enig i, at Kommissionen løbende foretager en »sortering« og en revision af EU-retten, navnlig ved at undersøge relevansen og merværdien af EU's lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige retsakter.

3.3.3. EØSU er af den opfattelse, at konsekvensanalysernes integrerede og holistiske karakter er afgørende, og at Kommissionen ikke kun bør fokusere på konkurrenceevnedimensionen. Udvalget mener, at det er vigtigt at tage højde for merværdien af EU's intervention, og at cost-benefit-analysen bør tage hensyn til alle aspekter, herunder hvad det vil koste ikke at træffe nogen foranstaltninger.

3.3.4. Konsekvensanalyse

3.3.4.1. EØSU mener, at de mange kriterier for konsekvensanalysen ikke må medføre, at Kommissionen undlader at handle eller afviser et initiativ med den begrundelse, at et eller flere kriterier ikke var opfyldte. Udvalget mener følgelig, at Kommissionen bør vægte kriterierne i forhold til hinanden, og at det store antal kriterier ikke må resultere i en slags bureaukratisering af beslutningsprocessen og i en »lovgivningsmæssig afholdenhed«.

3.3.4.2. EØSU lægger særligt vægt på »Tænk småt først«-princippet og »SMV-testen«, navnlig som led i sin udtalelse om »Small Business Act«⁽¹⁴⁾, men finder det ikke hensigtsmæssigt, at mikrovirksomheder har principielle generelle fritagelser, og at det ville være mere passende, at de i lovgivningsforslag bliver behandlet individuelt efter en grundig konsekvensanalyse.

3.3.4.3. Udvalget er enig i, at Kommissionens forslag ledsages af en omhyggelig konsekvensanalyse med udgangspunkt i evidensbaserede data, men understreger, at det påhviler EU-lovgiveren at udøve sin skønsbeføjelse, samtidig med at der sikres en vis balance mellem beskyttelse af, på den ene side, menneskers sundhed, miljøet og forbrugerrettigheder, og på den anden, af de erhvervsdrivendes økonomiske interesser, i bestræbelserne på at nå det traktatfæstede mål om sikring af et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet⁽¹⁵⁾.

3.3.4.4. EØSU påpeger, at denne øvelse ligeledes kan gå ud på at kvantificere regelbyrden og den administrative byrde, forudsat at øvelsen:

— undersøger spørgsmålet om omkostninger og afgifter forbundet med lovgivningen, hvad angår dens virkning for virksomhederne og den overordnede konkurrenceevne, men også hvad angår fordelene ved den eksisterende lovgivning socialt, miljømæssigt, forbrugerretligt, sundheds- og beskæftigelsesmæssigt

⁽¹²⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2014-02466-00-01-tcd-tra-da.pdf>.

⁽¹³⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.lmo-observatory-impact-study-youth>.

⁽¹⁴⁾ EUT C 376 af 22.12.2011, s. 51.

⁽¹⁵⁾ Domstolens dom af den 8. juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, ECLI:EU:C:2010:419, præmis 56.

- ikke resulterer i en reduktion eller svækkelse af EU's politiske målsætning
- identificerer »hullerne« i lovgivningen og de initiativer, der skal iværksættes med henblik på at udstyre EU med intelligente standarder af høj kvalitet.

3.3.4.5. Udvalget kan ikke acceptere at deltage i gennemførelsen af en målrettet reduktion af EU-retten på grundlag af en kvantitativ analyse, uden at det på forhånd vurderes, hvilke følger det får for social-, miljø- og forbrugerbeskyttelsen.

3.3.4.6. Med hensyn til evalueringen af kumulerede omkostninger påpeger udvalget, at når Kommissionen foretager forudgående og efterfølgende konsekvensanalyser af en del af EU-lovgivningen, bør den tage højde for det faktum, at nye omkostninger føjer sig til de eksisterende overholdelses- og gennemførelsesomkostninger. Udvalget erkender, at evalueringen af de kumulerede omkostninger tilstræber at beregne de finansielle omkostninger, der belaster lovgivningen for en bestemt sektor, men påpeger, at samme evaluering ikke må kunne fritage en sektor helt eller delvist.

3.3.5. Forhåndsevaluering

3.3.5.1. Det bekymrer EØSU, at debatten indledes i en stadigt tidligere fase af processen, før medlovgivere og arbejdsmarkedets parter inddrages, hvorfor disse risikerer at føle sig sat ud af spil i en debat, der allerede har fundet sted uden dem.

3.3.6. Efterfølgende evaluering

3.3.6.1. Udvalget anser efterfølgende evalueringer for mindst lige så vigtige som forhåndsevalueringer og anmoder i denne sammenhæng Kommissionen om at præsentere en metodologisk vejledning om kriterierne for bæredygtig udvikling.

3.3.6.2. EØSU bakker op om en mere stringent, efterfølgende vurdering af EU-lovgivningens virkninger i forbindelse med EU's politikcyklus, navnlig med hensyn til de forventede følgevirkninger for væksten og beskæftigelsen, som beskrevet i den konsekvensanalyse, der ledsagede det oprindelige lovgivningsforslag.

3.3.6.3. Udvalget mener, at de efterfølgende analyser bør gennemføres på pluralistisk vis en rimelig tid efter fristen for omsættelse til national lovgivning.

3.3.6.4. EØSU mener, at efterfølgende evalueringer udgør vigtige analyseværktøjer, og at de konklusioner, der udledes heraf, kan indgå direkte i en konsekvensanalyse med henblik på revision af en retsakt.

Bruxelles, den 26. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

Følgende ændringsforslag opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne, men blev forkastet under debatten (forretningsordenens artikel 54, stk. 3):

a) Punkt 2.11.1. og 2.11.2.

~~EØSU understreger i denne forbindelse, at det kun råder over en enkelt plads og deltager i arbejdet på grundlag af en ordning med rotation mellem sine tre grupper, skønt det er et organ, der er oprettet under de europæiske traktater, og som er repræsentativt for mangfoldigheden i EU.~~

~~Udvalget mener derfor, at tildelingen af to supplerende pladser ville gøre det muligt at respektere institutionens tredelte struktur og dens mandat og således afspejle det civilsamfund, udvalget har fået mandat til at repræsentere.~~

b) Punkt 1.8.

~~Med hensyn til platformens repræsentativitet mener udvalget, at tildelingen af to supplerende pladser ville gøre det muligt fuldt ud at respektere institutionens mandat og således afspejle det civilsamfund, det har til opgave at repræsentere. Udvalget bemærker i øvrigt den manglende, fælleseuropæiske repræsentation af mikrovirksomheder og af små og mellemstore virksomheder i platformens »gruppe af interessenter«, og anmoder om, at der bliver rådet bod herpå snarest muligt.~~

Begrundelse

EØSU kan kun have én repræsentant. Det er EØSU, der repræsenteres og ikke hver af grupperne. Måden, denne enhed sikres på, afgøres af EØSU, som ikke bør kunne udtrykke sig og stemme via tre synspunkter, som eventuelt kan være afvigende.

Afstemningsresultat:

For: 49

Imod: 123

Hverken for eller imod: 16

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ændrede beskæftigelsesforhold og indvirkningen på opretholdelsen af en anstændig løn og den teknologiske udviklings indvirkning på det sociale sikringsystem og arbejdsretten

(Sonderende udtalelse)

(2016/C 303/07)

Ordfører: Kathleen WALKER SHAW

I brev af 16. december 2015 anmodede det nederlandske social- og beskæftigelsesministerium, på vegne af det nederlandske rådsformandskab og under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs sonderende udtalelse om:

»Ændrede beskæftigelsesforhold og indvirkningen på opretholdelsen af en anstændig løn«.

I et brev af 14. marts 2016 anmodede Den Slovakiske Republiks ministerium for udenrigsanliggender og Europaspørgsmål, som skulle overtage rådsformandskabet i juli 2016, under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs sonderende udtalelse som forberedelse til den uformelle samling i EPSCO-Rådet (den 14.-15. juli 2016) om

»Den teknologiske udviklings indvirkning på det sociale sikringsystem og arbejdsretten«

(Sonderende udtalelse).

Da anmodningen vedrørte meget af det arbejde, der udførtes i forbindelse med udtalelsen, som det nederlandske formandskab havde anmodet om, og på grund af tidsbegrænsninger for Rådet, blev det besluttet at samle de to anmodninger i en enkelt udtalelse.

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, som vedtog sin udtalelse den 12. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 201 stemmer for, 3 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Ændringerne i arbejds- og beskæftigelsesforhold er inde i en rivende udvikling. Udfordringen for EU er nu at tilskynde til innovation, teknologisk udvikling og kreativitet for at skabe positive resultater for en bæredygtig og konkurrencedygtig social markedsøkonomi. Det er nødvendigt at undersøge forandringernes indvirkning på arbejdsmarkedet, standarderne, økonomien, skatte- og socialsikringsystemerne og lønnen som leveunderlag. At skabe lige muligheder og en retfærdig digital økonomi for såvel arbejdstagere som virksomheder i alle sektorer og af enhver størrelse og at øge de digitale færdigheder er blandt vor tids største udfordringer. Europa og de europæiske arbejdsmarkedspartere har afgørende betydning for at sikre, at denne proces fører til et positivt, fair og holdbart resultat og at der tages fat på gråzoner i rettigheder og beskyttelsesforanstaltninger.

1.2. EØSU betragter det som en prioritet at beskytte kvaliteten og den finansielle bæredygtighed af de sociale velfærdssystemer i hele EU og anbefaler, at Kommissionen og medlemsstaterne i samråd med arbejdsmarkedets parter iværksætter undersøgelser af bedste praksis som grundlag for at udvikle sociale velfærdsmodeller, der tilpasses, så de dækker mere fleksible former for beskæftigelse og sikrer, at hele arbejdsstyrken — herunder selvstændige arbejdstagere, der falder uden for det traditionelle velfærdssystem — er omfattet af en social beskyttelse på passende niveau. Dette bør tages med i betragtning i forbindelse med udviklingen af en EU-søjle for sociale rettigheder. Det er glædeligt, at EØSU vil behandle dette spørgsmål i en særskilt udtalelse.

1.3. EØSU anbefaler yderligere analyse af forandringernes indvirkning på kvalifikationer samt en vurdering af arbejdstagernes tilbud om livslang læring, omskoling og videreuddannelse under disse nye forhold for at undgå, at disse nyskabelser får en forringende virkning og en negativ indvirkning på kvalifikationer og for at sikre bedre beskæftigelsesmuligheder. Det bør være en prioritet i EU at fremme og øge de digitale færdigheder hos alle.

1.4. EØSU mener, at der på EU-niveau er behov for flere oplysninger om og undersøgelser af udbredelsen af »crowd employment«, crowd-arbejdstagernes kendetegn, de forskellige nye arbejdsformer som ansættelse uden fast timetal og »on-demand«-kontrakter, nye professioner, civile retlige kontrakter, størrelsen af »platformøkonomien«, om de sektorer, den opererer i, samt om dens geografiske fordeling i EU. Dette vil være nyttigt i forbindelse med vurderingen af behovene hos virksomheder og arbejdstagere, der bruger disse former for beskæftigelse.

1.5. Der bør føres statistikker om denne udvikling mere rutinemæssigt via undersøgelser af den europæiske arbejdsstyrke og via arbejdsmarkedsrapporter, der fastlægger bedste praksis, hvor en sådan findes. Det vil således være muligt at overvåge indvirkningen af de nye former for arbejds- og beskæftigelsesforhold på arbejdsmarkedet og økonomien samt vurdere deres bidrag til skabelsen af bæredygtig vækst og kvalitetsbeskæftigelse og bruge det som input til udarbejdelsen af EU's beskæftigelsespolitik, herunder i det europæiske semester og Europa 2020-strategien. Horisont 2020 og andre relevante EU-midler bør finansiere dette undersøgelsesarbejde.

1.6. Der kræves desuden tidsseriedata for at fastslå, hvilke konsekvenser de nye beskæftigelsesformer har på sigt gennem livet, og fastlægge deres indvirkning på arbejdets bæredygtighed i alle livets faser ⁽¹⁾? Det er også vigtigt at fastlægge, i hvilket omfang de er kønsspecifikke eller forbundet med andre demografiske variabler (såsom alder, handicap, etnisk baggrund og migrantstatus).

1.7. Der er et presserende behov for at afklare de nye arbejdsmarkedsformidlers (f.eks. onlineplatformes) juridiske status, så de kan identificeres i de officielle statistikker, og så man kan følge deres vækst samt de standarder, forpligtelser, ansvarsområder og forretningsgange, der skal gælde, og hvilke tilsynsmyndigheder der bør være ansvarlige for inspektion og håndhævelse, samtidig med at det anerkendes, at disse platforme kan være en kilde til innovation, beskæftigelsesmuligheder og økonomisk vækst.

1.8. EØSU bemærker, at Kommissionen nu har lagt direktivet om den skriftlige erklæring ⁽²⁾ ud til høring og forventer, at forslagene vil omhandle de nye beskæftigelsesforhold, hvis Kommissionen beslutter sig for at revidere denne lovgivning. Udvalget håber især, at der vil blive foretaget præciseringer med hensyn til nye former for beskæftigelsesforhold og arbejde, samtidig med at der tages hensyn til SMV'ernes behov. Det kan desuden overvejes at udvide anvendelsesområdet til også at omfatte »arbejdstagere«, at afgive skriftlige erklæringer fra dag ét og fastlægge et minimumsantal timer for at dæmpe op for ansættelser uden et fast timetal.

1.9. EØSU mener, at der i forbindelse med onlineplatforme, crowdsourcing, selvstændigt økonomisk afhængigt arbejde og andre nye former for selvstændigt arbejde er brug for at behandle spørgsmål vedrørende regulering af formidlerens aktiviteter, erstatningsansvar for ulykker, skader og manglende service for at beskytte arbejdstagerne, forbrugerne og den brede offentlighed. Der er behov for en nærmere præcisering af anvendelsen af den eksisterende EU-lovgivning om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen i forbindelse med disse nye former for beskæftigelse, af procedurerne for håndtering af overtrædelser af EU-lovgivningen samt af ansvaret for tilsyn, arbejdstager- og forbrugerforsikring og offentlig ansvarsforsikring.

⁽¹⁾ France Stratégie, »Le compte personnel d'activité de l'utopie au concret«, final report. OECD, »Employment outlook 2014«, s. 179.

⁽²⁾ Direktiv 91/533/EØF.

1.10. Arbejdstilsynene bør inden for deres kompetenceområde tildeles en rolle, der dækker disse beskæftigelsesformer, i overensstemmelse med national praksis, og arbejdstilsynsinspektørerne bør tilbydes de nødvendige ressourcer og kompetencer samt den nødvendige uddannelse. Udviklingen af partnerskaber med fagforeninger, forbrugerorganisationer og andre repræsentative sammenslutninger kan være nyttige, når der skal tages hensyn til befolkningen og indgives klager. Udveksling af bedste praksis er et vigtigt led i denne proces.

1.11. Man bør også undersøge indvirkningen på de kollektive overenskomsters dækning i ramte sektorer, idet mange arbejdstagere vil kunne placeres uden for de kollektive overenskomstforhandlingers strukturer og fagforeningsrepræsentation. EØSU frygter, at der kan drages tvivl om den ret, som arbejdstagere, der betragtes som selvstændige, har til frit at slutte sig sammen, idet dette kan betragtes som karteldannelse, hvilket risikerer at være i strid med EU's regler om konkurrencebegrænsende metoder. Sådanne problemer, der kan underminere denne grundlæggende ret, skal tages op og løses. Der er brug for vejledning om anvendelsen af konkurrencereglerne for selvstændige erhvervsdrivende, der befinder sig i en arbejdstagerlignende situation. I denne forbindelse kan ILO's opfattelse af begrebet »arbejdstager« give en bedre forståelse af, hvordan de grundlæggende principper og rettigheder gælder på arbejdet⁽³⁾, og som EU's konkurrenceregler ikke må hindre — end det mere snævert definerede begreb »lønmodtager«.

1.12. EØSU opfordrer til en undersøgelse af den kontraktmæssige status for crowd-arbejdstagere og andre nye former for arbejde og beskæftigelse, samt af formidlernes forpligtelser, idet der tages hensyn til sådanne arbejdstageres mulighed for at forhandle eller fastsætte løn, arbejdstid og -vilkår, ferie, pension, rettigheder i forbindelse med barsel, arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring og andre beskæftigelsesmæssige rettigheder og beskytte de frembragte intellektuelle ejendomsrettigheder. Der er også brug for retningslinjer, som kan afklare eventuelle gråzoner i forbindelse med beskæftigelsesstatussen, for så vidt angår beskatning og social sikring.

1.13. EØSU anbefaler, at Kommissionen, OECD og ILO samarbejder med arbejdsmarkedets parter om at udvikle passende bestemmelser vedrørende anstændige arbejdsvilkår og beskyttelse af onlinearbejdstagere og arbejdstagere under andre nye forhold. Efter EØSU's mening vil det være en fordel at udvikle en tilgang på EU-niveau, selv om de fleste foranstaltninger vil skulle gennemføres i medlemsstaterne, i sektorerne eller på arbejdspladserne.

1.14. Det er vigtigt, at Kommissionen planlægger sin beskæftigelsespolitiske dagsorden på en måde, så den understøtter den digitale omstilling af de europæiske vore økonomier og arbejdsmarkeder, hvilket de europæiske arbejdsmarkedspartere også har gjort opmærksom på. Den bør samtidig sigte mod at maksimere de beskæftigelsesmuligheder af høj kvalitet, som digitaliseringen af de europæiske økonomier kan føre med sig. Arbejdsmarkedspolitikken bør desuden sigte mod at beskytte og omskole/videreuddanne de personer, der bliver omfattet af digitaliseringen. EØSU anbefaler at indføre reelle rettigheder og reel beskyttelse, overvågning og håndhævelse for at undgå at øge de voksende indkomstiligheder yderligere og reducere den disponible indkomst samt for at sikre det bæredygtige potentiale for økonomisk vækst i hele EU.

1.15. EØSU foreslår Kommissionen at overveje, hvordan de europæiske platforme kan udvikles på en sådan måde, at den værdi, der skabes, forbliver i de lokale økonomier, ved at udnytte Europas rige tradition for gensidighed og samarbejde, hvad angår arbejdsmarkedskoordinering, som ofte foregår på lokalt plan og med aktiv medvirken fra fagforeninger, lokale arbejdsgivere og nationale foreninger for selvstændige. Det vil være vigtigt at overveje foranstaltninger, som kan hjælpe virksomheder med at skabe bæredygtige kvalitetsjob ved at yde støtte ud over den indledende »opstartsfasen« og frem til ekspansionsfasen, hvor mange nye virksomheder i dag mangler adgang til finansiering.

⁽³⁾ Som det fremgår af Domstolens af 4. december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, er der mulighed for fortolkning med hensyn til konkurrencereglernes anvendelse på selvstændige i en lønmodtagerlignende situation. En undersøgelse gennemført af IVIR i 2014 om kontraktforhold for ophavsmænd og udøvende kunstnere fremhævede også sektorspecifikke undtagelser som en mulig vej frem og angav et relevant eksempel fra Tyskland, hvor artikel 12a i overenskomstloven giver visse selvstændige ophavsmænd og udøvende kunstnere mulighed for at kunne nyde godt af kollektive overenskomstforhandlinger. Ifølge undersøgelsen menes sådanne undtagelser at tjene offentlighedens interesse ved at yde beskyttelse til en gruppe, som i økonomisk og social henseende fortjener det på samme måde som arbejdstagere.

2. Indledning

2.1. Den hurtige udvikling af teknologier kombineret med andre økonomiske og samfundsmæssige forandringer har medført adskillige nye former for arbejds- og beskæftigelsesforhold, som ændrer arbejdsmarkedet og gør det endnu mere komplekst. Innovation og kreativitet er vigtige drivkræfter for en bæredygtig og konkurrencedygtig social markedsøkonomi. Det er af afgørende betydning at sikre en balance mellem fremme af udviklingens økonomiske og sociale fordele og ydelse af de nødvendige garantier for arbejdstagerne, forbrugerne og virksomhederne, samtidig med at det forhindres, at disse kan misbruges til at omgå en fair praksis på arbejdsmarkedet.

2.2. Med de nye former for beskæftigelse kan der skabes jobmuligheder, og arbejdsmarkedene kan fungere mere gnidningsløst og give både arbejdstagere og arbejdsgivere større fleksibilitet, idet arbejdstagerne opnår mere autonomi og arbejdspladserne bedre tilpasningsevne, kompetenceudvikling fremmes og der bliver bedre mulighed for at skabe en positiv balance mellem arbejde og privatliv. Samtidig er det vigtigt så vidt muligt at fremme beskæftigelse af høj kvalitet, den sociale dialog og strukturerne for kollektive overenskomstforhandlinger samt at tackle enhver form for manglende klarhed om arbejdsgivernes og arbejdstagernes rettigheder og forpligtelser. Det er også vigtigt at fokusere på arbejdstagernes beskæftigelsesstatus, erstatningsansvar for ulykker, forsikringer og faglige ansvarlighed samt anvendelsen af beskatning, social beskyttelse og andre bestemmelser. En omfattende undersøgelse af det eksisterende arbejdsmarkeds og de gældende socialsikringssystemers evne til at håndtere denne udvikling er nødvendig for at undgå større indkomstuligheder og for at sikre, at befolkningen kan bevare en anstændig og pålidelig indkomst samt forene arbejde og familieliv.

2.3. EØSU har behandlet disse nylige forandringer i en række udtalelser⁽⁴⁾, som har været nyttige i forbindelse med udarbejdelsen af denne udtalelse. I Nederlandene og Slovakiet, hvis formandskaber har anmodet om denne sonderende udtalelse, udgør den atypiske beskæftigelse tæt på henholdsvis 60 % og 20 %⁽⁵⁾.

2.4. De seneste rapporter fra Eurofound⁽⁶⁾ og ILO⁽⁷⁾ har bidraget til at kortlægge overgangen fra traditionelle ansættelsesforhold til de mere atypiske former for beskæftigelse i løbet af det seneste årti. ILO har anført, at »de igangværende ændringer af beskæftigelsesforholdene har væsentlige økonomiske og sociale konsekvenser. De bidrager til det voksende misforhold mellem arbejdsindkomster og produktivitet og kan forøge indkomstulighederne«⁽⁸⁾. Ifølge ILO⁽⁹⁾ er kun omkring en fjerdedel (26,4 %) af arbejdstagerne — i de lande, hvor data er tilgængelige, hvilket dækker ca. 84 % af den samlede beskæftigelse — beskæftiget med en permanent kontrakt, mens mere end tre fjerdedele af arbejdstagerne er beskæftiget med en permanent kontrakt i højindkomstlande. Selvom standardbeskæftigelsesmodellen nu er mindre dominerende, udgør den stadig en vigtig del af den europæiske arbejdsmarkedsmodel. Det understreges, hvor vigtigt det er for regeringerne, EU-institutionerne og arbejdsmarkedets parter at identificere og definere de nye beskæftigelsesformer, udvikle og tilpasse politikker og lovgivning med henblik på at styre ændringerne og sikre positive resultater, der garanterer en gunstig politik og gunstige reguleringsmæssige rammer, som værner om virksomhedernes interesser og beskytter arbejdstagerne, uanset hvilken beskæftigelsesform der er tale om.

3. Generelle forandringer på beskæftigelsesområdet: baggrund

3.1. De europæiske økonomier har oplevet flere nye former for beskæftigelsespraksis, som på den ene side udfordrer den traditionelle norm om et fast fuldtidsjob med faste arbejdstider, overenskomstmæssige rettigheder og fordele samt fuld optagelse i de nationale sociale beskyttelsessystemer, men på den anden side kan føre til øget jobskabelse og flere innovative måder at arbejde på, og det er vigtigt at sikre, at disse jobs bliver af en høj kvalitet i tråd med de nye forretningsmodeller. Nogle af disse former hænger sammen med globaliseringen, digitaliseringen og de ændrede produktionsmønstre, såsom udlicitering af arbejde, der tidligere blev udført internt — nogle med indførelse af ny praksis i virksomhederne og andre med helt nye beskæftigelsesmodeller.

⁽⁴⁾ EUT C 133 af 9.5.2013, s. 77; EUT C 11 af 15.1.2013, s. 65; EUT C 18 af 19.1.2011, s. 44; EUT C 318 af 29.10.2011, s. 43; EUT C 161 af 6.6.2013, s.14; EUT C 013 af 15.01.2016, s. 161; EUT C 13 af 15.1.2016, s. 161; EUT C 13 af 15.1.2016, s. 40.

⁽⁵⁾ OECD, »Reducing labour market polarisation and segmentation«, fremlæggelse ved S. SCARPETTA, 2014
ILO — Rapport til drøftelse på ekspertmødet vedrørende ikke-standardiserede beskæftigelsesformer (Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment).

ILO — Konklusioner fra ekspertmødet vedrørende ikke-standardiserede beskæftigelsesformer (Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment).

⁽⁶⁾ Eurofound, »New forms of employment«
Eurofound, »Harnessing the crowd — A new form of employment«.

⁽⁷⁾ ILO, »The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook 2015«
ILO, »Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation« — Employment Relationship Recommendation 2016 (nr. 198).

⁽⁸⁾ ILO, »The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook 2015«, s. 13-14.

⁽⁹⁾ Se ovenfor fodnote 8, s. 30 ff.

3.2. Nye former for beskæftigelse kan give borgerne nye muligheder for at etablere sig som iværksættere og påtage sig arbejde, som tidligere var utilgængeligt for dem, eller for at komme ud af den sorte økonomi, som sort arbejde medfører. Undersøgelser af iværksætteres bevæggrunde viser, at flere mennesker starter egen virksomhed af positive årsager (f.eks. for at få mest muligt ud af en god idé) end af negative årsager (f.eks. fordi de ikke har andre beskæftigelsesmuligheder) ⁽¹⁰⁾.

3.3. Nye beskæftigelsesforhold omfatter ansættelse uden et fast timetal, vikarkontrakter, fly-time only-kontrakter, minijob, portfolioarbejde, voucherbaseret arbejde, civilretlige kontrakter og jobdelingsordninger. Dette ledsages af en række kontraktformer, som indebærer, at arbejdet organiseres gennem formidlere, herunder »paraplyelskaber«, »formidlingsbureauer for selvstændige«, »formidlingsbureauer for delt beskæftigelse« og online-»crowdsourcing«-platforme. I forbindelse med mange af disse former benævnes arbejdstagerne uafhængige kontrahenter, »associerede«, »opgaveløser« og »partnere«, eller der anvendes anden terminologi, som nogle gange maskerer deres beskæftigelsesmæssige status. Selv om sådant arbejde ofte anses for at være selvstændig virksomhed, opfylder en del af det ikke de kriterier, der forbindes med reel selvstændig virksomhed, f.eks. muligheden for at definere opgaver, fastsætte lønsatser og være indehaver af de intellektuelle ejendomsrettigheder, der frembringes. I nogle sektorer er periodisk, lejlighedsvis eller sæsonbestemt arbejde typisk f.eks. inden for turisme, catering og landbrug, og her er der brug for en vis fleksibilitet både hos arbejdsgiver og arbejdstager. Uanset om sådant arbejde administreres af et bureau eller individuelt, er der brug for regulering af denne type kontrakter for at undgå problemer med sort arbejde.

3.4. Det er vigtigt at skelne mellem reelle iværksættere, selvstændigt erhvervsdrivende og de nye former for afhængigt arbejde for egen regning samt at sikre arbejdets kvalitet. Selv for arbejdstagere med formelle ansættelseskontrakter gør udviklingen i arbejdets tilrettelæggelse op med de traditionelle arbejdstider, hvilket påvirker tempo og indkomstsikkerhed i forbindelse med opgavebaserede vurderinger og projektbaseret arbejde. Mange arbejdspladser såsom callcentre har haft succes med social dialog og kollektive forhandlinger med henblik på at udbedre gråzoner og forbedre arbejdsvilkårene.

4. Digitalisering

4.1. Digitaliseringen kan øge produktiviteten og fleksibiliteten i de eksisterende virksomheder og danne grundlag for nye industrier og nybeskæftigelse, hvilket vil bidrage til Europas vækst og konkurrenceevne. Hvis den håndteres effektivt, spiller den også en vigtig rolle for udviklingen af den sociale markedsøkonomi, for en bedre balance mellem arbejde og privatliv og for mindskelse af ulighederne mellem kønnene i forbindelse med beskæftigelse og social sikring. Den nyligt vedtagne fælles erklæring fra EFS, BusinessEurope, CEEP og UEAPME er en nyttig reference i forbindelse med dette spørgsmål ⁽¹¹⁾.

4.2. Digitaliseringen har haft stor indvirkning på tilrettelæggelsen af arbejde og beskæftigelse, hvilket berettiger yderligere politisk opmærksomhed og styring. Den har også ændret forbrugerrelationer og givet let adgang til varer og tjenesteydelser. Forbrugertilfredsheden er høj, men der er også en vis bekymring for dets indflydelse på økonomien, og der er behov for forbedringer med henblik på effektive klagemekanismer. Proaktive politikker på EU- og nationalt plan skal sikre, at digitaliseringens potentiale kan udnyttes, samtidig med at dens faldgruber undgås ⁽¹²⁾.

4.3. En meget stor del af befolkningen har adgang til internettet fra mange forskellige steder og kan i princippet kontaktes på et hvilket som helst tidspunkt og et hvilket som helst sted til arbejdsrelaterede formål, hvilket har ført til en højere grad af skiftende arbejdssteder og nedbrydning af rumlige og tidsmæssige grænser mellem arbejde og privatliv. Denne fleksibilitet kan gavne både virksomheder og arbejdstagere, hvis begge parter interesser respekteres. Der er brug for yderligere undersøgelser af, hvorvidt og i hvilket omfang arbejdstagernes privat- og familieliv har behov for yderligere beskyttelse i tider med digital og mobil kommunikation overalt, og hvilke foranstaltninger der i givet fald vil være hensigtsmæssige på nationalt plan og på EU-plan for at begrænse den altomfattende disponibilitet og tilgængelighed ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ GEM 2015/2016 Global Report (<http://www.gemconsortium.org/report>).

⁽¹¹⁾ Erklæring fra de europæiske arbejdsmarkedsparter om digitalisering

⁽¹²⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 161, pkt. 1.3, 1.5, og 5.6.

⁽¹³⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 161, pkt. 4.4.

4.4. Udbredelsen af IKT-færdigheder og fortroligheden med standardsoftware og globale sprog har medvirket til at give arbejdsgiverne mulighed for at udnytte de globale arbejdsmarkeder for uldiceret arbejde. Dette giver de europæiske borgere mulighed for at arbejde for globale kunder uanset placering, men medfører også en fare for illoyal konkurrence for virksomheder og arbejdstagere, idet de skal konkurrere om disse job, som måske ikke lever op til centrale ILO-arbejdsstandarder eller garanterer et anstændigt arbejde, med virksomheder og arbejdstagere fra lavtlønsøkonomier.

5. Kompetenceudvikling

5.1. Den teknologiske udvikling kan fremme kompetenceudviklingen, men kan også have potentiale til at gøre arbejdstagere i traditionelle job mindre faglærte. Virkningerne af disse kvalificeringsforandringer og en evaluering af arbejdstagernes tilbud om livslang læring, omskoling og videreuddannelse under disse nye forhold må overvejes. Virksomheder, der samarbejder med fagforeninger, Cedefop og myndighedsniveauer, bør sikre, at der udvikles færdigheder, så de kan leve op til kravene på et arbejdsmarked i forandring. Effektiv brug af Den Europæiske Socialfond og andre ressourcer i håndteringen af disse udfordringer er afgørende.

5.2. Det er en vigtig udfordring at sikre, at folk har de færdigheder, der kræves for at gøre fremskridt i job af høj kvalitet i lyset af de ændrede arbejdsmarkeder og bør sættes i centrum for EU's fremtidige dagsorden for kvalifikation. En vurdering af, hvordan man bedst kan tilpasse kvalifikation og en opskalering af digitale færdigheder for alle bør være en prioritet for EU-institutioner og offentlige myndigheder med aktiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter på alle niveauer. EØSU gør opmærksom på, at dette allerede udgør et engagement i arbejdsprogrammet for den sociale dialog i EU i perioden 2015-2017.

6. Statistik

6.1. Der mangler pålidelige statistikker om disse forhold. Der er brug for oplysninger om udbredelsen af »crowd employment«, crowd-arbejdstagernes kendetegn, de forskellige former for selvstændigt arbejde, økonomisk afhængigt selvstændigt arbejde, proformaselvstændigt arbejde og usikre ansættelsesforhold og om størrelsen af »platformøkonomien«, de sektorer, den opererer i, og dens geografiske fordeling med sammenligning af EU's position i den globale sammenhæng.

6.2. Der er også brug for statistikker, som gør det muligt at overvåge indvirkningen af de nye former for beskæftigelsesforhold på arbejdsmarkedet, polariseringen af arbejdet, indtægterne og økonomien og at levere input til EU's beskæftigelsespolitik, herunder det europæiske semester og Europa 2020-strategien.

6.3. Der er desuden brug for tidsseriedata til at fastslå, hvilke konsekvenser de nye former for beskæftigelse har på sigt gennem livet, til at fastlægge deres indvirkning på arbejdets bæredygtighed i alle livets faser og til at konstatere, i hvilket omfang de er kønsspecifikke eller forbundet med andre demografiske variabler (såsom alder, handicap, etnisk baggrund og migrantstatus). Man bør også undersøge indvirkningen på de kollektive overenskomsters dækning i de hårdest ramte sektorer, idet mange arbejdstagere, som ønsker dækning, vil kunne placeres uden for de kollektive overenskomstforhandlingers strukturer og fagforeningsrepræsentation.

6.4. Horisont 2020 og andre relevante EU-midler bør støtte dette undersøgelsesarbejde.

7. Arbejdsmarkedsformidlernes retlige status

7.1. De nye former for beskæftigelse udvikler sig så hurtigt, at kontraktforholdene ikke kan følge med, og derfor er vi nødt til at se på deres retsstilling. Der er et presserende behov for at afklare arbejdsmarkedsformidlernes og onlineplatformenes status, så de kan identificeres i de officielle statistikker, og så man kan følge deres vækst samt de standarder, forpligtelser, ansvarsområder og forretningsgange, der skal gælde, og hvilke tilsynsmyndigheder der bør være ansvarlige for inspektion og håndhævelse. Forskelle i begreber og definitioner af arbejdstager, lønmodtager, selvstændig erhvervsdrivende og praktikant i EU komplicerer vurderingerne yderligere.

7.2. EØSU bemærker, at Kommissionen nu har lagt direktivet om den skriftlige erklæring ⁽¹⁴⁾ ud til høring og forventer, at de nye beskæftigelsesformer vil være omfattet af lovgivningen.

7.3. Onlineplatformene vokser hastigt med overvejende positive virkninger for økonomi, beskæftigelse og innovation, men i nogle tilfælde foregår udviklingen af dem i et omfang, der risikerer at skabe monopoler med potentiale til at fordreje markedet og skabe illoyal konkurrence. Deleøkonomi og andre nye beskæftigelsesmodeller må ikke misbruges til at undgå at betale en anstændig løn, overholde skattemæssige forpligtelser og forpligtelser vedrørende social sikring og garantere andre beskæftigelsesmæssige rettigheder og betingelser, fordi de unddrager sig de regler, som gælder for offline-virksomheder, og vælter udgifterne over på brugerne og arbejdstagerne. Dette risikerer at stille virksomheder og arbejdstagere i andre sektorer ringere ved at underminere aftalte standarder og lige konkurrencevilkår.

8. Sundhed og sikkerhed

8.1. Offsite-beskæftigelse kan indebære risici for arbejdstagernes, deres kunders og den brede offentligheds sundhed og sikkerhed. Arbejdet kan udføres i det offentlige rum eller i private boliger med anvendelse af farlige materialer og udstyr uden passende instrukser og beskyttelsesbeklædning. Ansvar for forsikring, certificering og professionelt ansvar kan være uklart. Onlinearbejdstagere kan udføre intensivt skærmarbejde i uegnede miljøer og anvender inventar og udstyr, der ikke opfylder de ergonomiske standarder.

8.2. Spørgsmålet om ansvar for sikkerhed og ulykker er en gråzone i relation til nogle onlineplatforme og skal afklares for at beskytte arbejdstagere, kunder og den brede offentlighed.

8.3. Under høringen i tilknytning til denne udtalelse ⁽¹⁵⁾ blev der henvist til andre forhold, som bør undersøges, herunder udmattelse på grund af lange og uregulerede arbejdstider, stress som følge af arbejdets og indkomstens uforudsigelige karakter, manglende betaling for afvist arbejde, en dårlig kundevurdering, som ikke kan anfægtes, deaktivering fra platformen eller kontrakten, udfordringer med at forvalte plejearbejde uden en klar tidsplan, social isolation og kombinerede virkninger af samspillet mellem flere job.

8.4. Der er behov for at afklare, hvor vidt disse nye former for beskæftigelse er beskyttet af de eksisterende EU-bestemmelser og de nationale bestemmelser om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og af procedurerne for håndtering af overtrædelser af EU-lovgivningen samt af ansvaret for tilsyn, arbejdstager- og forbrugerforsikring og offentlig ansvarsforsikring. EU-OSHA i Bilbao kan bidrage til forskning og analyse på dette område.

8.5. Arbejdstilsynene bør inden for deres kompetenceområde tildeles en rolle, der dækker disse beskæftigelsesformer, i overensstemmelse med national praksis, og arbejdstilsynsinspektørerne bør tilbydes de nødvendige ressourcer og kompetencer samt den nødvendige uddannelse for at sikre, at de er effektive. Udviklingen af partnerskaber med fagforeninger, forbrugerorganisationer og andre repræsentative sammenslutninger kan være nyttige, når der skal tages hensyn til befolkningen eller indgives klager.

9. Beskæftigelsesstatus

9.1. De nye beskæftigelsesformer påvirker en bred og forskelligartet vifte af erhverv, der omfatter arbejde, som tidligere hørte under den uformelle økonomi, freelancearbejde og arbejde, som normalt udføres af direkte ansatte. De nye formers indførelse kan skabe situationer, hvor identiske opgaver udføres inden for identiske rammer af arbejdstagere med forskellig status, hvilket skaber uligheder med hensyn til beskyttelse, rettigheder og lønninger.

⁽¹⁴⁾ Se fodnote 2.

⁽¹⁵⁾ Offentlig høring om den ændrede karakter af ansættelsesforhold, deleøkonomi, multimerskontrakter og eksistenssikrende løn, EØSU den 31. marts 2016.

9.2. Nye formidlere i beskæftigelsesforholdet indebærer i nogle tilfælde manglende gennemsigtighed i forholdet mellem parterne, hvilket har besværliggjort individuelle forhandlinger af beskæftigelsesvilkår og begrænset arbejdstagernes adgang til kollektive overenskomstforhandlinger.

9.3. Der er rejst spørgsmål om, hvem der bør betragtes som arbejdsgiver og om, hvordan selvstændige erhvervsdrivende skal defineres, herunder den juridiske definition og det fælles sanktionssystem for ulovlig formidling af arbejdskraft og mere alvorlige former for udnyttelse. Der findes mange forskellige beskæftigelsesmodeller på onlineplatforme. For eksempel tilbyder visse platforme arbejdstagerne status som ansat med henblik på at opnå bedre kvalitet og mindre udskiftning⁽¹⁶⁾. Arbejdstagerstatus udgør en indgangsport til andre beskæftigelsesmæssige rettigheder. Der kan rejses tvivl om den ret, som arbejdstagere, der betragtes som selvstændige, har til frit at slutte sig sammen, idet dette kan betragtes som karteldannelse, hvilket er i strid med EU's regler om konkurrencebegrænsende metoder. Der bør tages hånd om dette problem, især i situationer, hvor arbejdstagere i praksis er selvstændige, men ikke selv kan fastlægge opgaver og lønninger.

9.4. EØSU opfordrer til en undersøgelse af beskæftigelsesstatusen for crowd-arbejdstagere og andre nye former for beskæftigelsesforhold, idet der ses nærmere på deres mulighed for at forhandle vilkår, betalingsmåden (og hvem der bestemmer denne) og frembragte intellektuelle ejendomsrettigheder. Undersøgelsen bør sigte mod at opstille retningslinjer for medlemsstaterne, som sætter disse i stand til i henhold til den nationale praksis at afklare arbejdstagernes skattemæssige status, deres forsikrings- og beskæftigelsesstatus og platformenes forpligtelser med hensyn til arbejdstid, løn, ferie, pension, rettigheder i forbindelse med barsel, arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring og andre beskæftigelsesmæssige rettigheder.

10. Grundlæggende rettigheder og arbejdstagernes rettigheder

10.1. Der er behov for en afklaring af en række spørgsmål vedrørende rettighederne for crowd-arbejdstagere og andre arbejdstagere i usikre og varierende beskæftigelsesforhold, herunder:

- arbejdstider
- kollektive overenskomstforhandlinger
- foreningsfrihed
- information og konsultation
- tilpasning af kvalifikationer
- pauser
- ret til social beskyttelse i form af forsikringer og ydelser
- ret til at klage over uretfærdige ledelsesbeslutninger/brugervurderinger/uberettiget afskedigelse de facto
- ret til at nægte arbejde, der tilbydes med kort varsel uden strafgebyr
- rimelige lønninger og
- ret til betaling for udført arbejde.

10.1. Kommissionen, OECD og ILO bør samarbejde med arbejdsmarkedets parter om at udvikle passende bestemmelser vedrørende anstændige arbejdsvilkår og beskyttelse af onlinearbejdstagere og arbejdstagere under andre nye forhold. Efter EØSU's mening vil det være en fordel at udvikle en tilgang på EU niveau, selv om de fleste foranstaltninger vil skulle gennemføres i medlemsstaterne, i sektorerne eller på arbejdspladserne.

⁽¹⁶⁾ <http://www.nytimes.com/2015/12/11/business/a-middle-ground-between-contract-worker-and-employee.html>.

10.1. Fagforeninger og foreninger for selvstændige er på det seneste begyndt at mødes for at udarbejde anbefalinger med henblik på bedre løsninger og dækning i henseende til social beskyttelse og sociale goder.

11. Opretholdelse af en anstændig løn

11.1. De nye former for beskæftigelsesforhold er ikke begrænset til manuelle job, der kun kræver få kvalifikationer, eller til job i servicesektoren. Ansættelse uden et fast timetal og andre former for »on demand«-arbejde spredes nu også til højt betalte og højt kvalificerede job, bl.a. forelæsere, piloter og arbejdstagere i sundhedssektoren og andre arbejdstagere i den offentlige sektor, hvilket risikerer at udhule indkomstpotentialet og beskæftigessikkerheden.

11.2. Muligheden for at udføre meget IKT- og mediebaseret arbejde og mange tjenesteydelser overalt i verden skaber urimelig konkurrence for virksomheder og arbejdstagere, idet denne type arbejde i stigende grad flyttes til lavtlønsøkonomier og dermed nedbringer de kollektivt forhandlede satser.

11.3. Forskning⁽¹⁷⁾ har vist, at digitalisering polariserer beskæftigelsen mellem højtuddannede godt betalte og lavtuddannede lavtlønnede, og at det er gruppen af mellemkvalificerede arbejdstagere med mellemindkomst inden for bankvæsen, forsikring og administration, der mærker konsekvenserne af et i stigende grad ulige arbejdsmarked. Mange er tvunget til at tage flere job for at opnå en løn, de kan leve af. Nogle af disse selvstændige arbejdstagere er dog højt kvalificerede og erfarne fagfolk, som i høj grad er bevidste om deres markedspolition, ved, hvad de er værd, og ønsker at drive virksomhed for egen regning eller bruger deres selvstændige arbejde til at diversificere deres indtægter, ser det som en mulighed, de kan falde tilbage på, hvis de mister deres hovedindtægtskilde, eller det er en passion, de kan tjene penge på, og som åbner nye karriere- eller forretningsmuligheder — alle disse situationer eksisterer, og det er nødvendigt at sikre rettigheder og beskyttelse for dem alle.

11.4. Visse nye former for beskæftigelse har været drevet af et ønske om at undgå de omkostninger og forpligtelser, der følger med mere standardiserede former for beskæftigelse. Der er risiko for, at mange nye former for beskæftigelsesforhold vil medføre en nedadgående spiral med hensyn til løn- og arbejdsvilkår, hvis der ikke indføres reelle rettigheder og reel beskyttelse, overvågning og håndhævelse, og for, at de vil øge de voksende indkomstuligheder yderligere, reducere den disponible indkomst og undertrykke efterspørgslen efter og potentialet for økonomisk vækst i hele EU samt medføre yderligere langsigtede makroøkonomiske udfordringer. Sådanne arbejdstageres mulighed til at fastsætte niveauet for løn og arbejdsvilkår gennem kollektive overenskomster er afgørende for at opretholde en løn, de kan leve af.

11.5. I forbindelse med de nye former for beskæftigelse er betalingen ofte baseret på afslutning af bestemte opgaver snarere end timesatser. Princippet om en rimelig løn bør fastholdes i alle disse situationer, og alle relevante aspekter af lønnen, såsom kvaliteten af det frembragte arbejde og kompensation for arbejdstid, bør tages i betragtning⁽¹⁸⁾.

11.6. Da der er forskel på familiestøtte og velfærdssystemer rundt om i EU, er det vigtigt at vurdere de nye beskæftigelsesformers indvirkning på finansieringen af familiestøttepolitikkerne, da en enkelt løn måske ikke nok til at forsørge en familie med børn.

11.7. Lønrelaterede spørgsmål kan ikke adskilles fra den problematiske grænseflade mellem lønninger og skat/social beskyttelse og socialsikringsystemer i mindre klart definerede beskæftigelsesforhold. Som tidligere nævnt er klarhed om, hvem arbejdsgiveren er, og arbejdstagerens status afgørende.

⁽¹⁷⁾ http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devienne-un-non-evenement_1375142.

⁽¹⁸⁾ Rejsetid betragtes som arbejdstid, jf. Domstolens dom af 10. september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras, C-266/14, ECLI:EU:C:2015:578.

12. Social beskyttelse

12.1. EØSU anerkender mangfoldigheden af systemer i medlemsstaterne og mener, at forskningen er nødvendig for at udvikle sociale velfærdsmodeller, der tilpasses til at dække mere fleksible arbejdsmarkeder og sikre en bæredygtig indkomst, der rækker til en værdig tilværelse. Dette bør tages med i betragtning i forbindelse med udviklingen af en EU-søjle for sociale rettigheder. Det er glædeligt, at EØSU vil behandle dette spørgsmål i en særskilt udtalelse.

12.2. Da arbejdsmarkederne bliver stadig mere flydende, og en voksende del af arbejdstagerne ikke på forhånd ved, hvornår og hvor de skal arbejde, er der i stigende grad uoverensstemmelse med de nationale sociale beskyttelsessystemer, som bygger på den antagelse, at der klart kan sondres mellem det at være »arbejdstager« og »arbejdsløs«. Sådanne uoverensstemmelser gavner hverken virksomhederne eller arbejdstagerne.

12.3. Det kan være tilfældet, at en stigende del af arbejdsstyrken ikke bidrager til og ikke drager fordel af de veletablerede sociale sikringsordninger såsom arbejdsløsheds-, syge- og pensionsforsikring. Dette emne er allerede genstand for debat mellem arbejdsmarkedets parter og regeringerne i visse medlemsstater, hvor arbejdsmarkedets parter er vigtige aktører, men skal udvides til at omfatte hele EU og inddrage lokale myndigheder, øvrige civilsamfundsaktører, sammenslutninger og leverandører med henblik på at fastlægge bæredygtige og holdbare politiske foranstaltninger, lovgivning og supplerende tiltag, der sikrer et passende niveau af social beskyttelse for hele arbejdsstyrken — herunder selvstændige erhvervsdrivende, crowd-arbejdstagere og arbejdstagere i deleøkonomien.

12.4. EØSU erkender, at der er væsentlige forskelle på medlemsstaternes velfærdssystemer. Der er et klart behov for at undersøge velfærdssystemernes evne til at håndtere udfordringerne i den nye udvikling i økonomien og på arbejdsmarkedet, og efter EØSU's opfattelse er det vigtigt at tilvejebringe indtægter og forbedre den overordnede kvalitet, pålideligheden, tilgængeligheden og effektiviteten af skatte- og velfærdsordningerne i hele EU, hvilket i mange medlemsstater i øjeblikket afhænger af en høj standardbeskæftigelse og de dertil knyttede bidrag. Et sådant tab af effektivitet ville udgøre en trussel for strukturen i den europæiske sociale model og i den sociale markedsøkonomi, som er baseret på stærk offentlig deltagelse i finansieringen og leveringen af tjenesteydelser af almen interesse og effektive sociale sikkerhedsnet.

12.5. Skattesystemerne og de sociale beskyttelsessystemer må undersøges grundigt for at sikre passende beskatningsniveauer og sociale bidrag for alle indkomstformer, uanset om disse stammer fra traditionelt organiserede sektorer eller dele-/platformøkonomien. Efter EØSU's mening kunne disse platformes rolle, hvor det er relevant, afklares i bestemmelser og lovgivning, der definerer beskyttelse for både arbejdstagere og selvstændige, herunder personer, der er omfattet af det sociale beskyttelsessystem, både med hensyn til regulering og bidrag. EU bør tilskynde til og koordinere reformer på medlemsstatsniveau, baseret på bedste praksis.

13. Vigtigt at sikre, at EU drager fordel af den nye udvikling

13.1. Onlineplatforme er en nyskabelse, som allerede er en realitet i Europa. På nuværende tidspunkt er mange af disse imidlertid baseret uden for EU, hvilket bevirker, at hver transaktion i EU beskæres væsentligt, nogle gange med 25 % af værdien, og der er ofte tale om udlicitering. Platformene kan i begrænset omfang eller i visse tilfælde helt undlade at betale skat eller bidrag til uddannelse, infrastruktur og offentlige tjenesteydelser på de steder, hvor de opererer i Europa. Hvis arbejdstagerne reelt ikke er selvstændige, kan der forekomme forskelle i udbetalinger af skat, pension eller ydelser fra andre sociale beskyttelsesordninger. Der er behov for en vurdering af deres indvirkning på og bidrag til skabelsen af bæredygtige job og vækst i EU.

13.2. Kommissionen bør overveje, hvordan udviklingen af de europæiske platforme kan fremmes på en sådan måde, at den værdi, der skabes, forbliver i de lokale økonomier, ved at udnytte Europas rige tradition for gensidighed og samarbejde, hvad angår arbejdsmarkedskoordinering, som ofte udføres på lokalt plan og med aktiv medvirken fra fagforeninger og lokale arbejdsgivere. Det vil være vigtigt at overveje foranstaltninger, som kan hjælpe virksomheder med at skabe bæredygtige kvalitetsjob ved at yde støtte ud over den indledende »opstartsfasen« og frem til ekspansionsfasen, som mange nye virksomheder nu mangler støtte til.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om mere bæredygtige fødevarer systemer**(sonderende udtalelse)**

(2016/C 303/08)

Ordfører: Mindaugas MACIULEVIČIUS

Den 16. december 2015 besluttede det kommende nederlandske rådsformandskab under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Mere bæredygtige fødevarer systemer«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 11. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 26. maj 2016, følgende udtalelse med 152 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. I erkendelse af det presserende behov for at gribe ind over for de mange økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser af fødevarerproduktion og -forbrug opfordrer EØSU Kommissionen og medlemsstaterne til at udarbejde en klar EU-politik og handlingsplan for etablering af et bæredygtigt, robust, sundt, fair og klimavenligt fødevarer system, der fremmer samarbejdet og den gensidige forståelse mellem alle aktører i fødevarerforsyningskæden. Der skal være garanti for en bedre sammenhæng mellem og integration af fødevarerrelaterede politiske målsætninger og instrumenter (f.eks. om landbrug, miljø, sundhed, klima, beskæftigelse osv.) under hensyntagen til de tre aspekter af bæredygtighed.

1.2. En overgang til mere bæredygtige fødevarer systemer i alle stadier fra produktion til forbrug er påkrævet: producenterne skal producere mere mad og samtidig mindske miljøbelastningen, mens forbrugerne skal tilskyndes til at vælge en nærende og sund kost med et mindre CO₂-fodaftryk. EU bør intensivere bestræbelserne for at gennemføre FN's mål for bæredygtig udvikling, da de udgør et vigtigt grundlag for en fælles indsats for, at verden kan brødfødes på en måde, der er bæredygtig, senest i 2030.

1.3. EØSU erkender, at der ikke findes ét enkelt fødevarerproduktionssystem, som uden risiko vil kunne brødføde hele verden, men en kombination af forskellige konventionelle, innovative og agroøkologiske metoder vil kunne bidrage til i højere grad at modvirke konsekvenserne for miljøet og klimaet af de nuværende fødevarerproduktionssystemer. Især vil en blanding af præcisionslandbrug, der involverer videreudvikling af IKT- og satellitsystemer, og agroøkologi kunne supplere det konventionelle landbrug ved at fastlægge et sæt af principper og metoder, der tager sigte på at øge bæredygtigheden af landbrugssystemerne, som f. eks. bedre udnyttelse af biomasse, forbedret lagring og mobilisering af biomasse, tilvejebringelse af gunstige jordbundsforhold, fremme af diversificering af afgrøder og minimering af brugen af pesticider. Yderligere fremme af lukkede landbrugsmodeller vil kunne resultere i et landbrug, hvor der ikke anvendes fossile brændstoffer. Med reformen af den fælles landbrugspolitik er der blevet indført en kombination af foranstaltninger (forgøning, ordninger for miljø- og klimavenligt landbrug osv.), der kan ses som et skridt i den rigtige retning.

1.4. En stabil og rimelig indkomst for alle aktører i fødevarerforsyningskæden er nødvendig for at sikre yderligere bæredygtige og stabile investeringer i miljøvenlige landbrugsteknologier og klimavenlige teknikker.

1.5. Forebyggelse og mindskelse af fødevarespild er et fælles ansvar for alle aktører i fødevarekæden. EØSU bifalder Kommissionens planer i pakken om den cirkulære økonomi om at etablere en platform for interessenter til at hjælpe med at udforme de nødvendige foranstaltninger og udveksle bedste praksis inden for forebyggelse og mindskelse af fødevarespild. EØSU opfordrer Kommissionen til at undersøge, hvordan hierarkiet for fødevareanvendelse anvendes i praksis i medlemsstaterne, og i den forbindelse bl.a. se på om økonomiske incitamenters sender forvirrende signaler til virksomhederne. EØSU understøtter en effektiv anvendelse af affaldshierarkiet og opfordrer tillige til en revision af forordning (EF) nr. 1069/2009, så fødevarer, der ikke er egnet til konsum, kan anvendes til dyrefoder, hvis det er sikkert at gøre det.

1.6. Valg af bæredygtige fødevarer skal fremmes ved at øge udbuddet og adgangen for forbrugerne. Forbruget af bæredygtige fødevarer bør opmuntres ved at skabe en stærkere markedsefterspørgsel ved hjælp af grønne offentlige indkøb og andre tilgange. EØSU opfordrer medlemsstaterne til at revidere de nationale kostråd, så de afspejler bæredygtighed og støtter madkundskab i skolernes læreplaner. EU bør også fremme oprindelsesmærkning, udviklingen af mærkning, der tydeligt viser fødevarernes bæredygtighed, samt i hele EU fremme visuelle reklamekampagner for sundere mad og spisevaner.

1.7. Sammen med specifikke forsknings- og innovationsprogrammer bør EU's politikker kombineret med økonomiske incitamenters for fødevarereproducenter:

— fremme den gradvise overgang til landbrugsmodeller, hvor der ikke anvendes fossile brændstoffer

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

1.8. En overgang til bæredygtige fødevarer systemer kræver en vidtspændende fødevarepolitik, som kompletteres af en bredt anlagt bioøkonomistrategi, og ikke blot en landbrugspolitik. Frem for en polariserende debat er der behov for at tænke på tværs af sektorer og få Kommissionens generaldirektorer, en lang række forskellige ministerier og institutioner i medlemsstaterne, lokale og regionale myndigheder og interessenter i alle faser af fødevarer systemerne til at samarbejde om at tackle de indbyrdes sammenhængende udfordringer, der belyses i denne udtalelse. EØSU håber på en erkendelse af, at fødevarerproduktion og fødevarerforbrug er indbyrdes afhængige, og at der vil blive udformet en passende europæisk strategi omfattende forskellige private initiativer, som vil sikre, at udviklingen går i retning af bæredygtighed, sundhed og robusthed. Den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik vil dog også spille en vigtig rolle i EU i fremtiden.

2. Indledning

2.1. EØSU udarbejder denne udtalelse efter anmodning fra det nederlandske EU-formandskab med det formål at belyse den stigende bekymring i civilsamfundet over de miljømæssige, sundhedsmæssige, økonomiske og sociale konsekvenser af fødevarerproduktion og -forbrug og de dertil knyttede udfordringer med at brødføde Jordens voksende befolkning i en verden med begrænsede ressourcer. Fødevarer spiller en central rolle i vores samfund. De er afhængige af og påvirker naturressourcerne, har indvirkning på folkesundheden og er af afgørende betydning for den europæiske økonomi, da fødevarer sektoren er EU's største sektor målt på beskæftigelse og andel af BNP.

2.2. Ifølge ekspertpanelet på højt plan om fødevarer sikkerhed og ernæring under Komitéen for Verdens Fødevarer sikkerhed er definitionen på et bæredygtigt fødevarer system: et fødevarer system, der leverer fødevarer sikkerhed og ernæring til alle på en sådan måde, at det økonomiske, sociale og miljømæssige grundlag for at skabe fødevarer sikkerhed og ernæring til fremtidige generationer ikke kompromitteres ⁽¹⁾. Overgangen til mere robuste og bæredygtige fødevarer systemer vedrører derfor alle de indbyrdes afhængige og forbundne aktiviteter, der indgår i produktion, forarbejdning, transport, opbevaring, markedsføring og forbrug af fødevarer. Det anerkendes også, at de globale tendenser inden for forbruget spiller en rolle i forhold til, hvordan og hvilke fødevarer der produceres.

2.3. EØSU vil anlægge en helhedsorienteret tilgang til behandlingen af spørgsmålet om bæredygtige fødevarer systemer og overvejende fokusere på EU, men dog også se på de eksterne konsekvenser, eftersom EU er den største eksportør og importør af landbrugs- og fødevarer produkter i verden.

2.4. En meddelelse om bæredygtige fødevarer var forventet i 2014, men blev senere trukket tilbage fra Kommissionens arbejdsprogram. EU's handlingsplan for den cirkulære økonomi fra december 2015 tog fat på nogle af spørgsmålene, og mindskelse af fødevarer spildet er medtaget som en hovedprioritet, hvilket afspejler den forpligtelse, som EU og medlemsstaterne indgik i forbindelse med FN's 2030-mål om bæredygtig udvikling om at halvere fødevarer spildet pr. indbygger i detailhandlen og på forbrugerniveau og mindske fødevarer tabet i produktions- og distributionsleddet (mål 12.3).

3. De vigtigste udfordringer i de nuværende fødevarer systemer

3.1. FN's internationale ressourcepanel peger på fødevarer produktion som den sektor, der målt på ressourceforbrug på verdensplan, afsætter det største **fodaftryk på miljøet** ⁽²⁾ — i EU er fodaftrykket dog meget mindre. Fødevarer systemerne bruger mange naturressourcer, herunder jordarealer, jordbund, vand, fosfor og energi, til produktion af kvælstofgødning, forarbejdning, emballering, transport og køling. Ikke overraskende har de derfor også konsekvenser for miljøet på verdensplan i form af bl.a. tab af biodiversitet, skovrydning, jordforringelse, vand- og luftforurening og drivhusgasudledningen. Det vedvarende tab af landbrugets biodiversitet på bedriftsniveau er fortsat en kilde til alvorlig bekymring ⁽³⁾. På verdensplan udnyttes de fleste fiskeriområder maksimalt, eller der overfiskes. En hensigtsmæssig og bæredygtig forvaltning af alle disse ressourcer er derfor nødvendig for at sikre den fortsatte forsyning af sunde og billige fødevarer.

3.2. På verdensplan går en tredjedel af de producerede fødevarer til konsum tabt, eller de spildes, hvilket svarer til op til 1,6 mia. tons mad og 8 % af de globale drivhusgasemissioner ⁽⁴⁾. Produktion af mad, som ikke bliver spist, bidrager med mere end 20 % af det globale pres på biodiversiteten og optager næsten 30 % af verdens landbrugsjord.

3.3. Årligt går ca. 100 mio. tons fødevarer til spilde ⁽⁵⁾ i EU; et tal, der forventes at stige med 20 % frem mod 2020, hvis der ikke gribes forebyggende ind. I Europa går der fødevarer til spilde i hele forsyningskæden med et anslået spild i husholdningerne på 46 % ⁽⁶⁾. Det skal bemærkes, at detail- og fremstillingssektorerne har gjort betydelige fremskridt med hensyn til at forbedre forebyggelsen og mindskelsen af fødevarer spildet i de senere år. Indsatsen for at øge bæredygtigheden i produktions- og forsyningskæden giver ikke meget mening, hvis der ikke også for alvor sættes ind for at mindske spildet.

⁽¹⁾ Ekspertpanelet på højt plan om fødevarer sikkerhed og ernæring (HLPE) (2014): *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*, HLPE-rapport, Rom: HLPE.

⁽²⁾ http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials_Summary_EN.pdf.

⁽³⁾ COM(2013) 838 final, http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_da.pdf.

⁽⁴⁾ FAO (2011): *Global food losses and food waste*.

⁽⁵⁾ FN's definition af fødevarer tab og madspild kan findes på: <http://thinkeatsave.org/index.php/be-informed/definition-of-food-loss-and-waste>.

⁽⁶⁾ FUSIONS (2016) Overslag over mængden af fødevarer spild i Europa (Estimates of European food waste levels) <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>.

3.4. På nuværende tidspunkt ved vi meget lidt om mængden af fødevarer, der går tabt og til spilde på bedriftsniveau ⁽⁷⁾. Fødevarer kan f.eks. gå tabt og til spilde på grund af manglende modernisering af bedrifter, annullerede ordrer og udsvingene i råvarepriserne, hvilket fører til, at afgrøder pløjes ned, når det økonomisk ikke kan betale sig at høste dem (men i det mindste har dette en positiv indvirkning på miljøet, da det bidrager til at forbedre jordens indhold af organiske stoffer), eller at fødevarer, som ikke kan sælges, dumpes eller komposteres. En anden væsentlig — og tiltagende — udfordring er klimaændringernes store indvirkning på vejrholdene og udbrud af mulige sygdomme. Hvis vi medregner disse faktorer, er der meget, der på årsbasis kan betragtes som fødevarespild. Sammenlignet med resten af verden har EU været meget aktiv på dette område og bør derfor fremme udbredelsen af den gode praksis og den viden, der findes på området i EU.

3.5. Fødevarer systemerne er en af årsagerne til **klimaændringerne**, og de vil også blive væsentligt berørt af dem ⁽⁸⁾. Klimaændringerne vil få konsekvenser for adgangen til grundlæggende naturressourcer (vand, jord), hvilket igen vil resultere i væsentligt ændrede betingelser for fødevarerproduktionen og den industrielle produktion i visse områder ⁽⁹⁾. Ekstreme klimatiske forhold, såsom oversvømmelser, tørke, skovbrande og kraftig blæst, samt den klimabetingede spredning af plante- og dyresygdomme, påvirker allerede fødevarerproduktionen og vil gøre det endnu mere i fremtiden.

3.6. I verden i dag forekommer der underernæring, samtidig med at konsekvenserne af alt for rigelige mængder mad slår igennem andre steder i verden. Omkring 795 mio. mennesker sultar, mens antallet af overvægtige/fede voksne er på mere end 1,4 mia. på verdensplan svarende til ca. 30 % af den samlede voksne befolkning, og samtidig ses en kraftig stigning i sygdomme som følge af fedme i både udviklingslande og udviklede lande ⁽¹⁰⁾. Disse tal viser **dybe ubalancer i den måde, hvorpå fødevarer produceres, distribueres og forbruges**. Befolkningstilvækst og en forventet stigning på 82 % i det globale kødforbrug frem til 2050 vil forværre begge problemer ⁽¹¹⁾. Mens lande overalt i verden i de sidste 20 år er blevet mere urbaniserede, og deres økonomier er vokset, har spisevanerne ændret sig, der har ført til ændringer af produktionen og forbruget af fødevarer. Udviklingen på verdensplan går i retning af, at vi spiser mere sammensatte produkter, mere kød og flere mælkeprodukter, mere sukker og flere sukkerholdige drikkevarer ⁽¹²⁾. Samtidig har flere mennesker en stillesiddende livsstil, som bidrager til manglende fysisk aktivitet.

3.7. Husdyr spiller en vigtig og afgørende rolle i fødevarer systemerne som en kilde af høj kvalitet til protein og andre næringsstoffer såsom vitaminer og mineraler. Husdyr spiller også en væsentlig rolle i den enkelte bedrifts og det regionale næringsstofkredsløb samt i forbindelse med beskyttelsen af åbne og diversificerede landskaber, permanente græsarealer, delvis naturlige levesteder og bevarelse af biodiversitet. De sikrer mennesker en indkomst, aktiver og et levebrød. Samtidig har EU store landbrugsarealer, der i praksis kun er egnede til afgræsning med husdyr. Men i de sidste 50 år er den globale kød- og ægproduktion mere end fordoblet, og mælkeproduktionen er mere end fordoblet. I samme periode er verdens befolkning kun blevet fordoblet ⁽¹³⁾. Det skal bemærkes, at efterspørgslen sammensætning også har ændret sig, og at den øgede produktion af kød, mælk og æg hænger sammen med stigende indkomster, hvorimod priserne er forblevet lave.

3.8. Hvis man indregner plantebaserede fødevarer dyrket til mennesker, plantebaserede foderprodukter til husdyr og plantebaserede afgrøder, der bruges til såning og industrielle formål som f. eks. biobrændstof, så produceres der i verden i øjeblikket halvdelen gang mere mad, end der er behov for til at brødføde den nuværende befolkning, og sandsynligvis nok til at brødføde verdens befolkning i 2050. Alligevel skaber det aktuelle omfang af fødevarespild på verdensplan og produktionen af animalsk foder til at imødekomme det stigende kødforbrug et behov for en markant forøgelse af fødevarerproduktionen. Hvis verdens befolkning fra og med 2050 skal kunne brødfødes på en måde, der er bæredygtig, kræver det en kombination af produktivitet- og optimeringsgevinster på eksisterende landbrugsarealer og i eksisterende fiskeriområder, som er forenelig med miljøstabilitet og -kvalitet, med sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og med social retfærdighed, og tillige en forskydning i retning af en bæredygtig kost og en vedvarende reduktion af fødevarer tab og madspild.

⁽⁷⁾ FUSIONS EU data set 2015; Kommissionens forberedende undersøgelse om madspild, 2011 <http://eu-fusions.org/index.php/publications>, http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.

⁽⁸⁾ Det Europæiske Miljøagentur (2015): <http://www.eea.europa.eu/signals/signals-2015/articles/agriculture-and-climate-change>.

⁽⁹⁾ Se også udtalelsen om en EU-strategi for tilpasning til klimaændringer (COM(2013) 216 final).

⁽¹⁰⁾ WHO (2015): data fra Global Health Observatory (GHO). Kan findes på: http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/obesity_text/en/.

⁽¹¹⁾ WRR (2015): *Mod en fødevarerpolitik (Naar een voedselbeleid)*. <http://www.wrr.nl/en/publications/publication/article/naar-een-voedsel-beleid/>

⁽¹²⁾ Den nederlandske regering (2015) Fødevarer dagsorden: for sikre, sunde og bæredygtige fødevarer (Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel).

⁽¹³⁾ FAOSTAT, 2015.

3.9. Stigende og svingende priser på landbrugsprodukter og rå- og hjælpestoffer til landbruget har i det sidste årti lagt pres på fødevarerens sikkerhed og fødevarerens systemets robusthed og skabt alvorlig bekymring for både forbrugere og producenter. På den ene side er høje slutpriser ikke blevet omsat til større indtjening for fødevarerproducenterne, tværtimod er disse faldet eller stagneret, hvilket trykker arbejdskraftfaktoren ned og truer indkomststabiliteten for alle aktører. På den anden side har den økonomiske krise udhulet forbrugernes købekraft. En stabil og rimelig indkomst for alle aktører i fødevarerforsyningskæden er nødvendig for at sikre yderligere bæredygtige og stabile investeringer i miljøvenlige landbrugsteknologier og klimavenlige teknikker.

3.10. Den seneste udvikling på landbrugsmarkedene, især i mejerisektoren, giver nogle klare eksempler på sådanne potentielle skævheder, hvor årsagen ikke kun er overforsyning af markedet, men også politisk motiverede forbud på tidligere eksportmarkeder. Fremtidig stabilitet vil i høj grad afhænge af forsyningsgrundlagets modstandsdygtighed over for chok, hvor klimaændringerne er den mest fremtrædende. Diversificering af bedrifter, innovativ finansiering, indkomstforsikringsordninger og andre innovative markedsforvaltningsinstrumenter, der kan yde beskyttelse mod klimaet eller uro på markedet, bør kraftigt fremmes af EU's politikker.

3.11. De sociale og omfordelingsmæssige konsekvenser af fødevarerpriserne må ansues både fra en producent- og forbrugersynsvinkel. I dag har mange forbrugere ikke råd til at betale for fødevarer af den bedste kvalitet. I de senere år har styrkeforholdene i fødevarerforsyningskæden ændret sig, idet der er sket en gradvis koncentration af fødevarerproducenter og detailhandlere på markedet og dermed en forskydning i forhandlingsstyrke, hvilket fortrinsvis er til fordel for detailhandelen og til skade for primærproducenterne. Dette spørgsmål vil blive behandlet i en separat udtalelse fra EØSU om »mere fair forsyningskæder for fødevarer«.

3.12. Da fokus i verdenshandelen i stadig højere grad retter sig mod bilaterale eller megaregionale forhandlinger, fordi WTO's Doharunde ikke er blevet afsluttet, er det afgørende vigtigt at tage fuldt hensyn til konsekvenserne for miljøet og klimaet, fødevarerens kvalitet og sundhedsstandarder, de mere generelle sundheds- og plantesundhedsstandarder (SPS) samt produktionsprocessen (det »industrielle økosystem«, som udgøres af produktionen, arbejdsforholdene, produktionens kulturelle baggrund og arbejdsmarkedsrelationerne). For EU er det absolut nødvendigt, at enhver udflytning af fødevarerproduktion til tredjelande forhindres, hvis den eneste årsag eller hovedårsagen hertil er mindre skrappe juridiske regler for fødevarerproduktion end i EU. EU's politikker har en afgørende rolle at spille på verdensplan ved at tilskynde til sikker og sund produktion af fødevarer og forbyde import af fødevarer, der ikke overholder SPS eller de europæiske standarder for fødevarerens sikkerhed.

3.13. Gennem de sidste 140 år har producentkooperativer klart vist, at de er mere modstandsdygtige over for turbulens på landbrugsmarkedene, og de er en medvirkende faktor i at modvirke udflytninger af landbrugsproduktionen. Derfor er yderligere, og endda stærkere, sektor- og regionsorienteret fremme af samarbejde mellem producenter og især små kooperativer helt afgørende. Især bør der fokuseres på de sektorer og regioner, hvor samarbejdet er meget begrænset.

4. De vigtigste indsatsområder for en overgang til mere bæredygtige fødevarerens systemer

Fremme af mere ressourceeffektiv og klimarobust fødevarerproduktion

4.1. Hvis miljøbelastningen fra landbrug, akvakultur og fiskeri, herunder udledningen af drivhusgasser, skal mindskes, forudsætter det en omlægning af den måde, fødevarer produceres på. Der skal indføres mere bæredygtige metoder for at standse udtømmingen af naturressourcerne, og der er behov for tilpasnings- og -modvirkningsforanstaltninger over for klimaændringerne. Flere tiltag vil kunne gavne produktiviteten og samtidig øge den miljømæssige bæredygtighed og robustheden over for klimaændringer, såsom en forøgelse af mangfoldigheden af plantesorter og dyreracer, forbedring af kvægbestanden gennem avl, planteavl, forbedring af funktionaliteten af landbrugsøkosystemerne og vandforvaltningen, anvendelse af forskning og innovation, optimering af jordbundsfunktioner, bedre muligheder for overførsel af viden og uddannelse samt fremme af teknologiske forandringer gennem investeringsstøtte. En videreudvikling af EU's satellitsystemer og store datacentre bør fremmes med henblik på at muliggøre tidlig opdagelse og forebyggelse af og beredskab ved ekstreme vejrforhold og forskellige sygdomme. Præcisionslandbrug bør ligeledes fremmes.

4.2. Det er tillige vigtigt at holde fast i familielandbrugsmodellen i Europa, hvilket kræver tilskyndelse til generationsfornyelse på gårdene for at være på forkant med den aldrende befolkning. Dette vil have positive virkninger for jobskabelsen i landdistrikter. Det er også vigtigt at kunne bibeholde en diversificeret landbrugsproduktion i alle regioner i EU. Opmærksomheden skal især rettes mod ugunstigt stillede landbrugsregioner. Det skal erkendes, at der er forskellige typer landbrugsbedrifter og med henblik derpå bør der indføres særlige målrettede værktøjer.

4.3. I de seneste år er fødevarerforsyningskæderne blevet omlagt med det formål at genskabe forbindelsen mellem producenter og forbrugere og gøre landbrugs- og fødevarerproduktionen lokal. Ændringerne omfatter lokalsamfundsstøttet landbrug, korte forsyningskæder, alternative fødevarer-netværk, lokale landbrugssystemer og direkte salg. Selv om sektoren er forholdsvis lille, bør den fremmes yderligere, da salget af frisk, god og sund mad fra lokalområdet har en meget positiv effekt i både social og økonomisk henseende. SMV'er er desuden vigtige bidragsydere på dette område. Bykommunernes særlige rolle bør fremhæves, da der skal være den nødvendige infrastruktur og foretages passende investeringer i byområder for at gøre det lettere for producenterne at sælge direkte. God praksis i den private sektor bør også fremmes, f.eks. når denne type infrastruktur etableres på privat initiativ af lokale shoppingcentre.

4.4. For at stimulere en mere ressourceeffektiv fødevarerproduktion indførtes med reformen af den fælles landbrugs-politik en kombination af foranstaltninger, herunder obligatorisk forgørrørelse, miljøvenlige landbrugsordninger, ligesom der var bred opbakning fra bedriftsrådgivningsordningen og anvendt forskning til at løse problemerne med fødevarer-sikkerhed, klimaændringer og bæredygtig forvaltning af naturressourcerne på en måde, der også bevarer landskaber og opretholder det økonomiske liv i landdistrikterne. Dette kan ses som et vigtigt skridt i den rigtige retning, men implementeringen både hvad angår bureaukrati og gevinster kunne forbedres.

4.5. Hvad angår fiskerikæden er det vigtigt at sikre den rette balance mellem sundt og bæredygtigt, da fisk i kosten er sundt, men for stort et pres på fiskeriområder ofte er i diametral modsætning til økologisk bæredygtighed. Reformen af den fælles fiskeripolitik i 2013 burde medvirke til en mere effektiv udnyttelse af fiskeressourcerne, især i kraft af de bindende mål for maksimalt bæredygtigt udbytte, der er fastlagt for alle europæiske fiskebestande. Bæredygtig udvikling af akvakulturmodeller offshore og på land er også vigtig.

Fremme af forebyggelse og mindskelse af fødevarer-spild i hele forsyningskæden

4.6. I pakken for den cirkulære økonomi slås det fast, at EU og medlemsstaterne forpligter sig til at opfylde FN's mål for bæredygtig udvikling (mål 12.3) om, at fødevarer-spildet skal være halveret i 2030. For at fremme opfyldelsen af dette mål bør hierarkiet for fødevarer-anvendelse være et vejledende princip for forvaltningen af fødevarer-ressourcerne, og økonomiske incitamenter bør støtte dette i alle relevante EU-politikker. Derved undgår man den nuværende situation, hvor det ofte er billigere at deponere spiselig mad, end det er at forberede og levere fødevarer til fødevarerbanker.

4.7. Bæredygtig forvaltning af ressourcerne kræver også en øget indsats for at genbruge overskydende mængder, så de bevarer den højeste mulige værdi. Ny forskning, der sammenligner omkostningerne til forberedelse af fødevarer med henblik på videredistribution, dyrefoder, anaerob nedbrydning og deponering i EU28, vil være en hjælp til at identificere den rolle, økonomiske incitamenter spiller for en korrekt anvendelse af EU's affaldshierarki. Fødevarer-donation fra restaurations- og hotelbranchen er fortsat problemfyldt, og lovgivningen på området er svær at forstå. Det er et vigtigt område, hvor europæiske retningslinjer, som formidles bredt til restaurations- og hotelbranchen, vil være særdeles nyttige.

4.8. I pakken om den cirkulære økonomi peges der også på behovet for at tydeliggøre den aktuelle vejledning vedrørende brugen af fødevarer, der ikke er egnet til konsum, som dyrefoder. Solid lovgivning for nye teknologier til sterilisering af fødevarer-affald på et centraliseret industrielt niveau vil kunne garantere den mikrobiologiske sikkerhed for dyrefoder og samtidig skabe nye arbejdspladser og investeringsmuligheder og høste miljøfordelene ved en mere effektiv anvendelse af affaldshierarkiet.

4.9. Da forbrugeroplysning og -accept er af den allerstørste betydning, efterlyses undervisningsmateriale om fødevarer, fødevarers bæredygtighed og fødevarerens spil med henblik på en bedre udnyttelse af fødevarer og fremme af systematiske adfærdændringer. Der findes allerede moduler for folkeskoler, gymnasier, universiteter og specialiserede programmer i landbrugs- og produktionssektorerne og i restaurations- og hotelbranchen, der bygger på en bred vifte af god praksis.

4.10. EU har i en række år været proaktiv med hensyn til at fremme aktiviteter, der kan mindske fødevarerens spild. EU's foregangsrolle med hensyn til realiseringen af mål 12.3, f.eks. ved at udbrede god europæisk praksis og knowhow, vil blive afgørende for målets opfyldelse på globalt plan.

Styrkelse af sammenhængen mellem fødevarer og klimastrategier

4.11. Konsekvenserne af klimaændringerne indvirker på alle aspekter af fødevarerens sikkerhed — ikke kun udbytte og afgrøder, men også på landmændenes helbred, spredning af skadedyr og sygdomme, tab af biodiversitet, indkomstsikkerhed, vandkvalitet osv. Tab af agerjord som følge af forringelse af jordbunden og urbanisering af landbrugsjord er også potentielle problemområder. Det er derfor vigtigt at holde fast i, at jord først og fremmest skal bruges til fødevarerproduktion. Institutioner og den private sektor spiller en afgørende rolle i at sikre fødevarerens systemernes robusthed, f.eks. ved at styrke de sociale sikringsystemer for at afbøde chok for husholdninger og sikre fortsatte investeringer i lavemissionsteknologier i landbrugs- og fødevarersektorerne. De er også afgørende for en bedre differentiering af afgrøder og udvikling af genetiske ressourcer, investeringer i et modstandsdygtigt landbrug både på og uden for bedrifterne og ibrugtagning af systemer for bedre at kunne håndtere de klimarelaterede risici.

4.12. I betragtning af det økonomiske aspekt af bæredygtighed er Kommissionen og medlemsstaterne nødt til at overveje mulighederne for såvel modvirkning som lagring og samtidig tilbyde alle former for økonomisk støtte til gennemførelsen og fremme innovative mekanismer for samarbejde i offentlig-private partnerskaber. Yderligere indikatorer for gevinster i landbrugsproduktionen, eksisterende jord, kostvaner, fødevarerens tab og madspild ville fuldende billedet af fødevarerens systemernes indflydelse på klimaændringerne.

Fremme af sundere og mere bæredygtige kostvaner

4.13. Valg af sunde fødevarer er ofte et bæredygtigt valg ⁽¹⁴⁾, særligt hvis de indgår i en varieret kost. Hvis man f.eks. spiser flere sæsonbestemte, lokale og forskelligartede plantebaserede fødevarer er det godt både for sundheden og miljøet. Sundere spisevaner mindsker også risikoen for kroniske sygdomme, sundhedsudgifterne og tabet af arbejdsproduktivitet i økonomien. Der er behov for nogle principper for udviklingen af sunde og bæredygtige kostvaner, hvilket er et spørgsmål, der kan overlades til medlemsstaterne. Kostvaner og retningslinjer for indkøb vedtaget af offentlige institutioner, såsom skoler og hospitaler, har direkte indvirkning på forbruget. Det er også værd at gøre opmærksom på, at kostvanerne er ved at ændre sig på verdensplan, og på EU's rolle med hensyn til at skabe en positiv standard for bæredygtige kostvaner. En »fleksitærisk« tilgang til mindskelse af kødforbruget mindst én gang om ugen, sådan som det er tilfældet i Nederlandene, kan betragtes som et godt eksempel i denne henseende.

4.14. Initiativer som EU's skolemadsordning, som omfatter ernæringsrådgivning og udlevering af næringsrige produkter, bidrager til en mere varieret kost. Kommissionen bør opfordre medlemsstaterne til at skabe incitament for et sundt og bæredygtigt forbrug. Der bør iværksættes visuelle reklamekampagner for sund mad i hele EU, hvilket også kan være en god metode til at booste det lokale forbrug, når der er turbulens på de globale markeder.

⁽¹⁴⁾ Nederlandenes sundhedsråd, *Retningslinjer for en sund kost: det økologiske perspektiv (Richtlijnen goede voeding ecologisch belicht)*, publikation nr. 2011/08, Den Haag: Nederlandenes sundhedsråd (Nederlandse Gezondheidsraad).

4.15. Da forbrugerne er blevet mere og mere vant til at købe fødevarer billigt, bør der igen være fokus på den reelle værdi af fødevarer. Lavprisprodukter medregner ikke eksterne faktorer, såsom omkostningerne til vandbehandling. I skolen skal der som nævnt ovenfor oplyses om fødevarer, ligesom eleverne skal bibringes en forståelse af sunde spisevaner og grundlæggende madlavningsfærdigheder, der giver grundlaget for et godt helbred i kraft af hjemmelavede måltider, der er i tråd med kostrådene, og for at mindske fødevarespildet.

4.16. Det bemærkes, at det nederlandske ministerium for sundhed, velfærd og sport har taget initiativ til en aftale om forbedring af fødevarernes sammensætning med producenter, detailhandlere og brancheforeninger inden for catering og restaurations- og hotelbranchen med det formål at gøre produkterne sundere og gøre det sunde valg til det letteste valg. Denne aftale indeholder ambitiøse mål om gradvis mindskelse af salt, mættet fedt og kalorier i fødevarer frem mod 2020, således at mærkbare ændringer i smagen reduceres til et minimum⁽¹⁵⁾. I denne udtalelse opfordres til gennemførelse af EU-rammerne for nationale initiativer vedrørende udvalgte næringsstoffer, dvs. det nyligt vedtagne bilag om tilsat sukker.

4.17. Produktudvikling, markedsudvikling og etablering af vigtige partnerskaber kan være en hjælp til at gøre det både lettere og mere attraktivt at træffe sundere og mere bæredygtige valg. Industrien og civilsamfundet bør undersøge og udnytte mulighederne for at øge forbruget af årstidens lokale frugt og grøntsager samt andre produkter med et naturligt højt fiberindhold, såsom fuldkornsfødevarer og bælgrugter. FN har udnævnt 2016 til internationalt bælgrugtår, hvilket er en start.

4.18. En tydelig mærkningsordning med angivelse af fødevarernes oprindelse, produktionsmetoder og næringsværdi vil gøre forbrugernes valg lettere. Sporbarhed er også meget vigtigt for både fødevarerproducenter og forbrugere som garanti for fødevarerens sikkerhed. En enkel, let forståelig etiket om »fødevarens bæredygtighed« bør overvejes, og Kommissionen bør vurdere gennemførligheden heraf. Der bør lægges større vægt på teknologier som mobile apps, og forbrugeroplysningstavler med al den nødvendige information og fuld sporbarhed bør i højere grad tages i brug i detailsektoren.

Udvikling af videngrundlaget og mobilisering af forskning og innovation

4.19. For at løse mange af udfordringerne forbundet med den globale fødevarer- og ernæringsikkerhed er der behov for forskning, der kan frembringe viden, fostre innovation, gå i dialog med borgerne og hjælpe med til at forme et mere bæredygtigt fødevarerensystem. Betydelige midler er afsat til dette formål i EU's forsknings- og innovationsprogram, Horisont 2020, og det tidligere syvende rammeprogram. Men forskning inden for kost, fødevarer og madspild er ikke blevet tilstrækkeligt belyst og kræver en større indsats. EØSU støtter kraftigt Kommissionens initiativ til en langsigtet strategi for europæisk landbrugsforskning og -innovation og ligeledes den nylige ambitiøse beslutning i Generaldirektoratet for Forskning og Innovation om at udarbejde en omfattende strategi for et europæisk forskningsområde inden for fødevarer. Europa kan også fremme en overgang til bæredygtig ernæring og reduktion af fødevarerens tab og madspildet i andre regioner i verden via SWITCH programmet⁽¹⁶⁾.

4.20. EU's videnskabelige styringskomité for Milan Expo 2015 identificerede udfordringer for forskningen inden for syv overordnede områder og fremhævede vigtigheden af at fremme systemmetoder og investere i tværfaglig forskning. Det blev endvidere anbefalet at etablere et internationalt panel om fødevarer- og ernæringsikkerhed, hvilket vil være et klart skridt i retning af at fremme en tværfaglig og tværsektoriel tilgang.

⁽¹⁵⁾ Det hollandske underhus, 2014-2015, 32793 nr. 162.

⁽¹⁶⁾ <http://www.switch-asia.eu>.

4.21. Forskning, innovation og udvikling er de vigtigste drivkræfter i overgangen til et mere bæredygtigt fødevarer-system, som er i tråd med de klimapolitiske målsætninger. EØSU opfordrer EU-institutionerne og medlemsstaterne til at øge finansieringen af arbejdet på dette område og efterlyser en fælles indsats, hvor resultaterne deles mellem forskningsmiljøer, fagfolk og andre interessenter. Det europæiske innovationspartnerskab om et produktivt og bæredygtigt landbrug (EIP-agri), der støttes af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), spiller en afgørende rolle i forbindelse med etablering af øget samarbejde mellem forskellige aktører og et stærkere bånd mellem fagfolk og forskere. Tilgangen med mange aktører under Horisont 2020 er desuden et vigtigt redskab til at sikre, at landbrugere bliver nøgleaktører i processen. Nøglen til en vellykket gennemførelse af innovation er en aktiv promovning via rådgivende organer og uddannelsesinstitutioner over for hele fødevarer-systemets slutbrugere samt aktiv involvering af slutbrugerne i forsknings- og innovationsaktiviteter.

4.22. EØSU understreger, at anvendelsen af nye informations- og kommunikationsteknologier (IKT) og Kommissionens eksisterende programmer, som f.eks. Galileo og Copernicus for landbrugssektoren, bidrager til at forbedre de bæredygtige produktionsteknikker for råvarer i EU. EØSU opfordrer til yderligere forskning og udvikling inden for anvendelsen af IKT inden for alle områder af fødevarerproduktion. Disse teknikker er helt afgørende for yderligere at fremme præcise og mere ressourceeffektive metoder til fødevarerproduktion, tidlig opdagelse af sygdomme og forstyrrelser af klimaet og ekstreme vejrforhold. Dette kan igen føre til mindre fødevarer-tab inden for primærproduktionen. Der bør ligeledes forskes mere i at vurdere mulighederne i innovative former for landbrug (såsom bylandbrug) og i at højne kvaliteten af dyrefoder.

Håndtering af dyre- og plantesygdomme for at øge fødevarer-sektorens robusthed

4.23. Spredning af dyre- og planteskadedyr og -sygdomme er blevet forværret af den globaliserede handel og klimaændringerne og har skadelige konsekvenser for fødevarer-systemerne. De seneste udbrud af afrikansk svinepest og *Xylella fastidiosa*, som har ramt oliventræerne i Syditalien, er blot nogle eksempler på, hvordan plante- og dyresygdomme kan forstyrre fødevarer-systemerne og generere fødevarer-tab. I EU har man noget nær det bedste system i verden til tidlig opdagelse og forebyggelse, men politikkerne og lovgivningen om dyre- og plantesundhed kunne videreudvikles og styrkes med et stærkere fokus på forebyggelse af kriser, bedre overvågning og tidlig opdagelse, beredskab og styring, samt på identifikation og vurdering af kommende og nye risici både i og uden for EU. Et netværk af referencelaboratorier findes allerede for dyresygdomme, men ikke for plantesygdomme. Viden og forskning er de vigtigste søjler inden for forebyggelse. EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at være endnu mere ambitiøse med hensyn til øjeblikkelig at øremærke midler til forskningscentre for dyresygdomme og etablere referencelaboratorier for plantesygdomme. Systemerne til tidlig opdagelse og forebyggelse bør også styrkes, og samtidig skal det sikres, at fødevarer-producenter og andre operatører (f.eks. arbejdstagere i landbruget) kompenseres behørigt for tab, det gælder bl.a. de økonomiske tab, som landmændene påføres, når der i tilfælde af et sygdomsudbrud indføres handelsrestriktioner i offentlighedens interesse. Endvidere skal der lægges vægt på at skabe mere forskelligartede landbrugssystemer, der er mere robuste i forhold til at modstå biotisk stress.

4.24. Forskningsinvesteringer bør koncentreres om forebyggelse og tidlig opdagelse, da behandling og udryddelse af en sygdom i udbrud er meget omkostningstungt og ødelæggende. Kapacitetsopbygning og bevidstgørelse er afgørende, og det samme gælder overførsel af viden fra forskere til landmænd og andre operatører. Videndeling og samarbejde med tredjelande er afgørende. EU bør levere blød lovgivning, vejledning og redskaber til bedre overvågning, men strengere importkontrol er også vigtig. Derudover er det vigtigt at bekæmpe resistens over for antibiotika, og der bør vedtages en integreret tilgang, der kombinerer human og veterinær sundhedspleje («One Health-model»).

Bruxelles, den 26. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om et europæisk civilsamfundsforum for bæredygtig udvikling

(sonderende udtalelse)

(2016/C 303/09)

Ordfører: Brenda KING

Medordfører: Roman HAKEN

Det kommende nederlandske rådsformandskab besluttede den 16. december 2015 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Et europæisk civilsamfundsforum for bæredygtig udvikling«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 11. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 26. maj 2016, følgende udtalelse med 148 stemmer for, 1 imod og ingen hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Udvalget bifalder FN's 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling. Det anser vedtagelsen af denne dagsorden og Paris COP21-aftalen om klimaændringer for at være et stort gennembrud i fastlæggelsen af en global indsats møntet på at udrydde fattigdom, skabe velstand for alle og beskytte verdens naturressourcer på en integreret måde.

1.2. EØSU anbefaler, at der oprettes et europæisk forum for bæredygtig udvikling (forummet) i samarbejde med Kommissionen og repræsentanter for civilsamfundet som en platform for inddragelse af en bred vifte af civilsamfundsorganisationer og aktører i fastlæggelsen af rammerne for gennemførelsen af denne dagsorden i EU og dens løbende overvågning og evaluering.

1.3. Den nye dagsorden med 17 mål for bæredygtig udvikling (SDG) anvendes universelt for udviklingslande og udviklede lande og vil kræve gennemgribende ændringer hos alle parter. EU og medlemsstaterne vil skulle tilpasse alle deres politikker — ikke kun udviklingspolitikken — på en afbalanceret og sammenhængende måde.

1.4. Som en af drivkræfterne bag udarbejdelsen af FN's 2030-dagsorden bør EU og dets medlemsstater foregå med et godt eksempel ved at gennemføre 2030-dagsordenen i praksis og etablere en forvaltningsramme. Udvalget bifalder derfor Kommissionens erklærede hensigt om at iværksætte et nyt initiativ i 2016 »Næste skridt til en bæredygtig europæisk fremtid« på grund af dens nye og handlekraftige tilgang til at sikre Europas økonomiske vækst og sociale og miljømæssige bæredygtighed efter 2020 og gennemføre målene for bæredygtig udvikling i EU's interne og eksterne politikker på en integreret måde⁽¹⁾. Udvalget opfordrer Kommissionen til at prioritere dette initiativ og også indarbejde en ramme for deltagerorienteret forvaltning. EØSU betragter dette initiativ som et nødvendigt skridt til at styrke begrebet bæredygtig udvikling i hele Europa gennem iværksættelse af en integreret strategi for et bæredygtigt Europa i en globaliseret verden med en tidshorisont frem mod mindst 2030, der danner en ramme for den nationale gennemførelse.

⁽¹⁾ COM(2015) 610 final.

1.5. Udvalget giver tilsagn om at bidrage til den fulde gennemførelse af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling i EU. På basis af sin langvarige erfaring med inddragelse af civilsamfundet mener udvalget, at det har særligt gode forudsætninger for at bidrage til en omfattende inddragelse af civilsamfundet i denne sammenhæng.

1.6. På EU-plan skal forudsætningerne for deltagelsesbaseret forvaltning videreudvikles med henblik på at styrke en demokratisk og inklusiv beslutningsproces og give civilsamfundet en større rolle.

1.7. Forummet for bæredygtig udvikling, som EØSU har anbefalet, vil lette dialogen og kommunikationen mellem EU's institutioner og ikke-statslige aktører og mellem ikke-statslige aktører fra forskellige interessesfærer om fremskridt hen imod bæredygtig udvikling i EU. Det vil øge bevidstheden om 2030-dagsordenen, sikre en oplyst debat og fremme alle berørte parter ejerskab.

1.8. Udvalget er overbevist om, at etableringen af dette forum vil være mulig i praksis og fordelagtig for de forskellige involverede parter. Dette synspunkt er baseret på en tilbundsående undersøgelse i denne udtalelse, herunder høringer og møder, hvor aktører udtrykte støtte til ideen om at oprette forummet, og på erfaringerne med det meget vellykkede eksempel som Det Europæiske Migrationsforum udgør.

1.9. Eftersom forvaltningen af mål for bæredygtig udvikling på forskellige niveauer er et nyt politikområde vil passende forvaltningsrammer skulle etableres og konsolideres i de kommende år. Derfor bør forummets struktur være fleksibel, så det vil være muligt at foretage tilpasninger i tråd med den nye overordnede forvaltningsramme.

1.10. Forummet bør inddrage repræsentanter fra et bredt udsnit af det organiserede civilsamfund og interessentsammenslutninger, herunder den private sektor og fagforeninger. S sammensætningen bør være så inklusiv som muligt, uden at det går ud over mulighederne for at forvalte og drive forummet effektivt. Det bør også være åbent for græsrodsinitiativer vedrørende bæredygtig udvikling. Deltagelsen af akademikere og forskere skulle kunne bidrage til en faktabaseret debat.

1.11. Det er afgørende, at Kommissionen deltager på et højt niveau, repræsentanter for Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet vil blive indbudt, og der forventes et samarbejde med Regionsudvalget. Nationale råd for bæredygtig udvikling og nationale økonomiske og sociale råd bør være repræsenteret sammen med tilsvarende nationale organer, der arbejder for at gøre fremskridt i retning af bæredygtig udvikling.

1.12. Forummet bør forvaltes af en bestyrelse, der består af et flertal af medlemmer, der kommer fra civilsamfundet og interesseorganisationer og andre medlemmer fra Kommissionen og EØSU.

1.13. Forummet skal være godt integreret i procedurerne for gennemførelse, overvågning og evaluering af SDG. Der bør være tale om en kontinuerlig arbejdsproces med møder mindst en gang om året, og forummet bør bl.a. se nærmere på EU's forberedelse af FN's årlige Politiske Forum på Højt Niveau vedrørende Bæredygtig Udvikling. Forummet bør tjene som en platform til drøftelse af udformningen, opbygningen og vilkårene for EU's ramme for gennemførelse af målene for bæredygtig udvikling. Derudover bør forummet lette sine medlemmers deltagelse i mellemstatslige peer reviews af målene for bæredygtig udvikling.

2. Indledning

2.1. På FN-topmødet om bæredygtig udvikling den 25.-27. september 2015 vedtog verdens ledere 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling med 17 mål, som skal opfyldes inden 2030.

2.2. For Europas vedkommende vil EU have en central rolle med hensyn til at integrere den nye dagsorden i de europæiske politikker, viderefremme den, fastlægge milepæle, koordinere og vejlede samt overvåge fremskridt og sikre kvaliteten af de (nationale) peer reviews.

2.3. For at gennemføre målene for bæredygtig udvikling skal der indføres hensigtsmæssige styringsmekanismer på internationalt, regionalt, nationalt og lokalt plan. Med udgangspunkt i en deltagerorienteret tilgang og principper som gennemsigtighed, ansvarlighed og bemyndigelse af borgerne skal lokalsamfund, virksomheder, fagforeninger, NGO'er og andre civilsamfundsorganisationer spille en aktiv rolle på alle politiske niveauer.

2.4. I sin informationsrapport ⁽²⁾ har EØSU undersøgt modeller for civilsamfundets deltagelse i gennemførelsen af 2030-dagsordenen i EU og fremsat anbefalinger til en styrket deltagerorienteret forvaltning. Forslaget om et forum bygger på centrale anbefalinger i denne rapport.

2.5. Efter forelæggelsen af rapporten for Kommissionen, FN's politiske forum på højt niveau, arbejdsgrupper i Rådet og andre konferencer anmodede det nederlandske rådsformandskab EØSU om at udarbejde en sonderende udtalelse om, hvordan en mekanisme til inddragelse af civilsamfundet på EU-plan kan udformes i praksis, forvaltes og finansieres med henblik på at gøre den til et effektivt redskab for deltagerorienteret forvaltning af 2030-dagsordenen. Anbefalingerne i denne udtalelse bør gøre det lettere at træffe de kommende politiske beslutninger vedrørende indførelsen af et sådant instrument.

3. Inddragelse af civilsamfundet og interessenter i bæredygtig udvikling

3.1. Processen, der førte til FN's 2030-dagsorden, har været baseret på en bred inkluderende dialog med civilsamfunds- og interessentorganisationer, der i høj grad har bidraget til udviklingen af målene for bæredygtig udvikling i FN's åbne arbejdsgruppe. Denne inkluderende tilgang må fortsættes, idet civilsamfundet har en central rolle at spille i hver enkelt fase af den politiske cyklus for bæredygtighed (dvs. opstilling af målsætninger, udformning af strategier for gennemførelsen og politiske programmer, gennemførelse og overvågning). Der vil kun ske fremskridt på området bæredygtig udvikling, når de kommer direkte fra engagerede og innovative virksomheder, lokalsamfund og borgere.

3.2. En af de vigtigste konklusioner i EØSU's foregående informationsrapport var, at inddragelsen af interessenter i den bæredygtige udvikling fungerer bedst, hvis den tilrettelægges i form af en struktureret og vedvarende proces frem for på grundlag af enkeltstående temarelaterede eller ad hoc-høringer. En struktureret proces gør det muligt for interessenterne at planlægge og yde velunderbyggede bidrag.

3.3. Det må i denne forbindelse anerkendes, at der findes divergerende definitioner af civilsamfundet. Mens der fra nogle sider skelnes mellem civilsamfundsorganisationer, som er engageret i beskyttelse af offentlige goder, og den private sektor har udvalget en bred opfattelse af »organiseret civilsamfund« som omfattende alle grupper og organisationer, hvor mennesker samarbejder og udtrykker deres synspunkter, herunder organisationer i den private sektor, fagforeninger og andre interessegrupper ⁽³⁾. Anbefalingerne i denne udtalelse er baseret på en bred forståelse af civilsamfundet som omfattende alle ikke-statslige aktører på en inklusiv og omfattende måde, eftersom det er nødvendigt at inddrage alle grupper og sektorer for at tackle den store opgave, det er at gennemføre målene for bæredygtig udvikling.

4. Et europæisk forum for bæredygtig udvikling — en merværdi

4.1. Udvalget har stor erfaring i at nå ud til civilsamfundsorganisationer fra alle sektorer og skabe resultater gennem dialog og konkret handling sammen med europæiske beslutningstagere. EØSU har slået til lyd for en ambitiøs 2030-dagsorden med flere udtalelser og en række konferencer og workshops tilrettelagt i samarbejde med Kommissionen og forskellige FN-organer, som i forbindelse med forhandlingerne om 2030-dagsordenen skabte en platform for dialog med civilsamfundet på EU-plan. Udvalget foreslår nu at videreudvikle denne praksis til en permanent og mere stabil struktur.

⁽²⁾ Informationsrapport, EESC-2015-1169 af 17.9.2015. Rapporten blev ledsaget af en undersøgelse fra interessentforummet, *Building the Europe We Want — Models for civil society involvement in the implementation of the Post-2015 agenda*, som udvalget havde bestilt i juni 2015.

⁽³⁾ Art. 300, stk. 2, i TEUF.

4.2. På grundlag af rapportens vurdering agter udvalget at oprette et europæisk forum for bæredygtig udvikling (forummet) i samarbejde med Kommissionen og repræsentanter for det organiserede civilsamfund og berørte parter.

4.3. Forummet bør udgøre en fast, stabil, struktureret og uafhængig platform for civilsamfundsdialogen om bæredygtig udvikling på EU-plan. Det bør fokusere på følgende opgaver:

- at udgøre en ramme for dialog om bæredygtig udvikling og lette samarbejdet mellem EU's institutioner og ikke-statslige aktører såvel som mellem ikke-statslige aktører fra forskellige interessesfærer
- at skabe et rum, hvor ikke-statslige aktører, interessenter og græsrodsinitiativer kan udveksle ideer, bedste praksis og løsninger med henblik på en mere meningsfuld gennemførelse af 2030-dagsordenen
- at sikre effektiv inddragelse af ikke-statslige aktører i den løbende overvågning og revision af 2030-dagsordenen
- med dette mål for øje at organisere en fortsat dialog med afholdelse af møder suppleret med andre kommunikationsmidler, såsom en e-plattform.

4.4. Merværdien ved dette forum vil være:

- **rækkevidde:** som forummets formidler bidrager EØSU med sin kapacitet til at nå ud til forskellige interessegrupper og sikre integration på tværs af sektorer
- **information og rådgivning:** forummet vil vise både politiske resultater og politiske problemer og mangler i gennemførelsen af målene for bæredygtig udvikling på en informeret måde og arbejde for succes ved at trække på forskellige interessenters ekspertise, udveksle bedste praksis samt sikre det lange perspektiv og inddrage nye synsvinkler
- **bevidstgørelse og medansvar:** forummet vil øge bevidstheden om 2030-dagsordenen og styrke følelsen af medansvar ved at inddrage forskellige interessenter i processen
- **partnerskab:** forummet kan fremme multiinteressentpartnerskaber for gennemførelsen af målene for bæredygtig udvikling på EU-plan.

4.5. Forummet giver mulighed for en styrket dialog, skabelse af konsensus og kortlægning af kontroverser. Forummet taler ikke på vegne af civilsamfundsorganisationer og erstatter heller ikke de deltagende organisationers støttekampagner. EØSU glæder sig over det effektive arbejde, som udføres af NGO'er og andre alliancer, som går ind for en ambitiøs gennemførelse af 2030-dagsordenen i EU. Det opfordrer alle disse organisationer til at deltage i forummet og bruge den som en platform til at fremme deres budskab og indgå i en dialog med en bredere vifte af interessenter og EU's institutioner.

4.6. Med sit forslag bygger udvalget også på de positive erfaringer fra flere EU-medlemsstater med effektive input fra nationale råd for bæredygtig udvikling i den interne beslutningsproces hos myndighederne, i lokalsamfund og virksomheder, der afspejler den bredere debat om bæredygtighed. Medlemmerne af de nationale råd for bæredygtig udvikling repræsenterer civilsamfundet, interessegrupper og interessentsammenslutninger samt erhvervs- og arbejdstagerorganisationer. Da de udpeges af regeringerne, kan den institutionelle struktur variere fra medlemsstat til medlemsstat. Uden at erstatte legitim fortalervirksomhed har disse råd kontakt med beslutningstagere på højt niveau, og de beskæftiger sig med en bred vifte af aktiviteter og opgaver:

- rådgivning af regeringer

- samling af interessenter, kommunikation med målgrupper og øget vertikal integration
- overvågning af udviklingen
- fremme af policylæring, især gennem peer reviews
- fastlæggelse af dagsordenen og
- stimulering af rækkevidden af begrebet bæredygtighed.

4.7. Eksemplet med Det Europæiske Migrationsforum viser fordelene ved en platform organiseret af EØSU i stil med det foreslåede forum. Det Europæiske Migrationsforum blev oprettet som Det Europæiske Integrationsforum af Kommissionen i 2009 i samarbejde med EØSU⁽⁴⁾. På baggrund af dette forums succes blev det besluttet at udvide forummets anvendelsesområde til også at omfatte spørgsmål med relation til indvandring og asyl. Det samler ca. 200 deltagere, herunder ca. 120 civilsamfundsorganisationer, 20 repræsentanter for lokale og regionale myndigheder, repræsentanter for EU's medlemsstater og institutioner.

4.8. I 2012 oprettede GD DEVCO med stor succes et »politisk forum for udvikling« på EU-plan som et rum for en multiinteressentdialog med civilsamfundsorganisationer og lokale myndigheder i EU og partnerlande med det formål at sikre en effektiv høring af disse og deres bidrag til EU's udviklingspolitikker og -programmer. Deltagerne omfatter NGO'er på udviklingsområdet, fagforeninger, kooperativer, fonde og velgørende organisationer, lokale myndigheder, handelskamre, menneskerettighedsorganisationer, nødhjælps- og humanitære organisationer, miljøorganisationer og ungdomsorganisationer. Dette forum dækker dog kun aspekter af EU's udenrigs- og udviklingspolitik, især ved at sørge for en grundig dialog med civilsamfundet om udviklingspolitik og -projekter. Dette er et ideelt supplement til den bredere dagsorden for bæredygtig udvikling, som er det mål, forummet for bæredygtig udvikling sigter mod, og dets begrundelse for at inddrage interne og eksterne aspekter af målene for bæredygtig udvikling. I praksis vil en stor del af drøftelserne i dette forum være helliget EU's interne gennemførelse af målene for bæredygtig udvikling. Forummets arbejde skal koordineres nøje med det politiske forum for udvikling med henblik på at skabe synergier.

5. De vigtigste karakteristika/byggesten for et europæisk forum for bæredygtig udvikling

5.1. Eftersom målene for bæredygtig udvikling er uden fortilfælde og de forvaltningsmæssige rammer stadig er under udvikling, bør forummets struktur være fokuseret på forvaltningsaspekterne af det igangværende arbejde og være fleksibel. Forummet vil skulle arbejde for at blive integreret i den overordnede politiske cyklus for bæredygtig udvikling. Til dette formål er det nødvendigt med en detaljeret evaluering, efterhånden som EU's og medlemsstaternes forvaltningsmæssige rammer for 2030-dagsordenen tager form.

5.2. Efter at have set nærmere på de vigtigste karakteristika ved forummet i forbindelse med udarbejdelsen af denne udtalelse er udvalget overbevist om, at det i starten bør bestå af følgende elementer:

5.3. Deltagere

5.3.1. Hvad angår NGO'ers deltagelse bør den som nævnt i punkt 3.3 være så inklusiv som mulig og omfatte repræsentanter for:

- NGO'er på områderne udvikling, sociale anliggender, miljø, menneskerettigheder og ikke-forskelsbehandling
- den private sektor, herunder erhvervslivet, SMV'er og mikrovirksomheder, tjenester og bæredygtige investeringer

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse »Platform for øget inddragelse af civilsamfundet med henblik på fremme af europæiske foranstaltninger til integration af tredjelandstatsborgere: Elementer i dens struktur, organisation og funktionsmåde« EUT C 27 af 3.2.2009, s. 95.

- fagforeninger
- landbrug og skovbrug
- forbrugere
- bæredygtighedens kulturelle dimension
- unge
- by- og landudvikling
- andre relevante sektorer.

5.3.2. Civilsamfundsgrupper, hvis interesser normalt ikke er godt repræsenteret på EU-plan, bør inddrages. Blandt deltagerne bør der ikke kun være repræsentanter for organisationer, men også for egentlige initiativer og aktører inden for bæredygtig udvikling, som kan bidrage med erfaringer fra bedste praksis.

5.3.3. S sammensætningen bør sikre, at forskellige sektorer og interessegrupper er repræsenteret på en afbalanceret måde, og at alle dimensioner af bæredygtig udvikling er dækket i tilstrækkeligt omfang. På den anden side må de forskellige specifikke temaer for de enkelte møder også tages med i betragtning. Dette vil føre til, at centrale grupper inden for de bæredygtige udviklingspolitikker vil være repræsenteret på permanent basis, mens andres deltagelse vil afhænge af det specifikke tematiske fokus. Kernegrupperne er dem, der følger op på alle de 17 mål for bæredygtig udvikling og fokuserer på de overordnede styrings spørgsmål. Deltagelsen af særlige fokusgrupper vil blive baseret på en åben indkaldelse, som fastsætter dagsordenen for hvert møde.

5.3.4. Forummet sammensætning bør afspejle tværsektoriel styring samt kontinuitet og fleksibilitet på ekspertiseområdet. Det primære fokus vil blive rettet mod organisationer, der arbejder på europæisk plan. Fra det nationale og subnationale niveau bør råd for bæredygtig udvikling, økonomiske og sociale råd og regionale fællesskaber være repræsenteret i forummet. Der bør tilrettelægges et samarbejde med Regionsudvalget.

5.3.5. På det institutionelle plan bør Kommissionen, navnlig næstformanden med ansvar for koordinering af politikken for bæredygtig udvikling, være til stede på møderne og indbydes til at holde oplæg og indgå i en dialog med interessenterne. Repræsentanter for Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet bør indbydes til at deltage.

5.3.6. Forskning og videnskab bør være repræsenteret i forummet. Inddragelse af den videnskabelige søjle kan også lette grænsefladen mellem videnskab og politik i gennemførelsen af 2030-dagsordenen på EU-plan.

5.3.7. Finansiering af rejse- og opholdsudgifter må stilles til rådighed for civilsamfundsorganisationer med begrænset kapacitet til at deltage.

5.3.8. For at afveje kontinuitet og fleksibilitet bør udvælgelsen af ikke-permanente deltagere foretages forud for hvert møde i forummet under hensyntagen til temaet for mødet og på grundlag af en åben indkaldelse af interessetilkendegivelser. En lignende procedure anvendes med succes i Det Europæiske Migrationsforum.

5.3.9. Med henblik på at sikre rummelighed og tillid vil betingelserne for deltagelse være gennemsigtige, og deltagerne vil skulle tilmelde sig EU's åbenhedsregister og tiltræde hensigtsmæssige principper, såsom Istanbulprincipperne for civilsamfundsorganisationers udviklingseffektivitet ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ <http://cso-effectiveness.org/InternationalFramework>.

5.4. *Organisation og ledelse*

5.4.1. Der skal tages højde for forummets mange forskellige opgaver med henblik på at definere dets institutionelle status og organisationsstruktur på en hensigtsmæssig måde. Forummets uafhængighed og troværdighed spiller en vigtig rolle. Forvaltningen af forummet skal være så klar og gennemsigtig som muligt for at undgå enhver sammenblanding af ansvarsområder.

5.4.2. Forummet bør ledes og koordineres af EØSU som det organ, der har til opgave at lette civilsamfundets deltagelse på EU-plan.

5.4.3. Forberedelsen af møderne bør forvaltes af en bestyrelse med en blandet sammensætning af repræsentanter for civilsamfundet og interessentorganisationer, som vil udgøre flertallet af bestyrelsesmedlemmerne, samt repræsentanter for Kommissionen og EØSU. Som det er tilfældet med Det Europæiske Migrationsforum kan bestyrelsesmedlemmerne eventuelt vælges af deltagerne i forummet for bæredygtig udvikling baseret på et rotationsprincip.

5.5. *Arbejdsproces og møder*

5.5.1. Forummet bør udformes som en løbende proces. Hvert år vil der blive afholdt regelmæssige møder ledsaget af forberedende møder, det være sig som »open space«-møder, arbejdsgrupper og vedvarende samarbejde baseret på onlineplatforme med anvendelse af innovative metoder for tilrettelæggelse af kommunikationsprocesser og events.

5.5.2. Forummets sammensætning og arbejdsmetode bør respektere civilsamfundsorganisationernes ret til at udarbejde deres bidrag på en uafhængig og selvorganiseret måde.

5.5.3. Forummet vil tilstræbe en relevant tilknytning til gennemførelsesprocessen for målene for bæredygtig udvikling på EU-plan og i FN samt på medlemsstatsplan. På medlemsstatsniveau forventes de nationale regeringer at tilpasse sig de universelle mål og aflægge rapport til FN, hvor FN's Politiske Forum på Højt Niveau vedrørende Bæredygtig Udvikling er blevet oprettet for at styre og overvåge gennemførelsen af FN's dagsorden for 2030. Forummet bør afholde en plenarforsamling mindst en gang om året forud for det årlige sommermøde i FN's Politiske Forum på Højt Niveau vedrørende Bæredygtig Udvikling, således at resultaterne af plenarforsamlingen kan formidles til dette organ.

5.5.4. Tidsplanen for andre møder bør tage højde for det europæiske semester, budgetforhandlingerne og Kommissionens arbejdsprogram. Forummet skal gøre det lettere for repræsentanter for civilsamfundet og interessenter at deltage i nationale peer review-ordninger, som er under udvikling i medlemsstaterne, og som det europæiske netværk for bæredygtig udvikling er ved at undersøge.

5.5.5. Et andet vigtigt referencepunkt for inddragelsen af interessenter i overvågningen er overvågningsrapporterne om gennemførelsen af 2030-dagsordenen i EU, navnlig Eurostats tilsynsrapporter, som kan give et solidt videngrundlag for debatterne i forummet.

5.6. *Udarbejdelse af en dagsorden*

5.6.1. Dagsordenen for plenarmøderne skal jævnligt sætte fokus på fremskridt og vilkår for 2030-dagsordenen på en sammenhængende måde. Desuden kan dagsordenen fokusere på et specifikt tema, der afspejler en klynge af mål for bæredygtig udvikling eller et tema af horisontal betydning for mange mål for bæredygtig udvikling (f.eks. halvering af fattigdom og ulighed samtidig). Dagsordenen bør udformes på en måde, der tilskynder til samarbejde mellem interessenter fra forskellige baggrunde.

5.6.2. Da forummet bør fungere som en uafhængig og gennemsigtig instans vil deltagerne blive hørt i forbindelse med udarbejdelsen af dagsordenen ved forummets bestyrelse.

5.7. Videngrundlag

5.7.1. Hvis forummets drøftelser skal være effektive og nyttige må de bygge på et fortrinligt videngrundlag. Det forventes, at Eurostat vil fortsætte med sine halvårslige rapporter⁽⁶⁾ til overvågning af gennemførelsen af FN's 2030-dagsorden i EU. Disse rapporter vil indgå i videngrundlaget for drøftelserne i forummet.

5.7.2. Der skal medtages oplysninger fra uafhængige kilder i processen, såsom rapporter og initiativer fra det organiserede civilsamfund, nationale økonomiske og sociale udvalg og bæredygtighedsråd, den akademiske verden, forskningsinstitutioner, såsom IISD (International Institute for Sustainable Development) og dets videnstyringssystem om bæredygtige udviklingsmål, samt EU-agenturer og borgernes overvågningsaktiviteter. Informationsinput kunne støttes af webbaserede platforme. For at opnå ekspertise ved at indbyde eksperter eller iværksætte forskning bør forummet bestræbe sig på at knytte kontakter med eksisterende forskningskapaciteter.

5.7.3. Ved at anvende god praksis fra de nationale råd for bæredygtig udvikling bør forummet etablere forbindelser til forskningsfinansierende institutioner og indlede en tværfaglig forskning i omstilling i retning af bæredygtig udvikling i hele Europa.

5.8. Resultater

5.8.1. Resultatet af møderne og diskussionsprocesserne i forummet bør sammenfattes i rapporter eller egnede dokumentationsformater. Alle repræsentanter bør se deres synspunkter og anbefalinger afspejlet i slutdokumentet. Ansvaret for bilæggelse af interessekonflikter ligger hos bestyrelsen. Slutdokumentet bør også give de deltagende organisationer mulighed for at fremlægge deres resultater og rapporter.

5.8.2. Hvis regelmæssige fremskridtsrapporter om bæredygtig udvikling udarbejdes af Eurostat eller Kommissionen vil forummet foreslå, at dets resultater indarbejdes som en skyggerapport, der afspejler civilsamfundets holdning.

5.8.3. Det skal sikres, at resultaterne bidrager til Kommissionens og de andre EU-institutioners arbejde med dagsordenen for 2030, og enhver form for feedback vil blive overvåget nøje.

5.8.4. Et andet tiltag kan være en række europæiske dialoger med særlige interessegrupper eller andre målgrupper, som f. eks. unge som repræsentanter for den næste generation af beslutningstagere, der vil nå pensionsalderen i 2050.

5.8.5. Forummet kan desuden vælge at etablere nye former for interaktion. Der kan eventuelt oprettes en europæisk pris for bæredygtighed, der kan tildeles for en ekstraordinær indsats og lederskab på civilsamfundets vegne.

5.9. Finansiering

5.9.1. EØSU kan bidrage med sin tekniske infrastruktur og forvaltning af sekretariatet. Finansieringen af nødvendige godtgørelser af rejseudgifter for deltagere og talere, forvaltningen af onlineplatforme og udarbejdelsen af rapporter og slutdokumenter må overvejes nærmere sammen med samarbejdspartnerne.

Bruxelles, den 26. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-GT-15-001>.

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 517. PLENARFORSAMLING DEN 25. OG 26. MAJ 2016

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg — Det årlige EU-arbejdsprogram for europæisk standardisering for 2016

(COM(2015) 686 final)

(2016/C 303/10)

Ordfører: Patrick LIÉBUS

Kommissionen besluttede den 5. februar 2016 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 og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg — Det årlige EU-arbejdsprogram for europæisk standardisering for 2016«

(COM(2015) 686 final).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 10. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 141 stemmer for og 6 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det centrale tema for denne udtalelse er det europæiske standardiseringssystem (ESS) inklusive karakter. Dette valg skyldes, at organisationerne ANEC, ECOS, ETUC og SBS, der i forbindelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1025/2012 betegnes som »bilag III-organisationer«, alle repræsenteres af EØSU. Derfor ønsker EØSU som civilsamfundets »hjemsted« at koncentrere sig om ESS' gennemsigthed og inklusive karakter.

1.2. EØSU har også anerkendt Kommissionens vilje til tage fat på det europæiske standardiseringssystem strategiske aspekter i forbindelse med de forskellige årlige arbejdsprogrammer.

1.3. Hvad angår forholdet mellem bilag III-organisationerne og ESS, opfordrer EØSU de europæiske standardiseringsorganisationer (ESO) til at tilkende bilag III-organisationerne en særlig status af medlemmer/partnere med specifikke rettigheder og forpligtelser. I praksis kunne dette betyde, at bilag III-organisationerne opnår ubegrænset klageret og rådgivende beføjelser, navnlig med hensyn til standarder, som er i offentlighedens interesse.

1.4. I anerkendelse af at national delegation er et af grundprincipperne i europæisk standardisering, understreger EØSU vigtigheden af at lette adgangen til standardiseringsprocessen for SMV'er og samfundets interesseparter såvel som deres repræsentanter på nationalt niveau. I denne forbindelse foreslår EØSU at sikre gratis adgang på nationalt niveau til »spejludvalg« for SMV'er og andre af samfundets interesseparter samt deres respektive, repræsentative sammenslutninger.

1.5. EØSU minder om den grundlæggende rolle, som »New Approach-konsulenterne« spiller, og bifalder deres bidrag til vurderingen af de standardernes overensstemmelse med Unionens politik. EØSU hilser derfor med tilfredshed det ønske, Kommissionen har fremsat, om at sikre opretholdelsen af deres aktiviteter på længere sigt.

1.6. EØSU anmoder kort sagt om, at der foretages en grundig opfølgning på de primære standardiseringsaktørers indsats med henblik på at styrke ESS' inklusive dimension. EØSU kunne sikre denne opfølgning via oprettelsen af et ad hoc-forum om ESS' inklusivitet. Dette organ ville have til opgave at afholde en offentlig, årlig høring for at evaluere de fremskridt, der er konstateret i denne sammenhæng.

2. Resumé af meddelelsen

2.1. Kommissionen fremlagde sin strategiske vision for europæiske standarder i en meddelelse og fastsatte de juridiske rammer i forordning (EU) nr. 1025/2012 om europæisk standardisering, der trådte i kraft den 1. januar 2013. En af forordningens nyskabelser er Kommissionens pligt til at vedtage et årligt EU-arbejdsprogram for europæisk standardisering.

2.2. Arbejdsprogrammet er et redskab til at forbedre samarbejdet mellem Kommissionen og det europæiske standardiseringssystem (ESS), idet det beskriver Kommissionens vision og planer for det følgende år, for så vidt angår standardisering. Kommissionen agter at revidere sit partnerskab med ESS med henblik på at sikre tilstrækkelig deltagelse af alle interessenter (industri, SMV'er, forbrugere, miljøorganisationer, arbejdstagere m.m.)

2.3. De strategiske prioriteter for europæisk standardisering omfatter vedtagelsen af en plan for prioriterede standarder på IKT-området, samt standardisering af tjenesteydelser. Planen for prioriterede standarder inden for IKT supplerer Unionens årlige arbejdsprogram.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU lykønsker Kommissionen med præsentationen af sit årlige arbejdsprogram for standardisering 2016 og minder om det væsentlige bidrag, standarder yder til det indre markeds strukturering og virksomhedernes konkurrenceevne. Som nævnt i sin udtalelse INT/590 fra september 2011 ⁽¹⁾, er det årlige program for standardisering til stor gavn med hensyn til gennemsigtighed, planlægning og forudsigelser, navnlig for det europæiske standardiseringssystemets aktører og interessenter.

3.2. EØSU bifalder det årlige program for 2016, der giver mulighed for at gøre status over de igangværende drøftelser, men først og fremmest tilfører en reel merværdi til den kommende programmering. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at forbedre sin forberedelse af fremtidige, årlige programmer ved at rådføre sig med interessenterne om de tekniske og strategiske aspekter og ved at offentliggøre arbejdsprogrammet i juli i det foregående år. EØSU udtrykker tilfredshed med prioriteternes indhold i de forskellige sektorer.

3.3. Prioritering af inklusivitet

3.3.1. De interessenter, der altid har lidt under en kompliceret og begrænset adgang til ESS, det vil sige forbrugere, miljøinteresser, arbejdstagere og SMV'er — repræsenteret af organisationerne ANEC, ECOS, ETUC og SBS, der går under betegnelsen »bilag III-organisationer« i forbindelse med EU-forordning (EU) nr. 1025/2012, såvel som deres nationale medlemmer — er alle repræsenteret ved EØSU. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg er udmærket klar over andre interesseparters væsentlige bidrag og de udfordringer, der generelt opstår i forbindelse med deres deltagelse i udarbejdelsen af standarder, og ønsker derfor som civilsamfundets »hjemsted« at koncentrere sin indsats om ESS' gennemsigtighed og inklusivitet.

⁽¹⁾ EUT C 376 af 22.12.2011, s. 69.

3.3.2. I den forbindelse kræver gennemførelsen af forordning (EU) nr. 1025/2012 derfor særlig stor opmærksomhed, hvilket Kommissionen med rette understreger i sin meddelelse. Dette forudsætter navnlig en forbedring af formidlingen og offentliggørelsen af rapporter som fastsat i artikel 24 i forordningen, såvel som af kommunikationen og informationen herom.

3.3.3. EØSU bifalder Kommissionens intention om nøje at følge hver af ESS-aktørernes fremskridt og anstrengelser for at gøre systemet mere inklusivt. For at nå ovennævnte mål ønsker EØSU, at Kommissionen spiller en mere proaktiv rolle, særligt som ESS' medfinansieringsorgan.

3.3.4. Udvalget glæder sig også over gennemførelsen af finansieringsprocessen for bilag III-organisationerne og opfordrer til en yderligere administrativ forenkling såvel som til anlæggelsen af et mere langsigtet perspektiv for at sikre disse enheders iværksættelse af en flerårig strategi.

3.4. *Det fælles initiativ vedrørende standardisering*

3.4.1. Udvalget bifalder forslaget til et fælles standardiseringsinitiativ og udtrykker tilfredshed med interessenternes deltagelse i systemet, navnlig bilag III-organisationer, som et vigtigt signal om genopretningen af offentlig-private partnerskaber, som er grundlaget for ESS. I den forbindelse ønsker EØSU at understrege vigtigheden af, at de foreslåede foranstaltninger i den endelige udgave af det fælles standardiseringsinitiativ klart sigter mod og bidrager til en bedre inklusion for at muliggøre samtlige interessenters, især bilag III-organisationernes, ejerskab af initiativet.

3.4.2. Udvalget bifalder og støtter de foreslåede foranstaltninger inden for rammerne af det fælles standardiseringsinitiativ, som tager udgangspunkt i en analyse, der sigter mod en bedre forståelse af de muligheder og udfordringer, der er forbundet med en gratis adgang til standarder, for eksempel i forbindelse med en undersøgelse af standardernes økonomiske og samfundsmæssige virkninger.

3.5. *De europæiske standardiseringsorganisationers aktiviteter*

3.5.1. EØSU bifalder den rolle, organisationerne CEN, CENELEC og ETSI spiller som uafhængige, neutrale og professionelle organisationer med regler og procedurer, der sikrer overholdelsen af WTO's grundlæggende principper på standardiseringsområdet, såvel som de principper, der blev indført ved forordning (EU) nr. 1025/2012.

3.5.2. Med henblik på at forbedre deltagelsen af alle standardiseringsaktører opfordrer EØSU de europæiske standardiseringsorganisationer (ESO) til at tilkende bilag III-organisationer en særlig status som medlem/partner med specifikke rettigheder og forpligtelser i henhold til deres status og respektive roller, herunder ubegrænset adgang til tekniske organer og udkast til standarder under udarbejdelse, i overensstemmelse med en fortrolighedspolitik, der tager hensyn til behovet for høring. EØSU foreslår, at der indledes overvejelser om gratis adgang i lyset af EU's bidrag til finansieringen af ESO'er og bilag III-organisationer.

3.5.3. EØSU foreslår også at genindføre en ubegrænset ret til appel for bilag III-organisationerne, herunder angående arbejde, de ikke har været direkte inddraget i fra starten, og at tilkende dem en rådgivende funktion ved ratificering af standarderne.

3.5.4. EØSU understreger vigtigheden af en standardisering, der er inklusiv og af høj kvalitet. Udvalget ønsker at påpege, at en hurtig produktion og offentliggørelse af standarder ikke kan opfattes som et mål i sig selv, navnlig hvis dette sker på bekostning af EØSU's målsætninger, såsom integration af bilag III-organisationer i ESS. EØSU advarer ESS mod enhver beslutning, der under påskud af hurtighed kunne begrænse deltagelse og åbenhed.

3.5.5. EØSU påpeger, at inddragelse af interessenter kun er mulig, hvis de kan deltage på gennemsigtige vilkår. Med henblik på at understrege styrke og gennemføre princippet om national delegation understreger EØSU vigtigheden af en lettere adgang til standardiseringsprocessen for SMV'er såvel som deres repræsentanter på nationalt niveau, hvilket stadig udgør en udfordring, som nævnt i meddelelsens punkt 4.

3.5.6. I denne henseende foreslår EØSU at sikre gratis adgang på nationalt niveau til »spejludvalg« for SMV'er og andre af samfundets interesseparter samt deres respektive, repræsentative sammenslutninger. Let adgang til at deltage og bidrage er desuden særligt vigtig under den offentlige høring, hvor der ikke må forekomme hverken praktiske eller tekniske hindringer.

3.6. **Nyt vademecum om standardisering og retningslinjerne for bilag III-organisationer**

3.6.1. I forbindelse med iværksættelsen af det nye »Vademecum om europæisk standardisering«, lykønsker EØSU Kommissionen med dens opfordring til ESO'er om at oplære deres organer og tekniske personale i det indhold og de foranstaltninger, der præsenteres i den nye vejledning.

3.6.2. EØSU opfordrer også Kommissionen til at overvåge, at alle de tjenestegrene i Kommissionen, der ønsker at bruge standardisering til gennemførelse af europæiske politikker, modtager, forstår og anvender dette vademecum. Det ville ligeledes være nyttigt at sikre formidlingen heraf, ledsaget af de relevante oplysninger, via Europa-Kommissionens websted.

3.6.3. EØSU ønsker først og fremmest at understrege vigtigheden, for de ansvarlige personer i ESO'ernes tekniske organer, af at kende til de forskellige CEN-CENELEC-vejledninger i affattelse af standarder, under hensyntagen til samfundets diverse interesseparter og SMV'ers behov (dvs. CEN-CENELEC's vejledning 2, 5 og 17 samt CEN's vejledning 4). Udvalget bifalder i denne forbindelse CEN-CENELEC's allerede iværksatte foranstaltninger med SMV-arbejdsgruppen (*SME Working Group*) og en arbejdsgruppe sammensat af repræsentanter for samfundets interesseparter (*Societal Stakeholders Working group*), og opfordrer til at fortsætte disse aktiviteter igennem konkrete og ambitiøse foranstaltninger. Det bør understreges, at disse CEN-CENELEC-vejledninger fortjener at blive anvendt under hele standardiseringsprocessen, fra overvejelserne om muligheden for at udarbejde en standard til dens offentliggørelse.

3.7. **IKT-standardisering og intellektuelle ejendomsrettigheder inden for standardisering**

3.7.1. EØSU rejser spørgsmålet om merværdien af en »prioriteringsplan for IKT-standarder« som foreslået i meddelelsens kapitel 3.1. Dette dokument er et unødvendigt supplement til »køreplanen for IKT-standardisering« og til det årlige standardiseringsprogram. Udvalget frygter en fordobling af kilder og af prioritetsniveauer, der risikerer at komplicere opfølgningen på debatten og interessenternes deltagelse.

3.7.2. Hvad angår intellektuelle ejendomsrettigheder, advarer EØSU mod den nuværende uligevægt mellem brugerne og indehaverne af et væsentligt patent, navnlig i de tilfælde, hvor en innovativ SMV ikke præcist ved, hvor mange patenter, den vil komme til at anvende, og hvem der er indehaver af de pågældende patenter. EØSU foreslår derfor ETSI at affatte en praktisk vejledning i forhandling af licensaftaler for væsentlige patenter, til gavn for SMV'er og i overensstemmelse med retfærdige, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår (de såkaldte FRAND-betingelser: *fair, reasonable, and non-discriminatory*).

3.7.3. Med hensyn til FRAND-kriterierne understreger EØSU behovet for en bedre definition af disse principper for at give indblik i deres rækkevidde og praktiske gennemførelse.

3.7.4. I den forbindelse anmoder EØSU desuden ETSI om at forbedre kvaliteten og gennemsigtigheden af den database, der samler diverse erklæringer om intellektuelle ejendomsrettigheder. Dette er afgørende for at sikre et minimum af forudsigelighed for brugerne af et væsentligt patent og berolige innovative SMV'er mht. omkostninger og forhandlingsmodaliteter for de ovennævnte licensaftaler.

3.8. **»New Approach-konsulenterne«**

3.8.1. EØSU minder om »New Approach-konsulenternes« vigtige rolle som nævnt i meddelelsens kapitel 7.2 og bifalder deres uundværlige bidrag til en pålidelig vurdering af standardernes overensstemmelse med Unionens lovgivning og politik inden for harmoniseret standardisering.

3.8.2. EØSU bifalder viljen — udtrykt af Kommissionen i meddelelsens stk. 7.2 — til at sikre tilgængeligheden af denne vurdering på lang sigt. Udvalget ønsker at styrke denne uafhængige evaluering forrang i forhold til interne vurderinger udført af ESO'erne.

3.8.3. EØSU ønsker at sikre konsulenternes uafhængighed yderligere, eventuelt ved direkte kontraktindgåelse mellem Europa-Kommissionen og New Approach-konsulenterne.

3.9. *Standardiseringsanmodninger og mandater*

3.9.1. EØSU understreger vigtigheden af forberedelsen af de europæiske mandater, som Kommissionen sender til ESO'erne for at anmode om udarbejdelse af en standard. EØSU anmoder Kommissionen om at gøre denne proces endnu mere gennemsigtig og inklusiv, navnlig for bilag III-organisationer.

3.9.2. EØSU betoner, at det er væsentligt at undersøge, om den oprettede standard er i overensstemmelse med den oprindelige målsætning, og især sikre, at aktivitetsområdet ikke er blevet udvidet undervejs.

3.9.3. EØSU peger på det vigtige i det forberedende arbejde i forbindelse med standardiseringen, særligt med henblik på at evaluere standardernes økonomiske og samfundsmæssige virkninger samt at gøre det muligt at definere interessenterne og inddrage dem i standardiseringsarbejdet.

3.10. Med hensyn til internationalt samarbejde påpeger EØSU de betydelige vanskeligheder, som bilag III-organisationer stadig har med at følge disse aktiviteter, og opfordrer ESO'erne såvel som de nationale standardiseringsorganisationer til at gøre den størst mulige indsats, inden for rammerne af deres samarbejdsaftaler med ISO og IEC, for at sikre gennemsigtighed, deltagelse og integration af samtlige interessenter, særligt når arbejdet er forbundet med en anmodning om standardisering fra Kommissionen.

4. *Særlige bemærkninger*

4.1. EØSU kunne oprette et ad hoc-forum om integration inden for rammerne af det europæiske standardiseringssystem. Et sådant forum, der vil mødes regelmæssigt og mindst en gang om året, vil samle de af udvalgets medlemmer, der ønsker at bidrage til inddragelse af, og hensyntagen til, interessenter — navnlig samfundets interesseparter og SMV'er. Bilag III-organisationer vil regelmæssigt blive inviteret til forummets møder.

4.2. Forummet kunne blandt andet få til opgave at organisere en årlig, offentlig høring om integration inden for ESS, og i forbindelse med denne begivenhed ville EØSU invitere de involverede parter fra ESS og Kommissionen til en offentlig høring i forbindelse med de aktivitetsrapporter, der er fastsat i artikel 24 i forordning (EU) nr. 1025/2012, med henblik på øget viden og bedre formidling. EØSU ville benytte lejligheden til at inddrage Europa-Parlamentet i denne aktivitet.

4.3. Forummet kunne desuden varetage finansieringen af en undersøgelse om sammensætningen af nationale »spejludvalg« for at evaluere, hvor repræsentative og inklusive de er.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om godkendelse og markedsovervågning af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer

(COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD))

(2016/C 303/11)

Ordfører: Jan SIMONS

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 4. og den 11. februar 2016 under henvisning til artikel 114 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 godkendelse og markedsovervågning af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer«

(COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 10. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 157 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder Kommissionens forslag og dets målsætning om at forbedre effektiviteten af de retlige rammer for at realisere økonomiske, miljømæssige og sociale mål og dermed fremme uafhængighed og ansvarlighed i systemet. Vigtigheden af at vedtage en velafbalanceret lovgivning og behovet for at gennemføre omkostningseffektive foranstaltninger skal dog understreges.

1.2. For at mindske forskellene i fortolkningen og strengheden i anvendelsen i medlemsstaterne støtter EØSU det foreslåede skift fra direktiv til forordning. EØSU opfordrer på det kraftigste til fremover at følge samme fremgangsmåde for alle regler for det indre marked, når det er relevant.

1.3. Denne revision omfatter vedtagelse af en række retsakter og synkronisering af visse tidsfrister. Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at fastsætte en hensigtsmæssig og ambitiøs tidsplan for vedtagelsen af delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. En sådan findes ikke på nuværende tidspunkt.

1.4. Forskrifterne for detaljeret markedstilsyn har til formål i praksis at udelukke ikkeoverensstemmende produkter fra dette specifikke marked. Det er imidlertid nødvendigt at iværksætte effektive og omkostningseffektive foranstaltninger og navnlig foranstaltninger, der indvirker på markedets virkemåde og produktomkostningerne. Det er vigtigt at etablere et effektivt og enkelt system for koordinering og samarbejde mellem alle involverede parter, navnlig med hensyn til medlemsstaternes aktiviteter.

1.5. Det er positivt, at udpegelsen, den periodiske kontrol og driften af de tekniske tjenester bliver forbedret, men der foreslås en række omstændelige og overflødige krav, som vil øge omkostningerne og resultere i forsinkelser både for myndighederne og producenterne uden at give nogen reelle fordele.

1.6. Der bør fastsættes mere detaljerede procedurer for at indføre det nye begreb om gyldighedstid for godkendelsesattester på en mere effektiv måde.

1.7. EØSU bifalder yderligere præcisering og forenkling af de procedurer og krav, som påvirker de små og mellemstore virksomheder samt nichemarkeder, reservedele og komponenter. EØSU anbefaler endvidere, at typegodkendelsen af eftermarkedsprodukter, der har indvirkning på sikkerhed og miljøpræstationer, tages op til behørig overvejelse og reguleres.

2. Indledning og baggrund

2.1. Bilindustrien er en vigtig aktør i EU's økonomi. I 2012 var den ansvarlig for 2,3 millioner direkte arbejdspladser og 9,8 millioner indirekte arbejdspladser. Omkring 75 % af de originale udstyrskomponenter og teknologien til køretøjerne kommer fra uafhængige leverandører. Omsætningen udgør i alt 859 mia. EUR, hvilket svarer til 6,4 % af EU's bruttonationalprodukt.

2.2. De retlige rammer for EU's typegodkendelsessystem er Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF⁽¹⁾, som fastsætter procedurerne for godkendelse af nye køretøjer, påhængskøretøjer og deres systemer og komponenter med henblik på at garantere sikkerheds- og miljøstandarder. Der er krav om halvfjerds specifikke tekniske forskrifter, hvoraf mange er internationale regler, som er udarbejdet af De Forenede Nationer.

2.3. De generelle bestemmelser for markedsovervågning finder anvendelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 765/2008⁽²⁾.

2.4. Allerede i 2010 indledte Kommissionen en evaluering af de retlige rammer for typegodkendelse af motorkøretøjer.

2.5. De nuværende retlige rammer har været genstand for særlig kritik siden september 2015, efter at det blev afsløret, at Volkswagen havde anvendt »manipulationsanordninger«, en særlig type software, til at omgå krav til emissioner. I 2016 anførte Kommissionen, »at mekanismerne til at sikre en harmoniseret gennemførelse og håndhævelse ikke er tilstrækkeligt robuste«, og »at forskelle i fortolkningen og anvendelsen af reglerne« i medlemsstaterne »underminerer direktivets hovedformål«.

2.6. Kommissionens konsekvensanalyse af dette forslag peger på enorme omkostninger for ikke-overensstemmende køretøjer og dele, der kan beløbe sig til 12 mia. EUR om året.

3. Kommissionens forslag

3.1. De vigtigste resultater af en offentlig høring (gennemført i 2010), en konsekvensanalyse og en kvalitetskontrol (2013) samt konklusionerne i meddelelsen »CARS 2020: Handlingsplan for en konkurrencedygtig og bæredygtig bilindustri i Europa« (2012), giver anledning til en revision af overvågningen af automobilprodukter på EU's marked for at sikre, at alle køretøjer og dele opfylder de lovgivningsmæssige krav, samtidig med at der arbejdes på at begrænse den administrative byrde, understøtte forskning og udvikling af innovative produkter, fremme den internationale harmonisering og tage hensyn til de små og mellemstore virksomheders behov.

3.2. Forslaget vil bidrage til at opfylde tre målsætninger:

— at styrke uafhængigheden og kvaliteten af prøvningen af køretøjer, der skal markedsføres,

— at forbedre effektiviteten af markedsovervågningssystemet ved at kontrollere nye køretøjer og dele eller køretøjer, der allerede anvendes på vej,

— at styrke typegodkendelsessystemet med mere tilsyn fra EU's side.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007, EUT L 263 af 9.10.2007, s. 1.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 765/2008 af 9. juli 2008, EUT L 218 af 13.8.2008, s. 30.

3.3. Kommissionen foreslår blandt andet foranstaltninger til at ændre afregningssystemet for at forebygge økonomiske forbindelser mellem prøvningslaboratorier og producenter, hvilket kunne resultere i interessekonflikter og kompromittere uafhængigheden af prøvningerne. Forslaget indeholder også bestemmelser om strengere præstationskrav til disse tekniske tjenester, som bør være underlagt regelmæssig og uafhængig revision for at kunne opnå eller bibeholde deres udpegelse. Nationale typegodkendelsesmyndigheder vil blive genstand for »peer reviews« for at sikre, at de relevante regler implementeres og håndhæves strengt inden for EU.

3.4. Med dette forslag indføres der en ordning til forvaltning og koordinering af kontrol på stedet af nye køretøjer og dele samt køretøjer, der allerede anvendes på vej, ligesom Kommissionen gives beføjelser til at udføre sådanne kontroller og iværksætte tilbagekaldelser.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU bifalder Kommissionens forslag som helhed og understreger vigtigheden af at opnå en velafbalanceret lovgivning. Virkningerne af dette forslag vil resultere i, at der træffes omkostningseffektive foranstaltninger for at:

- skabe lige vilkår, hvor markedsaktørerne kan drage fordel af fair konkurrence
- forbedre beskyttelsen af forbrugerne og miljøet mod ikkeoverensstemmende produkter, som bidrager til færdselsulykker og ringe luftkvalitet
- overveje små og mellemstore virksomheders behov nøje
- medvirke til at genoprette forbrugernes tillid til denne sektor.

4.2. Et aspekt, der kræver opmærksomhed, er en tidsplan for indførelsen af nye krav og procedurer, der giver myndighederne og producenterne tilstrækkelig tid til at omstille sig. Denne tidsplan bør også synkroniseres fuldt ud med alle beslægtede delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, som inden for den nærmeste fremtid vil blive vedtaget af Kommissionen.

4.3. Der lægges fornyet vægt på markedsovervågning, og der indføres dedikerede nye forskrifter for at afhjælpe den særlige situation for denne markedssektor. Der skal dog træffes foranstaltninger for at undgå, at der sker en spredning af sammenlignelige kontroller og en mangedobling af anmodninger om nogenlunde samme oplysninger, således at ikke opstår markedsfordrejninger og skabes alt for store byrder og omkostninger. Udstyr til markedstilsyn bør anskaffes til markedspriser. På baggrund heraf skal der oprettes et robust og effektivt system for koordinering mellem alle de involverede parter (markedsovervågningsmyndigheder, markedsaktører, producenter og typegodkendende myndigheder), der tager højde for allerede eksisterende bedste praksis i og/eller uden for Europa.

4.4. EØSU bakker op om målet om at fremme effektiviteten af rammerne for typegodkendelse ved at mindske forskellene i fortolkningen og strengheden i anvendelsen i alle medlemsstaterne og ved at sikre, at hele det juridiske system bliver mere robust. Det første skridt i denne retning er det foreslåede skift fra direktiv 2007/46/EF til det juridiske instrument, som en EU-forordning udgør, og som anses for at være mest hensigtsmæssigt. EØSU opfordrer på det kraftigste til fremover at følge samme fremgangsmåde for alle regler for det indre marked, når det er relevant.

4.4.1. I forslaget lægges stor vægt på at forbedre procedurerne for udpegelse og periodisk kontrol af den eller de tekniske tjenester, som udpeges som prøvningslaboratorium af en typegodkendende myndighed. Dette kan betragtes som et positivt træk. Forslaget risikerer imidlertid at skabe dyre og overflødige krav, som kan øge omkostningerne og resultere i forsinkelser uden at give nogen reelle fordele, hvilket sandsynligvis vil resultere i en utilstrækkelig gennemførelse. Endvidere forekommer alt for omfattende kontrol af de tekniske tjenesters kvalifikationer, herunder dobbelt- og krydstjek mellem myndigheder i forskellige medlemsstater, samt den foreslåede hyppighed af kontroller ikke at være omkostningseffektiv og kan være uforenelighed med FN/ECE-godkendelsessystemet.

4.4.2. De betydeligt mere rigide og strammere principper for vurdering af typegodkendelsesattester, især i tilfælde af mindre eller administrative ikkeoverensstemmelser, synes at være i modstrid med principperne om »bedre regulering« og bør ikke resultere i en afbrydelse af varesalg, som det foreslås nu.

4.4.3. Den foreslåede ordning om en national gebyrstruktur, som fastsætter, hvordan medlemsstaterne bør indsamle og administrere indtægter fra typegodkendelsesaktiviteter, forekommer uforholdsmæssig, og der er fare for, at mindre myndigheder vil være ude af stand til at tilbyde værdifulde tjenester.

4.5. Et fuldstændigt nyt koncept vedrører gyldighedstiden for en typegodkendelsesattest, som vil udløbe efter 5 år med mulighed for forlængelse, hvis den typegodkendende myndighed attesterer, at den fortsat opfylder de gældende bestemmelser. Denne nye foranstaltning kan effektivt bidrage til at reducere antallet af »ugyldige« attester, men sådanne attesters ekstreme kompleksitet og omfattende karakter, som omfatter i hundredvis af underattester med forskellige udløbsdatoer, som hver især er relateret til en forskellig leverandør af reservedele eller komponenter, nødvendiggør mere detaljerede og robuste procedurer, end dem der er beskrevet i forslaget.

4.5.1. Det bør præciseres, om og hvordan disse procedurer også er relateret til komponent- eller systemgodkendelse, for hvilken typegodkendelse tildelt inden for rammerne af De Forenede Nationer (UNECE) kun kan reguleres under de tilsvarende retlige rammer.

4.6. For at højne profilen for køretøjsstrategier og specifikke funktionsparametre, som kan påvirke sikkerhed og miljøpræstationer, bliver producenterne i henhold til forslaget forpligtet til at give den typegodkendende myndighed fuld adgang til enhver software eller algoritme i sin helhed. Disse krav er formuleret temmelig bredt og bør i højere grad udspecificeres med fokus på de forskellige situationer, ligesom det skal tydeliggøres, at forretningshemmeligheder aldrig må videregives.

4.7. Formålet med forslaget er at revidere procedurer og krav, som har betydning for små og mellemstore virksomheder og nicheprodukter. EØSU bifalder hensigten om yderligere at afklare og forenkle procedurerne angående:

- »etapevise køretøjer« produceret af to eller flere producenter i efterfølgende etaper
- individuelle godkendelser for ét eller flere specifikke køretøjer
- nationale små serier, til begrænset produktion på nationalt niveau
- små EU-serier for busser og lastvogne til begrænset produktion på europæisk niveau (personbiler og varevogne er allerede kvalificeret til EU-godkendelse af små serier).

4.7.1. EØSU anbefaler også, at typegodkendelse af eftermarkedetsprodukter, der har indvirkning på sikkerhed og miljøpræstationer, tages op til behørig overvejelse og reguleres.

5. Særlige bemærkninger

5.1. »Restkøretøj« er en procedure, der er påkrævet for at tillade registrering af køretøjer, som forbliver usolgte af kommercielle årsager, og hvis typegodkendelse samtidig er udløbet som et resultat af tekniske hindringer for opgradering til nye krav. Denne procedure findes allerede, men den giver medlemsstaterne retten til at handle uafhængigt af hinanden. EØSU bifalder især forslaget om at harmonisere proceduren på europæisk niveau, men den foreslåede tekst giver stadig medlemsstaterne retten til at afslå eller begrænse anvendelsen af proceduren. Kun en regulær europæisk procedure kan give den sikkerhed og stabilitet, som er påkrævet for at opretholde EU's indre marked.

5.1.1. Der er behov for at foretage yderligere præcisering og redaktionelle ændringer af teksten vedrørende »restkøretøj«, ligesom der kan foretages en yderligere forenkling af tidsbegrænsningerne for at reducere de økonomiske konsekvenser for salgsvoluminet, som er relativt marginalt i forhold til det samlede marked.

5.2. I nogle medlemsstater gør man allerede brug af den elektroniske version af »typeattesten«, og et europæisk projekt, »EReg«, er ved at lægge sidste hånd på en procedure for »elektronisk registrering« af køretøjer uden brug af dokumenter i papirformat. Der findes to systemer, der håndterer elektronisk arkivering af typegodkendelsesattester: det europæiske system til udveksling af typegodkendelsesoplysninger, »ETAES«, og FN's database til udveksling af typegodkendelser, »DETA«. Det ville have været hensigtsmæssigt, hvis Kommissionen i sit forslag havde inkluderet et incitament til hurtig indførelse af europæiske harmoniserede procedurer for elektronisk indsendelse og udveksling af typegodkendelsesoplysninger og registreringsoplysninger via en fælles elektronisk EU-database, der med undtagelse af forretningshemmeligheder er offentligt tilgængelig, hvilket ville medføre mindre bureaukrati og færre omkostninger samt tidsbesparelser for myndighederne, producenterne og forbrugerne, samtidig med at der ville blive opnået miljøfordele.

5.3. Revisionen af lovteksten er ikke forenelig med det nuværende system for nummerering og identifikation af enheder, som har været gældende i en længere årrække. En ændring af nummereringssystemet er ikke berettiget og ville resultere i omfattende komplikationer og skabe yderligere bureaukrati både for myndighederne og producenterne, og det kan med rimelighed forventes, at der ville optræde mange fejl som følge heraf, hvilket igen ville medføre højere omkostninger og forsinkelser. Et typegodkendelsesdossier kan nemt indeholde flere hundrede sider med oplysninger og flere tusind nummererede linjer.

5.4. I den nye procedure for »restkøretøjer« foreslås det at trykke nogle specifikke oplysninger på typeattesten for hvert enkelt berørt køretøj, men dette er upraktisk, da typeattesten generelt udskrives, inden køretøjet markedsføres, så det hverken er muligt at tilføje yderligere oplysninger på et senere stadie eller er effektivt, da køretøjer, som ikke sælges, ikke kan identificeres fra starten. Hvis der er behov for yderligere oplysninger for en række udvalgte køretøjer på et bestemt tidspunkt, kan et separat dokument tilvejebringes af producenten i overensstemmelse med den nuværende procedure.

5.5. Det foreslås at give de typegodkendende myndigheder en tre måneders periode til at udfærdige en ansøgning om national godkendelse af små serier og afgøre, om den kan accepteres eller ej. Dette synes at være en uforholdsmæssig forsinkelse især for mindre virksomheder, og perioden kunne reduceres til to måneder.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter, for så vidt angår visse frister

(COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD))

og om

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug og forordning (EU) nr. 909/2014 om forbedring af værdipapirafviklingen i Den Europæiske Union og om værdipapircentraler, for så vidt angår visse frister

(COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD))

(2016/C 303/12)

Ordfører: Daniel MAREELS

Europa-Parlamentet besluttede den 25. februar 2016 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter, for så vidt angår visse frister«

(COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)).

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 25. februar 2016 under henvisning til artikel 114 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug og forordning (EU) nr. 909/2014 om forbedring af værdipapirafviklingen i Den Europæiske Union og om værdipapircentraler, for så vidt angår visse frister«

(COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)).

Det forberedende arbejde henvises til Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 10. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 26. maj 2016, følgende udtalelse med 132 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. I lyset af de forhold, der beskrives i udtalelsen, accepterer EØSU Kommissionens forslag, som udskyder anvendelsesdatoen for hele MiFID II regelsættet med et år fra den 3. januar 2017 til den 3. januar 2018. Denne udsættelse er begrundet i en række vigtige tekniske og it-relaterede problemer og i, at en delvis udsættelse ikke er nogen oplagt løsning, da dette kunne rejse en række andre vanskelige spørgsmål, bl.a. i forbindelse med klarhed, retssikkerhed, mulige markedsforvriddinger og yderligere omkostninger og investeringsudgifter. EØSU opfordrer endvidere til, at der gøres en ihærdig indsats for at forhindre en yderligere udsættelse af anvendelsesdatoen for MiFID II, og at det i udskydelsesperioden sikres, at der i praksis ikke sker nogen svækkelse af reglerne for investorbeskyttelse. Indtil de nye regler træder i kraft, skal de eksisterende regler i MiFID I i givet fald fortsat finde fuld anvendelse.

1.2. Denne opfordring fra udvalget er så meget mere relevant, som det tidligere har støttet⁽¹⁾ visse reformer af finansmarkederne og presset på for en hurtig realisering af disse. Det var bl.a. tilfældet ved udarbejdelsen af MiFID II i 2014. MiFID II udgør en revideret og udvidet version af det europæiske direktiv MiFID⁽²⁾ (MiFID I), der blev indført i 2007, og indførelsen af forordningen MiFIR⁽³⁾. Kort sagt sigter MiFID II mod at gøre de finansielle markeder i Europa mere effektive og gennemsigtige og forbedre beskyttelsen af investorerne.

1.3. Da revisionen og styrkelsen af MiFID-direktivet var aktuell lød det fra EØSU: »Direktivets hovedformål er at øge gennemsigtigheden og handelens effektivitet samt at begrænse markedernes volatilitet, men også at styrke formidlernes redelighed og investorernes beskyttelse og at åbne de europæiske markeder for en reel konkurrence, når det gælder udbuddet af finansielle tjenesteydelser. EØSU støtter disse målsætninger og mener, at forslaget som helhed går i den rigtige retning«⁽⁴⁾. Målene med og anvendelsen af de nye regler, må ikke på nogen måde blive negativt påvirket af den aktuelle udsættelse.

2. Baggrund

2.1. Reguleringen af de finansielle markeder er gået nye veje siden udarbejdelsen af MiFID I i 2007, hvis endelige mål var at fremme fair og gennemsigtige markeder. Direktivet har først og fremmest skabt forbedringer på områderne konkurrence og yderligere integration af de europæiske finansielle markeder. MiFID I resulterede i en liberalisering af markedet for ordredudførelse. Konkurrencen mellem markedspladser er øget, og der er sket en fragmentering af markedet. Der er også indført regler møntet på investorbeskyttelse og sikring af markedets integritet.

2.2. Som reaktion på finanskrisen er kravene om øget og strengere tilsyn øget. Der har også vist sig smuthuller i investorbeskyttelsen og mangler i de finansielle markeders virkemåde og gennemsigtighed. Derudover skulle der tages hensyn til en række nye tekniske muligheder på markedet, herunder højfrekvens- og algoritmisk handel.

2.3. Som følge heraf er den eksisterende regelramme blevet erstattet og styrket. Dette skete i 2014 med MiFID II og i tilknytning hertil MiFIR. De nye regler erstatter MiFID I. Formålet med MiFID II er at gøre de finansielle markeder i Europa mere effektive og gennemsigtige og forbedre beskyttelsen af investorerne.

2.4. MiFID II finder anvendelse på en bredere vifte af finansielle instrumenter og sikrer, at handelen foregår via regulerede handelsplatforme. Den nye ramme forbedrer både gennemsigtigheden på og kontrollen med de finansielle markeder og betingelserne for konkurrence inden for handel med og clearing af finansielle instrumenter. De reviderede MiFID-regler styrker også investorbeskyttelsen ved at indføre håndfaste krav til organisation og forretningsadfærd.

2.5. Ved udarbejdelsen af teksterne i 2014 blev det besluttet, at gennemførelsen i national ret⁽⁵⁾ af den nye ordning skal ske pr. 3. juli 2016, mens reglerne finder anvendelse fra den 3. januar 2017.

2.6. Det nuværende forslag tager sigte på at udskyde ikrafttrædelsen af MiFID II med et år fra den 3. januar 2017 til den 3. januar 2018.

2.7. Denne udsættelse skyldes især de udfordringer, som Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA)⁽⁶⁾, de nationale kompetente myndigheder og interessenterne er stødt på i forbindelse med den tekniske gennemførelse. Dette kan forklares ved, at MiFID II er yderst kompleks og kræver et betydeligt antal gennemførelsesforanstaltninger, herunder dem, der vedrører de planlagte rapporteringsforpligtelser. De nødvendige strukturer skal praktisk talt bygges op fra grunden, og dette tager længere tid end oprindeligt anslået.

⁽¹⁾ EUT C 143 af 22.5.2012, s. 42.

⁽²⁾ Direktivet om markeder for finansielle instrumenter.

⁽³⁾ Forordningen om markeder for finansielle instrumenter.

⁽⁴⁾ EUT C 191 af 29.6.2012, s. 80.

⁽⁵⁾ Navnlige MiFID II-direktivet. MiFIR er en forordning.

⁽⁶⁾ Forkortelse af myndighedens engelske navn: European Security and Markets Authority (ESMA).

3. Bemærkninger

3.1. Ved udarbejdelsen var det hensigten, at MiFID II skulle være gennemført i medlemsstaterne senest den 3. juli 2016 og reglerne gyldige pr. 3. januar 2017.

3.2. Med henblik på opfyldelsen af de opstillede mål indebærer MiFID II bl.a. et omfattende system for indsamlingen af data. For at indsamle data på en effektiv og harmoniseret måde er det nødvendigt at udvikle en ny dataindsamlingsinfrastruktur. Hertil må ESMA i samarbejde med de kompetente nationale myndigheder etablere et system for referencedata om finansielle instrumenter (Financial Instruments Reference Data System — FIRDS), der omfatter samtlige finansielle instrumenter, der hører under MiFID II's udvidede anvendelsesområde. For at kunne klare denne opgave er FIRDS nødt til at sammenkoble datafeeds mellem ESMA, kompetente nationale myndigheder og omkring 300 markedspladser i hele Den Europæiske Union. Af den tilgængelige information fremgår det, at langt de fleste af de nye IT-systemer, der understøtter FIRDS, skal bygges op fra grunden baseret på nye parametre ⁽⁷⁾.

3.3. Angiveligt i betragtning af kompleksiteten af den nye ramme og behovet for et meget stort antal delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter blev anvendelsesdatoen for MiFIR udskudt til 30 måneder efter ikrafttrædelsesdatoen. På trods af denne usædvanligt lange frist er interessenterne, såsom handelsplatforme, kompetente nationale myndigheder og ESMA, angiveligt ikke i stand til at sikre, at den nødvendige datainfrastruktur vil være på plads og kunne tages i brug senest den 3. januar 2017. Navnlig ESMA underrettede allerede inden udgangen af 2015 Kommissionen om, at en forsinkelse af den tekniske gennemførelse af MiFID II var uundgåelig og anførte, at årsagen er omfanget og kompleksiteten af de data, der skal indsamles og behandles, for at den nye ramme kan blive operationel, navnlig i visse tilfælde ⁽⁸⁾, og at den manglende infrastruktur til indsamling af data har konsekvenser for hele anvendelsesområdet for hele anvendelsesområdet under MiFID II ⁽⁹⁾.

3.4. Kommissionen har accepteret situationen og har som følge heraf foretaget en afvejning af fordele og ulemper ved henholdsvis en delvis og fuldstændig udsættelse af MiFID II. For Kommissionen er en delvis udsættelse åbenbart ikke en oplagt mulighed og ville under alle omstændigheder resultere i en række nye og tungtvejende problemer. Disse problemer vedrører bl.a. risikoen for manglende klarhed, afgrænsningen af umiddelbart gennemførlige regler og udarbejdelse af overgangsbestemmelser, hvilket igen kan føre til nye problemer og en risiko for yderligere forsinkelser. Derudover burde der også tages højde for omkostningseffektiviteten.

3.5. Når der ifølge Kommissionen tages højde for de angiveligt eksisterende tekniske og IT-relaterede problemer, den omstændighed, at en delvis ikrafttræden angiveligt ikke er uproblematisk, og at der bør gøres en ihærdig indsats for at undgå yderligere forsinkelser, hvilket ikke kan udelukkes i tilfælde af en delvis ikrafttrædelse, plæderer Kommissionen for forslaget om at udsætte hele gennemførelsen af MiFID II som den mest rimelige og acceptable løsning.

3.6. EØSU kan kun beklage, at Kommissionen ikke reagerede med det samme, da den i 2015 modtog de første oplysninger om den teknisk betingede forsinkelse af MiFID II-direktivet, og at den ikke har taget initiativ til at afhjælpe eller finde en alternativ løsning på problemerne, der kan forbedre det indre markeds funktion og styrke investorbekyttelsen.

3.7. Skønt det må accepteres, at udsættelsen i den aktuelle situation vil være det mindste onde, mener EØSU, at denne udsættelse skal være en engangsforeteelse, og at der bør gøres en ihærdig indsats for at forhindre yderligere forsinkelser i anvendelsen af MiFID II. Derudover er det også vigtigt at overvåge, at reglerne om investorbekyttelse i det nye MiFID II, der som sådan ikke er berørt af de aktuelle vanskeligheder, i praksis ikke anfægtes af den forestående anvendelse af den nye ordning pr. 3. januar 2018. Indtil de nye regler træder i kraft, skal de eksisterende regler i MiFID I i givet fald fortsat finde fuld anvendelse.

Bruxelles, den 26. maj 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁷⁾ COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD), jf. betragtning 4.

⁽⁸⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), jf. betragtning 5.

⁽⁹⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), jf. betragtning 6.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen — Investering i job og vækst — maksimering af bidraget fra de europæiske struktur- og investeringsfonde

(COM(2015) 639 final)

(2016/C 303/13)

Ordfører: Dimitris DIMITRIADIS

Kommissionen besluttede den 14. december 2015 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 — Investering i job og vækst — maksimering af bidraget fra de europæiske struktur- og investeringsfonde«

(COM(2015) 639 final).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 14. april 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 182 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bifalder den nye tilgang i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser⁽¹⁾, der sammenfatter og præsenterer resultaterne af forhandlinger mellem medlemsstaternes myndigheder og deres partnere for at give et overblik over de vigtigste resultater af denne proces. EØSU mener, at dette giver det nødvendige udgangspunkt for at vurdere og kontrollere, om de knappe ressourcer, der er til rådighed i regnskabsperioden 2014-2020, udnyttes effektivt, og for bedre at kunne overvåge resultater og fremskridt hen imod indikatormålene.

1.2. EØSU støtter Kommissionens bestræbelser for at maksimere virkningen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene eller ESIF) og støtter den opfattelse, at dette bør være den højeste prioritet i tiden efter krisen. Dog advarer det om, at der er et særligt behov både på EU- og medlemsstatsniveau for at forbedre forenklingen for modtagerne og for mere præcis målretning for at opfylde deres behov.

1.2.1. I denne henseende opfordrer EØSU til større inddragelse af og samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og interessenter i arbejdet i Højniveaugruppen af Uafhængige Ekspertter vedrørende Overvågning af Forenkling for de Europæiske Struktur- og Investeringsfondes Støttemodtagere⁽²⁾ og opfordrer Kommissionen til at sikre en mere effektiv og gennemsigtig kommunikation om højniveaugruppens sammensætning og arbejde. EØSU er overbevist om, at arbejdsmarkedets parter og andre interessenter kan bidrage til identifikation af både god og dårlig praksis og hjælpe med at indføre muligheder for forenkling i deres medlemsstat.

1.3. EØSU bifalder de nye ESIF-forordninger⁽³⁾, da de etablerer tematisk koncentration og fokus på mulige måder til at afbøde de negative virkninger af krisen. EØSU bifalder især de nye instrumenter og tilgange såsom ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, den europæiske alliance for lærlingeuddannelser og den nye fond til bekæmpelse af fattigdom⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013.

⁽²⁾ Kommissionens afgørelse af 10.7.2015, C(2015) 4806 final.

⁽³⁾ EUT L 270 af 15.10.2015, s. 1; EUT L 347 af 20.12.2013, s. 289; EUT L 347 af 20.12.2013, s. 259; EUT L 347 af 20.12.2013, s. 259; EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487.

⁽⁴⁾ COM(2012) 727 final; COM(2013) 144 final; EUT C 120 af 26.4.2013, s. 1; EUT L 72 af 12.3.2014, s. 1.

1.4. Samtidig udtrykker EØSU bekymring over emner, der stadig er uklare i forordningerne om udnyttelse af ESI-fondene.

1.4.1. EØSU advarer om, at hver gang de omfattede beslutninger og risici overføres til medlemsstaterne, er der stor sandsynlighed for, at de vil vedtage en for konservativ tilgang for at undgå eventuelle sanktioner fra Kommissionen, hvilket forhindrer en stor del af de støtteberettigede modtagere i at få adgang til ESI-fondene.

1.4.2. EØSU opfordrer til forenklede procedurer for gruppefritagelser fra statsstøttere reglerne for organisationer, der repræsenterer handicappede, og grupper af modtagere i udsatte positioner.

1.5. EØSU roser Kommissionen for at tage et skridt fremad med vedtagelsen af den europæiske adfærdskodeks for partnerskab ⁽⁵⁾, der regulerer inddragelsen af arbejdsmarkedets parter og andre interessenter i alle faser af programmeringen samt deres deltagelse i både beslutningsprocessen og gennemførelsen og overvågningen af ESI-fondene.

1.6. På den anden side har EØSU nogle bekymringer vedrørende måden, hvorpå disse forordninger og de nye instrumenter og tilgange anvendes i medlemsstaterne, da de forskellige former for praksis, der anvendes på nationalt plan, stiller arbejdsmarkedets parter i en ulige position. For eksempel er den europæiske adfærdskodeks for partnerskab ikke fuldt gennemført og respekteret af alle medlemsstater: arbejdsmarkedets parter er ikke tilstrækkeligt anerkendt i forbindelse med gennemførelsen af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, og betydningen af deres fælles aktion er ikke fuldt ud anerkendt af alle medlemsstater, hvilket afspejles i den manglende udnyttelse af deres potentiale til at håndtere de negative virkninger af krisen, bedre at håndtere ændringer i industrien samt at skabe arbejdspladser og vækst. EØSU foreslår Kommissionen, at retlige og praktiske foranstaltninger til at sikre fuld gennemførelse af partnerskabsprincippet og adfærdskodeksen vedtages senest ved udgangen af 2016, og at mere specifikke bestemmelser og foranstaltninger iværksættes for at undgå de forskellige former for praksis på nationalt plan.

1.7. EØSU opfordrer til en midtvejsevaluering af forordningerne om investering gennem ESI-fondene og især af dem, der vedrører statsstøtte ⁽⁶⁾, da disse skaber mest usikkerhed — både for medlemsstater og modtagere af støtte — og er den vigtigste kilde til risikoen for finansiel korrektion. Dette bør være en del af Kommissionens meddelelse og forslag til Rådets forordning om midtvejsevaluering af den flerårige finansielle ramme 2014-2020. EØSU opfordrer Kommissionen til at holde den kurs, der er fastsat i de politiske retningslinjer for Juncker-Kommissionen ⁽⁷⁾, som slår fast, at »investeringsmiljøet skal forbedres, og udnyttelsen af fondene skal styrkes«.

1.8. Offentlige indkøb er et andet område med usikkerhed og konstante problemer, og EØSU udtrykker sin beklagelse over, at der i løbet af de seneste ti år endnu ikke er fundet nogen brugbar løsning, gældende for alle medlemsstater, der sørger for en meget gennemsigtig, hurtig og effektiv måde at vælge underleverandører, når ESI-fondene anvendes. De specifikke nationale bestemmelser om offentlige indkøb tilføjer yderligere kompleksitet til dette område.

1.9. EØSU mener, at EU-fondene primært bør anvendes ikke alene til at nå målene i Europa 2020, men også til flere investeringer i realøkonomien. Kommissionen bør indføre en kvantitativ vurdering af effektiviteten og gennemslagskraften af de bidrag, der allerede er investeret.

1.10. Sidst, men ikke mindst, opfordrer EØSU Kommissionen til at gøre en større indsats for at udvide dækningen af »Small Business Act« på nationalt og regionalt niveau og at tvinge medlemsstaterne til at gennemføre den, især når det drejer sig om ESIF-investeringer.

⁽⁵⁾ EUT L 74 af 14.3.2014, s. 1.

⁽⁶⁾ EUT L 352 af 24.12.2013, s. 1; EUT L 204 af 31.7.2013, s. 11; EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_da.

2. Baggrund og retsgrundlag

2.1. Artikel 16, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser⁽⁸⁾ pålægger Kommissionen at sammenfatte og præsentere resultaterne af forhandlingerne mellem medlemsstaternes myndigheder og deres partnere for at give et overblik over de vigtigste resultater af processen.

2.2. Kommissionens bestræbelser på at maksimere effekten af ESI-fondene og sikre flere forenklinger for modtagerne er også forstærket af oprettelsen af højniveaugruppen⁽⁹⁾, der overvåger forenklingen for ESIF-modtagere.

2.3. Der blev vedtaget nye ESIF-forordninger⁽¹⁰⁾ for at muliggøre en bedre regulering af den aktuelle programmeringsperiode og etablere tematisk koncentration. Kommissionen har i tæt samarbejde med medlemsstaterne og arbejdsmarkedsparterne udviklet nye instrumenter og strategier, herunder ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, den europæiske alliance for lærlingeuddannelser og den nye fond til bekæmpelse af fattigdom⁽¹¹⁾.

2.4. Kommissionen vedtog det europæiske adfærdskodeks for partnerskab⁽¹²⁾, der regulerer inddragelsen af arbejdsmarkedets parter og andre interessenter i alle faser af programmeringen samt deres deltagelse i både beslutningsprocessen og gennemførelsen og overvågningen af ESI-fondene.

3. Generelle bemærkninger til ESIF-investeringer i den aktuelle socioøkonomiske situation

3.1. *ESI-fonde som en vigtig drivkraft for økonomisk og social samhørighed og kilde til offentlige investeringer.*

3.1.1. I en krisetid er det naturligt, at ESI-fondene spiller en større rolle, især i de medlemsstater, der er hårdest ramt af krisen. ESI-fondene bør imidlertid på ingen måde erstatte offentlige og især ikke private investeringer, men skal snarere skabe betingelserne for at øge sådanne investeringer. EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at fortsætte deres bestræbelser på at styrke de private investeringer og erhvervs klimaet som allerede nævnt i forbindelse med den tredje streng af investeringsplanen for Europa⁽¹³⁾ og Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, som kan blive et centralt udviklingsværktøj, hvis de kan kombineres med ESI-fondene. Kommissionen bør vurdere, hvordan fondenes investeringer påvirker private investeringer, og beregne koefficienten af push-faktoren for realøkonomien.

3.1.2. EØSU beklager, at den foreliggende meddelelse kun beskæftiger sig med resultatet af forhandlingerne om den nuværende programperiode, og ikke opsummerer og bygger videre på tidligere erfaringer. **Det er nødvendigt, at Kommissionen omhyggeligt analyserer den reelle virkning i den foregående programmeringsperiode af at investere EU-midler og drager meget specifikke konklusioner om de positive og negative oplevelser som udgangspunkt for at tilføre investeringsprocessen en merværdi.**

3.1.3. EØSU har det indtryk, at selv om Kommissionens meddelelse fremhæver »investering i job og vækst« i titlen, mangler teksten i dokumentet et særligt fokus på beskæftigelse og jobskabelse. EØSU anbefaler, at Kommissionen fokuserer mere på virkningen af de forskellige politikker for fremme af beskæftigelsen og nedbringelse af arbejdsløsheden med henblik på at vurdere, om og i hvilket omfang investerede midler har haft en reel indvirkning på arbejdsmarkedet.

⁽⁸⁾ Se fodnote 1.

⁽⁹⁾ Gruppens opgave er at identificere både god og dårlig praksis og bidrage til at udveksle forenklingsmuligheder medlemsstaterne imellem. Dens arbejde vil bidrage til indfrielsen af de overordnede målsætninger om bedre regulering og initiativet »et resultatorienteret EU-budget«, COM(2015) 639, s. 6.

⁽¹⁰⁾ Se fodnote 2.

⁽¹¹⁾ Se fodnote 3.

⁽¹²⁾ Se fodnote 4.

⁽¹³⁾ En investeringsplan for Europa, COM(2014) 903 final.

3.2. Rammebestemmelser for mere effektive ESI-fonde

3.2.1. Som allerede nævnt i de seneste udtalelser ⁽¹⁴⁾ er EØSU af den opfattelse, at den forældede og ekstremt brede definition af SMV'er betyder, at brugen af dette udtryk fører til et alt for bredt politisk fokus, der hindrer levering af konkrete og håndgribelige resultater. Medmindre mere præcise segmenteringskriterier anvendes, er indberetningen af opnåede resultater endvidere misvisende, idet SMV'er ifølge den nuværende definition udgør 98 % af de europæiske virksomheder. Anvendelsen af disse brede segmenteringskriterier gør det umuligt at indsamle og bearbejde informationer med henblik på at vurdere den reelle forbedring af situationen for de forskellige grupper af udsatte virksomheder, der er vigtige for at skabe og bevare arbejdspladser og har hårdt brug for støtte til at gøre dette — f.eks. mikrovirksomheder og virksomheder i fjertliggende områder og landdistrikter. Sådanne virksomheder yder et værdifuldt bidrag til den regionale udvikling og samhørighed, selv om de ikke er innovative, stærkt konkurrenceprægede eller avancerede.

3.2.1.1. **EØSU opfordrer kraftigt til, at der foretages en øjeblikkelig opdatering af definitionen af SMV'er for at sikre større klarhed, at der skelnes mellem forskellige kategorier af SMV'er** med henblik på at målrette indsatsen efter deres behov og udvide og diversificere informationskilderne for dem, og at der sker en bedre koordinering af kilderne og metoderne til indsamling af oplysninger om forskellige SMV'er og metoderne for behandling og analyse af statistiske data mellem medlemsstaterne.

3.2.2. Den stærkt anbefalede brug af finansielle instrumenter bliver undermineret af mange tilfælde af misbrug på grund af manglende information og effektiv overvågning på medlemsstatsniveau. For eksempel når finansielle instrumenter, der er udviklet til at give lavt forrentede lån til SMV'er, i mange tilfælde ikke de SMV'er, der mangler finansiering, men bruges i stedet af velfinansierede SMV'er til yderligere at nedbringe deres finansieringsomkostninger. Det samme gælder for finansielle garantier til SMV'er. I de fleste tilfælde anerkendes denne situation ikke engang på grund af mangel på tilstrækkelige vurderingsmekanismer og et system til indsamling af feedback fra slutbrugerne.

3.2.3. Kommissionens indsats for at sikre øget forenkling for modtagerne er prisværdig, men forenkling bør ikke udføres uden deltagelse af de endelige modtagere. I den forbindelse er det en skam, at de metoder, som anvendes af medlemsstaterne til at modtage feedback fra modtagerne, er for bureaukratiske og ikke tilstrækkeligt målrettede. I de fleste tilfælde er de ikke i stand til at udforske den egentlige årsag til problemerne i dybden, og kan derfor ikke levere brugbare løsninger. Kommissionen bør være opmærksom på, at SMV'er har forskellige behov: lettere adgang til finansiering, bedre adgang til ledsageforanstaltninger, coaching og mentorordninger osv.

3.2.4. En af de væsentligste hindringer, virksomhederne står overfor, er manglen på ordentlig og rettidig information. Kommissionen henviser hele tiden til, at oplysninger skal være fuldstændige og prismæssigt overkommelige, og at alle procedurer skal være gennemsigtige, men effektfulde. I den forbindelse har Kommissionen selv gjort adgangen til finansieringsmuligheder ret kompliceret. Virksomheder, især mikrovirksomheder og små virksomheder, bør vide, hvor de skal søge efter information om de forskellige programmer og projekter, der støttes direkte af Kommissionen. Centrale informationsportaler for alle operationelle programmer og finansielle instrumenter er tilgængelige i medlemsstaterne, men der burde også findes en sådan portal på EU-plan.

3.2.4.1. Oplysningerne bør være brugervenlige for at sikre, at kommunikationen er effektiv, og at alle relevante deltagere i finansieringsprocessen forstår disse fuldt ud. EØSU opfordrer Kommissionen til at forsøge at undgå kompliceret opslagsvejledning og give en chance til projekter med stort potentiale, der er udformet af virksomhederne selv, ikke af professionelle ansøgningsformidlere. EØSU opfordrer indtrængende Kommissionen til at vurdere resultaterne af dens europæiske kontaktkontor og omgående træffe foranstaltninger, hvor der er ineffektivitet, eftersom embedsmændene ofte giver forskellige, forvirrende og derfor uklare oplysninger, der til tider endda er modstridende.

⁽¹⁴⁾ Gønbogen om etablering af en kapitalmarkedunion, SMV'ers adgang til finansiering og Familievirksomhed i Europa som kilde til fornyet vækst og beskæftigelse.

3.2.5. EØSU anbefaler på det kraftigste, at Kommissionen udvikler og etablerer en brugervenlig portal, der giver en kort beskrivelse af alle finansieringsmuligheder på EU-plan og links til websiden for hvert enkelt program. Kommissionen har allerede gjort værdifulde erfaringer med TED-portalene, der er brugervenlige og indeholder en masse information.

3.2.6. Det samme gælder for rapportering om projekter, der allerede er godkendt eller endda afsluttet. Kommissionen har ingen offentlige, sammenfattede statistikker om projekter, der allerede er godkendt til finansiering af lande under de enkelte programmer. Oplysningerne er ufuldstændige og er fragmenteret på tværs af forskellige elektroniske formater.

3.2.7. Der burde foreligge en detaljeret analyse af konsekvenserne af projekter, der blev gennemført i løbet af den foregående programperiode, herunder mislykkede projekter, og i hvilket omfang de investerede midler bidrog til at nå de europæiske mål. Der er ingen vurdering af effekten af ESIF på SMV'er og af deres bidrag til at styrke konkurrenceevnen. Ofte glemmer medlemsstaterne og Kommissionen, at det er SMV'erne, der skaber de fleste nye arbejdspladser, og at disse virksomheder har brug for mere og bedre målrettet støtte.

3.2.8. EØSU er bekymret over, i hvilket omfang Kommissionens revisorer tager forenklingen af procedurer og omkostninger til sig. Der kan ofte observeres en overdreven formel og administrativ tilgang, hvilket er et tegn på, at revisorerne har brug for mere praktisk erfaring med den reviderede sektor. EØSU anbefaler derfor detaljeret kommunikation om forenklingsprocedurerne mellem eksperter i de forskellige generaldirektorater og Kommissionens revisorer, da reglerne for at bruge midlerne ganske ofte fortolkes forskelligt.

3.2.9. EØSU anbefaler også kraftigt at indføre forenklede omkostningsoptioner under ESF. Eksempelvis er opgaven med at definere forenklede omkostningsoptioner i henhold til artikel 14, stk. 1, uddelegeret fra Kommissionen til medlemsstaterne, hvilket er uhensigtsmæssigt⁽¹⁵⁾. Ifølge retningslinjerne for anvendelse af forenklede omkostningsmuligheder i henhold til artikel 14, stk. 1, giver medlemsstaterne på grundlag af deres undersøgelser deres mening til kende om definition af den forenklede omkostning, hvorefter Kommissionen vedtager en delegeret retsakt, som imidlertid unødigt komplicerer proceduren og underminerer medlemsstaternes skønsbeføjelser. En løsning ville være, at Kommissionen fastlægger en standardsats for enhedsomkostninger og faste beløb for typiske aktiviteter under Den Europæiske Socialfond, hvis beregning ikke skal være genstand for revision.

3.2.10. EØSU mener, at det ville være nyttigt at reducere indikatorer i de operationelle programmer yderligere. Indførelsen af fælles indikatorer var et godt udgangspunkt, men visse operationelle programmer har stadig et stort antal specifikke indikatorer, hvoraf nogle blev kunstigt indført af Kommissionen under forhandlingsprocessen. EØSU er af den opfattelse, at fokus ved overvågning af de operationelle programmer bør flyttes fra specifikke indikatorer i retning af fælles indikatorer, da dette vil give mulighed for en bedre sammenligning mellem de enkelte operationelle programmer i forskellige medlemsstater.

3.2.11. EØSU ser gerne større brug af resultatindikatorer (i modsætning til outputindikatorer) på tværs af ESIF og opfordrer også til øget fokus på ESIF's diskrete bidrag til vækst og udvikling af miljøindikatorer for at tage hensyn til det nye tværgående miljøaspekt.

3.2.12. EØSU bifalder i princippet, at der gennem lokale udviklingsværktøjer (såsom integrerede territoriale investeringer og samfundsreguleret lokal udvikling) tilbydes større fleksibilitet og råderum til modtagere⁽¹⁶⁾. Men EØSU undrer sig over, i hvilket omfang disse instrumenter reelt kan bruges på grund af deres høje kompleksitet og den manglende klarhed med hensyn til praktiske foranstaltninger og opdelingen af finansiering, opgaver og ansvar mellem de forskellige operationelle programmer.

⁽¹⁵⁾ Artikel 14, stk. 1, i forordning 1304/2013 fastslår: *Ud over de muligheder, der er omhandlet i artikel 67 i forordning (EU) nr. 1303/2013, kan Kommissionen refundere udgifter, der er betalt af medlemsstaterne på grundlag af standardskalaer for enhedsomkostninger og faste beløb, som er defineret af Kommissionen.*

⁽¹⁶⁾ Lokaludvikling styret af lokalsamfundet (CLLD).

4. Forventede resultater af ESIF-programmerne

4.1. Udvikling inden for forskning og innovation, IKT samt SMV'er

4.1.1. Med hensyn til forskning og innovation insisterer EØSU på, at det internationale økonomiske og teknologiske miljø og ditto tendenser skal observeres og overvåges meget nøje og tages direkte i betragtning, når der udformes specifikke tiltag på EU-plan, og at denne information videregives til medlemsstaterne. Da udviklingen endvidere foregår ekstremt hurtigt på disse områder, er det nødvendigt at udforme en ramme, der giver en meget høj grad af fleksibilitet, så foranstaltningerne kan tilpasses.

4.1.2. Det er nødvendigt, at Kommissionen, før den fortsætter med at støtte disse ordninger, overvejer, præcis hvilken slags væksthuse og teknologiske centre der blev oprettet under den sidste programmeringsperiode, og hvor holdbare de har været, og bestemmer, præcis hvilke resultater der blev opnået gennem deres bidrag til forskning og innovation i EU, ved sammenligning med de vigtigste globale konkurrenter. **Der er stor tvivl om merværdien af væksthuse og teknologiske centre med hensyn til fremme af forskning og innovation samt om gennemsigtigheden af deres finansiering i almindelighed. EØSU opfordrer til en dybdegående analyse og måling af investeringer i forhold til udbytte på operationelt plan og med hensyn til forrentningen af den investerede kapital, merværdi og holdbare resultater.**

4.1.3. EØSU støtter kraftigt bestræbelserne på at fremme det digitale indre marked og de citerede resultater, som skønnes at påvirke 14,6 millioner husstande og 18,8 millioner mennesker. Det ville dog være nyttigt at vide om disse tal, der vedrører husholdninger og personer, **er baseret på en grundig analyse**, herunder egentlige **procentdele** af den/de samlede europæiske husholdninger og befolkning. EØSU kan ikke vurdere, om den påtænkte støtte til virksomheder vil være tilstrækkelig til at sikre opfyldelsen af disse mål, og opfordrer derfor Kommissionen til at foretage en grundig konsekvensanalyse, som også bør omfatte indikatorer for forbedringer med hensyn til flere og bedre arbejdspladser og for de europæiske borgeres velfærd og levestandard. Digitalisering af tjenesteydelser betyder ikke nødvendigvis, at de skabte arbejdspladser er anstændige og af god kvalitet. Manglen på tilbundsående undersøgelse af digitaliseringens konsekvenser for arbejdsmarkedet truer opfyldelsen af Europa 2020-målene. EØSU har allerede i tidligere udtalelser givet udtryk for sine betænkeligheder ved digitalisering og dens indflydelse på de sociale sikringsordninger ⁽¹⁷⁾.

4.1.4. EØSU mener, at andelen af støttede SMV'er og det forventede antal skabte arbejdspladser er helt utilstrækkeligt, og vil gerne se stærkere resultater i denne henseende. Udvalget opfordrer Kommissionen til at etablere europæiske benchmarks og nøje vurdere og overvåge effektiviteten af medlemsstaternes indsats i forhold til disse.

4.1.5. EØSU har visse bekymringer om den måde, hvorpå midler fordeles mellem virksomheder i forbindelse med programmer, der finansieres direkte af Kommissionen, da virksomhederne i visse medlemsstater åbenlyst befinder sig i en bedre position. Ifølge de officielle statistikker blev der for eksempel indsendt i alt 36 732 støtteberettigede forslag under Horisont 2020. De første 100 opslag fordeler sig således: 29 794 fuldstændige forslag under opslag i én etape, 5 617 skitseforslag i første etape af opslag i to etaper og 1 321 fuldstændige forslag i anden etape af opslag i to etaper. Størstedelen af ansøgningerne kom imidlertid fra de fem største medlemsstater: Storbritannien, Italien, Tyskland, Spanien og Frankrig. Dette er lande med et stort antal godkendte projekter, mens andre lande har meget lave succesrater. EØSU anbefaler derfor kraftigt, at der hurtigt gennemføres en grundig analyse af denne situation, og at der udvikles og iværksættes foranstaltninger for at forbedre udbredelsen af information, fremme lige adgang og sikre geografisk balance.

4.1.6. Situationen er den samme for store projekter og for udpegede bedømmere, hvor der er en meget lavere repræsentation af de nye medlemsstater. Dette forklarer, hvorfor nogle lande har en dårlig innovationsprofil: de har ingen adgang til frisk finansiering, der kommer direkte fra EU. Der bør hurtigt og effektivt findes en løsning på dette problem.

⁽¹⁷⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 40.

4.2. *Miljø, klimaforandringer, energi og transport*

4.2.1. EØSU bifalder det anslåede bidrag til energieffektivitet, men ønsker, at disse skøn skal udtrykkes i relative tal, for at få et klarere billede af den samlede opfyldelse af målene om miljøbeskyttelse og bekæmpelse af klimaændringer.

4.2.2. I meddelelsen bemærkes det, at seks medlemsstater planlægger at bruge omkring 2 mia. euro på intelligent el- og gasinfrastruktur. Spørgsmålet er, om Kommissionen har sørget for, at disse planer skaber synergi og merværdi på EU-plan i modsætning til at være ukoordinerede.

4.2.3. EØSU henleder opmærksomheden på, at der mangler metodologi, analyse og vurdering af, hvor effektive vedvarende energikilder er, og hvordan brugen af dem tackler klimaforandringerne. Det er ikke klart, om klimaforandringerne skyldes forurening som følge af brugen af konventionelle energikilder, industriel produktion eller øget biltrafik og de gasser, denne udsender i miljøet. Indførelsen af alternative energikilder kan have negativ påvirkning på den økonomiske vækst, fordi den producerede energi er dyrere. Der skal søges win/win-løsninger for at undgå dette.

4.2.3.1. For at løse dette konkurrenceevneproblem anbefaler EØSU, at Kommissionen foretager en analyse af den reelle virkning af anvendelsen af vedvarende energikilder og graden af forurening affødt af hver enkelt konventionel kilde. Støtte, der afsættes til bekæmpelse af klimaændringer, kan således målrettes mere effektivt, for eksempel til at udvikle nye teknologier til rene biler til en lav pris og med en høj grad af sikkerhed.

4.3. *Beskæftigelse, social inklusion og uddannelse*

4.3.1. EØSU bemærker med stor beklagelse, at der stadig ikke føres en sammenhængende og integreret migrationspolitik og forvaltning af flygtningestrømme. De tusinder af unge og børn, der er kommet til Europa i løbet af de seneste to år, har ført til en situation, hvor der er en høj risiko for, at mennesker falder under EU's fattigdomsgrænse. Instrumenter og politikker på dette område varierer endvidere på tværs af de forskellige medlemsstater.

4.3.2. EØSU betragter integration af flygtninge som et vigtigt og presserende politisk spørgsmål, men regionalpolitik og regionale midler er ikke nok til at tackle denne komplekse udfordring: der er brug for en specifik politik og specifikke midler.

4.3.3. Der har været en lang forsinkelse i gennemførelsen af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. EØSU har altid tilskyndet til aktiv inddragelse af civilsamfundet i dette arbejde og vil fortsat især opfordre især til, at medlemsstaterne bør inkludere ungdomsorganisationer og -tjenester i forbindelse med gennemførelsen af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. EØSU mener, at der er behov for yderligere analyser for at fastslå årsagerne til ungdomsbeskæftigelsesinitiativets langsomme start. Da ungdomsarbejdsløsheden er et alvorligt problem for arbejdsmarkedene i mange EU-lande, bør Kommissionen sikre en mere effektiv gennemførelse af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet. En mulig løsning er at forlænge den frist, der er fastsat i artikel 22a i forordning nr. 779/2015. Retningslinjerne for verificering blev vedtaget af Kommissionen den 17. september 2015, hvilket ikke giver tilstrækkelig tid til, at medlemsstaterne kan tilrettelægge deres forvaltningsstrukturer og overholde fristen.

4.3.4. Kommissionen bør etablere en særlig webportal om gennemførelse af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet og fremvise statistik for de mål, der allerede er opnået. EØSU anbefaler, at Kommissionen indsamler oplysninger fra medlemsstaterne, da der allerede er gået to år, siden initiativet blev lanceret.

4.3.5. EØSU mener, at Kommissionen bør være opmærksom på, at inaktive unge ikke udgør en homogen gruppe og derfor kræver forskellige niveauer af støtte og tiltag med henblik på fuld deltagelse i undervisning, uddannelse og beskæftigelse. Ovenstående bør være i overensstemmelse med de faktiske behov på det respektive arbejdsmarked, således at der sikres bedre muligheder for fremtidig beskæftigelse. Med henblik herpå anbefaler EØSU, at de unge og deres organisationer i tæt samarbejde med de potentielle arbejdsgivere og deres respektive organisationer inddrages mere i gennemførelsen af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, og at man går bort fra de rent administrative tilgange, der ikke giver mulighed for fleksibilitet i de nationale handlingsplaner vedrørende ungdomsbeskæftigelsesinitiativet.

4.3.6. Uddannelse er nøglen til medlemsstaternes fremtidige økonomiske vækst og udvikling samt til at øge EU's konkurrenceevne i forhold til andre verdensmarkeder. Manglen på højt kvalificeret personale i alle medlemsstater har meget alvorlige negative virkninger. Desuden er kløften mellem udbud og efterspørgsel koncentreret i en række sektorer — teknik, højteknologi, telekommunikation osv. EØSU mener, at den voksende kløft mellem arbejdsmarkedets virkelighed og uddannelsessystemet vil skabe specifikke strukturelle hindringer for produktionen i de næste 10 til 15 år. EØSU anbefaler, at finansieringen af uddannelse vil blive mere fokuseret på at øge interessen for og kvaliteten af erhvervsuddannelserne, og at der skal gennemføres reformer for at sikre, at uddannelserne er mere effektivt gearret til arbejdsmarkedets behov og i overensstemmelse med de behov, medlemsstaterne har for forskellige erhverv, discipliner, sektorer og industrier. Kommissionen bør ligeledes investere mere i voksenuddannelse, eftersom voksne udgør den største gruppe af ledige og beskæftigede personer og de har brug for avancerede færdigheder og for at opdatere deres viden, især inden for ny teknologi.

4.4. Styrkelse af den institutionelle kapacitet og effektivisering af den offentlige forvaltning

4.4.1. Der bør udføres en funktionsanalyse i alle medlemsstater med det formål at styrke de offentlige myndigheders institutionelle kapacitet, og der bør etableres en europæisk platform for udveksling af oplysninger. Reformen af den offentlige forvaltning og retlige systemer i medlemsstaterne skal ske efter en forudgående konsekvensanalyse vedrørende den finansiering, der er foretaget i den foregående programmeringsperiode.

4.4.2. EØSU er bekymret over, at Kommissionen i programmeringsperioden 2007-2013 indførte en form for ex post-konditionalitet. De nye foranstaltninger indfører ex ante-konditionalitet i den nuværende programmeringsperiode, hvor det, inden der er givet investeringstilsagn, vurderes, om de nødvendige betingelser for en effektiv gennemførelse af midlerne er på plads, samt en mere omstridt form for makroøkonomisk konditionalitet. For så vidt angår sidstnævnte, er tildeling af støtte betinget af, at nationale regeringer og regioner allerede har en stærk økonomisk vækst, velorganiserede forvaltninger og offentlige tjenester af høj kvalitet. Kommissionen forbeholder sig ret til at suspendere støtten, hvis disse forudsætninger ikke er opfyldt.

4.4.3. EØSU mener, at forenkling er en af de vigtigste faktorer for en vellykket gennemførelse af programmet. Selv om der inden for de lovgivningsmæssige rammer for denne programmeringsperiode er tilstrækkelige incitamentter til at fremskynde processen, er der stadig plads til mere skræddersyet støtte fra Kommissionen til medlemsstaterne. Kommissionens holdning med hensyn til, i hvilken grad forskellige praksisser kan godkendes, bør udtrykkes mere klart for at hjælpe medlemsstater med mindre erfaring med at gøre brug af de forskellige muligheder for forenkling (f.eks. forenklede omkostningsoptioner), så tilliden til slutresultaterne styrkes. Det bekymrer EØSU, at meddelelsen nævner 750 ex ante-betingelser, der skal opfyldes af medlemsstaterne ⁽¹⁸⁾.

5. Europæisk territorialt samarbejde/INTERREG

EØSU anbefaler kraftigt, at Kommissionen fastsætter flere ikke-BNP-indikatorer til måling af livskvalitet og kvaliteten af den økonomiske vækst.

5.1. EØSU har betænkeligheder vedrørende, hvor effektive programmerne vil være, når de lokale og regionale myndigheder stadig er i gæld, omend stigningen i den offentlige gæld hovedsageligt stammer fra de centrale myndigheders aktiviteter. Det betyder, at nogle regioner og kommuner er udelukket fra finansiering.

⁽¹⁸⁾ Meddelelse fra Kommissionen: Investering i job og vækst — maksimering af bidraget fra EU's struktur- og investeringsfonde, COM (2015) 639 final, s. 14.

5.2. ESIF-forordningen er ganske konservativ og sætter juridiske grænser for omprogrammering af de eksisterende partnerskabsaftaler. Denne tilgang er noget upraktisk og vil være uigennemførlig, hvis der opstår en ny krise. De besværlige procedurer hæmmer fleksibiliteten i gennemførelsen af ESIF og vil kunne hindre opnåelsen af Europa 2020-målene.

5.3. Territoriale samarbejdsprogrammer bør være mere åbne for de lokale myndigheder, ved at principperne for administrativ opdeling i de enkelte medlemsstater anvendes mindre strengt. Dette skyldes, at mange lokalsamfund, der falder ind under administrative kommuners eller områders autoritet, ikke kan deltage uafhængigt i opslag, fordi de er nødt til at indhente godkendelse fra en højere myndighed. Dette hindrer i særdeleshed udviklingen af små lokalsamfund i bjergområder.

6. Landeoplysningsskemaer

6.1. Kommissionen bør være mere håndfast i overvågningen af gennemførelsen af anbefalingerne i de enkelte medlemsstater og i sikring af, at de promoveres, og at andre medlemsstater inddrages i processen. Alle disse anbefalinger bør gennemføres med større inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Det er bemærkelsesværdigt, at der i de seneste år har været en stigende grad af utilfredshed med de igangværende reformer i mange lande. Reformen bliver ofte pålagt uden at tage hensyn til de forskellige nationers traditioner. Den lovgivning, der vedtages på EU-plan, gennemføres meget liberalt i nogle medlemsstater og meget konservativt i andre. Det er derfor, der er behov for større ejerskab hos sociale aktører.

6.2. Medlemsstaterne står over for en meget kompliceret procedure for omprogrammering, der vil føre til mere bureaukrati, da den indebærer de samme krav som ved forberedelse af en partnerskabsaftale (resultatindikatorer, betingelser etc.), hvilket betyder inddragelse af flere eksperter og accept af yderligere udgifter. Hvis de nuværende ansatte bebyrdes med for mange ekstra opgaver, kan det få dem til at arbejde mindre effektivt, dvs. det modsatte af den tilsigtede effekt.

6.3. Arbejdsmarkedets parter og andre interessenter, der er repræsenteret i overvågningsudvalgene for de operationelle programmer, klager ofte over den nationale administrations styrke, når beslutningerne træffes, og over presset for at præsentere regnskabstal stedet for at fokusere på reelle forbedringer. De klager også over fraværet af en cost/benefit-analyse.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser

(COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD))

(2016/C 303/14)

Ordfører: Ask Lønbjerg ABILDGAARD

Rådet besluttede den 13. januar 2016 under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser«

(COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, som vedtog sin udtalelse den 12. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 152 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU hilser Europa-Kommissionens forslag til en europæisk lov om tilgængelighed hjertelig velkommen.

1.2. Efter EØSU's mening er forslaget til en europæisk lov om tilgængelighed et godt eksempel på EU-lovgivning, der har til formål at sætte det indre marked i stand til at tjene såvel borgere som virksomheder.

1.3. På grundlag af markedsovervågning og undersøgelser af hindringer for tilgængeligheden for personer med funktionelle begrænsninger i hele EU foreslår EØSU gradvis at udvide direktivforslagets anvendelsesområde, efter en evaluering af direktivforslagets gennemførelse og i samråd med de berørte aktører, til også at omfatte betalingsterminaler, hoteltjenester, forsikringstjenester, elektroniske blade og aviser og fysiske ejendomme og websteder, som giver mulighed for adgang til produkter og tjenester, der i øvrigt er omfattet af direktivet.

1.4. EØSU opfordrer alle berørte parter til at udvide fortolkningen af forslagens retsgrundlag, TEUF artikel 114, for at undgå at indsnævre fokus til den nuværende markedsopsplitning med hensyn til tilgængelighedskrav.

1.5. EØSU foreslår udtrykkeligt at medtage transportinfrastruktur og befordringsmidler, der ikke er omfattet af anden EU-regulering vedrørende tilgængelighed, i direktivets anvendelsesområde for at undgå utilsigtede huller i lovgivningen.

1.6. EØSU anbefaler, at der indarbejdes en særlig bestemmelse i direktivet, der fastslår, at kravene i direktivet, når det træder i kraft, kun vedrører nye produkter og tjenesteydelser. Dette vil forebygge, at der opstår tab som følge af allerede gennemførte investeringer i tilgængelighed.

1.7. EØSU foreslår indførelsen af en tilgængelighedsmærkningsordning for hele EU som en metode til at sikre, at personer med funktionelle begrænsninger bliver i stand til at finde pålidelig og letopnåelig information om tilgængeligheden af produkter og tjenesteydelser.

1.8. EØSU anbefaler, at direktivet sørger for stærke håndhævelsesorganer udrustet med det rette materiel, der kan samarbejde på tværs af medlemsstaterne med henblik på at skabe lige konkurrencevilkår for økonomiske operatører, hvad angår tilgængelighedskrav.

1.9. EØSU understreger betydningen af en aktiv markedsovervågning for at undgå, at de relevante parter overholdelse af den europæiske lov om tilgængelighed bliver alt for afhængig af individuelle klager fra forbrugere med funktionelle begrænsninger.

1.10. EØSU anbefaler, at det overvejes at medtage »forståelig« som et krav i forbindelse med alle relevante produkter og tjenester, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet.

2. Baggrund for forslaget

2.1. Tilgængelighedsforanstaltninger forebygger eller fjerner barrierer for anvendelsen af standardprodukter og -tjenesteydelser. De gør det muligt for personer med funktionelle begrænsninger, herunder personer med handicap⁽¹⁾, at identificere, anvende og forstå disse produkter og tjenesteydelser på lige fod med andre.

2.2. Efterspørgslen efter tilgængelige produkter og tjenesteydelser er stor, og antallet af borgere med handicap og/eller funktionelle begrænsninger vil stige betydeligt med EU's befolknings aldring.

2.3. Som følge af den demografiske aldring forventes det, at der i 2020 vil være ca. 120 mio. personer i Den Europæiske Union med mange forskellige og/eller mindre handicap.

2.4. En bedre funktion af det indre marked for tilgængelige produkter og tjenesteydelser vil imødekomme både disse borgeres/forbrugeres behov og virksomhedernes behov.

2.5. I dag kan de økonomiske operatører konfronteres med forskellige og ofte modstridende nationale tilgængelighedskrav, der forhindrer dem i at drage fordel af det indre markeds potentiale.

2.6. Tilgængelighed er en væsentlig bestanddel af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (UNCRPD)⁽²⁾, som EU er part i sammen med 25 af medlemsstaterne⁽³⁾.

2.7. Forslaget til direktiv skal også hjælpe medlemsstaterne med at opfylde deres nationale forpligtelser samt deres forpligtelser med hensyn til tilgængelighed under konventionen om handicappedes rettigheder og dermed indfri EU's forpligtelser som part i konventionen.

⁽¹⁾ Ifølge FN's konvention om rettigheder for personer med handicap omfatter handicappede personer med en langvarig fysisk, mental, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hæmme dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

⁽²⁾ United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD).

⁽³⁾ Alle EU's medlemsstater har undertegnet UNCRPD, og i øjeblikket er Finland, Irland og Nederlandene er i færd med at ratificere konventionen.

2.8. Som nævnt ovenfor, er lovgivning, standarder og retningslinjer vedrørende tilgængelighed allerede i et vist omfang præget af forskelle mellem medlemsstaterne, og der vil sandsynligvis komme flere til, efterhånden som medlemsstaterne udvikler nye tilgængelighedsregler. Dette er til dels en følge af, at konventionen om rettigheder for personer med handicap træder i kraft i EU og de fleste medlemsstater, da dens bestemmelser er af en meget generel karakter, som gør dem åbne for forskellige fortolkninger og forskellig praksis, når de gennemføres på nationalt plan.

2.9. Derfor står myndighederne og de økonomiske aktører i en usikker situation, både hvad angår tilgængelighedskravene til eventuelle grænseoverskridende salg af produkter og tjenesteydelser og med hensyn til den relevante politiske ramme for tilgængelighed. Endelig er der risiko for, at der vil opstå yderligere usikkerhed i fremtiden under medlemsstaternes videre gennemførelse af konventionen om handicappedes rettigheder.

3. Resumé af forslaget

3.1. Forslaget til et direktiv skal fastsætte en fælles EU-definition og en gennemførelsesramme for tilgængelighedskrav til visse produkter og tjenesteydelser.

3.2. Direktivforslaget vil harmonisere tilgængelighedskrav til en række produkter og tjenesteydelser:

- computerhardware og operativsystemer
- pengeautomater, billetautomater og selvbetjeningsautomater til check-in
- smartphones
- tv-udstyr relateret til digitale TV-tjenester
- telefontjenester og relateret udstyr
- audiovisuelle medietjenester og relateret udstyr
- fly-, bus-, tog- og søpassagertransport
- banktjenester
- e-bøger
- e-handel.

3.3. I forslaget anvendes desuden samme tilgængelighedskrav til at definere og fastlægge indholdet af den — allerede eksisterende, men ikke nærmere specificerede — forpligtelse vedrørende tilgængelighed, der er fastsat i EU-retten, f.eks. inden for offentlige indkøb og struktur- og investeringsfondene.

3.4. Forslaget fastlægger ikke i detaljer, hvordan forpligtelsen til at gøre et produkt eller en tjenesteydelse tilgængelig gennem overholdelse af de fastsatte tilgængelighedskrav skal realiseres i praksis. Hvis denne tilgang skaber hindringer på det indre marked, giver forslaget Kommissionen andre muligheder for at vejlede medlemsstaterne, herunder f.eks. standardiserings- eller gennemførelsesforanstaltninger.

3.5. Forslaget giver mulighed for at anvende frivillige harmoniserede standarder, hvis anvendelse giver formodning om overensstemmelse med tilgængelighedskravene. Det giver også Kommissionen mulighed for at udstede tekniske specifikationer, hvis en utilstrækkelig standardisering på europæisk plan fører til åbenlyse huller i retningslinjerne for tilgængelighed.

3.6. Forslaget gør brug af bløde procedurer for overensstemmelsesvurdering (egenerklæring) og eksisterende markedsovervågningsmekanismer til vurdering af produkters overensstemmelse med tilgængelighedskravene. Det indeholder også en lettere procedure til kontrol af tjenesteydelsers overensstemmelse.

3.7. I henhold til direktivforslaget skal medlemsstaterne have gennemført alle direktivets foranstaltninger, herunder fri bevægelighed for produkter og tjenesteydelser, seks år efter direktivets ikrafttræden.

4. Generelle bemærkninger

4.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) hilser Kommissionens forslag hjertelig velkommen som et lovinstrument, der skal sætte det indre marked i stand til at tjene såvel borgere som virksomheder.

4.2. Forslaget har betydeligt potentiale til at skabe øget gennemsigtighed, klarhed og sammenhæng på det indre marked for de økonomiske operatører, herunder fabrikanter og serviceudbydere, hvilket vil være en prissænkende faktor for tilgængelige produkter og tjenesteydelser i EU. Forslaget har navnlig potentiale til at sænke adgangstærsklen for mindre økonomiske operatører, så de kan tilbyde tilgængelighedsløsninger uden for deres ofte snævre nationale markeder.

4.3. Hertil kommer, at forslaget har potentiale til at opbygge tillid blandt forbrugere med tilgængelighedsbehov til grænseoverskridende køb af produkter og tjenesteydelser, ikke mindst i betragtning af at e-handel hører under forslagets anvendelsesområde.

4.4. EØSU er overbevist om, at direktivforslaget ville blive endnu bedre i stand til at tjene sit formål, hvis det blev understøttet med et bredere anvendelsesområde og stærkere håndhævelsesmekanismer.

4.5. EØSU anbefaler, at Kommissionen genovervejer sin snævre fortolkning af artikel 114 i TEUF. Fortolkningen, som ligger til grund for forslaget, begrænser direktivets anvendelsesområde betydeligt og tager ikke i tilstrækkelig grad potentielle kommende hindringer for grænseoverskridende levering af tilgængelige produkter og tjenesteydelser i betragtning, hvilket risikerer at indskrænke medtagelsen af tilgængelighedsløsninger i den langsigtede planlægning for virksomheder, der er aktive inden for sektorer og på markeder, som ikke er omfattet af forslagets anvendelsesområde.

4.6. Det foreslåede anvendelsesområde er så begrænset, at dele af en tjeneste kan være dækket af direktivets tilgængelighedskrav, mens andre dele bliver utilgængelige eller, i visse tilfælde, hele tjenesten bliver utilgængelig for personer med funktionelle begrænsninger. Et eksempel er banktjenester. Direktivet gør det ikke obligatorisk for banker, at deres fysiske lokaler er tilgængelige for personer med funktionelle begrænsninger.

5. Særlige bemærkninger

5.1. På grundlag af markedsovervågning og undersøgelser af hindringer for tilgængeligheden for personer med funktionelle begrænsninger i hele EU anbefaler EØSU, efter en evaluering af direktivforslagets gennemførelse og i samråd med de berørte aktører, at overveje en gradvis udvidelse af direktivets anvendelsesområde til også at omfatte følgende elementer:

- betalingsterminaler såsom salgssted/kunde-betalingskortsystemer
- hoteltjenester
- forsikringstjenester, herunder private og offentlige pensionsordninger
- elektroniske udgaver af aviser og blade
- bygninger, der har forbindelse til eller giver adgang til produkter og tjenesteydelser, som i øvrigt falder under direktivets anvendelsesområde
- websites og mobilapplikationer, der stilles til rådighed af økonomiske operatører, der i øvrigt falder under direktivets anvendelsesområde.

5.2. EØSU anbefaler generelt, at fortolkningen af artikel 114 i TEUF udvides for at muliggøre et bredere anvendelsesområde for direktivet. I henhold til EU-domstolens retspraksis er potentiel markedsfragmentering, den tekniske kompleksitet ved regulering af et givet marked og forbrugerbeskyttelse alle aspekter, som kan tages med i beregning, når der skal foreslås retsakter på grundlag af artikel 114 i TEUF⁽⁴⁾. Den nuværende markedsfragmentering er således ikke det eneste kriterium, som skal tages i anvendelse, når direktivets anvendelsesområde skal fastsættes.

5.3. EØSU foreslår udtrykkeligt at medtage transportinfrastruktur og befordringsmidler, der ikke er omfattet af anden EU-regulering vedrørende tilgængelighed, i direktivets anvendelsesområde for at undgå utilsigtede huller i lovgivningen. En sådan moderat udvidelse af direktivets anvendelsesområde vil gøre det muligt at stille krav til den relevante transportinfrastrukturs tilgængelighed, fysiske ejendomme, der er knyttet til transportinfrastruktur, og befordringsmidler, som ikke er omfattet af eksisterende EU-lovgivning, hvorved man kan undgå den vilkårlige sondring mellem forskellige transportformer og transportinfrastruktur og fremme tilgængeligheden i hele transportkæden for personer med funktionelle begrænsninger, der ønsker at rejse.

5.4. Efter EØSU's opfattelse bør det præciseres i teksten, at direktivet fra datoen for dets ikrafttræden kun vedrører nye produkter og tjenesteydelser, for således at forebygge tab som følge af allerede gennemførte investeringer i tilgængelighed. I lyset af it-produkters og -tjenesteydelsers korte levetid synes det rimeligt at afkorte tidsfristen på seks år for ikrafttrædelsen, som et minimum for bestemmelser, der vedrører informations- og kommunikationsteknologi og beslægtede tjenester.

5.5. Hvis dele af de bebyggede omgivelser og den fysiske infrastruktur skal høre under direktivets anvendelsesområde, sådan som EØSU anbefaler, kan man overveje at gennemføre tilgængelighedskravene trinvis, således at produkter og tjenesteydelser med relation til informations- og kommunikationsteknologi får en kortere frist for gennemførelse og bebyggede omgivelser en længere frist.

5.6. EØSU foreslår, at direktivet udtrykkeligt fastsætter, at der skal indføres en EU-mærkning for produkters og tjenesteydelsers tilgængelighed, hvilket kan lette gennemførelsen af direktivet. Den CE-mærkning, som fastsættes i Kommissionens forslag, er ikke beregnet på at signalere tilgængelighed over for forbrugere med funktionelle begrænsninger. Forbrugerne kan ikke forventes at kende det foreslåede direktivs anvendelsesområde og vil derfor ikke være i stand til at afgøre, om CE-mærket på et givet produkt betyder, at det er i overensstemmelse med den europæiske lov om tilgængelighed eller opfylder gældende EU-lovgivning om noget andet. Anvendelsen af CE-mærkning bør derfor betragtes som et instrument, der giver mulighed for markedsføring af produkter og tjenesteydelser i overensstemmelse med gældende lovgivning, og ikke som oplysning til forbrugerne om tilgængelighed.

5.7. At CE-mærkningen ikke omfatter tjenesteydelser, er efter EØSU's opfattelse endnu en grund til at indføre en ny EU-mærkning for tilgængelighed i forbindelse med den europæiske lov om tilgængelighed. En mærkning for tjenesteydelsers tilgængelighed bør naturligvis også indebære en vis grad af viden om tilgængelighed hos det relevante personale.

5.8. EØSU vil gerne understrege, at direktivet bør indeholde en garanti mod forringelser af de eksisterende tilgængelighedsstandarder i medlemsstaterne. Underminering af eksisterende velfungerende mærkningsordninger vedrørende tilgængelighed bør ligeledes undgås. Det er samtidig vigtigt, at direktivet bruges til at undgå modstridende tilgængelighedskrav for de økonomiske operatører.

5.9. EØSU foreslår, at der tilføjes yderligere to definitioner i direktivet:

- en definition på »udbyder af tjenesteydelser« for at undgå enhver mulig misforståelse som følge af, at visse tjenesteudbydere, som er omfattet af direktivet, ikke falder under anvendelsesområdet for andre dele af EU-lovgivningen, der vedrører levering af tjenesteydelser
- en definition af »websted« for at undgå enhver mulig misforståelse i forbindelse med levering af visse funktioner på et givent websted gennem anvendelse af tredjepartswebsites. Alle websteder og disses funktioner med relation til produkter og tjenesteydelser, som falder under direktivets anvendelsesområde, bør udtrykkeligt være omfattet af en sådan definition.

⁽⁴⁾ Domstolens dom 2. maj 2006, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-217/04, ECLI:EU:C:2006:279.

5.10. EØSU finder det vigtigt, at man er særlig opmærksom på anvendelsen af de foreslåede bestemmelser vedrørende »grundlæggende ændringer« og »uforholdsmæssig stor byrde« med henblik på at undgå, at undtagelser fra direktivets generelle forpligtelser anvendes vilkårligt. EØSU anerkender, at det er nødvendigt med en vurdering af behovet for »grundlæggende ændringer« og brug af begrebet »uforholdsmæssig stor byrde« fra sag til sag. Det foreslås, at repræsentanter for det organiserede civilsamfund, herunder arbejdsmarkedets parter og ikke mindst repræsentanter for personer med handicap, bliver inddraget i forbindelse med anvendelsen af begreberne »grundlæggende ændringer« og »uforholdsmæssig stor byrde« i tilknytning til den markedsovervågning, som der i øvrigt lægges op til i direktivet.

5.11. EØSU foreslår, at bestemmelserne vedrørende håndhævelse af direktivet styrkes i forslaget. Det er vigtigt, at håndhævelsesorganerne medvirker til at skabe lige konkurrencevilkår for de økonomiske operatører i hele EU med henblik på at opfylde direktivets målsætning om fri cirkulation for tilgængelige produkter og tjenesteydelser på det indre marked. Et håndhævelsesorgan i én medlemsstat skal derfor være tvunget til at samarbejde med håndhævelsesorganer i andre medlemsstater. Håndhævelsesorganer bør desuden være udstyret med tilstrækkelig analytisk kapacitet og teknisk ekspertise. Dette vil bl.a. gøre det muligt for håndhævelsesorganer at vejlede alle relevante aktører om korrekt anvendelse af tilgængelighedskravene i det foreslåede direktiv.

5.12. EØSU understreger betydningen af en aktiv markedsovervågning for at undgå, at en effektiv og gennemsigtig gennemførelse af det foreslåede direktiv i alt for høj grad kommer til at afhænge af individuelle klager. En tilgang til markedsovervågning, der er baseret på individuelle klager, medfører en betydelig risiko for vilkårlig gennemførelse af direktivet og potentielt også forskellige vilkår for økonomiske operatører i medlemsstaterne — en situation, som direktivet netop er bragt til verden at undgå.

5.13. EØSU finder det positivt, at bilag I til direktivforslaget, som beskriver de funktionelle tilgængelighedskrav, som skal gælde, også inkluderer »forståelig« som et kriterium, der skal lette adgangen såvel for personer med intellektuelle handicap som for den brede offentlighed. Områderne, hvor »forståelig« er blevet valgt som relevant funktionelt krav, synes dog temmelige vilkårlige. EØSU anbefaler Kommissionen at overveje at medtage »forståelig« som et krav i forbindelse med alle relevante produkter og tjenester, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet og dets bilag.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 768/2005 af 26. april 2005 om oprettelse af et EF-fiskerikontrolagentur

(COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD))

og om

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: En europæisk grænse- og kystvagt og effektiv forvaltning af Europas ydre grænser

(COM(2015) 673 final)

og om

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og beslutning 2005/267/EF

(COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD))

(2016/C 303/15)

Ordfører: Giuseppe IULIANO

Medordfører: Cristian PÎRVULESCU

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union besluttede hhv. den 21. januar og den 4. februar 2016 under henvisning til artikel 114 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 ændring af Rådets forordning (EF) nr. 768/2005 om oprettelse af et EF-fiskerikontrolagentur«

(COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD))

og om

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: En europæisk grænse- og kystvagt og effektiv forvaltning af Europas ydre grænser«

(COM(2015) 673 final)

og om

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og beslutning 2005/267/EF«

(COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, der vedtog udtalelsen den 12. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 133 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU støtter generelt de forslag om ændringer af forordningerne, som Kommissionen har foreslået, men har visse bemærkninger.

1.2. De grænselukninger, som visse medlemsstater har foretaget, udgør en alvorlig risiko for udøvelsen af den frie bevægelighed. EU-institutionerne bør garantere Schengenrådets funktionsmåde. EØSU vedtog på sin plenarforsamling den 17. februar 2016 en vigtig resolution⁽¹⁾ til forsvar for Schengenrådet, hvori udvalget krævede af Rådet og medlemsstaterne, at de sikrer udøvelsen af den frie bevægelighed samt Schengenrådets konsolidering og udvidelse.

1.3. Schengenreglerne skal anvendes på ensartet vis i alle medlemsstater, hvorfor det bliver nødvendigt at vedtage nye juridisk bindende retsinstrumenter. EØSU er imidlertid ikke enig i Kommissionens forslag om, at der skal etableres systematisk og obligatorisk kontrol ved de ydre grænser for EU's borgere, da dette begrænser udøvelsen af en af de grundlæggende friheder.

1.4. For at sikre, at Schengen fungerer, skal de ydre grænser, som er fælles grænser, forvaltes i fællesskab af EU og medlemsstaterne. EØSU var den første institution, der foreslog oprettelsen af en europæisk grænsevagt.

1.5. Forslaget om at styrke Frontex' mandat med nyt udstyr og et hurtigt interventionshold på 1 500 grænsebetjente og eksperter bør ledsages af større gennemsigtighed med hensyn til styring og operationer og større ansvarlighed («accountability») for agenturet.

1.6. Samarbejdet mellem grænseagenturet og de nationale myndigheder skal forbedres. Agenturet bør styrke risikoanalysecentret og kan i den henseende sende forbindelsesofficerer til medlemsstaterne og få mandat til at evaluere den operationelle kapacitet og ressourcerne. EU bør sikre, at medlemsstaterne samarbejder om de grænseoperationer, der gennemføres af agenturet.

1.7. Agenturets ret til at intervenere, selv når en medlemsstat ikke har anmodet derom, er det mest følsomme element i Kommissionens forslag. EØSU støtter, at Kommissionen kan beslutte, at agenturet skal intervenere ved de ydre grænser, men kun i nødstilfælde og i henhold til en gennemsigtig procedure med omgående information til EU's lovgivende institutioner (Europa-Parlamentet og Rådet).

1.8. Koordineringen skal forbedres mellem de forskellige organer og institutioner, som har beføjelser med hensyn til grænsekontrol, overvågning af kyster, maritim sikkerhed, redningsaktioner til søs, told og fiskeri. Disse organer og institutioner skal imidlertid bevare deres respektive opgaver. Derfor foreslår EØSU, at der i forordningen henvises til »den europæiske grænsevagt«, og at ordet »kyst« slettes⁽²⁾.

1.9. Grænsekontrollen skal ikke »militariseres«. Grænsekontrollen skal ikke være af militær, men politimæssig karakter.

1.10. Når der ved de ydre grænser, det være sig kyst- eller landegrænser, befinder sig mennesker, hvis liv eller sikkerhed er i fare, bør den vigtigste opgave for kystvagten og andre institutioner, der er aktive på stedet, være at redde og på passende vis tage sig af disse mennesker. EØSU ønsker at bemærke, at et stort antal fordrevne fra krige i vores naboømråde i de seneste måneder har mistet livet ved Europas kyster og grænser, uden at myndighederne har iværksat de nødvendige rednings- og beskyttelsesoperationer.

1.11. EØSU mener, at Kommissionens forslag om at forbedre forvaltningen af de ydre grænser bør vedtages som supplement til ændringerne i det fælles asylsystem. Den nuværende krise skyldes EU's manglende evne til at udvikle et fælles asylsystem og yde passende beskyttelse til de hundreder af tusinder af fordrevne personer og asylsøgere, der ankommer til vores grænser. Visse regeringer har modsat sig Kommissionens forslag og Rådets beslutninger om iværksættelse af omfordelings- og genbosætningsprogrammer og nægtet af leve op til deres forpligtelser i henhold til traktaten og international ret.

⁽¹⁾ EUT C 133 af 14.4.2016, s. 1.

⁽²⁾ EUT C 177 af 18.5.2016, s. 57.

1.12. EØSU bemærker, at grænsemyndighederne i mange tilfælde ikke har overholdt princippet om non-refoulement, som fremgår eksplicit af international asylret og traktaten. Udvalget foreslår, at det nye integrerede system for forvaltning af de ydre grænser forbedrer garantien for, at menneskerettighederne overholdes.

1.13. For at samarbejde med agenturet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder foreslår EØSU, at en repræsentant for udvalget får sæde i det rådgivende forum. Udvalget foreslår endvidere, at den ansvarlige for grundlæggende rettigheder får en styrket rolle og således kan handle på eget initiativ og udvikle den klagemekanisme, som ombudsmanden har foreslået.

1.14. Udvalget minder om den situation af omsorgssvigt og mangel på beskyttelse, som tusindvis af uledsagede mindreårige, der som krigsfordrevne ankommer til EU's område, lider under i EU i øjeblikket, og opfordrer Kommissionen til at indføre hastende beskyttelsesforanstaltninger.

2. Baggrund

2.1. Med Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 blev der oprettet et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex).

2.2. EØSU udarbejdede en udtalelse ⁽³⁾, der støttede oprettelsen af Frontex og mindede om, at man ved grænserne skal respektere retten til asyl (princippet om non-refoulement) og sikre beskyttelsen af grundlæggende rettigheder.

2.3. Med forordning (EF) nr. 863/2007 blev der efterfølgende indført en mekanisme for oprettelse af hurtige grænseindsatshold, ligesom forordning (EF) nr. 2007/2004 blev ændret med hensyn til denne mekanisme, og de inviterede indsatsfolks opgaver og beføjelser blev fastlagt. Med denne ændring af forordningen har en medlemsstat mulighed for gennem agenturet at anmode om, at der på dens territorium indsættes hurtige grænseindsatshold bestående af behørigt uddannede eksperter fra andre medlemsstater.

2.4. EØSU udarbejdede en udtalelse ⁽⁴⁾, som hilste ajourføringen af forordningen velkommen. Udvalget henlede imidlertid opmærksomheden på nødvendigheden af, at beskyttelsen af menneskerettighederne og retten til asyl forbedres. Samtidig advarede det imod risikoen for en »militarisering« af overvågningen og kontrollen med de ydre grænser.

2.5. Direktiv 2008/115/EF (»tilbagesendelsesdirektivet«) fastsætter fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, »i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder (...) herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser«.

2.6. Den seneste ændring af Frontex fandt sted i oktober 2011 og førte til, at »grænsekontrol« blev defineret som et delt ansvar mellem EU og medlemsstaterne, og at der blev indført en integreret forvaltning. Der blev taget skridt til oprettelsen af europæiske hold af grænsevagter, men det er fortsat den enkelte medlemsstat, der anmoder om bistand fra agenturet. Samtidig blev Frontex' rolle i tilbagesendelsesoperationer styrket, ligesom agenturets mandat med hensyn til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder blev forbedret.

3. Forslag fra Kommissionen: En europæisk grænse- og kystvagt og mere effektiv forvaltning af de ydre grænser

3.1. Kommissionens forslag om at oprette en europæisk grænse- og kystvagt indgår i tiltagene som led i den europæiske dagsorden for migration for at styrke forvaltningen og sikringen af EU's ydre grænser og er et svar på behovet for at styrke kontrollen ved EU's ydre grænser i overensstemmelse med det ønske, indenrigsministrene formulerede den 20. november 2015 ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ EUT C 108 af 30.4.2004, s. 97.

⁽⁴⁾ EUT C 44 af 11.2.2011, s. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/>.

3.2. Den europæiske grænse- og kystvagt vil blive sammensat af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, som bygger på Frontex og medlemsstaternes myndigheder med ansvar for grænseforvaltning, som fortsat vil være ansvarlige for den daglige forvaltning af de ydre grænser.

3.3. Den nye europæiske grænse- og kystbevogtning vil råde over en hurtig indsatsreserve på 1 500 grænsebetjente og eksperter, der kan udsendes på mindre end tre dage, og teknisk udstyr, udfylde en opfølgings- og overvågningsfunktion, have ret til at intervenere, udføre kystbevogtningsopgaver, have mandat til at operere i tredjelande, garantere den indre sikkerhed og spille en større rolle med hensyn til tilbagesendelser. Et europæisk standardrejsedokument til tilbagerejse vil sikre, at de tilbagesendte i højere grad accepteres af tredjelande.

3.4. Kommissionen har også foreslået andre foranstaltninger til forvaltning af EU's ydre grænser og for at beskytte Schengenområdet uden indre grænser. Med henblik på yderligere at styrke de europæiske borgeres sikkerhed foreslår Kommissionen, at der indføres systematisk kontrol — med konsultation af relevante databaser — af alle, der rejser ind i eller forlader Schengenområdet. Forslagene vil bidrage til at forvalte migration mere effektivt, forbedre EU's indre sikkerhed og garantere princippet om fri bevægelighed for personer.

3.5. Kommissionen foreslår en specifik ændring af Schengengrænsekodeksen med henblik på at indføre obligatorisk og systematisk kontrol af EU's borgere, med konsultation af relevante databaser som f.eks. Schengeninformationssystemet, Interpols database over bortkomne og stjålne rejsedokumenter og de relevante nationale systemer for ydre land-, sø- og luftgrænser. Forslaget understreger tillige behovet for at kontrollere de biometriske data i EU-borgeres pas, når der er tvivl om passets ægthed eller indehaverens legitimitet. Fra nu af er kontrollen også obligatorisk ved udrejse fra Den Europæiske Union.

4. Generelle bemærkninger

4.1. På mødet i Det Europæiske Migrationsforum ⁽⁶⁾ den 26.-27. januar 2015 havde civilsamfundet, som var indkaldt af Kommissionen og EØSU, en debat med EU-institutionerne om den humanitære nødsituation i Middelhavsområdet og tilstrømningen af immigranter og asylansøgere. Efter konklusionerne fra forummet har Kommissionen taget en række initiativer til at forbedre asyl- og grænsepolitikken. Udvalget beklager imidlertid, at Rådet ikke har taget hensyn til forummets konklusioner. Mange af de nuværende problemer kunne have været undgået, hvis dets anbefalinger var blevet taget til følge.

4.2. Den nuværende krise udstiller de begrænsninger, modellen for forvaltning af de ydre grænser er forbundet med, og det utilstrækkelige i det nuværende Frontexmandat. EØSU har i flere udtalelser ⁽⁷⁾ lagt op til, at EU anser Schengenrådets ydre grænser for fælles grænser, og at ansvaret derfor skal deles mellem EU og medlemsstaterne.

4.3. EØSU var den første institution, der foreslog oprettelsen af en europæisk grænsevagt. Udvalget har desuden udarbejdet en række forslag ⁽⁸⁾ til beskyttelse af grundlæggende rettigheder som led i grænsekontrollen og tilbagesendelsespolitikken.

4.4. EØSU mener, at Kommissionens forslag om at forbedre forvaltningen af de ydre grænser bør vedtages som supplement til ændringerne i det fælles asylsystem. Den massive tilstrømning af fordrevne personer ved visse landes ydre grænser overstiger handleevnen og understreger, at Dublinsystemet ikke kan anvendes til at håndtere en så massiv tilstrømning af fordrevne personer og asylansøgere. Ansvaret bør deles på solidarisk vis. Udvalget foreslår:

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>.

⁽⁷⁾ EUT C 451 af 16.12.2014, s. 1, EUT C 458 af 19.12.2014, s. 7, EUT C 44 af 11.2.2011, s. 162.

⁽⁸⁾ EUT C 128 af 18.5.2010, s. 29.

4.4.1. at EU gennemfører nødplanen for omfordeling og iværksætter den permanente omfordelingsmekanisme, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 22. september 2015,

4.4.2. at genbosættelsesprogrammerne for overførsel af flygtninge fra lande uden for EU og deres etablering i EU udvides i samarbejde med tredjelandene og UNHCR, og

4.4.3. at der iværksættes nye programmer for omfordeling inden for EU med økonomiske incitamenter til de medlemsstater, der forpligter sig til dette. Omfordelingsmekanismen bør være permanent og effektiv og bygge på en fordelingsnøgle.

4.4.4. EØSU har ved flere lejligheder ⁽⁹⁾ udtalt, at Dublinsystemet bør ændres og erstattes af en ordning, som indebærer større intern solidaritet i EU, som tager hensyn til asylansøgnernes ønsker, og som sikrer, at ansvaret fordeles mellem medlemsstaterne.

4.5. Kommissionens forslag styrker den rolle, grænseagenturet spiller i forbindelse med tilbagesendelsesaktioner. Udvalget bemærker:

4.5.1. at den administrative procedure med henblik på udvisning bør være individuel, og at hver enkelt berørt person har ret til at fremsætte sine administrative og juridiske anbringender til myndighederne, og

4.5.2. at chartret eksplicit forbyder kollektive udvisninger og garanterer, at ingen kan udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling («non-refoulement»-princippet).

4.5.3. EØSU har advaret ⁽¹⁰⁾ om, at EU ikke bør betragte Tyrkiet som et »sikkert land« på asylområdet. Samtidig har FN's flygtningehøjkommissariat og flere NGO'er erklæret, at den nylige aftale mellem EU og Tyrkiet ikke lever fuldt op til international asylret. »Flygtninge har brug for at blive beskyttet, ikke afvist« ⁽¹¹⁾. Også Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedoniens beslutning om at lukke grænserne for flygtninge udgør en krænkelse af asylretten.

4.6. EØSU bifalder, at det rådgivende forum og den ansvarlige for grundlæggende rettigheder blev indført med reformen af Frontex-forordningen i oktober 2011, og glæder sig over, at der i det nye forslag til forordning er taget hensyn til nogle af de forslag, udvalget fremsatte ⁽¹²⁾ for at beskytte de grundlæggende rettigheder ved de ydre grænser.

5. Særlige bemærkninger

5.1. EØSU anbefaler en tilgang, der på én gang er integreret og præventiv med vægt på en opmærksom analyse af kendsgerningerne om mobiliteten ved EU's grænser, og som gør det muligt på et tidligt tidspunkt at forudse, hvor og hvornår de nationale myndigheder kunne få brug for bistand. Samtidig skal der fastsættes en række retningslinjer og indikatorer, som kan vise, i hvilken udstrækning dette integrerede system lever op til den komplekse opgave, som det er blevet tildelt. Erfaringerne med Schengensystemet og de tilhørende evalueringsprocedurer har betydning for etableringen af en lignende mekanisme til forvaltning af information og operationelle foranstaltninger.

⁽⁹⁾ EUT C 451 af 16.12.2014, s. 1.

⁽¹⁰⁾ EUT C 71 af 24.2.2016, s. 82.

⁽¹¹⁾ <http://www.unhcr.org/56ec533e9.html>.

⁽¹²⁾ Se fodnote 8.

5.2. Samtidig med at EØSU mener, at bestemmelserne om agenturets forpligtende afgørelser og dets interventionsret er nødvendige, mener udvalget, at EU skal anvende alle nødvendige midler for at sikre, at medlemsstaterne samarbejder om enhver operation, som agenturet iværksætter ved grænserne. EØSU støtter, at Kommissionen kan beslutte, at agenturet skal intervenere ved de ydre grænser, men kun i nødstilfælde og i henhold til en gennemsigtig procedure, som indebærer, at EU's lovgivende institutioner (Europa-Parlamentet og Rådet) omgående informeres. Dette er en central faktor for, at den integrerede og koordinerede tilgang til grænseforvaltningen kan lykkes. Denne tilgang bør ledsages af større gennemsigtighed og en konsolidering af evnen til at stå til ansvar med hensyn til styringen og operationerne.

5.3. EØSU mener, at koordineringen skal forbedres mellem de mange forskellige instanser, som har beføjelser med hensyn til kystbevogtning, grænsekontrol, told, maritim sikkerhed, redningsaktioner til søs, miljøbeskyttelse og fiskeri. Det er muligt at undgå overlapninger og opnå besparelser i hvert fald på EU's budget. Det skal imidlertid sikres, at disse organer og institutioner bevarer samtlige deres respektive opgaver, og at de ikke bliver underlagt en overbygning, som forfølger et sikkerhedsmål.

5.4. EØSU bifalder forslaget om at oprette et europæisk grænsebevogtningskorps bestående af 1 500 eksperter (grænsebetjente). Korpsets størrelse kan ændres med tiden som funktion af behovene. Den hastighed, hvormed disse grænsevagter sendes til grænseområderne, og den måde, hvorpå de samarbejder med grænsevagterne i de berørte områder, er vigtige faktorer.

5.5. En anden vigtig dimension af deres operationelle forberedelse er uddannelsen. EØSU mener, at det er nødvendigt at uddanne såvel EU-korpsets som medlemsstaternes grænsevagter. Agenturet bør påtage sig rollen som drivkraft for uddannelse og overførelse af god praksis mellem grænsevagterne i alle medlemsstater. Som led i uddannelsesprogrammerne bør der være særligt fokus på de grundlæggende rettigheder, da grænsevagterne vil være den første kontakt for flygtningene og immigranterne, som for de flestes vedkommende befinder sig i en særdeles sårbar position.

5.6. Det er positivt, at agenturet deltager i tilbagesendelsesoperationer. I betragtning af den opmærksomhed, som denne politik i fremtiden vil være genstand for, er det muligt, at de ressourcer, agenturet vil afsætte hertil, ikke vil være tilstrækkelige. I meddelelsen såvel som på operationelt plan bør der foretages en præcisering af modaliteterne, ifølge hvilke agenturet deltager i tilbagesendelsesaktiviteter, navnlig når det iværksætter operationer på eget initiativ. Agenturet bør endvidere sikre sig, at de tilbagesendelsesoperationer, det deltager i, foregår under fuld respekt for de pågældende personers grundlæggende rettigheder ⁽¹³⁾.

5.7. Agenturet skal samarbejde med de relevante myndigheder for at sikre passende modtagelsesomstændigheder for de personer, der skal sendes tilbage, herunder for så vidt angår deres sikkerhed. Udvalget finder, at overholdelse af menneskerettigheder er en forudsætning for indgåelsen af tilbagetagelsesaftaler med tredjelande, og afviser at, medlemsstaterne eller EU som helhed kan undertegne tilbagesendelsesaftaler med lande, der ikke har ratificeret de vigtigste internationale instrumenter til beskyttelse af menneskerettighederne, eller som systematisk har overtrådt disse ⁽¹⁴⁾.

5.8. Beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder bør være en prioritet for agenturet. Rettighederne gælder for alle og ikke blot for EU's borgere. Asylansøgere og indvandrere er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ⁽¹⁵⁾. EØSU er mere specifikt bekymret om overholdelsen af grundlæggende rettigheder i forbindelse med operationer, der gennemføres i tredjelande, princippet om ikkediskrimination i forbindelse med kontrol ved indrejse i EU, kollektiv udvisning og udvisning af immigranter og asylansøgere til lande, der ikke overholder menneskerettighederne, samt beskyttelse af særligt sårbare personer, såsom kvinder og uledsagede mindreårige.

⁽¹³⁾ Artikel 19 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder forbyder udtrykkeligt kollektive udvisninger og fastsætter, at ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.

⁽¹⁴⁾ Se fodnote 8.

⁽¹⁵⁾ Se fodnote 8.

5.9. For at sikre, at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder får den nødvendige opmærksomhed og støtte, foreslår EØSU at støtte agenturet ved at være repræsenteret i det rådgivende forum for grundlæggende rettigheder. Udvalget anbefaler desuden, at agenturet er åbent over for uafhængige evalueringer af dets procedurer og de operationer, det gennemfører. For så vidt angår den interne organisation mener udvalget, at udnævnelsen af en ansvarlig for grundlæggende rettigheder kan være tilstrækkeligt, forudsat at den ansvarlige råder over en solid arbejdsstruktur og udstyres med betydelige ansvarsområder og ressourcer.

5.10. EØSU bifalder indførelsen af et nyt europæisk rejsedokument for tredjelandsstatsborgere og anser indførelsen af dette dokument, som vil blive anvendt i forbindelse med disse personers tilbagesendelse, for nødvendig.

5.11. EØSU mener, at Schengenkodeksen kan ændres, forudsat at der gøres den nødvendige indsats for, at den kontrol, der gennemføres i forhold til EU-borgerne, hvad enten de kommer fra Schengenområdet eller ej, ikke lægger sig hindrende i vejen for deres mobilitet, som er en af deres grundlæggende friheder. En generalisering af kontrollen med anvendelse af mere eller mindre avancerede teknologiske midler vil bringe Schengensystemets levedygtighed i fare.

5.12. EØSU understreger, at der skal ske en åbning imod civilsamfundet på alle niveauer og som led i alle aktiviteter. Det minder om, at den rolle, civilsamfundet og borgerne har spillet, har haft afgørende betydning for, at situationen ikke er blevet endnu værre på det humanitære område, både i havene ud for medlemsstaterne og på landjorden i disse. Udvalget finder, at den bistand, der ydes til civilsamfundet, skal have højeste prioritet, da civilsamfundet søger at yde hjælp i ekstreme situationer, og de ressourcer, det råder over, er særdeles begrænsede.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en bæredygtig forvaltning af de eksterne flåder og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1006/2008

(COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD))

(2016/C 303/16)

Ordfører: Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union besluttede henholdsvis den 17. og den 22. december 2015 under henvisning til artikel 43, stk. 2, og artikel 304 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 en bæredygtig forvaltning af de eksterne flåder og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1006/2008«

(COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)).

Det forberedende arbejde henvises til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 11. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 146 stemmer for, 4 imod og 8 hverken for eller imod.

1. Konklusioner

1.1. EØSU støtter de mål, som Kommissionen forfølger med dette forslag, og mener derfor, det er nødvendigt at revidere den gældende forordning for at skabe forenkling, øge gennemsigtigheden, forbedre forvaltningen, sikre effektiv kontrol med reglernes anvendelse, stadfæste gensidigheden med tredjelande og bevare den ældgamle fiskeritradition i EU ved at sikre et bæredygtigt fiskeri.

1.2. Ikke desto mindre mener udvalget, at forslaget i sin nuværende form vil kunne skabe en vidtgående bureaukratisk og administrativ byrde for både Kommissionen, medlemsstaterne og operatørerne, som, hvis ikke der stilles de nødvendige tekniske, materielle og menneskelige ressourcer til rådighed, vil udhule den tilsigtede forenkling og fremprovokere negative sociale og økonomiske konsekvenser for både arbejdsgivere og arbejdstagere inden for fiskeriet.

1.3. EØSU opfordrer til, at der stilles tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer til rådighed for både den afdeling i Kommissionens Generaldirektorat for Maritime Anliggender og Fiskeri, som er ansvarlig for disse sager, og for medlemsstaternes kontrolmyndigheder, så de får mulighed for at udføre deres arbejde ordentligt.

1.4. Udvalget går ind for, at behandlingen af fiskeritilladelser foretages af medlemsstaterne, hvilket giver Kommissionen mulighed for at kontrollere tilladelsens gyldighed på baggrund af kriterier for udstedelse af tilladelse. Kommissionen vil således i sin egenskab af traktaternes vogter føre tilsyn med, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser.

1.5. EØSU opfordrer Kommissionen, Rådet (fiskeriministrene) og Europa-Parlamentet til at tage hensyn til de generelle og særlige bemærkninger i denne udtalelse.

2. Baggrund

2.1. Den fælles fiskeripolitik tager sigte på at bevare havets biologiske ressourcer og forvalte fiskeriet og de flåder, der udnytter disse ressourcer. Den fælles fiskeripolitik omfatter fiskeri i EU-farvande såvel som EU-fiskerfartøjers fiskeri uden for EU-farvande. Den fælles fiskeripolitik blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013.

2.2. Rådets forordning (EF) nr. 1006/2008 af 29. september 2008 regulerer udstedelse af tilladelser til EU-fartøjer til at fiske uden for EU-farvande og til tredjelandsfiskerfartøjer til at fiske i EU-farvande.

2.3. Kommissionen mener, at den gældende forordning om fiskeritilladelser bør revideres med henblik på at inkorporere målene for den nye fælles fiskeripolitik på en ordentlig måde og sikre overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1005/2008 af 29. september 2008 om en EF-ordning, der skal forebygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (IUU-fiskeri), og Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik.

2.4. Kommissionen fremhæver ligeledes de internationale forpligtelser, som Unionen har påtaget sig som aftalepart i FN's havretskonvention, som underskriver af FAO-aftalen om fremme af fiskerfartøjers overholdelse af internationale bevarings- og forvaltningsforanstaltninger på åbent hav og ifølge FAO's internationale handlingsplan for at forebygge, afværge og standse IUU-fiskeri.

2.5. Forslaget udvider anvendelsesområdet til spørgsmål såsom udstedelse af direkte tilladelser i tilfælde, hvor der ikke findes nogen gældende partnerskabsaftale om bæredygtigt fiskeri med det pågældende tredjeland, udstedelse af tilladelser og rapportering vedrørende hjælpefartøjer tilknyttet fiskerfartøjer, kontrol med omflagning, omfordeling af fiskerimuligheder, som ikke er udnyttet, og nødvendigheden af at fastsætte retsregler, som sætter Unionen bedre i stand til at overvåge aktiviteter, der udøves af EU-chartrede fiskerfartøjer, på grundlag af de regler, der er vedtaget af den relevante fiskeriforvaltningsorganisation.

2.6. Desuden omhandler forslaget en række andre spørgsmål såsom udveksling af oplysninger i elektronisk format mellem medlemsstaterne og Kommissionen, oprettelsen af et elektronisk register over Unionens fiskeritilladelser, regler for tredjelandsfartøjer, der fisker i EU-farvande, herunder oplysninger om deres fangster, som stemmer overens med dem, der finder anvendelse for EU-fiskerfartøjer, samt muligheden for at Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter og eventuelt gennemførelsesretsakter, der finder umiddelbar anvendelse.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU støtter de mål, som Kommissionen forfølger med dette forslag, dvs. at styrke EU's kapacitet til overvågning af sin fiskerflåde, når den fisker uden for EU-farvande, uanset under hvilke forhold dens aktiviteter i øvrigt finder sted, under hensyntagen til behovet for at finde den rette balance mellem på den ene side strengere kontrol med EU-flåden og på den anden side lettelse af arbejdsbyrden både på EU-niveau og i de nationale forvaltninger. Udvalget mener, det er nødvendigt at revidere den gældende forordning for at skabe forenkling, øge gennemsigtigheden, forbedre forvaltningen, sikre effektiv kontrol med reglernes anvendelse, stadfæste gensidigheden med tredjelande og bevare den ældgamle fiskeritradition i EU ved at sikre et bæredygtigt fiskeri.

3.2. Ikke desto mindre mener udvalget, at forslaget i sin nuværende form — hvor det ikke specificeres, hvilke redskaber der vil egne sig til at forenkle systemet — vil kunne skabe en vidtgående bureaukratisk og administrativ byrde, som, hvis ikke der stilles de nødvendige tekniske, materielle og menneskelige ressourcer til rådighed, vil udhule den tilsigtede forenkling. Det er nødvendigt at indføre en procedure for udstedelse af tilladelser, som er effektiv og sikrer, at disse er lovlige, men som samtidig er både enkel og hurtig. I modsat fald vil det få alvorlige konsekvenser for operatørerne i EU, som vil komme til at lide under forsinkelserne i forbindelse med udstedelsen af tilladelser, og som derfor vil komme til at miste fangstdage og blive ramt ud fra et socialt og et økonomisk perspektiv.

3.3. EØSU er bekendt med manglen på medarbejdere i såvel den afdeling i Kommissionens Generaldirektorat for Maritime Anliggender og Fiskeri, som er ansvarlig for disse sager, som i medlemsstaternes kontrolmyndigheder. Derfor opfordrer udvalget til, at der stilles tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer til rådighed, så de pågældende får mulighed for at udføre deres arbejde ordentligt.

3.4. Udvalget understreger endnu en gang, at Kommissionen spiller en vigtig rolle i hele denne proces, og går ind for, at behandlingen af fiskeritilladelser foretages af medlemsstaterne, hvilket giver Kommissionen mulighed for at kontrollere tilladelsens gyldighed på baggrund af kriterier for udstedelse.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Efter EØSU's opfattelse burde definitionen af »observatørprogram« i artikel 3, litra f, ud over en ordning, der gennemføres i en regional fiskeriforvaltningsorganisations regi, også dække ordninger i medlemsstatsregi. Formålet hermed skulle ikke blot være at kontrollere, at fartøjet overholder reglerne, men også ske med henblik på indsamling af data.

4.2. Forslagets artikel 5, stk. 1, litra d, slår fast, at flagmedlemsstaten kun må udstede en fiskeritilladelse, hvis operatøren og fiskerifartøjet i 12-månedersperioden forud for ansøgningen om fiskeritilladelse ikke er blevet idømt sanktioner for en alvorlig overtrædelse. EØSU mener, at dette kriterium for udstedelse af en fiskeritilladelse bør fjernes, fordi det kan betyde, at operatøren straffes dobbelt, uforholdsmæssigt og på diskriminerende vis. Efter udvalgets opfattelse indeholder forordningerne (EF) nr. 1224/2009 (om kontrol) og (EF) nr. 1005/2008 (om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri) allerede procedurer og sanktioner for alvorlige overtrædelser begået såvel inden for som uden for EU's farvande.

4.3. Ifølge artikel 7, stk. 5, skal flagmedlemsstaten på anmodning af Kommissionen nægte udstedelse af tilladelse eller suspendere eller inddrage samme i tilfælde af »overordnede politiske årsager« ... Denne formulering er efter EØSU's opfattelse for uklar og kan give anledning til situationer med manglende retssikkerhed for operatørerne, alt efter hvad Kommissionen i de enkelte sager vurderer, er »overordnede politiske årsager«. Artiklen bør gøre det klart, at en tilladelse kan nægtes, suspenderes eller inddrages på Kommissionens anmodning, hvis denne mener, at der er en alvorlig risiko for overtrædelse.

4.4. I artikel 8 fastlægges det, at et EU-fiskerifartøj kun må fiske i et tredjelands farvande, hvis det pågældende tredjeland er kontraherende part eller ikkekontraherende samarbejdspart i en RFFO. EØSU henleder opmærksomheden på Guinea-Bissau, som EU har en partnerskabsaftale om bæredygtigt fiskeri med, men som ikke er hverken kontraherende part eller ikkekontraherende samarbejdspart i Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet (ICCAT). Udvalget mener derfor ikke, at EU bør gå ind i spørgsmål, som berører tredjelands suverænitæt. Desuden ville et sådant krav kunne påføre EU's flåde en konkurrencemæssig ulempe i forhold til flåder fra tredjelande, som ikke ville skulle opfylde det pågældende krav. Under alle omstændigheder opfordrer EØSU Kommissionen til at fortsætte sine bestræbelser via fiskeripartnerskabsaftalen, så Guinea-Bissau kan adeltage i ICCAT's arbejde med det formål at sikre en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne.

4.5. Hvad angår artikel 12, stk. 3 og 4, bekymrer det EØSU, at Kommissionen kan forhale proceduren for udstedelse af fiskeritilladelser.

4.6. Med hensyn til artikel 13 og 14, som omhandler omfordeling af uudnyttede fiskerimuligheder tildelt i henhold til partnerskabsaftaler om bæredygtigt fiskeri, opfordrer udvalget Kommissionen til at sikre, at der er konsekvens, så der sker omfordeling af fiskerimuligheder i såvel EU-farvande som i henhold til de bilaterale fiskeriaftaler med tredjelande såsom Norge.

4.7. Ifølge artikel 18, litra c, må en flagstat kun udstede en fiskeritilladelse, hvis operatøren har fremlagt dokumentation for, at det planlagte fiskeri er bæredygtigt, på basis af følgende elementer: en videnskabelig vurdering fra tredjelandet og/eller en regional fiskeriforvaltningsorganisation og flagmedlemsstatens gennemgang af den videnskabelige vurdering på grundlag af en vurdering foretaget af medlemsstatens nationale videnskabelige institut. Udvalget mener, at denne sidste gennemgang, der skal foretages af flagmedlemsstaten, bør fjernes.

4.8. Ifølge artikel 19, stk. 2, har Kommissionen 15 dage til at undersøge den dokumentation, der er blevet fremlagt af medlemsstaterne, og hvis der er problemer med et fartøj (fartøj og/eller fartøjsejer), har den to måneder til at gøre indsigelse mod udstedelsen af en fiskeritilladelse. Anvendelsen af denne bestemmelse vil kunne medføre en betydelig forsinkelse i udstedelsen af direkte fiskeritilladelser.

4.9. Ifølge artikel 27 skal flagmedlemsstaten underrette Kommissionen om fiskeritilladelsen, senest 15 kalenderdage før det planlagte fiskeri på åbent hav indledes. I tråd med ovenstående mener EØSU, at fristen på 15 dage bør udgå, og at det blot bør angives, at Kommissionen skal have besked, »inden« aktivitetene indledes.

4.10. EØSU finder det yderst hensigtsmæssigt, at al udveksling af information mellem Kommissionen og medlemsstaterne samt i forhold til tredjelande sker elektronisk. Ligeledes mener udvalget, det er nødvendigt at oprette et elektronisk register for fiskeritilladelser.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

Følgende tekst i sektionens udtalelse blev ændret til fordel for ændringsforslag vedtaget på plenarforsamlingen, men fik dog tilslutning fra over en fjerdedel af de afgivne stemmer (forretningsordenens artikel 54, stk. 4):

Punkt 4.2

Forslagets artikel 5, stk. 1, litra d, slår fast, at flagmedlemsstaten kun må udstede en fiskeritilladelse, hvis operatøren og fiskerfartøjet i 12-månedersperioden forud for ansøgningen om fiskeritilladelse ikke er blevet idømt sanktioner for en alvorlig overtrædelse. EØSU mener, at det er nødvendigt at idømme en operatør, som gør sig skyldig i en alvorlig overtrædelse, passende sanktioner. Manglende udstedelse af en fiskeritilladelse, betyder ikke, at operatøren straffes dobbelt, men er blot anvendelse af et kriterium for udstedelse af fiskeritilladelse. Desuden mener udvalget, at denne foranstaltning i givet fald udelukkende bør anvendes, når der er tale om endelige domme.

Begrundelse

Der kan blive tale om en **dobbelt sanktion**, som er **ude af proportioner**, idet operatøren og fartøjets kaptajn underkastes ikke blot de sanktioner, der er fastsat i artikel 90 til 92 i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, og i artikel 42 til 47 i Rådets forordning (EF) nr. 1005/2008 af 29. september 2008 om en EF-ordning, der skal forebygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, men derudover også risikerer at miste muligheden for at få en tilladelse.

De nævnte artikler indeholder allerede strenge sanktioner mod operatører, som begår alvorlige overtrædelser — lige fra økonomiske sanktioner (mindst fem gange værdien af de fiskevarer, der er opnået ved den alvorlige overtrædelse) til følgende supplerende sanktioner:

- 1) beslaglæggelse af det fartøj, der er involveret i overtrædelser
- 2) midlertidig arrest af fartøj
- 3) konfiskation af forbudte fiskeredskaber, fangster eller fiskevarer
- 4) suspension eller inddragelse af fisketilladelse
- 5) nedsættelse eller fjernelse af fiskerirettigheder
- 6) midlertidig eller permanent fjernelse af retten til at opnå nye fiskerirettigheder
- 7) midlertidig eller permanent udelukkelse fra offentlig bistand eller støtte
- 8) suspension eller inddragelse af den status som godkendt økonomisk aktør, der er indrømmet i henhold til artikel 16, stk. 3.

Artikel 92 i forordning (EF) nr. 1224/2009 fastlægger ligeledes et pointsystem for alvorlige overtrædelser. Når det samlede antal point er lig med eller overstiger et nærmere fastsat antal point, suspenderes fiskerilicensen automatisk i en periode på mindst to måneder. Perioden er fire måneder, hvis fiskerilicensen suspenderes for anden gang, otte måneder, hvis fiskerilicensen suspenderes for tredje gang, og et år, hvis fiskerilicensen suspenderes for fjerde gang som følge af at indehaveren af licensen tildeles det fastsatte antal point. Såfremt indehaveren tildeles det fastsatte antal point for femte gang, inddrages fiskerilicensen permanent.

Desuden mener vi, at den foreslåede foranstaltning strider imod **princippet om ikke-forskelsbehandling**, da samme overtrædelser ikke medfører samme sanktioner i og uden for EU-farvande. For samme overtrædelse idømmes dem, som fisker uden for EU-farvande, en supplerende sanktion, idet de mister muligheden for at få en fiskeritilladelse i en periode på 12 måneder. Det vil sige, at der skabes en dobbeltstandard for samme overtrædelser.

Afstemmingsresultat:

Stemmer for: 92

Stemmer imod: 50

Hverken for eller imod: 23

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008

(COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD))

(2016/C 303/17)

Ordfører: Vladimír NOVOTNÝ

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 4. februar 2016 og den 18. februar 2016 under henvisning til artikel 192, stk. 1, artikel 207 og artikel 304 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 kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008«

(COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 11. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 153 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Udvalget anbefaler uforbeholdent, at EU og de enkelte medlemsstater vedtager »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008« **som udgangspunkt for ratificeringen af Minamatakonventionen.**

1.2. Kviksølvemissioner udgør et verdensomspændende problem, som kræver en global løsning, og Minamatakonventionen er en sådan løsning. EU er sammen med Japan hoveddrivkraften, når det gælder om at mindske den byrde, som kviksølv udgør for miljøet (og befolkningen), men vi er nødt til at gøre os klart, at kviksølv og kviksølvforbindelser er elementer, som vil forblive i miljøet for altid.

1.3. Udvalget konstaterer, at EU's systematiske indsats i forbindelse med problematikken omkring kviksølv, både på globalt niveau og navnlig inden for EU's egne grænser, har medført en reduktion på 75 % af de menneskeskabte emissioner af kviksølv i EU siden 1990, og at de vedtagne retsregler vil sikre en fortsat, gradvis reduktion.

1.4. EØSU anbefaler, at supplerende foranstaltninger iværksat af EU vil være i tråd med den ratificerede Minamatakonvention, når denne træder i kraft. Udvalget er overbevist om, at de lovgivningsmæssige rammer, som først og fremmest regulerer emissionerne, men også fremstillingsprocesserne og produkterne, er tilstrækkelige til at opfylde de forpligtelser, som følger af konventionen, uden at sætte EU's samlede konkurrenceevne over styr.

1.5. EØSU finder det afgørende, at en passende del af EU's videnskabs- og forskningskapacitet øremærkes til problematikken omkring kviksølv og alternativerne til kviksølv i fremstillingsprocesser og produkter.

1.6. Når først Minamatakonventionen er blevet ratificeret, anbefaler udvalget desuden, at de relevante EU-organer sammen med de medlemsstater, der har underskrevet konventionen, deltager i det første møde mellem parterne i konventionen om kviksølv (COP1), som er ved at blive forberedt. Her kan de bidrage med den nyeste viden, som kan muliggøre en yderligere reduktion af de menneskeskabte emissioner af kviksølv og anvendelsen heraf i produkter og fremstillingsprocesser.

2. Indledning

2.1. Kviksølv forekommer naturligt i jorden, med en gennemsnitlig forekomst på ca. 0,05 mg/kg af jordens skorpe, med betydelige lokale variationer. Kviksølv findes også i meget små mængder i biosfæren. Kviksølv optages af planter, hvilket forklarer, at det findes i brændstoffer såsom kul, olie og naturgas — men også i biobrændstoffer. Når det gælder udledning af kviksølv, er der stort set ingen forskel mellem forbrænding af biomasse og forbrænding af kul. Problematikken omkring kviksølv og udledningen heraf er beskrevet i detaljer i dokumenter fra De Forenede Nationers Miljøprogram (UNEP) ⁽¹⁾.

2.2. Når det én gang er udledt, forbliver kviksølv i miljøet, hvor det cirkulerer mellem luft, vand, aflejringer, jord og organismer i forskellige former. Dets form kan ændres (primært ved mikrobiel metabolisme) til methylkviksølv, som har evnen til at ophobes i organismer og navnlig i fødekæden i vand (fisk og havpattedyr). Grunden til, at kviksølv og andre tungmetaller ses som en global miljøtrussel, er, at de er bioakkumulerbare og i stand til at sprede sig over lange afstande i atmosfæren.

2.3. I visse dele af verden, ikke mindst uden for EU, bliver en betydelig del af befolkningen eksponeret for kviksølv i et omfang, der ligger langt over det sikre niveau. Ifølge de bedste skøn ligger de menneskeskabte emissioner af kviksølv til atmosfæren på globalt set 1 960 ton om året, hvoraf de 87,5 ton stammer fra EU (4,5 % af den totale mængde). Den direkte udledning af kviksølv i vandet ligger på ca. 900 ton om året på verdensplan, og bidraget fra naturlige emissioner (erosion af klipper og vulkansk aktivitet) udgør ligeledes omkring 900 ton om året. En oversigt over menneskeskabte kviksølvemissioner findes i bilag 1.

2.4. Trods et fald i det globale kviksølvforbrug (den globale efterspørgsel er mindre end det halve af, hvad den var i 1980) og lave priser, bliver der stadig væk produceret kviksølv ved minedrift i en række lande i forskellige dele af verden. De største producenter er Kina og Kasakhstan. I Europa blev den primære produktion indstillet allerede i 2003, men kviksølv udskilles som et biprodukt af andre udvindingsprocesser og behandling af mineralske råstoffer. Dette kviksølv klassificeres som affald og behandles i overensstemmelse med affaldslovgivningen.

2.5. Store mængder kviksølv finder også vej til verdensmarkedet — som følge af konvertering eller lukning af kloralkalialæg — fra lande, hvor handel med kviksølv i modsætning til i EU endnu ikke er blevet forbudt.

2.6. Emissioner fra forbrænding af kul og forbrændingsprocesser, herunder i forbindelse med stålproduktion og produktion af ikke-jernholdige metaller, udgør den væsentligste kilde til de menneskeskabte emissioner og fremfor alt til forurening med kviksølvforbindelser i områderne omkring de berørte punktkilder i EU. Vurdering af de forskellige muligheder omfatter både tilbageholdelse af kviksølv kombineret med tilbageholdelse af andre elementer i rensningen af røggas såvel som processer særligt rettet mod tilbageholdelse af kviksølv, hvor sådanne selektive processer giver mening.

2.7. En anden væsentlig kilde til menneskeskabte emissioner, navnlig af frit kviksølv, er anvendelsen af amalgam i tandfyldninger. Det ser ud til, at emissionerne på dette område (frem for alt i vand) er langt nemmere at kontrollere, og at de tilgængelige teknologier hertil i vidt omfang anvendes i den udviklede verden.

2.8. Udvalget har allerede givet udtryk for civilsamfundets holdning til spørgsmålet om skadelig udledning af kviksølv og kviksølvforbindelser i tidligere udtalelser, som denne udtalelse indgår i naturlig forlængelse af ⁽²⁾.

⁽¹⁾ UNEP, 2013. Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport. UNEP Chemicals Branch, Genève, Schweiz.

⁽²⁾ EUT C 318 af 23.12.2006, s. 115.
EUT C 168 af 20.7.2007, s. 44.
EUT C 132 af 3.5.2011, s. 78.

3. Kommissionens dokument

3.1. Unionen og 26 medlemsstater har underskrevet en ny international konvention om kviksølv. Den globale konvention, som har fået navnet Minamatakonventionen, omfatter hele kviksølvcyklussen, lige fra udvindingen af kviksølv i miner og til håndteringen af kviksølvaffald med det formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod menneskeskabte udledninger af kviksølv og kviksølvforbindelser til luft, vand og jord. EU og de fleste af medlemsstaterne har underskrevet denne nye konvention om kviksølv, som allerede har indhentet 128 underskrifter og indtil nu er blevet ratificeret af 25 deltagende parter ⁽³⁾.

3.2. En grundig vurdering af EU-retten har afsløret et begrænset antal huller i lovgivningen, som skal lukkes for at sikre, at Unionens lovgivning er i fuld overensstemmelse med konventionen ⁽⁴⁾. Forslaget til forordning har til formål at lukke disse huller, som vedrører følgende:

- import af kviksølv
- eksport af visse produkter tilsat kviksølv
- anvendelse af kviksølv i visse fremstillingsprocesser
- nye anvendelser af kviksølv i produkter og fremstillingsprocesser
- anvendelse af kviksølv i småguldminedrift og forarbejdning
- anvendelse af kviksølv i tandfyldningsamalgam.

3.3. Af hensyn til den juridiske klarhed bør de af konventionens forpligtelser, som endnu ikke er gennemført i EU-retten, integreres i en enkelt retsakt.

3.4. Det er nødvendigt at øge sammenhængen og den juridiske klarhed. Derfor skal dette forslag ophæve og erstatte forordning (EF) nr. 1102/2008, idet det overtager de væsentligste forpligtelser, hvor det stadig er nødvendigt.

3.5. Målene for dette initiativ stemmer ligeledes overens med Europa 2020-strategiens mål om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Forslaget bidrager til at skabe lige globale vilkår for de industrielle processer, som anvender eller udsletter kviksølv og kviksølvforbindelser, og fremstillingen af og handlen med produkter tilsat kviksølv, og øger således den europæiske industris konkurrencedygtighed.

3.6. Derudover tilstræbes det, hvor det er muligt, at forenkle og tydeliggøre gældende ret for at muliggøre en bedre og mere effektiv gennemførelse.

3.7. I konsekvensanalysen blev det konkluderet, at ratificering og gennemførelse af Minamatakonventionen vil give EU betydelige fordele for miljøet og menneskers sundhed, navnlig takket være den forventede reducere af kviksølvemissioner fra andre dele af verden.

4. Generelle bemærkninger

4.1. Udvalget bifalder vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forslag til forordning, da dette dokument er kulminationen på en langvarig indsats rettet mod at skabe et ansvarligt retligt miljø, som gør det muligt at opnå en global, langsigtet og varig begrænsning af de uønskede virkninger af kviksølv og kviksølvforbindelser. Udvalget konstaterer, at forslaget til forordning lever fuldt ud op til det primære formål, som er at beskytte sundheden og miljøet mod de skadelige virkninger af kviksølv.

⁽³⁾ <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>.

⁽⁴⁾ Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, konsekvensanalyse, bilag til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008, og forslag til Rådets forordning om indgåelse af Minamatakonventionen om kviksølv, SWD[2016] 17 final.

4.2. EØSU sætter stor pris på det bidrag, som ikke blot EU's institutioner, men også de forskellige medlemsstater har leveret i forbindelse med udformningen og forhandlingen af Minamatakonventionen og ratificeringen heraf.

4.3. Udvalget bifalder også den konsekvente anvendelse af de vigtige principper om nærhed og proportionalitet i hele processen, såvel før som nu, uden at dette skader de retsakter, der er blevet vedtaget i såvel hele EU som på globalt plan.

4.4. Udvalget er overbevist om, at den indsats, Europa har leveret, vil bidrage til at sikre en hurtig ratificering af Minamatakonventionen inden udgangen af 2016 og en rimelig begrænsning af sundheds- og miljørisici som følge af menneskeskabte kvikksølvemissioner og anvendelsen af kvikksølv i hele verden. Udvalget giver desuden udtryk for sin overbevisning om, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning ikke bør og ikke vil overskride kravene i Minamatakonventionen.

5. Særlige bemærkninger

5.1. EØSU sætter i øvrigt pris på, at forordningen afspejler resultaterne af høringerne af de berørte parter i EU samt af drøftelserne af Minamatakonventionen i ekspertgrupper under De Forenede Nationers Miljøprogram (UNEP). Udvalget roser Kommissionen for at have foretaget et meget krævende og omfattende analysearbejde, som er mundet ud i forslaget til forordning.

5.2. Udvalget er enig med Kommissionen i, at handelsrestriktioner, som går videre end kravene i konventionen, dvs. fastsættelse af et ubetinget forbud mod import af kvikksølv, ikke er berettiget, da de vil være dyrere for EU-industrien og ikke indebære betydelige miljømæssige fordele.

5.3. Udvalget er ligeledes enig i Kommissionens holdning, der fremgår af forslaget til forordning, og som går ud på, at restriktioner for eksport af visse produkter tilsat kvikksølv ikke er berettiget, da brug og udledning af kvikksølv i miljøet i vidt omfang vil forblive uændret, og kvikksølvemissionerne som følge af et sådant forbud risikerer at blive mere omfattende i tredjelande.

5.4. Udvalget bifalder ligeledes uden forbehold (i overensstemmelse med konklusionerne på høringerne og resultaterne af analyserne) argumentet om, at restriktioner for anvendelse af kvikksølv i visse fremstillingsprocesser og for anvendelsen af kvikksølv i nye fremstillingsprocesser bør stå i forhold til de dermed forbundne risici og ske i tråd med en mere langsigtet teknologisk udviklingsproces.

5.5. Udvalget er ikke desto mindre enig i Minamatakonventionens bestemmelser om, at parterne skal træffe foranstaltninger for at hæmme udviklingen af nye fremstillingsprocesser, hvori der anvendes kvikksølv, og produktion og markedsføring af nye produkter tilsat kvikksølv.

5.6. Udvalget konstaterer, at anvendelsen af direktiv 2001/80/EF om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg har medført en væsentlig begrænsning af udledningen af kvikksølv i energisektoren, som via atmosfærisk deposition er den økonomiske aktivitet, som bidrager mest til de menneskeskabte emissioner af kvikksølv og kvikksølvforureningen af jord og vand. Denne tendens ser desuden ud til at fortsætte. Siden 1990 er det lykkedes EU at nedbringe sine menneskeskabte kvikksølvemissioner med mere end 75 % ⁽⁵⁾, og en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner vil i høj grad bidrage til at reducere kvikksølvemissionerne yderligere. I lighed med Kommissionen er EØSU overbevist om, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at ændre eller supplere de krav, der fremsættes i direktivet om industrielle emissioner, og som særligt omhandler kvikksølvemissioner.

⁽⁵⁾ Kilde: EEA, Trends in Emissions of Heavy Metals http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart_3.

5.7. EØSU bifalder de foreslåede metoder til at begrænse kviksølvemissioner fra industrielle processer på grundlag af begrebet bedste tilgængelige teknikker og disses referencedokumenter (BREF-dokumenter).

5.8. Udvalget understreger, at det er nødvendigt at vedtage lovbestemmelser om permanent og sikker oplagring af kviksølv, der er taget ud af det industrielle produktionskredsløb, i egnede geologiske strukturer, f.eks. nedlagte saltminer. EØSU opfordrer Kommissionen til hurtigst muligt at definere kriterier for oplagringsfaciliteter og krav til lagring af kviksølvforurenede affald.

5.9. Udvalget bifalder Kommissionens afbalancerede tilgang til spørgsmålet om anvendelse af amalgam i tandplejen på baggrund af den nyeste videnskabelige viden. Udvalget mener, at de krav til udstyr, som stilles til tandklinikker, dvs. pligten til at anvende kviksølvfiltre og restriktionen af anvendelsen af tandfyldningsamalgam i indkapslet form, er tilstrækkelige til effektivt at begrænse mængden af kviksølvaffald i miljøet og beskytte menneskers sundhed⁽⁶⁾. Samtidig henleder EØSU opmærksomheden på de mulige risici, der endnu ikke er særligt kendte og ikke er blevet beskrevet i detaljer, og som nye tandlægematerialer, der skal erstatte amalgam, kan udgøre.

5.10. Samtidig henleder EØSU opmærksomheden på stigningen i udgifterne til ydelser på de offentlige sundhedsbudgetter og de mulige konsekvenser af sundhedsmæssig og social art på visse patientgrupper, hvis disse udgifter skulle blive skubbet over på dem.

Bruxelles, den 25. maj 2016

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁶⁾ Scientific Committee on Health and Environmental Risks (SCHER): Opinion on the environmental risks and indirect health effects of mercury from dental amalgam (update 2014).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om anvendelsen af 470-790 MHz-frekvensbåndet i EU

(COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD))

(2016/C 303/18)

Ordfører: Raymond HENCKS

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede henholdsvis den 16. februar 2016 og den ... under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om anvendelsen af 470-790 MHz-frekvensbåndet i EU«

(COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som vedtog sin udtalelse den 3. maj 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 26. maj 2016, følgende udtalelse med 167 stemmer for og 3 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder Kommissionens forslag med henblik på en koordineret frigivelse, som tilpasses et bestemt valg af tidspunkt, af de kapaciteter, der for nyligt er blevet tilgængelige på 694-790 MHz-frekvensbåndet (det såkaldte »700 MHz-bånd«). Frekvensbåndet vil kunne udnyttes af operatørerne af mobilkommunikation til at tilbyde trådløse højhastighedstjenester inden for rammerne af den avancerede 4. generations teknologi og den fremtidige 5. generation og vil samtidig reducere den geografiske IT-kløft med en bedre dækning i områderne og en højere transmissionshastighed.

1.2. Udvalget frygter imidlertid, at de prisomkostninger, der følger af den nye teknologi anvendt med 700 MHz-frekvensbåndet, såvel som overbudte salgspriser af de nye kapaciteter vil medføre yderligere uoverkommelige byrder for forbrugerne i en større og større befolkningsgruppe samt for visse mindre virksomheder i en sådan grad, at et stort antal udsatte personer ikke vil have de økonomiske midler til at kunne tage del i den nye, digitale udvikling. EØSU opfordrer derfor medlemsstaterne til at etablere en kompensationsordning, inden for rammerne af EU's statsstøtteregele, for at undgå en ny forværring af den økonomiske kløft.

1.3. 700 MHz-frekvensbåndets fysiske radiospredningskarakteristika vil formodentlig genoplive debatten om de potentielle konsekvenser for sundheden ved eksponering af elektromagnetiske felter. EØSU opfordrer igen⁽¹⁾ Kommissionen til at videreføre sit arbejde på dette område, under anvendelse af forsigtighedsprincippet, navnlig da der fortsat er brug for videre forskning.

1.4. EØSU opfordrer medlemsstaterne til at kontrollere, når de tildeler brugsrettigheder til 700 MHz-frekvensbåndet til trådløse elektroniske bredbåndskommunikationstjenester, at de forskellige offentlige transportnet råder over til de kanaler, der er nødvendige for at sikre en god dækning.

⁽¹⁾ EUT C 242 af 23.7.2015, s. 31.

1.5. Endelig opfordrer EØSU Kommissionen til at overvåge situationens udvikling meget nøje og intervenere, inden for rammerne af sine beføjelser på dette område, ved den mindste risiko for en opsplitning af det indre marked, da visse medlemsstater allerede har tildelt de nye frekvenskapaciteter ved auktionssalg og allerede har påbegyndt deres nationale procedurer for anvendelsen af disse kapaciteter.

2. Indledning/baggrund

2.1. Efter opgivelsen af analogt TV og overgangen til jordbaseret digitalt TV, der indebærer, at teknologierne optager en meget mindre bred radiofrekvens, end det var tilfældet med de analoge teknologier, er der opnået betydelige besparelser inden for båndbredden (ca. 18 % af de samlede ressourcer) som følge af den forrige frigørelse af den digitale dividende for 800 MHz-båndet for mobilkommunikation.

2.2. Den for øjeblikket anvendte frekvens i jordbaseret TV findes inden for det såkaldte UHF-bånds lave frekvenser (470 til 862 MHz), som har mere robuste fysiske radiospredningskarakteristika (mindre dæmpning end det er tilfældet i højere frekvenser).

2.3. Disse frekvenser adskiller sig ved, at signalet udsendes over en større afstand og med en større indtrængningsevne, som især er tilpasset dækning i landområder og til udsendelse i bygninger. Frigivelsen af de meget værdifulde lave frekvenser til tovejshøjhastighedsmobilkommunikation har også vist sig at være gavnligt i forhold til omkostningerne til netværkskonstruktionen (da de kræver et lavere antal sendere eller transmissionsstationer) og med hensyn til offentlige finanser på grund af salget af brugsrettigheder til disse frekvenser til operatørerne i overensstemmelse med specifikke regler, som er fastsat af myndighederne for regulering af elektronisk kommunikation. Derfor kaldes disse frekvenser sommetider for »guldfrekvenser«. Mobilkommunikationsoperatørerne og de audiovisuelle operatører kæmper mod hinanden, når myndighederne tildeler de nævnte frekvenser.

2.4. På nuværende tidspunkt bruges 470-790 MHz-frekvensbåndet til udsendelse af audiovisuelle medietjenester, herunder jordbaseret digitalt TV, og til gennemførelsen af særlige programmer og begivenheder (»PMSE-udstyr«, såsom trådløse mikrofoner og øresnegle, som bruges til shows og til transmission af instrukser fra kontrolrummet i TV-studier). De frekvenser, der aktuelt anvendes til den seneste, teknologiske generation af mobilkommunikation, er frekvensbåndene 800 MHz, 900 MHz, 1 800 MHz og 2 600 MHz.

2.5. På den verdensomspændende radiokonference i 2012 blev det besluttet at tildele en større del af de frigjorte frekvenser i 470-790 MHz-frekvensbåndet (det såkaldte 700 MHz-bånd) i Europa og Afrika til mobile bredbåndstjenester.

2.6. Denne tildeling til mobile tjenester på 700 MHz-frekvensbåndet, der tilbyder øget højhastighedskapacitet, lever fuldstændigt op til formålet med EU's flerårige program for radiofrekvenspolitik, ifølge hvilket forbrugerne skal have hastigheder på mindst 30 Mb/s til rådighed inden 2020.

2.7. Ifølge Kommissionens skøn medfører den nye fordeling af frekvenser omkostninger for TV-selskaberne på grund af overgangen af sendestandarden for digitalt TV fra MPEG-2 til MPEG-4 (600-890 mio. EUR) og/eller til HEVC (450-660 mio. EUR) og for forbrugerne yderligere 40-100 EUR pr. husholdning til køb af nye dekodere eller adaptere.

3. Indholdet i forslaget til beslutning

3.1. Forslaget har til hensigt at udnytte frigivelsen af kapaciteter på 700 MHz-frekvensbåndet for at harmonisere næsten hele dette frekvensbånd på verdensplan, navnlig ved en koordineret udpegning og tilladelse af nævnte frekvens på EU-niveau. Derfor bør man:

— harmonisere de tekniske betingelser for trådløse elektroniske bredbåndskommunikationstjenester ud fra princippet om teknologi- og tjenesteneutralitet

- for medlemsstaternes vedkommende vedtage og formidle deres nationale køreplaner for omlægning af brugen af 700 MHz-frekvensbåndet til andre EU-lande i EU inden udgangen af 2017 ved samtidig at indgå de nødvendige aftaler vedrørende grænseoverskridende koordinering af frekvenser
- vedtage en fælles frist (fra nu og til midten af 2020) for, hvornår kapaciteterne stilles til rådighed på 700 MHz-frekvensbåndet
- forpligte medlemsstaterne til at godkende ophøret af brugsretten til frekvensbåndet inden juni 2022.

3.2. Hvad angår frekvensbåndene under 700 MHz bør man:

- sikre, at hele eller dele af 470-694 MHz-frekvensbåndet er til rådighed for jordbaseret levering af audiovisuelle medietjenester til et bredt publikum, herunder gratis TV og for trådløst PMSE-udstyr baseret på de nationale radio-/TV-spredningsbehov
- inden 2025 foretage en evaluering af anvendelsen af frekvensbåndet med frekvenser, der er under 700 MHz under hensyn til resultaterne fra verdenskonferencen om radiokommunikation, som organiseres af ITU i 2023.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU glæder sig over tildelingen af de frigivne kapaciteter på 700 MHz-frekvensbåndet til udbydelsen af trådløse bredbåndskommunikationstjenester under bibeholdelsen af tilstrækkelige kapaciteter til fordel for jordbaseret digitalt TV.

4.2. Udvalget bifalder Kommissionens forslag med henblik på en koordineret frigivelse, som tilpasses et bestemt valg af tidspunkt, hvilket vil forhindre en »rodet« indførelse, i lighed med den negative oplevelse ved tilladelsen af frigivne frekvenser på 800 MHz-frekvensbåndet efter 2008, hvis der ikke findes nogen indførelseskalender. Samtidig bør Kommissionen bistå medlemsstaterne med i tide at indgå grænseoverskridende frekvensaftaler med nabolande uden for EU for at fremme tilrådgivningsstillelsen af 700 MHz-båndet til trådløst bredbånd i det indre marked.

4.3. For mobilkommunikationsoperatørerne giver tildelingen af frekvenskapaciteterne i 700 MHz-frekvensbåndene dem mulighed for på mellemlang sigt at forblive på forkant med udviklingen på mobilkommunikationsmarkedet, som sigter mod et dybdegående 4. generations GSM-system og for derefter at åbne op for 5. generationsystemet, som på nuværende tidspunkt er i testfasen, og som kan nå hastigheder på 10-50 Gb/s. For forbrugerne medfører 5G-teknologien højere hastighed og dataoverførselshastighed, hvilket tillader udviklingen af tingenes internet, online video, anvendelsesmuligheder i forbindelse med e-sundhed, hologrammer osv.

4.4. EØSU konstaterer med tilfredshed, at den fremtidige opkoblingsmulighed ved hjælp af 700 MHz-frekvensbåndet er særligt tilpasset til at sikre en bedre dækning i landområderne, hvilket vil bidrage til, at den geografiske IT-kløft reduceres.

4.5. Derimod vil den nye fordeling af frekvenser medføre en omkostning for forbrugerne, som helt sikkert vil være højere end Kommissionens prognoser (se punkt 2.7 herover), hvilket skyldes det faktum, at ikke kun omkostningerne for operatørerne, som skyldes en ændring i kodningsnormerne for digitalt TV, men også købsprisen for mobiltelefonoperatører af de nye kapaciteter på 700 MHz-frekvensbåndet, lægges over på forbrugerne, som ud over nye TV-dekoder-/adaptere skal anskaffe sig nye smartphones efter indførelsen af 5. generations mobiltjenesterne.

4.6. Resultatet er, at priserne, som direkte eller indirekte stammer fra den nye anvendelse af 700 MHz-frekvensbåndet, risikerer at blive uoverkommelige for en stadigt større befolkningsgruppe samt for visse mindre virksomheder, som derudover oftest betaler en endnu højere pris for adgangen til digitaliseringen end de »integrerede« brugere, da de ikke opfylder betingelserne i de tilbud, der er skabt til fordel for storforbrugerne. Af den grund har et stort antal udsatte personer ikke mulighed for at hævde deres rettigheder, som til tider udelukkende er tilgængelige via digitaliseringen, såsom visse ydelser eller tildelinger til ældre eller til arbejdssøgende unge. For at bekæmpe en ny forværrelse af den økonomiske kløft og for at garantere en universel digital opkoblingsmulighed opfordrer EØSU medlemsstaterne til at etablere en kompensationsordning til fordel for sårbare forbrugere inden for rammerne af EU's statsstøtteregler, så alle kan nyde godt af den nye digitale tidsalder.

4.7. 700 MHz-frekvensbåndets fysiske radiospredningskarakteristika vil formodentlig genoplive debatten om de potentielle konsekvenser for sundheden ved eksponering af elektromagnetiske felter. EØSU opfordrer igen⁽²⁾ Kommissionen til at videreføre sit arbejde på dette område, under anvendelse af forsigtighedsprincippet, navnlig da der fortsat er brug for videre forskning.

4.8. Forslaget til afgørelse pålægger ligeledes medlemsstaterne, at de skal »foretage høringer på nationalt plan og overveje at træffe foranstaltninger for at sikre en høj kvalitet i dækningen af deres befolkning og område, når de tildeler brugsrettigheder til 700 MHz-båndet til trådløse elektroniske bredbåndskommunikationstjenester«. EØSU vurderer, at operatørerne i denne sammenhæng bør råde over de kanaler, der er nødvendige for en god dækning af højhastighedsmobilkommunikation, ikke kun i landområderne, men også når det gælder de forskellige offentlige transportnet.

4.9. Endelig opfordrer EØSU Kommissionen til at overvåge situationens udvikling meget nøje og intervenere inden for rammerne af sine beføjelser på dette område ved den mindste risiko for en opsplitning af det indre marked, da visse medlemsstater allerede har tildelt de nye frekvenskapaciteter ved auktionssalg og allerede har påbegyndt deres nationale procedurer for anvendelsen af disse kapaciteter.

Bruxelles, den 26. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²⁾ EUT C 242 af 23.7.2015, s. 31.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU's forbindelser med gruppen af AVS-stater i fremtiden

(2016/C 303/19)

Ordfører: Brenda KING

Kommissionen besluttede den 15. juli 2015 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en udtalelse om:

»EU's forbindelser med gruppen af AVS-stater i fremtiden«.

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 19. april 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 5.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 192 stemmer for, ingen imod og 4 hverken for eller imod:

1. anbefalinger og konklusioner

1.1. Cotonouaftalens udløb i 2020 giver anledning til at gennemgå AVS-EU-partnerskabet og afgøre, hvilken form det bør have, og hvilke problemer der bør løses. Selv om Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil ønsker at forny forholdet — idet AVS-landene betragtes som vigtige partnere — har EØSU understreget, at det vil undersøge alle muligheder, herunder alternativer til en traktat og til en kollektivbaseret tilgang.

1.2. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bemærker, at beslutningen om fortsat at betragte AVS-landene som en samlet gruppe bør træffes af AVS-landene.

1.3. EØSU anbefaler EU at tilstræbe sig på at opnå et moderne, lige og effektivt partnerskab med AVS-landene, der rækker ud over donor-modtager-relationerne og er baseret på en sammenhængende og integreret EU-udenrigspolitik og bygger på princippet om sammenhæng i udviklingspolitikken.

1.4. En sådan ramme bør sikre inddragelsen af civilsamfundsorganisationer, herunder den private sektor, hvis særlige opgave bør være at overvåge og vurdere virkningen af denne aftales gennemførelse på parternes bæredygtige udvikling. Civilsamfundet bør have den tekniske og finansielle støtte, der er nødvendig for at varetage denne opgave.

1.5. CPA udgør i sin nuværende form — hvor investering og økonomisk udvikling blandes med en politisk, værdibaseret tilgang — allerede et supplement til 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling. I forbindelse med Cotonouaftalens udløb bør der imidlertid tages hensyn til anbefalingerne i denne udtalelse, og der bør være mulighed for overvågning og evaluering af aftalen. Udvalget er rede til at spille en vigtig rolle i den henseende.

1.6. EØSU anbefaler, at alle former for udviklingsstøtte, som EU giver til tredjelande, bør henhøre under den samme retlige ramme og være underlagt den samme demokratiske kontrol fra Europa-Parlamentets side samtidig med, at de positive aspekter af EUF fastholdes.

1.7. AVS-EU-partnerskabet udgør allerede en omfattende ramme for håndteringen af globale problemer såsom klimaændringer, hvilket viste sig at være effektivt under COP21-forhandlingerne. De fælles bestræbelser må øges for at opbygge modstandsdygtighed i AVS- og EU-landene og for at sætte ind over for de potentielle negative virkninger: naturkatastrofer, økonomisk sammenbrud og klimamigration.

1.8. EØSU støtter inddragelsen af civilsamfundsorganisationer lige fra start og etablering til overvågning og efterfølgende gennemgang af AVS-EU-politikområderne. Gennem en holistisk proces med struktureret dialog og regelmæssigt samråd med civilsamfundsorganisationer vil partnerskabet leve op til hensigten i CPA om fuldt ud at inddrage ikkestatslige aktører som angivet i artikel 6 i CPA.

1.9. Ved at bygge videre på resultaterne af AVS-EU-samarbejdet kan begge parter på lige fod effektivt udvikle fælles strategier i det kommende Syd-Syd-samarbejde og tresidede rammer for udviklingssamarbejdet. Gensidig udveksling mellem disse parter kan være en effektiv katalysator til at tackle den nye ramme for international udvikling og de globale udfordringer, bl.a. vedrørende mellemindkomstlandenes rolle.

1.10. Fremtidige partnerskaber skal være »partnerskaber mellem ligeværdige partnere« som understreget i den nye ramme, der anerkender universaliteten af udfordringerne i EU og AVS-landene: indkomstforskelle, ungdomsarbejdsløshed, klimaændringer mm. I samarbejde og som ligestillede kan EU og AVS-partnerne bestræbe sig på at løse udviklingsproblemer i både EU og AVS-staterne.

2. Indledning

2.1. Den Europæiske Union (EU) og 79 lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS) har en omfattende og juridisk bindende international samarbejdsaftale, som samler mere end halvdelen af verdens nationalstater. Aftalen, der benævnes Cotonoupartnerskabsaftalen (CPA eller Cotonou), blev undertegnet i Benin i 2000 og sigter mod at styrke det mangeårige samarbejde inden for politik, handel og udvikling mellem EU og AVS-landene. Aftalen har ført til oprettelsen af en række institutioner, der letter AVS-EU-samarbejdet blandt regeringer, offentligt ansatte, parlamentsmedlemmer, lokale myndigheder og civilsamfundet, herunder den private sektor. Aftalen bygger på et historisk forhold mellem EU og Unionens tidligere kolonier, som siden har udviklet sig gennem en række postkoloniale aftaler: fra associeringsaftalerne Yaoundé I og II-konventionerne mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og de tidligere franske kolonier i Afrika (1963-1975) til de efterfølgende AVS-EU-Lomé-konventioner (1975-2000) og den seneste partnerskabsaftale undertegnet i Cotonou (2000).

2.2. CPA udløber i 2020, og derfor har Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik den 6. oktober 2015 udstedt et fælles høringsdokument. Som anført i høringsdokumentet er formålet »at se på, i hvilket omfang den er anvendelig fremover og udgør en platform for pleje af fælles interesser« i betragtning af den institutionelle, politiske og socioøkonomiske udvikling i både EU og AVS i en verden, der har ændret sig betydeligt i løbet af de seneste 15 år.

2.3. Inddragelse af civilsamfundet — særlige bemærkninger om den politiske dialog

2.3.1. EØSU glæder sig over, at artikel 6 i CPA støtter inddragelsen af ikkestatslige aktører ved at erkende, at de er centrale aktører i partnerskabet. Udvalget er imidlertid skuffet over, at samarbejdet i høj grad stadig er regeringsorienteret trods anerkendelsen af, at den politiske dialog er vigtig for at fremme civilsamfundets deltagelse i udviklingsprocessen.

2.3.2. EØSU understreger de ikkestatslige aktørers rolle i udviklingsprocessen og i overvågningen af ØPA'erne. Det er indlysende, at en mere åben og demokratisk ramme for perioden efter Cotonou giver bedre chancer for at opnå meningsfulde resultater.

2.3.3. EØSU bemærker med skuffelse, at en række AVS-stater indfører restriktiv lovgivning for at begrænse det arbejde, der udføres af de ikkestatslige aktører, hvilket i visse tilfælde har haft negative konsekvenser for civilsamfundsorganisationernes aktive deltagelse. I »2014 CSO Sustainability Index«⁽¹⁾ fremhæves det, at i mange lande syd for Sahara står civilsamfundsorganisationer — især dem der beskæftiger sig med menneskerettigheder — over for stigende restriktioner og trusler om restriktioner på deres arbejde.

(¹) <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>.

2.3.4. EØSU anbefaler, at uanset hvilke rammebestemmelser, der vedtages for perioden efter 2020, bør de styrke legitimiteten af civilsamfundsorganisationer især og ikkestatslige aktører generelt som reelle aktører i de politiske processer. Endvidere er EØSU klar over, at konsekvenserne af at udelukke ikkestatslige aktører er alvorlige. Det opfordrer derfor til større tekniske og finansielle forpligtelser til at fremme og styrke den civilsamfundsorganisationernes aktive deltagelse.

3. Baggrund — CPA

3.1. Undertegnelsen af Romtraktaten i 1957 skabte forbindelse mellem de oversøiske lande og territorier (OLT) og Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) i en formel og privilegeret samarbejdsramme, som har struktureret Europas forbindelser med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet. Gruppen af AVS-stater, som blev oprettet af sine medlemmer ved Georgetownaftalen i 1975, bestod oprindeligt af 46 AVS-stater: 36 afrikanske stater, 7 vestindiske stater og 3 stillehavsstater. I dag består gruppen af AVS-stater af 79 lande — 48 i Afrika syd for Sahara, 16 i Vestindien og 15 i Stillehavet (Cuba er medlem, selv om det ikke har undertegnet CPA, og Sydafrika er kontraherende part i CPA, men undtaget fra visse bestemmelser). Siden 2000 har AVS-EU-samarbejdet været reguleret af CPA.

3.2. CPA's centrale mål, nemlig at »mindske og med tiden udrydde fattigdom i samspil med målet om at fremme bæredygtig udvikling og gradvis integration af AVS-staterne i verdensøkonomien«, præsenteres i tre komplementære søjler:

- **Politisk dialog:** CPA var nyskabende, idet den er baseret på en bred politisk dialog, der kræver betydelige forpligtelser for begge parter. Det anføres, at »dialogen bl.a. rettes mod specifikke politiske spørgsmål af gensidig interesse eller af almindelig betydning for virkeliggørelsen af denne aftales mål, som f.eks. våbenhandel, ekstremt høje militæruddgifter, narkotika og organiseret kriminalitet eller etnisk, religiøs eller racebettinget forskelsbehandling. Dialogen omfatter også en løbende vurdering af udviklingen med hensyn til menneskerettighederne, de demokratiske principper, retsstaten og god regeringsførelse.«

- **Økonomiske forbindelser og handelsforbindelser:** CPA udspringer af tankegangen fra tidligere handelsaftaler under Yaoundé og Lomé, som blev styret af ikkegensidige præferencer ydet ensidigt af EU. EU har erkendt, at sandheden »angående de økonomiske nøgletal er, at det nuværende system har slået fejl, og at AVS-landene i stigende grad marginaliseres i verdenshandelen, selv med de generøse toldpræferencer«⁽²⁾. De nye handelsaftaler, der forhandles under CPA — de økonomiske partnerskabsaftaler (ØPA'er) — har til formål at overvinde denne historie og endelig gøre det muligt for AVS-landene at integrere sig i verdensøkonomien. ØPA'erne følger også Verdenshandelsorganisationens (WTO's) regler ved at begrænse de negative virkninger af »ikkegensidige præferencer« for udviklingslande, der ikke er AVS-stater, og tilskynder til regional integration ved at knytte sig til de eksisterende regionale økonomiske institutioner og frihandelsområder i AVS-landene. Selv om forhandlingerne om disse gensidige og asymmetriske frihandelsaftaler begyndte i 2002, er Cariforum den første og eneste region, der har underskrevet en omfattende ØPA (i 2007), som går videre end handel og omfatter de såkaldte Singapore-emner. Der er gjort forsøg på forhandling med andre regioner, men dette har vist sig at være problematisk på grund af forskellige visioner for økonomisk udvikling, og indtil nu er der kun indgået en række foreløbige ØPA-aftaler vedrørende varehandel med »Southern African Development Community« (SADC), Det Østafrikanske Fællesskab (ØAF) og Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Stater (ECOWAS).

- **Handel og regional integration:** ØPA'erne har til formål at fremme regional integration og bygger på den tankegang, at øget regional integration fremmer handelskapaciteten og dermed væksten, beskæftigelsen og den økonomiske udvikling. Kritikken af ØPA'erne hævder det stik modsatte, nemlig at ØPA'erne rent faktisk er en hindring for øget regional integration. Dette argument bygger på en overbevisning om, at ØPA'er ikke giver mulighed for den nødvendige strukturelle omlægning af AVS-staternes økonomier, som ville gøre dem i stand til at styrke deres plads og bevæge sig opad i den globale værdikæde.

⁽²⁾ Karel de Gucht, kommissær med ansvar for handel, »A Partnership of Equals«, 20. møde i Den Blandede Parlamentariske Forsamling AVS-EU i Kinshasa den 4. december 2010, s. 3. Konsulteret den 26. december 2012, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf.

- **Handel og bæredygtig udvikling:** Ironisk nok er ØPA'erne blevet stærkt kritiseret for ikke at være tilstrækkeligt ambitiøse, navnlig med hensyn til bæredygtig udvikling. De foreløbige ØPA-aftaler med de tre afrikanske regioner er blevet kritiseret, bl.a. af medlemmer af Europa-Parlamentet, for ikke at indeholde kapitler om bæredygtig udvikling overhovedet. Efter deres opfattelse undergraver dette aftalernes ambitiøse anvendelsesområde, EU's eget engagement hvad angår bæredygtig udvikling og Unionens eget princip om sammenhæng i udviklingspolitikken. I tilfældet Cariforum-EU-ØPA har kritikere, selv om aftalen er den eneste omfattende aftale til dato, anført, at restriktive eksportbestemmelser kan undergrave såvel en regions evne til at reagere på systemiske chok som et lands evne til at opnå fødevarer sikkerhed.
- **Udviklingssamarbejde:** Det er meningen, at samarbejdsredskaberne og -metoderne skal gøre CPA's principper operationelle ved at fokusere på resultater, partnerskab og ejerskab. Programmeringen og gennemførelsen af Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) er derfor udformet som en fælles opgave.
- **EUF finansieres direkte gennem frivillige bidrag fra EU's medlemsstater uden for EU-budgettet, men forhandles sideløbende med EU's øvrige eksterne finansieringsinstrumenter for at sikre sammenhæng.** Fonden forvaltes af Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank (EIB). EIB forvalter investeringsfaciliteten og yder lån, garantier og midler fra både EUF og egne ressourcer til private virksomheder i AVS-staterne til kort- og langsigtede private og offentlige projekter.
- **EUF's samlede bevillinger er steget**, men fonden har fastholdt sin mellemstatslige karakter og ledelsesstruktur, hvilket har givet den mulighed for at blive det største element i EU's udviklingssamarbejde efter den flerårige finansielle ramme (FFR). På grund af EUF's enestående historie og juridiske status samt dens mellemstatslige basis har Europa-Parlamentet (EP) ingen ret til medbestemmelse over fonden. EP's Udviklingsudvalg engagerer sig i generelle politiske drøftelser og er en vigtig CPA-aktør. Den Blandede Parlamentariske Forsamling har tillige beføjelse til at udføre parlamentarisk kontrol med EUF's bevillinger under henholdsvis de nationale og de regionale vejledende programmer.
- **EUF og opførelse på budgettet** — gennem den særlige dechargeprocedure meddeler Europa-Parlamentet decharge til Kommissionen for dens forvaltning og gennemførelse af EUF. Opførelse af EUF på EU's budget er stadig en kilde til konflikt mellem Europa-Parlamentet og Rådet, selv om Kommissionen ved flere lejligheder har foreslået, at EUF opføres på EU-budgettet.
- **EØSU mener, at alle former for støtte, som EU giver til tredjelande, bør henhøre under den samme retlige ramme og være underlagt den samme demokratiske kontrol fra Europa-Parlamentets side.** Udvalget opfordrer derfor til, at EUF opføres i EU-budgettet samtidig med, at de positive aspekter af EUF (f.eks. gensidighed og gensidigt ansvar) bevares. Dette vil gøre EU's udviklingspolitik mere sammenhængende.

4. Baggrund — en verden i forandring

4.1. Som erkendt i det fælles høringsdokument har verden ændret væsentligt fra tidspunktet, hvor aftalen trådte i kraft i 2000. På EU-plan er Unionen i perioden 2000-2013 blevet udvidet med 13 nye medlemsstater til et samlet antal på 28 medlemsstater. De nye medlemsstater har ingen kolonihistorisk tilknytning til AVS-staterne og ingen eller andre handelsmæssige, økonomiske og politiske forbindelser med disse ud over de bånd, der er knyttet siden tiltrædelsen i EU. På globalt plan er verden blevet tættere befolket, mere forbundet og i højere grad indbyrdes afhængig samt mere kompleks og flygtig, og der er opstået nye udfordringer som f.eks. klimaændringer, globaliseringens virkninger, øget terrorisme, konflikter og massemigration.

4.2. Siden 2000 er der opstået nye økonomiske stormagter i Afrika, Asien og Latinamerika og andre partnerskabsgrupperinger, f.eks. Den Afrikanske Union og G77, hvor mange AVS-lande har som mål at opnå mellemindkomststatus mellem 2020 og 2030 og derved nedbringe deres afhængighed af udenlandsk støtte.

4.3. EU's partnerskab med de tre regioner, som udgør gruppen af AVS-stater, er blevet styrket uden for Cotonouaftalen, men er i synergi med denne. Dette afspejles i Det Strategiske Partnerskab mellem Afrika og EU, den fælles partnerskabsstrategi for Caribien og EU samt i EU's forbindelser med Stillehavsøerne. Der samarbejdes også i højere grad med regionale og subregionale organisationer, især med ØPA'erne, og på området med fred og sikkerhed.

4.4. Selv om der er visse succeshistorier forbundet med den globale udvikling, er der stadig væsentlige mangler, som spænder fra flere hundrede millioner mennesker, der stadig lever i ekstrem fattigdom, ulighed mellem kønnene og til en stigning i de globale emissioner af kuldioxid med mere end 50 % siden 1990. På internationalt plan blev der i september 2015 vedtaget en ny global ramme om målene for bæredygtig udvikling og finansieringen, som samtidig tager fat på de indbyrdes forbundne udfordringer i forbindelse med fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling. Den understøttes af et nyt »globalt partnerskab«, som mobiliserer alle midler til gennemførelse og alle aktører og gælder generelt for alle lande.

4.5. EØSU anbefaler derfor en effektiv ramme for internationale forbindelser ud over et donor-modtager-forhold, der er egnet til formålet, med henblik på at gennemføre målene for bæredygtig udvikling og give bedre resultater for borgerne i både AVS-landene og Europa gennem politisk, økonomisk og udviklingsmæssigt samarbejde.

5. Særlige bemærkninger

5.1. Søjlen udviklingssamarbejde

5.1.1. EØSU mener, at en genskabelse af balancen i partnerskabet, i overensstemmelse med 2030-dagsordenen og dennes 17 mål for bæredygtig udvikling, vil udgøre de mest hensigtsmæssige rammer til at »styrke gennemførelsesmidlerne og puste nyt liv i de globale partnerskaber« (mål nr. 17). Målene for bæredygtig udvikling indeholder en fælles ramme, herunder 169 mål, der sigter mod at udrydde fattigdom og sult, sikre adgang til bæredygtig energi til en overkommelig pris for alle, bygge modstandsdygtig infrastruktur, bekæmpe klimaændringerne og deres konsekvenser og fremme retsstaten og lige adgang til domstolene for alle.

5.1.2. I overensstemmelse med princippet om sammenhæng i udviklingspolitikken giver rammen for målene for bæredygtig udvikling en supplerende og holistisk vejledning til fremtidige forbindelser mellem EU og AVS-landene hvad angår opfyldelsen af fælles målsætninger, som vil have global rækkevidde. Et samarbejde om at nå målene for bæredygtig udvikling har — i lyset af den kendsgerning, at EU's interne politikker har eksterne konsekvenser, som kan have en negativ indvirkning på partnerlande — en positiv afsmittende virkning på sikringen af sammenhæng i udviklingspolitikken, idet det afpasser prioriteter og samtidig følger de regionale udviklingsdagsordener.

5.1.3. Det kræver store finansielle ressourcer at nå målene for bæredygtig udvikling, og infrastrukturinvesteringer tegner sig i henhold til Verdensbanken og andre multilaterale udviklingsbanker for ca. 80 % af disse ressourcer. Selv om EUF fortsat er en vigtig finansieringskilde for de mindst udviklede lande, er den lille i sammenligning med mange landes samlede budgetter og forventes at blive reduceret. Mobilisering af indenlandske ressourcer i mange AVS-lande kan imidlertid blive en vigtig kilde til udviklingsfinansiering. I Verdensbankens rapport fra 2013 om udviklingsfinansiering for tiden efter 2015 skønnes det, at mellem 50 og 80 % af infrastrukturfinansieringen i henhold til målene for bæredygtig udvikling forventes at stamme fra landenes egne indenlandske ressourcer.

5.1.4. EØSU mener derfor, at udviklingsbistanden bør anvendes til at opbygge kapacitet til at mobilisere og anvende de nationale ressourcer. F.eks. har hver dollar, der anvendes til oversøisk udviklingsbistand til etablering af skatteadministrativ kapacitet ifølge OECD potentiale til at skabe tusinder af dollars i ekstra skatteindtægter, afhængigt af situationen i landet. Det vurderes, at skatterne kun udgør 10-15 % af BNP i de fleste afrikanske lande ⁽³⁾. På samme måde kan der ydes støtte til ressourcerige lande, så de kan opbygge deres kapacitet til at forhandle rimelige kontrakter med mineselskaber og andre udvindingsselskaber med det sigte at forbedre indtægterne og dermed være i stand til at opfylde deres forpligtelser med hensyn til målene om bæredygtig udvikling. Endvidere bør AVS-landene støttes i deres bestræbelser på industrialisering og behandling af deres egne råvarer og råstoffer til lokale, regionale og internationale markeder.

⁽³⁾ The Economist, 16.4.2015, »Making Africa Work«.

5.1.5. EØSU anbefaler også et fremtidigt samarbejde med henblik på at afhjælpe den alvorlige mangel på kvalificeret arbejdskraft i voksende sektorer i AVS-landene, især i betragtning af, at Afrikas befolkning ifølge FN's prognoser vil stige til 2,5 mia. — en fjerdedel af verdens befolkning⁽⁴⁾. Disse sektorer omfatter udvindingsindustrien, energi, vand og infrastruktur samt landbrug, sundhed og telekommunikation. Denne mangel på kvalifikationer er en af årsagerne til, at AVS-landene eksporterer råvarer, som behandles andetsteds i verden til skade for AVS-staternes virksomheder og arbejdspladser. Disse lande også har behov for deres egen forskning og innovative løsninger til at håndtere deres udviklingsmæssige udfordringer, herunder klimaændringer. Andelen af forskere i forhold til den øvrige del af befolkningen er imidlertid meget lav i de afrikanske lande. Burkina Faso har f.eks. 45 forsknings- og udviklingsspecialister pr. én million mennesker, og Nigeria har 38 — sammenlignet med et gennemsnit på henholdsvis 481 i Latinamerika og 1 714 i Østasien⁽⁵⁾. Cirkulær migration bør også inkluderes for at tackle manglen på kvalifikationer. Erasmus+ giver allerede mulighed for cirkulær migration af unge i EU, og lignende bestemmelser bør indføres for unge i AVS-landene. Dette kræver en omlægning af debatten om migration, så den fokuserer mere på mobilitet, især blandt unge, i forbindelse med uddannelse, praktikophold, udvekslinger mm.

5.1.6. EU og dens medlemsstater bør i overensstemmelse med princippet om sammenhæng i udviklingspolitikken og ovennævnte anbefaling om at skabe skatteadministrativ kapacitet ved hjælp af udviklingsstøtte på effektiv vis tackle problemet med ulovlige finansstrømme. Skatteforvaltningen er af største betydning og har potentiale til at fremme bæredygtig udvikling i AVS-landene. Særligt i Afrika er der forsvundet større beløb med ulovlige finansstrømme end de beløb, kontinentet modtager som oversøisk udviklingsbistand og direkte udenlandske investeringer tilsammen.

5.1.7. Det fremtidige partnerskab bør også anerkende den væsentlige betydning af pengeoverførsler fra beskæftigelse af migranter og diasporaer, som er blevet en grundlæggende kilde til direkte udenlandske investeringer i AVS-landene og overstiger den oversøiske udviklingsbistand. Ikke desto mindre er det vigtigt, at EU-medlemsstaterne opfylder deres forpligtelse til at yde 0,7 % af BNI som led i at opretholde princippet om sammenhæng i udviklingspolitikken.

5.2. *Søjlen økonomiske og handelsmæssige forbindelser*

5.2.1. ØPA'erne skal fremme den regionale integration og indebærer oprettelsen af regionale økonomiske fællesskaber i AVS-landene. Forhandlingerne blev indledt i 2002, men var præget af et tidspres på grund af WTO's undtagelsesbestemmelse — opretholdelse af fortrinsbehandling for udviklingslande i gruppen af AVS-stater i forhold til andre udviklingslande, som ikke var AVS-stater — som skulle udløbe ved udgangen af 2007.

5.2.2. ØPA-forhandlingerne er problematiske af forskellige årsager, bl.a. varierende forhandlingskapacitet og modenhed af AVS-landenes regionale økonomiske fællesskaber, forskellige visioner om udvikling og regional integration og forskellige visioner om handel baseret på gensidighed. Siden forhandlingerne blev indledt i 2002, er der tilført både omfattende og foreløbige ØPA'er og en række forskellige handelsordninger, der gælder for AVS-landene, herunder den generelle toldpræferenceordning (GSP/GSP+) og »alt undtagen våben«-ordningen.

5.2.3. Da ØPA'erne har til formål at bidrage til bl.a. bæredygtig økonomisk vækst, fattigdomsudryddelse, højnelse af levestandarden og regional integration, vil en effektiv gennemførelse og overvågning af ØPA'er være af afgørende betydning for at nå disse mål.

5.2.4. EØSU anbefaler derfor på det kraftigste, at der indføres en ramme (dvs. blandede rådgivende udvalg) for at sikre, at civilsamfundsorganisationer i både EU og AVS-regionerne har en rolle at spille i forbindelse med overvågningen af ØPA'ernes strukturer, at deres anbefalinger som følge af overvågning kan realiseres, at procedurerne er i overensstemmelse med bæredygtig udvikling, og at dette fortsat vil gøre sig gældende efter 2020. I de tilfælde hvor forhandlingerne om ØPA'er, som f.eks. med SADC, allerede er afsluttet, og det derfor er usandsynligt, at de kan genåbnes, støtter EØSU, at der forhandles om en protokol til ØPA'en, der skal sikre ovenstående.

⁽⁴⁾ Se fodnote 3.

⁽⁵⁾ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>.

5.2.5. EU-delegationer er centrale aktører og bør samarbejde med lokale ikkestatslige aktører og EU samt AVS-landenes regionale institutioner om at gøre en gennemsigtig, koordineret og effektiv fælles indsats. EU-delegationernes køreplaner for civilsamfundsorganisationer og de tilsvarende AVS-staters regionale strategi for civilsamfundsorganisationer bør desuden koordineres samlet med henblik på at fremme en omfattende tilgang til inddragelse af civilsamfundsorganisationer.

5.2.6. EØSU anbefaler endvidere, at disse blandede rådgivende udvalg omfatter en bred vifte af deltagere fra civilsamfundet med lige stor inddragelse af den akademiske verden, erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter (bl.a. landbrugere, kvinder og ungdomsorganisationer), og at disse blandede rådgivende udvalg tildeles tilstrækkelige ressourcer i form af et tilgængeligt budget for at lette deres evne til at handle effektivt og uafhængigt. EØSU fremhæver desuden betydningen af finansiering til civilsamfundsorganisationernes deltagelse i partnerskaber fra begge parter side med henblik på fuldt ud at repræsentere det »partnerskab mellem ligeværdige partnere«, som EU og AVS-landene tilstræber.

5.3. EUF

5.3.1. EUF anses for at være en forudsigelig og pålidelig kilde til udviklingsfinansiering, som spiller en vigtig rolle med hensyn til at bevare AVS-landenes interesse i Cotonouaftalen. En kontroversiel form af EUF-finansieringen er budgetstøtte eller direkte støtte til nationale budgetter, enten med foruddefineret fastsættelse af prioriteter (sektorbudgetstøtte) eller uden (generel budgetstøtte). I perioden 2002-2010 stillede Kommissionen i alt 6,2 mia. EUR til rådighed for generel budgetstøtte — mere end 90 % til Afrika. Trods dette og uanset hvilken form dette fremtidige partnerskab får, må forbindelserne med landene i Vestindien og Stillehavet hverken udvandes, og graduering af mellemindkomstlandene må generelt heller ikke udgøre nogen hindring for en bæredygtig udvikling. Fremtidige partnerskaber skal fremme og prioritere inklusion.

5.3.2. I gennemsnit anvendes en femtedel af EUF's midler til sektor- og budgetstøtte. Trods det, at budgetstøtte generelt betragtes som et effektivt middel til at kanalisere bistand, svækker den ansvarligheden og styringen, da den mangler effektiv overvågning og tilstrækkelige betingelser. Den er heller ikke særlig synlig, når den indgår i et lands samlede budget, så de fleste borgere og nationale interessenter er ikke bekendt med EUF-bidragenes størrelse.

5.3.3. Med henblik på at forbedre ansvarligheden og gennemsigtigheden anbefaler EØSU på det kraftigste at lade alle former for udviklingsstøtte, som EU yder til tredjelande, henhøre under samme retlige ramme og lade dem være genstand for samme demokratiske kontrol fra Europa-Parlamentets side, samtidig med at de samme positive aspekter af partnerskabet bevares.

5.3.4. Feedback fra EØSU's regionale møder har vist, at civilsamfundsaktørerne anser EUF-udbudsprocedurerne vedrørende finansiering for at være for lange, bureaukratiske og uigennemskuelige. Endvidere hævdes der, at ansøgningsprocedurerne er for besværlige for mange ikkestatslige aktører, idet de relevante oplysninger formidles dårligt i visse lande.

5.3.5. EØSU har jævnligt slået til lyd for at fremme civilsamfundsorganisationernes kapacitetsopbygning og deres adgang til de ressourcer, der kræves for at være effektive partnere med hensyn til at fremme ejerskabet af samt overvåge udviklingsstrategier, regeringsførelse og menneskerettigheder i deres respektive lande og regioner, som det fremgår af artikel 6 i CPA. Disse principper bør overholdes både i EU og i AVS-landene.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Revision af den europæiske naboskabspolitik

(JOIN(2015) 50 final)

(2016/C 303/20)

Ordfører: Andrzej ADAMCZYK

Medordfører: Gintaras MORKIS

Europa-Kommissionen besluttede den 18. november 2015 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Revision af den europæiske naboskabspolitik«

(JOIN(2015) 50 final).

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 19. april 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, følgende udtalelse med 162 stemmer for, 15 imod og 21 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder den højtstående repræsentants og Europa-Kommissionens vedtagelse af den fælles meddelelse om »Revision af den europæiske naboskabspolitik« og konstaterer, at mange af EØSU's forslag i udtalelsen om det fælles høringsdokument *Mod en ny europæisk naboskabspolitik*⁽¹⁾ er omfattet af revisionen, som er et forsøg på at omdefinere den europæiske naboskabspolitik for at gøre den mere effektiv.

1.2. Behovet for at revidere den europæiske naboskabspolitik er på den ene side et resultat af den mislykkede standardtilgang, og på den anden side et resultat af den fortsatte fragmentering og nedbrydning af den relative ensartethed mellem både de sydlige og østlige naboskabslande.

1.3. I den nye europæiske naboskabspolitik skal det anerkendes, at årsagerne til den dramatiske udvikling i disse regioner både er pres udefra og intern ustabilitet, som er knyttet til fattigdom, ulighed, mangel på muligheder, korruption, politisk og religiøs radikalisering samt voldelig ekstremisme.

1.4. Hensigten med at revidere den europæiske naboskabspolitik er at gøre den tilstrækkelig fleksibel til at holde de lande indenbords, som enten ikke er i stand til eller villige til at opfylde samtlige betingelser relateret til økonomisk integration eller tilpasning til gældende EU-ret. I overensstemmelse hermed er den nye europæiske naboskabspolitik udformet med plads til mere rummelighed.

1.5. For at begrænse skaderne som følge af den dramatiske udvikling i naboskabslandene fastsættes der i meddelelsen en ny prioritet om **stabilisering** og en ny tilgang til **differentiering**.

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse om det fælles høringsdokument »Mod en ny europæisk naboskabspolitik«, EUT C 383 af 17.11.2015, s. 91.

1.6. Den vægt, der lægges på stabilisering, forklarer, hvorfor spørgsmålet om intern og ekstern sikkerhed spiller en så fremtrædende rolle i meddelelsen. Selvom de instrumenter, som EU har til rådighed, er begrænsede, bør den aktuelle reaktive holdning erstattes af en proaktiv politik baseret på en dynamisk diplomatisk indsats med henblik på konfliktforebyggelse og fredelig bilæggelse af fastfrosne konflikter.

1.7. EØSU vil gerne fremhæve vigtigheden af økonomisk udvikling som hovedforudsætningen for et stabilt og sikkert miljø i EU's nabolag. EU skal være meget konsekvent med hensyn til at yde økonomisk støtte til naboskabspartnerlandene, forbedre forholdene på længere sigt og fremme motivationen til at gennemføre økonomiske reformer, øge konkurrenceevnen og modernisere erhvervslovgivningen.

1.8. Det står desuden meget klart, at den økonomiske udvikling skal have en social og miljømæssig dimension. Kun ved at medtage denne dimension, kan der ydes et effektivt bidrag til reelle fremskridt, stabilitet og social fred.

1.9. EØSU konstaterer, at den nye arbejdsmetode med differentiering er en afspejling af politisk realisme, den voksende kløft mellem partnerlandene og deres forskellige ambitioner. På trods af, at det ikke er muligt at opfylde alle økonomiske kriterier, må EU ikke gå på kompromis med de grundlæggende europæiske værdier med hensyn til bl.a. den sociale dimension, overholdelse af de universelle menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet. Det er beklageligt, at princippet om respekt for ILO's arbejdsstandarder ikke nævnes i meddelelsen som selve fundamentet for gode arbejdsmarkedsrelationer.

1.10. Der er ikke lagt tilstrækkelig vægt på den rolle, som det organiserede civilsamfund og selvstændig social og civil dialog spiller. Målene for den europæiske naboskabspolitik, inklusive stabilisering, vil aldrig kunne opfyldes uden udstrakt inddragelse af uafhængige civilsamfundsorganisationer. Vi må aldrig glemme, at den europæiske integrationsindsats først og fremmest er et fredsprojekt, og civilsamfundet har en meget stor interesse i, at det lykkes.

1.11. I meddelelsen står der intet om hverken de nuværende mangler med hensyn til social og civil dialog eller tilsidesættelse af foreningsfriheden og retten til frit at organisere sig i naboskabslandene.

1.12. Meddelelsen synes at foreslå en temmelig defensiv tilgang bestående i at begrænse den europæiske naboskabspolitik ambitioner som følge af dens vigende potentiale. Det kan ikke benægtes, at EU er blevet konfronteret med forstyrrende og til tider dramatiske begivenheder både i de sydlige og østlige naboskabslande. Manglen på visioner vil dog ikke bidrage til at løse op for den fastlåste situation. EØSU foreslår, at der fastlægges en ny dristig og dynamisk dagsorden for den europæiske naboskabspolitik, herunder med udsigt til tiltrædelse af EU for visse partnerlande, navnlig i det østlige naboskabsområde, som måtte have sådanne ambitioner, og som er i stand til og villige til at opfylde kravene.

1.13. EØSU bifalder erklæringen om, at bedre kommunikation og fremme af EU-politikker vil være en central del af den nye europæiske naboskabspolitik med det mål at forklare rationalet bag EU-politikkerne og den positive effekt af konkrete EU-foranstaltninger. Det er imidlertid lige så vigtigt at begrænse den risiko, der ligger i misinformation, vildledning og propaganda, som er i modstrid med realiteterne, EU's værdier og målsætningerne for den europæiske naboskabspolitik.

1.14. Det skal understreges, at den europæiske naboskabspolitik undermineres af eksterne faktorer i både det sydlige og østlige naboskabsområde. Islamisk Stat forsøger at destabilisere blandt andet naboskabslandene mod syd ved brug af terror og krig. Ruslands diplomatiske indsats og militære intervention målrettes direkte mod den europæiske naboskabspolitik, navnlig østpartnerskabet. Endvidere styrker Ruslands militære intervention i det sydlige naboskabsområde det autoritære regime i Syrien.

2. Behovet for en ny revideret europæisk naboskabspolitik

2.1. EØSU bifalder Kommissionens evaluering af den europæiske naboskabspolitik, som har til formål at omdefinere målene og den generelle tilgang efter den dramatiske udvikling i EU's naboskabslande.

2.2. EU's relation til sine nabolandslande er baseret på artikel 8, stk. 1, i TEU, i henhold til hvilken Den Europæiske Union skal udvikle særlige forbindelser til sine nabolandslande med henblik på at skabe et område med velstand og godt naboskab, der bygger på EU's værdier og er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde.

2.3. Oprindeligt var den europæiske naboskabspolitik's mål temmelig ambitiøse, og den generelle målsætning var at opnå de tættest mulige politiske forbindelser og den største grad af økonomisk integration med EU's sydlige og østlige nabolandslande.

2.4. En af konsekvenserne af økonomisk integration er potentielt en bedre adgang til EU's indre marked, hvilket nødvendigvis må ledsages af vanskelige politiske, økonomiske og institutionelle reformer samt en forpligtelse til at sikre demokrati, retsstatsprincippet og overholdelse af menneskerettighederne.

2.5. Siden 2003-2004, da den europæiske naboskabspolitik blev udformet, har nabolandslandene gennemgået dramatiske forandringer, og det oprindelige princip om en standardtilgang har vist sig at være fuldstændig ineffektivt.

2.6. Siden 2014 har nabolandslandene mod øst været alvorligt ramt af den aggressive politik, som føres af den nuværende russiske præsidents administration og regering, især krigen i Ukraine og de (delvist vellykkede) manøvrer med henblik på at gøre EU's nabolandslande mod øst interesserede i det Eurasiske Økonomiske Fællesskab, som domineres af Rusland.

2.7. I det der anerkendes, at alle lande har ret til at anlægge deres eget politiske perspektiv, skal det bemærkes, at Ruslands nuværende administration ønsker at udvikle sin egen naboskabspolitik, som ikke er kompatibel med den europæiske naboskabspolitik, og har et ønske om at blive betragtet som en global aktør og en enhed, der er af samme vigtighed som EU.

2.8. Selvom et konstruktivt samarbejde mellem EU og Rusland potentielt kunne være til fordel for begge parter, forekommer det usandsynligt, at man inden for den nærmeste fremtid kan undgå interessekonflikten i det østlige naboskabsområde, medmindre Rusland ændrer sin aggressive og undergravende holdning. Den seneste udvikling i Syrien er bevis på, at dette også kan gælde for nabolandslandene mod syd.

2.9. I nabolandslandene mod syd har krigen i Syrien, konflikter i Libyen, fremkomsten af Islamisk Stat, kontroversielle politiske begivenheder i nogle af landene i regionen og andre væbnede konflikter i Mellemøsten resulteret i, at de store forhåbninger, som man havde om fred og demokratisk omstilling i forbindelse med det arabiske forår, nu er blegnet i det mindste inden for den nærmeste fremtid.

2.10. Alle disse negative udviklingstendenser og den voksende kløft på mange områder mellem forskellige lande både i de sydlige og østlige nabolandslande har resulteret i, at der er behov for en omprioritering, en ny tilgang, nye arbejdsmetoder og et mere proaktivt og effektivt EU-diplomati. Meddelelsen er et svar på disse udfordringer.

3. Stabilisering — en ny prioritet

3.1. Kommissionen accepterede EØSU's synspunkter om, at der er behov for at prioritere stabilitet, øget sikkerhed, fleksibilitet og differentiering samt større ejerskab i den reviderede europæiske naboskabspolitik. Revisionen konkluderer, at stabilisering er den mest påtrængende udfordring i mange af nabolandslandene og anbefaler på baggrund heraf, at stabilisering sættes øverst på den politiske prioriteringsliste i den nye europæiske naboskabspolitik.

3.2. EØSU er af den overbevisning, at denne anbefaling er velfunderet, da den seneste udvikling har vist, at EU kun delvist har været i stand til fremme stabilitet, velstand og sikkerhed i nabolandslandene.

3.3. Det fremgår også klart, at trusler mod stabiliteten i nabolandslandene ikke alene udgør en stor hindring for den demokratiske overgang og reformprocessen, som EU har opfordret til, men at den også har en negativ indvirkning på lande, som har haft succes med deres omstilling drevet af den europæiske naboskabspolitik, ligesom den har indvirkning på selve EU.

3.4. Konfliktforebyggelsen og krisestyringen bør styrkes betydeligt, især på baggrund af, at mange fastfrosne konflikter vedbliver at være en alvorlig trussel mod stabiliteten både i de sydlige og østlige naboskabslande. For at kunne spille en positiv rolle i forbindelse med at finde fredelige løsninger bør Europa på den ene side forblive upartisk, men på den anden side bistå ofrene, de mest sårbare og udsatte.

3.5. Det fremgår dog også tydeligt, at ustabilitet ikke alene er et resultat af pres udefra, og den fælles meddelelse konstaterer med rette en sammenhæng mellem ustabilitet og fattigdom, ulighed, manglende muligheder og korrupsion, som alle kan øge risikoen for radikaliserings. Dokumentet mangler dog en balance mellem de økonomiske og sociale dimensioner, og man undervurderer den vigtige rolle, som velfærd og social beskyttelse spiller for stabilitet.

4. Differentiering

4.1. Den nye europæiske naboskabspolitik er udformet på en sådan måde, at den afspejler partnerlandenes forskellige forventninger, ambitioner og interesser og situationen som følge af den forskelligartede udvikling i nogle af EU's naboskabslande.

4.2. Den fælles meddelelse erklærer, at »EU vil fortsætte med at samarbejde med partnerregeringer, civilsamfundet og borgere om menneskerettigheder og demokratirelaterede spørgsmål«. Dette udsagn er langt fra kategorisk og afspejler den nye politiske realisme og villighed til at udvande den håndfaste fremme af europæiske værdier, som er forankret i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

4.3. I den fælles meddelelse nævnes der intet om ILO's konventioner og henstillinger. Princippet om respekt for ILO's grundlæggende arbejdsstandarder må dog aldrig fraviges, ligesom det ikke må svækkes som følge af differentiering.

4.4. I meddelelsen hedder det, at »dette vil resultere i forskellige typer forbindelser, der øger ejerskabsfølelsen på begge sider. EU er parat til at diskutere muligheden af fælles opstilling af partnerskabsprioriteter, således at der med de enkelte forbindelser kan fokuseres skarpere på fælles identificerede interesser«. Dette indikerer ikke alene en ændret sprogbrug, men også opgivelsen af en temmelig »normativ tilgang«, som fokuserer på inkorporering af europæiske værdier i partnerlandene.

4.5. Den ændrede strategi beror muligvis delvist på et ønske om at give afkald på den illusion, at alle folk har et ønske om at indføre EU's demokratiske standarder, og at det alene er undertrykkende regimer, som forhindrer dem i at gøre det. EØSU fastholder dog, at der ikke kan ventes noget kompromis med hensyn til universelle menneskerettigheder eller demokratiske værdier.

4.6. Det er også korrekt, at nogle partnerlande har givet udtryk for den opfattelse, at den europæiske naboskabspolitik var for foreskrivende og ikke i tilstrækkelig grad afspejlede partnerlandenes særlige forhold og forventninger.

4.7. Den incitamentbaserede tilgang med »more for more« har vist sig kun at være delvis effektiv. Den har ikke haft den ønskede virkning i lande, hvor den lokale elite har modsat sig en EU-drevet omstilling. Desuden gav princippet om »more for more« nogle gange indtryk af, at der blev betalt for overholdelsen af EU's værdier. Den eneste måde, hvorpå det kan sikres, at EU's værdier overholdes, er ved at få folk og samfund overbevist om deres universelle betydning, så de tager dem til sig som deres egne. Det fungerer ikke at købe værdier med projekter som modydelse. I denne forbindelse værdsætter EØSU udsagnet om, at »Den Europæiske Union vil undersøge mere effektive måder til at tilskynde til grundlæggende reformer over for partnerne, herunder ved samarbejde med civile og økonomiske aktører og arbejdsmarkedsparter«.

4.8. På trods heraf og den nye differentierede tilgang taget i betragtning må vi ikke lade princippet om »more for more« blive erstattet af »more for less« af hensyn til det vigtigste mål om stabilisering i vores nabolande. Princippet om konditionalitet ved implementering af den »skræddersyede« politik inden for den europæiske naboskabspolitik skal fremmes yderligere.

4.9. Det står stadig ikke klart, om den nye tilgang med differentiering i praksis kommer til at resultere i en gradvis afskaffelse af den europæiske naboskabspolitik og en gnidningsløs overgang til ren bilateral tilgang.

4.10. Det bør også understreges, at det nye »fælles ejerskab«, som betyder et mindre nedladende og mere ægte partnerskab kombineret med differentiering ikke må resultere i en »vælgen og vragen-politik«, hvor partnerlandene blot kan vælge de dele af partnerskabet, som er bejlelige for deres regeringer.

4.11. Differentieringen vil også påvirke rapporteringen om partnerlandenes fremskridt. Der vil blive udviklet nye vurderingsmetoder med fokus på specifikke mål efter aftale med partnerlandene. Det er beklageligt, at den nuværende gennemsigtige metode til udarbejdelse af statusrapporter i samme format for alle lande på samme tid vil blive erstattet af en række forskelligartede rapporter for de forskellige lande i formater, som endnu ikke er fastlagt.

5. Det organiserede civilsamfunds rolle

5.1. Meddelelsen lægger ikke tilstrækkelig vægt på den rolle, som det organiserede civilsamfund spiller, eller på social eller civil dialog. Den indeholder kun en vag henvisning til behovet for et tættere samarbejde med civilsamfundet, inklusive arbejdsmarkedets parter, og til »udadrettede aktiviteter over for medlemmer af civilsamfundet i sin bredeste forstand samt arbejdsmarkedets parter«.

5.2. Der er en klar mangel på civil og social dialog i næsten alle lande, herunder både naboskabslandene i syd og øst, men der findes dog også lande som Tunesien og Georgien, hvor der er sket store fremskridt på dette område.

5.3. Meddelelsen kommer ikke ind på tilsidesættelse af foreningsfriheden og retten til frit at organisere arbejdsgivere, arbejdstagere eller ngo'er i området under den europæiske naboskabspolitik, og den mangler visioner om, hvordan man kan sikre dem et gunstigt miljø, hvori de kan engagere sig i udformning af politikker, foretage programlægning, gennemførelse, overvågning og evaluering af den politik, som føres af de offentlige myndigheder.

5.4. Meddelelsen understreger vigtigheden af en reform af den offentlige administration samt af, at naboskabspartnerlandene lever op til deres forpligtelse til at sikre ligestilling mellem mænd og kvinder, men den indeholder ingen henvisning til, hvilken rolle civilsamfundet skal spille i denne henseende.

5.5. EØSU har forpligtet sig til at samarbejde med sine partnerorganisationer i landene under den europæiske naboskabspolitik med det klare mål sammen at overvåge gennemførelsen af den europæiske naboskabspolitik samt følge virkningen af den nye tilgang med differentiering.

6. Migration og mobilitet

6.1. Selvom EU's strategi og konkrete handlinger inden for migration og mobilitet ikke er særegen for den europæiske naboskabspolitik, er samarbejdet med partnerlandene i denne henseende afgørende.

6.2. At finde en løsning på den aktuelle flygtningekrise må nødvendigvis være en del af en overordnet EU-strategi, men en virksom og effektiv implementering af den europæiske naboskabspolitik's dagsorden for migration og mobilitet kan være af stor relevans herfor.

6.3. Meddelelsen anfører med rette, at »det er afgørende, at der tages hånd om de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse«. Dette stemmer imidlertid ikke så godt overens med tilgangen med differentiering, hvilket kan resultere i en mindre ambitiøs holdning til at fordømme systematisk krænkelse af politiske, sociale og økonomiske rettigheder, som begås af nogle af partnerlandenes regeringer, også selvom dette forbliver den grundlæggende årsag til ustabilitet.

6.4. EØSU understreger endvidere, at initiativer til at lempe visumreglerne bør anses for at være et af de vigtigste instrumenter til at opnå tættere samspil med landene under den europæiske naboskabspolitik. EØSU støtter fuldt ud ordninger om at lempe visumreglerne og advarer om, at en opløsning af Schengenområdet ville kunne bringe dem i fare.

6.5. EØSU støtter også erklæringen i meddelelsen om, at »EU vil fortsætte med at give næring til en realistisk og fair fortælling om migration og energisk bekæmpe alle former og udtryk for racisme og diskrimination og fremme tværkulturel dialog, kulturel diversitet og gensidig forståelse«.

7. Økonomisk udvikling til fremme af stabilitet

7.1. EØSU bifalder bestræbelserne på at styrke konkurrenceevnen, understøtte naboskabspartnerlandenes økonomier og forbedre mulighederne for lokalbefolkningen som den vigtigste forudsætning for et stabilt og sikkert klima i EU's naboskabslande. Alle naboskabslandene har økonomiske problemer, som dog er af meget forskellig karakter, både hvad angår årsagerne, deres omfang og deres indvirkning på stabiliteten. Derfor er differentieringsaspektet nødvendigt for den fremtidige udvikling af relationer med nabolande, blandt andet som følge af økonomiske og sociale forskelle. Reforme i den offentlige administration, af retssystemerne og i sikkerhedssektoren samt bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet er prioriterede områder for yderligere samarbejde. Fremskridt inden for alle disse områder er afgørende for stabiliteten, men for at opnå succes er det også nødvendigt med et sikkert og stabilt miljø.

7.2. EØSU værdsætter inddragelsen af behovet for hel og fuld gennemførelse af associerings- og frihandelsaftalerne, som allerede er underskrevet, samt reformerne i landene under den europæiske naboskabspolitik. For at drage fordel af frihandelsaftalen er det imidlertid en forudsætning, at partnerlandene gennemgår en vanskelig proces med at gennemføre en nødvendig modernisering af produktions- og servicesektoren. Meddelelsen er utvetydig i denne henseende og erklærer, at EU vil yde støtte med kapacitetsopbygning for at imødekomme udfordringerne forbundet med frihandelsaftalen.

7.3. Målet om fuldstændig fri handel mellem EU og landene under den europæiske naboskabspolitik, som tilstræber tættere samarbejde, bør ikke opgives. Muligheden for at få adgang til EU-markedet motiverer nabolandene til at gennemføre økonomiske reformer og modernisere produktionen og virksomhederne. De lande, der har underskrevet frihandelsaftalen, oplever imidlertid også vanskeligheder i forbindelse med moderniseringen af deres økonomier som følge af den ustabile politiske og økonomiske situation, som ikke er investeringsfremmende. Adgang til EU og andre internationale markeder er direkte knyttet til forhold som beskæftigelse og unge menneskers muligheder for at blive integreret på arbejdsmarkedet. Tilstedeværelsen af oligarker og korruption lægger hindringer i vejen for økonomiske reformer. EU bør øge presset og tage alle mulige midler i brug for at forbedre situationen på en sådan måde, at det bliver muligt at tiltrække investeringskapital til de lande, som kan påvise et sundt økonomisk miljø.

7.4. Det fremgår også klart, at gennemførelsen af frihandelsaftalen vil medføre store økonomiske udfordringer. Det er derfor af afgørende betydning, at alle berørte parter deltager i processen, især arbejdsmarkedets parter. Nationale rådgivende grupper og platforme i civilsamfundet kan spille en positiv rolle i denne henseende og skal indgå i alle aspekter af gennemførelsen af frihandelsaftalen.

7.5. EØSU noterer med tilfredshed, at meddelelsen giver behørig opmærksomhed til spørgsmålet om uddannelse og erhvervsuddannelse (især for yngre mennesker). Der vil sandsynligvis blive ydet mere støtte til de primære og sekundære uddannelsessystemer i de lande, hvor det er mest tiltrængt, og der vil være en større sandsynlighed for, at nabolandene vil kunne deltage i Erasmus+ hvad angår omfang og finansiering. Der vil også blive truffet andre foranstaltninger for at udvikle unge menneskers færdigheder — for at gøre adgangen til arbejdsmarkedet meget lettere.

7.6. Udviklingen af transportforbindelser til naboskabslandene kan yderligere bidrage til at styrke deres økonomier. Bestemmelsen om, at EU bør udvide de store transeuropæiske net i partnerlandene mod øst og sammen med de internationale finansieringsinstitutioner og andre partnere øge investeringerne og udvikle benchmarkplaner for Euromed-transportnettet, bør hilses velkommen. Disse planer er også meget vigtige for de civilsamfundsorganisationer, som bør inddrages aktivt i gennemførelsen af dem.

7.7. EU er afhængig af energiforsyning fra nabolandene. Fælles energiprojekter er derfor til fælles gavn og nødvendige for begge parter. Energibesparelser og -effektivitet, reduktion af emissioner og projekter inden for vedvarende energi er særligt relevante. Den fælles meddelelse fremhæver med rette behovet for at styrke EU's dialog om energi med naboskabslandene vedrørende energisikkerhed, energimarkedsreformer og fremme af en bæredygtig energiøkonomi med henblik på at skabe en solid energiunion med en ambitiøs klimapolitik i centrum.

7.8. EØSU bifalder erklæringen om, at »landbrug er en vigtig kilde til beskæftigelse i mange naboskabslande, og EU bør fortsat yde støtte til bæredygtige og inklusive politikker og investering og modernisering af sektoren og om nødvendigt til diversificering over mod andre indkomstskabende aktiviteter i landdistrikter«. Det skal dog understreges, at harmonisering på området for landbrug og fødevareproduktion som følge af gennemførelsen af frihandelsaftalen ikke må føre til landbrugsprodukter af lavere kvalitet eller forringelse af arbejdsmarkedsstandarderne.

8. Den sikkerhedsmæssige dimension

8.1. EØSU bifalder, at der lægges stærk vægt på sikkerhedsdimensionen i den fælles meddelelse. Det er yderst vigtigt, at der sker en styrkelse af partnernes modstandsdygtighed over for eksterne og interne trusler, ligesom moderniseringen skal fremmes for at opnå økonomisk og social stabilitet på lang sigt.

8.2. EØSU støtter de prioriteter, der er opstillet under sikkerhed inden for rammerne af den europæiske naboskabspolitik, og lægger afgørende vægt på at bekæmpe terrorisme, forebygge radikaliserings og organiseret kriminalitet, bekæmpe korrupsion og internetkriminalitet. Disse prioriteter kan fremhæves som værende hovedopgaverne i forbindelse med at øge sikkerheden både i den europæiske naboskabspolitik og i selve EU.

8.3. Det skal dog understreges, at det ikke alene er terrororganisationer eller kriminelle organisationer, der udgør en trussel mod stabiliteten i landene under den europæiske naboskabspolitik. Der er også visse regeringer, som bryder international ret, og som fremprovokerer konflikter og kriser i området for den europæiske naboskabspolitik.

8.4. EØSU bifalder initiativet om at sætte nyt skub i spørgsmål vedrørende den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), idet det navnlig understreges, at der kan gøres brug af FSFP-missioner og -operationer samt EU-kampgrupper, såfremt det er nødvendigt, til praktisk gennemførelse af fælles ansvar og sikkerhedsinteresser. FSFP-instrumenterne samt en diplomatisk indsats bør dog ikke alene anvendes som en reaktion på en krise, men også som et politisk værktøj til at forebygge en krise. EU bør fremhæve behovet for større inddragelse i forebyggelse af konflikter og diplomatisk mægling mellem lande og ikke-statslige aktører, der potentielt kan være involveret i indbyrdes konflikter.

9. Regional dimension

9.1. EØSU bifalder den holdning, der gives udtryk for i den fælles meddelelse, om at bevare de eksisterende hovedformater for regionalt samarbejde ved at styrke programmet for østpartnerskabet og regionalt samarbejde i naboskabslandene mod syd. Det bør dog understreges, at der inden for de eksisterende regionale rammer er opstået betydelige uoverensstemmelser og forskelle i løbet af de seneste år. Det kunne være hensigtsmæssigt at foreslå en tydeligere sondring mellem de af den europæiske naboskabspolitik partners, som allerede har opnået en højere grad af integration med EU (gennem associeringsaftaler og vidtgående og omfattende frihandelsområder), eller som har intentioner herom, og de øvrige lande.

9.2. Det er fortsat uklart, hvordan den nye europæiske naboskabspolitik vil fremme et tættere samarbejde med de partnerlande, som med succes har implementeret associeringsaftaler og vidtgående og omfattende frihandelsområder, og som har ønsker om at blive medlem af EU. EØSU fastholder, at visse østlige naboskabslande bør tilbydes et klart europæisk tiltrædelsesperspektiv. Dette ville ikke alene mobilisere og motivere deres regeringer i bestræbelserne på at omstille deres lande og tilpasse deres lovgivning til den gældende EU-ret, men ville også opmuntre det organiserede civilsamfund til at bidrage til disse bestræbelser. Dette ville også bringe de europæiske værdier og den europæiske identitet tættere på borgerne i naboskabspartnerlandene.

9.3. EØSU støtter ideen om tematiske rammer, som bør fremme den generelle orientering mod mere skræddersyede initiativer og projekter for interesserede parter fra naboskabslandene i syd og øst. Den foreslåede idé synes dog at være for bred og mangler et klart mål. Det første skridt i retning af tættere samarbejde om de tidligere nævnte udfordringer er debatfora, som skal behandle spørgsmål som migration, energi og sikkerhed. EU bør kommunikere mere tydeligt, hvilke specifikke resultater man ønsker at opnå ved brug af disse tematiske rammer.

9.4. Det bør tages i betragtning, at nogle naboers naboer (navnlig Rusland) har modtaget en opfordring til at deltage i den europæiske naboskabspolitik, men aldrig har benyttet sig af denne mulighed. Derfor bør de tematiske platforme udelukkende anvendes til specifikke formålsorienterede mål og ikke til at give tredjepartsaktører mulighed for at fremme deres mål på bekostning af principperne gældende for den europæiske naboskabspolitik. Den samarbejdsform med naboers naboer, der beskrives i meddelelsen, er langt fra veldefineret, og derfor skal alt samarbejde af denne art overvåges nøje for at sikre, at det ikke misbruges af nogen tredjepart til at underminere partnerlandenes, EU's eller selve den europæiske naboskabspolitikens interesser. Inddragelse af og samarbejde med andre aktører uden for naboskabet (eller naboers naboer) bør være baseret på goodwill, ligesom det bør være den europæiske naboskabspolitikens partnerses suveræne beslutning at inkludere nye aktører i deres samarbejde med EU.

10. Flexibilitet i de finansielle instrumenter

10.1. EØSU bifalder initiativet om at »tilvejebringe yderligere betydelig finansiering ved at styrke sit samarbejde med store internationale finansielle institutioner og naboskabsinvesteringsfaciliteten (NIF)« samt midtvejsrevisionen af EU's eksterne finansieringsinstrumenter i 2017. Det bør klart fremhæves, at øgede behov og det stigende antal af udfordringer i EU's nabolande ikke alene kræver en mere effektiv omfordeling af de afsatte 15 mia. euro gennem det europæiske naboskabsinstrument i løbet af perioden 2014-2020, men også betydelige yderligere ressourcer.

10.2. EØSU støtter forslaget om at anvende en »fleksibilitetspude« inden for det europæiske naboskabsinstrument til presserende fordeling af ressourcer til uforudsete behov og om at tilpasse finansforordningerne, således at ikke-anvendte midler kan overføres til det efterfølgende år.

10.3. Vi er dog af den opfattelse, at den europæiske naboskabspolitik primært bør fokusere på at forbedre de eksisterende finansielle instrumenter, frem for at lægge vægt på nye finansielle strukturer eller »trustfonde«. Et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og partnerlandene bør resultere i større gennemsigtighed af udgifterne og større ansvarlighed. Hertil hører evnen til at reagere hurtigere i forhold til ændrede politiske og sikkerhedsmæssige forhold på stedet, så der kan ske en omfordeling af midler efter behov. EU bør også anlægge en klar tilgang i anliggender, hvor partnere ikke vælger tættere integration, så der skabes incitamenter for respekt for grundlæggende værdier og yderligere vigtige reformer.

10.4. EU og medlemsstaterne bør undersøge mulighederne for at udvide den fælles programmering i den europæiske naboskabspolitik. Medlemsstaterne og andre berørte parter skal have sikkerhed for, at der er øget gennemsigtighed i programmeringen, ligesom der skal foretages rapportering af resultater. Civilsamfundsorganisationerne kan spille en vigtig rolle i den henseende.

11. Synlighed, kommunikation og udadrettede aktiviteter

11.1. EØSU glæder sig over beslutningen om at søge at opnå større synlighed i forbindelse med EU's politikker og fremme en mere effektiv formidling af den nye europæiske naboskabspolitik. I meddelelsen påpeges det med rette, at »forbedret offentligt diplomati vil bidrage til bedre forklaring af rationalet bag EU-politikkerne og den positive effekt af konkrete EU-foranstaltninger«. Det er lige så vigtigt, at man ikke ignorerer, hvilken skade der kan anrettes ved fejlagtig og misvisende information og propaganda, som strider mod EU's værdier og principperne for den europæiske naboskabspolitik.

11.2. EU bør finde hensigtsmæssige instrumenter og kilder, som kan varetage de kommunikationsmæssige udfordringer i naboskabspartnerlandene og inden for EU. EU's East StratCom-taskforce, som er oprettet af EU-Udenrigstjenesten, er blot det allerførste skridt hen imod at gøre borgerne i EU og den europæiske naboskabspolitik partners opmærksomme på fjendtlige og forstyrrende diskurser i den offentlige kommunikation. EU-Udenrigstjenesten bør ikke træde tilbage fra sine forpligtelser til at styrke EU's strategiske kommunikation langt mere.

11.3. Udfordringerne i forbindelse med migration i regionen omfattet af den europæiske naboskabspolitik og i EU bør gives højeste prioritet hvad angår strategisk kommunikation og offentligt diplomati. EU og medlemsstaterne bør erkende, at fejlet kommunikation angående migration og flygtningepolitik kan anrette stor skade på samhørigheden mellem medlemsstaterne og på naboskabspartnerlandenes tillid, ligesom det kan skade stabiliteten i EU.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 258/2014 om oprettelse af et EU-program til støtte for særlige aktiviteter i forbindelse med regnskabsaflæggelse og revision for perioden 2014-2020

(COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD))

(2016/C 303/21)

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede hhv. den 28. april og den 29. april 2016 under henvisning til artikel 114 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 ændring af forordning (EU) nr. 258/2014 om oprettelse af et EU-program til støtte for særlige aktiviteter i forbindelse med regnskabsaflæggelse og revision for perioden 2014-2020«

(COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)).

Eftersom EØSU allerede har behandlet dette forslag i sin udtalelse CES 1031/2013 — 2012/0364 (COD) vedtaget den 20. marts 2013 ⁽¹⁾, besluttede det på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, med 154 stemmer for, 1 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 dokument.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ EUT C 161 af 6.6.2013, s. 64.

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 2016

(COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD))

(2016/C 303/22)

Rådet besluttede den 11. april 2016 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 2016«

(COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD)).

Da EØSU allerede har behandlet dette emne i sine udtalelser CES2942-2013_00_00_TRA_AC af 22. maj 2013 (*), EESC-2014-02897-00-00-AC af 5. juni 2014 (**) og EESC-2015-02052-00-00-AC-TRA af 22. april 2015 (***), besluttede det på sin 517. plenarforsamling den 25.-26. maj 2016, mødet den 25. maj 2016, med 161 stemmer for, 2 imod og 8 hverken for eller imod ikke at afgive en udtalelse om emnet, men at henvise til den holdning, det gav udtryk for i ovennævnte dokumenter.

Bruxelles, den 25. maj 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(*) EØSU's udtalelse NAT/602 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 NAT/646 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.

(***) EØSU's udtalelse NAT/668 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, EUT C 291 af 4.9.2015, s. 60.

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



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA