



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

60. årgang

10. marts 2017

Indhold

I Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser

UDTALELSER

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

EØSU's 521. plenarforsamling den 14. og 15. december 2016

2017/C 075/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den funktionelle økonomi (initiativudtalelse)	1
2017/C 075/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremme af innovative og højvækstvirksomheder (initiativudtalelse)	6
2017/C 075/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en passende ramme for virksomheders gennemslagskraft (initiativudtalelse)	14
2017/C 075/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om de væsentligste faktorer, der vil påvirke den fælles landbrugspolitik efter 2020 (initiativudtalelse)	21
2017/C 075/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremme af »nudging« i EU's politikker (initiativudtalelse)	28

III Forberedende retsakter

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU's 521. plenarforsamling den 14. og 15. december 2016

2017/C 075/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En europæisk dagsorden for den kollaborative økonomi (COM(2016) 356 final)	33
2017/C 075/07	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 2017 (COM(2016) 357 final)	40

2017/C 075/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2014 om dokumenter med central information om sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer (COM(2016) 709 <i>final</i> — 2016/0355 (COD))	44
2017/C 075/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 345/2013 om europæiske venturekapitalfonde og forordning (EU) nr. 346/2013 om europæiske sociale iværksætterfonde (COM(2016) 461 <i>final</i>)	48
2017/C 075/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 99/2013 om det europæiske statistiske program 2013-17 med henblik på en forlængelse heraf for perioden 2018-2020 (COM(2016) 557 <i>final</i> — 2016/0265 (COD))	53
2017/C 075/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1316/2013 og (EU) 2015/1017 for så vidt angår forlængelse af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer og indførelse af tekniske forbedringer i fonden og i Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning (COM(2016) 597 <i>final</i> — 2016/0276 (COD))	57
2017/C 075/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om midtvejs gennemgang/midtvejsrevision af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 — et EU-budget med fokus på resultater (COM(2016) 603 <i>final</i>) — om Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1311/2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 (COM(2016) 604 <i>final</i> — 2016/0283 (APP)) — og om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002, (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 og Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 541/2016/EU (COM(2016) 605 <i>final</i> — 2016/0282 (COD))	63
2017/C 075/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv (EU) 2016/1164 for så vidt angår hybride mismatch med tredjelande (COM(2016) 687 <i>final</i> — 2016/0339 (CNS))	70
2017/C 075/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på beskæftigelse af højt kvalificerede arbejdstagere (COM(2016) 378 <i>final</i> — 2016/0176 (COD))	75
2017/C 075/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (COM(2016) 128 <i>final</i> — 2016/0070 (COD)) . .	81
2017/C 075/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning) (COM(2016) 465 <i>final</i>) og om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidieret beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (COM(2016) 466 <i>final</i>) og om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 467 <i>final</i>) .	97

2017/C 075/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medtagelse af drivhusgasemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og andre oplysninger vedrørende klimaændringer (COM(2016) 479 <i>final</i> — 2016/0230 (COD)) og om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 for en modstandsdygtig energiunion og for at opfylde forpligtelserne i henhold til Parisaftalen og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer (COM(2016) 482 <i>final</i> — 2016/0231(COD))	103
2017/C 075/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en flerårig plan for demersale bestande i Nordsøen og fiskeriet efter disse bestande og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 676/2007 og Rådets forordning (EF) nr. 1342/2008 (COM (2016) 493 <i>final</i> — 2016/0238 (COD))	109
2017/C 075/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om luftfartspakke II, indeholdende et Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 og om Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet (COM (2015) 613 <i>final</i> — 2015/0277 (COD)) og om en rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om det europæiske program for luftfartssikkerhed (COM(2015) 599 <i>final</i>)	111
2017/C 075/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Online-platforme og det digitale indre marked — Muligheder og udfordringer for Europa (COM(2016) 288 <i>final</i>)	119
2017/C 075/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Styrkelse af Europas system for modstandsdygtighed over for cyberangreb og fremme af en konkurrencedygtig og innovativ cybersikkerhedsindustri (COM(2016) 410 <i>final</i>)	124
2017/C 075/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forbedring af de bilaterale handelsforbindelser mellem EU og Tyrkiet og modernisering af toldunionen	129
2017/C 075/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Et værdigt liv: fra afhængighed af bistand til selvhjulpenhed (COM(2016) 234 <i>final</i>)	138
2017/C 075/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en integreret EU-politik om Arktis (JOIN (2016) 21 <i>final</i>)	144

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 521. PLENARFORSAMLING DEN 14. OG 15. DECEMBER 2016

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den funktionelle økonomi**(initiativudtalelse)**

(2017/C 075/01)

Ordfører: **Thierry LIBAERT**

Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2
	Initiativudtalelse
Plenarforsamlingens beslutning	21.1.2016
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	4.10.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	15.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	169/0/3
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Denne udtalelse afspejler EØSU's ønske om at se samfundet undergå en økonomisk omstillingsproces for at gå fra en fase med overudnyttelse af ressourcerne og spild til en mere bæredygtig og mere beskæftigelsesorienteret fase, hvor der lægges vægt på kvalitet frem for kvantitet. EØSU fastholder sit ønske om et Europa, der tager initiativ til udviklingen af nye former for økonomi.

1.2. EØSU mener, at den funktionelle økonomi bør fremmes, da den kan udgøre en løsning på visse eller alle de fremførte problemstillinger. Den er ikke et mål i sig selv, men et middel til opnåelse af de nye målsætninger for forbrugsmønstrene.

1.3. Eftersom der er en del usikkerhed og ukendte faktorer forbundet med den funktionelle økonomis formodede økonomiske, miljømæssige og sociale aspekter, bør der foretages en fuldstændig evaluering af de tilbudte produkt- og tjenestetyper for at kortlægge fordelene ved og eventuelt betingelserne for en effektiv udvikling af den funktionelle økonomi.

1.4. Derefter skal der sættes fokus på at fremme oplysning om konsekvenserne (miljømæssige, sociale, økonomiske mm.) af den vare eller den tjenesteydelse, der erhverves inden for rammerne af en funktionel økonomi, dvs. »adgang« eller »brug« i stedet for »besiddelse«. Med sådanne oplysninger vil forbrugeren kunne vælge, om det er bedre at købe den pågældende vare eller tjeneste, og foretage et informeret valg. Kvaliteten og troværdigheden af den information, der leveres af virksomheder, er i denne sammenhæng af afgørende betydning. Der skal derfor udpeges myndigheder og mekanismer, der garanterer dette over for forbrugerne.

1.5. EØSU henstiller, at medlemsstaterne og interessenterne fremmer ansvarligt forbrug, særligt i uddannelsesfasen, idet der lægges vægt på funktionel økonomi. Hvis den indføres på intelligent vis, kan den bidrage til at overvinde adskillige aktuelle udfordringer forbundet med forbrug.

1.6. På et mere generelt plan anbefaler EØSU at fremskynde forskning og resultater vedrørende nye produktions- og forbrugsmønstre i forbindelse med funktionel økonomi:

- Miljøvenligt design af produkter, der fra begyndelsen kan sikre, at de anvendte ressourcer er bæredygtige ved at tage højde for produkternes indvirkning på miljøet i hele deres livscyklus. Den funktionelle økonomi kan medføre nye udformninger af produkter, så disse bliver mere reparationsegne, fleksible etc.
- Den cirkulære økonomi, jf. EØSU's udtalelse om pakken om cirkulær økonomi ⁽¹⁾, der sigter mod en såkaldt vugge-til-vugge-tilgang med det formål at omdanne virksomheders affald til ressourcer for andre. Den funktionelle økonomi kan sikre en bedre udnyttelse af visse virksomheders biprodukter og eksterne effekter med henblik på andres produktion.
- Deleøkonomi, særligt som beskrevet i EØSU's udtalelse af 21. januar 2014 ⁽²⁾, er i sit teoretiske grundlag baseret på en funktionel økonomi. Udviklingen af disse former for udveksling kan samlet set, og forudsat at visse betingelser er opfyldt, fremme fordelene ved den funktionelle økonomi, navnlig for miljøet.
- En økonomi for almenvellet, jf. EØSU's udtalelse af 17. september 2015 ⁽³⁾.
- Deleøkonomi og selvregulering som EØSU's udtalelse af 13. maj 2016 behandlede ⁽⁴⁾.

1.7. En europæisk lovpakke kunne være en måde at strukturere den funktionelle økonomis tilbud på, særligt i forbindelse med de nye problemstillinger vedrørende forbrug — fælles forbrug, forældelse, forbrugers forståelse af disse modeller, såvel som juridiske og skattemæssige rammer, der er mere fordelagtige for innovative virksomheder.

1.8. Decentraliseringen af den funktionelle økonomi gør det muligt at tackle de nye udfordringer forbundet med bæredygtig regional udvikling ved at eksperimentere med nye økonomiske og sociale modeller. Den funktionelle økonomi er et nyttigt middel til at fremhæve de forskellige regioners styrker, gå væk fra den standardisering, der følger af masseproduktion, der er delvist ansvarlig for den desillusionering, som kan konstateres i det aktuelle forbrug, og betragte de eksterne effekter af produktionssystemet som helhed. Desuden udgør byerne med deres befolkningstæthed, der virker befordrende for delingsordninger, et af de mest gunstige områder for udvikling af løsninger baseret på funktionel økonomi.

1.9. For at være klar til den grundlæggende omstilling til en ny økonomisk model med store og systemiske konsekvenser på mange områder anbefales det, at der i EØSU etableres en ny permanent horisontal struktur, der skal have til opgave at analysere denne udvikling.

1.10. En udvekslingsplatform, der kan synliggøre initiativer i den funktionelle økonomi i hele Europa, ville være hensigtsmæssig i en sammenhæng, hvor gode eksempler endnu er sjældne og ikke altid er så synlige, som de fortjener at være. En sådan platform kan integreres i projektet om en europæisk platform for cirkulær økonomi, der fik opbakning fra EØSU i forbindelse med vedtagelsen af udtalelsen om pakken om cirkulær økonomi forelagt af Kommissionen.

1.11. Den funktionelle økonomi kan bidrage til, at de forskellige værdier, der tilsammen udgør en vares værdi, kommer til udtryk på ny. Der bør derfor findes en måde, hvorpå både brugsværdien og arbejdsværdien vægtes i den funktionelle økonomi.

1.12. Det er afgørende at klarlægge og mindske de forsikringsmæssige udfordringer forbundet med modellerne for funktionel økonomi, og de bør derfor gøres mere eksplicite for den endelige forbruger, når der udvikles nye tilbud baseret på funktionel økonomi.

⁽¹⁾ EUT C 264 af 20.7.2016, s. 98.

⁽²⁾ EUT C 177 af 11.6.2014, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 26.

⁽⁴⁾ EUT C 303 af 19.8.2016, s. 36.

2. Definition og indhold: fra ejerskab til brug

2.1. Den funktionelle økonomis sigte er at gøre brug snarere end ejerskab af produkter mere almindeligt. Det drejer sig imidlertid ikke blot om en simpel tilføjelse af tjenesteydelser til et produkt, men om at tage samtlige ændringer i forbrugsmønstret i betragtning for bedre at tage hensyn til slutbrugeren og mere ressourceeffektive økonomiske modeller, og endog produktion af følgeforsidele for regionerne. I den optik sælger virksomhederne ikke et produkt, men derimod en funktion, som afregnes alt efter brug. Følgelig har de industrielle aktører en interesse i inden for rammerne af deres forretningsmodel at udvikle solide og reparationsegnede produkter, der er nemme at vedligeholde, og etablere en tilpasset produktions- og logistikkæde.

2.1.1. Det underliggende økonomiske paradigme er fortsat, at værdien ikke blot består i de fordele, der afledes af anvendelsen, dvs. brugsværdien, men også i varen eller tjenesteydelsen i sig selv eller i andres vurdering af produktet, dvs. dets arbejds- eller handelsværdi.

2.1.2. I den traditionelle økonomiske model er det producenterne, der skaber værdien og forbrugerne, der ødelægger den med deres forbrug. I den funktionelle økonomi skal begge parter interessere derimod være sammenfaldende eller i det mindste nærme sig hinanden, således at hver part bevarer og om muligt skaber værdi. Produktion og udnyttelse af data, der genereres på grundlag af brug og kendskab, er i den igangværende digitale revolution et eksempel på en ny ressource og værdi, der skabes af begge parter.

2.1.3. De nye dynamikker, der opstår omkring det indtil videre rent teoretiske begreb »prosumenter« (en ny samlebetegnelse for de to historisk adskilte roller som producent og forbruger), illustrerer denne omstrukturering af meget lineære eller vertikale økonomiske modeller i mere finmaskede eller horisontale mønstre eller organisationer.

2.1.4. Den funktionelle økonomi kan fremme dematerialiseringen af økonomien ved at indlemme samtlige omkostninger i slutprisen. Den skal åbne mulighed for at bryde forbindelsen mellem den økonomiske aktivitet og indvirkningen på miljøet.

2.2. To teoretiske skoler henviser til to mere eller mindre gennemførte modeller for funktionel økonomi. Den første tager udgangspunkt i en tjenesteydelse baseret på brug og knytter an til den overordnede idé om en serviceøkonomi. Den tager ejendomsforhold op til fornyet overvejelse, men beskæftiger sig stort set ikke med produkter. Den anden sætter fokus på de af den funktionelle økonomis eksterne effekter, der gør det muligt at udvikle nye løsninger, hvor salg af varer og tjenester opfattes som en integreret pakke (ved at forholde sig kritisk til arbejde eller endog produktion af immaterielle ressourcer, navnlig for lokalområdet), og hvor forbrugeren indgår i den udarbejdede løsning.

2.3. Den af EØSU anbefalede tilgang bør være afbalanceret. Formålet er ikke at fremme den funktionelle økonomi på hvert eneste område, men på de områder, hvor den giver svar på de nye udfordringer.

3. Udfordringer

3.1. Den funktionelle økonomi er interessant for så vidt den i teorien eller i hvert fald under visse betingelser kan afhjælpe de forskellige aktuelle udfordringer forbundet med forbrug, det være sig af økonomisk, social, miljømæssig eller kulturel art.

3.2. Navnlig i regionerne kan den funktionelle økonomi som led i en integreret strategi afføde følgeforsidele og positive eksterne effekter. Ved at anvende kooperative og tværgående arbejdsmetoder medtager myndigheder for eksempel ved levering af offentlig belysning overvejelser om økonomiske resultater, sikkerheden i det offentlige rum, mindske af lysforurening og nedsættelse af energiforbruget. Integration af disse forskellige målsætninger snarere end optimeringen af et enkelt parameter giver mulighed for at imødekomme de mange udfordringer med kontrol over omkostningerne.

3.2.1. Gennem sammenlægning af investeringer er den funktionelle økonomi et middel til at fremme innovation inden for bæredygtig udvikling, især af rene og grønne teknologier. Disse teknologier er ofte mere kapitalkrævende end klassiske løsninger og vil således være en økonomisk model, der fremmer deres udbredelse via forbrugere, der individuelt ikke ville have de nødvendige økonomiske ressourcer. En kontrakt om energiydelse kan for eksempel give brugeren adgang til ofte dyre energieffektive teknologier og tjenesteydelser mod en beskedent, månedlig betaling.

3.3. I et miljømæssigt perspektiv betyder de aktuelle forbrugsmønstre, der bygger på den individuelle ejendomsret, at produkter underudnyttes og fører dermed til et betydeligt spild af naturressourcer (i dag står en bil for eksempel ubenyttet hen 95 % af tiden, og i byen anvendes den som regel kun af lidt over en person i gennemsnit (1,2)).

3.3.1. Erhvervelsen af en mobilitetsservice (et sæde til et vist antal kilometers rejse, en bil til rådighed for et vist tidsrum og et fastsat kilometertal etc.) gør det muligt at intensivere udnyttelsen af disse ressourcer. Den funktionelle økonomi kan derfor intensivere anvendelsen af mange forbrugsgoder og derved skabe mere værdi med færre miljøkonsekvenser.

3.3.2. En prissætning af tjenester i den funktionelle økonomi, hvori indgår de samlede omkostninger ved produktet eller tjenesteydelsen og ikke kun marginalomkostningerne, giver en bedre forståelse af de reelle omkostninger pr. bruger. Dette afgiver et prissignal, der ligger tættere på produktionens reelle indvirkninger, og som således tilskynder forbrugerne til en mere ansvarlig opførsel (for eksempel ved køb af en times bildeling, hvor brugeren betaler køretøjets afskrivning, forsikring, parkering, benzin etc., dvs. de samlede omkostninger beregnet på et pro rata-grundlag. Forbrugeren vil derfor være mere opmærksom på at bruge køretøjet fornuftigt, sammenlignet med en ejers brug, hvor det ofte kun er benzin, der opfattes som en brugsomkostning).

3.4. Fra et samfundsmæssigt perspektiv kan den funktionelle økonomi gennem en nedbringelse af adgangs- og omkostningerne til et produkt eller en tjeneste — enten gennem sammenlægning af kollektive investeringer eller ved at begrænse brugsomkostningerne til adgangs- og omkostningerne, give et bredere udsnit af forbrugere adgang til tjenesteydelser, de ikke før kunne nyde godt af. Fra et økonomisk, juridisk og forsikringsmæssigt perspektiv er det afgørende spørgsmål, hvem der er investor, og hvem der er ejer af den kapital, der stilles til rådighed for brugerne. Her bliver den nye lovgivning, der skal udformes, afgørende.

3.4.1. De sociale problemstillinger er talrige, og ligesom for de miljømæssige udfordringer bør der foretages en grundig undersøgelse af dem med henblik på at afgøre, om en funktionel økonomi vil være hensigtsmæssig eller ej på området, og især med henblik på at fastlægge betingelserne for indførelse af en funktionel økonomi, der kan udmønte sig i sociale fremskridt.

3.5. Overgangen fra »ejendom« til »adgang« forudsætter et paradigmeskift, der ikke skal undervurderes. Det danner grundlaget for omlægningen fra en forbrugsmodel, der bygger på fremvisning af goder og mimetisk begær, til et forbrug, der er mere nedtonet og i mindre grad opbygget omkring en tvangslogik, og under alle omstændigheder mindre afhængigt af besiddelsen af materielle ejendomme.

3.6. Digitaliseringen kan muliggøre en udvidelse af den funktionelle økonomis anvendelsesområde, så den ikke længere er begrænset til det oprindelige område, B2B. Ved især at nedbringe transmissions- og anvendelsesomkostningerne kan digitale løsninger tilbyde alle og enhver løsninger baseret på funktionel økonomi på yderst forskellige områder (musik, mobilitet, udstyr, bolig osv.). Med henblik herpå og for at fremme sameksistensen med den eksisterende økonomiske model bør hensigtsmæssige skatte- og lovgivningsmæssige rammer udformes og tages i anvendelse snarest.

3.7. De seneste resultater og feedback viser, at praksis med funktionel økonomi lykkes og accepteres, når løsningerne forbedrer brugernes oplevelse og forbrugernes livskvalitet, snarere end på grundlag af strengt økonomiske eller miljømæssige kriterier. Eksempler på dette er bildeling, som løser det vigtige spørgsmål om parkering i bycentre, og streaming, som giver øjeblikkelig adgang til et overdådigt katalog.

4. Bremseklodser og begrænsninger

4.1. Den funktionelle økonomi kan i visse tilfælde føre til en øget forbrugshastighed og en hyppigere udskiftning af produkter. Således er det inden for mobiltelefoni og salg af langtidsudlejede køretøjer umiddelbart tvivlsomt, om disse modeller (som tilbydes til langtidsudlejning med købsoption) bidrager til at forlænge produkternes levetid eller fremmer deres genanvendelse, når de er udtjente.

4.2. Selv om det oftest er de store industrikoncerner, der forbindes med gennemførelsen af konkrete eksempler, har de mere traditionelle sektorer såsom landbruget (f.eks. med fælles indkøb) og nystartede virksomheder også en rolle at spille i forbindelse med konsolidering og formidling af den funktionelle økonomi i samfundet. Det ser i øvrigt ud til, at også SMV'er med gennemførelsen af denne model vil kunne finde nye løsninger til deres kunder. Strukturer som andelsforetagender kan ligeledes fremme mere horisontale forvaltningsmodeller, hvor brugeren deltager fuldt ud.

4.3. Ved at reducere adgangs- og omkostningerne til et produkt eller en tjenesteydelse kan den funktionelle økonomi få væsentlig betydning for de mindst bemidlede borgere. Den skaber bl.a. større smidighed og fleksibilitet i adgangen til tjenesteydelser og produkter. Dog er der samtidig en risiko for, at disse borgere bliver mere sårbare, hvis de ikke længere kan betale for adgangs-, brugs- og abonnementsrettigheder til en tjenesteydelse. Set i dette lys og på baggrund af den stigende usikkerhed i mange europæiske lande kan ejendom forekomme bedre og mere betryggende for mere udsatte personer. Med hensyn til adgang til visse varer og tjenesteydelser er ulige adgang i øvrigt ikke kun et spørgsmål om økonomiske midler (økonomiske ressourcer), men også om kulturelle og uddannelsesmæssige midler (socialt miljø, uddannelse).

4.4. I et samfundsmæssigt perspektiv kan den funktionelle økonomi gøre forbrugerne og dermed borgerne endnu mere afhængige af økonomiske organisationer eller af et givet teknisk eller økonomisk system. Når brugeren først er tilmeldt en bestemt tjeneste, er det vanskeligt, for ikke at sige umuligt at få det tilgængelige produkt repareret, forbedret, ændret etc. Den funktionelle økonomi kan således styrke heteronomen, hvis brugerne ikke inddrages tilstrækkeligt i udformningen af de produkter og løsninger, der udvikles. Derfor bør økonomiske modeller og forvaltningsmodeller, der fremmer forbrugers selvbestemmelse (med hensyn til valg, vaner og brug) identificeres og fremmes.

4.5. Digitaliseringen kan muliggøre en udbredelse af den funktionelle økonomis anvendelsesområde til samtlige forbrugere. Den rejser imidlertid også adskillige spørgsmål: visse platformes værditilførelse, skatteoptimering eller -unddragelse, respekt for privatlivets fred (bl.a. via anvendelsen af indsamlede oplysninger), økonomisk koncentration (platformes monopolvirksomhed) og beskæftigelsesrelaterede spørgsmål (som nævnt i punkt 1.6).

4.6. Med alle disse risici og bremsekodser vil en simpel overgang til en »serviceøkonomi« ikke sikre den funktionelle økonomi mod disse risici. Det vil derimod en mere integreret strategi for den funktionelle økonomi, hvor der både sættes spørgsmålstegn ved virksomhedsledelse, beskæftigelse, regionale forhold, og forbrugeren tages i betragtning helt fra tjenesteydelsens udformning og under hele produktets livscyklus.

4.7. På flere af disse punkter særligt vedrørende konkurrence og respekt for privatlivets fred er der et uomtvisteligt behov for juridiske foranstaltninger.

5. En europæisk dynamik baseret på en funktionel økonomi

5.1. Der er adskillige grunde til, at Den Europæiske Union skal beskæftige sig med den funktionelle økonomi. De er af miljømæssig, social, kulturel og økonomisk art. Det er desuden vigtigt, at overvejelserne kommer til at omfatte de digitale udfordringer og helt generelt, hvordan de står i forbindelse med de nye økonomiske modeller såsom fælles forbrug, cirkulær økonomi etc., navnlig hvad angår den hastighed, ændringerne gennemføres med.

5.2. I Europa synes den funktionelle økonomi at give virksomhederne et middel til igen at skabe merværdi og fremme jobintensive løsninger (særligt opstrøms inden for vedligeholdelse og reparation etc., men også nedstrøms i udviklingen af nye økonomiske modeller og tilknyttede tjenesteydelser) og især til at styrke visse sektors konkurrenceevne. Ved at udvikle tjenesteudbud så tæt som muligt på forbrugernes behov snarere end en standardiseret og ikke særligt tilpasset produktion kan den funktionelle økonomi bidrage til at genskabe et tillidsforhold mellem virksomheder og forbrugere og tillægge forbrug en ny mening.

5.3. Mens innovationsspecialister i store virksomheder, regionale myndigheder og et stort antal eksperter involverer sig i at fremme den funktionelle økonomi, sker der forbløffende lidt på området på EU-niveau. Skønt den funktionelle økonomi udgør et centralt element i den cirkulære økonomi, er den ikke nævnt i Kommissionens nylige rapport herom »Kredsløbet lukkes«.

5.3.1. På trods af usikkerhedsfaktorerne og begrænsningerne er den funktionelle økonomi i den uvisse politiske og økonomiske situation, der præger Europa i dag, en mulighed for at udvikle og forhøje værdien af de mange aktørers ekspertise og kompetencer.

Bruxelles, den 15. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremme af innovative og højvækst-virksomheder**(initiativudtalelse)**

(2017/C 075/02)

Ordfører: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Plenarforsamlingens beslutning	21.1.2016
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	29.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	220/1/8
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) opfordrer Kommissionen til at fortsætte sine bestræbelser på at udvikle politiske forslag, der har til formål at fremme skabelsen af innovative og højvækstvirksomheder, og anbefaler, at disse initiativer udføres, ledes og koordineres af en enkelt enhed, der er ansvarlig for at vurdere, overvåge og skabe synergier mellem innovative politikker, der leveres af forskellige GD'er. Disse forslag til politikker bør styrke det indre marked, forstærke de klynger og økosystemer, hvori nye innovative virksomheder er blevet skabt, udvikle de europæiske kapitalmarkeders egenkapitalelement, sætte gang i en akademisk dagsorden med fokus på fremtidens jobs og minimere de omkostninger og det bureaukrati, der er forbundet med at starte et nyt iværksætterprojekt.

1.1.1. Kommissionen bør fortsætte sit arbejde med at håndhæve det indre markeds eksisterende regler: langsigtede harmoniseringsprojekter såsom bogførings- og insolvensstandarder, automatisk anerkendelse af faglige og akademiske kvalifikationer, fremskyndet gennemførelse af strategien for det digitale indre marked og fuld udnyttelse af kapitalmarkedsunionen⁽¹⁾ ville hjælpe EU meget med at drage fordel af det fulde potentiale ved et reelt indre marked. Enkle og effektive grænseoverskridende kontraktregler bør booste grænseoverskridende e-handel ved at reducere fragmenteringen af forbrugerlovgivningen og virksomhedernes udgifter til regeloverholdelse.

1.1.2. Der er behov for at udvide egenkapitalfinansiering yderligere for at støtte nyetablerede virksomheder (start-up-virksomheder) i deres udviklingsfase. Dette indebærer bl.a. et mere neutralt skattesystem, som behandler låne- og egenkapitalfinansiering ens ved at muliggøre fradrag for udgifter for både rente- og udbyttebetalinger⁽²⁾. Nyetablerede virksomheder skal kunne bruge aktieoptionspakker til at tiltrække og fastholde talent.

⁽¹⁾ EØSU har udtrykt støtte til initiativerne vedrørende kapitalmarkedsunionen i sine udtalelser om »Handlingsplan om kapitalmarkedsunionen« (EUT C 133 af 14.4.2016, s. 17), »Securitisation« (EUT C 82 af 3.3.2016, s. 1) og »Prospekt« (EUT C 177 af 18.5.2016, s. 9).

⁽²⁾ EØSU har gentagne gange slået til lyd for foranstaltninger, der kan eliminere præferencen for lånefinansiering i skattesystemer, f.eks. i sin udtalelse »Finansiering til erhvervslivet/Alternative forsyningsmekanismer«, EUT C 451 af 16.12.2014, s. 20.

1.1.3. Man bør skabe og fremme en egenkapitalkultur, bl.a. gennem uddannelsesmæssige og ikkelovgivningsmæssige initiativer. Det europæiske finansieringssystem skal udvikle likvide investeringsprodukter, der passer til detailinvestorer for at tilskynde dem til at investere i innovative små virksomheder.

1.1.4. Bortskæring af unødigt bureaukrati og reducere af overregulering er også afgørende for at minimere administrative byrder og undgå unødvendige omkostninger og ineffektivt tidsforbrug for iværksættere.

1.1.5. Udviklingen af nye samarbejdsformer mellem universiteter og virksomheder, som inddrager både store og mindre virksomheder, skal styrkes og fremskyndes i alle medlemsstater, som træffer nye politiske foranstaltninger, der har til formål at omdanne EU til en magnet for talent.

1.1.5.1. EØSU opfordrer Kommissionen til at fjerne lovgivningsmæssige hindringer for udveksling af studerende og unge iværksættere ⁽³⁾, f.eks. ved at oprette et Erasmusprogram for unge iværksættere.

1.1.5.2. For at øge kendskabet til lovende virksomheder slår EØSU til lyd for at oprette en platformbaseret informationsdatabase, som integreres i Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning (EIAH) og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter (EIPP) ⁽⁴⁾. Denne skulle omfatte EU's højvækstvirksomheder i forskellige sektorer udvalgt på grundlag af objektive og gennemsigtige kriterier og med mulighed for sammenligning på tværs af virksomheder og benchmarking.

1.1.6. EØSU mener, at udveksling og vurdering af god praksis giver en værdifuld indsigt til at eksperimentere med nye politikker ⁽⁵⁾.

1.2. Den Europæiske Investeringsfond (EIF) og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) opfordres til at støtte innovative virksomheder med specifik venture- og startkapital for at lette overførsel af teknologi fra universiteter og forskningscentre. Dette kan have form af første lånegarantier, som vil bidrage til at overvinde den initiale modvilje mod privat finansiering.

1.3. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), der er en fond på 21 mia. EUR bestående af EU-garantier og kapital fra Den Europæiske Investeringsbank, bør spille en central rolle og hjælpe innovative projekter med at nå en vis størrelse og nå ud på markedet. EFSI kan desuden blive en model for fremtidige EU-budgetter med et skifte fra en traditionel tilskudsbase til finansiering af projekter til en mere effektiv investeringsorienteret model til at tiltrække midler til projekter. EFSI har med succes finansieret relativt risikable områder, som let kunne være blevet overset ⁽⁶⁾.

1.4. EØSU slår til lyd for at sammensætte en større investeringsværktøjskasse til at stimulere investering i vækstfasen, herunder »asymmetriske fonde«, der leverer forskellige afkast til investorer fra forskellige aktivklasser, og alternative finansieringsinstrumenter som crowdfunding ⁽⁷⁾. Etableringen af delmarkeder bør også overvejes for at lette adgangen til markederne for de europæiske SMV'er.

1.5. Kommissionen bør se på reguleringsmæssige forskelle mellem EU og USA med hensyn til behandlingen af investeringer i software og fjerne reguleringsmæssige begrænsninger, der hæmmer den europæiske finanssektors investeringer i digital udvikling.

2. Analyse af den aktuelle situation

2.1. Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) er en central del af den europæiske økonomi og bidrager betydeligt til jobskabelse og økonomisk vækst ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Se også EØSU's udtalelse om universiteters engagement i udformningen af Europa, EUT C 71 af 24.2.2016, s. 11.

⁽⁴⁾ Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>.

Oplysninger om Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/da/index.html>.

⁽⁵⁾ Se punkt 4.

⁽⁶⁾ Sergey Filippov og Paul Hofheinz, European Digital Forum, »From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy«, 2016, s. 3-5.

⁽⁷⁾ Ibidem, s. 5.

⁽⁸⁾ EU's definition af SMV'er (EUT L 124 af 20.5.2003, s. 36).

2.1.1. I 2015 udgjorde mere end 22,3 mio. SMV'er i EU 99,8 % af alle ikkefinansielle virksomheder, beskæftigede 90 mio. personer (66,9 % af den samlede beskæftigelse), genererede 57,8 % af den samlede værditilvækst⁽⁹⁾ og sørgede for 85 % af de nye jobs. Europa har behov for at sikre, at nye SMV'er skabes som erstatning for de 200 000, der årligt går konkurs⁽¹⁰⁾, hvilket påvirker 1,7 mio. arbejdstagere. Imidlertid betyder de virksomheder, som gerne vil innovere, vækste og eksportere, mere for den fremtidige økonomiske vækst.

2.2. Nyetablering af virksomheder med høje vækstrater er af afgørende betydning på grund af disses fokus på innovation i hurtigt voksende sektorer med høj værditilvækst. Det er disse virksomheder, der vil skabe jobs i fremtiden og drive produktivitetsvæksten, hvilket er centralt for at øge levestandarden. Mens Europa melder om fremskridt på nogle områder, halter kontinentet bagefter, når det gælder skiftet fra nyetablerings- til scale-up-fasen, der i sidste ende skal føre til den vækst og jobskabelse, som Europa har brug for⁽¹¹⁾.

2.3. Denne udtalelse vil fokusere på »scale-up-virksomheder«: højvækstvirksomheder med en gennemsnitlig årlig vækst i ansatte (eller omsætning), der er større end 20 % igennem en treårig periode, og som har ti eller flere ansatte i begyndelsen af observationsperioden⁽¹²⁾. Et centralt kendetegn ved scale-up-virksomheder er, at de anvender forretningsmodeller, som er meget skalerbare. Skalerbarhed er evnen til at opnå vækst for så vidt angår markedsadgang, indtægter og struktur, for eksempel udløst af hurtigt genbrug af samme forretningsmodel på forskellige markeder eller nye ledelsespraksisser.

2.3.1. En studie af 11 lande⁽¹³⁾ udarbejdet af OECD konstaterede, at scale-up-virksomheder udgjorde mindre end 10 % af virksomhederne i alle 11 lande, men skabte op til to tredjedele af alle nye jobs⁽¹⁴⁾.

2.4. Nyetablerede virksomheder har tendens til at være mindre rentable på kort sigt og er afhængige af ekstern finansiering. Hvis disse innovative virksomheder ikke er i stand til at finansiere deres ekspansionsplaner, kan de ikke opskalere, og så vil det underliggende potentiale for produktivitetsvækst og jobskabelse sandsynligvis hæmmes.

2.4.1. En analyse udarbejdet af Verdensbanken⁽¹⁵⁾ skønner, at gennemsnitssatsen i 2007 for SMV'ers misligholdte lån på udviklede markeder var 6,93 %, hvilket er mere end dobbelt så meget som gennemsnitssatsen for store virksomheders lån, som er 2,54 %. Misligholdte lån steg dramatisk i løbet af krisen i Portugal, Spanien, Italien og Irland til mellem 10 % og 25 %.

2.4.1.1. Politikker, som tilskynder banker til at yde lån til mere risikobehæftede virksomheder, navnlig nyetablerede virksomheder med begrænset sikkerhed, kan skabe en række risikobehæftede banker, kreditstramning og tiltagende finansiell ustabilitet⁽¹⁶⁾.

2.5. Europa må fokusere på, at »finansieringsovergangen« skal fungere smidigt, mens den i øjeblikket er afbrudt.

2.5.1. Finansieringsovergangen består af fire faser: nyetableringsfasen (finansieret af tilskud, startkapital, familie og venner), fasen med vækst i egenkapitalen (crowdfunding, mikrofinansiering, business angels), fasen med fastholdt vækst (securisation, privat egenkapital, venturekapital, institutionelle investorer, privat gældsplacering) og exit-fasen (tilegnelse, offentlige aktiemarkeder).

⁽⁹⁾ http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf.

⁽¹⁰⁾ Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs — the European Commission's policy. Iværksætterdag, den 12. november 2015.

⁽¹¹⁾ En nyetableret virksomhed (start-up-virksomhed) defineres almindeligvis som et iværksætterprojekt, der er skabt for at stræbe efter en repeterbar eller skalerbar forretningsmodel. Disse nydannede virksomheder er som regel meget innovative, typisk baseret på idéer, teknologier og forretningsmodeller, som ikke tidligere har eksisteret. Scale-up-virksomheder derimod er virksomheder, der hurtigt ekspanderer og vokser i henseende til markedsadgang, indtægter og antallet af ansatte. Se the Octopus High Growth Small Business Report 2015 (London: Octopus, 2015).

⁽¹²⁾ <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>.

⁽¹³⁾ Storbritannien, Finland, Spanien, Italien, USA, Canada, Norge, Nederlandene, Danmark, New Zealand og Østrig.

⁽¹⁴⁾ T. Aubrey, R. Thillaye og A. Reed, *Supporting investors and growth firms*, 2015, s. 11.

⁽¹⁵⁾ <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>.

⁽¹⁶⁾ T. Aubrey, R. Thillaye og A. Reed, *Supporting investors and growth firms*, 2015, s. 21.

3. Byggesten til udviklingen af scale-up-venlige innovationsøkosystemer

3.1. Succesfulde innovationsøkosystemer, som giver næring til scale-up-virksomheder, karakteriseres af stærke forbundne netværk med forsknings- og uddannelsesinstitutioner, store virksomheder, venturekapitalinvestorer og tilstedeværelsen af talent for kreativitet og iværksætteri⁽¹⁷⁾.

3.1.1. Normalt skabes nye virksomheder i teknologicentre, der er opbygget omkring førsteklases universiteter, som fungerer som centrale aktører i udviklingen af et dynamisk erhvervsklima, fordi de er en talentkilde, hvad angår både studerende og akademikere. Magtfulde og godt forbundne klynger forbedrer virksomhedernes produktivitet, bestemmer retningen for og hastigheden af innovation og stimulerer skabelsen af nye virksomheder. USA og Kina fører sammen med visse centre i Europa en langsigtet kamp om at tiltrække talent og kapital og om at fremme innovation.

3.1.2. Men fragmenteringen af det europæiske arbejdsmarked hæmmer overgangen fra nyetablerede virksomheder (start-up-virksomheder) til vækstvirksomheder (scale-up-virksomheder). Det er i den henseende afgørende vigtigt at lette arbejdskraftsmobilitet i EU og at tiltrække talent fra tredjelande, der fungerer som en magnet, for på den måde at skabe en god cirkel.

3.1.3. Man kunne fremme et Erasmusprogram for unge iværksættere. Et sådant initiativ passer fint ind i det vejledende princip om vækst og beskæftigelse, kunne lette mobilitet og ville blive godt modtaget af virksomhederne.

3.1.3.1. Nogle politikker er for nylig blevet vedtaget for at tiltrække talent fra tredjelande. Det blå kort, der blev indført i 2009, har fremskyndet indrejse for faglærte arbejdstagere med en arbejdsgiver i EU⁽¹⁸⁾. På nationalt plan har visse europæiske lande allerede oprettet særlige visumprocedurer for iværksættere, og andre er i færd med at indføre dem⁽¹⁹⁾.

3.1.4. Oxbridge, som er den indflydelsesrige region, der omfatter universiteterne Oxford og Cambridge i Storbritannien, er et eksempel på et teknologicenter, der er mere end almindeligt succesfuldt. Højteknologisamfundet i Storbritannien fortsatte med at vokse og innovere i løbet af den langvarige periode med økonomisk afmatning og stagnation mellem 2008 og 2012⁽²⁰⁾.

3.1.4.1. Mange af Europas universiteter har imidlertid hverken status, struktur eller tendens til at skabe betingelserne for fremvækst af iværksætterprojekter på universitetsområdet eller kæmpe for denne dagsorden over for myndighederne⁽²¹⁾. Universitetsledere og regeringer bør udvikle forbindelser med industrien og investere i kontorer for teknologioverførsel på universiteterne og undervisning i iværksætteri⁽²²⁾.

3.1.5. Spin-off-virksomheder, der er skabt som resultat af overførsler af teknologier fra universiteter, har vanskeligt ved at opskalere på grund af mangel på penge og specialiseret ledelse. Det er derfor afgørende, at spin-off-virksomheder kan regne med offentlig institutionel støtte til at overvinde den første modvilje hos leverandører af privat finansiering mod at investere i spin-off-virksomheder med en teknisk profil, fordi disse anses for at være for tekniske og risikable og derfor ofte møder ringe forståelse.

3.2. Europæiske borgere etablerer markant sjældnere nye virksomheder end amerikanere, selv om de har et tilsvarende uddannelsesniveau. Blandt de talrige årsager hertil indgår høje niveauer af risikoaversion, administrative byrder, manglende udvikling af en kultur, hvor der tilbydes en ny chance, manglende udvikling af iværksætterrelaterede uddannelsesprogrammer og mangel på en privat egenkapitalkultur. Der bør også fokuseres på tidlig udvikling af en iværksætterkultur i skoler på primær- og sekundærtrinnene.

⁽¹⁷⁾ Tataj, D. »Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis«, Tataj Innovation Library, New York, 2015.

⁽¹⁸⁾ <https://www.apply.eu/directives/>.

⁽¹⁹⁾ <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>.

⁽²⁰⁾ www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf.

⁽²¹⁾ Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe, s. 11.

⁽²²⁾ Se også EØSU's udtalelse om »Universiteters engagement i udformningen af Europa« (EUT C 71 af 24.2.2016, s. 11).

3.2.1. Faktisk er risikoen for konkurs det, som europæerne frygter mest ved at starte ny virksomhed: 43 % i Europa i forhold til 19 % i USA. I USA ⁽²³⁾ bidrager det ganske effektive og ikkestraffende system for virksomhedskonkurser samt en generelt større accept af konkurser til en større villighed til at tage risici. Det bør blive en prioritet for de politiske beslutningstagere og uddannelsesinstitutionerne at udvikle en mere iværksætterorienteret kultur.

3.2.1.1. En ny undersøgelse viser, at de virksomheder, der grundlægges af personer, der har startet en virksomhed før, har en højere omsætning, en større vækst i beskæftigelsen og en større chance for at opnå ekstern finansiering ⁽²⁴⁾. I Spanien lykkes kun 20 % af de iværksættere, som opretter en virksomhed for første gang, hvorimod succesraten for dem, som forsøger anden gang, ligger på forbløffende 80 %.

3.3. Det er ofte mere sandsynligt, at innovative og højvækstvirksomheder afvises i forbindelse med banklånsfinansiering, fordi de mangler kapital, hvilket udgør en central del af bankernes kreditvurderinger ⁽²⁵⁾. Egenkapitalfinansiering er derfor grundlæggende for nyetablerede virksomheder og virksomheder med ambitiøse ekspansionsplaner, men usikre eller negative prognoser for pengestrømme. Banklån bør således suppleres med større diversitet og fleksibilitet i finansieringskilderne med særlig vægt på egenkapitalfinansierings rolle.

3.4. En privat egenkapitalkultur bør skabes og fremmes i Europa, og de europæiske finansielle systemer skal udvikle investeringsprodukter, som passer til detailinvestorer, og tilvejebringe den nødvendige likviditet til disse, så de kan investere i innovative små virksomheder.

3.4.1. På grund af manglen på finansiering i en senere fase kan nyetablerede europæiske virksomheder ikke holde den samme stigningstakt som deres amerikanske modstykker, og de er nødt til enten at generere indtægter hurtigere for at holde sig i live eller sælge for tidligt til en discountpris. I 2009 var kun 5 % af de europæiske virksomheder, som var blevet skabt fra bunden siden 1980, i top 1 000 hvad angår markedsværdi. I USA var andelen 22 % ⁽²⁶⁾.

3.4.1.1. Det er påfaldende, at over halvdelen af al venturekapital på verdensplan bevilges i USA og kun 15 % i Europa. I 2013 blev der stillet 26 mia. EUR til rådighed i venturekapital i USA og 5 mia. EUR i Europa, samtidig med at business angel-investorer stillede 6 mia. EUR til rådighed for nyetablerede europæiske virksomheder og 20 mia. EUR i USA.

3.4.1.2. Europa lider således under et stort underskud på finansiering fra business angels og venturekapital, som er henholdsvis tre og fem gange større i USA. Dette er en afgørende forskel, da det er den form for kapital, der er nødvendig for at omdanne små virksomheder til større og mere succesfulde virksomheder.

3.4.1.3. Hovedårsagen hertil er den store fragmentering i EU's venturekapitalsektor, der er delt op af nationalgrænser. Med ca. 60 mio. EUR er en gennemsnitlig europæisk venturekapitalfond kun halv så stor som en gennemsnitlig amerikansk, og 90 % af EU's venturekapitalinvesteringer er koncentreret i kun otte EU-medlemsstater (Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Spanien, Sverige og Storbritannien) ⁽²⁷⁾. På grund af de mange forskellige regler i medlemsstaterne er det forbundet med høje udgifter for venturekapitalfirmaer at rejse kapital i Europa. De er derfor små og har mindre kapital til at støtte virksomheder i vækst. Hvis Europas venturekapitalmarkeder var lige så dybe som de amerikanske, ville finansieringsvirksomhederne have haft adgang til ekstra 90 mia. EUR mellem 2008 og 2013 ⁽²⁸⁾.

3.4.1.4. Den utilstrækkelige inddragelse af private investorer er ligeledes problematisk. I løbet af det sidste årti er den europæiske venturekapitalsektor blevet stadig mere afhængig af den offentlige sektors institutioner, som bidrog med 31 % ⁽²⁹⁾ af de samlede investeringer i 2015 i forhold til kun 15 % i 2007 ⁽³⁰⁾. Målet er ikke færre offentlige midler, men flere private kilder. Investorgrundlaget bør bredes ud og differentieres, hvis sektoren skal blive selvbærende i det lange løb.

⁽²³⁾ Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs — the European Commission's policy.

⁽²⁴⁾ Forskning af professor Kathryn Shaw fra Stanford Graduate School of Business.

⁽²⁵⁾ T. Aubrey, R. Thillaye og A. Reed, *Supporting investors and growth firms*, 2015, s. 40.

⁽²⁶⁾ <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>.

⁽²⁷⁾ Europa-Kommissionen, *Etablering af en kapitalmarkedsunion*, grøn bog, op. cit.

⁽²⁸⁾ Ibidem.

⁽²⁹⁾ <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>.

⁽³⁰⁾ http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf.

3.4.1.5. Asymmetriske fonde kan overvejes for at fremme offentlig-private partnerskaber. Disse er venturekapitalfonde, hvor investorerne får forskellige betingelser og afkast afhængigt af deres investeringsmål i erkendelse af, at partnerne har forskellige interesser i forskellige former for samarbejde. De findes allerede i Finland, Grækenland, Storbritannien og Nederlandene.

3.4.2. Etableringen af delmarkeder bør også overvejes for at lette adgangen til markederne for de europæiske SMV'er. De bør muliggøre lave udgifter til børsnotering og have en fleksibel skræddersyet tilgang til mindre, dynamiske virksomheders behov. Gode eksempler er Londons Alternative Investment Market (AIM), Paris' Nouveau Marché eller Madrids Mercado Alternativo Bursatil (MAB). Et sådant fleksibelt reguleringssystem kan være et tveægget sværd. Små virksomheder kan have lettere adgang til at blive noteret på børsen, men på den anden side kan uerfarne investorer få svært ved at vurdere en virksomheds risikoprofil præcist.

3.4.3. Specifik sektorregulering hæmmer nogle gange EU-virksomheders evne til at investere i teknologisk udvikling sammenlignet med de amerikanske virksomheder. F.eks. er der reguleringsmæssige forskelle mellem europæiske, amerikanske og schweiziske finansielle enheder, når det gælder de nødvendige investeringer i software og andre immaterielle aktiver, der er afgørende for digital udvikling.

3.4.3.1. Banksektoren er langt den største IT-sektor i verden: 700 mia. USD bruges på IT-innovation, hvoraf 1 ud af 5 EUR bruges af den finansielle sektor og 5-10 % af investeringerne kommer herfra ⁽³¹⁾. Bankerne er derfor både en stor aktør i den digitale omstilling og den digitale økonomis vigtigste finansieringsyder.

3.4.3.2. Reguleringsrammerne straffer imidlertid bankernes meget tiltrængte investeringer i IT. Finansiell regulering bør behandle software som et almindeligt aktiv og ikke tvinge EU-banker til at trække denne investering fra med henvisning til kapitalkrav.

3.5. Forskellig skattemæssig behandling på tværs af medlemsstaterne og mellem forskellige typer finansiering udgør en hindring for udviklingen af fælles europæiske kapitalmarkeder, hvilket har en indvirkning på både investorer og udstedere.

3.5.1. De fleste selskabsskattesystemer i Europa favoriserer lånefinansiering frem for egenkapitalfinansiering ved at give et fradrag for renteomkostninger. Der er ikke noget fradrag for udbyttebetalinger i forbindelse med egenkapital. En sådan præference for lånefinansiering kunne rettes op ved hjælp af et skattefradrag for omkostningerne ved både låne- og egenkapitalfinansiering ⁽³²⁾.

3.5.1.1. Skatteincitamenter varetager en vigtig funktion i forbindelse med tilvejebringelsen af finansiering til højvækstvirksomheder i en tidlig fase, og flere regeringer verden rundt giver skattefradrag til enkeltpersoner og virksomheder, der investerer i højteknologiske nyetablerede virksomheder eller kvalificerede venturekapitalfonde ⁽³³⁾.

3.5.1.2. Et traditionelt og attraktivt gode for ansatte og nyetablerede iværksættere er aktieoptionsprogrammer, som får mange af disse til at give afkald på lønudligningstillæg. I de fleste medlemsstater straffes aktieoptioner hårdt skattemæssigt, idet de behandles som almindelig indkomst og beskattes med en marginalsats. En præferencebehandling af aktieoptioner i skattemæssig henseende bør tilskyndes på samme måde som Incentive Stock Options (ISOs) ⁽³⁴⁾ i USA.

3.5.2. Det er dyrt for virksomheder at overholde momsforpligtelser, navnlig hvis virksomheden sælger varer eller tjenesteydelser på tværs af grænser. EØSU er glad for at høre, at Kommissionen som del af sin strategi for det digitale indre marked har meddelt, at den vil fremsætte lovforslag inden udgangen af 2016 med henblik på at mindske de administrative byrder for virksomheder, der skyldes forskellige momssystemer. Som en af disse foranstaltninger foreslår Kommissionen at indføre en momsfri grænseværdi for at hjælpe nyetablerede virksomheder og mikrovirksomheder ⁽³⁵⁾.

⁽³¹⁾ European Banking Federation, 16. september 2016.

⁽³²⁾ Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn og Gaëtan Nicodème, »The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions«, European Commission Taxation Papers/Arbejdsrapport 33-2012 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf.

⁽³³⁾ Se f.eks. punkt 4.3.

⁽³⁴⁾ <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>.

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm.

3.6. Det er afgørende at åbne op for det indre markeds fulde potentiale, således at nyetablerede virksomheder kan tilbyde deres tjenesteydelser og produkter i hele EU i en tidlig fase og hurtigt opskalere til at konkurrere på de globale markeder.

3.6.1. Enkle og effektive grænseoverskridende kontraktregler for forbrugere og virksomheder er en prioritet i strategien for det digitale indre marked. De vil virke befordrende for grænseoverskridende e-handel i EU ved at eliminere lovgivningsmæssig fragmentering inden for forbrugerkontraktlovgivningen. Fjernelsen af hindringer som følge af forskelle i kontraktlovgivningen ville booste forbruget i EU med 18. mia. EUR og øge bruttonationalproduktet med 4 mia. EUR i forhold til det nuværende niveau⁽³⁶⁾.

3.7. Unødige administrative byrder er endvidere årsag til ekstra omkostninger og ineffektivt tidsforbrug for iværksættere.

3.7.1. I 2013-2015 var gennemsnitsomkostningerne ved at starte en virksomhed i EU 4,1 % af BNP pr. indbygger, mens de i USA var 1,17 %⁽³⁷⁾.

3.7.2. For så vidt angår den tid, som det tager at oprette en virksomhed i EU, så blev registreringen i EU i gennemsnit afsluttet inden for 11,6 dage. I USA tager det kun seks dage at starte en virksomhed.

3.8. Forskelle i adgangen til informationer er en anden grund til, at Europa ikke producerer nok virksomheder med høj vækst. Investorer mangler fuldt overblik over alle investeringsmulighederne. Investorer fra tredjelande møder yderligere begrænsninger, når de prøver at forstå de særlige forhold på de forskellige nationale markeder. En særlig portal, der er integreret i Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning (EIAH) og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter (EIPP)⁽³⁸⁾, ville bidrage til at skabe synlighed til højvækstprojekter og reducere forskelle i adgang til information.

4. Eksempler på god praksis (som der findes mange af i dag)

4.1. Flere lande har udviklet god praksis, når det gælder støtte til nyetablerede virksomheder og scale-up-virksomheder. EØSU anbefaler Kommissionen nøje at undersøge mulighederne for at implementere disse på europæisk plan.

4.1.1. Tyskland kræver, at virksomhederne tilslutter sig et tysk industri- og handelskammer (IHK), som til gengæld leverer støtte og rådgivning⁽³⁹⁾.

4.1.2. Statslige lånegarantiordninger som dem i Italien, Storbritannien, Polen og Frankrig og offentlig medfinansiering som i Tyskland og Sverige bør undersøges⁽⁴⁰⁾.

4.1.3. Storbritannien har indført skatteincitamentsordninger for at øge strømmen af finansiering til mere risikobehæftede aktiver med sine EIS-, SEIS-, og VCT-ordninger⁽⁴¹⁾.

4.1.4. Piemonte-regionen i Italien har i 12 industriklynger udviklet netværk, som samler virksomheder, universiteter og lokale myndigheder⁽⁴²⁾.

4.1.5. I Baskerregionen i Spanien tilskynder Elkar-Lan, som selv er et kooperativ, til dannelsen af andre kooperativer ved hjælp af en fuldstændig analyse af projektets levedygtighed, uddannelse og adgang til tilskud og økonomisk bistand⁽⁴³⁾.

⁽³⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_da.htm.

⁽³⁷⁾ www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business.

⁽³⁸⁾ Se fodnote 4.

⁽³⁹⁾ <http://www.dihk.de/en>.

⁽⁴⁰⁾ T. Aubrey, R. Thillaye og A. Reed, *Supporting investors and growth firms*, 2015, s. 36.

⁽⁴¹⁾ Enterprise Investment Scheme (EIS), Seed Enterprise Investment Scheme (SEIS) og Venture Capital Trust (VCT).

⁽⁴²⁾ cordis.europa.eu/piedmont/infra-science_technology_en.html.

⁽⁴³⁾ www.elkarlan.coop.

4.1.6. Digitalisering af statslige tjenesteydelser, som Estland har gode erfaringer med, kunne skabe et gennembrud, når det gælder fremme af højteknologiske og innovative virksomheders vækst. På et fælleseuropæisk niveau vil udvikling af e-forvaltning få stor indvirkning.

4.1.7. I en tid med datadreven økonomi kan en konkurrencemæssig fordel afhænge af immaterielle aktiver, som er vanskelige at vurdere og værdisætte ved hjælp af traditionelle finansieringsmekanismer. Intellectual Property Office i Storbritannien har udviklet metoder til at identificere og måle disse aktiver i henseende til pengestrømme⁽⁴⁴⁾.

4.1.8. I Storbritannien støtter en særlig gruppe kaldet Future Fifty i Tech City UK digitale virksomheder i vækstfasen, der er på landets top 50-liste. Programmet giver adgang til ekspertise i statsapparatet og den private sektor, bygger bro til Storbritanniens institutionelle investorbase og tilbyder skræddersyet hjælp til virksomheder, der ønsker hurtig vækst og at lægge grunden til en børsintroduktion (IPO⁽⁴⁵⁾), fusioner/overtagelser og global vækst⁽⁴⁶⁾.

4.1.9. I 2015 indførte den amerikanske forbundsregering STEM-ordningen, som har til formål at inspirere børn til at studere videnskab, teknologi, ingeniørstudier og matematik. En central bestanddel er at forberede de studerende til arbejdsmarkedets fremtidige behov⁽⁴⁷⁾. Der er stigende fokus på færdigheder, der kan overføres, og på STEAM, hvor »A« står for Arts (kunst).

5. Initiativer iværksat af Kommissionen med henblik på at fremme etablering af og vækst i nye virksomheder

5.1. Kommissionen har i de senere år gjort en stor indsats for at støtte iværksættere ved at igangsætte mange forskellige initiativer, hvor en række forskellige GD'er har ført an i processen: GD for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi⁽⁴⁸⁾, GD for Uddannelse og Kultur⁽⁴⁹⁾, GD for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er⁽⁵⁰⁾, GD for Forskning og Innovation⁽⁵¹⁾ og GD for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen⁽⁵²⁾.

5.2. Mange af disse initiativer er nye, og det er stadig for tidligt at vurdere deres effekt. EØSU mener imidlertid, at Kommissionen er på rette vej, og tilskynder den til at fortsætte sit arbejde i den retning i løbende dialog med de relevante europæiske og nationale aktører.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁴⁴⁾ <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>.

⁽⁴⁵⁾ Initial Public Offering eller børsintroduktion.

⁽⁴⁶⁾ <http://futurefifty.com/>.

⁽⁴⁷⁾ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>.

⁽⁴⁸⁾ 2020-handlingsplanen for iværksætterkultur.

⁽⁴⁹⁾ Erasmusprogrammet.

⁽⁵⁰⁾ Strategien for det indre marked.

⁽⁵¹⁾ Horisont 2020-programmet for forskning og innovation.

⁽⁵²⁾ Kapitalmarkedsunionen.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en passende ramme for virksomheders gennemsigtighed**(initiativudtalelse)**

(2017/C 075/03)

Ordfører: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Plenarforsamlingens beslutning	21.1.2016
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2
	Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	29.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	219/3/14
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU finder det vigtigt, at virksomheder er gennemsigtige, og støtter ethvert initiativ, som bidrager til at gøre forretningsaktiviteter bæredygtige og forudsigelige på længere sigt. Gennemsigtighed er vigtig for alle parter, for virksomhederne selv, og for at forbedre deres image og øge medarbejdernes, forbrugernes og investorernes tillid.

1.2. Udvalget anerkender, at de fleste virksomheder, som opererer i EU, faktisk er gennemsigtige. Alligevel har en række skandaler for nylig vist, at gennemsigtigheden skal forbedres for generelt at blive en del af virksomhedernes bæredygtige strategier. Investorer og aktionærer lægger i stigende grad vægt på ikke blot virksomhedernes rentabilitetsindikatorer, men også på kvalitative VSA ⁽¹⁾ indikatorer, der kan bidrage til at mindske de sociale risici og sikre, at virksomhederne kan udvikles på en bæredygtig måde. For at opfylde erhvervslivets og andre aktørers behov skal oplysningerne være konkrete, og indsamlingen heraf skal være omkostningseffektiv.

1.3. EØSU bemærker, at medlemsstaternes regeringer bør motivere og tilskynde virksomhederne til at opfatte gennemsigtighed som et aktiv, da det også udgør en god forretningsmulighed, samt støtte dem med henblik på at opfylde disse krav.

1.4. Udvalget finder det vigtigt, at man på én og samme tid fokuserer på såvel effektiviteten som omfanget af de oplysninger, der registreres, samt deres kvalitet og pålidelighed. Forbedring af gennemsigtigheden bør handle om såvel de opnåede resultater som processen for rapportering og offentliggørelse af oplysninger. Rapporteringen bør være fremadskuende og samtidig indeholde oplysninger om tidligere resultater.

1.5. Udvalget anbefaler, at Kommissionen at træffe flere foranstaltninger, så virksomhederne får mulighed for at opfylde deres gennemsigtighedsforpligtelser og forbliver konkurrencedygtige på globalt plan.

1.6. EØSU har generelt forståelse for, at små og mellemstore virksomheder opererer under forskellige betingelser. Derfor bør de regler, der gælder for dem, forenkles for at gøre det muligt for medlemsstaterne at rapportere på en mere passende måde for at sikre fuld gennemsigtighed. EØSU bifalder det kapacitetsopbyggende projekt til at hjælpe SMV'er med at tage disse udfordringer op.

⁽¹⁾ KOM(2011) 681 endelig.

1.7. Udvalget mener, at eventuelle yderligere initiativer om videregivelse af oplysninger bør fokusere på de oplysninger, som de berørte parter reelt har brug for, hvilket bør omfatte et sæt fælles indikatorer og samtidig bør tage hensyn til arten af den pågældende virksomhed og den sektor, hvori den driver virksomhed.

1.8. Udvalget understreger, at virksomhedernes sociale ansvar (VSA) og politik om åbenhed i virksomheden kan kun blive effektiv, hvis medarbejderne engagerer sig, og de bør derfor inddrages i høringer mellem arbejdsmarkedets parter.

1.9. Mens læzerskaren af virksomhedsrapporter vokser, ønsker flere interessentgrupper at blive sat ind i flere aspekter af virksomhedsanliggender. Derfor er det efter udvalgets mening vigtigt at evaluere den nuværende model for rapportering og at gøre den egnet til formålet.

2. Generel baggrund

2.1. I 2010 offentliggjorde Kommissionen en **meddelelse med halvtreds forslag til forbedring af det indre marked**. Deraf fremgik det, at erhvervslivet også er nødt til at spille en rolle i den fælles indsats ved at udvise ansvarlighed og gennemsigtighed, såvel over for deres ansatte og aktionærer, men også over for samfundet som helhed. Kommissionen understregede, at der er plads til forbedringer i virksomhedsledelse, navnlig med hensyn til bestyrelser sammensætning og diversitet, herunder repræsentationen af kvinder, for at fremme beskæftigelse, erhvervsliv og handel ⁽²⁾. Virksomhedernes etik og værdier er blevet anerkendt som et bidrag til den økonomiske genopretning.

2.2. I 2011 offentliggjorde Kommissionen **en ny EU-strategi 2011-2014 for virksomhedernes sociale ansvar (VSA)** ⁽³⁾, hvori den foreslog en ny definition, nemlig »virksomhedernes ansvar for deres indflydelse på samfundet«. Et element i strategien var en handlingsplan, hvis mål det er at integrere økonomiske og social rapportering.

2.3. I 2012 vedtog udvalget en udtalelse om EU's nye VSA-strategi ⁽⁴⁾, hvori det understreges, at i et økonomisk og politisk vanskeligt klima udgør initiativet om VSA-politik en mulighed for at samarbejde positivt med erhvervslivet. Det er vigtigt at anerkende de forskellige bevæggrunde, der ligger bag VSA-aktiviteter. I meddelelsen nævnes adskillige fordele, og disse bør fremmes yderligere sammen med eksempler på god praksis for at informere virksomhederne om — og opmuntre dem til at engagere sig mere i — VSA.

2.4. EØSU har i de senere år udarbejdet mange andre udtalelser, der er omtalt i denne udtalelse. Disse udtalelser understreger betydningen af virksomhedernes sociale ansvar, deres gennemsigtighed og offentliggørelse af ikke-finansielle oplysninger og inddragelse af relevante aktører — investorer, forbrugere, medarbejdere, deres fagforeninger og ngo'er — i processen. I denne udtalelse ønsker udvalget at fokusere på en passende ramme for hele processen.

3. For socialt ansvarlige og gennemsigtige virksomheder

3.1. Den økonomiske krise i 2008 og dens sociale konsekvenser har i et vist omfang skadet borgernes tillid til erhvervslivet, og offentlighedens og investorernes opmærksomhed har fokuseret på virksomhedernes sociale og etiske adfærd. Flere interessentgrupper udviser nu interesse i flere aspekter af erhvervslivet.

3.2. Investorerne ønsker gennemsigtighed og kontrol over deres investeringer og ønsker at vide, hvordan deres penge påvirker miljø og samfund på en negativ eller positiv måde. De vigtigste kilder til ikke-finansielle oplysninger for investorer er bæredygtigheds-/VSA-rapporter samt årsberetninger. Kvalitative politikerkklæringer er vigtige til at vurdere finansiel fortjeneste, men kvantitative nøgleresultatindikatorer betragtes som altafgørende.

⁽²⁾ KOM(2010) 608 endelig.

⁽³⁾ KOM(2011) 681 endelig.

⁽⁴⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 77.

3.3. Arbejdstagerne er de første ofre for de virksomheder, der ikke tillægger juridiske regler særlig megen opmærksomhed, og som mangler gennemsigtighed. Alligevel udgør arbejdstagerne et omdrejningspunkt for udviklingen af de virksomheder, de arbejder i: deres jobsikkerhed, deres løn, deres sundhed og arbejdsvilkår afhænger af dette. De har ret til at forlange gennemsigtighed og at blive informeret samt inddraget i beslutninger, der vedrører virksomhedens finansielle situation og de sociale, miljømæssige og økonomiske politikker, den fører.

3.4. Forbrugerne vil have gennemsigtighed og forventer det på specifikke områder, der er af betydning for dem. Det er i høj grad i virksomhedernes interesse, for så vidt angår deres relationer til andre aktører (arbejdstagere, borgere og forbrugere), at der føres en politik for gennemsigtighed. Det indebærer ofte blot at oplyse kunderne om fakta og hjælpe dem til at træffe beslutninger om køb på et informeret grundlag. Det er i sidste ende disse virksomheder, der vil nyde godt af loyale kunder, der er bedre informeret ⁽⁵⁾. Fødevareindustrien er i den forbindelse et yderst følsomt område. De seneste undersøgelser fra Centre for Food Integrity (CFI) ⁽⁶⁾ viser, at øget gennemsigtighed fører til større tillid blandt forbrugerne til fødevarer, og anviser en tydelig vej for at opnå det.

3.5. Med globaliseringen vil et stort antal forretningspartnere og interessenter gerne have flere oplysninger om en bredere vifte af aspekter i erhvervslivet fra en lang række lande.

3.6. Gennemsigtighed skaber tillid, og virksomheder har brug for samfundets tillid. Ikke desto mindre er der ofte en kløft mellem, hvad borgerne forventer, og hvordan de oplever, at erhvervslivet handler. Denne kløft opstår dels på grund af visse virksomheders uansvarlige adfærd, dels på grund af tilfælde, hvor visse virksomheder overdriver deres miljømæssige eller sociale indsats. Offentlighedens utilstrækkelige kendskab til virksomhedernes resultater og de begrænsninger, de arbejder under, bidrager også til dette modsætningsforhold.

3.7. **Dette var årsagen til, at Kommissionen i 2009 indledte en række workshops om virksomheders gennemsigtighed.** Europæisk erhvervsliv glædede sig over initiativet, der kom på det helt rigtige tidspunkt — lige midt i krisen, hvor gennemsigtighed og virksomhedernes sociale ansvar (VSA) i almindelighed måske kunne være med til at genoprette borgernes tillid til erhvervslivet, som også i et vist omfang havde lidt under den igangværende krise. Initiativet var rettet mod de forskellige grupper af aktører (arbejdsgivere, fagforeninger, ngo'er og medier), og undersøgelsen skulle fungere som en ledetråd for, hvilke yderligere foranstaltninger Kommissionen bør tage.

3.7.1. De erfaringer, der blev draget af initiativet:

- Mange virksomheder har allerede opnået positive resultater med hensyn til gennemsigtighed. VSA er nu en del af virksomheders forretningsstrategier.
- Adgang til oplysninger er vigtig for en lang række interessenter, der dog kræver forskellige oplysninger til forskellige formål. De forskellige sektorer har forskellige vilkår og behov.
- Der er forskellige opfattelser, navnlig når det drejer sig om nøgleresultatindikatorer (KPI'er). De fleste andre interessegrupper i medlemsstaterne foretrækker en tydelig kerne af indikatorer, herunder arbejdsmarkeds- og miljøspørgsmål. Ifølge erhvervslivet er der behov for fleksibilitet, og man er af den opfattelse, at én model, der skal gælde for alle, ikke er den rette løsning.
- Det centrale spørgsmål for SMV'er, om de er i stand til at levere information. Når der er en bred vifte af interessenter, der hver især kræver forskellige oplysninger og har forskellige forventninger, kan den administrative byrde for virksomhederne vise sig at være stor.
- Gennemsigtighedsprocessen bør handle om såvel de opnåede resultater som processen for rapportering og offentliggørelse af oplysninger. VSA bør indarbejdes i forretningsstrategier, og integreret indberetning er en måde at gøre dette på.

⁽⁵⁾ <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>.

⁽⁶⁾ A clear view of transparency and how it builds consumer trust (En klar opfattelse af gennemsigtighed, og hvordan det opbygger forbrugertilliden), 2015 Consumer trust research, The Centre for Food Integrity.

- Gennemsigtighed og praksis med at offentliggøre VSA-rapporter er et yderligere aktiv for virksomhederne og deres medarbejdere, for modtagerne af deres produkter og tjenesteydelser — som er forbrugere og borgere — samt for investorer.

4. Kommissionen skærper kravene om gennemsigtighed og ikke-finansiell rapportering

4.1. I EU's strategi for VSA har Kommissionen anført, at en offentliggørelse af sociale og miljømæssige oplysninger, herunder klimarelaterede oplysninger, kan fremme relationerne til aktørerne og gøre det lettere at identificere konkrete risici i forhold til bæredygtigheden. Det udgør et vigtigt element af ansvarlighed og kan bidrage til at opbygge offentlighedens tillid til erhvervslivet. For at opfylde virksomhedernes og andre aktørers behov bør oplysningerne være konkrete.

4.1.1. Kommissionen erkender også, at et stigende antal virksomheder offentliggør sociale og miljømæssige oplysninger. SMV'er fremlægger ofte disse oplysninger uformelt og på frivillig basis. Ifølge en kilde offentliggør ca. 2 500 europæiske virksomheder VSA- eller bæredygtighedsrapporter, hvilket bringer EU i en global førerposition ⁽⁷⁾.

4.2. I 2013 fremlagde Kommissionen på Europa-Parlamentets initiativ et lovgivningsforslag om **gennemsigtigheden i de sociale og miljømæssige oplysninger, der fremlægges af virksomheder inden for alle sektorer** ⁽⁸⁾. Formålet med ændringen af »regnskabsdirektiverne« var at opstille et krav om, at visse store virksomheder (på nuværende tidspunkt ca. 6 000 virksomheder og enheder i EU) skal offentliggøre relevante ikke-finansielle oplysninger og oplysninger om diversitet i deres årsrapporter.

4.2.1. I nogle lande omsættes direktivet i national lovgivning efter samråd med erhvervslivet, således at gennemførelsen drager nytte af den fleksibilitet, der er indbygget i et direktiv, ikke falder uden for direktivets anvendelsesområde, yder retssikkerhed for virksomheder og opfylder deres reelle behov. EØSU har i den sammenhæng udarbejdet en udtalelse ⁽⁹⁾, hvori udvalget fremhæver retten til at drage nytte af en fleksibel og passende mekanisme til at forbedre kommunikationen mellem aktionærer, investorer, medarbejdere og øvrige interessenter og glæder sig over, at dette forslag kun er rettet mod store selskaber.

4.2.2. Kommissionen er netop ved at udarbejde ikke-bindende retningslinjer om ikke-finansiell rapportering på grundlag af resultaterne af den offentlige høring. For at lette opfølgningshøringen af interessenterne ⁽¹⁰⁾ har Kommissionen indført et illustrativt baggrundspapir, der kortlægger de vigtigste principper for offentliggørelse af ikke-finansielle oplysninger. De indberettede ikke-finansielle oplysninger bør være konkrete, pålidelige, afbalancerede og forståelige, omfattende og koncise, strategiske og fremsynede, rettet mod interessenterne, virksomheds-/sektorspecifikke, kvalitative, kvantitative og ikke mindst konsekvente.

4.3. I overensstemmelse med Europa 2020-strategien, hvori der opfordres til en forbedring af erhvervsklimaet i EU, offentliggjorde Kommissionen i 2014 et **forslag til et direktiv, der har til formål at støtte opbygningen af en moderne og effektiv ramme for virksomhedsledelse for europæiske virksomheder, investorer og ansatte** ⁽¹¹⁾, som svarer til behovet i dagens samfund og en økonomi i stadig forandring.

4.3.1. Forslaget skulle bidrage til den langsigtede bæredygtighed for EU's virksomheder og et mere langsigtet perspektiv for aktionærer, der sikrer bedre driftsbetingelser for virksomheder, hvis aktier handles på regulerede markeder i EU. I sin udtalelse ⁽¹²⁾ understregede EØSU, at forslaget ville medføre en mere stabil og bæredygtig virksomhedsledelse og et mere stabilt og bæredygtigt investeringsmiljø i Europa og bemærkede ligeledes, at Kommissionen i sin konsekvensanalyse hævder, at dens forslag kun vil føre til en marginal stigning i de børsnoterede selskabers administrative byrder. Det vil være vigtigt at vurdere denne balance under evalueringen af direktivet.

4.4. I oktober 2015 offentliggjorde Kommissionen en ny strategi under overskriften: »Handel for alle — En mere ansvarlig handels- og investeringspolitik«, der giver et billede af EU-politik, der afspejler et behov for en mere ansvarlig og mere gennemsigtig handelspolitik.

⁽⁷⁾ CorporateRegister.com.

⁽⁸⁾ COM(2013) 207 final.

⁽⁹⁾ EUT C 327 af 12.11.2013, s. 47.

⁽¹⁰⁾ Workshop med interessenter om de ikke-bindende retningslinjer for offentliggørelse af ikke-finansielle oplysninger, arrangeret 27.9.2016 i Bruxelles af Kommissionen/GD FISMA.

⁽¹¹⁾ COM(2014) 213 final.

⁽¹²⁾ EUT C 451 af 16.12.2014, s. 87.

4.4.1. I kapitlet »En handels- og investeringspolitik baseret på værdier« bebuder Kommissionen en styrkelse af forbrugernes rettigheder ved at styrke initiativer vedrørende virksomhedernes sociale ansvar og due diligence i produktionskæden med fokus på overholdelse af menneskerettighederne og de sociale aspekter, herunder arbejdstagerrettighederne, samt de miljømæssige aspekter af værdikæderne. Kommissionen ønsker at gå videre ved at forbedre dimensionerne for bæredygtig udvikling i frihandelsaftaler.

4.4.2. I sin udtalelse ⁽¹³⁾, der omhandler anstændigt arbejde i globale forsyningskæder, anfører udvalget, at »EØSU har lang erfaring inden for bæredygtighed, har deltaget i gennemførelsen og overvågningen af særlige kapitler i frihandelsaftalerne 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 er tilpasset de forskellige lokale forhold.«

4.4.3. Højere standarder for offentliggørelse af rapporter om ikke-finansielle oplysninger kunne være et vigtigt emne i handelspolitikken. Regulering på globalt plan, herunder handelsaftaler, bør øge gennemsigtigheden af offentliggørelsen af ikke-finansielle oplysninger i lande som USA og Kina for at sikre lige konkurrencevilkår for europæiske virksomheder.

4.4.4. Kommissionen har til hensigt at styrke incitamenterne, navnlig for multinationale selskaber, til at fremlægge oplysninger om due diligence-praksis, **en mere ambitiøs tilgang til mineraludvinding i konfliktramte områder** ⁽¹⁴⁾, søgen efter nye områder for et styrket partnerskab for ansvarlige værdikæder og offentliggørelse af en oversigt over virksomhedernes rapporter om den ansvarlige værdikæde.

4.4.5. For så vidt angår Kommissionens krav om etisk handel og fremme og beskyttelse af menneskerettighederne, kan man også forvente nye krav til virksomhederne som følge af gennemførelsen af handlingsplanen for menneskerettigheder 2015-2018 ⁽¹⁵⁾. I sine konklusioner (juni 2016) understregede Rådet for Udenrigsanliggender den kritiske rolle, erhvervslivets gennemsigtighed spiller med hensyn til at sætte markederne i stand til at anerkende, skabe incitament for og belønne overholdelsen af menneskerettighederne.

4.5. I januar 2016 fremlagde Kommissionen sin **pakke om bekæmpelse af skatteundgåelse**, med henblik på at sikre effektiv og mere gennemsigtig beskatning.

4.5.1. Et af de områder, der undersøges grundigt, og som **vil påvirke multinationale virksomheder og koncerner er lande opdelt rapportering** (forpligtelsen til at afgive en opgørelse over alle de transaktioner, der er foretaget i koncernen, oplysninger om omsætning, overskud, indbetalt selskabsskat og så fremdeles, og fremsende denne til skattemyndighederne). På nuværende tidspunkt omfatter pakken udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes skattemyndigheder.

4.6. I begyndelsen af april 2016 ⁽¹⁶⁾ foreslog Kommissionen, at multinationale selskaber offentliggør en særskilt erklæring om den indkomstskat, de betaler, sammen med andre skatteoplysninger. Multinationale selskaber med en konsolideret nettoomsætning på over 750 mio. EUR vil skulle opfylde disse supplerende krav om gennemsigtighed, uanset om de er hjemmehørende i EU eller ej. Denne forpligtelse gælder også for deres filialer og datterselskaber. I denne forbindelse har udvalget netop vedtaget en udtalelse om bekæmpelse af skatteunddragelse ⁽¹⁷⁾, hvori det tilskynder Kommissionen til at være mere ambitiøs i sine krav om skattemæssig gennemsigtighed i virksomheder ved at sænke omsætningstærsklen på 750 mio. EUR eller ved at etablere en plan for en gradvis sænkning af tærsklen.

4.6.1. Kommissionen bør ikke desto mindre tage hensyn til principperne for EU's indre marked og konkurrenceevnen i EU. Ensidede krav inden for EU kunne føre til utilsigtede konsekvenser, hvis virksomheder uden for EU er fritaget fra denne forpligtelse. Virksomheder uden for EU bør derfor være omfattet af denne forpligtelse gennem forhandling af internationale handelsaftaler.

⁽¹³⁾ EUT C 303 af 19.8.2016, s. 17.

⁽¹⁴⁾ JOIN(2014) 8 final.

⁽¹⁵⁾ SWD(2015) 144 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 198 final.

⁽¹⁷⁾ EUT C 487 af 28.12.2016, s. 62.

4.7. Kommissionen samarbejder med andre internationale organisationer, som for eksempel Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO), Verdenssundhedsorganisationen (WHO) samt Verdensbanken og øger synergierne med deres instrumenter for god virksomhedsledelse, gennemsigtighed og virksomhedernes ansvar⁽¹⁸⁾. Disse instrumenter revideres regelmæssigt og fastlægger kravene til ansvarlighed og gennemsigtighed hos virksomhederne med hensyn til deres social-, miljø- og menneskerettighedspolitikker. De tilskynder desuden til risikoforebyggelse og -analyse og fastlægger foranstaltninger om pligt til at udvise due diligence. Instrumenterne er primært tiltænkt multinationale selskaber, men de er også tænkt som retningslinjer for virksomheder, der opererer på nationalt plan. Enhver revision af sådanne instrumenter bør især fokusere på en bedre gennemførelse.

4.8. Den stigende globale og europæiske efterspørgsel efter virksomheders gennemsigtighed overføres til virksomheder, der opererer i medlemsstaterne. Det bør være EU's rolle at vejlede og koordinere medlemsstaternes politikker og dermed nedbringe risikoen for modstridende strategier⁽¹⁹⁾.

4.8.1. Kommissionens strategi vedrørende ansvarlig forretningsdrift og henstillingerne til medlemsstaterne fører ofte til den antagelse på nationalt plan, at ansvarlig iværksætterkultur og gennemsigtighed udelukkende bør administreres og overvåges af staten.

4.8.2. Erhvervslivet opfatter sig selv som drivkraft for en gennemsigtig og ansvarlig adfærd. Dette blev også anerkendt i Kommissionens meddelelse om Gennemførelse af partnerskabet for vækst og beskæftigelse: at gøre Europa til et ekspertisecenter for virksomhedernes sociale ansvar⁽²⁰⁾.

4.8.3. Det er enhver virksomheds primære ansvar at skabe værdi, ikke kun for aktionærerne, men også for sine medarbejdere, miljøet og lokalsamfundet, samt at skabe og bevare arbejdspladser. Medlemsstaterne bør skabe de rette betingelser for at lette dette og støtte virksomhedernes bestræbelser på at være ansvarlige og gennemsigtige.

5. Søgen efter en passende ramme for virksomhedsrapportering

5.1. Udvalget erkender, at ikke-finansiell rapportering er meget vigtig for virksomhedsrapportering, da det er med til at danne et komplet billede af virksomhedernes anliggender.

5.2. De lovgivningsmæssige rammer for at drive virksomhed, bliver mere og mere komplekse for erhvervslivet. For bedre at imødekomme interessenternes behov bør der fastsættes en passende ramme for virksomhedsrapportering og samtidig bør unødvendige administrative og økonomiske byrder undgås. VSA og gennemsigtighed bør også fremmes og ses som en mulighed for virksomhederne for at undgå sociale risici og sikrer deres egen bæredygtige udvikling.

5.3. I løbet af det seneste årti, er der kommet større og større fokus på forskellige aspekter af ikke-finansielle oplysninger. Der findes en række internationale regelsæt for fremlæggelse af sociale og miljømæssige oplysninger, såsom Global Reporting Initiative (GRI).

5.4. Spørgsmålet er, om alle disse interessenter kan være tjent med den samme rapport, eller om der er behov for en række rapporter. Skal der stykkes flere rapporter sammen, eller blot udarbejdes en enkelt — som det eksempelvis er tilfældet i Core&More konceptet⁽²¹⁾, foreslået af Den Europæiske Revisororganisation (FEE) i 2015?

5.5. I debatten om fremtidens virksomhedsrapportering skal man tage hensyn til de respektive interessentgruppers forskellige informationsbehov, afhængigt af den indberettende enheds størrelse og karakter.

⁽¹⁸⁾ OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder, ILO's trepartserklæring om principper for multinationale virksomheder og socialpolitik.

⁽¹⁹⁾ KOM(2011) 681 endelig.

⁽²⁰⁾ KOM(2006) 136 endelig.

⁽²¹⁾ The future for corporate reporting — creating the dynamic for change, FEE, oktober 2015.

5.6. Som Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg påpeger i sin udtalelse om Offentliggørelse af ikke-finansielle oplysninger, anmodes Kommissionen om at iværksætte eller fremme en proces, der samler de »mange interessenter«⁽²²⁾ for bedre at kunne fastlægge vejledende principper og benchmarks, som vil gøre det nemmere at sammenligne og, på længere sigt, at standardisere«.

5.6.1. Udvalget har i denne forbindelse allerede understreget behovet for en korrigerende indsats som værn mod den udhuling af virksomhedsværdier, der følger af kortsigtet tænkning. Udvalget understregede også i sin udtalelse om inddragelse af arbejdstagerne⁽²³⁾, at der med virksomhedernes langsigtede udvikling for øje, er behov for via en bredere opfattelse af virksomheden som en bæredygtig virksomhed (»sustainable company«) at pege på muligheder for gennem EU-politikken at vende den fremherskende tendens til, at indsigten i virksomheden ensidigt forbeholdes aktionærerne.

5.7. Selv om fremtiden for bæredygtige virksomheder vil hænge tæt sammen med det sociale miljø og respekt for forbrugerne, bør ethvert yderligere initiativ om offentliggørelse af oplysninger fokusere på interessenternes reelle behov.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²²⁾ EUT C 327 af 12.11.2013, s. 47.

⁽²³⁾ EUT C 161 af 6.6.2013, s. 35.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om de væsentligste faktorer, der vil påvirke den fælles landbrugspolitik efter 2020

(initiativudtalelse)

(2017/C 075/04)

Ordfører: **Simo TIAINEN**

Plenarforsamlingens beslutning	21.1.2016
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	24.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	15.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	188/2/8
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Igennem et halvt århundrede har den fælles landbrugspolitik bidraget til skabelsen af Den Europæiske Union. På nuværende tidspunkt bør en tilbagevendende til de grundlæggende principper være en lejlighed til at udforme en ny langsigtet vision for den fælles landbrugspolitik, der kan være en klar og konkret vejviser for ikke blot landmænd, men også millioner af borgere. Udvalget har gang på gang gjort gældende, at den fremtidige fælles landbrugspolitik bør værne om den europæiske landbrugsmodel, der bygger på principper om fødevaresuverænitet, bæredygtighed og evne til at tilpasse sig EU-borgernes virkelige behov, uanset om de er landmænd, landbrugsmedarbejdere eller forbrugere.

1.2. EØSU bifalder de indledende drøftelser og overvejelser om den fremtidige fælles landbrugspolitik efter 2020. Målene for den fælles landbrugspolitik, som de uforandret har været fastlagt i traktaten siden 1957, og de nye udfordringer som den fælles landbrugspolitik står over for, har aldrig været mere relevante end nu, og det er uhyre vigtigt, at der foretages en tilbundsående analyse af den nuværende fælles landbrugspolitik og virkningerne af den tidligere reform. Formålet med denne udtalelse er at fremsætte nogle forslag og deltage i overvejelserne om den fremtidige fælles landbrugspolitik.

1.3. I betragtning af landbrugspolitikens komplekse karakter og vanskelighederne med at implementere den seneste reform har landmændene som det allervigtigste brug for politisk stabilitet og en langsigtet vision for landbrugspolitikken. Især i medfør af Lissabontraktaten vil det uvægerligt være nødvendigt med flere år til at reflektere, dele mål, drøfte udfordringerne og finde løsninger. EU-institutionerne bør derfor hurtigt nå til enighed om en forlængelse af den nuværende landbrugspolitik med mindst to år.

1.4. Unge og nye landbrugere, som ønsker at etablere sig, bør i højere grad kunne støtte sig på den fælles landbrugspolitik ikke kun i form af specifikke værktøjer, men også i form af en reel stabil politik. Landbrugere har således brug for større stabilitet for at kunne foretage investeringer over årtier og påtage sig udfordringen forbundet med generationsskifte.

1.5. I den fremtidige fælles landbrugspolitik bør der på den ene side tages hensyn til de forskellige landbrugsmodeller og regionale karakteristika og på den anden side de forskellige mål — økonomiske, sociale og miljømæssige — for politikken. Egen fødevareproduktion og eget landbrug er vigtigt og en del af kulturen i hvert eneste land i verden. Den europæiske fødevarepolitik bør baseres på sunde fødevarer af god kvalitet og skabe synergier med den fælles landbrugspolitik. Et af den fælles landbrugspolitikens væsentligste principper bør være at bevare et leve- og bæredygtigt landbrug i alle EU's regioner.

1.6. Forenkling bør være den primære underliggende prioritet for den næste reform af den fælles landbrugspolitik. Gennemførelsen af politikken skal være mere smidig, og der skal udvikles mere rimelige kontrol- og sanktionssystemer. Det er yderst vigtigt, at landmændene har garanti for rettidige betalinger.

1.7. Eftersom den fælles landbrugspolitik omfatter direkte intervention på EU-niveau, og udvandingen af fællesskabspræferencen medfører et fald i producentpriserne, skal den fremtidige politik kunne tackle alle de kommende udfordringer, herunder markedsturbulens. Det er derfor nødvendigt at reformere den politiske ramme for at imødegå alle disse nye udfordringer og stille hensigtsmæssige værktøjer til rådighed på europæisk plan.

1.8. I 2017 vil Kommissionen fremme arbejdet og foretage brede høringer vedrørende forenklingen og moderniseringen af den fælles landbrugspolitik. Det er vigtigt, at det europæiske civilsamfund får en aktiv rolle i denne proces. EØSU bør nedsætte en studiegruppe og bidrage til processen.

2. Indledning

2.1. Landbruget har afgørende betydning for de fremtidige strategiske, økonomiske, miljømæssige og sociale udfordringer. Den fælles landbrugspolitik har været en succeshistorie for Europa, hovedsageligt eftersom gevinsten for de europæiske forbrugere har været sikrere fødevarer til faldende priser i de seneste årtier. På nogle områder står vi imidlertid overfor problemer set i relation til biodiversitet, miljø og landskaber. Et bæredygtigt landbrug, der producerer fødevarer af høj kvalitet, er helt centralt for borgerne og forbrugerne. For at imødekomme disse forventninger er der behov for en fælles landbrugspolitik, som kan garantere sunde og sikre fødevarer, høj kvalitet til en rimelig pris, miljøbeskyttelse, landskabspleje og en dynamisk økonomi i landdistrikter.

2.2. Når landmænd producerer fødevarer i vores markedsorienterede samfund og således garanterer fødevarerens sikkerheden, indvirker det på den mængde vand, der er til rådighed, på kvaliteten af vandet og på luft- og jordkvaliteten samt naturens beskaffenhed, og samtidig skaber de arbejdspladser i landdistrikter og bevarer landområderne. Mange af disse biprodukter bør opfattes som offentlige goder.

2.3. Landbrug og skovbrug er tæt forbundne, da de tegner sig for en meget stor del af arealudnyttelsen i EU. Skovbrug bidrager derfor ofte til leveringen af offentlige goder.

2.4. Den fælles landbrugspolitik efter 2020 vil først og fremmest blive formet af de udfordringer, som landbruget skal tackle, men også af at den er et EU-anliggende, som er underlagt en særlig reformproces, at den har et særskilt budget og især af, at der skal være en klar vision for politikken for de kommende årtier.

2.5. Den fælles landbrugspolitik har altid været en af EU's centrale politikker. Overordnet set er den fælles landbrugspolitik i det europæiske civilsamfunds interesse. Derfor er det for EØSU vigtigt at være proaktiv i sine forberedelser til den næste reform af politikken, som skal gælde perioden efter 2020.

3. Landbruget står over for store udfordringer

Fødevarerens sikkerhed

3.1. Bliver den globale demografiske udvikling som forventet, vil omkring 9 milliarder mennesker skulle brødfødes i 2050. Som en følge af de forbedrede levevilkår i adskillige regioner rundt omkring i verden ses en stigning i fødevarer efterspørgslen og en kostændring i retning af flere animalske produkter. Disse udviklingstendenser vil betyde, at efterspørgslen efter fødevarer vil være dobbelt så stor i 2050. EU må påtage sig et ansvar for fødevarerens sikkerheden i verden, men eksporten af europæiske landbrugsprodukter vil imidlertid ikke løse problemet med sult på verdensplan. Det er værd at bemærke, at fødevarerens sikkerhed bør baseres på bæredygtige lokale fødevarer systemer. Hvert land må tage ansvar for sin egen fødevarerens sikkerhed, hvilket også anbefales af FAO. EØSU finder det nødvendigt, at EU også koncentrerer sig om overførsel af viden og erfaringsudveksling om, hvordan der på lokalt plan i andre dele af verden kan produceres flere og bedre fødevarer på bæredygtig vis.

3.2. Samtidig er det forventningen, at fødevarer efterspørgslen i Europa vil forblive relativt stabil, men varieret med hensyn til kvalitet, sundhed, etik, oprindelse mv.

Miljø

3.3. Der er meget tætte og mange forskellige forbindelser mellem landbrug og miljø i alle regioner. Landbrug og skovbrug er afgørende for bevarelse af naturen, beskyttelse af biodiversiteten, vand- og jordkvaliteten samt mindre forurening.

Energi

3.4. I EU's klima- og energiramme er der fastlagt et mål om at øge andelen af vedvarende energi til mindst 27 % af energiforbruget inden 2030. Denne andel vil blive endnu større i fremtiden. Landbruget og skovbruget kan levere biomasse til opfyldelse af dette mål i en grøn vækstøkonomi, men skal også forbedre deres egen energieffektivitet.

Klimaændringer: tilpasning og modvirkning

3.5. Den 20. juli 2016 fremlagde Kommissionen en pakke af lovforslag med detaljerede bestemmelser for EU's klima- og energipolitiske ramme frem mod 2030. Pakken er EU's modvirkningsforanstaltninger over for klimaændringerne i henhold til COP21-aftalen fra december 2015. Land- og skovbruget er en del af løsningen for at nedbringe emissionerne og lagre kulstof i jord eller træ. For at løfte udfordringen forbundet med fødevarer sikkerhed og modvirke klimaændringerne vil grøn vækst, en omstilling til økologisk landbrug og en bæredygtig intensivering af en effektiv landbrugsproduktion, være nødvendig. Derudover får klimatilpasning afgørende betydning for fremtidens landbrug.

Afbalanceret landdistriktudvikling

3.6. Land- og skovbrug samt alle former for bioøkonomi, der er forbundet hermed, er afgørende for dynamikken i landdistrikter og som støtte for en afbalanceret landdistriktudvikling. De spiller en vigtig rolle hvad angår beskæftigelse, kultur, territorial samhørighed og turisme i landdistrikter overalt i EU. I mange afsidesliggende områder, bjergregioner og ugunstigt stillede områder er affolkning og aldring fortsat den altovervejende demografiske tendens. Offentlige politikker, især den fælles landbrugspolitik, bør bidrage til landbrugets og producenterne's bevarelse overalt i EU, herunder i regioner med særlige problemer. Betalinger til bedrifter i landdistrikter med naturbetingede ulemper er afgørende for landdistriktudviklingen. Uden dem ville landbruget i disse områder ikke være rentabelt.

3.7. Synergier mellem landbrugspolitikens to søjler er vigtige og bør forstærkes. Den seneste reform har styrket forbindelsen og sammenhængen mellem alle ESI-fondene, hvilket bør fortsættes.

3.8. EØSU går ind for en udvidet og obligatorisk anvendelse af lokaludvikling styret af lokalsamfundet inden for rammerne af samtlige ESI-fonde med henblik på en afbalanceret udvikling af landdistrikterne. Anvendelsen af lokale aktionsgrupper som lokale partnerskaber med deltagelse af landbrugere til identificering og finansiering af lokale projekter har en positiv indvirkning på befolkningens livskvalitet. Dette muliggør en effektiv bekæmpelse af affolkning og befolkningsaldring i EU's landdistrikter.

3.9. For at bevare landbruget er generationsskifte af afgørende betydning, og alle de til rådighed værende værktøjer bør bruges til at støtte unge og/eller nye landbrugeres etablering. Koblede betalinger er også nødvendige for de sektorer og de regioner, hvor specifikke typer landbrug eller specifikke landbrugssektorer har særlig betydning af økonomiske, sociale eller miljømæssige årsager. Den fælles landbrugspolitik bør også have et klart fokus på at opmuntre aktive landmænd og produktion.

Svingende priser og indtjening

3.10. Landbrug er en særlig økonomisk aktivitet, som ikke følger almindelig økonomisk lov. I en markedsøkonomi er udsving i priser og indtjening et resultat af ændringer i udbud og efterspørgsel. Men fødevarers karakter af en grundlæggende nødvendighed betyder, at de pr. definition ikke er priselastiske. Udbuddet af fødevarer kan heller ikke hurtigt tilpasses prisændringer. Derfor er det ved uforudsete ændringer i produktionsmængden ofte nødvendigt med længere tid og større prisændringer, før markedsligevægten er genoprettet. Disse forhold gør, at landbrugsmarkederne betragtes som meget flygtige. Andre innovative markeds mekanismer kan afprøves.

Forbrugerefterspørgsel

3.11. Forbrugerne efterspørger sikre, bæredygtige og nærende fødevarer af høj kvalitet. De ønsker også fødevarer til overkommelige priser, hvilket er blevet forstærket af den økonomiske krise. Mange forbrugere sætter pris på sporbarhed og lokalt producerede fødevarer. Særligt Eurobarometer 410 viser, at et stort flertal af respondenterne i alle medlemsstater anser viden om køds oprindelse for nødvendig. Det påhviler alle interessenter i fødevarekæden at løfte denne udfordring.

Bæredygtig udvikling

3.12. Den næste fælles landbrugspolitik bør som alle øvrige EU-politikker være forenelig med målene for bæredygtig udvikling. Landbrugspolitikken er af betydning for mange af målene, men allermest for mål nr. 2 om at »udrydde sult, opnå fødevarer sikkerhed og forbedret ernæring samt fremme bæredygtigt landbrug«.

Usikkerhed i den internationale handel

3.13. Betydningen af international handel vil uden tvivl tage til i fremtiden. Ikke desto mindre har det nylige russiske forbud mod import af fødevarer fra EU ført til større usikkerhed i den internationale handel. Ruslands embargo har lagt et enormt pres på EU's landbrugsmarkeder, navnlig i nogle medlemsstater. Tackling af udfordringerne i forbindelse med usikkerheden i den internationale handel vil være af afgørende betydning for landbruget.

Forskydning i forhandlingspositionerne i fødevarerforsyningskæden

3.14. I de seneste år er der sket en forskydning i forhandlingspositionerne i forsyningskæden, hvilket fortrinsvis har været til fordel for detailhandelen og visse multinationale virksomheder og til skade for leverandørerne, navnlig landmændene. Den fremtidige fælles landbrugspolitik bør styrke landmændenes forhandlingsposition.

4. I EU er landbrug et europæisk anliggende

4.1. Landbrug er et vigtigt spørgsmål for EU. Målene for den fælles landbrugspolitik blev fastlagt i den oprindelige Romtraktat i 1957. De gælder stadig. Nye udfordringer som f.eks. miljøanliggender, spørgsmål vedrørende landdistrikternes udvikling, kvalitets- og sundhedsspørgsmål samt det verdensomspændende sultproblem er kommet til, uden at traktaten hidtil er blevet ajourført.

4.2. Den fælles landbrugspolitik er en grundlæggende EU-politik og en integreret politik, hvis forbindelse til andre politikker som beskæftigelse, miljø, klima, konkurrence, budget, handel og forskning bliver stadig tættere og tilfører en konkret europæisk merværdi.

4.3. Den fælles landbrugspolitik er en forudsætning for et indre marked inden for fødevarersektoren i EU. Den europæiske fødevarerindustri er den største industrisektor i EU med over fem millioner arbejdspladser.

Det forberedende arbejde med henblik på den næste reform af landbrugspolitikken

4.4. Komplexitet og subsidiaritet er nøgleord ved tilpasning til alle sektorer og områder. Disse aspekter er blevet forstærket med den seneste reform. Udfærdigelse og forhandling af fælles bestemmelser i henhold til Lissabontraktaten med inddragelse af 28 medlemsstater og Europa-Parlamentet var en særlig kompleks opgave.

4.5. Der er endnu ikke foretaget evalueringer af de nuværende politiske foranstaltninger. Vurderingen af gennemførelsen af det første år med forgrønnelsesforpligtelser er endnu ikke afsluttet. Det samme gælder miljøfokusområderne. Det er vigtigt ikke at forhaste sig med iværksættelse af endnu en reform af landbrugspolitikken, inden der foreligger en klar og grundig evaluering af den nuværende fælles landbrugspolitik, som gør det muligt at kortlægge, i hvilket omfang de politiske foranstaltninger har opfyldt de politiske målsætninger. Dette kræver en egentlig evaluering, især af de foranstaltninger, hvor der er brug for længere tid, før resultaterne viser sig, f.eks. forgrønnelsesforpligtelserne.

4.6. Den seneste reform blev indledt i 2010, og gennemførelsen påbegyndtes i 2015, hvilket vil sige, at det tog fem år at afslutte reformen. I Kommissionens og Europa-Parlamentets aktuelle mandatperiode vil der ikke være tilstrækkelig tid til at afslutte reformen af landbrugspolitikken, så den kan gennemføres i 2021. Der er derfor behov for en overgangsperiode, hvor den nuværende fælles landbrugspolitik videreføres i tilstrækkelig lang tid efter 2020.

Subsidiaritet og europæisk merværdi

4.7. Den fælles landbrugspolitik har siden 1962 bygget på tre grundlæggende principper: markedsenhed, fællesskabspræference og økonomisk solidaritet. Det indre marked er i dag en realitet, men fra politisk hold skal det slås fast, at fællesskabspræference og økonomisk solidaritet stadig gælder.

4.8. I den globaliserede verden bruger USA økonomisk støtte til gennem forbrugerne at fremme landbruget med fødevarekuponprogrammet og »køb amerikansk«-loven. Den Europæiske Union bør indføre tilsvarende foranstaltninger og kunne skabe opmærksomhed om den strategiske betydning af europæisk præference med en »køb europæisk«-lov.

5. Generelle bemærkninger

Brexit

5.1. Brexit vil få store konsekvenser for EU, især for det indre marked og den internationale handel og dermed for den fremtidige fælles landbrugspolitik. Hvis Det Forenede Kongerige forlader EU's toldunion, bør de nuværende handelsstrømme under Brexitforhandlingerne bruges som det vigtigste kriterium for fordelingen af EU-28's WTO-kontingenter mellem Det Forenede Kongerige og det nye EU.

Konkurrenceevne, produktivitet og bæredygtighed

5.2. Siden 1992-reformen er konkurrenceevne blevet den vigtigste prioritet under landbrugspolitikken med indførelsen af direkte betalinger. Hvis der fortsat skal være fokus på konkurrenceevne, produktivitet og bæredygtighed, er der behov for nye incitamenter, så der kan sættes på fremme af innovation (udvikling, udbredelse og ibrugtagning af nye teknologier).

5.3. Landbrugssektoren har brug for store investeringer, som vil kunne realiseres, hvis den forventede indtjening er tilstrækkelig stor og de økonomiske risici overskuelige. Støtte til bedrifternes indtjening i form af direkte betalinger er i den nuværende situation nødvendige.

Risiko- og krisestyring i landbruget

5.4. EU-producenter er ikke længere afskærmet fra verdensmarkedet med de større udsving i priser. Dertil kommer, at landbruget udsættes for ekstreme naturpåvirkninger og flere sundhedsmæssige problemer som følge af varers og menneskers øgede mobilitet (pandemier) med betydelige produktionstab. Den fælles landbrugspolitik bør indeholde specifikke redskaber, som sætter landbrugssektoren i stand til at begrænse og styre disse risici.

5.5. Der findes nogle risikostyringsredskaber under den nuværende fælles landbrugspolitik. Interventionspriser, privat oplagring, salgsfremmende foranstaltninger og terminsmarkeder og redskaberne under den fælles markedsordning for landbrugsprodukter bør bevares eller videreudvikles.

5.6. Men der er et klart behov for udvikling af nye værktøjer:

- **Markedsovervågningsmekanismerne** skal videreudvikles. Kommissionen bør definere forskellige kriseniveauer for at kunne gribe mere effektivt ind for at afværge kriser. Øget gennemsigtighed på markedet hvad angår produktionsmængde og priser er afgørende for en velfungerende forsyningskæde.
- Der bør eksperimenteres med gensidige fonde eller **forsikringsordninger** (afgrøder, omsætning eller indtjening) med henblik på at undersøge, om forsikringsselskaber eller andre organer kan levere effektive løsninger. Vi kan konstatere, at den seneste amerikanske landbrugslov indførte en mulighed for brug af forsikringsordninger, men at ingen af vores handelspartnere anvender den grønne boks til at underrette WTO om disse forsikringsværktøjer. Skridt i denne retning bør under ingen omstændigheder øge konkurrenceforvridningen mellem producenter. Der bør desuden sættes tal på denne ordning.

Den fælles landbrugspolitik's miljødimension

5.7. Bekymringer vedrørende miljøet er klart en prioritet i landbruget, og derfor blev der indført forgrønning med den seneste reform. Politikerne fremhæver igen og igen denne markante udvikling under den fælles landbrugspolitik. Den fælles landbrugspolitik's miljødimension er både global og kompleks, da landbrug handler om jord, vand, biodiversitet, skovbrug og CO₂-udledning. En mere effektiv politik bør være mere forståelig, lettere at gennemføre og enklere for landmændene.

5.8. Der er et behov for betalinger, som kompenserer landmænd for at levere offentlige goder (især økosystemtjenester).

En fælles fødevarepolitik

5.9. Navnlig det nederlandske EU-formandskab har støttet ideen om en fælles fødevarepolitik. Med den nye fælles landbrugspolitik erkender EU, at europæisk landbrug er nødt til at nå op på et højere niveau for bæredygtig produktion af sikre kvalitetsfødevarer. Den fælles landbrugspolitik fremmer frugt- og mælkeordninger i skolen, der har til formål at fremme gode kostvaner fra en tidlig alder. Den tilskynder også til økologisk produktion ved at sikre mulighed for et informeret valg med klare mærkningsregler og særlige støtteordninger under politikken for udvikling af landdistrikter.

5.10. For nærværende er fremme af folkesundheden, sund kost og en sund livsstil en national kompetence. Men Den Europæiske Union skal sikre adgang til sunde fødevarer af god kvalitet for alle Europas borgere ved hjælp af bæredygtige fødevaresystemer. Samtidig med at EU's foranstaltninger supplerer og koordinerer medlemsstaternes indsats bør der udvikles flere synergier mellem den fælles landbrugspolitik og den fremtidige europæiske fødevarepolitik.

5.11. I betragtning af borgernes forventninger og forbrugerefterspørgslen bør der gøres en særlig indsats for at udvikle territoriale fødevaresystemer og dermed korte fødevareforsyningskæder, ikke mindst i storkøkkener.

Klimapolitik og den fælles landbrugspolitik

5.12. Siden 1990 er landbrugets miljøaftryk blevet mindre. Alligevel er der stadig et behov for at mindske landbrugets emissioner inden 2030. Dette skal realiseres i overensstemmelse med den europæiske landbrugsmodel og ved hjælp af en politik for omkostningseffektiv reduktion af emissioner. Der er et potentiale for at øge jordens kulstofindhold og erstatte fossil energi og petrokemikalier med landbrugs- og skovbrugsprodukter.

5.13. De mange forskellige målsætninger for landbrugs- og arealanvendelsessektoren, med deres mindre modvirkningspotentiale, samt behovet for at sikre sammenhæng mellem EU's mål for fødevaresikkerhed og klimaændringer bør anerkendes ⁽¹⁾.

Forsknings-, innovations- og rådgivningssystemer

5.14. På bedriftsniveau, forsøgsstationer og i laboratorier frembringes der hele tiden vigtige innovationer. Forsknings- og udviklingsindsatsen bør intensiveres for at bistå landbrugets udvikling i retning af mere bæredygtige systemer. Det er helt afgørende, at andre aktører får kendskab til disse innovationer. Konsulenttjenester, samarbejde mellem aktører og andre metoder til udbredelse af innovation og udveksling af bedste praksis bør fremmes.

5.15. EU's landbrugsforskningsprogram bør styrkes i den næste programmeringsperiode for at tage højde for udfordringerne på fødevarerområdet og fødevarers geostrategiske betydning i det 21. århundrede. Den digitale økonomi kan blive den næste »landbrugsrevolution« efter det 20. århundredes grønne revolution.

Forsyningskædens funktion

5.16. Der er klar dokumentation for, at forsyningskæden fungerer dårligt i næsten alle medlemsstater på grund af en stærk koncentration i aftagerledet. Værditilvæksten er ikke rimeligt fordelt blandt aktørerne i fødevareforsyningskæden.

5.17. Da kompetencen vedrørende konkurrence og det indre marked ligger hos EU, bør problemet løses på EU-niveau. Kommissionen bør fremlægge forslag om EU-reguleringsrammer for kontraktforhold inden for kæden og landmændenes muligheder for legalt at organisere faglige aktioner. Producentorganisationerne er således vigtige aktører i fødevareforsyningskæden og bidrager til at styrke producenternes stilling. Den næste fælles landbrugspolitik bør styrke producentorganisationernes forhandlingsposition. Der bør tages hensyn til resultaterne af det arbejde, der udføres af taskforcen vedrørende landbrugsmarkederne (AMTF).

5.18. Den fælles landbrugspolitik skal tilpasses realiteterne og hastigheden af de økonomiske forandringer. Som led i den fælles landbrugspolitik må artikel 219-222 i forordning (EU) nr. 1308/2013 udvikles, så de bliver anvendelige og realiserbare for Kommissionen og producenten.

⁽¹⁾ Det Europæiske Råds konklusioner, 23.-24. oktober 2014, punkt 2.14.

International handel

5.19. Verdenshandelen og åbne markeder styrker konkurrenceevnen og kan bringe priserne på fødevarer ned. Ikke desto mindre er fair handel af allerstørste betydning for EU for at kunne konkurrere med tredjelande med samme produktionsmetoder og -regler. Ikketoldmæssige hindringer kan bringe den internationale udvikling i fare. I de utallige og forskellige løsningsmodeller for opnåelse af fødevareresikkerhed i verden spiller handel en rolle med hensyn til at øge landbrugseksporten.

5.20. Den fælles landbrugspolitik og handelspolitikken bør sætte de europæiske producenter i stand til at konkurrere på lige vilkår med importerede produkter. EU bør derfor kræve, at importerede produkter opfylder samme standarder.

Europæisk budget

5.21. Hidtil er den fælles landbrugspolitik blevet finansieret på EU-niveau. Landbrugspolitikken tegner sig for en stor andel af EU-budgettet (38 % i 2015), som dog kun udgør omkring 0,4 % af de europæiske offentlige udgifter. Budgettet til den fælles landbrugspolitik er mindre end de tilsvarende budgetter i USA og Kina. Dertil kommer, at det i adskillige år har været stabilt eller faldende trods EU's udvidelse. Den fælles landbrugspolitik skal kunne tackle mange betydelige udfordringer i fremtiden. Det er derfor nødvendigt at øge budgettet til landbrugspolitikken på EU-niveau.

5.22. Særlige aspekter ved EU-budgettet, bl.a. dets etårighed, skaber betydelige begrænsninger for udformningen af den fælles landbrugspolitik. På grund af disse begrænsninger er der nogle lofter for gensidige fonde og kriseforanstaltninger. Derudover er budgetfordelingen en kilde til politiske spændinger og kan indebære en mangel på effektivitet.

Forenkling

5.23. Forenkling har været en prioritet for den fælles landbrugspolitik i mange år og især i de første år af gennemførelsen af reformen fra 2013. Ikke desto mindre bør forenkling være den primære underliggende prioritet for den næste reform. Især bør der foretages forbedringer af systemerne for rimelig kontrol og forholdsmæssige sanktioner. For øjeblikket er nedsættelserne af betalingerne til forgrønning og krydsoverensstemmelsesforanstaltninger undertiden urimelige og uforholdsmæssige. Det er yderst vigtigt, at den direkte støtte udbetales rettidigt.

Den fælles landbrugspolitikens struktur

5.24. I de seneste årtier har to søjler udgjort strukturen i den fælles landbrugspolitik. Mens søjle I udelukkende finansieres med EU-midler, samfinansieres søjle II og tilpasses de enkelte medlemsstaters behov ved hjælp af flerårige programmer. Da medlemsstaterne og regionerne er forskellige og har forskellige behov er det nødvendigt at bibeholde strukturen med to søjler i den fremtidige fælles landbrugspolitik.

Det forberedende arbejde med den fælles landbrugspolitik efter 2020

5.25. Kommissionen anfører i sit arbejdsprogram for 2017, der blev offentliggjort den 25. oktober 2016, at den vil arbejde for og foretage brede høringer vedrørende en forenkling og modernisering af den fælles landbrugspolitik for at maksimere bidraget til Kommissionens ti prioriteter og til målene for bæredygtig udvikling. Det er vigtigt, at det europæiske civilsamfund aktivt inddrages i denne proces.

Bruxelles, den 15. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremme af »nudging« i EU's politikker
(initiativudtalelse)
(2017/C 075/05)

Ordfører: **Thierry LIBAERT**

Plenarforsamlingens beslutning	21.1.2016
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	24.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	15.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	162/3/3
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Nudging udgør et offentligt politisk redskab, som supplerer dem, der allerede anvendes af europæiske offentlige myndigheder (oplysningsaktiviteter, økonomiske incitamenter, lovgivning og eksemplarisk adfærd). De er imidlertid et redskab, som er særlig nyttigt til at imødegå visse sociale, miljømæssige og økonomiske udfordringer.

1.2. **Fremme af brugen af nudges i offentlige politikker** som supplement til de traditionelle redskaber og navnlig den ændrede tilgang til enkeltpersoners adfærd, som de muliggør. Nudges kunne således integreres i de overordnede offentlige politikker og fremskynde gennemførelsen heraf med lavere omkostninger til følge. Deres smidighed og enkelhed gør dem anvendelige i forskellige sammenhænge og for forskellige grupper af aktører samtidigt: for et mellemstatsligt organ, for interne instanser i de enkelte ministerier, for lokale og regionale myndigheder, for NGO'er, for private aktører osv.

1.3. **Særlig fokus på nudges, som opfylder miljømæssige, sociale og andre mål** (energiomstilling/grøn omlægning, bekæmpelse af ressourcespild, social velfærd, forbedring af befolkningens sundhedstilstand osv.). Sådanne nudges kan således indgå i rækken af foranstaltninger til opfyldelse af forud fastsatte fælles mål, for hvilke de offentlige politikkers traditionelle redskaber viser sig at være ineffektive og/eller for dyre.

1.4. **Fremme af udvekslingen af informationer og god praksis vedrørende nudges** blandt alle kategorier af potentielt berørte aktører (offentlige myndigheder, lokalsamfund, virksomheder, foreninger, NGO'er osv.) på europæisk niveau. Man kunne f.eks. overveje en platform, der identificerer initiativerne, og/eller et særligt observatorium.

1.5. **En nærmere undersøgelse af de forskellige virkninger af nudges** på baggrund af kulturer, socioøkonomiske profiler, geografiske områder osv. Dette vil give en bedre forståelse af fordelene og begrænsningerne ved udbredelsen og gennemførelsen af nudges i forskellige lande, sektorer osv. Navnlig spørgsmålet om, hvor længe nudges påvirker adfærden, bør undersøges nærmere.

1.6. **En identifikation af de generelle betingelser for anvendelse af nudges**, som gør det muligt at reducere deres negative følger og sikre deres etiske forsvarlighed. Betingelserne kan inddeles i grupper i et charter for god praksis, der etableres i samarbejde med de forskellige deltagere, vedtages på europæisk plan og dernæst tilpasses af medlemsstaterne. Der kan også offentliggøres en vejledning, som uddeles til de berørte aktører.

1.7. **Indførelse af informationsprocedurer** for anvendelsen af de forskellige typer nudges, hvilket sikrer deres gennemsigtighed for de personer, der bliver nudget. For at opnå størst mulig accept af nudges, skal de forstås, drøftes og udveksles. Dermed undgås misbrug og risici for manipulation i forbindelse med brugen af nudges.

1.8. **Sikring af reelle fagets regler for nudging** med henblik på at undgå, at instrumentet udnyttes til opfyldelse af uforsvarlige mål. Ved indførelse af nudging bør fire betingelser være opfyldt. Processen skal være gennemsigtig, der skal være fleksibilitet for de berørte personer, som altid frit skal kunne handle, som de ønsker, oplysningerne, de får, skal være pålidelige, og det skal sikres, at enkeltpersoner ikke får skyldfølelse.

1.9. **Udvikling af et system for opfølgning og evaluering af nudges** på baggrund af forskellige kriterier (sociale, miljømæssige og økonomiske). Dette kan forudsætte en indledende testfase for at forstå den nøjagtige indvirkning af nudging, alt efter art, målgruppe, baggrund osv. En sådan fase giver mulighed for en hurtig tilpasning, hvis resultaterne af det anvendte nudge er skuffende, og dette kan endog opgives, hvis det skønnes ineffektivt.

1.10. **Opfordring til undervisning i adfærdsøkonomi under uddannelsesforløb** (grund- og videreuddannelse). Dette vil gøre det muligt at forbedre kendskabet til redskabet og opfordre forskellige grupper (offentligt ansatte, lønmodtagere i virksomheder, folkevalgte politikere osv.) til at anvende det fornuftigt og kritisk. Dette kræver i øvrigt en tværfaglig universitetsundervisning, idet nudging bygger på en tværgående tilgang.

1.11. **Sikring af en vis fleksibilitet i forbindelse med anvendelsen af nudging** for at udnytte redskabets potentiale bedst muligt. I lighed med andre af de redskaber, som de offentlige myndigheder har til rådighed, er nudging hverken et mirakelredskab eller et helt nyt redskab, men det kan vise sig at være et godt supplement og yderst nyttigt til at ændre visse former for adfærd. Hovedformålet med nudging er at tilskynde til at tage højde for adfærdens psykologiske dimension og ikke kun dens »økonomiske interesse« under udformningen af offentlige politikker.

1.12. **Tilrettelæggelse på EØSU's initiativ af den første europæiske konference om nudges**, som vil være en enestående lejlighed for de berørte aktører til at udveksle erfaringer inden for EU om dette redskab.

1.13. For at klare det grundlæggende skift til en ny økonomisk model med betydelige konsekvenser for systemet på mange områder, **bør EØSU oprette et nyt tværgående og permanent organ for at analysere disse udviklinger**, herunder nudging og andre relaterede emner, såsom cirkulær økonomi, deleøkonomi, funktionel økonomi.

2. Et femte redskab for de offentlige myndigheder

2.1. De offentlige myndigheder råder typisk over fire typer af redskaber til at ændre enkeltpersoners adfærd: oplysnings- og bevidstgørelseskampagner, økonomiske incitamenter, lovgivning (forbud eller påbud) og eksemplarisk adfærd. Disse fire redskaber har imidlertid vist sig at have visse begrænsninger, navnlig hvad angår adfærd og ansvarligt forbrug, dvs. et mindre forbrug af naturressourcer. Der forekommer rent faktisk ofte stadig en kløft mellem bevidstgørelsen af enkeltpersoner og deres daglige adfærd.

2.2. Årsagerne til en sådan forskel mellem intention og handling er blevet analyseret inden for økonomi og adfærdsvidenskab, som er specialiseret i forståelsen af de faktorer, som påvirker enkeltpersoners adfærd. Ifølge forskere på dette område afhænger de individuelle handlinger af flere faktorer. Vi er komplekse individer med begrænset rationalitet, er yderst emotionelle og påvirkes af andre og af sociale interaktioner, men også af sammenhængen og det miljø, vi træffer beslutninger i.

2.3. I sidste ende er vores beslutninger og adfærd primært baseret på det, som Daniel Kahneman, modtager af Nobelprisen i økonomi, betegner som vores »system 1«: en tankegang, der i høj grad er ubevidst, automatisk, ultrahurtig, og som gør os i stand til at træffe mange beslutninger dagligt med et minimum af bestræbelser og uden at bruge mange opmærksomhedsressourcer, men som drives af stereotyper og associationer og ofte bringer os væk fra en matematisk rationalitet.

3. Hensyntagen til adfærd med henblik på at påvirke enkeltpersoners valg

3.1. I henhold til adfærdsøkonomien (Behavioral Economics) kan de offentlige politikkers traditionelle drivkræfter være utilstrækkelige til at ændre adfærden, idet de ikke tager hensyn til de forskellige dimensioner, som kan påvirke beslutningstagningen. På grundlag af denne kendsgerning offentliggjorde to amerikanske professorer, Richard Thaler

(professor i økonomi i Chicago og fortaler for adfærdsøkonomi) og Cass Sunstein (professor i jura ved Harvard), i 2008 det første værk om nudges⁽¹⁾, som bygger på den grundtanke, at adfærdsændringer kræver »bløde incitamenter«. Forfatterne definerer nudging som ethvert aspekt af valgstrukturen, som på forudsigelig vis ændrer folks adfærd uden at udelukke noget valg og uden at ændre de økonomiske incitamenter væsentligt. For at blive betragtet som et simpelt nudge skal handlingen let kunne undgås, idet nudges ikke på nogen måde har karakter af tvang.

3.2. Nudging sigter mod at skabe »valgstrukturer«, som fremhæver det valg, der betragtes som fordelagtigt for den enkelte og/eller fællesskabet, uden at antallet eller arten af valgmuligheder ændres. Det handler om at tilskynde forbrugeren eller brugeren til at træffe det valg, der anses for at være det bedste. Der angives tre kendetegn: fuld valgfrihed for den enkelte, enkel indførelse og begrænsede omkostninger i forbindelse hermed.

3.3. I visse lande viser de offentlige myndigheder stigende interesse for nudges, fordi de er forbundet med to store fordele: De begrænser ikke den enkeltes frihedsrettigheder, og de medfører begrænsede omkostninger, selv om deres indvirkning kan være betydelig. De kan således udgøre et supplerende redskab, hvis de integreres i de offentlige politikker, der sigter mod at gøre enkeltpersoners adfærd mere »ansvarlig« i forhold til sundhed, miljø mm. For den enkelte person giver nudging forenkledte valgmuligheder, hvilket gør det lettere at træffe beslutninger.

4. Nudging: ét koncept, flere drivkræfter

4.1. Standardoptioner. Der foreslås automatisk de standardoptioner, som af den myndighed, der indfører dem, skønnes at være de mest hensigtsmæssige og samtidig de mest enkle at gennemføre. Optionerne baseres på enkeltpersonernes inerti-kræfter. Det er for eksempel tilfældet med indkomstselvangivelser i Frankrig, hvor husholdningerne siden 2005 som en standardoption ejer et tv. Dette har reduceret det anslåede svig fra 6 til 1 %. Standardoptioner anvendes også i stigende grad af banker, energileverandører og andre virksomheder, der som standard anvender elektroniske fakturaer i stedet for fakturaer i papirformat, automatisk dobbeltsidet udskrivning osv.

4.2. Styrken af sociale normer, der af nudging-tilhængere betragtes som en vigtig adfærdsfaktor. Denne styrke kan således anvendes til at motivere enkeltpersoner til at handle på en bestemt måde. Det handler især om at fremhæve en adfærd, som udvises af hovedparten af personerne i de nære omgivelser (naboer, kolleger m.fl.). Budskabet har til formål at tilskynde enkeltpersoner til at udvise samme adfærd for at tilpasse sig de sociale normer. I 2011 gennemførte energileverandøren OPOWER et forsøg i USA. På baggrund af oplysninger om 600 000 husholdningers elforbrug blev der sendt breve til husholdningerne, hvori der f.eks. stod: »I sidste måned forbrugte du 15 % mere elektricitet end dine mest energieffektive naboer«. Diagrammer gav mulighed for at sammenligne husholdningens energiforbrug med naboernes og de øvrige forbrugeres, og der blev tildelt en smilende »smiley« i tilfælde af fald i forbruget. Ifølge OPOWER er der som følge af disse breve registreret fald i elforbruget på gennemsnitligt 2 % i de deltagende husholdninger, hvilket har medført en besparelse på i alt 250 mio. US-dollars⁽²⁾. Mange lignende forsøg har givet resultater med fald i energiforbruget på 1-20 %.

4.3. Risikoen for tab, der har til formål at belyse de tab (navnlig økonomiske), som den enkelte risikerer, hvis vedkommende ikke ændrer adfærd, f.eks. med hensyn til energiforbrug. Der kan f.eks. være tale om at angive et vejledende beløb, som vedkommende mister, hvis han/hun ikke ændrer sin praksis, eller omvendt, et beløb, som han/hun kan tjene ved at ændre sin praksis. En sådan visualisering af tabet kan ligeledes fremføres med ikkeøkonomiske indikatorer (kalorier, CO₂-emissioner osv.).

4.4. Rivaliseren, der f.eks. består i at arrangere konkurrencer for at tilskynde til visse former for praksis såsom bekæmpelse af spild. Den franske NGO »Prioriterre« ønsker således at øge bevidstheden om energibesparelser. Derfor arrangerer den hvert år udfordringen »Familles à énergie positive« (familier med positiv energi), som i 2014 omfattede ca. 7 500 familier, der skulle reducere deres energiforbrug med 8 % for at opnå forskellige former for belønninger⁽³⁾.

4.5. Anvendelse af leg og underholdende præsentationer. Et af de mest kendte nudges findes i lufthavnen i Amsterdam. Der er malet falske fluer på indersiden af urinalerne for at tilskynde mændene til at sigte nøjagtigt. I Stockholm ændrede Volkswagen i 2009 trappen, der fører til udgangen på stationen Odenplan, til et kæmpemæssigt pianoklaviatur. Hvert tryk på et trin aktiverede en note⁽⁴⁾. Formålet var at tilskynde brugerne til at benytte sig af trappen frem for rulletrappen. I Sydkorea angiver markeringer på gulvet risikoen for overvægt for personer, der anvender rulletrappen.

⁽¹⁾ Thaler Richard og Sunstein Cass, »Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness«, Yale University Press, 2008.

⁽²⁾ Opower.com.

⁽³⁾ <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

⁽⁴⁾ <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>.

4.6. Nudging kan også sigte mod at ændre præsentationen af valgmuligheder eller visse produkters fremtoning, således at dem, der betragtes som de sundeste, de mest økologiske osv. fremhæves. Denne form for nudging kan til tider ligge tæt op ad varemærkeprincippet. Der er i øvrigt foretaget flere forsøg i kantiner for at få kunderne til at indtage sunde fødevarer. I den forbindelse blev sådanne fødevarer anbragt forrest i montren, hvilket i visse tilfælde medførte en fordobling af forbruget af disse i forhold til en placering i midten eller bagerst. Andre kantiner har forsøgt at reducere spild ved at mindske tallerknernes størrelse. Tallerknerne er lige så fyldte, men den serverede mængde er begrænset (vel vidende, at kunderne altid kan tage en ny portion, hvis de ønsker det) ⁽⁵⁾.

5. Et værktøj, som i stigende grad anvendes af offentlige myndigheder

5.1. Siden 2008 er stadig flere lande begyndt at interessere sig for potentialet i de offentlige politikkers redskaber, der henhører under nudges, og har tre store fordele: de accepteres bedre af offentligheden end normer og afgifter, og de er billige og effektive. Nedenfor følger en ikkeudtømmende liste af eksempler.

5.2. I 2010 oprettede den britiske regering under David Cameron et »Behavioural Insights Team« under ledelse af David Halpern, som blev pålagt at anvende adfærdsvidenskab i de britiske offentlige politikker. Teamet har for eksempel ændret regeringens websted, så der er mulighed for at lade sig registrere som organodonor. Teamet angav følgende på webstedet: »Hver dag beslutter tusindvis af mennesker, som ser denne side, sig for at lade sig registrere«, og placerede logoet for NHS (National Health Service), den britiske sociale sikringsordning, på siden. I løbet af et år steg andelen af programdeltagere fra 2,3 til 3,2 % (en stigning på 96 000 personer). Siden 2014 har »Nudge Unit« fungeret uafhængigt og rådgiver udenlandske regeringer, lokale myndigheder, virksomheder osv. ⁽⁶⁾.

5.3. Obamas regering iværksatte i 2014 ligeledes sin »Nudge Squad« under ledelse af Maya Shankar. I et dekret, som blev offentliggjort i september 2015, »opfordrede« præsident Obama ministerier og regeringsorganer til at anvende bidrag fra adfærdsvidenskaben (»behavioral science«) ⁽⁷⁾. Regeringerne i Singapore, Australien og Tyskland har også nedsat grupper af eksperter i adfærdsøkonomi.

5.4. I Frankrig har generalsekretariatet for modernisering af offentlige foranstaltninger (SGMAP) og generaldirektoratet for offentlige finanser (DGFiP) ⁽⁸⁾ siden 2013 gennemført adskillige forsøg vedrørende nudges.

5.5. Europa-Kommissionen har under Det Fælles Forskningscenter oprettet et kontor »Fremtidsanalyse og bidrag fra adfærdsvidenskaberne« under ledelse af Xavier Troussard. Det har bl.a. offentliggjort en rapport i 2016, som understreger, at de offentlige politikker i EU i stigende grad integrerer bidrag fra adfærdsøkonomien ⁽⁹⁾. Ifølge kontoret vil det være hensigtsmæssigt at fremme udveksling vedrørende dette emne mellem politikere og universiteter. Kontoret anbefaler især at intensivere anvendelsen af adfærdsøkonomiens redskaber i alle faser af de offentlige politikker og samtidig forbedre kommunikationen vedrørende deres anvendelse og kendskabet til deres indvirkning.

6. Risici og begrænsninger, som ikke må negligeres

6.1. Nudging har sine begrænsninger. Konceptet kræver stor omhyggelighed i forbindelse med udformning og indførelse og rejser spørgsmål af både teknisk og etisk karakter. Det erstatter hverken behovet for at informere borgerne og indføre pædagogiske tiltag, der sigter mod at skabe klarhed om deres valg, eller de offentlige myndigheders klassiske virkemidler som f.eks. lovgivning og instrumenter til økonomiske incitamenter. Endvidere bør de risici og begrænsninger, som er forbundet med deres anvendelse, ikke undervurderes.

6.2. På nuværende tidspunkt er der kun gennemført få undersøgelser vedrørende effektiviteten af nudging, især på mellemlang og lang sigt. Nogle lægger vægt på de forskellige reaktioner over for dette redskab. Af OPOWERs forsøg fremgik det således, at husholdninger, hvis elforbrug allerede var mindre end gennemsnittet, havde tendens til at lade deres forbrug stige, efter at de var blevet informeret om deres placering. Omvendt kan nudging skabe en følelse af skyld eller mindreværd for borgere, som erfarer, at de har et væsentligt større elforbrug end deres naboer. I henhold til visse undersøgelser kan

⁽⁵⁾ Georg Liebig, »Nudging to Reduce Food Waste«, URL: http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf.

⁽⁶⁾ Afdelingens websted: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

⁽⁷⁾ »Executive Order — Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People«, Executive Order, 15. september 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

⁽⁸⁾ Se f.eks. »Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique«, 13. marts 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-l'action-publique>.

⁽⁹⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

modtageligheden over for nudges desuden variere i forhold til den enkeltes værdier og holdninger ⁽¹⁰⁾ samt i forhold til den politiske og kulturelle sammenhæng. Mere generelt fremhæver undersøgelserne de forskellige konsekvenser af nudges, alt efter målgruppe, kulturer og sammenhænge. Det er derfor nødvendigt at evaluere virkningerne af nudges direkte eller stikprøvevis.

6.3. Et andet spørgsmål går på, hvor længe virkningen af nudges holder. På området vand- og elforbrug har undersøgelser vist, at sociale normers vedvarende virkning har tendens til at falde med tiden, også selv om den kan opretholdes i let grad gennem flere år ⁽¹¹⁾. Den langsigtede virkning af nudges afhænger af deres evne til at ændre vaner væsentligt. Når en standardoption først er ændret, og hvis den bevares således, er der ingen grund til at antage, at adfærden ikke fortsætter. Spørgsmålet går mere på, om det er muligt at nå længere eller tilpasse den trufne foranstaltning. Det forekommer således nemmere gradvist at tilpasse en afgift eller en norm end en standardoption.

6.4. Nudges kan have negative konsekvenser, idet en person kan have tendens til at udvise en bedre adfærd efter at have udvist en dårlig og omvendt. For eksempel har forsøg vist, at køb af »grønne« forbrugsgoder under visse omstændigheder kan efterfølges af en stigning i hyppigheden af negative handlinger såsom snyd eller tyveri ⁽¹²⁾. Bestræbelserne på at opmuntre til fornuftige holdninger på visse områder kan således have negative konsekvenser på andre. Sådanne utilsigtede virkninger gør det — hvis de bekræftes — meget vanskeligt at vurdere den samlede indvirkning af nudges. De er sandsynligvis meget sjældne og sår ikke tvivl om hensigtsmæssigheden af at indføre nudging. Der bør imidlertid ikke ses bort fra, at sådanne konsekvenser kan forekomme.

6.5. Effektiviteten af nudging afhænger af den ønskede adfærd, hvilket rejser spørgsmålet om definition og måling af, hvad der er ønskeligt. Det kan være meget vanskeligt at få kendskab til borgernes vurdering af egen lykke. Nudging rejser tillige spørgsmålet om, hvem der beslutter, hvilket mål der skal forfølges, dvs. hvad der er ønskeligt for personen og/eller samfundet. Offentlige beslutningstagere kan af opportunistiske årsager føre mål og nudging i en bestemt retning, men også mindre bevidst, for eksempel på grund af manglende information.

6.6. Endelig er det til tider vanskeligt at trække grænsen mellem information, kommunikation og manipulation. For eksempel kan det konstateres, at blandt de mange hoteller, der opfordrer deres kunder til at genbruge deres håndklæde, »oppuster« visse bevidst andelen af gæster, som allerede gør dette ⁽¹³⁾. Formålet med sådanne angivelser er ikke at vildlede modtagerne, men derimod at skabe en form for selvopfyldende profeti ved at sørge for, at det angivne reelt kommer til at ske. Kunderne baserer imidlertid deres adfærd på en løgn. En sådan anvendelse af løgn, også selv om det medfører en bedre adfærd, synes ikke moralsk acceptabel, navnlig ikke for en offentlig beslutningstager. Løgner kan desuden skade beslutningstagerens omdømme og på sigt gøre nudges mindre effektive, idet forbrugerne »stikkes blå i øjnene«.

Bruxelles, den 15. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁰⁾ Costa Dora L. og Kahn Matthey E., »Energy conservation »nudges« and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment«, *Journal of European Economic Association*, 2013.

⁽¹¹⁾ Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose og Price Michael K., »The persistence of treatment effects with norm-based policy«, *American Economic Review*, vol. 101, nr. 3, maj 2011.

⁽¹²⁾ Mazar Nina og Zhong Chen-Bo, »Do green products make us better people?«, *Psychological Science*, 2010.

⁽¹³⁾ Simon Stephanie, »The Secret to Turning Consumers Green«, *The Wall Street Journal*, 18.10.2010, URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 521. PLENARFORSAMLING DEN 14. OG 15. DECEMBER 2016

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget —
En europæisk dagsorden for den kollaborative økonomi**

(COM(2016) 356 final)

(2017/C 075/06)

Ordfører: **Carlos TRIAS PINTÓ**Medordfører: **Mihai MANOLIU**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 8.12.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	17.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	15.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	157/1/4
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det scenarie, der så småt er ved at tegne sig, med en decentraliseret digital økonomi, tyder på, at en væsentlig del af de nye typer økonomiske peer-to-peer-transaktioner vil være tæt forbundet med de sociale relationer og forankret i lokalsamfundene, hvilket vil vende op og ned på, hvad det i dag vil sige at være iværksætter eller have et job, i tråd med tendensen til at »demokratisere den måde, hvorpå vi producerer, forbruger, styrer og løser sociale problemer«. I denne forbindelse må det for alt i verden undgås, at der medfølger usikre ansættelsesforhold og skatteunddragelse, samt at værditilvæksten i alt overvejende grad flyttes bort fra de industrielle aktører og over til ejerne af private digitale platforme ⁽¹⁾.

1.2. På baggrund af dette paradigmeskift opfordrer EØSU Kommissionen til at foretage en mere præcis og omfattende begrebsmæssig indkredsning af den kollaborative økonomi for at undgå meningsforvridninger, som sidestiller den kollaborative økonomi med den digitale. Den kollaborative økonomi, der ligesom socialøkonomien er kendetegnet ved demokratiske og deltagerbaserede dynamikker, har følgende karakteristika:

- a) den opererer ikke altid i det digitale miljø, men også i nærmiljøer, som gør det muligt at lægge vægten på mellem menneskelige relationer (for eksempel udveksling af varer)

⁽¹⁾ EUT C 389 af 21.10.2016, s. 50.

- b) ofte har den ikke fortjeneste for øje og i mange tilfælde er den inspireret i kooperative og solidariske principper (for eksempel visse former for crowdfunding, såsom crowdfunding med gavebidrag)
- c) den udfolder sig ikke altid på det globale eller tværnationale plan, men finder også ofte sit økosystem i mindre regionale enheder (for eksempel selvforsyningsgrupper)
- d) den begrænser sig ikke til det økonomiske, men har også en miljømæssig og social vinkel (for eksempel bæredygtig mobilitet)
- e) den drejer sig ikke kun om en ny måde at levere on-demand-tjenester på, hvor det gode, der deles, er arbejdsvejen, men også og især om adgangen til dem (for eksempel goder, som man deles om at bruge)
- f) den omfatter ikke kun håndgribelige varer af stor økonomisk værdi, men kan operere med en hvilken som helst type produkt eller tjenesteydelse (for eksempel tidsbanker).

1.3. Kort sagt omfatter den kollaborative økonomi forskellige former for økonomisk aktivitet med specifikke fordele og udfordringer. For eksempel bringer »adgangsökonomien« underudnyttede goder i omsætning og skaber således et større udvalg for forbrugerne og en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne, men den risikerer at stimulere den samlede produktion gennem boomerangeffekten. I »on-demand-økonomien« sker der en spredning af arbejdskraften, så der skabes større fleksibilitet, men samtidig øges risikoen for mere usikre ansættelsesforhold. Og »gaveøkonomien«, hvor varer eller tjenesteydelser deles uden forventning om modydelse, gør det muligt at styrke lokalsamfundene, men den forbliver ofte usynlig for myndighederne.

1.4. De digitale platforme, især dem, der understøtter en profitbaseret aktivitet, fortjener Kommissionens fulde opmærksomhed for at regulere og harmonisere deres aktiviteter og sikre lige konkurrencevilkår på grundlag af gennemsigtighed, information, uhindret adgang, ikke-forskelsbehandling og passende udnyttelse af data. Nærmere bestemt er det nødvendigt at omdefinere begrebet juridisk underordningsforhold på baggrund af arbejdstagernes økonomiske afhængighed og garantere deres rettigheder, uanset hvilken form aktiviteten antager.

1.5. Udfordringen består således i at afgrænse de forskellige former for kollaborativ økonomi og foreslå differentierede reguleringstilgange⁽²⁾, hvor der gives forrang til digitale initiativer, som er baseret på en demokratisk, solidarisk og inkluderende styring og indebærer social innovation. Der opstår således et behov for at informere forbrugerne om disse initiativers idegrundlag og organisations- og ledelsesform. I denne forbindelse anbefaler EØSU, at der foretages en kvalitativ undersøgelse i det netværk af relationer, som de kollaborative aktører har etableret i den kollaborative økonomis eget miljø.

1.6. Følgelig går EØSU ind for udarbejdelse af en specifik metode til regulering og kvantitativ evaluering af denne nye økonomi med anvendelse af nye standarder. Set i dette perspektiv indtager værdien af tillid — på grundlag af informationssymmetri — en central plads. Kriterier som gennemsigtighed, hæderlighed og objektivitet ved evalueringen af produktet eller tjenesten bør også styrkes, så man ikke længere automatisk forlader sig på algoritmer.

1.7. EØSU anbefaler ligeledes, at der oprettes et uafhængigt europæisk certificeringsagentur for digitale platforme med ensartede kompetencer i alle medlemsstater for at vurdere deres forvaltning med hensyn til konkurrence, beskæftigelse og beskatning.

1.8. Endvidere skal det påpeges, at meddelelsen i sin fremstilling af den kollaborative økonomi forbigår vigtige spørgsmål f.eks. vedrørende anvendelsen af virtuelle og sociale valutaer som operationelle værktøjer i denne økonomi, muligheden for, at den kollaborative økonomi kan dreje sig om viden, information og energi, og den rolle, som samskabelse og teknologisk innovation spiller i den kollaborative økonomi.

1.9. I lyset af den komplekse tilgang til kollaborativ økonomi i den aktuelle situation anbefaler EØSU, at man lader de forskellige modeller eksistere side om side, så de kan udfolde sig uden at påføre markedet negative eksterne omkostninger, især for så vidt angår **konkurrence, beskatning og beskæftigelse** af høj kvalitet. Med dette for øje er det nødvendigt at udforme en passende ramme for opfølgning og overvågning af den kollaborative økonomis nye parametre med deltagelse af de berørte parter (arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, forbrugersammenslutninger osv.).

⁽²⁾ EUT C 51 af 10.2.2016, s. 28.

1.10. Endelig anbefales det, at EØSU for at styre overgangen til denne **nye økonomi** med store systemiske konsekvenser opretter en permanent struktur af horisontal karakter med henblik på at analysere disse nye fænomener i samarbejde med Kommissionen, Regionsudvalget og Europa-Parlamentet.

2. Indledning og baggrund

2.1. Samfundskulturen, forbrugsvanerne og den måde, hvorpå forbrugernes behov dækkes, er inde i en udvikling, hvor forbruget gennemgribende forandres, tages op til revision og rationaliseres ud fra en mere inklusiv synsvinkel, og hvor prisfaktoren spiller sammen med produkternes og tjenesternes miljøpåvirkning og sociale fodaftryk. Hertil skal føjes internettets og de sociale netværks flimrende indflydelse.

2.2. Besiddelsen af produkter til personlig brug, stærke valutaer og fast, lønnet beskæftigelse **in situ** vil tabe terræn over for virtuel handel, delt adgang, digitale penge og en mere fleksibel arbejdskraft.

2.3. I omstillingen til nye former for produktion og forbrug har bestemte erhvervssektorer oplevet at blive revet med af en kraftig tsunami, som er fremprovokeret af nye aktører, hvoraf nogle er motiverede af samarbejde og engagement over for samfundet, mens andre blot vejrer mulighed for at gøre forretning (ikke altid med respekt for de fælles spilleregler).

2.4. Eftersom der fra mange sider er blevet rejst krav om en ny reguleringsramme⁽³⁾ for den kollaborative økonomi (som kan fremme anvendelsen af den digitale teknologi til at udnytte den decentraliserede ledige kapacitet i stedet for at skabe nye centraliserede monopoler), har Kommissionen besluttet at lancere »En europæisk dagsorden for den kollaborative økonomi« efter at have observeret, at de nationale og lokale myndigheder i EU har håndteret situationen ved hjælp af en mosaik af forskellige lovgivningsmæssige foranstaltninger. Dette skyldes, at den kollaborative økonomi har forskellige træk, alt efter hvilken sektor det drejer sig om.

2.5. Denne splittelse i de nye forretningsmodellers fokus skaber usikkerhed (på det økonomiske eller lovgivningsmæssige plan, i forhold til arbejdskraften osv.) og uvished (mht. tillid, nye digitale værktøjer såsom *blockchains*, sikkerhedsnet og privatlivets fred) blandt de traditionelle erhvervsdrivende, de nye tjenesteleverandører og forbrugerne, hvilket begrænser innovation, jobskabelse og vækst.

2.6. Kommissionen har således fremlagt følgende retningslinjer for at hjælpe markedsdeltagerne og de offentlige myndigheder i de forskellige medlemsstater:

- **Krav vedrørende markedsadgang:** Tjenesteudbydere bør kun være underlagt krav om indhentning af virksomhedstilladelser eller licensforpligtelser, som er nødvendige for at nå relevante målsætninger af offentlig interesse. Absolutte forbud mod en aktivitet bør kun være en sidste udvej. Kollaborative platforme bør ikke være underlagt krav om indhentning af tilladelse eller licens, hvis de kun fungerer som mellemlid mellem forbrugerne og udbydere af de pågældende tjenester (for eksempel transport eller udlejning). Medlemsstaterne bør også skelne mellem privatpersoner, der lejlighedsvist tilbyder tjenester, og udbydere, der agerer som professionelle, for eksempel gennem fastsættelse af grænseværdier baseret på aktivitetens omfang.
- **Ansvarsordninger:** Kollaborative platforme kan være fritaget for ansvar vedrørende de informationer, de opbevarer på vegne af dem, der tilbyder en tjenesteydelse. Dog bør de ikke være fritaget for ansvar for de ydelser, de selv tilbyder, såsom betalingstjenester.
- **Brugerbeskyttelse:** Medlemsstaterne bør sikre, at forbrugere nyder størst mulig beskyttelse i forbindelse med urimelig handelspraksis, uden dog at privatpersoner, som udbyder tjenesteydelser lejlighedsvist, pålægges uforholdsmæssige informationsforpligtelser.
- **Ansættelsesforhold (selvstændige og arbejdstagere):** Det meste af arbejdslovgivningen hører under national kompetence. Den suppleres af retspraksis og socialpolitiske minimumsstandards på EU-niveau. Medlemsstaterne kan tage hensyn til kriterier såsom tilstedeværelsen af en form for subordination i forhold til platformen, type af arbejde og vederlag, når det skal afgøres, om en bestemt person kan betragtes som ansat ved platformen.

⁽³⁾ EØSU var en af de første (EUT C 177 af 11.6.2014, s. 1).

- **Skat:** Tjenesteydbydere inden for den kollaborative økonomi bør betale skat. De relevante skatter omfatter skat af personlig indkomst, selskabsskat og merværdiafgift. Medlemsstaterne opfordres til at fortsætte med at forenkle og afklare anvendelsen af skattereglerne på den kollaborative økonomi. De kollaborative platforme bør samarbejde med de nationale skattemyndigheder ved at registrere deres økonomiske aktiviteter og lette skatteopkrævningen.

3. Generelle bemærkninger til Kommissionens forslag

3.1. Kommissionen skaber forvirring ved at sætte lighedstegn mellem digitale platforme og den kollaborative økonomi uden at foretage en begrebsmæssig definition, som relaterer denne økonomi til almenvellet og anerkender dens positive eksternaliteter, idet den bygger på samarbejde og solidaritet.

3.2. I sin meddelelse forfejler Kommissionen det mål, som burde være dens vigtigste, og den reagerer ikke på interessenteres berettigede forventninger — såsom fastlæggelse af den model og de parametre, der kendetegner en klar og gennemsigtig lovramme, inden for hvilken den kollaborative økonomis mange forskellige former kan udvikles og trives på europæisk område og få støtte, udbredes og vinde troværdighed og tillid.

3.3. Den digitale økonomi har på sin side fire karakteristika: udflytning af aktiviteter, de digitale platformes centrale rolle, vigtigheden af netværk og den massive udnyttelse af data⁽⁴⁾. Skønt der er tale om forskelligartede områder har den noget til fælles med den kollaborative økonomi, eftersom de to modeller ofte opererer i lignende miljøer: deltagelsesbaserede netværk med diffuse grænser mellem det personlige og professionelle, mellem fast og lejlighedsvist arbejde, mellem selvstændig og lønnet virksomhed osv.

3.4. For at lette denne begrebsmæssige afgrænsning foreslår EØSU, at Kommissionen bruger begrebet **»ikke-gensidig prosocial adfærd«** i forbindelse med den kollaborative økonomi, hvorved der fastlægges en klar differentiering af delt brug uden gevinst for øje og skabes et interaktionsrum for kollaborativt forbrug og kollaborativ produktion, finansiering og viden.

3.5. Når alt kommer til alt indebærer den kollaborative økonomi i sig selv en transformation, som ikke kun er af økonomisk, men også samfunds- og miljømæssig art. Meddelelsen kommer ind herpå i forbindelse med sin omtale af bæredygtigheden og omstillingen til en cirkulær økonomi og i sin beskrivelse af de socialøkonomiske markeder som den kollaborative økonomis domæne.

3.6. Hvis man ser bort fra disse kendsgerninger vil det billede, der tegnes af de kollaborative initiativers betydning i dag, være ufuldstændigt, og det vil det også være, hvis man begrænser analysen til udveksling af tjenesteydelser eller kollaborative platforme uden at tage hensyn til aspekter såsom recirkulering og udveksling af varer, optimering af brugen af aktiver og opbygning af sociale kontakter.

3.7. Med hensyn til spørgsmålene vedrørende den usikkerhed, der omgærdede anvendelsen af de eksisterende retlige rammer til regulering af initiativer inden for den kollaborative økonomi, er de vanskeligheder, som Kommissionen peger på, reelle nok, men det skinner også igennem, at den gerne vil »standardisere« og »tilpasse« en ny økonomisk model til »traditionelle vurderingskriterier«. Dette kan gøre det nødvendigt at udvikle nye kriterier og standarder for den juridiske, arbejdsmarkeds- og skattemæssige behandling af den kollaborative økonomi, især når det betænkes, at der er tale om en ny model for produktion og forbrug, som indebærer en omdefinering af de berørte aktører.

3.8. På samme måde kan man kun tale om en **ny og mere inklusiv økonomi, som skaber social samhørighed**, hvis alle borgere råder over de nødvendige digitale og økonomiske færdigheder til at kunne få adgang til denne økonomi og begå sig i den. Desuden bør det offentlige sikre, at de personer, der er mest udsatte for digital udstødelse, navnlig handicappede, har fuld adgang.

3.9. Endelig kan EØSU ikke se bort fra følgende aspekter, som ikke omtales i Kommissionens meddelelse:

- Debatten om den kollaborative økonomi kan ikke se bort fra nødvendigheden af at behandle de operationelle instrumenter såsom digitale, virtuelle og sociale penge. Som følge af fænomenet *blockchains* er anden generation af internetbrugere, de erhvervsdrivende og de traditionelle operatører i gang med at udtænke nye former for gennemførelse af de finansielle formidlers otte grundlæggende funktioner ved hjælp af en global *distributed ledger*, teknologi og *bitcoin*.
- Hvis vi tager i betragtning, at grundpillerne for omstillingen til en kollaborativ økonomi er henholdsvis energi og information, bør en analyse af den kollaborative økonomi aldrig undlade at inddrage overførsel af intellektuel ejendomsret fra delt viden og open source. Heller ikke energisektoren bør overses.

⁽⁴⁾ Charrié J. og Janin L., *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière*, 2015.

- Virkningerne i relation til arbejdslivet såsom tendensen hen imod et overdrevent fleksibelt arbejdsmarked, udhulingen af den kollektive forhandlingsret når det gælder arbejdstagerne i den kollaborative økonomi, risikoen for individualisering på arbejdsmarkedet, manglende uddannelse og de mulige (negative) effekter af kvalifikationsordningerne samt behandlingen af algoritmerne, bør behandles mere indgående.

4. Særlige bemærkninger til Kommissionens forslag: centrale spørgsmål

4.1. *Krav vedrørende markedsadgang, stordriftsfordele og lokale »netværkseffekter«*

4.1.1. EØSU erkender, at i henhold til EU's gældende lovgivning, navnlig servicedirektivet og e-handelsdirektivet, skal medlemsstaterne fremme adgangen til de kollaborative markeder, da et mere varieret udbud stimulerer forbruget, og de skal om nødvendigt fastlægge behørigt begrundede begrænsninger, som udelukkende er motiverede af hensynet til den offentlige interesse. Man kan forvente, at der opstår en lovkonflikt, eftersom den kollaborative økonomi skaber nye måder at tilbyde kendte tjenesteydelser på, som traditionelt set har været stærkt regulerede.

4.1.2. Det skal i den forbindelse bemærkes, at eftersom den kollaborative økonomi er et sammensurium af initiativer, som ikke er begrænsede i hverken rum eller tid, bør man sørge for en åben og ikke fysisk forankret behandling, da en begrænsning baseret på restriktive territoriale kriterier kan føre til en skattemæssig og social konkurrence, som forvrider den kollaborative økonomis positive effekter.

4.1.3. I stedet for at man griber til argumentet om tværnational adgang til markedet, bør den kollaborative økonomi derfor snarere ses som et udtryk for en styrkelse af borgernes handlekraft (gevinst med hensyn til menneskelig kapital). Dette skal ses i lyset af to grundlæggende spørgsmål: på den ene side et princip om harmonisering, hvorved man undgår uens behandling, som skaber nye asymmetrier på markedet, på den anden side behovet for at bevæge sig hen imod fælles reguleringsmæssig praksis ⁽⁵⁾ (eksempler: peer-to-peer-regulering, selvregulerende organer og delegeret regulering vha. data).

4.1.4. Ligesom Kommissionen går EØSU også ind for en mere fleksibel regulering af markedet for tjenesteydelser (nye definitioner af arbejdet inden for den kollaborative økonomi), og udvalget opfordrer derfor til, at lovgivningen om den kollaborative økonomi evalueres i de enkelte medlemsstater med hensyn til, hvorvidt den er begrundet og er tilpasset de **offentlige mål** (regulering rettet mod markedssvigt, og som skal fremme tilliden), set i lyset af de særlige karakteristika for de forskellige forretningsmodeller og instrumenter for så vidt angår adgang, kvalitet og sikkerhed.

4.1.5. EØSU understreger ligeledes, at modellens særegenhed resulterer i rating- og bedømmelsesværktøjer i forhold til udbydere, som selv om de opfylder målet af offentlig interesse om at reducere forbrugernes risici i forbindelse med informationsasymmetri, også kan føre til »ugunstig udvælgelse« og »moral hazard«. I den forbindelse bør de offentlige myndigheder og forvalterne af de digitale platforme sikre kvaliteten og pålideligheden af oplysningerne, bedømmelserne og ratingerne, når det gælder de kollaborative platforme, ved at benytte sig af uafhængige tilsynsmyndigheder.

4.1.6. EØSU er enig i, at fastsættelse af grænseværdier med henblik på, sektor for sektor, at afgrænse ydelsen af professionelle tjenester og ikke-professionelle tjenester kan føre til en metode, som kan afhjælpe fragmentationen af markederne i EU. Det er imidlertid muligt, at dette ikke vil være så effektivt som forventet i forhold til at integrere de ikke-professionelle peer-to-peer- aktiviteter.

4.2. *Ansvars- og sikkerhedsordninger*

4.2.1. EØSU mener, at opretholdelse af den nuværende ordning for formidleransvar ⁽⁶⁾ har afgørende betydning for udviklingen af den digitale økonomi i Den Europæiske Union.

4.2.2. For at styrke troværdigheden og tilliden, som er afgørende elementer for den kollaborative økonomis udvikling, opfordrer EØSU, ligesom Kommissionen gør i sin meddelelse, til, at der indføres frivillige restriktive foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af illegalt onlineindhold via tilknyttede eller underliggende aktiviteter, uden at der dermed gives afkald på fordelene ved ansvarsfritagelse.

⁽⁵⁾ EUT C 303 af 19.8.2016, s. 36.

⁽⁶⁾ I overensstemmelse med e-handelsdirektivet.

4.2.3. EØSU påpeger imidlertid endnu en gang, at det vil være hensigtsmæssigt at have en bred tilgang til de kollaborative aktiviteter, uanset at de digitale platforme tilkendes en central plads heri, så man ikke mister den ånd af borgerfællesskab, som har inspireret disse aktiviteter.

4.3. *Brugerbeskyttelse*

4.3.1. Da der tale om et nyt scenario, hvor grænsen mellem producent og forbruger udviskes (styrkelse af borgernes handlekraft, medskabere, crowdfunding, peers, kunder), går EØSU ind for en ordning, som sikrer forbrugernes rettigheder. I betragtning af den kollaborative økonomis særlige kendetegn bør den mangfoldighed af initiativer, den tilbyder, imidlertid ikke hæmmes for meget.

4.3.2. I tillæg til de multilaterale forbindelser, den kollaborative økonomi skaber, skal der derfor tages højde for de forbindelser, der følger af fremkomsten af **prosumenter** (der er det vigtigste økonomiske bidrag til den kollaborative økonomi, hvorfor de bør beskyttes, sikres og defineres nærmere), som må forventes at komme til at spille en markant rolle i den kollaborative økonomi ligesom skabelsen af fælles værdi, ikke mindst set i lyset af den cirkulære økonomi og funktionalitet.

4.3.3. EØSU har altid været fortalere for lige konkurrencevilkår. I overensstemmelse med principperne for urimelig handelspraksis vil de faktorer, der bør kigges nærmere på med henblik på at afgøre, hvem der er forbruger, og hvem der er erhvervsdrivende, bl.a., men ikke udelukkende ⁽⁷⁾, være følgende: **tjenesteydelsens hyppighed, profitorienteret motiv og omsætningsstørrelse.**

4.3.4. EØSU tilslutter sig denne tilgang, men advarer om, at det vil være nødvendigt at revidere den og overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at inddrage andre faktorer i forbindelse med anvendelsen af kriterier for en passende kategorisering; man kan ikke forvente at få alle faktorer med, da den kollaborative økonomi er kompleks og forskelligartet, og det er vanskeligt at vide, hvordan den kommer til at udvikle sig i fremtiden (en model, som skal være uafhængig, mulig at overføre, universel og virke fremmende for innovation).

4.3.5. EØSU gentager, at den bedste måde at øge forbrugernes tillid på er at øge troværdigheden og tilliden til tjenesteydelser, der tilbydes på peer-to-peer-basis (en sikker indgang til særlige kollaborative platforme, som giver mulighed for ydelser, uddannelse, forsikring og andre former for beskyttelse), ved hjælp af egnede tjenester ⁽⁸⁾ til online-evaluering, ekstern rating (kvalitetsmærkning) og et nyt system med »civilretlig voldgift«. Dette udsagn hænger tæt sammen den kollaborative økonomis omdømme og med tilliden til dens harmoniske udvikling i et nyt system af økonomiske, sociale og miljømæssige koordinater.

4.4. *Selvstændige og arbejdstagere i den kollaborative økonomi*

4.4.1. I forbindelse med den europæiske søjle for sociale rettigheder støtter EØSU ubetinget revisionen af lovgivningen med henblik på at sikre rimelige arbejdsvilkår og tilstrækkelig social beskyttelse med udgangspunkt i de — kumulative — kriterier vedrørende subordination af den person, som tilbyder tjenesten, arbejdets art og aflønning.

4.4.2. Mere konkret bør der i respekt for de nationale kompetencer fastlægges en juridisk ramme for arbejdstagerne, som præcist fastlægger de relevante beskæftigelsesstatusser: en anstændig løn og retten til at deltage i kollektive forhandlinger, beskyttelse mod vilkårlighed og retten til at »logge af« for at holde den digitale arbejdstid på et rimeligt niveau osv.

4.4.3. Desuden er EØSU fortalere for en nærmere analyse af den kollaborative økonomis arbejdsmønstre, som er forbundet med ikke-gensidig prosocial adfærd.

4.4.4. Den kollaborative økonomis særlige rolle som drivkraft for beskæftigelse bør behandles på samme måde i alle medlemsstaterne for at undgå, at politiske foranstaltninger underminerer den deleøkonomiske praksis, og således at der ansøres til en mere udpræget iværksætterånd, når det gælder opstart, selvstændighed og infrastruktur.

4.5. *Skat*

4.5.1. EØSU er bevidst om risikoen for aggressiv skatteplanlægning og skattemæssig uigennemsigtighed inden for den digitale økonomi og opfordrer til, at der indføres en ordning for overvågning af handelsstrømmene gennem de digitale platforme, da disse kan spore produktet eller tjenesteydelsen og lette skattefastsættelsen. De platforme for delebiler, der findes i Estland, er et eksempel til efterfølgelse for resten af medlemsstaterne.

⁽⁷⁾ Som Kommissionen påpeger, vil ingen af disse faktorer i sig selv være nok til, at en udbyder betragtes som en erhvervsdrivende.

⁽⁸⁾ Disse bør være genstand for nøje tilsyn og kontrol.

4.5.2. Tilpasningen af skatte- og afgiftstyperne, navnlig momsen, til de deleøkonomiske modeller, kræver reformer af et vist omfang. De digitale platforme — hvis fortjeneste i vidt omfang kommer fra salg af oplysninger om enkeltpersoner til kommercielle virksomheder — bør ligeledes have pligt til at betale fuld selskabsskat der, hvor aktiviteten finder sted, så man undgår skattekonkurrence medlemsstaterne imellem.

4.5.3. EØSU er bevidst om betydningen af god forvaltning på skatteområdet og går ind for, at der oprettes *ad hoc*-instrumenter (kvikskranker og elektronisk udveksling af oplysninger) samt træffes foranstaltninger til administrativ forenkling, harmonisering, gennemsigtighed og samarbejde mellem skatteforvaltningerne.

4.6. **Overvågning**

4.6.1. De overvågningsaktiviteter, Kommissionen foreslår i meddelelsen, er velegnede til det tilstræbte mål. Navnlig går EØSU ind for at styrke dialogen mellem interessenterne (fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer, forbrugersammenslutninger osv.) for at fastlægge god praksis og udvikle initiativer til selvregulering og samregulering for så vidt angår den kollaborative økonomis⁽⁹⁾ nye parametre på europæisk plan (f.eks. inden for boliger, transport, erhvervsjendomme, sundhedspleje og energiforsyning).

Bruxelles, den 15. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁹⁾ EUT C 303 af 19.8. 2016, s. 36.

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 2017

(COM(2016) 357 final)

(2017/C 075/07)

Ordfører uden studiegruppe: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 17.8.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	17.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	206/0/3
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg glæder sig over det årlige EU-arbejdsprogram for europæisk standardisering for 2017, som indgår i en omfattende standardiseringspakke.

1.2. Det årlige program, som Kommissionen har fremlagt, er en fortsættelse af og tilføjelse til de foranstaltninger, der er planlagt i programmet for 2016, som EØSU allerede har kommenteret i tidligere udtalelser ⁽¹⁾.

1.3. Det er ikke første gang, at udvalget understreger vigtigheden af standarder for at styrke det indre markeds konkurrenceevne, udvikle innovative produkter og tjenesteydelser og forbedre kvaliteten og sikkerheden af disse, hvilket indebærer fordele for forbrugere, arbejdstagere, virksomheder og miljøet.

1.4. Som repræsentant for det organiserede civilsamfund støtter udvalget et standardiseringssystem, der lever op til både samfundets og erhvervslivets behov.

1.5. Udvalget minder igen om, at sikring af et pluralistisk europæisk standardiseringssystem med inddragelse af organisationer, som er omfattet af definitionen i bilag III til forordning (EU) nr. 1025/2012, vil sikre mere gennemsigtighed og en bedre adgang til dette system. Inddragelsen af repræsentanter fra samfundet i standardiseringssystemet skal ikke begrænses til EU-niveau. Interessenterne skal også kunne inddrages i de nationale standardiseringssystemer.

1.6. Der udvikles standarder til støtte for EU-lovgivning og -politikker (»ny lovgivningsmæssig tilgang«, tilknyttede standarder, energiunionen osv.). Dertil kommer, at udviklingen af digitaliseringen i industrien, forsyningskæderne og servicesektoren medfører, at IKT- og tjenesteydelsesstandarder er af væsentlig betydning for virksomhedernes aktiviteter inden for alle sektorer af økonomien. Derfor har Kommissionen særligt prioriteret foranstaltninger inden for disse to områder, hvilket udvalget glæder sig over.

1.7. Samtidig gør udvalget opmærksom på, at det er nødvendigt, at SMV'ers konkurrenceevne fremmes ved at inddrage dem i udviklingen og gennemførelsen af standarder og ved hjælp af relevante oplysningsforanstaltninger, der peger på fordelene ved standarderne.

⁽¹⁾ EUT C 303 af 19.8.2016, s. 81, udtalelse om »Europæiske standarder til det 21. århundrede« (INT/794, EUT C 34 af 2.2.2017, s. 86) og udtalelse om »IKT-standardiseringsprioriteter for det digitale indre marked« (EUT C 487 af 28.12.2016, s. 92).

1.8. De forhandlinger, som Kommissionen for tiden fører i forbindelse med TTIP, og de afsluttede CETA-forhandlinger viser, at standardiseringen indgår som et centralt emne i drøftelserne på grund af parternes forskellige systemer. Derfor er det udvalgets opfattelse, at interessenterne skal informeres om forskellene mellem forhandlingsparternes standardiserings-systemer, og at mulige risici og fordele, som kan opstå heraf, skal udpeges.

1.9. Udvalget støtter forslaget om oprettelse af en interinstitutionel dialog om standardisering, hvilket det allerede har givet udtryk for i sin forudgående udtalelse ⁽²⁾.

1.10. Udvalget anser også Kommissionens forslag om at undersøge standardernes konsekvenser for erhvervslivet og samfundet for positivt.

2. Kommissionens forslag

2.1. I overensstemmelse med forordning (EU) nr. 1025/2012 har Kommissionen fremlagt det årlige EU-arbejdsprogram for europæiske standardisering for 2017 i sin meddelelse.

2.2. Det årlige arbejdsprogram indgår i en større standardiseringspakke, som desuden omfatter Kommissionens meddelelse med titlen »Europæiske standarder til det 21. århundrede«, et arbejdsdokument fra Kommissionen om standardisering af tjenesteydelser og meddelelsen om rapporten i henhold til artikel 24 om gennemførelsen af forordningen.

2.3. Det årlige EU-arbejdsprogram for standardisering for 2017 supplerer de foranstaltninger, der indgik i programmet for 2016, hvoraf de fleste nu er under gennemførelse.

2.4. Blandt de strategiske prioriteter for europæisk standardisering i 2017 er følgende:

- IKT-standardisering i det digitale indre marked ⁽³⁾
- standardisering af tjenesteydelser
- udvikling af standarder og standardiseringsdokumenter ved europæiske standardiseringsorganisationer inden for områderne netforbundet, digitalt indre marked, en modstandsdygtig energiunion med en fremtidsorienteret politik for klimabeskyttelse, samt et stærkere og mere fair indre marked med et styrket industrigrundlag
- internationalt samarbejde på standardiseringsområdet
- støtte standardiseringsbestrebelse ved hjælp af forskning.

2.5. Desuden vil Kommissionen iværksætte følgende to tiltag for at udvide evidensgrundlaget for den årlige forvaltningscyklus i forbindelse med EU's standardiseringspolitik:

- analysere standardiseringens økonomiske og samfundsmæssige virkninger
- etablere en interinstitutionel dialog.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Udvalget glæder sig over det aktuelle arbejdsprogram for standardisering, idet anvendelsen af standarder inden for produktion og inden for servicesektoren bidrager til at styrke konkurrenceevnen på det indre marked, hvilket udvalget allerede har understreget flere gange.

3.2. Udvalget glæder sig over, at Kommissionen viderefører foranstaltningerne fra det forudgående årsprogram, hvilket muliggør kontinuitet i og gennemførelse af prioriteterne i strategien for det indre marked.

⁽²⁾ Udtalelse INT/794 om »Europæiske standarder til det 21. århundrede« (EUT C 34 af 2.2.2017, s. 86).

⁽³⁾ Omhandlet i Kommissionens meddelelse COM(2016) 176 final af 19.4.2016, hvorom EØSU har afgivet udtalelse (EUT C 487 af 28.12.2016, s. 92).

3.2.1. I det årlige arbejdsprogram for 2017 præciseres og suppleres de prioriteter, der er ved at blive gennemført nu, for at tilpasse det europæiske standardiseringssystem til de internationale rammebetingelser, der er under forandring, og udfordringerne på det globale marked.

4. Strategiske prioriteter for europæisk standardisering

4.1. I en tidsalder, hvor informationsteknologierne udvikler sig med lynets hast, er det uomgængeligt at opstille egnede standarder for at sikre interoperabilitet og cybersikkerhed.

4.1.1. Teknologier som 5G-kommunikation, cloudcomputing, tingenes internet (Internet of Things, IoT) eller big data-teknologier finder blandt andet anvendelse inden for elektroniske sundhedstjenester, intelligent energi, intelligente byer, avancerede teknologier og intelligente fabrikker, samt ved forbundne og automatiserede køretøjer og gør det nødvendigt med cybersikkerhedsstandarder, risikostyring og kontrolretningslinjer for tilsynsmyndigheder.

4.1.2. Med henblik på sikkerhedsniveau, databeskyttelse og tilgængelighed inden for tingenes internet er der stadig behov for forbedringer. Standardiseringen inden for dette område kunne skabe forudsætningerne for interoperabilitet i tingenes internet samt for at sikre cybersikkerhed, databeskyttelse og tilgængelighed for forbrugerne.

4.2. Udvalget glæder sig over, at Kommissionen derfor vil anmode de europæiske standardiseringsorganisationer om at undersøge de allerede eksisterende egnede standarder, inden den kræver, at der udvikles nye standarder for tjenesteydelser.

4.2.1. Samtidig mener udvalget, at det med henblik på arbejdet fremover vil være god praksis at informere interessenterne om, hvilke af de opgaver, som Kommissionen har tildelt, endnu er under udarbejdelse, og hvilke der allerede er færdige eller er blevet udsat.

4.2.2. I forbindelse med vurderingen af de eksisterende standarder skal det undersøges, om de tager højde for sårbare gruppers særlige behov, f.eks. mennesker med funktionsnedsættelse. Således lever f.eks. standarderne for den elektroniske signatur ikke op til de behov, som forbrugere med funktionsnedsættelse har. I dette tilfælde ville det være berettiget at henstille til, at der blev udarbejdet en ny standard.

4.2.3. Når der indledes nye standardiseringsprocesser, skal der tages hensyn til de særlige behov hos sårbare grupper, f.eks. personer med handicap, når det er relevant, som en del af definitionen af vilkårene gældende for standardiseringsprocessen. Der bør vedtages en ny procedure, der gør det muligt for eksperter i adgangsforhold og handicaporganisationer at deltage gratis i standardiseringsprocesserne, når det er relevant.

4.3. Udvalget har gentagne gange påpeget de betragtelige følgevirkninger, som standarder har for kvaliteten af produkter og tjenesteydelser på det indre marked. Derfor glæder det sig over Kommissionens planer om at forbedre udviklingen af standarder for tjenesteydelser og i den forbindelse overvåge de nationale standarder og markedets krav for at udpege områder, hvor der skal udarbejdes europæiske standarder.

4.3.1. Udvalget tilslutter sig Kommissionens henstilling om, at de nationale standardiseringsorganer, når de afgør, om der skal udvikles en national standard for tjenesteydelser, tager hensyn til den europæiske dimension og overvejer, om det i stedet vil være at foretrække at udvikle en europæisk standard. Dette kunne muligvis bidrage til, at hindringer og potentielle konflikter på området for tjenesteydelser reduceres.

4.4. Den tiltagende udbredelse af både private og offentlige onlinetjenester (hospitaller, plejehjem, intelligente trafik og lign.) skaber behov for tekniske løsninger, der sikrer forbrugerne mere anonymitet og begrænser risikoen for, at deres data bliver overudnyttet.

4.5. Fremtidigt standardiseringsarbejde skal bidrage til forbedring af kvaliteten, tilgængeligheden og sikkerheden i trafik tjenesteydelser samt til reduktion af den forurening, som skyldes trafikken.

4.6. Inden for energiområdet sigter Kommissionens foranstaltninger på at forbinde netværkets infrastrukturer, diversificere energikilderne, nedsætte energiforbruget og fremme klimavenlige teknologier.

4.6.1. Udvalget deler den opfattelse, at udvikling af ensartede standarder for intelligente energinet forbedrer interoperabiliteten mellem netværk, og at optimering af alle deres bestanddele bidrager til at sænke omkostningerne samt øge effektiviteten og integrationen af decentrale energikilder, herunder også vedvarende energikilder. I sidste ende vil dette gøre det muligt for de endelige forbrugere i fuldt omfang at gøre brug af intelligente energisystemer.

4.7. Udvalget glæder sig over, at følgende problemer behandles i Kommissionens dokument: nedbrydelighed af plastmaterialer, der anvendes i emballager, bæredygtige kemiske stoffer, der er fremstillet af sekundære råmaterialer, og metoder til vurdering af risikoen forbundet med materialer, der ikke er anført i de relevante lister, men som anvendes i produktionen af plastartikler, som er beregnet til at komme i berøring med fødevarer.

4.7.1. I betragtning af den store risiko bør standarderne for de ovennævnte områder indeholde strenge krav både til beskyttelse af forbrugernes sundhed og miljøet.

5. Internationalt samarbejde

5.1. Kommissionen opfordrer de europæiske standardiseringsorganer til at engagere sig globalt for at fremme internationale og europæiske standarder for at støtte den europæiske industri og lette adgangen til markedet.

5.2. På baggrund af, at der i medlemsstaterne hersker delte meninger om CETA-aftalen, som er blevet forhandlet med Canada, og at TTIP-forhandlingerne endnu ikke er afsluttet, skal standardernes betydning i den internationale varehandel fremhæves løbende.

5.2.1. Dialogen med ikke-europæiske partnere (Kina, Indien ...) skal ikke kun medføre en fordel i form af reduktion af tekniske handelshindringer, men også bidrage til udbredelse af det europæiske standardiseringssystem, informationsudveksling mellem europæiske og nationale standardiseringsorganisationer og gennemførelse af ISO- og IEC-standarderne, samt bidrage til udvikling og gennemførelse af de europæiske standarder i brancher, hvor den internationale standardisering mangler eller er utilstrækkelig.

6. Standardisering som innovationsfremme

6.1. Udvalget glæder sig over forslaget om at støtte standardiseringsbestrebelse ved hjælp af forskning og at lade ny viden indgå i standarder.

6.2. Dialogen mellem forskningsinstitutioner og de tekniske udvalg CEN og Cenelec samt ETSI inden for rammerne af programmet Horisont 2020 skal føre til øget innovation.

Bruxelles, den 14. december 2016.

George 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2014 om dokumenter med central information om sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer

(COM(2016) 709 final — 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Hovedordfører: **Daniel MAREELS**

Anmodning om udtalelse	Rådet, 17.11.2016 Europa-Parlamentet, 21.11.2016
Retsgrundlag	Artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Formandens henvisning	17.11.2016 (artikel 57, hasteprocedure)
Vedtaget på plenum	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	152/1/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU kan, i lyset af omstændighederne og de betingelser, der er anført nedenfor, acceptere Kommissionens forslag om, at ikrafttrædelsen af PRIIP⁽¹⁾-forordningen udsættes et år indtil den 1. januar 2018.

1.2. PRIIP-forordningen indeholder foranstaltninger med det mål at forbedre beskyttelsen af detailkunder og -investorer samt at genoprette forbrugertilliden til sektoren for finansielle tjenesteydelser ved at gøre markedet for detailinvesteringer mere gennemsigtigt. Forordningen forpligter navnlig producenter af sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter (PRIIP'er) til at udarbejde et dokument med central information (KID)⁽²⁾.

1.3. Udsættelsen er kommet på tale efter anmodning fra Europa-Parlamentet og et flertal af medlemsstaterne, efter at en »delegeret retsakt«⁽³⁾ fra Kommissionen vedrørende PRIIP'er blev forkastet af Parlamentet den 14. september 2016. Den delegerede retsakt havde til formål at definere nogle regulermæssige tekniske standarder vedrørende dokumentet med central information til PRIIP'er på grundlag af udkast udarbejdet i fællesskab af de europæiske tilsynsmyndigheder.

⁽¹⁾ PRIIP'er er en forkortelse for det engelske begreb »packaged retail and insurance-based investment products«. På dansk taler vi om »sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer«.

⁽²⁾ KID er den engelske forkortelse for »key information document«. På dansk taler man om et »dokument med central information«.

⁽³⁾ De delegerede retsakter blev indført i Lissabontraktaten. Artikel 290 i TEUF giver EU-lovgiveren (som oftest Europa-Parlamentet og Rådet) mulighed for at delegerer beføjelser til Kommissionen til at vedtage almenlydige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der supplerer eller ændrer visse ikkevæsentlige bestemmelser i en retsakt.

Med de delegerede retsakter kan man således tilføje nye (ikkevæsentlige) bestemmelser, eller de kan omfatte en senere ændring af visse aspekter i en retsakt. Lovgiveren kan således koncentrere sig om de politiske retningslinjer og mål uden at gå i detaljer og uden at indlede meget tekniske drøftelser.

Overførsel af kompetencer til at vedtage delegerede retsakter er imidlertid underkastet strenge restriktioner. Det er kun Kommissionen, der kan tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter. Desuden kan væsentlige bestemmelser på et område ikke være omfattet af delegation af beføjelser. Derudover skal formålet, indholdet, omfanget samt varigheden af delegationen af beføjelser fastsættes i retsakten. Endelig skal lovgiveren udtrykkeligt fastsætte betingelserne for delegation i den lovgivningsmæssige retsakt. I den henseende kan Parlamentet og Rådet sikre en ret til at trække delegationen tilbage eller gøre indsigelser mod den delegerede retsakt. Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>.

1.4. EØSU har i en tidligere udtalelse⁽⁴⁾ forholdt sig positiv til etableringen af PRIIP-produkter, og har derved understreget betydningen af denne lovgivningsmæssige retsakt, der for første gang regulerer alle typer komplekse finansielle produkter og sikrer, at de er sammenlignelige uanset typen af investeringsproduktudvikler — (banker, forsikringselskaber eller investeringselskaber).

1.5. Ved samme lejlighed opfordrede udvalget til, at der på dette område skabes et indre finansielt marked med klare, præcise, forståelige og sammenlignelige informationer. Udvalget plæderede også for et ensartet, forenklet og harmoniseret system, der gør det muligt at forstå og sammenligne oplysninger, hvilket gør markedet mere gennemsigtigt og effektivt⁽⁵⁾.

1.6. Såfremt man ikke vælger en udsættelse, mener udvalget, at det kan risikere at gå ud over de vigtigste målsætninger på området (jf. ovenstående og nedenstående), hvilket absolut ikke kan være ønskeligt. Udvalget er enig i, at den større gennemsigtighed, som PRIIPS-forordningen medfører, samt harmoniseringen af pligten til at stille information til rådighed er til gavn for det indre marked for finansielle tjenesteydelser ved at skabe lige vilkår for de forskellige produkter og distributionskanaler. Den foreliggende forordning vil således ikke blot være til gavn for forbrugere og investorer, men også bidrage til fortsat genopretning af forbrugernes tillid til sektoren for finansielle tjenesteydelser. Derudover ville en forkastelse af den delegerede retsakt mindre end 4 måneder før teksternes ikrafttrædelse stille markedsaktørerne over for retsikkerhed og meget alvorlige problemer med gennemførelsen.

1.7. Med hensyn til valget af en etårig periode mener EØSU af de samme grunde, at denne kan accepteres, så meget desto mere da ikrafttrædelsen sker samtidig med den nye MiFID II-forordnings ikrafttrædelse. Det er vigtigt for EØSU, at udsættelsen forbliver et enkeltstående tilfælde, og at den mellemliggende periode benyttes til at vedtage den endelige delegerede retsakt og dette så hurtigt som muligt. Det drejer sig helt klart om hurtigst muligt at skabe klarhed og sikkerhed for markedsaktørerne samt for detailkunder og investorer.

1.8. Det er afgørende for udvalget, at dette ikke fører til, at PRIIP-forordningens målsætninger og resultater bliver truet. Derfor skal eventuelle ændringer i den delegerede retsakt være forenelige med disse rammer. Dette gælder så meget desto mere nu, hvor evalueringen af PRIIP-forordningen vil finde sted allerede efter et år, og eventuelle spørgsmål kan behandles på det tidspunkt, under hensyntagen til de første praktiske og tilsynsmæssige erfaringer. Ovennævnte justeringer bør fra starten bidrage til en effektiv genopretning af forbrugernes tillid. Samtidig bør de fortsat være i overensstemmelse med bestemmelserne i den fremtidige MiFID-forordning.

2. Baggrund

2.1. Med Europa-Parlamentets og Rådets⁽⁶⁾ (PRIIP-)forordning (EU) nr. 1286/2014 indføres der foranstaltninger for at forbedre gennemsigtigheden på detailinvesteringsmarkedet. Nærmere bestemt pålægger denne forordning PRIIP-producenter at udarbejde et dokument med central information.

2.2. Denne forordning giver de europæiske tilsynsmyndigheder⁽⁷⁾ (ESA'erne) beføjelser til at udarbejde reguleringsmæssige tekniske standarder vedrørende elementerne i dokumentet med central information.

2.3. Efter at de europæiske tilsynsmyndigheder havde fremsat deres fælles udkast til disse standarder for Kommissionen vedtog denne ved udgangen af juni 2016 den delegerede retsakt for at gennemføre de reguleringsmæssige tekniske standarder.

2.4. Europa-Parlamentet gjorde i en beslutning af 14. september 2016 indsigelse mod den delegerede retsakt vedtaget af Kommissionen⁽⁸⁾. Europa-Parlamentet opfordrede Kommissionen til at tage bestemmelserne om PRIIP'er med flere optioner, resultatscenarier og advarslen vedrørende forståelighed op til revision.

2.5. Desuden har Europa-Parlamentet sammen med et stort flertal af medlemsstaterne anmodet om udsættelse af forordningens ikrafttræden.

⁽⁴⁾ Se EØSU's udtalelse, EUT C 11 af 15.1.2013, s. 59, pkt. 1.2.

⁽⁵⁾ Se udtalelse i fodnote 4, punkt 3.2 og 2.3.

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2014 af 26. november 2014 om dokumenter med central information om sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer (PRIIP'er) (EUT L 352 af 9.12.2014, s. 1).

⁽⁷⁾ Dvs.: Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed.

⁽⁸⁾ Se: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//DA>.

2.6. Med det foreliggende forslag til forordning foreslås det, at datoen for ikrafttrædelsen af hele forordningen udskydes et år indtil den 1. januar 2018.

3. Bemærkninger og kommentarer

3.1. Samlet set tager PRIIP-forordningen sigte på en bedre beskyttelse af detailkunder og -investorer, især dem, der investerer i PRIIP. Den planlagte større gennemsigtighed og harmoniseringen af pligten til at stille information til rådighed gavner endvidere det indre marked for finansielle tjenesteydelser ved at skabe lige vilkår for de forskellige produkter og distributionskanaler. Herved sikres også en yderligere genopretning af forbrugernes tillid til sektoren for finansielle tjenesteydelser.

3.2. For at opfylde disse mål kræves det, at PRIIP-producenter opfylder ensartede produktinformationskrav, og at detailinvestorer modtager dokumentet med central information om de udbudte PRIIP'er. På denne måde skulle detailinvestorer kunne få bedre indblik i et bestemt produkts økonomiske karakter og de risici, der er forbundet med produktet, og kunne sammenligne forskellige tilbud.

3.3. Den oprindelige udgave af forordningen forventes at træde i kraft ved udgangen af 2016. Denne dato gælder i princippet også for de »gennemførelsesforanstaltninger«, som Kommissionen ved hjælp af en delegeret retsakt vedtog midt på året på grundlag af de europæiske tilsynsmyndigheders forslag til reguleringsmæssige tekniske standarder. Disse standarder vedrører udformningen og indholdet af dokumentet med central information, standardformatet af dette dokument, den metode, der ligger til grund for angivelsen af risici og afkast og beregningen af omkostninger, samt betingelserne for og mindstehyppigheden af gennemgangen af oplysningerne i dokumentet og betingelserne for opfyldelse af kravet om, at dokumentet med central information skal stilles til rådighed for detailinvestorer.

3.4. Rådet gjorde ikke indsigelser i undersøgelsesperioden mod Kommissionens delegerede retsakt, men i sin beslutning af 14. september 2016 forkastede Europa-Parlamentet teksten ⁽⁹⁾.

3.5. Selv om den gælder umiddelbart fra udgangen af 2016, og der ikke er nogen kobling mellem udarbejdelse af et dokument med central information og vedtagelsen af den delegerede retsakt, har Europa-Parlamentet samtidig anmodet om en udsættelse af PRIIP-forordningens ikrafttrædelse. Et stort flertal af medlemsstaterne har også fremlagt en lignende anmodning om udsættelse. I den forbindelse henvistes der til, at manglen på tekniske standarder ville være til hinder for en smidig anvendelse af forordningen.

3.6. I de givne omstændigheder kan EØSU gå ind for princippet om udskydelse af forordningens ikrafttræden. I modsat fald ville der opstå risiko for, at de vigtigste erklærede mål (jf. ovenstående og nedenstående) ikke i tilstrækkelig grad eller slet ikke ville blive opfyldt. Endvidere kom forkastelsen af den delegerede retsakt mindre end 4 måneder før teksternes ikrafttrædelse, hvorfor markedsaktørerne ville blive stillet over for retsusikkerhed og alvorlige problemer med gennemførelsen.

⁽⁹⁾ I beslutningen begrundes forkastelsen af den delegerede retsakt som følger:

»Europa-Parlamentet, [...]

- A. der henviser til, at det er af afgørende betydning, at forbrugeroplysninger om investeringsprodukter er sammenlignelige med henblik på at fremme lige konkurrencevilkår på markedet, uanset hvilken type finansiell formidler der producerer eller markedsfører dem;
- B. der henviser til, at det ville være vildledende over for investorer at fjerne kreditrisikoen fra beregningen af forsikringsprodukters risikoklassificering;
- C. der henviser til, at behandlingen af produkter med flere optioner stadig skal præciseres, navnlig med hensyn til den udtrykkelige undtagelse, som gælder for investeringsinstitutter i henhold til forordning (EU) nr. 1286/2014;
- D. der henviser til, at den delegerede retsakt, som Kommissionen har vedtaget, indeholder fejl i metoden til beregning af fremtidige resultatscenarier og derfor ikke opfylder kravet i forordning (EU) nr. 1286/2014 om at forelægge oplysninger, som er nøjagtige, redelige, klare og ikke vildledende, og viser navnlig ikke i forbindelse med visse PRIIP'er — selv i det negative scenarie og endda for produkter, der regelmæssigt har ført til tab i løbet af den anbefalede korteste holdeperiode — at investorerne kan miste penge;
- E. der henviser til, at der i den delegerede forordning mangler en detaljeret vejledning om »advarslen vedrørende forståelighed«, hvilket skaber en alvorlig risiko for inkonsekvent gennemførelse af dette element i dokumentet med central information i hele det indre marked;
- F. der henviser til, at Parlamentet fortsat er af den opfattelse, at en yderligere standardisering af, hvornår advarslen vedrørende forståelighed skal anvendes, bør indføres som et supplerende mandat for reguleringsmæssige tekniske standarder;
- G. der henviser til, at der, såfremt den delegerede forordning ikke ændres, er en risiko for, at reglerne i den delegerede forordning vil være i strid med ånden i og formålet med lovgivningen, som er at give klare, sammenlignelige, forståelige og ikke-vildledende oplysninger om PRIIP'er til detailinvestorer;
- H. der henviser til, at Parlamentets forhandlingsteam i en skrivelse af 30. juni 2016, som blev sendt til Kommissionen af formanden for Økonomi- og Valutaudvalget, anmodede Kommissionen om at vurdere, om gennemførelsen af forordning (EU) nr. 1286/2014 burde udsættes.

3.7. I øvrigt henviser EØSU til sin tidligere udtalelse om PRIIP'er, hvor udvalget stillede sig positiv over for de fremsatte forslag og den valgte kurs⁽¹⁰⁾. Udvalget understregede i den forbindelse betydningen af en lovgivningsmæssig retsakt, der for første gang regulerer alle typer komplekse finansielle produkter og sikrer, at de er sammenlignelige uanset typen af investeringsproduktudvikler (banker, forsikringsselskaber eller investeringsselskaber).

3.8. Endvidere opfordrede udvalget til på dette område at skabe et indre finansielt marked med klar, præcis, forståelig og sammenlignelig information⁽¹¹⁾. Det fremhævede, at et ensartet, forenklet og harmoniseret system vil gøre det muligt at forstå og sammenligne oplysninger, hvilket gør markedet mere gennemsigtigt og effektivt⁽¹²⁾. Hertil tilføjer udvalget nu, at de fremtidige reguleringsmæssige tekniske standarder fra første færd bør kunne bidrage effektivt til at øge forbrugernes tillid. Det skal således gøres klart, hvilke produkter der er komplekse, og sikres, at forbrugerne træffer velfunderede beslutninger og er opmærksomme på omkostninger og afkast. For at undgå uoverensstemmelser bør der her tages hensyn til de fremtidige bestemmelser i MiFID-forordningen⁽¹³⁾.

3.9. EØSU mener endvidere, at valget af en etårig periode kan accepteres på betingelse af, at udsættelsen forbliver et enkeltstående tilfælde, og at den mellemliggende periode benyttes til at fastlægge og offentliggøre den endelige delegerede retsakt. Dette bør ske inden for kortest mulig tid for snarest muligt at skabe klarhed og sikkerhed for markedsaktørerne, detailkunderne og detailinvestorerne.

3.10. Valget af en etårig periode betyder i øvrigt, at PRIIP'ernes ikrafttrædelse igen falder sammen med MiFID II-forordningens ikrafttrædelse⁽¹⁴⁾, hvilket ligeledes kommer forbrugerne til gode. Også MiFID II's ikrafttrædelse er tidligere blevet udsat med et år⁽¹⁵⁾, hvilket EØSU støttede⁽¹⁶⁾.

3.11. Dette må ikke gå ud over ovennævnte mål, som udvalget støtter. Derfor skal eventuelle ændringer i den delegerede retsakt være forenelige med de nuværende rammer for PRIIP.

3.12. I øvrigt forekommer det mere hensigtsmæssigt så vidt muligt at afvente evalueringen af PRIIP-forordningen, som på grund af den nu foreslåede udskudte ikrafttrædelse vil finde sted allerede et år efter forordningens ikrafttrædelse⁽¹⁷⁾. Derved kan der tages hensyn til de første erfaringer med initiativets praktiske gennemførelse og overvågning.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁰⁾ Se udtalelse i fodnote 4, punkt 1.2.

⁽¹¹⁾ Se udtalelse i fodnote 4, punkt 3.2.

⁽¹²⁾ Se udtalelse i fodnote 4, punkt 2.3.

⁽¹³⁾ Se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 349).

⁽¹⁴⁾ Den nye MiFID II-ordning træder i kraft den 3. januar 2018. Det er to dage efter den dato, der er fastsat for den nuværende ændrede PRIIP-ordning.

⁽¹⁵⁾ Se 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) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX%3A52016PC0057>).

⁽¹⁶⁾ EØSU støttede udsættelsen af MiFID II's ikrafttrædelse, se EØSU's udtalelse, EUT C 303 af 19.8.2016, s. 91.

⁽¹⁷⁾ Se artikel 33 i PRIIP-forordningen, der ikke ændres med det foreliggende forslag. Denne artikel indeholder bestemmelser om en revision af forordningen »senest den 31. december 2018«.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 345/2013 om europæiske venturekapitalfonde og forordning (EU) nr. 346/2013 om europæiske sociale iværksætterfonde

(COM(2016) 461 final)

(2017/C 075/09)

Ordfører: **Giuseppe GUERINI**

Medordfører: **Michael IKRATH**

Anmodning om udtalelse	Rådet for Den Europæiske Union, 27.7.2016 Europa-Parlamentet, 12.9.2016
Retsgrundlag	Artikel 114 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Præsidiets henvisning	12.7.2016
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	29.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	117/1/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bifalder, at Kommissionen og medlemsstaterne i de senere år har gjort en indsats for at overvinde den økonomiske stagnation. Alligevel må udvalget opfordre EU-institutionerne til at udvise større beslutsomhed hvad angår udformningen og gennemførelsen af en omfattende strategi for finansiering af realøkonomien.

1.2. EØSU mener, at det er vigtigt at sikre, at de europæiske investeringer først og fremmest gavner den realøkonomi, der er kendetegnet ved innovation, vækst og socialt ansvar.

1.3. Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) er rygraden i den europæiske økonomi. Sikring af en tilfredsstillende adgang til finansiering for SMV'er og hurtigt voksende virksomheder er derfor en afgørende forudsætning for såvel udviklingen af disse virksomheder som for innovation, økonomisk vækst, jobskabelse, opretholdelse af Europas konkurrenceevne og varetagelse af det sociale ansvar. I EU er lånefinansiering den vigtigste finansieringskilde for SMV'er. I lyset af behovet for at udvikle nye vækstområder og gøre Europa til en innovativ leder er det nødvendigt at finde nye metoder til finansiering af nystartede virksomheder, innovative SMV'er og hurtigt voksende virksomheder (Scale-ups).

1.4. EØSU opfordrer til udbygning af de europæiske venturekapitalfonde (EuVECA) og de europæiske sociale iværksætterfonde (EuSEF) og påpeger, at investorbeskyttelsen skal sikres.

1.5. EØSU er overbevist om, at den traditionelle lånefinansiering til de i punkt 1.2 nævnte virksomheder må suppleres med alternative finansieringsformer, såsom venturekapital, crowdfunding, privat egenkapital osv. EU bliver derfor nødt til at træffe konkrete og konsekvente foranstaltninger for på den ene side igen at give bankerne mulighed for at genoptage deres hovedopgave, nemlig finansiering af realøkonomien, og på den anden side forbedre mulighederne for egenkapital- og kapitalmarkedsfinansiering væsentligt og reducere de eksisterende hindringer herfor i forbindelse med etableringen af kapitalmarkedsunionen.

1.6. EØSU bifalder og støtter derfor Kommissionens initiativ til at fremskynde revisionen af forordningerne om henholdsvis europæiske venturekapitalfonde (EuVECA) og europæiske sociale iværksætterfonde (EuSEF).

1.7. EØSU er af den opfattelse, at en forordning som instrument tendentielt begrænser risikoen for forskellige fortolkninger på nationalt niveau og derved fremmer etableringen af en kapitalmarkedsunion. Udvalget støtter desuden udryddelsen af de eksisterende forskelle i fortolkningen af reglerne på nationalt niveau.

1.8. EØSU opfordrer desuden EU til at arbejde for at styrke synergien mellem målene i Europa 2020-strategien, såsom det digitale indre marked, og energiunionen/COP 21 samt FN's 17 mål for bæredygtig udvikling for at sikre langsigtede investeringer med en stor indvirkning. En uddybning af den økonomiske integration til sikring af EU's globale konkurrenceevne skal også have første prioritet i alle investeringsstrategier.

1.9. EØSU bemærker, at dele af den finansielle sektor foretrækker alternative investeringsmål frem for at investere i realøkonomien. Disse investeringer møntet på at maksimere afkastet er i mange tilfælde forbundet med en betydelig spekulationsrisiko. De europæiske bankers regler for egenkapital bidrager også hertil, idet disse klart begunstiger investeringer i værdipapirer, navnlig obligationer, fremfor långivning til virksomheder. Det kan desuden konstateres, at EU-lovgivningen hidtil har gjort bekymrende lidt for at regulere rent spekulative finansielle virksomheder, (hedge fonde, skyggebanks). EØSU anbefaler derfor, at EU-institutionerne konsekvent begunstiger produktive investeringer i realøkonomien og modvirker finansiell spekulation med en høj risikoprofil. Et aktuelt eksempel på denne udvikling: Ved IMF's møde i Washington dette år var det centrale tema finansieringen af den grønne økonomi »Green Finance«. Kineserne har allerede tidligt opdaget dette nye område, som de også har fremmet i forbindelse med deres G20-formandskab. EU opfordres derfor også til inden for rammerne af EuVECA/EuSEF at træffe foranstaltninger, der fremmer og styrker finansieringen af Green Economy (som opfølgning på COP21), med sigte på at imødegå tidlige finansielle spekulationer på dette område (green finance) ⁽¹⁾.

1.10. I det konkrete tilfælde med den foreliggende forordning vil EØSU gerne understrege, at der i mellemtiden findes et stort antal vigtige finansieringskilder på EU-niveau, såsom InnovFin under Horisont 2020, COSME og EaSI for blot at nævne de vigtigste ud over ESI-fondene og EFSI. EØSU forventer derfor, at der foretages en tæt koordinering i forbindelse med reformen af EuVECA og EuSEF. Det bør sikres, at de hidtil meget restriktive adgangskriterier samt andre begrænsende betingelser lempes væsentligt af Kommissionen for at sikre en effektiv udnyttelse af fondene i overensstemmelse med de opstillede mål. En høj grad af fleksibilitet skal være udgangspunktet.

1.11. EØSU håber, at revisionen også vil resultere i ændringer af reglerne for långivning i Basel III-aftalerne, således at der ud over den såkaldte faktor til støtte for SMV'er (SME Supporting Factor) også indføres en faktor til støtte for sociale virksomheder (Social Enterprises Supporting Factor). Dermed kan kapitalgrundlagskravene til dækning af risikoen ved et finansielt engagement i sociale virksomheder reduceres.

1.12. For at udvide deltagelsen i investeringsfonde opfordrer EØSU til, at det bliver muligt at oprette såkaldte »fund of funds«. Disse kan bidrage til at øge inddragelsen af ikkeinstitutionelle investorer, herunder i form af interesseorganisationer, idet der oprettes »garantifonde« der finansieres med offentlige midler, og som forvaltes på europæisk plan. Sådanne fonde bør investere i virksomheder og institutioner med en stærk social dimension.

1.13. EØSU anser det for mindst lige så vigtigt at skabe rammebetingelser, hvor finansieringsmålene for sociale investeringsfonde som f.eks. sociale virksomheder (SE) og organisationer i den sociale sektor (SSO) kan trives. Dette kræver, at de hindringer, der gør det meget vanskeligt for disse aktører at agere i et »level market environment« fjernes. Der er især behov for innovative instrumenter, der giver den offentlige sektor mulighed for at iværksætte sociale initiativer i et samarbejde med SE/SSO.

⁽¹⁾ www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf.

1.14. Desuden opfordrer EØSU i tråd med udtalelsen TEN/584 »E-seniorer, et potentiale« også til at lette adgangen til finansiering for økonomien i tilknytning til »det grå guld« inden for rammerne af EuVECA og EuSEF. Efterfølgende vil dette også have en positiv indvirkning på medlemsstaternes budgetter, hvor pensionssystemet aflastes som følge af aktive ældre iværksættere. Der skabes en ny værdikæde, der giver staten nye indtægtskilder. Det samme gælder for kvinder ⁽²⁾ som iværksættere, grundlæggere af nystartede virksomheder, sociale iværksættere mm.

2. De vigtigste emner i Kommissionens forslag

2.1. Forslaget har til formål at samordne EuVECA- og EuSEF-fondene med foranstaltninger, der allerede er vedtaget på EU-plan for at stimulere den økonomiske genopretning (dvs. investeringsplanen for Europa, handlingsplanen for etablering af en kapitalmarkedsunion, Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer).

2.2. Ifølge Kommissionen er adgang til venturekapital og social iværksætterkapital nøglen til finansiering af vækst i nystartede virksomheder, innovative SMV'er og sociale virksomheder i EU.

2.3. Imidlertid øges EU's efterslæb set i forhold til USA på venturekapitalmarkedet.

2.4. Derfor ændrer Kommissionen rammerne for de europæiske venturekapitalfonde (EuVECA) og de europæiske sociale iværksætterfonde (EuSEF) selv før den planlagte revision (2017) for at sikre, at de sammen med andre foranstaltninger yder et større bidrag til fremme af venturekapital og sociale investeringer i hele EU.

2.5. Ændringsforslaget fokuserer på følgende regler i) hvordan fondene skal investere i aktiver; ii) hvordan forvalterne skal drive fondene; iii) hvordan de to forordninger spiller sammen med anden eksisterende lovgivning om investeringsfonde og iv) de krav, fondene skal opfylde for at nyde godt af den frie bevægelighed på tværs af grænserne.

2.6. Kommissionens forslag er baseret på artikel 114 i TEUF og en grundig konsekvensanalyse ⁽³⁾.

3. Generelle og særlige bemærkninger

3.1. EØSU bifalder Kommissionens initiativ til at fremskynde revisionen af forordningerne om europæiske venturekapitalfonde (EuVECA) og europæiske sociale iværksætterfonde (EuSEF). Udvalget har allerede udtalt sig positivt om begge fonde i forbindelse med de første forslag til deres etablering i 2012 i udtalelserne »Europæiske venturekapitalfonde« ⁽⁴⁾ og »Europæiske sociale iværksætterfonde« ⁽⁵⁾. Navnlig også i lyset af »EU's handlingsplan for etablering af en kapitalmarkedsunion« ⁽⁶⁾.

3.2. EØSU bifalder og støtter bestræbelserne på at styrke finansieringen af nye virksomheder. Målgruppen er SMV'er, især nyetablerede virksomheder og enkeltpersonsvirksomheder med innovationspotentiale. Finansieringsbehovet vedrører ikke kun opstartsfasen, men først og fremmest anden og tredje vækstfase. Der skal navnlig fokuseres på de SMV'er, som kan vokse hurtigt, men som er for små til kapitalmarkedet, og som ikke opfylder kriterierne for lån. Lige så vigtigt er det at holde fokus på virksomheder med sociale mål og en bæredygtig forretningsmodel (sociale iværksættere).

3.3. EØSU anser det for nødvendigt, at EU-institutionerne og medlemsstaterne træffer foranstaltninger til udvikling af kapitaliserings-, investerings- og finansielle instrumenter møntet på erhvervsaktiviteter, der kan supplere bankfinansiering. Samtidig må det imidlertid erkendes, at mange europæiske banker, især regionale banker som f.eks. andelsbanker og sparekasser i medlemsstaterne, har truffet foranstaltninger til støtte for nye virksomheder, og derfor hører til blandt de vigtigste långivere til sociale iværksættere og innovative nystartede virksomheder ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>.

⁽³⁾ Forslaget bygger på forudgående offentlige høringer om grønbogen om etablering af en kapitalmarkedsunion (18. februar 2015 — 13. maj 2015); en offentlig høring om revisionen af forordning (EU) nr. 345/2013 og forordning (EU) nr. 346/2013 (30. september 2015 — 6. januar 2016), en offentlig høring om EU's retlige ramme for finansielle tjenesteydelser (30. september 2015 — 31. januar 2016) og en teknisk workshop (27. januar 2016).

⁽⁴⁾ EUT C 191 af 29.6.2012, s. 72.

⁽⁵⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 55.

⁽⁶⁾ EUT C 133 af 14.4.2016, s. 17.

⁽⁷⁾ Jf. rapporten fra det italienske ministerium for økonomisk udvikling, ifølge hvilken der kan konstateres en betydelig forøgelse af den kapital som mindre banker og især andelsbanker, stiller til rådighed til finansiering af innovative nystartede virksomheder (tal nedenfor i teksten).

3.4. Det kan dog konstateres, at det ofte ikke kun er SMV'er, men også sociale iværksættere og nystartede virksomheder, som råder over en alt for begrænset kapital. Dermed kan de ikke opfylde de meget strenge kriterier for banklån, der især skyldes CRD IV/CRR. Der er en risiko for, at denne utilfredsstillende situation vil blive skærpet som følge af Basel IV.

3.5. I den forbindelse mener EØSU, at en ajourføring af EuVECA- og EuSEF-forordningerne vil være hensigtsmæssig, men ikke den eneste påkrævede foranstaltning. Ud over en forbedring af disse forordninger skal der iværksættes yderligere tiltag for at skabe en mere dynamisk investeringskultur, der tager hensyn til alle de virksomhedsformer, der i øjeblikket findes på markedet. Dette styrker på den ene side iværksætterkulturen og bidrager på den anden side til at realisere EU's sociale søjle.

3.6. Set med kritiske øjne må det konstateres, at en del af den finansielle verden ikke har nogen interesse i en bæredygtig finansiering af realøkonomien, men udelukkende investerer, hvor der kan forventes et højt afkast ofte inden for en meget kort periode, f.eks. i forbindelse med køb og videresalg af virksomheder. EU-institutionerne har gjort meget lidt for at begrænse virkningerne af aktiviteterne hos sådanne rent spekulativt baserede investeringsfonde/-banker (hedgefonde, skyggebanker) og opstille en lovgivningsramme på området.

3.7. EU-institutionerne bør også ved hjælp af incitamenter gøre det stadig mere attraktivt at investere i erhvervsaktiviteter i realøkonomien — og ikke kun i finansielle instrumenter — og fremlægge en ambitiøs udviklingsdagsorden.

3.8. EØSU er enig med Kommissionen i, at en yderligere udvikling af EuVECA- og EuSEF-fondene kan sikre, at innovative virksomheder og sociale iværksættere samt SMV'er i det hele taget får adgang til banklån, og at finansieringen fra lån og venturekapital kan kombineres med henblik på en positiv løftestangseffekt. EØSU anbefaler, at der udarbejdes en »European way of Venture capital fundings«.

3.9. I forbindelse med analysen af den europæiske venturekapitalfond kan det desuden konstateres, at 8 ud af de 11 mest aktive fonde støttes med offentlige midler eller har en betydelig deltagelse af offentlige institutioner. De enkelte medlemsstater forholder sig imidlertid forskelligt til denne problemstilling. EØSU anbefaler derfor, at der tages hensyn til vigtige europæiske projekter såsom handlingsplanen for det digitale indre marked, energiunionen og etableringen af EU's sociale søjle ved udformningen af fondene.

3.10. Det er nødvendigt hurtigt at koordinere reformen af EuVECA- og EuSEF-foranstaltningerne med følgende instrumenter: a) Den Europæiske Investeringsfond, b) initiativet til kapitalmarkedsunionen og c) Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (som får stadig større betydning, men som der måske burde tages bedre højde for i de nationale økonomier og banksystemer, som endnu ikke udnytter fondens potentiale fuldt ud).

3.11. Forslaget om revision af EuVECA- og EuSEF-forordningerne bidrager til realiseringen af et centralt mål for EU's politik: at forbedre adgangen til långivning for SMV'er og sociale virksomheder. EØSU er derfor overbevist om, at de relevante regler for långivning i Basel III-aftalen, der gennemføres i EU ved hjælp af et direktiv (CRD 4) og en forordning (CRR), må ændres. I den forbindelse skal der ud over den såkaldte faktor til støtte for SMV'er (»SME Supporting Factor«) også indarbejdes en faktor til støtte for sociale virksomheder (»Social Enterprises Supporting Factor«) i CRR med det formål at sænke kravene til egenkapital og dermed risikoen i forbindelse med investeringer i sociale virksomheder. Der er tale om koefficienter, som det er nemt at finde frem til, og som ikke medfører omkostninger for de offentlige finanser i medlemsstaterne. EØSU anser dette for at være absolut nødvendigt, eftersom SMV'erne er rygraden i EU's økonomi og sikrer EU's globale konkurrenceevne. De er nøglen til vækst og beskæftigelse.

3.12. Det påpeges, at det i mange tilfælde ikke blot er de sociale virksomheder, men også forskellige SMV'er, som er kendetegnet ved en stærk tilknytning til lokalsamfundene. Disse kan have interesse i at investere i f.eks. sociale institutioner eller i kooperativ energiforsyning baseret på vedvarende energikilder⁽⁸⁾. Den nuværende udformning af forordningerne for EuVECA- og EuSEF-fondene giver kun mulighed for at inddrage professionelle investorer. Hvis investeringerne skal øges, finder EØSU det ønskeligt, at antallet af potentielt interesserede investorer udvides.

⁽⁸⁾ I Italien har andelsbankerne (Banche di credito cooperativo — BCC) via deres nationale paraplyorganisation f.eks. oprettet energikonsortiet »Consorzio BCC Energia« med deltagelse af mere end 110 andelskasser, som på det frie marked — ved hjælp af offentlige udbud — køber energi, der udelukkende stammer fra vedvarende energikilder med omkostninger, der ligger 5-10 % lavere. Denne energi tilbydes nu også til kooperativets medlemmer og kunder (husholdninger, virksomheder, lokale myndigheder) i de lokalsamfund, hvor de respektive andelskasser er aktive.

3.13. Uden at det berører behovet for at sikre et passende niveau for investorbeskyttelse, kunne der gives mulighed for, at interesserede men ikkeinstitutionelle investorer kan bidrage til disse fonde. Alternative »finansieringsmetoder« som f.eks. crowdfunding bliver stadig mere populære, ofte på et uformelt grundlag og uden et klart regelsæt. En moderat åbenhed i EuVECA- og EuSEF-fondene også over for ikkeinstitutionelle investorer kan derfor have interesse, eventuelt med mulighed for at ikkeinstitutionelle investorer samles i homogene grupper.

3.14. Det er ligeledes hensigtsmæssigt, at der fokuseres på mellemstore virksomheder (med op mod 499 medarbejdere). De må under ingen omstændigheder overses, således at deres vækst — der er ofte tale om virksomheder, der startede som SMV'er — kan konsolideres og styrkes yderligere.

3.15. Forslaget tager på passende vis hensyn til nærhedsprincippet. Foranstaltninger på EU-niveau (frem for på nationalt niveau) med støtte fra EuVECA- og EuSEF-fondene bifaldes derfor med det formål at sikre harmoniserede rammevilkår på europæisk niveau, uden at medlemsstaternes beslutningsfrihed vedrørende den generelle tilgang til emnet venturekapital begrænses unødigt. I den forbindelse bifalder EØSU valget af en forordning. En mere harmoniseret ramme kan være med til at forhindre, at venturekapitalen koncentrerer sig i et lille antal medlemsstater og føre til en bredere geografisk spredning samt en større gennemslagskraft. I øjeblikket udgør investeringerne i form af venturekapital kun 0,1 % af EU's BNP, og de er koncentreret i enkelte medlemsstater.

3.16. Det virker som en hensigtsmæssig løsning at give forvaltere af alternative investeringsfonde ifølge direktiv 2011/61/EU adgang til EuVECA- og EuSEF-fondene med henblik på at sikre anvendelsen og gennemslagskraften af disse fonde gennem en henvisning til eksisterende bestemmelser på europæisk plan.

3.17. Den kvalitative og kvantitative udvidelse af virksomhedernes adgang til fonden er derfor helt i overensstemmelse med Kommissionens generelle tilgang til en styrkelse af de to fonde.

3.18. Beslutningen om at fastholde en minimumsinvesteringstærskel for adgang til fondene forekommer også hensigtsmæssig. Samtidig bør mekanismer til en udvidet deltagelse imidlertid fremmes: et forslag kunne være at skabe mulighed for oprettelsen af en såkaldt »fund-of-funds«, en mulighed som i øvrigt også nævnes i den analyse fra Kommissionen, der er vedlagt forslaget til revision af de to forordninger.

3.19. Meget prisværdig er den foreslåede reduktion af de administrative omkostninger i forbindelse med registrering, navnlig for så vidt den vedrører fjernelse af bureaukratiske hindringer for den fulde udnyttelse af de foranstaltninger, der støttes af Kommissionen, så det undgås, at adgangsomkostningerne har en afskrækkende virkning på potentielt interesserede investorer. Sidstnævnte bør kunne fokusere på udviklingspotentialer i de virksomheder, der kan få adgang til venturekapital, frem for at have fokus på omkostningerne ved adgangen til et overdrevent komplekst system.

3.20. Udarbejdelsen af de tekniske regler, vedrørende det kapitalgrundlag som investorerne skal råde over for at få adgang til fondene, overlades med rette til en teknisk myndighed som ESMA. ESMA har de bedste forudsætninger for at sikre et reguleringsniveau af høj kvalitet på et meget teknisk område. EØSU forventer, at denne afledte lovgivning for gennemførelsen kan udformes i en dialog med de berørte parter og under inddragelse af arbejdsmarkedets parter, således at disse får mulighed for at fremsætte synspunkter og bemærkninger til en foreløbig udgave af teksten, navnlig med hensyn til en forenkling af de undertiden unødvendigt strenge regler.

3.21. I tråd med Kommissionens løbende prioritering kan EuVECA- og EuSEF-fondene navnlig spille en vigtig rolle på områderne innovation, social innovation og miljømæssig bæredygtighed set i relation til investeringernes udformning og fordeling. I den forbindelse kunne det være meget nyttigt at indføre »garantifonde« til støtte og fremme af investeringer på områder med en meget høj social, beskæftigelsespolitisk og miljømæssig værdi, der finansieres med offentlige midler, og som forvaltes bedst på europæisk plan. EØSU understreger endelig, at Kommissionen må arbejde på omfattende og udviklingsfremmende foranstaltninger med henblik på at udvikle en overordnet og holistisk strategi. En række enkeltstående foranstaltninger er ikke længere tilstrækkelige til at forbedre de europæiske økonomiers konkurrenceevne i et stadig mere komplekst globalt miljø.

Bruxelles, den 14. december 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 99/2013 om det europæiske statistiske program 2013-17 med henblik på en forlængelse heraf for perioden 2018-2020

(COM(2016) 557 final — 2016/0265 (COD))

(2017/C 075/10)

Ordfører: **Petru Sorin DANDEA**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 15.9.2016 Rådet for Den Europæiske Union, 26.10.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 og 338 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	29.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	221/1/4
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder og støtter Kommissionens forslag om at forlænge det nuværende europæiske statistiske program (ESP) til at omfatte perioden 2018-2020.

1.2. EØSU mener, at den foretrukne løsningsmodel, som Kommissionen har valgt, bedst opfylder databrugernes behov, og at den også vil bidrage til udvikling af statistiske produkter, der er nyttige for beslutningstagerne, som dermed vil have bedre statistisk støtte ved udformningen af politikker inden for rammerne af det europæiske semester.

1.3. EØSU mener, at det er nødvendigt at forbedre de eksisterende produkter og udvikle nye med henblik på at måle EU's fremskridt for så vidt angår de 17 overordnede mål og de 169 delmål for FN's strategi for bæredygtig udvikling, og at dette skal være en prioritet for det europæiske statistiske system (ESS).

1.4. EØSU gentager et forslag, som udvalget tidligere har fremsat⁽¹⁾, og henstiller til, at Kommissionen griber den mulighed, der er i forordningen til at indføre foranstaltninger til udvikling af statistisk forskning på EU- og medlemsstatsplan, så den økonomiske værdi af frivilligt arbejde kan måles. EØSU mener, at den metodemæssige tilgang skal være baseret på den vejledning i måling af frivilligt arbejde, som ILO har forfattet.

1.5. EØSU mener, at de nye statistiske produkter til måling af globalisering, som Kommissionen har foreslået, bør omfatte statistiske undersøgelser, der måler de positive eller negative virkninger for det indre marked, som f.eks. virkningen af udflytninger på EU's arbejdsmarked eller presset fra illoyal konkurrence, der skyldes billig arbejdskraft og manglende overholdelse af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) standarder for ansættelsesforhold, særligt i den europæiske industri- og servicesektor.

1.6. EØSU støtter Kommissionens forslag om at påbegynde forberedelserne til en fremtidig europæisk undersøgelse på det sociale område. Denne undersøgelse bør også omfatte oplysninger om socialsikringssystemernes hensigtsmæssighed og bæredygtighed i den nye demografiske situation.

⁽¹⁾ Se EØSU's udtalelse om »Statistiske værktøjer til måling af frivilligt arbejde« (EUT C 170 af 5.6.2014, s. 11).

1.7. I lyset af de øgede migrationsstrømme henstiller EØSU til, at manglerne ved de statistiske undersøgelser om migration og asyl hurtigt kortlægges, og at der rettes op på dem. Programmet vedrørende integration af migrationsstatistikken bør gennemføres fuldt ud i samarbejde med de nationale statistiske tjenester.

1.8. EØSU henstiller til, at medlemsstaterne øger investeringen i udvikling af ESS, så dette kan klare den voksende efterspørgsel efter statistikker, som det også skal være i stand til at udvikle og formidle hurtigt.

1.9. EØSU gentager det forslag, der er blevet fremsat i tidligere udtalelser⁽²⁾, og som opfordrer Eurostat samt de nationale statistiske institutioner til at sikre sig de ressourcer, hvad angår personale, økonomi og it, som er nødvendige for at kunne opfylde de stadig mere krævende opgaver, der er en del af at skulle levere statistisk information af høj kvalitet på stadig kortere tid.

1.10. EØSU påpeger, at Kommissionens og ESS's indsats for at forbedre kvaliteten af statistikkerne og udvikle nye statistiske produkter ikke i overdreven grad må øge den administrative byrde for dataleverandører, husholdninger eller virksomheder.

1.11. Da arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationerne kan give et vigtigt bidrag til at forbedre de statistiske produkter, så de bedre svarer til de efterspurgte data, støtter EØSU Kommissionens forslag for så vidt angår den regelmæssige dialog, som bør finde sted mellem databrugere og ESS.

2. Forslaget til forordning udarbejdet af Kommissionen

2.1. Kommissionens forslag til forordning⁽³⁾ ændrer Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 99/2013 om det europæiske statistiske program 2013-17 ved at forlænge det til 2018-2020.

2.2. Forordning (EF) nr. 223/2009 foreskriver, at det europæiske statistiske program skal udgøre rammerne for udvikling, udarbejdelse og formidling af europæiske statistikker for en periode svarende til den flerårige finansielle ramme. Forordning (EU) nr. 99/2013 omfatter kun perioden fra 2013 til 2017, mens den flerårige finansielle ramme kører indtil 2020. Som følge heraf skal det europæiske statistiske program udvides til 2020.

2.3. Formålet med forslaget er at forlænge det europæiske statistiske program til at omfatte perioden 2018-2020 og yde den finansielle støtte, der skal sætte ESS i stand til at:

- levere statistiske oplysninger af høj kvalitet og lukke de statistiske huller, som det haster mest at gøre noget ved, med fokus på en række af de prioriterede områder, som falder ind under Kommissionens 10 politiske prioriteter
- opbygge den permanente kapacitet, der er nødvendig for at kunne reagere hurtigere på nyopståede behov og for at kunne tilpasse den statistiske infrastruktur, så den kan udnytte potentialet i nye datakilder
- styrke partnerskabet inden for og uden for ESS for yderligere at forbedre systemets produktivitet og sikre dets førerposition inden for officiel statistik på verdensplan.

2.4. Efter at have udarbejdet en konsekvensanalyse og hørt interessenterne⁽⁴⁾ har Kommissionen valgt en foretrukken politisk løsningsmodel blandt de fem, der oprindeligt blev opstillet. Løsningsmodel 2c, som er blevet valgt, vil have de mest fordelagtige konsekvenser for, hvor hurtigt statistikker kan udarbejdes, idet den indeholder nye foranstaltninger, hvor der er fokus på hurtigere statistikker om ulighed, fattigdom og materielle afsavn samt for energi- og miljømæssige data.

2.5. Det allokerede budget til forlængelsen af programmet for perioden 2018-2020 er på 218,1 mio. EUR.

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse om »Fællesskabets statistiske program 2008-2012« (EUT C 175 af 27.7.2007, s. 8).

⁽³⁾ COM(2016) 557 final.

⁽⁴⁾ Høringen blev gennemført via onlineplatformen »Kom til orde i Europa« mellem 23. juli og 15. oktober 2015 og blev offentliggjort gennem Eurostats kommunikationskanaler og de nationale statistiske kontorer.

3. Generelle og særlige bemærkninger

3.1. Da der er behov for at tilpasse det europæiske statistiske program til den periode, der er dækket af den flerårige finansielle ramme, bifalder og støtter EØSU Kommissionens forslag om at udvide det nuværende ESP til at omfatte perioden 2018-2020.

3.2. Den foretrukne løsningsmodel, som Kommissionen har valgt, tilpasser de statistiske indikatorer, så de i højere grad er på linje med Kommissionens 10 politiske prioriteter, ved at forbedre de nuværende statistiske instrumenter og udvikle nye produkter. EØSU mener, at denne løsningsmodel bedst opfylder databrugernes behov, og at den også vil bidrage til udvikling af statistiske produkter, der er nyttige for beslutningstagerne, som dermed vil have bedre statistisk støtte ved udformningen af politikker inden for rammerne af det europæiske semester.

3.3. EØSU støtter initiativet om at medtage undersøgelser, der måler fremskridt for så vidt angår FN's mål for bæredygtig udvikling, i de nye statistiske produkter. Det bør være en prioritet for det europæiske statistiske system (ESS) at forbedre de eksisterende produkter og udvikle nye med henblik på at måle EU's fremskridt for så vidt angår de 17 overordnede mål og de 169 delmål for FN's strategi for bæredygtig udvikling.

3.4. BNP (bruttonationalproduktet) blev i lang tid brugt over hele verden som en statistisk indikator til at måle udvikling. Kommissionen erkendte i en meddelelse fra 2009 ⁽⁵⁾ denne indikators begrænsninger for så vidt angår korrekt vurdering af social udvikling eller miljøudvikling. EØSU gentager de forslag, der er blevet fremsat i flere udtalelser, både på dette tidspunkt og efterfølgende ⁽⁶⁾, idet udvalget mener, at de har høj relevans for Kommissionens forslag til forordning.

3.5. EØSU gentager et forslag, som udvalget tidligere har fremsat ⁽⁷⁾, og henstiller til, at Kommissionen griber den mulighed, der er i forordningen til at indføre foranstaltninger til udvikling af statistisk forskning på EU- og medlemsstatsplan, så den økonomiske værdi af frivilligt arbejde kan måles. Den metodemæssige tilgang skal være baseret på den vejledning i måling af frivilligt arbejde, som ILO har forfattet. Den indeholder en beskrivende definition af frivilligt arbejde, som fremhæver tre grundlæggende karakteristika: frivilligt arbejde er en produktiv aktivitet, der er ulønnet, sker på frivillig basis og ikke betjener den frivillige arbejders husholdning.

3.6. Nationalregnskaberne skal i højere grad medregne sociale indikatorer og miljøindikatorer. EØSU opfordrer Kommissionen til fortsætte sin indsats på dette område under ESP 2018-2020.

3.7. For så vidt angår de nye statistiske produkter til måling af globalisering mener EØSU, at disse bør omfatte statistiske undersøgelser, der måler de positive eller negative virkninger for det indre marked, f.eks. virkningen af udflytninger på EU's arbejdsmarked eller presset fra illoyal konkurrence, der skyldes billig arbejdskraft og manglende overholdelse af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) standarder for ansættelsesforhold, særligt i den europæiske industri- og servicesektor.

3.8. EØSU mener, at brugernes tillid til statistiske data kan styrkes, hvis medlemsstaternes regeringer implementerer de anbefalinger ⁽⁸⁾, som Det Rådgivende Organ for Statistisk Styring på Europæisk Plan (ESGAB) har formuleret vedrørende indsatsen for tillid til statistik.

3.9. EØSU støtter Kommissionens forslag om at påbegynde forberedelserne til en fremtidig europæisk undersøgelse på det sociale område. I lyset af den aldrende befolkning i Europa bør denne undersøgelse også omfatte oplysninger om socialsikringssystemernes hensigtsmæssighed og bæredygtighed i den nye demografiske situation. Endvidere bør manglerne i de statistiske undersøgelser om migration og asyl hurtigt kortlægges og afhjælpes.

⁽⁵⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — BNP og mere: måling af fremskridt i en verden i forandring (KOM (2009) 433 endelig).

⁽⁶⁾ Se EØSU's udtalelser om »BNP og mere — inddragelse af civilsamfundet i valget af supplerende indikatorer« (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 14), og »BNP og mere — måling af fremskridt i en verden i forandring« (EUT C 18 af 19.1.2011, s. 64).

⁽⁷⁾ Se fodnote 1.

⁽⁸⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>.

3.10. EØSU gentager det forslag, der er blevet fremsat i tidligere udtalelser ⁽⁹⁾, og som opfordrer Eurostat samt de nationale statistiske institutioner til at sikre sig de bedst mulige ressourcer, hvad angår personale, økonomi og it, da dette er grundlæggende for at kunne opfylde de stadig mere krævende opgaver, der er en del af at skulle levere statistisk information af høj kvalitet på stadig kortere tid. EØSU henstiller til, at medlemsstaterne øger investeringen i udvikling af ESS, så systemet kan klare den voksende efterspørgsel efter statistikker, som det også skal være i stand til at udvikle og formidle hurtigt.

3.11. EØSU påpeger, at Kommissionens og ESS's indsats for at forbedre kvaliteten af statistikkerne og udvikle nye statistiske produkter ikke i væsentlig grad må øge den administrative byrde for dataleverandører, husholdninger eller virksomheder.

3.12. EØSU støtter Kommissionens forslag for så vidt angår den regelmæssige dialog, som bør finde sted mellem databrukerne og ESS. Civilsamfundsorganisationerne kan give et vigtigt bidrag til at forbedre de statistiske produkter, så de bedre svarer til de efterspurgte data. ESGAB fremsatte et forslag i denne retning i sin årsrapport for 2016.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁹⁾ Se fodnote 2.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1316/2013 og (EU) 2015/1017 for så vidt angår forlængelse af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer og indførelse af tekniske forbedringer i fonden og i Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning

(COM(2016) 597 final — 2016/0276 (COD))

(2017/C 075/11)

Ordfører: **Alberto MAZZOLA**

Anmodning om udtalelse	Rådet for Den Europæiske Union 26.9.2016 og Europa-Parlamentet 3.10.2016
Retsgrundlag	Artiklerne 172, 173, 175 og 182 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	29.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	15.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	172/0/3
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bakker kraftigt op om Kommissionens initiativ til at forlænge varigheden og forhøje finansieringen af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) og tilslutter sig dens formål og dens betydning for at sikre stabilitet og sikkerhed for investorer og projektledere. Udvalget går desuden ind for at udvide EFSI's tidsrammer og finansiering til at omfatte et endnu mere langsigtet perspektiv for at sikre, at støtten foregår systematisk og uden afbrydelse.

1.2. EØSU glæder sig over de positive resultater i løbet af EFSI's første år, når det gælder omgående mobilisering af investeringsprognosernes værdi, og vurderer, at især »investeringsvinduet« for SMV'er er vellykket. EØSU's Observatorium for Det Indre Marked bør foretage løbende kontrol af EFSI's iværksættelse for SMV'er ved hjælp af resultatindikatorer.

1.3. Efter udvalgets opfattelse bør EFSI 2.0 sigte mod en stadig større inddragelse af privat kapital og endda overstige de 62 %, der er opnået i løbet af det første år. Udvalget foreslår i den forbindelse, at man nøje overvejer udvidelsen af anvendelsesområdet til også at omfatte andre finansieringskilder ud over banker: obligationsmarkedet, forsikrings- og pensionsfonde. Europæiske og internationale forsikrings- og pensionsfonde kunne spille en meget vigtig rolle i investeringerne.

1.4. EØSU understreger, at det er vigtigt at bevare en markedsdrevet fokus, hvor der tages udstrakt hensyn til EFSI's beskæftigelsesmæssige og sociale virkninger, og dermed styrke EFSI's additionalitet i forhold til andre EU-instrumenter og sædvanlig EIB-virksomhed. EØSU beklager, at det i forbindelse med EFSI ikke sikres, at midlerne investeres i de lande, der har mest behov. Udvalget opfordrer til, at EFSI sikrer en geografisk afbalanceret dækning i hele EU, idet der tages hensyn til den samlede økonomiske aktivitet i hvert enkelt land, skabelsen af nye arbejdspladser og initiativets efterspørgsels- og markedsstyrede karakter uden at fastsætte kvoter på forhånd og ved at bibeholde tilstrækkelig fleksibilitet blandt de sektorer, hvor det anvendes.

1.5. Udvalgets synspunkt er, at EFSI 2.0 bør koncentrere sin egen indsats om fremtidens sektorer såsom Industri 4.0, intelligent energi, digitalt infrastrukturnet og transportinfrastrukturnet samt miljøbeskyttelse, grænseoverskridende projekter, herunder større europæiske projekter i sektorer med de højeste økonomiske BNP-multiplikatorer baseret på beløbet for investeringspotentiale, uden at man glemmer landbruget, for at maksimere indvirkningen på vækst og beskæftigelse — herunder muligheden for at åbne op for andre EU-midler og bl.a. medtage teknologier med dobbelt anvendelsesformål inden for sikkerheds- og forsvarsindustrien og i overensstemmelse dermed ændre listen over sektorer, der er udelukket fra EIB.

1.6. EØSU anbefaler en styrkelse af det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning (EIAH), der bør intensivere sine egne aktiviteter i de forskellige lande og spille en proaktiv rolle, navnlig i de mindst begunstigede regioner samt styrke den rolle, som nationale erhvervsfremmende banker spiller, og støtte oprettelsen af regionale platforme for bistand. Man bør også overveje muligheden for at anvende de europæiske struktur- og investeringsfonde til at medfinansiere EFSI-projekter problemfrit og uden bureaukratiske hindringer og sikre en bedre dialog med de lokale og regionale myndigheder.

1.7. EØSU opfordrer til en styrkelse af den sociale dimension i anvendelsen af EFSI, f.eks. inden for uddannelse, efteruddannelse og erhvervsuddannelse med henblik på færdigheder og livslang læring, udvikling af de kreative og kulturelle industrier, innovation inden for sundhedspleje og medicin, samt sociale tjenester, sociale boliger og børnepasning og infrastruktur inden for turisme og miljøbeskyttelse. Investeringsplanen for Europa bør på tydelig vis støtte COP21-forpligtelserne.

1.8. EØSU anbefaler at øge synligheden af EFSI's midler gennem en større oplysningskampagne i hele Unionen ved at lancere et EFSI logo, der skal anføres på de finansierede initiativer — især for SMV'ers vedkommende — samt ved at styrke dialogen med de lokale og regionale myndigheder.

1.9. I betragtning af, hvor vigtigt det er, at EFSI bliver en succes for civilsamfundet og det europæiske varemærke anmoder udvalget om regelmæssigt at blive hørt med henblik på at udarbejde informationsrapporter om finansielle og investeringsmæssige transaktioner, og om hvordan garantifonden fungerer. Der vil være særlig fokus på jobskabelse, miljøvirkninger samt uafhængige eksperters vurdering af EFSI-forordningens anvendelse og ændringer ved hjælp af klare socioøkonomiske og miljømæssige indikatorer og gennem en afklaring af dette initiativs additionalitet.

1.10. I lyset af de mange positive virkninger af sociale investeringer, navnlig for arbejdsmarkedet og de offentlige finanser, mener EØSU, at det yderligere bør overvejes, hvordan »Junckerplan 2« kan forbindes med målene for den sociale investeringspakke.

2. Baggrunden for EFSI's udvikling: den nuværende situation

2.1. Den 28. juni 2016 konkluderede Det Europæiske Råd: »Investeringsplanen for Europa, navnlig Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), har allerede skabt konkrete resultater og er et afgørende skridt i indsatsen for at mobilisere private investeringer og samtidig gøre intelligent brug af de knappe budgetmidler«.

2.2. Siden En investeringsplan for Europa blev fremlagt i november 2014 er noget af tilliden begyndt at vende tilbage til økonomien og væksten. Alligevel er der fortsat 22 mio. arbejdsløse, investeringerne ligger stadig 15 % under niveauet fra før krisen i 2008, og det vil være nødvendigt med investeringer for yderligere 300 mia. EUR om året for at komme tilbage til niveauerne før krisen. For fjerde år i træk kan EU notere et moderat opsving med en vækst i BNP på 2 % i 2015. Selv om større investeringsprojekter ikke straks kan fremtvinge makroøkonomiske resultater, så er dette engagement, der fuldt ud respekteres i investeringsplanen, allerede ved at give konkrete resultater.

2.3. I løbet af sit første driftsår har EFSI bevist, at den oprindelige plan var solid: EFSI, som er indrettet og sponsoreret af EIB-gruppen, er godt på vej til at opfylde målsætningen om at mobilisere mindst 315 mia. EUR i yderligere investeringer i realøkonomien inden midten af 2018. De transaktioner, der blev godkendt i det første år, nåede op på en værdi af mere end 115 mia. EUR, hvoraf 62 % finansieredes af private investorer — 154 mia. EUR pr. 15. november 2016 og 49 % af den forventede samlede sum ⁽¹⁾.

2.4. Markedet har kunnet optage midler usædvanligt hurtigt navnlig inden for den del, der vedrører SMV'er, hvor EFSI klarer sig langt bedre end forventet. Derfor blev denne del forstærket i juli 2016 med 500 mio. EUR inden for de eksisterende parametre i forordning (EU) 2015/1017. Ved udgangen af det første år var aktiviteter, der er til gavn for SMV'er, blevet godkendt for mere end 47 mia. EUR — 64 % af, hvad der var forventet for hele treårsperioden.

⁽¹⁾ EIB-gruppens tal. 12. oktober 2016.

2.5. Som et fælles initiativ mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank, men med sin egen forvaltning, hjælper EFSI også med til at finansiere innovations- og infrastrukturprojekter i en række sektorer: pr. 15. november 2016 forskning og udvikling (20 %), energi (22 %), digitalisering (12 %), transport (7 %), miljømæssig og effektiv anvendelse af ressourcer (4 %) og social infrastruktur (4 %).

2.6. Udvalget udtrykte tilfredshed med iværksættelsen af en investeringsplan for Europa og satte pris på »de nye toner, der går væk fra stramninger og finanspolitisk konsolidering«. Udvalget understregede, at »investeringsplanen i den rigtige retning, men den står over for en række svære spørgsmål vedrørende dens størrelse i lyset af Europas enorme investeringsbehov, den forventede store løftestangeffekt, den potentielle strøm af egnede investeringsprojekter, inddragelsen af SMV'er, især mikro- og små virksomheder samt planens tidshorisont«⁽²⁾. EØSU beklager imidlertid, at EFSI ikke har sikret, at midlerne ikke blev investeret i de lande, hvor behovet er størst. Medlemsstater, der gennemgår proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud under pagtens korrigerende del, kan ikke nyde gavn af en eventuel fleksibilitet (ECOFIN 2012 og ECOFIN 2014).

2.7. Udvalget har draget fordel af de erfaringer og de overvejende positive holdninger, der kom til udtryk om EFSI fra repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og det organiserede civilsamfund ved den høring, der blev afholdt den 10. november 2016.

3. Kommissionens forslag

3.1. Kommissionen foreslår at forlænge varigheden af EFSI med yderligere to år — til 2020 — og at øge EU's garanti fra 16 til 26 mia. EUR, og EIB's bidrag fra 5 til 7,5 mia. EUR. Formålet er at udløse investeringer for omkring 500 mia. EUR i løbet af varigheden. Med dette for øje foreslår Kommissionen at øge garantifonden med 1,1 mia. EUR, hvilket bringer beløbet op på 9,1 mia. EUR. Denne stigning vil hovedsagelig blive finansieret gennem midler fra Connecting Europe-faciliteten (CEF) og indtægterne fra EFSI-relaterede EIB-transaktioner.

3.2. De flerårige strategiske mål i EFSI 2.0 om at støtte vækstfremmende investeringer på linje med EU's budgetmæssige prioriteringer er udarbejdet for følgende prioriterede sektorer:

- strategisk infrastruktur med investeringer i digital teknik og energi i tråd med EU's politikker
- transportinfrastruktur i industricentre, miljø, uddannelse, forskning og innovation
- investering, der virker som en saltvandsindsprøjtning på beskæftigelsen, navnlig gennem finansiering af SMV'er og foranstaltninger til fremme af unges beskæftigelse
- menneskelig kapital, kultur og sundhed.

3.3. Kommissionen mener, at initiativet vil gøre det muligt for EIB og EFSI at gennemføre finansierings- og investeringstransaktioner med højere volumen på disse områder, og for så vidt angår EIB, i mere risikable, men økonomisk bæredygtige projekter takket være den EU-garanti, den modtager. Den involverede multiplikatoreffekt er i stand til at frembringe en investering på 15 EUR i projekter for hver euro fra garantien — og kan nå op på mindst 500 mia. EUR fra nu af og frem til udgangen af den nuværende flerårige finansielle ramme.

3.4. De vigtigste ændringer, Kommissionen foreslår til forordning 2015/1017, går ud på at:

- styrke projekternes additionalitet, herunder grænseoverskridende infrastrukturprojekter og dertil knyttede tjenesteydelser, som specifikt er blevet identificeret som additionalitetsfremmende
- øge indtrængningen af EFSI i mindre udviklede regioner og/eller overgangsregioner for at gøre det lettere at kombinere de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene), Horisont 2020 og Connecting Europe-faciliteten med EFSI-støtte
- give støtte til mindre udviklede regioner og overgangsregioner gennem en udtrykkelig henvisning til enhver industri, som ellers ikke ville være omfattet af de generelle målsætninger
- opnå større EFSI-koncentration i projekter, så de opfylder målsætningerne i COP21 og prioriteterne i forbindelse med klimaændringer

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse om *En investeringsplan for Europa* (EUT C 268 af 14.8.2015, s. 27).

- få mulighed for at medtage forsvarsrelaterede investeringsprojekter i EFSI — den økonomisk store multiplikatoreffekt taget i betragtning
- fremme EFSI's sektorielle og geografiske diversificeringsmål, samtidig med at den markedsdrevne fokus sikres
- skabe større gennemsigtighed i EFSI's forvaltningsproces.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU glæder sig over og bakker kraftigt op om Kommissionens initiativ om at forlænge varigheden og forhøje finansieringen af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) og tilslutter sig dens formål og dens betydning for fremme af investeringsudviklingen i EU. Udvalget gentager den holdning, den har givet udtryk for tidligere ⁽³⁾, om behovet for en europæisk plan for vækst og beskæftigelse, som omfatter en mere ambitiøs EFSI sammen med andre af EU's vækstprogrammer, navnlig Horisont 2020, CEF og strukturfondene. EØSU bakker op om, at der åbnes op for, at andre EU-fonde kan yde finansiel støtte til investeringsgaranti i specifikke sektorer.

4.2. Disse støtteprogrammer samt offentlige investeringer skal opretholdes og ikke undermineres i deres specificitet af hensyn til deres betydning og deres potentiale for vækst og beskæftigelse.

4.3. EØSU glæder sig over de positive resultater i løbet af EFSI's første år, hvor man hurtigt nåede op på investeringsprognosernes niveau — selv om man stadig afventer mere præcise kvalitative og kvantitative analyser af resultaterne — og betragter »investeringsvinduet for SMV'er« som en succes. Det leverer, hvad udvalget har ønsket med hensyn til EFSI's rolle og vedrørende risikovillig kapital og behovet for at finansiere den øgede jobskabelse og væksten i erhvervslivet, navnlig for så vidt angår SMV'er ⁽⁴⁾.

4.4. Det er udvalgets holdning, at EFSI's store betydning for SMV'er delvis er et resultat af vedvarende problemer i mekanismen for overførsel af midler fra banker til virksomheder, hvilket synliggøres af de uberørte indlån i ECB. EØSU's Observatorium for Det Indre Marked bør i den forbindelse hele tiden overvåge, hvordan EFSI anvendes for SMV'er ved hjælp af resultatindikatorer.

4.5. Efter udvalgets opfattelse bør EFSI 2.0 sigte mod en stadig større inddragelse af privat kapital og om muligt endda overstige de 62 %, der er opnået i løbet af det første år. Udvalget foreslår i den forbindelse, at man nøje overvejer udvidelsen af anvendelsesområdet til også at omfatte andre finansieringskilder ud over banker: finansielle sektorer, obligationsmarkedet og forsikrings- og investeringsfonde ⁽⁵⁾. EØSU er enig i, at der er behov for en supplerende fond, der hovedsageligt er gearret til at mobilisere private investeringer. På europæisk plan forvalter institutionelle investorer aktiver til en værdi af 13 500 mia. EUR ⁽⁶⁾, hvoraf mindre end 1 % investeres i infrastruktur.

4.6. EØSU opfordrer EU-institutionerne til at overveje, om man skal give medlemsstater, der befinder sig i en vanskelig situation, større fleksibilitet, således at de kan øge de offentlige investeringer og finansiere infrastruktur og forskning, uddannelse af høj kvalitet, børnepasning, sundhedspleje og sociale tjenester gennem EFSI.

4.6.1. At øge disse midler kræver en ændring af reglerne for det indre marked for kapital som f.eks. Solvens II, der hæmmer investeringerne i infrastruktur gennem europæiske forsikrings- og pensionsfonde. I Canada f.eks. når denne del af midlerne i infrastrukturinvesteringer — herunder også europæisk infrastruktur — op på 15 % af de forvaltede aktiver. En platform, der finansieres af CEF, EIB og forsikringsfonde, kunne afhjælpe disse problemer og sikre en korrekt anvendelse af disse midler.

4.7. Hvis EFSI 2.0 skal blive en succes, er det ifølge udvalgets mening vigtigt at bibeholde dens markedsstyrede karakter og styrke EFSI's additionalitet i forhold til andre EU-instrumenter og EIB's kerneaktivitet: hvert enkelt projekt skal ikke blot være i overensstemmelse med EU's politikker, men også vurderes ud fra dets egne meritter og forventede økonomiske resultater.

⁽³⁾ Se fodnote 1.

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse om *Vækst og statsgæld i EU: to nyskabende forslag* (EUT C 143 af 22.5.2012, s. 10).

⁽⁵⁾ Se fodnote 1.

⁽⁶⁾ EU's handlingsplan for optimal udnyttelse af nye finansielle ordninger.

4.8. EØSU er enig i, at det er nødvendigt at styrke additionaliteten af EFSI-støttede projekter og dermed øge rentabiliteten/finansieringsmuligheden for mere risikobetonede projekter. Desuden bør adgangskriterier omfatte et krav om, at de støttede projekter afhjælper markedssvigt og suboptimale investeringsforhold, og at grænseoverskridende infrastrukturprojekter og dermed forbundne tjenesteydelser specifikt identificeres som projekter, der i sig selv opfylder kravet om additionalitet og dermed sikrer, at investeringsplanen effektivt genstarter Europas økonomi og fremmer jobskabelse samt økonomisk og social samhørighed.

4.9. EØSU opfordrer kraftigt til en mere intensiv anvendelse af EFSI inden for uddannelse, efteruddannelse og erhvervsuddannelse med henblik på færdigheder og livslang læring, udvikling af de kreative og kulturelle industrier, sundhedspleje samt social infrastruktur og infrastruktur for turisme.

4.10. Udvalget holder fast ved, at EFSI skal bevæge sig henimod en afbalanceret geografisk dækning af hele EU, hvor der tages hensyn til den samlede økonomiske aktivitet i hvert enkelt land og initiativets efterspørgsels- og markedsstyrede karakter, uden at fastsætte kvoter på forhånd, og ved at bibeholde tilstrækkelig fleksibilitet i bevillingen af midler mellem sektorerne. EØSU er enig i, at det giver mening at styrke Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning (EIAH), så det kan optrappe sine egne aktiviteter i de forskellige lande. Udvalget tilslutter sig ligeledes muligheden for at anvende de europæiske struktur- og investeringsfonde til at medfinansiere EFSI-projekter problemfrit og uden bureaukratiske hindringer.

4.10.1. Den rolle, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning (EIAH) og de nationale erhvervsfremmende banker spiller, bør udvides ikke blot til at yde teknisk bistand mere målrettet på lokalt niveau i hele EU, men også til at sikre bedre kommunikation mellem lokale og regionale myndigheder og EFSI 2.0.

4.10.2. De nationale erhvervsfremmende banker har også en stor betydning for, om EFSI bliver en succes. EU og de nationale regeringer har gennem EFSI bidraget til og bør i stigende grad fortsat støtte både nye og eksisterende projekter, der ellers ikke ville være økonomisk rentable. Dette gælder navnlig for projekter med ubestemt anvendelses-/efterspørgselsrisiko. Noget af denne risiko kunne afbødes gennem delvis brug af garantier fra nationale erhvervsfremmende banker, som i mange tilfælde vil kunne vende en transaktion, der ellers ikke kunne markedsføres, til en transaktion, der kan sendes ud på markedet blandt institutionelle investorer.

4.11. EØSU bifalder tanken om, at: »bidrag til Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) fra medlemsstaterne ikke medtages i budgetunderskudsberegningerne«, og ser gerne, at dette princip udvides til at omfatte investeringsprogrammer, eksempelvis i form af en regulær gyldende regel om strategiske offentlige investeringer.

4.12. EØSU mener, at for både at stimulere europæiske investeringer og tiltrække udenlandske investeringer ⁽⁷⁾ — som skal indgå i forordningen på et gensidigt grundlag — og for at opnå en 1-15 løftestangseffekt mellem garantien og investeringerne, er det ikke tilstrækkeligt blot at genstarte Europas økonomi og vækst, man må også fremskynde den tredje søjle i investeringsplanen ved at gennemføre strukturreformer, fjerne hindringer for investeringer samt indarbejde EFSI's bidrag.

4.13. EØSU anbefaler at gøre finansieringen af EFSI mere synlig ved hjælp af en omfattende oplysningskampagne på området, og at EFSI's logo skal anføres på enhver finansieringsaftale, som omfatter EFSI-støtte, navnlig når det gælder SMV'er. EØSU mener, at overvågning af finansierings- og investeringstransaktioner samt garantifondenes funktion er vigtige for hele civilsamfundet, som det repræsenterer, samt for lokale og regionale myndigheder — ligesom også den uafhængige ekspertgruppes evaluering af anvendelsen af EFSI-forordningen og ændringer heraf. EØSU anmoder derfor om, at der fremlægges sådanne rapporter ikke blot for Europa-Parlamentet og Rådet, men også Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

⁽⁷⁾ Se f.eks. Kinas program: *One Belt — One Road*.

5. Særlige bemærkninger

5.1. Med hensyn til prioriterede sektorer bør EFSI 2.0 tilvejebringe en afbalanceret og fleksibel finansiering ud fra de potentielle investeringers volumen til de forskellige økonomiske sektorer og især til energi og digitalisering, den cirkulære økonomi og COP21-målene, bæredygtig transport og grænseoverskridende net samt sektorer som landbrug, bioøkonomi, fremstillingsvirksomhed og tjenesteydelser i mindre udviklede regioner og overgangsregioner for at opnå bedst mulig effekt på beskæftigelsen, herunder teknologier med dobbelt anvendelsesformål inden for sikkerheds- og forsvarsindustrien for at understøtte etableringen af en solid og klarere defineret teknologisk og industriel basis for the europæiske forsvar (EDTIB) med »bedre koordinering og fælles planlægning med henblik på at bevæge sig hen imod en europæisk forsvarsunion«⁽⁸⁾.

5.1.1. Udvalget anbefaler navnlig at støtte digitalisering af fremstillingsindustrien (Industri 4.0), en sikker og ensartet udvikling af cloud-netværk og datacentre.

5.2. For så vidt angår forvaltningen af EFSI, mener EØSU, at det vil være hensigtsmæssigt at lade repræsentation i styringskomitéen gå på skift mellem Kommissionen, bortset fra GD ECFIN, og EIB for at inddrage repræsentanter fra GD'er i sektorer såsom transport, digitalisering og miljø med henblik på at fremme en afbalanceret finansiering på tværs af alle sektorer. Den investeringskomité, der afgør, hvilke projekter der vil få støtte fra EU-garantien, skal også være fuldstændig uafhængig og træffe gennemsigtige afgørelser uden indblanding fra EIB, Kommissionen eller andre offentlige eller private bidragsydere. Den bør også udvides til at omfatte sektorspecifikke eksperter, som kan levere specialviden om situationen på de geografiske markeder, hvor intervention vil finde sted.

5.3. EFSI har langt flere midler end andre fællesskabsinitiativer og baner som sådan vejen for investeringer i storstilede europæiske projekter til en værdi af mere end 10 mia. EUR, som hovedsageligt støttes af privat kapital⁽⁹⁾. For at gennemføre disse projekter mener udvalget, at Kommissionens proaktive rolle bør styrkes, så den kan støtte den fælles lancering af forskellige europæiske programmer og fastlægge passende lovgivningsmæssige rammer navnlig inden for transport, energi og IKT-netværk, der har de højeste økonomiske multiplikatorer for BNP.

5.4. Efter EØSU's opfattelse bør EFSI fokusere mere på digital deleøkonomi i Europa og fremme europæiske investeringsplatforme for at stimulere væksten i nystartede virksomheder i denne sektor og dermed skabe arbejdspladser af høj kvalitet. Arbejdstagernes rettigheder skal sikres, og det samme gælder forbrugerbeskyttelsen.

Bruxelles, den 15. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ Se EØSU's udtalelse om *Den nye EU-strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitik* (EUT C 264 af 20.7.2016, s. 1).

⁽⁹⁾ Som eksempel kan nævnes: Det europæiske flyvekontrollsystem, det europæiske system til styring af jernbanetrafikken (ERTMS), sammenkoblet og automatisk kørsel, et masket offshore net af vindmølleparker i Nordsøen, industriel gigabyte, højhastigheds-IT og udbygning af bredbåndsnet i hele Europa.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om midtvejs gennemgang/midtvejsrevision af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 — et EU-budget med fokus på resultater

(COM(2016) 603 final)

om Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1311/2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020

(COM(2016) 604 final — 2016/0283 (APP))

og om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2012/2002, (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 og Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 541/2016/EU

(COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD))

(2017/C 075/12)

Ordfører: **Stefano PALMIERI**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 20.4.2016 Rådet, 9.12.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Præsidiets beslutning	20.9.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	169/5/9
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU har forståelse for Kommissionens arbejdsindsats i forbindelse med midtvejsrevisionen af den flerårige finansielle ramme (FFR) 2014-2020 og værdsætter de bestemmelser om fleksibilitet, der er indføjet for at hamle op med de seneste års uforudsete kriser. Alligevel mener udvalget, at den foreslåede ramme er utilstrækkelig til at håndtere Den Europæiske Unions (EU's) udfordringer og prioriteter, især med hensyn til det europæiske politiske projekt, som der i dag for alvor sættes spørgsmålstegn ved.

1.1.1. I dag må løsningen på globale udfordringer og kriser nødvendigvis være europæisk. Derfor mener EØSU, at den aktuelle FFR og FFR for perioden efter 2020 bør koncentrere de egne indtægter hensigtsmæssigt og lade dem gå til programmer, som kan:

- sætte gang i den økonomiske, sociale og miljømæssige udvikling (herunder Parisaftalen om klimaændringer), beskæftigelse, innovation og konkurrenceevne
- håndtere migrations- og flygtningekrisen, de interne sikkerhedsspørgsmål, eksterne nødsituationer og krisen i landbrugssektoren.

1.2. For EØSU at se skal midtvejsrevisionen af FFR 2014-2020 og diskussionen om FFR for perioden efter 2020 være baseret på fuld overholdelse af artikel 3 i Lissabontraktaten, og således sørge for, at borgerne sikres anstændige levevilkår med respekt for deres velfærd, og af artikel 311 i TEUF, i henhold til hvilken »Unionen tilvejebringer de nødvendige midler med henblik på at nå sine mål og gennemføre sin politik«.

1.3. Helt konkret advarer EØSU om, at solidariteten i EU er i krise, og påpeger, at den skal imødegås og løses. Det er ikke acceptabelt, at nogle medlemsstater er enige i det rimelige princip om solidaritet, når det drejer sig om at fordele midler under FFR 2014-2020, og samtidig vender sig imod det, når det drejer sig om at håndtere flygtninge- og migrantnødsituationen.

1.4. EU's evne til at reagere på nuværende og fremtidige udfordringer vil afhænge af den kvalitative og den kvantitative dimension af EU's interventionsstrategier. Debatten om FFR bør fokusere på dens evne — både hvad angår de afsatte midler og budgettets struktur — til at udstyre EU med de midler, der er nødvendige for, at unionen kan realisere sine strategiske prioriteter uden at øge skattebyrden for borgerne og erhvervslivet, dvs. om den på EU-niveau kan skabe en »merværdi«, der modsvarer byrden for borgerne. Hermed menes en europæisk merværdi, hvor der er bred politisk opbakning bag en indsats fra EU's side, som er til virkelig gavn for dens borgere.

Blandt tiltagene med størst europæisk merværdi peger EØSU på følgende: bidrag til finansieringen af store investeringsprojekter og innovation (Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer); fremhævelse af de potentielle positive bidrag fra migranter og flygtninge til økonomien, arbejdsmarkedet og samfundsdynamikken; overvågning af og støtte til gennemførelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) i perioden 2014-2020; styrkelse af den sociale søjle. Det kan være nyttigt og nødvendigt med et specifikt instrument til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, usikre ansættelsesforhold og fænomenet med unge, der hverken er under uddannelse eller i arbejde.

1.4.1. Hvad angår det kvantitative aspekt af revisionen af FFR, bifalder EØSU forhøjelsen af bevillingerne til visse udgiftsposter, der anses for at være meget effektive, dvs. Horisont 2020, Connecting Europe-faciliteten (CEF), Erasmus+, COSME og Wifi4EU samt forlængelse af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet.

1.4.2. EØSU er også enig i de nye bevillinger til håndtering af migrationskrisen (den europæiske grænse- og kystvagt, Europol, Asylagenturet, det fælles asylsystem (Dublin-systemet), nødhjælp i EU og et ind- og udrejsesystem) og den politiske og økonomiske ustabilitet i EU og i nabolandene (partnerskabsrammen, den europæiske fond for bæredygtig udvikling, makrofinansiel bistand, Den Europæiske Investeringsbanks (EIB's) mandat til långivning til tredjelande, teknisk justering af rammebeløbene under samhørighedspolitikken).

1.5. Hvad angår de kvalitative aspekter af revisionen af FFR er EØSU enig i målet om, at de generelle og sektorspecifikke finansielle regler skal være enklere og mere fleksible, og det værdsætter derfor især forenklingen af de administrative krav til modtagerne af EU-midler og af kontrollen, revisionen og rapporteringen.

1.5.1. Dog er EØSU af den opfattelse, at indførelsen af principper om bedre anvendelse af midler og af et budget med fokus på resultater ikke uretmæssigt må være et dække for at skære i udgifterne i sektorer eller programmer, hvor gevinsterne er knap så tydelige som i andre, hvilket kan skyldes, at de først viser sig på lang sigt, eller at de er vanskelige at kvantificere. Det vil især kunne have negativ virkning for programmer som Horisont 2020, Connecting Europe-faciliteten (CEF) og COSME.

1.5.2. EØSU mener, at der på den ene side bør være incitamenter, der fremmer en ansvarlig anvendelse af midlerne, og på den anden side et hensigtsmæssigt og hurtigt reagerende system til overvågning af målene for de forskellige sektorer, hvor der anvendes midler fra EU-budgettet.

1.6. Med hensyn til debatten om forslaget til FFR for perioden efter 2020 anmoder EØSU om, at resultaterne af det nuværende budget nøje evalueres også i lyset af midtvejsrevisionen, og at man drøfter prioriterede opgaver og de nødvendige ændringer, der skal foretages.

1.7. EØSU mener, at det vil være nyttigt at afpasse varigheden af de næste FFR'er til Kommissionens og Parlamentets mandatperioder. EØSU tilslutter sig forslaget om at fastsætte en periode på 5 + 5 år med en obligatorisk midtvejsrevision for visse poster, som kræver langtidspanlægning (især samhørigheds- og landdistriktudviklingspolitikken) og for alle andre poster en mellemlang varighed på 5 år afpasset efter valgene til Europa-Parlamentet.

1.8. EØSU støtter Kommissionens bestræbelser på at indføre nye typer af egne indtægter og det arbejde, der gøres af Gruppen på højt plan om EU's egne indtægter. Kommissionens forslag om ordningen for egne indtægter bør dog diskuteres og vedtages i løbet af 2017, og EØSU bør inddrages på passende vis i udarbejdelsen af FFR for perioden efter 2020.

1.8.1. I denne forbindelse understreger EØSU behovet for, at EU indfører en selvstændig ordning for egne indtægter, som er gennemsigtigt og rimeligt, og nedskærer de nationale bidrag fra medlemsstaterne, men uden at øge skattebyrden, især for de dårligst stillede borgere. EØSU understreger endvidere, at det er vigtigt at bekæmpe skatteunddragelse, bl.a. gennem øget gennemsigthed⁽¹⁾, og alle former for illoyal skattekonkurrence mellem medlemsstaterne.

1.8.2. EØSU opfordrer Kommissionen til hurtigst muligt at udarbejde et skøn over de budgetmæssige tab som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU.

1.9. EØSU er enig i budskabet om, at der er brug for mere (og bedre) Europa — ikke mindre⁽²⁾. EU's krise udspringer af manglen på en strategisk vision for Europas fremtid. Denne krise risikerer at forværres, hvis FFR for perioden efter 2020 ikke tager fat på dens årsager, der er knyttet til det demokratiske underskud, svækkelsen af retsstatsprincippet og indvirkningen på visse samfundsgrupper og produktionssektorer, som er »tabere« i globaliseringen. Unionen bør igen have en ambitiøs vision om sin fremtid for at kunne konkurrere med de vigtigste aktører på verdensplan, og for at kunne gøre det, er der brug for en ambitiøs FFR, som står mål med de udfordringer, der venter os.

1.10. Hvis målene under FFR virkelig skal realiseres, må EU-budgettet tjene som et eksempel, have den ønskede virkning og være effektivt og gennemsigtigt, så det i borgernes øjne bliver troværdigt, og fordelene ved Europa og omkostningerne, hvis der ikke er noget Europa, bliver lette at få øje på.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Den pakke, som Kommissionen har foreslået i forbindelse med midtvejsrevisionen af den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2014-2020, omfatter lovgivningsmæssige ændringer og omfordeling af ressourcer svarende til 12,8 mia. EUR inden udgangen af perioden samt forslaget til budget for 2017, der tager sigte på vækst og beskæftigelse, migration og sikkerhed. Revisionen omfatter især følgende:

- i kvantitativ henseende flere ressourcer til prioriterede og mere effektive programmer, såsom Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFIS)
- i kvalitativ henseende forenkling af generelle og sektorspecifikke regler og mere fleksibilitet i anvendelsen af fællesskabsmidler og større fokus på resultater (resultatorienteret budget).

2.2. EØSU har tidligere udtrykt forståelse for⁽³⁾ — og gentager i denne udtalelse — at Kommissionen i 2013 har fundet en balance i FFR mellem to modsatrettede behov i en socialt, økonomisk og politisk kompleks situation. På den ene side ønskede visse medlemsstater at skære ned på de offentlige udgifter som følge af den økonomiske og finansielle krise. På den anden side var der behov for med passende og effektive foranstaltninger at løfte de ambitiøse udfordringer, som EU står over for i medfør af dels Lissabontraktaten, dels Europa 2020-strategien.

2.3. Midtvejsrevisionen af FFR finder nu sted i en situation, som i nogle henseender er ændret siden 2013. EU er stadig i vanskeligheder på grund af de i visse medlemsstater endnu meget mærkbare følger af den finansielle og økonomiske krise, især for lav- og mellemindkomster, og der savnes et fælles svar på krisen på EU-niveau. Hertil kommer nye udfordringer af social, politisk og institutionel art, herunder de nylige terrorangreb i Europa.

2.3.1. For det første stiger tilstrømningen til EU af migranter og flygtninge på flugt fra krig og fattigdom i Afrika og Mellemøsten, hvilket vækker bekymring i den europæiske offentlighed, navnlig i Middelhavs- og Balkanlandene, der som de første mærker konsekvenserne, og bestemmelseslandene, som skal fremme integrationen af disse mennesker.

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse om Offentlig gennemsigthed på skatteområdet (landeopdelt rapportering) (EUT C 487 af 28.12.2016, s. 62).

⁽²⁾ »... løsningen på problemerne er ikke mindre, men mere og bedre Europa«, EØSU's udtalelse om »En aktuel analyse af omkostningerne ved det manglende Europa« (EUT C 351 af 15.11.2012, s. 36).

⁽³⁾ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 (EUT C 229 af 31.7.2012, s. 32).

2.3.2. For det andet er der en udbredt mistillid til politikernes og dermed medlemsstaternes og EU's evne til at bevare den økonomiske velstand og sociale samhørighed ⁽⁴⁾ med det deraf følgende krav om at give de nationale regeringer et større råderum — og det i en historisk vigtig periode, hvor EU tværtimod burde fremstå som en global aktør.

2.3.3. For det tredje har folkeafstemningen om britisk udtræden af EU, den såkaldte Brexit, gjort det klart, at EU ikke er et irreversibelt valg og noget, der kan tages for givet, ud over at den har skabt hidtil usete institutionelle og finansielle problemer for FFR, med en medlemsstat, der er på nippet til at forlade EU.

2.4. I denne situation, som hele tiden ændrer sig, må evalueringen af FFR's effektivitet baseres på fuld overholdelse af fællesskabsretten, især artikel 3 i Lissabontraktaten, der stadfæster målet om at sikre borgerne anstændige levevilkår med respekt for deres velfærd ⁽⁵⁾, og artikel 311 i TEUF, i henhold til hvilken »Unionen tilvejebringer de nødvendige midler med henblik på at nå sine mål og gennemføre sin politik«.

2.5. EU's evne til at reagere på nuværende og fremtidige udfordringer vil afhænge af den kvalitative og den kvantitative dimension af EU's interventionsstrategier. Det gælder om at nå til en erkendelse af, hvor det er bedst at bruge midlerne for at opnå vækst, beskæftigelse og respons på de nye udfordringer; i hvilken form udgifterne er mest effektive; hvordan der kan foretages en seriøs og ikke blot en rent formel evaluering af investeringerne; og endelig, hvordan EU-institutionernes indsats kan formidles velvidende, at der er en udbredt mistillid blandt borgerne ⁽⁶⁾.

2.6. Af disse grunde kan det i dag siges, at selv om EØSU har forståelse for Kommissionens arbejdsindsats i forbindelse med midtvejsrevisionen af FFR 2014-2020, er den foreslåede ramme aldeles utilstrækkelig til at hamle op med EU's udfordringer og prioriteter.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Hvad angår de kvalitative aspekter af revisionen af FFR er EØSU enig i målet om, at de generelle og sektorspecifikke finansielle regler skal være enklere og mere fleksible, og det værdsætter derfor især forenklingen af de administrative krav til modtagerne af EU-midler og af kontrollen, revisionen og rapporteringen.

3.2. Dog er EØSU af den opfattelse, at indførelsen af principper om bedre anvendelse af midler og af et budget med fokus på resultater ikke uretmæssigt må være et dække for at skære i udgifterne i sektorer eller programmer, hvor gevinsterne er knap så tydelige som i andre, hvilket kan skyldes, at de først viser sig på lang sigt, eller at de er vanskelige at kvantificere. Det vil især kunne have negativ virkning for programmer som Horisont 2020, Connecting Europe-faciliteten (CEF) og COSME.

3.2.1. EØSU mener, at der på den ene side bør være incitamenter, der fremmer en ansvarlig og effektiv anvendelse af midlerne, og på den anden side et hensigtsmæssigt og hurtigt reagerende system til overvågning af målene for de forskellige sektorer, hvor der anvendes midler fra EU-budgettet.

3.3. I sig selv synes dette dog ikke at række som konkrete løsninger på de voksende økonomiske, sociale og politiske problemer med at få sat gang i væksten, beskæftigelsen og den sociale søjle. Dette gælder så meget desto mere, da der mangler yderligere ressourcer i de sektorer, hvor EU-budgettet tilfører en merværdi i forhold til politikker, som medlemsstaterne kan gennemføre på egen hånd.

3.4. Som EØSU tidligere har slået fast i sine udtalelser, betyder den udfordring, som EU står over for, at en forhøjelse af EU-budgettets størrelse ikke blot er ønskelig, men nødvendig ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Kun en tredjedel af borgerne har tillid til EU og EU's institutioner. Kommissionen, »Public opinion in the European Union«, Standard Eurobarometer 85, maj 2016, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>.

⁽⁵⁾ »Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd«.

⁽⁶⁾ Midtvejs gennemgang/midtvejsrevision af flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020 — Et EU-budget med fokus på resultater (SWD(2016) 299 final).

⁽⁷⁾ EØSU's udtalelse om den flerårige finansielle ramme 2014-2020 (EUT C 229 af 31.7.2012, s. 32).

3.5. Hvis denne udfordring skal løstes, skal der først og fremmest være en stærk støtte til og incitamenter for både offentlige og private investeringer. I 2014 lå investeringsniveauet 15 % under niveauet i 2007, lige inden den store finansielle og økonomiske krise, hvilket var en mindskelse på 430 mia. i forhold til dengang, investeringerne var på det højeste, og på ca. 300 mia. i forhold til de seneste års gennemsnit. I øvrigt tegner bare fem lande (Spanien, Italien, Grækenland, Det Forenede Kongerige og Frankrig) sig for 75 % af dette fald⁽⁸⁾.

3.6. Som en indirekte kompensation for manglen på investeringer har Kommissionen stillet forslag om og aktiveret EFSI, der via EIB skal rejse private midler til at supplere EU-midlerne. EFSI vil blive bedømt på, om den evner at yde støtte til andre projekter end dem, der finansieres ad normale kanaler. De første analyser viser imidlertid, at en stor del af EFSI-projekterne er meget lig andre projekter, der finansieres på normal vis via EIB, især i de mere udviklede regioner⁽⁹⁾. EØSU efterlyser, at der i højere grad fokuseres på projekter, som er virkeligt innovative, risikobetonede og ikke kan finansieres ad andre kanaler, og som vil kunne sikre reel økonomisk vækst og beskæftigelse i EU.

3.7. Migrant- og flygtningekrisen har ikke kun at gøre med ansvaret for modtagelse. De afsatte EU-midler kan også bruges til at omdanne frygten for den interne sikkerhed til muligheder ved at rette fokus mod de potentielle gevinster for økonomien, arbejdsmarkedet og samfundsdynamikken. EØSU mener som Europa-Parlamentet⁽¹⁰⁾, at bevillingerne til udgiftsområde 3 («Sikkerhed og medborgerskab») og 4 (Et globalt Europa) til flygtningekrisen og ekstern bistand kan vise sig at være utilstrækkelige i de kommende måneder og år, og beder derfor om, at de planlagte udgiftslofter forhøjes.

3.7.1. I den forbindelse advarer EØSU desuden om, at solidariteten i EU er i krise, og påpeger, at den skal imødegås og løses. Det er ikke acceptabelt, at nogle medlemsstater er enige i det rimelige princip om solidaritet, når det drejer sig om at fordele midler under FFR 2014-2020, og samtidig vender sig imod det, når det drejer sig om at håndtere flygtninge- og migrantkrisen.

3.8. Med et budget på 454 mia. EUR for programmeringsperioden 2014-2020 er de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) helt centrale for Europa 2020-strategien og dens mål. De er EU's allervigtigste investeringsinstrument og kan som sådan bidrage til den økonomiske vækst og skabelsen af nye kvalitetsarbejdspladser gennem større social og territorial samhørighed. Gennemførelsen af perioden, som netop er blevet påbegyndt, bør overvåges og følges tæt af EU-institutionerne for at sikre, at de resultater, som Kommissionen, medlemsstaterne og regionerne forventer og er blevet enige om, virkeliggøres. Det kræver nødvendigvis en tæt inddragelse af de civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedsparter, der er repræsenteret i EØSU.

3.9. Ungdomsarbejdsløsheden (ca. 20 % af arbejdsstyrken, men med store forskelle fra medlemsstat til medlemsstat⁽¹¹⁾), usikre ansættelsesforhold og antallet af unge, som hverken studerer eller er i arbejde (NEET, 19 % af de 20-34-årige⁽¹²⁾), ligger fortsat på niveauer, der er uacceptable, med negative følger for deres uddannelsesniveau og den menneskelige kapital i Europa generelt. For at rette op på dette bør ungdomsbeskæftigelsesinitiativet under Den Europæiske Socialfond styrkes og tilføres flere midler ved at forhøje de planlagte udgiftslofter under udgiftsområde 1B («Social og territorial samhørighed»).

3.10. Endelig må spørgsmålet om forsinkede betalinger løses. Det gab, der i de senere år har åbnet sig mellem udgiftsforpligtelserne og de faktiske betalinger til medlemsstaterne, var ved udgangen af 2014 på næsten 25 mia. EUR, men burde ved udgangen af 2016 være ved at blive mindre. De negative konsekvenser af de sene betalinger mærkes af alle modtagere af midler fra EU-budgettet, herunder virksomheder, forskningsinstitutter og lokale myndigheder. Med et budget, der i sig selv er meget lille i forhold til EU's BNP, er det nødvendigt at sikre, at i det mindste de indgåede forpligtelser betales rettidigt ved at iværksætte alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at situationen ikke trækker i langdrag eller gentager sig under den næste FFR.

⁽⁸⁾ Kommissionen — Den Europæiske Investeringsbank, *Why does the EU need an investment plan?*, 2015.

⁽⁹⁾ G. Claeys og A. Leandro, *Assessing the Juncker Plan after one year*, Bruegel.org, maj 2016.

⁽¹⁰⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 6. juli 2016 om forberedelse af revisionen af den flerårige finansielle ramme 2014-2020 efter valget: Parlamentets input forud for Kommissionens forslag (P8_TA-PROV(2016)0309).

⁽¹¹⁾ Eurostat, arbejdsløshedsstatistik, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics.

⁽¹²⁾ Eurostat, statistik over unge, som hverken er i arbejde eller under uddannelse, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training.

3.11. EØSU er derfor enig i forhøjelsen af bevillingerne til visse udgiftsområder, der anses for at være meget effektive, dvs. Horisont 2020, CEF-Transport, Erasmus+, COSME og Wifi4EU, samt forlængelsen af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet.

3.11.1. EØSU er også enig i de nye bevillinger til håndtering af migrationskrisen (den europæiske grænse- og kystvagt, Europol, Asylagenturet, det fælles asylsystem (Dublin-systemet), nødhjælp i EU og et ind- og udrejsesystem) og den politiske og økonomiske ustabilitet i EU og i nabolandene (partnerskabsrammen, den europæiske fond for bæredygtig udvikling, makrofinansiell bistand, EIB's mandat til långivning til tredjelande, teknisk justering af rammebeløbene under samhørighedspolitikken).

4. Den nye flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020

4.1. Kommissionen fremlægger inden den 1. januar 2018 sit forslag til FFR efter 2020. EØSU anmoder om, at resultaterne af det nuværende budget bl.a. med henblik på midtvejsrevisionen fra og med nu evalueres nøje, og at man drøfter prioriterede opgaver og de nødvendige ændringer, der skal foretages. FFR skal kunne stå mål med udfordringen og EU's langsigtede prioriteter.

4.2. Krisen i EU skyldes, at der på EU-niveau mangler en langsigtet strategisk vision for Europas fremtid. Denne krise risikerer at forværres, hvis FFR for perioden efter 2020 ikke griber ind over for årsagerne, der er knyttet til det demokratiske underskud, svækkelsen af retsstaten og indvirkningen på de samfundsgrupper og produktionssektorer, som er »tabere« i globaliseringen. EU's finanspolitiske regler har begrænset medlemsstaternes muligheder for at handle på egen hånd — og skabt usikkerhed på arbejdsmarkedet og i velfærdssystemet, og de har endnu ikke skabt et socialt sikkerhedsnet for borgerne på EU-niveau og heller ikke et virkeligt innovativt og konkurrencedygtigt europæisk økonomisk system, som kan holde stand mod de globale udfordringer⁽¹³⁾.

4.3. Det er derfor meget vigtigt, at der under den nye FFR bliver mere fokus, bl.a. med nye ressourcer, på Europas væsentligste strategiske prioriteter, som er afgørende for EU's overlevelse:

- stimulering af vækst og beskæftigelse, især for de unge og især inden for de nye erhverv, der udspringer af informations- og telekommunikationsudviklingen (begyndende med »tingenes internet« og industri 4.0)
- etablering af passende omskolingsfonde til håndtering af de gennemgribende forandringer, som de nye teknologier har sat i gang i produktionssystemet og på arbejdsmarkedet, og som vil bane vej for nye erhverv og samtidig overflødigsgøre andre
- afhjælpning af investeringsunderskuddet fra den økonomiske og finansielle krise og imødegåelse af de vedvarende konsekvenser af krisen, især for mellem- og lavindkomster, og som er blevet forværret af sparepolitikkerne i euroområdet
- miljømæssig bæredygtighed bl.a. som følge af Parisaftalen om klimaændringer ved i højere grad at benytte midler fra den fælles landbrugspolitik og behovet for at omskole arbejdstagere og erhverv, der er blevet ramt negativt af den fremadskridende dekarbonisering af økonomien
- ledsageforanstaltninger for Det Forenede Kongeriges udtræden af EU, så de øvrige medlemsstats økonomier og EU-borgernes jobmuligheder ikke lider skader
- ekstern bistand til nabolande og udviklingslande, der opfatter Europa som et forbillede og en global aktør.

⁽¹³⁾ P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?*, CEPS, oktober 2016.

4.4. Hvad angår ændring af FFR's varighed, mener EØSU i lighed med Europa-Parlamentet⁽¹⁴⁾, at den bør være sammenfaldende med Kommissionens og Parlamentets mandatperiode, således at prioriteterne for EU-budgettet bliver det centrale debateme i valgkampen op til europaparlamentsvalget. EØSU tilslutter sig forslaget om at fastsætte en periode på 5 + 5 år med en obligatorisk midtvejsrevision for visse poster, som kræver langtidsplanlægning (især samhørigheds- og landdistriktsudviklingspolitikken) og for alle andre poster en mellemlang varighed på 5 år afpasset efter europaparlamentsvalget.

4.5. Kommissionen bør så hurtigt som muligt og også med henblik på forslaget til FFR efter 2020 udarbejde et realistisk overslag over virkningerne af Brexit for EU's indtægter og udgifter⁽¹⁵⁾.

4.6. I euroområdet skal et passende budget desuden kunne løse de specifikke problemer i de medlemsstater, som går over til euroen. EØSU henviser til sit tidligere forslag om, at »vi [er] nødt til at bevæge os i retning af et passende selvstændigt budget for euroområdet med fælles aftalte regler. Det er den eneste måde at gå i retning af en fælles finanspolitik og absorbere eventuelle fremtidige chok«⁽¹⁶⁾.

4.7. På indtægtssiden skal den nye FFR tage højde for de forslag, som er ved at blive udarbejdet af Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter, der har Mario Monti som formand, og hvis endelige rapport forventes at foreligge inden udgangen af 2016 tillige med et lovgivningsforslag fra Kommissionen derom.

4.7.1. EØSU finder det særligt vigtigt, at det nye budget i højere grad kommer til at bestå af egne indtægter, der er præcist målrettede og varige, modsat de nationale bidrag, som styrker det helt forkerte princip om »fair return«. I den forbindelse gentager EØSU sin holdning fra tidligere udtalelser⁽¹⁷⁾ og giver sin støtte til Kommissionens forslag vedrørende egne indtægter, som ville blive tilført budgettet direkte uden om medlemsstaterne. Det bør undgås, at skattetrykket øges med den nye ordning, og især bør de dårligst stillede borgere og de små og mellemstore virksomheder ikke belastes mere, end de allerede er.

4.7.2. Der bør fastlægges et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (FKSSG) for at øge gennemsigtigheden på skatteområdet, medvirke til at bekæmpe skatteunddragelse og booste jobskabelsen, investeringerne og handelen i EU.

4.8. EØSU er enig i budskabet om, at der er brug for mere (og bedre) Europa — ikke mindre. Hvis målene under FFR virkelig skal realiseres, må det nye EU-budget tjene som et eksempel, have den ønskede virkning og være effektivt og gennemsigtigt, så det i borgernes øjne bliver troværdigt, og fordelene ved Europa og omkostningerne, hvis der ikke er noget Europa, bliver lette at få øje på.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁴⁾ Se fodnote 10.

⁽¹⁵⁾ Institute for Fiscal Studies har anslået, at Det Forenede Kongeriges årlige gennemsnitlige nettobidrag til EU-budgettet ligger i størrelsesordenen 8 mia. EUR. Se Institute for Fiscal Studies, 2016, *The Budget of the EU: a guide*. IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

⁽¹⁶⁾ EØSU's udtalelse om endelig gennemførelse af Den Økonomiske og Monetære Union — Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs forslag til EU's næste lovgivningsperiode (EUT C 451 af 16.12.2014, s. 10).

⁽¹⁷⁾ EØSU's udtalelse om gennemgang af EU's budget (EUT C 248 af 25.8.2011, s. 75).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv (EU) 2016/1164 for så vidt angår hybride mismatch med tredjelande

(COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS))

(2017/C 075/13)

Hovedordfører: **Mihai IVAȘCU**

Anmodning om udtalelse	Rådet, 21.11.2016
Retsgrundlag	Artikel 115 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	176/1/4
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) påskønner Kommissionens fortsatte bestræbelser på at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning gennem direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse⁽¹⁾, der passer fint ind i OECD's BEPS-projekt⁽²⁾ og imødekommer anmodninger fra europæiske interessenter som civilsamfundet, medlemsstaterne og Europa-Parlamentet.

1.2. Skønt en præcis økonomisk analyse af konsekvenserne af hybride mismatch bl.a. ifølge OECD er vanskelig at gennemføre, mener EØSU, at vedtagelsen af forslaget til Rådets direktiv om ændring af direktiv (EU) 2016/1164 for så vidt angår hybride mismatch med tredjelande⁽³⁾ (i det følgende omtalt som »direktivet«) bør øge indtægterne fra selskabsskatten betydeligt i alle medlemsstater.

1.3. Efter EØSU's mening vil dette direktiv først nå sit fulde potentiale, hvis lignende regler også indføres i tredjelande. Lige og fair konkurrencevilkår i den internationale skattepolitik er af afgørende betydning for en effektiv gennemførelse. Ellers vil det indre marked miste noget af sin tiltrækningskraft til mindre regulerede markeder, samtidig med at direktivets positive virkning vil blive minimeret.

1.4. EØSU er enig i, at mismatch kun skal bekæmpes, når et af de forbundne foretagender har effektiv kontrol over et andet forbundet foretagende gennem deltagelse i form af stemmerettigheder, kapitalejerskab eller ret til andel af fortjenester på 50 % eller mere.

1.5. Udvalget mener, at man skal være særlig opmærksom på importerede mismatch, der undergraver effektiviteten af regler, som har til formål at eliminere hybride mismatch, og er overbevist om, at der er brug for yderligere præciseringer for at sikre en sammenhængende gennemførelse i alle medlemsstater.

1.6. Med hensyn til de forskellige regnskabsperioder for beskatningen, som findes i forskellige jurisdiktioner, er EØSU enig i, at forskellige tidsperioder ikke bør blive en kilde til mismatch i skattemæssige resultater. Skatteyderen skal dog meddele betalingen i begge jurisdiktioner inden for en rimelig tidsfrist.

1.7. Selv om udvalget støtter den nuværende tilgang til hybride mismatch, mener det også, at medlemsstaterne bør undersøge årsagerne til hybride mismatch-arrangementer, lukke eventuelle smuthuller og forhindre aggressiv skatteplanlægning frem for bare at sørge for at inddrive skatteindtægter.

⁽¹⁾ COM(2016) 26 final.

⁽²⁾ Udhuling af skattegrundlaget og flytning af fortjeneste (Base erosion and profit shifting — BEPS) refererer til skatteundgåelsesstrategier, der udnytter huller og mismatch i skattereglerne til kunstigt at flytte fortjenester til områder med lav eller ingen skat, <http://www.oecd.org/ctp/beps/>.

⁽³⁾ COM(2016) 687 final.

1.8. EØSU anbefaler alle medlemsstater at undersøge muligheden for at indføre og håndhæve sanktioner over for skatteydere, der drager fordel af hybride mismatch-arrangementer for at forhindre eller bekæmpe denne praksis.

1.9. EØSU foreslår, at Kommissionen påtager sig at udarbejde en bred rapport, der gør status over gennemførelsen af direktivet i alle medlemsstater og giver et overordnet billede af hybride mismatch-arrangementer.

1.10. Efter EØSU's opfattelse skal medlemsstaterne dele relevante efterretninger og bedste praksis for at fremskynde processen og sikre en ensartet gennemførelse.

2. Baggrund for udtalelsen, herunder det omhandlede lovforslag

2.1. I januar 2016 fremlagde Kommissionen en pakke til bekæmpelse af skatteundgåelse, som indgår i programmet for en mere fair og mere effektiv selskabsbeskatning ⁽⁴⁾. Pakken indeholder konkrete foranstaltninger med henblik på at hindre aggressiv skatteplanlægning, fremme gennemsigtighed på skatteområdet og skabe lige konkurrencevilkår for alle virksomheder i EU.

2.2. Pakken indeholder en overordnet meddelelse ⁽⁵⁾, som redegør for den politiske, økonomiske og internationale baggrund for bekæmpelse af aggressiv skatteplanlægning, og følgende nøglekomponenter: et direktiv om bekæmpelse af skatteundgåelse ⁽⁶⁾, et direktiv om ændring af direktivet om administrativt samarbejde ⁽⁷⁾, en henstilling fra Kommissionen om beskatningsoverenskomster ⁽⁸⁾ og en meddelelse om en ekstern EU-strategi ⁽⁹⁾ vedrørende samarbejdet med tredjelande om forvaltningspraksis på skatteområdet.

2.3. Den 12. juli 2016 udsendte Rådet (økonomi og finans) en erklæring om hybride mismatch og bad Kommissionen om at fremlægge et forslag til regler, der var i overensstemmelse med og ikke mindre effektive end dem, der anbefalede i OECD's BEPS-rapport om aktion 2 om hybride mismatch, der involverer tredjelande. De fleste medlemsstater har forpligtet sig til at gennemføre disse anbefalinger.

2.4. Direktivet er en ændring af direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse og udgør en del af en pakke, som indeholder forslaget om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (FKSSG) og forslaget om et fælles selskabsskattegrundlag (FSSG), idet reglerne vedrørende de hybride mismatch i disse direktiver korreleres med reglerne i dette direktiv.

2.5. I lyset af medlemsstaternes støtte og erklæringerne fra Rådet (økonomi og finans) om dette emne har Kommissionen udarbejdet et forslag til ændring af direktiv (EU) 2016/1164, for så vidt angår hybride mismatch med tredjelande, som f.eks. mismatch i forbindelse med hybride faste driftssteder, hybride overførsler, importerede mismatch og mismatch i forbindelse med selskaber med to hjemsteder.

2.6. Eftersom retningslinjer ikke er bindende for medlemsstaterne, er det nødvendigt at vedtage bindende regler for at sikre, at de effektivt bekæmper disse mismatch. Uafhængige aktioner iværksat af medlemsstaterne vil kun øge opsplitningen af det indre marked, muliggøre fortsat forekomst af mismatch og forhindre en betydelig del af skatteopkrævningen.

2.7. Det er hensigten, at Kommissionens forslag skal bekæmpe mismatchesituationer, som kan tilskrives forskelle i den juridiske definition af en enhed eller et finansielt instrument. Forslaget omhandler desuden mismatchesituationer, der skyldes forskellige regler vedrørende behandlingen af handelsmæssig tilstedeværelse som fast driftssted. I henhold til reglerne i dette forslag vil medlemsstaterne få pligt til at afvise fradrag af en skatteydere betaling eller forlange, at skatteyderen medregner en betaling eller en fortjeneste i sin skattepligtige indkomst, alt efter situationen.

2.8. Endelig vil direktivet ikke indebære fuld harmonisering, idet det begrænser sig til bekæmpelse af aggressiv skatteplanlægning, som gør brug af mismatch-arrangementer, ved at behandle situationer, hvor der enten er fradrag i én medlemsstat, uden at indtægterne medregnes i beskatningsgrundlaget i en anden medlemsstat, eller der slet ikke betales skat i én medlemsstat og indtægterne ikke medregnes i en anden medlemsstat, og ved at rette op på tilfælde af dobbeltbeskatning.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en.

⁽⁵⁾ COM(2016) 23 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁸⁾ C(2016) 271 (EUT L 25 af 2.2.2016, s. 67).

⁽⁹⁾ COM(2016) 24 final.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU erkender, at det nugældende selskabsskattesystem er blevet udformet til en økonomisk virkelighed i en svunden tid, hvor virksomheder var fysisk og juridisk bundet til lokale markeder. Da dette generelt set ikke længere er tilfældet, må den skattemæssige ramme tilpasses til det internationale miljø og de aktuelle udfordringer.

3.2. EØSU påskønner Kommissionens fortsatte bestræbelser på dette område gennem direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse, der passer fint ind i OECD's BEPS-projekt og imødekommer anmodninger fra europæiske interessenter som civilsamfundet, medlemsstaterne og Europa-Parlamentet.

3.3. EØSU støtter konklusionerne fra OECD's og G20's BEPS-handlingsplan samt den regulering, som indføres med dette direktiv.

3.4. Udvalget erkender, at forslaget retter skytset mod de hybride mismatch-arrangementer, der er beskrevet i OECD's BEPS-rapport om aktion 2⁽¹⁰⁾, og ikke afhjælper situationer, hvor der er betalt lidt eller ingen skat på grund af en lav skatteprocent eller et særligt skattesystem i den pågældende jurisdiktion.

3.5. Hybride mismatch-arrangementer anses for at være en udbredt teknik til aggressiv skatteplanlægning for multinationale selskaber, som opretter juridiske eller kommercielle kontorer i flere lande — det være sig medlemsstater eller tredjelande. Eftersom Rådets direktiv 2016/1164 i dag kun bekæmper hybride mismatch på medlemsstatsniveau, er EØSU enig i behovet for at tilføje specifikke regler for situationer, hvor tredjelande er involveret, alene for at beskytte det indre marked. EØSU gør opmærksom på, at de regler, som gælder i EU, er uafhængige af, om et tredjeland anvender regler for hybride mismatch i den pågældende situation eller ej.

3.6. Udvalget har allerede påpeget, at aggressiv skatteplanlægning undergraver medlemsstaternes skattegrundlag med 50-70 mia. EUR om året⁽¹¹⁾. Heraf står hybride mismatch for en betydelig procentdel, ligesom de har en betydelig negativ effekt på skatteindtægter, konkurrenceevne, fairness og gennemsigtighed. Skønt en præcis økonomisk analyse af konsekvenserne af hybride mismatch bl.a. ifølge OECD er vanskelig at gennemføre, mener EØSU, at vedtagelsen af dette direktiv vil øge selskabsskatten betydeligt i alle medlemsstater.

3.7. Der blev ikke udarbejdet nogen konsekvensanalyse for dette forslag i forhold til det direktiv, som det ændrer, på grund af den stærke tilknytning til OECD's omfattende BEPS-rapport, arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene⁽¹²⁾, som indeholder en vigtig analyse, de høringer, som allerede er blevet gennemført, samt anmodningen i Rådets erklæring om, at direktivforslaget skulle fremlægges inden oktober 2016. Medlemsstaterne er forpligtet til at vedtage de love, reguleringer og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at overholde direktivet og meddele dem til Kommissionen senest den 31. december 2018. EØSU er enig i, at der ikke er brug for nogen konsekvensanalyse på nuværende tidspunkt.

3.8. Kommissionen opfordres til at evaluere og rapportere til Rådet om gennemførelsen af dette direktiv fire år efter dets ikrafttrædelse. Udvalget foreslår dog, at Kommissionen evaluerer gennemførelsen hvert år, begyndende med en vurdering af gennemførelsen til Rådet et år efter den foreslåede deadline. En sådan vurdering af gennemførelsen bør indeholde en statusopgørelse over medlemsstaternes gennemførelse i lovgivning og en udførlig undersøgelse af, hvilke tredjelande der enten allerede har eller er i færd med at gennemføre OECD's BEPS-regler, samt det indre markeds position i internationalt perspektiv. EØSU anbefaler endvidere, at Kommissionen i rapporten medtager enhver forstyrrelse af de nationale lovrammer, dvs. andre skattemæssige, kommercielle eller regulatoriske resultater, hvis sådanne situationer opstår.

3.9. Som opfølgning på vurderingen af gennemførelsen anbefaler udvalget, at Kommissionen udarbejder en bred analyse af direktivets indvirkning på det indre marked. Denne undersøgelse bør udføres, så snart de fornødne data fra medlemsstaterne er for hånden.

⁽¹⁰⁾ <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>.

⁽¹¹⁾ EUT C 264 af 20.7.2016, s. 93.

⁽¹²⁾ SWD(2016) 345 final.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Nærværende direktiv tilføjer en omfattende definition af forbundne foretagender, der omfatter enheder, som er en del af samme koncern af regnskabsmæssige årsager, og virksomheder, der spiller en vigtig rolle i forbindelse med forvaltningen af skatteyderen, eller i hvilken skatteyderen har en betydelig indflydelse. EØSU er enig i, at mismatch kun skal bekæmpes, når et af de forbundne foretagender har effektiv kontrol over et andet forbundet foretagende.

4.2. Udvalget støtter de nye regler, som direktivet indfører. Lige og fair konkurrencevilkår i den internationale skattepolitik er ikke desto mindre af afgørende betydning for en effektiv gennemførelse. Ellers vil det indre marked miste noget af sin tiltrækningskraft til mindre regulerede markeder.

4.3. Efter EØSU's mening er grænseoverskridende investeringer helt sikkert begunstigede i forhold til indenlandske investeringer i en situation, hvor hybride mismatch er for hånden, hvilket skaber åbenlys konkurrenceforvridning på det indre marked.

4.4. Rådet har foreslået den 31. december 2018 som medlemsstaternes frist til at omsætte direktivet i deres egne lovrammer. Udvalget finder fristen rimelig, men anbefaler en omhyggelig overvågning af udviklingen i gennemførelsen, således at alle medlemsstater opfylder direktivets mål inden den foreslåede frist. Hvis foranstaltningerne ikke gennemføres på en sammenhængende måde, kan de europæiske virksomheders konkurrenceevne lide alvorlig skade.

4.5. Da BEPS-handlingsplanen er en aftale, som er besluttet i enighed uden bindende bestemmelser, og ikke alle EU-medlemsstater er medlemmer af OECD, værdsætter EØSU støtten fra de medlemsstater, der ikke er medlemmer af OECD, i forbindelse med samordningen og gennemførelsen af BEPS-projektet. EØSU anbefaler dog at være særlig opmærksom på gennemførelsesprocessen i disse lande, både hvad angår direktivet og hvad angår selve direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse.

4.6. Der foreslås ikke sanktioner mod skatteydere i direktivet, eftersom det falder under medlemsstaternes kompetence, om de vil anvende sanktioner eller ej. Udvalget anbefaler medlemsstaterne at undersøge dette emne grundigt og at tage tvangsforanstaltninger i anvendelse, hvis de mener, at dette vil forhindre og/eller bekæmpe hybride mismatch.

4.7. Da direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse ikke omhandler andre typer af mismatch, som f.eks. mismatch i forbindelse med hybride faste driftssteder, hybride overførsler, importerede mismatch og mismatch i forbindelse med selskaber med to hjemsteder, finder udvalget udvidelsen af artikel 9 tilstrækkelig detaljeret.

4.8. Med hensyn til de forskellige regnskabsperioder for beskatningen, som findes i forskellige jurisdiktioner, er EØSU enig i, at forskellige tidsperioder ikke bør blive en kilde til mismatch i skattemæssige resultater. For at undgå fradrag uden medregning, skal skatteyderen dog meddele betalingen i begge jurisdiktioner inden for en rimelig tidsfrist.

4.9. EØSU anbefaler alle medlemsstater at foretage en grundig undersøgelse af de grundlæggende årsager til hybride mismatch, lukke eventuelle smuthuller og forhindre aggressiv skatteplanlægning frem for bare at sørge for at inddrive skatteindtægter.

4.10. Udvalget mener, at man skal være særlig opmærksom på importerede mismatch, der undergraver effektiviteten af regler, som har til formål at eliminere hybride mismatch. Udvalget støtter Kommissionens indsats for at modvirke dobbeltfradrag eller fradrag uden medregning, som opnås gennem importerede mismatch, som beskrevet i artikel 9, stk. 4 og 5, men mener, at der er brug for yderligere afklaring.

4.11. Endelig opfordrer EØSU medlemsstaterne til at dele relevante efterretninger og bedste praksis under gennemførelsesperioden med henblik på at fremskynde processen og sikre, at den er sammenhængende.

Bruxelles, den 14. december 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 indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsskatsborgere med henblik på beskæftigelse af højt kvalificerede arbejdstagere

(COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD))

(2017/C 075/14)

Ordfører: **Peter CLEVER**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 4.7.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Anmodning om udtalelse	Rådet for Den Europæiske Union, 20.7.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	22.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	195/0/7
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. I lyset af den demografiske udvikling har EU også behov for indvandring af højt kvalificeret arbejdskraft for at sikre vækst og velstand. Aktiveringen af det nationale arbejdsmarkedspotentiale — uanset hvor absolut vigtigt netop dette er i den nationale politik — slår ikke til; det er først og fremmest nødvendigt med en fælles europæisk strategi for tiltrækning af arbejdstagere, idet Europa kan positionere sig bedre i den globale konkurrence om arbejdstagere end de enkelte medlemsstater.

1.2. En fælles strategi til at tiltrække arbejdstagere fra tredjelande skal udformes på en helhedsorienteret måde og omfatte alle områder lige fra den første kontakt med arbejdstagere, der er interesseret i at indvandre, til spørgsmål om pensionsrettigheder. I den forbindelse skal der sættes fokus på indvandrere, som først afslutter en del af deres videregående uddannelse i landet. Der bør også sættes fokus på virkningerne af arbejdskraftindvandringen for oprindelseslandene, og de skal understøttes i forbindelse med videreudviklingen af deres uddannelsessystemer.

1.3. Det er derudover vigtigt med en bredest mulig konsensus, der gør det muligt, at medlemsstaterne tilslutter sig denne strategi og konsekvent omsætter de i EU trufne foranstaltninger i praksis. I den forbindelse bør man forudse en tæt inddragelse af de nationale og europæiske arbejdsmarkedsparter. I forbindelse med beskæftigelse af tredjelandsskatsborgere skal der sikres lige muligheder og ikkeforskelsbehandling.

1.4. Et centralt aktionsområde inden for en sammenhængende arbejdskraftindvandringspolitik er indrejsepolitikken. I den forbindelse kan fælles bestemmelser lette adgangen for tredjelandsskatsborgere til de europæiske arbejdsmarkeder, men de udgør samtidig også et indgreb i den nationale suverænitet. Derfor skal der i den forbindelse principielt ske en afvejning mellem fordele og ulemper ved en yderligere harmonisering. På nuværende tidspunkt forekommer en fuld harmonisering af indrejsepolitikken hverken fornuftig eller nødvendig.

1.5. Det af Kommissionen fremlagte forslag til en ny ordning for det blå EU-kort går på dette område for langt, da det fjerner medlemsstaternes mulighed for selv og ud fra deres specifikke behov at opretholde tilpassede indrejsemuligheder for højt kvalificerede arbejdstagere. Alligevel er det rigtigt at gøre sit til, at det blå EU-kort i fremtiden i højere grad anvendes, når højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande rejser ind i EU-landene. I lighed med det amerikanske Greencard kan det udgøre et varemærke, som gør EU til en attraktiv indvandringsdestination for højt kvalificerede arbejdstagere.

1.6. Ud fra en samlet betragtning må Kommissionens forslag om en ny ordning for det blå EU-kort vurderes positivt, da det gør det blå EU-kort mere attraktivt som port til EU og navnlig markant letter mobiliteten i EU for indehavere af det blå EU-kort. I den forbindelse hilses det velkommen, at der skabes bedre muligheder for forretningsrelaterede ophold i andre medlemsstater.

1.7. Også lempelsen af reglerne for tildeling er et godt tiltag. Dog bør sænkningen af løntærsklerne undersøges kritisk. Et niveau, der ligger under gennemsnitsindkomsten, afvises for de højt kvalificerede.

1.8. Noget lignende gælder den frivillige mulighed for at erstatte en afsluttende videregående eksamen med tilsvarende erhvervs erfaring. Hvad dette angår, bør forkortelsen af den fornødne sammenlignelige erhvervs erfaring fra fem til tre år tages op til fornyet overvejelse, og det ville i det mindste være nyttigt med henvisninger til, efter hvilke kriterier vurderingen skal ske.

2. Baggrund — Betydningen af højt kvalificerede arbejdstageres indvandring til EU og nødvendigheden af en europæisk strategi for tiltrækning af arbejdskraft

2.1. Migrationspolitikken har forskellige mål. Et er stabiliseringen af arbejdskraftgrundlaget i lande, der er stærkt berørt af demografiske forandringer. Noget andet er at påtage sig det samfundsmæssige ansvar i verden ved at modtage flygtninge. **I lyset af tematikkens mange aspekter koncentrerer denne udtalelse sig om indvandring af højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande.**

2.2. Uden indvandring fra tredjelande vil den demografiske udvikling de næste 20 år føre til en væsentlig nedgang i befolkningen i den arbejdsdygtige alder i EU. Samtidig stiger antallet af ældre markant. En **sådan udvikling rejser store udfordringer** for udformningen af de offentlige budgetter, når færre (netto-)skattebetalere skal finansiere et højere antal (netto-)modtagere af offentlige ydelser. Samtidig truer flaskehalse arbejdsmarkedet.

2.3. For at bevare kontrollen med disse negative følger af den demografiske udvikling er det nødvendigt at trække på den eksisterende arbejdsstyrkes potentiale i EU-medlemsstaterne. I den forbindelse skal der gøres en kraftig indsats, især over for socialt dårligt stillede målgrupper, så de gøres kvalificerede til arbejdsmarkedet. Mobiliteten i EU kan på mellemlang sigt bidrage til at stabilisere arbejdskraftbasen i de lande, der især er berørt af den demografiske udvikling. Denne mobilitet i Europa er endnu ikke udnyttet i det omfang, der vil være retligt og praktisk muligt. Disse to tiltag er dog ikke nok. **Der skal udarbejdes en målrettet og langsigtet strategi til fremme af lovlig indvandring af højt kvalificeret arbejdskraft fra tredjelande.**

2.4. Aktuelt er **situationen på arbejdsmarkedene i de enkelte EU-medlemsstater meget forskelligartet**. Nogle lande oplever mangel på kvalificerede arbejdstagere, mens andre lande har en høj arbejdsløshed. Det bevirker, at efterspørgslen efter arbejdskraft fra andre lande og integrationsmulighederne for indvandrere fra tredjelande også er fundamentalt forskellige. **Derfor har de enkelte lande brug for forskellige strategier for indvandring.**

2.5. Samtidig er det nødvendigt med et styrket samarbejde om at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere til de europæiske arbejdsmarkeder. I modsætning til lavt kvalificerede arbejdstagere har de højt kvalificerede arbejdstagere nemlig også mulighed for at migrere til andre lande, navnlig i det engelsksprogede område, der bejler til disse arbejdstagere, og således befinder Europa sig på dette område i en konkurrencesituation. **Kun 31 % af de højt kvalificerede arbejdstagere, der indvandrer til OECD-landene fra lande uden for EU, vælger at tage til en EU-medlemsstat.** En vigtig hindring for indvandring af højt kvalificerede arbejdstagere i EU er manglende kendskab til landenes sprog. En anden hindring er, at der især uden for Europa ofte er ringe kendskab navnlig til de mindre medlemsstater, og derfor opfattes de helt forkert som mindre attraktive.

2.6. På den baggrund har EU en vigtig opgave med at samle medlemsstaternes aktiviteter for at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande, så indsatsen bliver mere effektiv. Derudover giver det store fordele i konkurrencen om at tiltrække internationalt mobile arbejdstagere, hvis EU's medlemsstater fremstår som et samlet Europa. **For at gøre EU mere attraktivt for højt kvalificerede migranter fra tredjelande er det nødvendigt med en målrettet europæisk strategi for tiltrækning af arbejdstagere**, da det er EU's eneste mulighed for at bevare og styrke sin position i den globale konkurrence om højt kvalificeret arbejdskraft.

2.7. En vellykket europæisk strategi for tiltrækning af arbejdskraft afhænger i høj grad af, i hvilket omfang strategien tager højde for nationale forhold og af, at **EU-medlemsstaterne støtter op om den**. Derfor bør man principielt tilstræbe en bredest mulig konsensus om de pågældende foranstaltninger, også hvad angår den nødvendige retlige ramme for immigration af højt kvalificerede arbejdstagere.

3. Elementerne i en europæisk strategi for tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere

3.1. Inden for rammerne af en fælles strategi til fremme af lovlig indvandring af højt kvalificerede arbejdstagere bør der på europæisk plan udarbejdes foranstaltninger vedrørende **kontakt til og formidling af højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande**. En **europæisk talentdatabank** med EURES som model, hvor kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande, der er interesserede i at indvandre, kan registrere sig med angivelse af kvalifikationer, og gennem hvilken de direkte kan kontakte interesserede arbejdsgivere, forekommer lovende. Derudover bør en europæisk strategi for tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere stille **generel information** om EU til rådighed samt gældende regler for indvandring og arbejdsmarkedssituationen i medlemsstaterne. Derudover skal der tilføjes **en egnet ramme for mobilitet** for arbejdstagere fra tredjelande i EU, en **koordineret procedure til anerkendelse af kvalifikationer** erhvervet i tredjelande samt opbygning af en **gæstfri europæisk kultur**, som modvirker lokalbefolkningens negative holdning til indvandrere. Denne ramme bør udvikles under inddragelse af de nationale og europæiske arbejdsmarkedsparter.

3.2. I den forbindelse skal en strategi til fremme af lovlig indvandring af højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande ikke kun fokusere på personer, der ankommer som færdiguddannede til EU-medlemsstaterne, men også på personer, der først skal gennemføre deres studium eller en del af det her. I den sammenhæng **hilses** de vedtagne lempelser i det **nye EU-direktiv om studie- og forskningsophold (direktiv (EU) 2016/801)** i forbindelse med studerendes bierhverv og muligheden for efter afslutning af studiet at blive mindst ni måneder i landet for at søge arbejde **varmt velkommen**. Derudover skal målrettede informations- og rådgivningstilbud på universiteterne informere studerende fra tredjelande om deres udsigter til arbejde i EU.

3.3. Tredjelandstatsborgere, der er lovligt indrejst i EU, **må ikke diskrimineres**. De bør først og fremmest aflønnes som lokalbefolkningen og svarende til, hvad der er normalt på stedet.

3.4. Ved **henvendelse til færdiguddannede arbejdstagere bør der udvises omtanke**, da mange potentielle afsenderlande selv oplever mangel på højt kvalificerede arbejdstagere. Hjerneflugt fra disse lande bør undgås. Dog kan en forbigående indvandring af arbejdstagere inden for rammerne af hjernemobilitet yde et bidrag til den økonomiske udvikling i disse lande. Det skal i så fald sikres, at en midlertidig tilbagevenden til oprindelseslandet ikke automatisk annullerer den eksisterende arbejdstilladelse i EU-medlemsstaten. Under alle omstændigheder skal en målrettet strategi til tiltrækning af arbejdstagere fra mindre udviklede lande ledsages af udviklingspolitiske foranstaltninger, som bl.a. understøtter oprindelseslandene med at videreudbygge deres uddannelsessystemer. Denne udviklingspolitik skal orienteres mod oprindelseslandenes interesser og må ikke tilsigte at øge mulighederne for yderligere rekruttering af højt kvalificerede arbejdstagere fra disse lande.

3.5. For at dæmpe op for ulovlig indvandring planlægger EU at indgå **målrettede migrationspartnerskaber med de primære oprindelses- og transitlande**. Partnerskaberne skal også tjene til at fremme lovlig migration. Hidtil er migrationspartnerskaberne ikke blevet udnyttet til det formål. Dermed kan der aftales målrettede tiltag til udvikling af højt kvalificerede arbejdstagere i partnerlandene og lempede (eventuelt kvantitativt begrænsede) muligheder for indvandring til Europa. Det giver ligeledes mulighed for at modvirke den ulovlige migration, da en stor andel af de migrationsinteresserede tilbydes et lovligt alternativ, der som hovedregel forudsætter yderligere investeringer i uddannelse, hvilket også kan have positiv indvirkning på det generelle uddannelsesniveau i oprindelseslandene.

4. Behov og afgrænsninger i forbindelse med en fælles indrejsepolitik

4.1. Indrejsepolitikken er en vigtig del af EU's strategi for tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere. Den regulerer ikke blot tilgangen af tredjelandstatsborgere til arbejdsmarkedene i den pågældende medlemsstat, men også indvandrerens mobilitet internt i EU, og hvorvidt familiemedlemmer kan tages med eller komme senere. Disse emner har også stor betydning for EU's evne til at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft fra tredjelande.

4.2. Fastlæggelse af fælles EU-regler for tildeling af opholdstilladelse udgør et omfattende indgreb i landenes nationale suverænitæt. Dette betyder, at indgrebet er desto mere omfattende, jo mere de nationale opholdsretlige rammer harmoniseres, og jo mindre handelfrihed bliver der tilbage til medlemsstaterne. Derfor skal beslutningen om fælles indrejsekriterier tages på baggrund af en grundig afvejning af fordelene ved fælles EU-bestemmelser og de forskellige nationale behov og interesser.

4.3. **Behovet for arbejdskraft fra tredjelande er meget forskelligt fra land til land i EU.** Artikel 79 i TEUF giver mulighed for at fastlægge en fælles indvandringspolitik på EU-plan, men den tilsidesætter ikke medlemsstaternes ret til at fastlægge deres egen nationale indrejsepolitik. I forbindelse med arbejdskraftmigration fra tredjelande tilgodeser de nationale indrejsekriterier som regel bedre de særlige forhold på de nationale arbejdsmarkeder. Arbejdsmarkedstest kan også være af betydning for styringen af arbejdskraftindvandringen og skal fortsat overlades til medlemsstaten.

4.4. **Det er imidlertid tvingende nødvendigt med en fælles ramme,** da EU-medlemsstaternes økonomier i kraft af det indre marked er tæt forbundne. Mange virksomheder har produktionssteder i flere EU-lande og afsætter deres produkter og serviceydelser i hele EU. Derfor har virksomhederne også ofte brug for at ansætte midlertidig arbejdskraft fra tredjelande med særlige kvalifikationer i de forskellige EU-medlemsstater. Når dette ikke falder ind under anvendelsesområdet for direktivet om virksomhedsinternt udstationerede, og den tilknyttede opholdstilladelse ikke berettiger til beskæftigelse i en anden EU-medlemsstat, vanskeliggør dette rekrutteringen af tredjelandstatsborgere. Lignende problemer gør sig gældende for indvandrere, der ønsker at starte egen virksomhed i et EU-land og udøve aktiviteter i flere EU-lande. **Det er absolut nødvendigt at tage hensyn til det mobilitetsbehov, som højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande har.**

5. Erfaringer med det blå EU-kort og behov for reformer

5.1. Det blå EU-kort er sammen med andre instrumenter et vigtigt element i en fælles strategi for tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere. **Kortet giver særdeles gode muligheder for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft fra tredjelande,** da det på lige fod med USA's Greencard kan bruges som instrument til at markedsføre EU som en indvandringsdestination. Samtidig gør kortet det lettere for højt kvalificerede arbejdstagere, der er interesserede i at arbejde i udlandet, at vurdere deres muligheder for at få adgang til de europæiske arbejdsmarkeder, eftersom alle EU-medlemsstater i det mindste anvender samme struktur og kriterier. På samme måde kan kortet bidrage til at fremme indvandring til EU.

5.2. Dog har **det blå EU-kort ikke samme succes i alle EU-medlemsstater.** Hvor det i nogle lande, f.eks. Tyskland, er et vigtigt element i strategien til at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere, benytter andre lande slet ikke eller kun i begrænset omfang kortet og benytter hovedsageligt som førhen de nationale opholdstilladelser. I 2015 blev 14 600 ud af 16 800 nyudstedte blå EU-kort udstedt i Tyskland. Det svarer til en andel på næsten 90 %. Ingen andre EU-medlemsstater udstedte over 1 000 blå EU-kort. I en række EU-lande blev der udstedt under 20 blå EU-kort. Blandt dem er lande med en relativt god situation på arbejdsmarkedet som f.eks. Nederlandene og Sverige.

5.3. Mange af EU-medlemsstaterne benytter heller ikke det blå EU-kort som strategisk instrument til at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande. Dermed tjener det blå EU-kort heller ikke til at markedsføre EU's fælles indrejsepolitik over for højt kvalificerede arbejdstagere, der er interesserede i at arbejde i udlandet, og kortets fulde potentiale udnyttes ikke. På den baggrund har Europa-Kommissionen fremlagt et forslag til reform af det blå EU-kort.

5.4. **Samlet set vurderes Kommissionens forslag til reform af det blå EU-kort som positivt**, da målet er at indbefatte vigtige områder som kortets samspil med de øvrige nationale opholdstilladelser, arbejdstagere fra tredjelandes mobilitet i EU og enklere tildelingskriterier samt foreslå løsninger. **Dog er det hensigtsmæssigt med vigtige tilpasninger.**

5.5. Kommissionens forslag forudsætter, at højt kvalificerede arbejdstagermigranter fra tredjelande ikke længere skal have udstedt andre opholdstilladelser end det blå EU-kort. Undtaget herfra er kun særlige erhvervsgrupper såsom selvstændige erhvervsdrivende og forskere. De stive regler gør det vanskeligt for medlemsstaterne at tilpasse deres indrejsepolitik efter behovet for arbejdskraft og sætte målrettet ind over for særlige flaskehalse. Et **strengt forbud mod andre indrejsemuligheder for højt kvalificerede arbejdstagere er derfor ikke formålstjenligt. Medlemsstaterne skal snarere have mulighed for fortsat at bibeholde deres nationale systemer.**

5.6. **Derfor skal det blå EU-kort forankres stærkere i EU-medlemsstaternes indrejsepolitik.** Til det formål bør der i begrundelsen for direktivet indføjes en passus om, at medlemsstaterne opfordres til at foretrække det blå kort i forhold til nationale opholdstilladelser, når den pågældende ansøger opfylder kriterierne for tildeling. Dermed indskrænkes de enkelte landes handlemuligheder ikke så stærkt som ved et forbud mod andre tilladelser. Derudover skal det bemærkes, at det blå EU-korts succes ikke udelukkende kan opnås gennem tilsvarende bestemmelser i EU-direktivet, men at det kræver en klar accept af det blå EU-kort i EU-medlemsstaterne. Den accept opnås kun, hvis EU-medlemsstaterne opfatter det blå EU-kort som merværdiskabende.

5.7. En sænkning af løntærsklerne er fornuftig, dog går Kommissionens forslag for vidt.

5.7.1. De hidtidige løntærskler på mindst 1,5 gange den gennemsnitlige, årlige bruttoløn, hhv. 1,2 gange i erhverv med mangel på arbejdskraft, kan i enkelte EU-medlemsstater udgøre en hindring, navnlig for de nyuddannede på arbejdsmarkedet. Derfor ses en sænkning af løntærsklerne som et rigtigt skridt, som fagforeningerne dog stiller sig kritisk over for. Efter EØSU's opfattelse bør det sikres, at højt kvalificerede nyuddannede på arbejdsmarkedet under ingen omstændigheder lønnes under gennemsnitslønnen. Tærsklen på 0,8 i Kommissionens forslag er for lav.

5.7.2. Vurderingen er baseret på, at alle beskæftigede indgår i beregningen af den gennemsnitlige bruttoløn, og at højt kvalificerede arbejdstagere, selv nyuddannede i et kvalifikationssvarende job, vil ligge over det gennemsnitlige lønniveau. **Hvis der i medlemsstater er knaphed på kvalificeret arbejdskraft, er det fornuftigt at fastlægge tilsvarende lave løntærskler for udstedelse af det blå EU-kort, men i medlemsstater med høj arbejdsløshed, også blandt højt kvalificerede arbejdstagere, vil højere løntærskler som hovedregel være passende.** Derudover må der ikke skabes en opfattelse af, at det blå EU-kort tjener til at hente »billig« arbejdskraft til EU. Det kan også skade den nødvendige accept af ordningen.

5.7.3. Derudover skal det bemærkes, at direktivet ligesom tidligere ikke klart fastslår, **hvordan den tilgrundliggende gennemsnitsløn fastlægges**, hvilket kan have stor indflydelse på de endeligt fastlagte løntærskler.

5.8. De yderligere planlagte lempelser vedrørende udstedelse af det blå EU-kort hilses velkommen.

5.8.1. Kommissionens forslag om at **nedsætte minimumsperioden** for det ansættelsesforhold, som det blå EU-kort udstedes for, fra 12 til 6 måneder, er et korrekt tiltag, da det giver arbejdsgivere, der er usikre på en højt kvalificeret tredjelandsarbejdstagers faktiske kompetencer, bedre mulighed for at indgå en ansættelseskontrakt, og fordi det fremmer indvandringen.

5.8.2. Også den fortsatte mulighed for at erstatte en kandidateksamen med tilsvarende praktisk erhvervs erfaring vurderes som et positivt tiltag. En nedsættelse af den fornødne sammenlignelige erhvervs erfaring fra fem til tre år bør også overvejes. I den sammenhæng bør der også i det mindste formuleres retningslinjer for, efter hvilke kriterier vurderingen skal foretages, så medlemsstaternes fortolkning ikke divergerer for meget.

5.8.3. Det er **fornuftigt at gøre det blå EU-kort tilgængeligt for tredjelandstatsborgere med ret til beskyttelse**, som opfylder kravene til højt kvalificerede migrantarbejdere, da velkvalificerede flygtninges adgang til arbejdsmarkedet skal gøres lettere.

5.9. De nye bestemmelser vedrørende mobiliteten for indehavere af det blå kort inden for EU er et vigtigt skridt fremad.

5.9.1. Højt kvalificerede arbejdstagere bør, når der er behov for det, også midlertidigt kunne arbejde i andre EU-medlemsstater. Derfor er Kommissionens forslag til klare **bestemmelser vedrørende arbejdsrelaterede ophold i andre EU-medlemsstater** et vigtigt skridt i den rigtige retning. Den foreslåede maksimale varighed på 90 dage inden for en periode på 180 dage bør drøftes med repræsentanter fra erhvervslivet.

5.9.2. Muligheden for efter et år uden ny grundig vurdering af kvalifikationer at ansøge om det blå EU-kort i en anden EU-medlemsstat vil bidrage til at fremme mobiliteten inden for EU.

6. Integrationspolitikken som et vigtigt element i den europæiske strategi for tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere

6.1. For i lyset af den demografiske udvikling at sikre en kvalificeret arbejdsstyrke er det ikke nok at tiltrække kvalificerede arbejdstagere fra tredjestater. De skal snarere **tilbydes gode integrationsudsigter**, så de har mulighed for at udnytte deres fulde potentiale på de europæiske arbejdsmarkeder og beslutte sig for at blive i Europa på længere sigt. Derfor hilses Kommissionens forslag til handlingsplan på integrationsområdet, herunder arbejdsmigration, velkommen.

6.2. Enhver form for ønsket indvandring afspejler også en afvisning af racisme og fremmedhad. Dette er fuldt ud i overensstemmelse med EU's værdier og er et ledende princip for politik og samfund.

6.3. Det er meget positivt, at integrationsplanen også inddrager **tiden før ankomsten til Europa**, da vigtige faktorer for en vellykket integration vedrører tiden før ankomst til værtslandet. Det gælder især sproglige færdigheder. I og med at sprogkurser og andre uddannelses tilbud tilskåret med henblik på en mulig indvandring til EU forbedrer karriereudsigterne i EU, gør de EU mere attraktivt som destination for personer fra tredjelande. Således kan de yde et direkte bidrag til at øge tiltrækningen af arbejdstagere fra tredjelande.

6.4. Selv om integrationsplanen indeholder enkelte tiltag vedrørende højt kvalificerede arbejdstagere, f.eks. et tættere samarbejde om anerkendelse af udenlandske uddannelsesbeviser, er planen grundlæggende rettet mod indvandrergrupper med højere behov for støtte. Det er også berettiget. En fælles strategi for tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande bør derfor omfatte **målrettede integrationstilbud for højt kvalificerede arbejdstagere** ud over den eksisterende integrationsplan. I den sammenhæng henvises der til anbefalingerne fra det europæiske forum for migration fra april 2016.

Bruxelles, den 14. december 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 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser

(COM(2016) 128 final — 2016/0070 (COD))

(2017/C 075/15)

Ordførere: **Vladimíra DRBALOVÁ** og **Ellen NYGREN**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 11.4.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	22.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	180/84/30
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og forslag

1.1. EØSU bifalder Kommissionens engagement i at arbejde for et dybere og mere fair indre marked som en af de højeste prioriteter for dens mandatperiode samt dens indsats for via Kommissionens investeringsplan for Europa at sætte fornyet skub i levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne.

1.2. EØSU støtter Kommissionens beslutning om at indføre håndhævelsesdirektivet 2014/67/EU ⁽¹⁾ for at styrke en fælles fortolkning og gennemførelse af udstationeringsdirektivet 96/71/EF ⁽²⁾.

1.3. Håndhævelsesdirektivet og det foreliggende forslag til en målrettet revision af udstationeringsdirektivet vedrører forskellige aspekter af praksissen med at udstationere arbejdstagere. Ikke alene supplerer de hinanden, de resultater, der forventes af implementeringen af håndhævelsesdirektivet, kunne også give et tydeligere billede af den faktiske situation.

1.4. EØSU støtter i princippet Kommissionens forslag til revision af direktivet om udstationering af arbejdstagere. Princippet om lige løn for lige arbejde samme sted er hjørnestenen i søjlen for sociale rettigheder i EU.

1.5. EØSU mener, at kollektive overenskomster er målestok for lønniveauet.

1.6. EØSU understreger, at arbejdsmarkedsparternes eksklusive rolle ikke er blevet respekteret, og undrer sig over, hvorfor der ikke er blevet gennemført en egentlig høring af disse i overensstemmelse med artikel 154, stk. 2, i EUF-traktaten.

1.7. EØSU hilser det i princippet velkommen, at Kommissionen fastsætter en konkret maksimal varighed af udstationeringen. Begrænsningen til 24 måneder er et skridt i den rigtige retning. En begrænsning til 6 måneder ville stemme bedre overens med de faktiske forhold i virksomhederne.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked »IMI-forordningen« (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 11).

⁽²⁾ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1).

1.8. EØSU opfordrer til, at det i direktivet om udstationering af arbejdstagere præciseres, at direktivet repræsenterer en minimumsstandard, og ikke en maksimumsstandard. Derfor bør retsgrundlaget udvides.

2. Den europæiske politiske ramme

2.1. Den frie bevægelighed for arbejdstagere, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er grundlæggende principper i Den Europæiske Union.

2.2. Arbejdskraftens frie bevægelighed skal holdes adskilt fra den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten). *Arbejdskraftens frie bevægelighed* giver enhver EU-borger ret til frit at flytte til andre medlemsstater for at arbejde og bo der til dette formål og beskytter dem mod forskelsbehandling for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og andre arbejdsvilkår i forhold til den pågældende medlemsstats statsborgere.

2.3. I modsætning hertil giver *den frie udveksling af tjenesteydelser* virksomhederne ret til at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Til dette formål kan de midlertidigt udstationere deres egne arbejdstagere til den anden medlemsstat for at udføre det arbejde, som er nødvendigt for at kunne levere tjenesterne.

2.4. Den 16. december 1996 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union **direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere** som led i udveksling af tjenesteydelser ⁽³⁾.

2.5. Dette direktiv har til formål at forene friheden til at levere tjenesteydelser på tværs af grænserne i henhold til artikel 56 i EUF-traktaten med en passende beskyttelse af rettighederne for arbejdstagere, der til det formål er midlertidigt udstationeret i udlandet.

2.6. I oktober 2010 fremlagde Kommissionen med sin meddelelse »På vej mod en akt for det indre marked — For en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne — 50 forslag med henblik på at blive bedre til at arbejde, iværksætte og handle sammen« ⁽⁴⁾ to forslag, som skulle genskabe borgernes tillid og opbakning, det ene om balancen mellem grundlæggende sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder og økonomiske friheder og det andet om udstationering af arbejdstagere.

2.7. I marts 2010 afleverede de europæiske arbejdsmarkedsparter en rapport ⁽⁵⁾ om konsekvenserne af EU-Domstolens afgørelser, som udstillede deres vidt forskellige syn. Mens BusinessEurope var imod en revision af direktivet (men erkendte behovet for tydeliggørelse af visse aspekter af håndhævelsen), ønskede EFS en tilbundsående ændring.

2.8. I december 2012 offentliggjorde Kommissionen et forslag om håndhævelse af direktiv 96/71/EF. I **håndhævelsesdirektivet** ⁽⁶⁾ etableres der en fælles ramme af passende bestemmelser, foranstaltninger og kontrolmekanismer, der er nødvendige for en bedre og mere ensartet gennemførelse, anvendelse og håndhævelse af direktiv 96/71/EF i praksis, herunder foranstaltninger til at forebygge og straffe omgåelse og misbrug af de gældende regler. Det sørger samtidig for garanti for beskyttelse af udstationerede arbejdstageres rettigheder og fjernelse af ubegrundede hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser.

2.9. Fristen for omsættelse af håndhævelsesdirektivet var den 18. juni 2016, og senest den 18. juni 2019 skal Kommissionen fremlægge en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet og EØSU om direktivets anvendelse og gennemførelse samt — der hvor det er nødvendigt — foreslå ændringer. Som led i gennemgangen skal Kommissionen efter høring af medlemsstaterne og de europæiske arbejdsmarkedsparter vurdere samtlige indførte og anvendte tiltag, ud fra om de er passende og hensigtsmæssige, herunder hvorvidt de tilgængelige data om udstationering er passende.

⁽³⁾ Se fodnote 2.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 608 endelig/2.

⁽⁵⁾ Teksten blev forelagt under konferencen om udstationering af arbejdstagere og arbejdstagerrettigheder, som blev afholdt af det spanske formandskab den 23. marts 2010 i Oviedo. Drøftelserne afslørede atter, at der var meningsforskelle blandt de berørte parter.

⁽⁶⁾ Se fodnote 1.

3. Forslag om en målrettet revision af udstationeringsdirektivet

3.1. Ifølge de senest tilgængelige data var der i EU over 1,9 mio. udstationeringer i 2014, som berørte 0,7 % ⁽⁷⁾ af EU's samlede arbejdsstyrke. Dette udgør en stigning på 10,3 % i forhold til 2013 og 44,4 % i forhold til 2010. Disse tal er baseret på antallet af A1-attester, som er udstedt af de nationale socialsikringsmyndigheder. Antallet af ikkeregistrerede, de facto-udstationerede arbejdstagere er ikke kendt.

3.2. Udstationeringsdirektivet fra 1996 fastsætter EU's lovgivningsrammer for opnå en egentlig og rimelig balance mellem målene om at fremme og lette den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, beskytte udstationerede arbejdstagere og sikre lige vilkår for nationale og udenlandske konkurrenter.

3.3. Kommissionen har nu præsenteret et forslag om en målrettet revision af dette direktiv både for at gøre noget ved unfair praksis ⁽⁸⁾ og for at fremme princippet om, at det samme arbejde på samme sted bør aflønnes på samme måde.

3.4. Forslaget blev fremlagt inden fristen for omsættelse af håndhævelsesdirektivet fra 2014, og inden det var muligt at foretage en evaluering af dets gennemførelse. Mange af udfordringerne vedrørende udstationering af arbejdstagere har fortsat at gøre med en utilstrækkelig håndhævelse og manglen på kontrol i medlemsstaterne. Hovedmålet med den foreslåede revision er imidlertid at præcisere princippet om lige aflønning, hvilket kun kan opfyldes med en revision af direktiv 96/71/EF.

3.5. I den forbindelse havde EØSU allerede anerkendt, at en effektiv gennemførelse af direktivet om udstationering ikke bør »forhindre en delvis revision af direktivet om udstationering af arbejdstagere med henblik på en konsekvent anvendelse af arbejdspladsprincippet, hvorved det skulle blive muligt ved lov at vedtage, at der altid skal gælde de samme arbejds- og lønvilkår for det samme arbejde på den samme arbejdsplads« ⁽⁹⁾.

3.6. Forslaget blev præsenteret uden forudgående høring af de europæiske arbejdsmarkedsparter, som sendte et fælles brev til Kommissionen med anmodning at blive hørt på behørig vis i overensstemmelse med artikel 154, stk. 2, i EUF-traktaten.

3.7. Offentliggørelsen af Kommissionens forslag har affødt divergerende synspunkter, som har splittet medlemsstaterne, arbejdsmarkedsparterne og virksomhederne. Forslaget til direktiv bør ikke underminere konkurrenceevnen eller skabe nye barrierer for grænseoverskridende tjenesteydere. Revisionen bør på én og samme tid garantere fair konkurrence i det indre marked og forhindre forskelsbehandling mellem arbejdstagere på grundlag af nationalitet.

3.8. I overensstemmelse med protokol nr. 2 til traktaterne ⁽¹⁰⁾ sendte 14 nationale parlamenter begrundede udtalelser til Kommissionen om, at Kommissionens forslag om revision af udstationeringsdirektivet ikke var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og udløste dermed gult kort-proceduren. Efter en ny gennemgang i forhold til nærhedsprincippet konkluderede Kommissionen ⁽¹¹⁾ den 20. juli, at forslaget om en målrettet revision af direktiv 96/71/EF er i overensstemmelse med nærhedsprincippet som fastlagt i artikel 5, stk. 3, i EU-traktaten, og at det ikke var nødvendigt hverken at ændre det eller at trække det tilbage. Kommissionen opretholdt derfor forslaget.

3.9. En del af erhvervslivet mener, at forslaget strider imod proportionalitetsprincippet. Det er nogle virksomheders opfattelse, at de foreslåede ændringer vil føre til lovgivningsmæssig usikkerhed og yderligere administrative byrder. De mener, at revisionen i særlig grad vil kunne berøre virksomheder fra medlemsstater med lavere lønniveau, som agter at levere grænseoverskridende tjenesteydelser i det indre marked, og at dette strider imod hensigten om og indsatsen for at styrke konvergen i EU.

⁽⁷⁾ Se Kommissionens rapport »Posting of workers — Report on A1 portable documents issued in 2014« offentliggjort i december 2015. Det skal tages i betragtning, at situationen varierer fra land til land, og 0,7 % er blot et gennemsnit. Realiteten svinger mellem 0,5 % og 3,6 %, og konsekvenserne er ligeledes forskellige fra medlemsstat til medlemsstat.

⁽⁸⁾ EØSU's udtalelse om en mere fair arbejdskraftmobilitet i EU, vedtaget den 27. april 2016 (EUT C 264 af 20.7.2016, s. 11).

⁽⁹⁾ EØSU's udtalelse om det indre markeds sociale dimension, vedtaget den 14. juli 2010, punkt 1.7 (EUT C 44 af 11.2.2011, s. 90).

⁽¹⁰⁾ Protokol nr. 2 til traktaterne om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

⁽¹¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter om forslag til direktiv om ændring af direktivet om udstationering af arbejdstagere for så vidt angår nærhedsprincippet, jf. protokol nr. 2, COM(2016) 505 final af 20. juli 2016.

3.10. Andre, herunder fagforeningerne, mener, at den foreslåede revision — og navnlig ideen om »samme løn for det samme arbejde på det samme sted« — vil skabe lige konkurrencevilkår for virksomhederne og mere ensartede rettigheder for arbejdstagerne i EU. Det vil også styrke den opadgående konvergensproces inden for EU ved bl.a. at fjerne lønforskelle mellem arbejdstagere fra henholdsvis de nye og gamle medlemsstater.

3.11. Kommissionens forslag blev ledsaget af en konsekvensanalyse⁽¹²⁾, hvoraf det fremgår, at de foreslåede tiltag for anvendelse af det reviderede direktiv vil kunne få forskellige virkninger for forskellige medlemsstater, sektorer og virksomheder, og at de meget begrænsede data om udstationering af arbejdstagere er et vedblivende problem.

3.12. I 2010 offentliggjorde Eurofound en rapport om udstationerede arbejdstagere i EU⁽¹³⁾, som undersøgte dette fænomen i EU's medlemsstater og Norge. Rapporten kortlægger de eksisterende informationskilder om antallet af udstationeringer og giver tal for de lande, hvor der er tilgængelige oplysninger. Eurofound's research viser, at der er en mangel på data om det samlede antal udstationerede arbejdstagere rundt omkring i EU og om, hvad der karakteriserer disse.

3.13. Eurofound's rapport er blevet efterfulgt af to nyere forskningsarbejder om en mere fair mobilitet på arbejdsmarkedet: »Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers« og »Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union«⁽¹⁴⁾.

4. Vigtigste ændringer i den foreslåede revision af direktiv 96/71/EF

4.1. Aflønning

4.1.1. Kommissionen foreslår at lade henvisningen til »mindsteløn« erstattes af en henvisning til »aflønning«. Ifølge Kommissionens forslag dækker »aflønning« over alle lønelementer, som er obligatoriske i værtsmedlemsstaten.

4.1.2. Kommissionen fremlagde forslaget som reaktion på flere anmodninger om handling i forhold til årsagerne til lønforskelle. Ifølge Kommissionen er der en markant forskel mellem de vilkår, der anvendes for lokale arbejdstagere, og dem, der anvendes for udstationerede arbejdstagere. Ifølge den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget, anslås lønforskellene mellem udstationerede og lokale arbejdstagere til at ligge mellem 10 % og 50 % afhængigt af land og sektor. Differentierede aflønningsregler skævvrider konkurrencevilkårene virksomhederne imellem. Konceptet »mindsteløn« er forskelligt fra de obligatoriske regler, der anvendes for lokale arbejdstagere.

4.1.3. Ifølge Kommissionen kan konceptet »aflønning« derfor i højere grad bidrage til at skabe lige konkurrencevilkår på det indre marked for tjenesteydelser. Konceptet »aflønning« omfatter alle elementer, som udbetales til lokale arbejdstagere, forudsat at de er fastlagt ved lov, ved kollektive aftaler, der generelt finder anvendelse i alle lignende virksomheder i det geografiske område og inden for det pågældende erhverv eller den pågældende branche, og/eller, hvis der ikke findes en sådan ordning, ved kollektive aftaler, der er blevet indgået af de mest repræsentative arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer på nationalt plan, og som anvendes på hele det nationale område. »Aflønning« kunne inkludere nogle elementer, der ikke er inkluderet i konceptet »mindsteløn«, såsom anciennitetstillæg, tillæg for snavset, udmattende eller farligt arbejde, kvalitetsbonus, bonus for trettende måned, transportomkostninger, spisekuponer — selv om de fleste lande allerede har inkluderet flere af disse elementer i »mindstelønnen«.

⁽¹²⁾ Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD(2016) 52 final af 8. marts 2016 (foreligger ikke på dansk).

⁽¹³⁾ Eurofound-rapport: »Posted workers in the European Union«, Roberto Pedersini og Massimo Pallini, offentliggjort i 2010.

⁽¹⁴⁾ De første resultater af begge forskningsprojekter blev præsenteret på EØSU's arbejdsmarkedsobservatoriums konference »Towards a fairer mobility within the EU«, der blev afholdt den 28. september 2016. Se Eurofound (2016) EurWORK »Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers« og Eurofound (2016) »Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union«.

4.1.4. Ifølge Kommissionen vil indførelsen af konceptet »aflønning« bidrage til at styrke klarheden med hensyn til de elementer, der indgår i aflønningen, og afhjælpe de nuværende forskelligheder på tværs af sektorerne vedrørende den obligatoriske anvendelse af kollektive aftaler. Konceptet aflønning bør endvidere fjerne enhver usikkerhed med hensyn til det lønniveau, som skal garanteres udstationerede arbejdstagere. Forslaget til revision tilstræber en kodificering af EU-Domstolens sag C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto* og vil dermed øge retssikkerheden for arbejdstagere og virksomheder betydeligt ⁽¹⁵⁾.

4.1.5. Kommissionen bemærker, at forslaget ikke vil påvirke medlemsstaternes kompetencer og traditioner med hensyn til lønfastsættelse, og at den stærke selvstændige rolle for arbejdsmarkedets parter respekteres. I denne sammenhæng er det bekymrende, at Kommissionen foreslår at fjerne passagen i det nuværende direktiv om, at »mindsteløn (defineres) i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er udstationeret«. Denne bestemmelse er vigtig for at respektere de forskellige nationale systemer for arbejdsmarkedsrelationer.

4.1.6. I forbindelse med dette direktiv defineres begrebet aflønning i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler og/eller praksis i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er udstationeret.

4.1.7. Dette direktiv forhindrer ikke, at der anvendes arbejdsbetingelser og -vilkår i værtsmedlemsstaten eller i den udstationerede arbejdstagers hjemland, som er mere fordelagtige for arbejdstagerne, navnlig gennem udøvelsen af arbejdstagernes og arbejdsgivernes grundlæggende ret til at forhandle og indgå kollektive aftaler på det relevante niveau, tage kollektive skridt, herunder strejke, for at forsvare deres interesser, beskytte arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår, herunder retten til ligebehandling.

4.1.8. Medlemsstaterne er for at sikre en korrekt gennemførelse af håndhævelsesdirektivet forpligtede til på en enkelt hjemmeside at offentliggøre oplysninger om de beskæftigelsesbetingelser og -vilkår, der gælder for arbejdstagere, der udstationeres på deres område. Eventuelle nye forslag bør ikke påvirke denne proces i negativ retning.

4.1.9. EØSU's medlemmer har indgående diskuteret spørgsmålet om »aflønning« under inddragelse af alle dette koncepts implikationer.

4.1.10. Nogle medlemmer mener, at det nyintroducerede koncept er den eneste måde, hvorpå man kan sikre lige arbejdsvilkår for både udstationerede og lokale arbejdstagere, eliminere lønforskellene og sikre lige konkurrencevilkår for virksomhederne. For at garantere, at princippet om lige aflønning slår fuldt igennem, skal kollektive aftaler, der er gældende for arbejdspladsen, respekteres, uanset om de finder generel eller almindelig anvendelse.

4.1.11. Andre medlemmer mener, at indførelsen af dette nye princip kan resultere i en forringet retssikkerhed og -tydelighed og i øgede administrative og økonomiske byrder. Enhver diskussion om udstationering bør tage højde for det forhold, at situationen ikke er den samme for udenlandske og indenlandske virksomheder. En udenlandsk tjenesteudbyder, som ønsker at udstationere arbejdstagere, har supplerende omkostninger alene på grund af, at der leveres tjenesteydelser i en anden medlemsstat — supplerende driftsomkostninger ⁽¹⁶⁾ og indirekte udstationeringsrelaterede arbejdskraftomkostninger ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ I sag C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto* af 12. februar 2015 slog EU-Domstolen fast, at »mindsteløn« ikke kan være afhængig af den udstationerede arbejdsgivers frie valg, udelukkende med det formål at tilbyde lavere lønomkostninger end omkostningerne til lokal arbejdskraft. Domstolen slog endvidere fast, at dagpenge, der udgør godtgørelse for at skulle være væk hjemmefra, også skal udbetales til udstationerede arbejdstagere på samme niveau som til lokale arbejdstagere i en lignende situation. Domstolen afviser derfor påstanden om, at en arbejdsgiver uanset de berørte arbejdstagers kvalifikationer og anciennitet kan anvende den laveste lønklasse.

⁽¹⁶⁾ Indirekte omkostninger: omkostninger forbundet med at sætte sig ind i administrative krav og regler i andre medlemsstater, f.eks. notifikationsprocedurer, oversættelse af dokumenter, samarbejde med tilsynsmyndigheder.

⁽¹⁷⁾ Denne indirekte udstationeringsrelaterede arbejdskraftomkostning kan være på op til 32 %. Dette er blandt de indledende resultater af en pilotundersøgelse om arbejdskraftomkostninger i forbindelse med grænseoverskridende tjenesteydelser (»Labour cost in cross-border services«), udført af Dr. Marek Benio fra Department of Public Economy and Administration ved Krakow University of Economics. Disse resultater blev præsenteret på EØSU's arbejdsmarkedsobservatoriums konference »Towards a fairer mobility within the EU«, der blev afholdt den 28. september 2016.

4.2. Udstationering på over 24 måneder

4.2.1. Kommissionen forholder sig til spørgsmålet om udstationeringens varighed ved at fremlægge et forslag om, at når udstationeringens forventede eller faktiske varighed overstiger 24 måneder, skal den medlemsstat, til hvis område en arbejdstager er udstationeret, anses for at være det land, hvori arbejdstagerens arbejde sædvanligvis udføres. Dette skal gælde fra den første dag, hvor udstationeringen faktisk overstiger 24 måneder. Kommissionen indfører endvidere en kumuleret varighed af udstationeringsperioderne i tilfælde, hvor arbejdstagerne udskiftes.

4.2.2. Det oprindelige direktiv fastsætter ingen fast grænse og fastslår, at med henblik på anvendelsen af direktivet forstås ved en »udstationeret arbejdstager« enhver arbejdstager, der i en *bestemt periode* udfører arbejde på en anden medlemsstats område end den, hvor arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde.

4.2.3. EØSU går i princippet ind for, at direktivet om udstationering af arbejdstagere skal omfatte en bestemmelse om begrænsning af udstationeringsperioden. I praksis har langvarige eller tilbagevendende udstationeringer og endog flerårige kædeudstationeringer stået på dagsordenen. Efter EØSU's opfattelse er begrænsningen til 24 måneder ikke hensigtsmæssig. Der bør fastsættes en betydeligt kortere periode som maksimum. Den gennemsnitlige varighed af udstationeringer i 2014 var endog kortere end fire måneder (103 dage). Derfor ville en kumulationsregel, som først gælder ved udløbet af en udstationeringsperiode på 6 måneder, være virkningsløs. Udstationeringens maksimale varighed bør begrænses til i alt 6 måneder.

4.2.4. EØSU opfordrer derfor til indførelse af en bestemmelse om, at udstationeringsperioden tælles sammen fra den første dag. For at undgå at bestemmelsen ikke fører til andet end en udskiftning af udsendte arbejdstagere, er det vigtigt, at referencepunktet herfor er den konkrete arbejdsplads. I den forbindelse skal arbejdsgiveren være forpligtet til at sikre gennemsigtighed om arbejdspladserne og bl.a. informere arbejdstagerne og de kompetente myndigheder om, hvor mange arbejdstagere der tidligere har været beskæftiget på den pågældende arbejdsplads, og hvor længe.

4.2.5. EØSU hilser det velkommen, at det ved overskridelse af den maksimale udstationeringsperiode i princippet er værtslandets arbejdsret, der gælder. EØSU anser det imidlertid for problematisk, at der i betragtning 8 henvises til Rom I-forordningen (»Arbejdstageren vil navnlig være omfattet af beskyttelsen og fordelene i henhold til Rom I-forordningen«). I henhold til Rom I-forordningens artikel 8 er individuelle arbejdsaftaler undergivet loven i det land, som parterne har aftalt.

4.3. Underentreprise

4.3.1. Kommissionens forslag giver medlemsstaterne mulighed for at anvende samme betingelser for arbejdstagere i en underentreprisekæde som dem, der gælder for hovedkontrahentens arbejdstagere. Disse betingelser skal anvendes på samme vis for både nationale og grænseoverskridende underkontrahenter i overensstemmelse med princippet om ikkediskrimination.

4.3.2. Der er betydelige forskelle mellem love, regler og administrative bestemmelser eller kollektive aftaler, der finder anvendelse i medlemsstaterne for at sikre, at underentreprise ikke giver virksomheder mulighed for at undgå regler, der sikrer visse arbejds- og ansættelsesvilkår vedrørende aflønning. Der er ingen evidens, der viser, hvor mange medlemsstater der allerede anvender et sådant system, og Kommissionen har ikke som led i sin konsekvensanalyse fremlagt nogen tilbundsående analyse af de mulige konsekvenser af sådanne regler.

4.3.3. Imidlertid kunne det, for at gøre denne del af forslaget reelt effektivt, være hensigtsmæssigt at foretage en henvisning til solidarisk ansvar i hele underentreprisekæden, således som indført ved artikel 12 i håndhævelsesdirektivet⁽¹⁸⁾.

4.3.4. Dertil kommer, at formuleringen »visse arbejds- og ansættelsesvilkår vedrørende aflønning« er vag og vil afstedkomme retsusikkerhed, divergerende fortolkninger og en mulig konflikt med andre dele af direktivet. Der ville tillige være sammenligningsproblemer og mange andre rent praktiske problemer, såsom adgangen til information (også i forbindelse med regeringernes pligt til at offentliggøre sådanne oplysninger i henhold til artikel 5 i direktiv 2014/67/EU og forekomsten af kollektive aftaler).

4.3.5. Det er endvidere uklart, hvordan Kommissionen vil definere og anvende ikkediskriminations- og proportionalitetstests for sådanne bestemmelser.

⁽¹⁸⁾ Artikel 12 i direktiv 2014/67/EU om underkontrahentansvar (se fodnote 1).

4.3.6. Det vil også være nødvendigt at indføre passende bestemmelser for at verificere underkontrahenters reelle selvstændige status i overensstemmelse med medlemsstaternes standarder.

4.4. Vikarbureau tjenester

4.4.1. Kommissionen indfører en ny forpligtelse for medlemsstaterne ved at tilføje et nyt stykke, der fastsætter betingelserne for de i direktivets artikel 1, stk. 3, litra c), omhandlede arbejdstagere, dvs. arbejdstagere, der stilles til rådighed af et vikarbureau, der er etableret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor brugervirksomheden er etableret. De i artikel 1, stk. 3, litra c), omhandlede virksomheder skal sikre udstationerede arbejdstagere de samme vilkår, der i henhold til artikel 5 i direktiv 2008/104/EF om vikararbejde⁽¹⁹⁾ finder anvendelse på vikaransatte, der stilles til rådighed af vikarbureauer, der er etableret i den medlemsstat, hvor arbejdet udføres.

4.4.2. EØSU mener ikke, at denne nye bestemmelse er nødvendig, eftersom det oprindelige udstationeringsdirektiv allerede indeholdt en sådan mulighed i artikel 3, stk. 9. Medlemsstaterne kan bestemme, at de i artikel 1, stk. 1, omhandlede virksomheder skal sikre arbejdstagere efter artikel 1, stk. 3, litra c), de samme vilkår, som dem, der gælder for vikarer i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres. Muligheden for at anvende direktiv 2008/104/EF er allerede udnyttet af hovedparten af værtslandene.

4.4.3. EØSU mener, at Kommissionen bør holde sig til den eksisterende ordning. Det bør tages i betragtning, at bestemmelserne i direktiv 2008/104/EF gælder situationen i de forskellige medlemsstater, mens direktiv 96/71/EF vedrører grænseoverskridende aktiviteter. Dette blev anerkendt af Kommissionen selv i rapporten om gennemførelsen af direktiv 2008/104/EF om vikararbejde⁽²⁰⁾.

4.4.4. EØSU pointerer, at artikel 5 i direktiv 2008/104/EF er meget bredere end artikel 3, stk. 9, i direktiv 96/71/EF, og at dette på paradoks vis kunne føre til forskellige betingelser for udstationering af arbejdstagere i henhold til artikel 1, stk. 3, litra a), b) og c), i de gældende bestemmelser.

5. Yderligere tiltag

5.1. Kommissionen bør tilskynde medlemsstaterne til at omsætte direktiv 2014/67/EF⁽²¹⁾, hvis de endnu ikke har gjort dette, og sikre, at alle medlemsstater implementerer det behørigt. Efter to år bør Kommissionen evaluere dets virkning og fastslå, om de vedtagne tiltag har udmøntet sig i en passende og effektiv implementering og håndhævelse, da dette er nøgleelementerne i beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres rettigheder og sikringen af lige konkurrencevilkår for tjenesteudbydere.

5.2. Kommissionen bør levere en tilbundsående analyse af situationen i de forskellige EU-medlemsstater samt reel kvantitativ information om udstationerede arbejdstagere og metoderne til gennemførelse og håndhævelse af det eksisterende direktiv.

5.3. Rådigheden over pålidelige data om udstationerede arbejdstagere er en betingelse for en effektiv debat om deres specifikke karakteristika og behov for beskyttelse.

5.4. Hvis Kommissionen ønsker at sikre fair konkurrence, bør dens næste skridt også fokusere på bekæmpelse af svigagtig praksis og eliminering af ulovligt og sort arbejde, navnlig misbrug i form af skuffeselskaber.

5.5. Kommissionen bør sætte mere fart i den økonomiske og sociale opadgående konvergens i EU, samtidig med at der sikres fair mobilitet for arbejdstagere som led i levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne.

5.6. Kommissionen bør høre arbejdsmarkedets parter, anerkende deres autonomi og respektere kollektive aftaler, som er relevante i denne forbindelse.

⁽¹⁹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19. november 2008 om vikararbejde (EUT L 327 af 5.12.2008, s. 9).

⁽²⁰⁾ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om gennemførelse af direktiv 2008/104/EF om vikararbejde, COM(2014) 176 final.

⁽²¹⁾ Se fodnote 1.

5.7. EØSU slår til lyd for, at det i forbindelse med revisionen præciseres, at direktivet om udstationering af arbejdstagere ikke er et rent indre markedsinstrument, men et instrument til beskyttelse af arbejdstagere. Dette kræver en udvidelse af retsgrundlaget til også at omfatte den social- og arbejdsmarkedspolitiske lovgivning (EUF-traktatens artikel 153 og 155). Revisionen af direktivet skal også rette den fejlfortolkning af direktivet som maksimumstandard, der er opstået gennem en række af Domstolens domme (Laval, Rüffert, Kommissionens sag mod Luxembourg), og genetablere direktivets karakter som minimumsstandard.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

Følgende modudtalelse opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne, men blev forkastet under debatten:

Modudtalelse:

Hele udtalelsen erstattes af følgende (begrundelse til sidst i dokumentet):

1. Konklusioner og forslag

1.1. EØSU bifalder Kommissionens engagement i at arbejde for et dybere og mere fair indre marked som en af de højeste prioriteter for dens mandatperiode samt dens indsats for via Kommissionens investeringsplan for Europa at sætte fornyet skub i levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne.

1.2. EØSU støtter Kommissionens beslutning om at indføre håndhævelsesdirektivet 2014/67/EU ⁽¹⁾ for at styrke en fælles fortolkning og gennemførelse af udstationeringsdirektivet 96/71/EF ⁽²⁾, som ikke desto mindre er et velafbalanceret instrument til at sikre såvel retten til at levere tjenesteydelser som udstationerede arbejdstageres rettigheder.

1.3. Håndhævelsesdirektivet og det foreliggende forslag til en målrettet revision af udstationeringsdirektivet vedrører forskellige aspekter af praksissen med at udstationere arbejdstagere. Ikke alene supplerer de hinanden, de resultater, der forventes af implementeringen af håndhævelsesdirektivet, kunne også give et tydeligere billede af den faktiske situation.

1.4. Ikke alle medlemsstater har til dato fuldført direktivets omsættelse. EØSU forventer, at Kommissionens rapport, som skal foreligge senest den 18. juni 2019, giver en pålidelig oversigt over anvendelsen og implementeringen af direktivet. Visse EØSU-medlemmer anbefaler, at man afventer denne rapport, inden der foreslås eventuelle yderligere ændringer.

1.5. Visse EØSU-medlemmer finder, at den målrettede revision er forhastet og ikke overholder princippet om bedre lovgivning. En sådan tilgang kan føre til, at omsættelsen af 2014-direktivet bremses, da håndhævelsesforanstaltninger vil blive blandet sammen med de nye forslag.

1.6. Det er EØSU's opfattelse, at der fortsat er mangel på evidens om udstationering i Europa, og dette kan give anledning til tvivl med hensyn til proportionalitetsprincippet — nemlig om, hvorvidt den konsekvensanalyse, der ledsager den foreslåede revision, giver et tydeligt billede af den reelle situation.

1.7. Hvis man indfører nye ændringer på grundlag af en meget letbetet konsekvensanalyse og utilstrækkelige data, og uden at man tager de forskellige økonomiske udviklingsniveauer i EU i betragtning, kan det kun føre til ny splittelse mellem medlemsstaterne og underminere Kommissionens indsats for at fremme konvergens, integration og tillid i Europa.

1.8. EØSU understreger, at arbejdsmarkedsparternes eksklusive rolle ikke er blevet respekteret, og undrer sig over, hvorfor der ikke er blevet gennemført en egentlig høring af disse i overensstemmelse med artikel 154, stk. 2, i EUF-traktaten.

1.9. Et afgørende aspekt af den målrettede revision, som Kommissionen har foreslået, er fortsat konceptet »aflønning«. Det er ikke kun EØSU's medlemmer, der i denne forbindelse mener, at man grundigt skal gentænke både konceptet »mindsteløn«, således som tydeliggjort af retspraksis, og en ny måde at beregne aflønningen. Visse medlemmer anser denne nye tilgang for at være et middel til at forbedre og sikre de samme betingelser for udstationerede arbejdstagere som for lokale arbejdstagere. Samtidig finder andre medlemmer, at dette forslag ikke er passende for realiteterne i erhvervslivet, da det skaber usikkerhed og større administrative og økonomiske byrder for virksomhederne.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (»IMI-forordningen«) (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 11).

⁽²⁾ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1).

1.10. EØSU er ikke overbevist om behovet for at indføre præcise regler vedrørende udstationeringsperioders varighed. Erfaringerne viser, at overordentlig lange udstationeringsperioder i realiteten ikke udgør et større problem for europæisk erhvervsliv.

2. Den europæiske politiske ramme

2.1. Den frie bevægelighed for arbejdstagere, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er grundlæggende principper i Den Europæiske Union.

2.2. Arbejdskraftens frie bevægelighed skal holdes adskilt fra den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten). Arbejdskraftens frie bevægelighed giver enhver EU-borger ret til frit at flytte til andre medlemsstater for at arbejde og bo der til dette formål og beskytter dem mod forskelsbehandling for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og andre arbejdsvilkår i forhold til den pågældende medlemsstats statsborgere.

2.3. I modsætning hertil giver den frie udveksling af tjenesteydelser virksomhederne ret til at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Til dette formål kan de midlertidigt udstationere deres egne arbejdstagere til den anden medlemsstat for at udføre det arbejde, som er nødvendigt for at kunne levere tjenesterne.

2.4. Den 16. december 1996 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union **direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser** ⁽³⁾.

2.5. Dette direktiv har til formål at forene friheden til at levere tjenesteydelser på tværs af grænserne i henhold til artikel 56 i EUF-traktaten med en passende beskyttelse af rettighederne for arbejdstagere, der til det formål er midlertidigt udstationeret i udlandet.

2.6. I oktober 2010 fremlagde Kommissionen med sin meddelelse »På vej mod en akt for det indre marked — For en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne — 50 forslag med henblik på at blive bedre til at arbejde, iværksætte og handle sammen« ⁽⁴⁾ to forslag, som skulle genskabe borgernes tillid og opbakning, det ene om balancen mellem grundlæggende sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder og økonomiske friheder og det andet om udstationering af arbejdstagere.

2.7. I marts 2010 afleverede de europæiske arbejdsmarkedsparter en rapport ⁽⁵⁾ om konsekvenserne af EU-Domstolens afgørelser, som udstillede deres vidt forskellige syn. Mens BusinessEurope var imod en revision af direktivet (men erkendte behovet for tydeliggørelse af visse aspekter af håndhævelsen), ønskede EFS en tilbundsående ændring.

2.8. I december 2012 offentliggjorde Kommissionen et forslag om håndhævelse af direktiv 96/71/EF. I **håndhævelsesdirektivet** ⁽⁶⁾ etableres der en fælles ramme af passende bestemmelser, foranstaltninger og kontrolmekanismer, der er nødvendige for en bedre og mere ensartet gennemførelse, anvendelse og håndhævelse af direktiv 96/71/EF i praksis, herunder foranstaltninger til at forebygge og straffe omgåelse og misbrug af de gældende regler. Det sørger samtidig for garanti for beskyttelse af udstationerede arbejdstagers rettigheder og fjernelse af ubegrundede hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser.

2.9. Fristen for omsættelse af håndhævelsedirektivet var den 18. juni 2016, og senest den 18. juni 2019 skal Kommissionen fremlægge en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet og EØSU om direktivets anvendelse og gennemførelse samt — der hvor det er nødvendigt — foreslå ændringer. Som led i gennemgangen skal Kommissionen efter høring af medlemsstaterne og de europæiske arbejdsmarkedsparter vurdere samtlige indførte og anvendte tiltag, ud fra om de er passende og hensigtsmæssige, herunder hvorvidt de tilgængelige data om udstationering er passende.

⁽³⁾ Se fodnote 2.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 608 endelig/2.

⁽⁵⁾ Teksten blev forelagt under konferencen om udstationering af arbejdstagere og arbejdstagerrettigheder, som blev afholdt af det spanske formandskab den 23. marts 2010 i Oviedo. Drøftelserne afslørede atter, at der var meningsforskelle blandt de berørte parter.

⁽⁶⁾ Se fodnote 1.

3. Forslag om en målrettet revision af udstationeringsdirektivet

3.1. Ifølge de senest tilgængelige data var der i EU over 1,9 mio. udstationeringer i 2014, som berørte 0,7 % ⁽⁷⁾ af EU's samlede arbejdsstyrke. Dette udgør en stigning på 10,3 % i forhold til 2013 og 44,4 % i forhold til 2010. Disse tal er baseret på antallet af A1-attester, som er udstedt af de nationale socialsikringsmyndigheder. Antallet af ikkeregistrerede, de facto-udstationerede arbejdstagere er ikke kendt.

3.2. Udstationeringsdirektivet fra 1996 fastsætter EU's lovgivningsrammer for opnå en egentlig og rimelig balance mellem målene om at fremme og lette den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, beskytte udstationerede arbejdstagere og sikre lige vilkår for nationale og udenlandske konkurrenter.

3.3. Imidlertid har Kommissionen nu præsenteret et forslag om en målrettet revision af dette direktiv både for at gøre noget ved unfair praksis ⁽⁸⁾ og for at fremme princippet om, at det samme arbejde på samme sted bør aflønnes på samme måde.

3.4. Forslaget blev fremlagt inden fristen for omsættelse af håndhævelsesdirektivet fra 2014, og inden det var muligt at foretage en evaluering af dets gennemførelse. Mange af udfordringerne vedrørende udstationering af arbejdstagere har fortsat at gøre med en utilstrækkelig håndhævelse og manglen på kontrol i medlemsstaterne.

3.5. Forslaget blev også præsenteret uden forudgående høring af de europæiske arbejdsmarkedsparter, som sendte et fælles brev til Kommissionen med anmodning at blive hørt på behørig vis i overensstemmelse med artikel 154, stk. 2, i EUF-traktaten. »Vi skriver nu for at opfordre Kommissionen til at tage sig den fornødne tid til på passende vis at høre arbejdsmarkedets parter, inden den fremsætter sit forslag.« ⁽⁹⁾

3.6. Offentliggørelsen af Kommissionens forslag har affødt divergerende synspunkter, som har splittet medlemsstaterne, arbejdsmarkedsparterne og virksomhederne. Forslaget til direktiv bør ikke underminere konkurrenceevnen eller skabe nye barrierer for grænseoverskridende tjenesteydere.

3.7. I overensstemmelse med protokol nr. 2 til traktaterne ⁽¹⁰⁾ sendte 14 nationale parlamenter begrundede udtalelser til Kommissionen om, at Kommissionens forslag om revision af udstationeringsdirektivet ikke var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og udløste dermed gult kort-proceduren. Efter en ny gennemgang i forhold til nærhedsprincippet konkluderede Kommissionen ⁽¹¹⁾ den 20. juli, at forslaget om en målrettet revision af direktiv 96/71/EF er i overensstemmelse med nærhedsprincippet som fastlagt i artikel 5, stk. 3, i EU-traktaten, og at det ikke var nødvendigt hverken at ændre det eller at trække det tilbage. Kommissionen opretholdt derfor forslaget.

3.8. En del af erhvervslivet mener, at forslaget strider imod proportionalitetsprincippet. Det er nogle virksomheders opfattelse, at de foreslåede ændringer vil føre til lovgivningsmæssig usikkerhed og yderligere administrative byrder. Revisionen vil i særlig grad kunne berøre virksomheder fra medlemsstater med lavere lønniveau, som agter at levere grænseoverskridende tjenesteydelser i det indre marked, hvilket strider imod hensigten om og indsatsen for at styrke konvergensen i EU.

3.9. Andre, herunder fagforeningerne, mener, at den foreslåede revision — og navnlig ideen om »samme løn for det samme arbejde på det samme sted« — vil skabe lige konkurrencevilkår for virksomhederne og mere ensartede rettigheder for arbejdstagerne i EU.

⁽⁷⁾ Det skal tages i betragtning, at situationen varierer fra land til land, og 0,7 % er blot et gennemsnit. Realiteten svinger mellem 0,5 % og 3,6 %, og konsekvenserne er ligeledes forskellige fra medlemsstat til medlemsstat.

⁽⁸⁾ EØSU's udtalelse om en mere fair arbejdskraftmobilitet i EU, vedtaget den 27. april 2016 (EUT C 264 af 20.7.2016, s. 11).

⁽⁹⁾ Fælles brev fra de europæiske arbejdsmarkedsparter (EFS, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) til kommissionsformand Jean-Claude Juncker, den 2. marts 2016.

⁽¹⁰⁾ Protokol nr. 2 til traktaterne om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

⁽¹¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter om forslag til direktiv om ændring af direktivet om udstationering af arbejdstagere for så vidt angår nærhedsprincippet, jf. protokol nr. 2, COM(2016) 505 final af 20. juli 2016.

3.10. Kommissionens forslag blev ledsaget af en konsekvensanalyse⁽¹²⁾, hvoraf det fremgår, at de foreslåede tiltag for anvendelse af det reviderede direktiv vil kunne få forskellige virkninger for forskellige medlemsstater, sektorer og virksomheder, og at de meget begrænsede data om udstationering af arbejdstagere er et vedblivende problem.

3.11. Sammenlignelige tal er baseret på de personbårne A1-dokumenter, som kræver detaljerede oplysninger fra virksomheder, der udstationerer arbejdstagere til et givent land. Rigtigheden af de oplysninger, der er indeholdt i A1-dokumenterne, kan ikke garanteres som følge af den mangelfulde officielle kontrol, der foretages af myndighederne i de lande, hvorfra arbejdstagerne er udsendt. Derfor repræsenterer de tal, der fremlægges i konsekvensanalysen, kun et overslag over det faktiske antal udstationeringer og giver ikke et præcist billede af den reelle situation.

3.12. I 2010 offentliggjorde Eurofound en rapport om udstationerede arbejdstagere i EU⁽¹³⁾, som undersøgte dette fænomen i EU's medlemsstater og Norge. Rapporten kortlægger de eksisterende informationskilder om antallet af udstationeringer og giver tal for de lande, hvor der er tilgængelige oplysninger. Eurofound's research viser, at der er en mangel på data om det samlede antal udstationerede arbejdstagere rundt omkring i EU og om, hvad der karakteriserer disse.

3.13. Eurofound's rapport er blevet efterfulgt af to nyere forskningsarbejder om en mere fair mobilitet på arbejdsmarkedet: Kort analyse af EU's medlemsstaters omsættelse af håndhævelsesdirektiv 2014/67/EF, der forbedrer håndhævelsen af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere, og svigagtige former for arbejdskontrakter og selvstændig virksomhed⁽¹⁴⁾.

4. Vigtigste ændringer i den foreslåede revision af direktiv 96/71/EU

4.1. Afłønning

4.1.1. Kommissionen foreslår at lade henvisningen til »mindsteløn« erstattes af en henvisning til »afłønning«. Ifølge Kommissionens forslag dækker »afłønning« over alle lønelementer, som er obligatoriske i værtsmedlemsstaten.

4.1.2. Kommissionen fremlagde forslaget som reaktion på flere anmodninger om handling i forhold til årsagerne til lønforskelle. Ifølge Kommissionen er der en markant forskel mellem de vilkår, der anvendes for lokale arbejdstagere, og dem, der anvendes for udstationerede arbejdstagere. Ifølge den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget, anslås lønforskellene mellem udstationerede og lokale arbejdstagere til at ligge mellem 10 % og 50 % afhængigt af land og sektor. Differentierede afłønningsregler skævvrider konkurrencevilkårene virksomhederne imellem. Konceptet »mindsteløn« er forskelligt fra de obligatoriske regler, der anvendes for lokale arbejdstagere.

4.1.3. Ifølge Kommissionen kan konceptet »afłønning« derfor i højere grad bidrage til at skabe lige konkurrencevilkår på det indre marked for tjenesteydelser. Konceptet »afłønning« omfatter alle elementer, som udbetales til lokale arbejdstagere, forudsat at de er fastlagt ved lov, ved kollektive aftaler, der generelt finder anvendelse i alle lignende virksomheder i det geografiske område og inden for det pågældende erhverv eller den pågældende branche, eller ved kollektive aftaler, der er blevet indgået af de mest repræsentative arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer på nationalt plan, og som anvendes på hele det nationale område. »Afłønning« kunne inkludere nogle elementer, der ikke er inkluderet i konceptet »mindsteløn«, såsom anciennitetstillæg, tillæg for snavset, udmattende eller farligt arbejde, kvalitetsbonus, bonus for trettende måned, transportomkostninger, spisekuponer — selv om de fleste lande allerede har inkluderet flere af disse elementer i »mindstelønnen«.

4.1.4. Ifølge Kommissionen vil indførelsen af konceptet »afłønning« bidrage til at styrke klarheden med hensyn til de elementer, der indgår i afłønningen, og afhjælpe de nuværende forskelligheder på tværs af sektorerne vedrørende den obligatoriske anvendelse af kollektive aftaler.

⁽¹²⁾ Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD(2016) 52 final af 8. marts 2016 (foreligger ikke på dansk).

⁽¹³⁾ Eurofound-rapport: »Posted workers in the European Union«, Roberto Pedersini og Massimo Pallini, offentliggjort 2010. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/working-conditions-industrial-relations/posted-workers-in-the-european-union>.

⁽¹⁴⁾ De første resultater af begge forskningsprojekter blev præsenteret på EØSU's arbejdsmarkedsobservatoriums konference »Towards a fairer mobility within the EU«, der blev afholdt den 28. september 2016.

4.1.5. Ikke desto mindre kan termen »af lønning« i sig selv opfattes som værende upræcis og kan give anledning til forskellige fortolkninger, hvilket vil skabe retlig usikkerhed. Konceptet »mindsteløn« er trods en vis tvivl, som det medfører, mere præcist og lettere at definere.

4.1.6. Kommissionen bemærker, at forslaget ikke vil påvirke medlemsstaternes kompetencer og traditioner med hensyn til lønfastsættelse, og at den stærke selvstændige rolle for arbejdsmarkedets parter respekteres. I denne sammenhæng er det bekymrende, at Kommissionen foreslår at fjerne passagen i det nuværende direktiv om, at »mindsteløn (defineres) i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er udstationeret«. Denne bestemmelse er vigtig for at respektere de forskellige nationale systemer for arbejdsmarkedsrelationer.

4.1.7. I forbindelse med dette direktiv defineres begrebet af lønning i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er udstationeret.

4.1.8. Dette direktiv forhindrer ikke, at der anvendes arbejdsbetingelser og -vilkår i værtsmedlemsstaten eller i den udstationerede arbejdstagers hjemland, som er mere fordelagtige for arbejdstagerne, navnlig gennem udøvelsen af arbejdstagernes og arbejdsgivernes grundlæggende ret til at forhandle og indgå kollektive aftaler på det relevante niveau, tage kollektive skridt, herunder strejke, for at forsvare deres interesser og beskytte arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår, herunder retten til ligebehandling.

4.1.9. Medlemsstaterne er for at sikre en korrekt gennemførelse af håndhævelsesdirektivet forpligtede til på en enkelt hjemmeside at offentliggøre oplysninger om de beskæftigelsesbetingelser og -vilkår, der gælder for arbejdstagere, der udstationeres på deres område. Medlemsstaterne kan vente med at etablere denne hjemmeside, eftersom de gældende betingelser og vilkår sandsynligvis vil blive ændret. Eventuelle nye forslag bør ikke påvirke denne proces i negativ retning.

4.1.10. EØSU's medlemmer har indgående diskuteret spørgsmålet om »af lønning« under inddragelse af alle dette koncepts implikationer.

4.1.11. Nogle medlemmer mener, at det nyintroducerede koncept er den eneste måde, hvorpå man kan sikre lige arbejdsvilkår for både udstationerede og lokale arbejdstagere, eliminere lønforskellene og sikre lige konkurrencevilkår for virksomhederne.

4.1.12. Andre medlemmer mener, at indførelsen af dette nye princip kan resultere i en forringet retssikkerhed og -tydelighed og i en øget administrativ og økonomisk byrde. Enhver diskussion om udstationering bør tage højde for det forhold, at situationen ikke er den samme for udenlandske og indenlandske virksomheder. En udenlandsk tjenesteudbyder, som ønsker at udstationere arbejdstagere, har supplerende omkostninger alene på grund af, at der leveres tjenesteydelser i en anden medlemsstat — supplerende driftsomkostninger ⁽¹⁵⁾ og indirekte udstationeringsrelaterede arbejdskraftomkostninger ⁽¹⁶⁾.

4.1.13. Med hensyn til ideen om at udvide anvendelsesområdet for de universelt gældende kollektive overenskomster, så de kommer til at omfatte alle sektorer, anbefaler EØSU, at det genovervejes, hvorvidt det er nødvendigt automatisk at udvide grundlaget for beskæftigelsesnormer for udstationerede arbejdstagere til sektorer, hvor der ikke er registreret nævneværdige problemer.

4.2. Udstationering på over 24 måneder

4.2.1. Kommissionen forholder sig til spørgsmålet om udstationeringens varighed ved at fremlægge et forslag om, at når udstationeringens forventede eller faktiske varighed overstiger 24 måneder, skal den medlemsstat, til hvis område en arbejdstager er udstationeret, anses for at være det land, hvori arbejdstagerens arbejde sædvanligvis udføres. Dette skal gælde fra den første dag, hvor udstationeringen faktisk overstiger 24 måneder. Kommissionen indfører endvidere en kumuleret varighed af udstationeringsperioderne i tilfælde, hvor arbejdstagerne udskiftes.

⁽¹⁵⁾ Indirekte omkostninger: omkostninger forbundet med at sætte sig ind i administrative krav og regler i andre medlemsstater, f.eks. notifikationsprocedurer, oversættelse af dokumenter, samarbejde med tilsynsmyndigheder.

⁽¹⁶⁾ Denne indirekte udstationeringsrelaterede arbejdskraftomkostning kan være på op til 32 %. Dette er blandt de indledende resultater af en pilotundersøgelse om arbejdskraftomkostninger i forbindelse med grænseoverskridende tjenesteydelser (»Labour cost in cross-border services«), udført af Department of Public Economy and Administration ved Krakow University of Economics. Disse resultater blev præsenteret på EØSU's arbejdsmarkedsobservatoriums konference »Towards a fairer mobility within the EU«, der blev afholdt den 28. september 2016.

4.2.2. Det oprindelige direktiv fastsætter ingen fast grænse og fastslår, at med henblik på anvendelsen af direktivet forstås ved en »udstationeret arbejdstager« enhver arbejdstager, der i en bestemt periode udfører arbejde på en anden medlemsstats område end den, hvor arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde.

4.2.3. For at undgå uklare situationer, hvor det er svært at afgøre, hvorvidt arbejdstageren er udstationeret i udstationeringsdirektivets forstand, fastsættes der i artikel 3, stk. 1 og 2, i håndhævelsesdirektivet en ikkeudtømmende liste over kvalitative kriterier, der skal være opfyldt, for at en arbejdstagers udstationering med henblik på at udføre tjenesteydelser kan anses for at være af midlertidig karakter, samt for at arbejdsgiveren kan anses for at have en egentlig tilknytning til den medlemsstat, hvorfra arbejdstageren udstationeres.

4.2.4. Et af de centrale argumenter, der blev fremført, var, at hverken EUF-traktaten eller forordning (EF) nr. 593/2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I-forordningen) ⁽¹⁷⁾ tilvejebringer et grundlag for at vedtage en 24-månedersperiode som referenceperiode for at bestemme, i hvilket land arbejdet sædvanligvis udføres. Dertil kommer, at det ikke er passende at benytte et direktiv til at ændre anvendelsen af en forordning eller til at definere de begreber, der anvendes i Rom I-forordningen, anderledes med henblik på udstationeringsdirektivet. Ifølge de forklaringer, Kommissionens juridiske tjeneste har givet i sin udtalelse, vil den nye artikel 2a ikke påvirke den ret, virksomheder, der udstationerer arbejdstagere til en anden medlemsstats område, har til at påberåbe sig den frie udveksling af tjenesteydelser i tilfælde, hvor udstationeringen overstiger 24 måneder. Formålet er blot at skabe retssikkerhed ved anvendelsen af Rom I-forordningen på en specifik situation uden på nogen måde at ændre forordningen ⁽¹⁸⁾.

4.2.5. EØSU går ikke ind for, at der fastsættes en sådan fast tidsgrænse. Det strider mod selve naturen af udstationering af arbejdstagere og er i konflikt med direktivets formål. Den gennemsnitlige varighed af udstationeringer i EU er 103 dage ⁽¹⁹⁾ (kun 4-5 % af alle udstationeringer er længere end 12 måneder ⁽²⁰⁾). Der er ingen evidens for, at udstationeringsperioder af over to års varighed er en udbredt og problematisk praksis, der fører til misbrug af reglerne om udstationering af arbejdstagere.

4.2.6. Omvendt vil indførelsen af begrebet »forventet varighed af udstationeringen« og regler om udskiftning af arbejdstagere kunne føre til usikkerhed og uensartet anvendelse af reglerne om udstationering af arbejdstagere. Navnlig i byggesektoren vil det være vanskeligt at forudsige »varigheden af arbejdspræstationen« og for tilsynsinstanser at bevise det.

4.2.7. Den eksisterende definition er tilstrækkelig og enhver fastlæggelse af en tidsbegrænsning for udstationering af arbejdstagere ville være i strid med princippet om at verificere, hvad der er en egentlig og berettiget udstationering. Dertil kommer, at EU-Domstolen gentagne gange har bekræftet, at begrebet »midlertidig« skal ansues fra sag til sag.

4.2.8. Kommissionen fremfører, at denne ændring vil bringe udstationeringsdirektivet i overensstemmelse med reglerne for social sikring, således som fastsat i forordning (EF) nr. 883/2004 ⁽²¹⁾. Imidlertid giver forordning (EF) nr. 883/2004 medlemsstaterne mulighed for — gennem bilaterale aftaler — at forlænge den indledende to-årsperiode, hvori de sociale sikringsbidrag betales i oprindelseslandet. Kommissionens forslag til en revision af udstationeringsdirektivet fastslår, at når den forventede eller den faktiske varighed af udstationeringen overstiger 24 måneder, skal alle værtslandets arbejdsvilkår anvendes fra udstationeringens første dag. Dette er hverken nødvendigt eller logisk.

4.3. Underentreprise

4.3.1. Kommissionens forslag giver medlemsstaterne mulighed for at anvende samme betingelser for arbejdstagere i en underentreprisekæde som dem, der gælder for hovedkontrahentens arbejdstagere. Disse betingelser skal anvendes på samme vis for både nationale og grænseoverskridende underkontrahenter i overensstemmelse med princippet om ikkediskrimination.

⁽¹⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT L 177 af 4.7.2008, s. 6).

⁽¹⁸⁾ Udtalelse fra Kommissionens juridiske tjeneste — »institutional file 2016/0070 (COD)« af 28. maj 2016.

⁽¹⁹⁾ Commission Staff Working Document SWD(2016) 52 final, s. 39, J. Pacolet og F. De Wispelaere, »Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014«, december 2015.

⁽²⁰⁾ Commission Staff Working Document SWD(2016) 52 final, s. 39, L&R Sozialforschung, »Entwicklung im Bereich des Lohndumpings«, maj 2014.

⁽²¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166 af 30.4.2004, s. 1).

4.3.2. Der er betydelige forskelle mellem love, regler og administrative bestemmelser eller kollektive aftaler, der finder anvendelse i medlemsstaterne for at sikre, at underentreprise ikke giver virksomheder mulighed for at undgå regler, der sikrer visse arbejds- og ansættelsesvilkår vedrørende aflønning. Der er ingen evidens, der viser, hvor mange medlemsstater der allerede anvender et sådant system, og Kommissionen har ikke som led i sin konsekvensanalyse fremlagt nogen tilbundsående analyse af de mulige konsekvenser af sådanne regler.

4.3.3. Imidlertid kunne det, for at gøre denne del af forslaget reelt effektivt, være hensigtsmæssigt at foretage en henvisning til solidarisk ansvar i hele underentreprisekæden, således som indført ved artikel 12 i håndhævelsesdirektivet ⁽²²⁾.

4.3.4. Dertil kommer, at formuleringen »visse arbejds- og ansættelsesvilkår vedrørende aflønning« er vag og vil afstedkomme retsuskikkerhed, divergerende fortolkninger og en mulig konflikt med andre dele af direktivet. Der ville tillige være sammenligningsproblemer og mange andre rent praktiske problemer, såsom adgangen til information (også i forbindelse med regeringernes pligt til at offentliggøre sådanne oplysninger i henhold til artikel 5 i direktiv (EU) nr. 2014/67 og forekomsten af kollektive aftaler).

4.3.5. Det er endvidere uklart, hvordan Kommissionen vil definere og anvende ikkediskriminations- og proportionalitetstests for sådanne bestemmelser.

4.3.6. Det vil også være nødvendigt at indføre passende bestemmelser for at verificere underkontrahenters reelle selvstændige status i overensstemmelse med medlemsstaternes standarder.

4.4. Vikarbureautjenester

4.4.1. Kommissionen indfører en ny forpligtelse for medlemsstaterne ved at tilføje et nyt stykke, der fastsætter betingelserne for de i direktivets artikel 1, stk. 3, litra c), omhandlede arbejdstagere, dvs. arbejdstagere, der stilles til rådighed af et vikarbureau, der er etableret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor brugervirksomheden er etableret. De i artikel 1, stk. 3, litra c), omhandlede virksomheder skal sikre udstationerede arbejdstagere de samme vilkår, der i henhold til artikel 5 i direktiv 2008/104/EF om vikararbejde ⁽²³⁾ finder anvendelse på vikariansatte, der stilles til rådighed af vikarbureauer, der er etableret i den medlemsstat, hvor arbejdet udføres.

4.4.2. EØSU mener ikke, at denne nye bestemmelse er nødvendig, eftersom det oprindelige udstationeringsdirektiv allerede indeholdt en sådan mulighed i artikel 3, stk. 9. Medlemsstaterne kan bestemme, at de i artikel 1, stk. 1, omhandlede virksomheder skal sikre arbejdstagere efter artikel 1, stk. 3, litra c), de samme vilkår, som dem, der gælder for vikarer i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres. Muligheden for at anvende direktiv 2008/104/EU er allerede udmøntet af hovedparten af værtslandene.

4.4.3. EØSU mener, at Kommissionen bør holde sig til den eksisterende ordning. Det bør tages i betragtning, at bestemmelserne i direktiv 2008/104/EU gælder situationen i de forskellige medlemsstater, mens direktiv 96/71/EF vedrører grænseoverskridende aktiviteter. Dette blev anerkendt af Kommissionen selv i rapporten om gennemførelsen af direktiv 2008/104/EF om vikararbejde ⁽²⁴⁾.

4.4.4. EØSU pointerer, at artikel 5 i direktiv 2008/104/EU er meget bredere end artikel 3, stk. 9, i direktiv 96/71/EF, og at dette på paradoks vis kunne føre til forskellige betingelser for udstationering af arbejdstagere i henhold til artikel 1, stk. 3, litra a), b) og c), i de gældende bestemmelser.

5. Hvad bør være Kommissionens hovedfokus?

5.1. Kommissionen bør tilskynde medlemsstaterne til at omsætte håndhævelsesdirektivet ⁽²⁵⁾, hvis de endnu ikke har gjort dette, og sikre, at alle medlemsstater implementerer det behørigt. Efter to år bør Kommissionen evaluere dets virkning og fastslå, om de vedtagne tiltag har udmøntet sig i en passende og effektiv implementering og håndhævelse, da dette er nøgleelementerne i beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres rettigheder og sikringen af lige konkurrencevilkår for tjenesteudbydere.

⁽²²⁾ Artikel 12 i direktiv 2014/67/EF om underkontrahentansvar (se fodnote 1).

⁽²³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19. november 2008 om vikararbejde (EUT L 327 af 5.12.2008, s. 9).

⁽²⁴⁾ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om gennemførelse af direktiv 2008/104/EF om vikararbejde, COM(2014) 176 final.

⁽²⁵⁾ Se fodnote 1.

- 5.2. Kommissionen bør levere en tilbundsgående analyse af situationen i de forskellige EU-medlemsstater samt reel kvantitativ information om udstationerede arbejdstagere og metoderne til gennemførelse og håndhævelse af det eksisterende direktiv.
- 5.3. Rådigheden over pålidelige data om udstationerede arbejdstagere er en betingelse for en effektiv debat om deres specifikke karakteristika og behov for beskyttelse.
- 5.4. Hvis Kommissionen ønsker at sikre fair konkurrence, bør dens næste skridt fokusere på bekæmpelse af svigagtig praksis og eliminering af illegalt arbejde, navnlig misbrug i form af skuffeselskaber.
- 5.5. Kommissionen bør sætte mere fart i den økonomiske og sociale konvergens i EU, samtidig med at der sikres fair mobilitet for arbejdstagere som led i levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne.
- 5.6. Indførelsen af et nyt koncept som »aflønning« kan udløse spørgsmål både fra medlemsstater i Rådet og fra virksomheder som led i den offentlige høring. Kommissionen bør gennemføre en tilbundsgående socioøkonomisk analyse af konsekvenserne for forbrugere, virksomheder og generelt for EU's konkurrenceevne og beskæftigelse.
- 5.7. Kommissionen bør høre arbejdsmarkedets parter, anerkende deres autonomi og respektere kollektive aftaler, som er relevante i denne forbindelse.

Begrundelse for dette ændringsforslag

Dette ændringsforslag tilstræber en afbalanceret holdning til Kommissionens forslag, som har foranlediget forskellige synspunkter blandt medlemsstater, arbejdsmarkedets parter såvel som i erhvervslivet. Hensigten med dette ændringsforslag er at sikre, at disse synspunkter afspejles tilstrækkeligt og på troværdig og afbalanceret vis, og tillige at fremhæve de punkter, hvor der er enighed. Dette ændringsforslag, der er identisk med den tekst, som de to ordførere fremlagde for SOC-sektionen efter det 3. studiegruppemøde, viser bedre balancen mellem de forskellige synspunkter end den ændrede tekst, der blev vedtaget af sektionen.

Afstemningsresultat

For: 94
Imod: 175
Hverken for eller imod: 23

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning)

(COM(2016) 465 final)

og om

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding

(COM(2016) 466 final)

og om

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU

(COM(2016) 467 final)

(2017/C 075/16)

Ordfører: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Medordfører: **Cristian PÎRVULESCU**

Anmodning om udtalelse	Rådet, 7.9.2016 Europa-Parlamentet, 12.9.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	22.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	211/2/5
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Generelle bemærkninger og anbefalinger

1.1.1. EØSU mener, at det er nødvendigt rimeligt og effektivt at reformere det fælles europæiske asylsystem og indføre en egentlig fælles procedure, som er pålidelig, fleksibel og effektiv og forbedrer de rimelige og lovlige adgangsveje til Den Europæiske Union med udgangspunkt i respekten for forfulgte menneskers rettigheder.

1.1.2. Det er også nødvendigt at huske på, at det af artikel 2 i TEU udtrykkeligt fremgår, at Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette bør være medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.

1.1.3. Desuden fremgår det af artikel 78 i TEUF, at EU udformer en fælles politik for asyl. Med dette sigte bør der foreslås et egentligt fælles og bindende system for alle medlemsstater for at harmonisere de nationale lovgivninger, eller — hvis dette ikke er muligt — i det mindste indføre en fælles ordning for gensidig anerkendelse af afgørelser om asyl mellem alle EU's medlemslande. Dette ville gøre et egentligt europæisk asylsystem muligt. I modsat fald vil man ikke kunne undgå såkaldte »sekundære bevægelser«, hvor personer, der søger international beskyttelse, går efter de lande, som tilbyder de bedste betingelser i EU.

1.1.4. Det er vigtigt at understrege, at den samlede befolkning i EU-28 er på ca. 510 mio. mennesker, og at Kommissionens forslag fra efteråret 2015 om at omfordele omkring 160 000 mennesker, der søger international beskyttelse, vil være i en størrelsesorden af ca. 0,03 % af EU's samlede befolkning, mens andre tredjelande har taget imod millioner af mennesker, der søger international beskyttelse.

1.1.5. Under alle omstændigheder glæder EØSU sig over de forbedringer, der er foretaget af systemet, f.eks. præcisering af rettigheder og forpligtelser i forbindelse med adgang til proceduren, erstatning af begrebet sårbarhed med begrebet særlige behov, klare kriterier for at evaluere systemet, indførelse af større garantier for mindreårige og udvidelse af begrebet familie.

1.1.6. EØSU er bekymret over begrænsningen af grundlæggende rettigheder såsom begrænsningen af den frie bevægelighed, begrænsningen af mindreåriges ret til uddannelse, anvendelsen af en procedure for uledsagede mindreårige ved grænsen, den eventuelt manglende individuelle behandling ved analysen af begreberne om sikre lande, garantitærsklerne for fornyede ansøgninger og hasteprocedurer, den automatiske gennemgang af beskyttelsesstatus og sanktionstilgangen til begrænsninger vedrørende modtagelsesforhold.

1.1.7. EØSU anbefaler standardisering af beskyttelsesstatusser, fjernelse af forskellene mellem flygtningestatus og subsidær beskyttelsesstatus for så vidt angår opholdstilladelsens periode, dens fornyelse og begrænsningen af den sociale bistand til personer med subsidær beskyttelsesstatus.

1.2. *Anbefalinger vedrørende forslaget til kvalifikationsforordningen*

1.2.1. EØSU anbefaler at inkludere UNHCR's kriterier for vurdering af interne flugtmuligheder, med andre ord en analyse af henholdsvis egnetheden og rimeligheden ved udtrykkeligt at udelukke anvendelse af artikel 8 i tilfælde af forfølgelse fra statens side.

1.2.2. Bevisbyrden bør deles mellem ansøgeren og den besluttende myndighed, som det fremgår af Domstolens retspraksis, og den besluttende myndigheds forpligtelse til at »samarbejde aktivt med ansøgeren« bør bibeholdes.

1.2.3. EØSU anbefaler, at der indføres en proportionalitetsvurdering, når årsagerne til udelukkelse fra flygtningestatus og den restriktive karakter af disse bestemmelser anvendelse vurderes, og at artikel 12, stk. 6, i kvalifikationsforordningen fjernes for at undgå, at bestemmelser om udelukkelse, som ikke tager højde for ansøgerens særlige baggrund, anvendes automatisk.

1.2.4. Individuelle analyser bør sikres i procedurer for fornyet vurdering af statussen for international beskyttelse, hvor der tages højde for særlige omstændigheder og gives proceduremæssige garantier i disse procedurer, som ikke bør anvendes automatisk.

1.2.5. Med hensyn til revurdering af flygtningestatusen vil alle nye procedurer medføre en ekstra administrativ byrde og skønmæssige beføjelser. I betragtning af det store antal flygtninge i ét land kan administrative tjenester let blive overbelastede og komme til at træffe forhastede og vilkårlige beslutninger. Derfor er det nødvendigt, at de kompetente myndigheder har tilstrækkeligt personale og er uddannet til at udføre kontrol og revidere flygtningestatusen.

1.2.6. Det er nødvendigt at skelne mellem ophør af, udelukkelse fra samt tilbagetrækning, ikke-forlængelse og ophør af beskyttelsesstatus, og at undgå dobbeltarbejde og uklarhed med hensyn til de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til sagen, samt inkludere restriktive kriterier for disse elementers anvendelse.

1.2.7. Begrænsningen af den frie bevægelighed for personer med international beskyttelse i medlemsstaten bør fjernes, da den er i modstrid med artikel 26 i Genèvekonventionen.

1.2.8. Artikel 44 i kvalifikationsforordningen om ændring af direktivet om fastboende flygtninge, hvor det hedder, at femårsperioden starter forfra, hvis det konstateres, den pågældende person opholder sig ulovligt uden for den medlemsstat, som anerkendte ham eller hende, bør fjernes, da den er i modstrid med målene i den europæiske dagsorden for migration fra maj 2015.

1.3. *Anbefalinger vedrørende forslaget til forordning om en fælles procedure*

1.3.1. EØSU minder om, at fastsættelsen af regler i form af forordninger ikke må føre til en forringelse af beskyttelsesstandarderne som følge af indførelsen af restriktive støtteberettigelseskriterier og begrænsning af rettigheder og proceduremæssige garantier.

1.3.2. EØSU anbefaler, at den automatiske anvendelse af begreberne sikkert tredjeland, første asylsland, sikkert oprindelsesland og kortere tidsfrister fjernes, og at den automatiske opsættende virkning for klager sikres.

1.3.3. Det bør i højere grad garanteres, at der foretages en individuel vurdering på baggrund af kriterierne om proportionalitet, nødvendighed og særlige omstændigheder i tilfælde af begrænsning af frihed eller tilbageholdelse.

1.3.4. Garantierne i forbindelse med administrativ frihedsberøvelse, som fastsætter klare tidsfrister for tilbageholdelse og begrænser en sådan til usædvanlige tilfælde, bør også øges.

1.3.5. Retten til gratis juridisk bistand bør ikke kunne udelukkes i tilfælde, hvor ansøgninger betragtes som grundløse, eller hvor efterfølgende ansøgninger ikke indeholder nogen nye beviser eller argumenter, da dette er i strid med retten til effektive retsmidler i henhold til den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 13.

1.3.6. Der bør indføres samme proceduremæssige garantier for hasteprocedurer, grænsepostprocedurer og efterfølgende ansøgninger som for den almindelige procedure.

1.3.7. Inden den egentlige ansøgningsprocedure indledes, bør ansøgerne tilbydes en periode til at hvile sig og komme til hæfterne igen.

1.4. *Anbefalinger vedrørende forslaget til direktiv om modtagelsesforhold*

1.4.1. Det er nødvendigt at vedtage en tilgang med positive incitamenter for at undgå sekundære bevægelser, frem for en sanktionstilgang, hvor modtagelsesforholdene udelukkes, forringes, tilbagetrækkes eller ændres osv. Dette er særlig uforholdsmæssigt i tilfælde, hvor ansøgere ikke anmoder om international beskyttelse i det land, hvor vedkommende først indrejste i på irregulær vis eller fik lovligt ophold i.

1.4.2. Der bør anvendes samme juridiske redskab til at regulere modtagelsesforhold, procedurer og støtteberettigelseskriterier, så man undgår uligheder i forbindelse med indbyrdes forbundne bestemmelsers umiddelbare virkning.

1.4.3. Udefinerede juridiske begreber såsom »værdig levestandard« og »risiko for at forsvinde« bør begrænses eller afskaffes i betragtning af de alvorlige konsekvenser, de medfører, og af de skøn, medlemsstaterne foretager ved fastsættelsen af kriterier.

1.4.4. Andre familiemedlemmer, f.eks. søskende og øvrige slægtninge, bør tages i betragtning i overensstemmelse med forslaget i Dublinforordningen.

1.4.5. Ansøgere fra sikre oprindelseslande bør ikke udelukkes fra retten til at arbejde, da dette ville udgøre forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

1.4.6. Det er nødvendigt at fjerne betingelserne for retten til adgang til beskæftigelse, social sikring og social bistand.

1.4.7. Det er også nødvendigt at sikre mindreåriges absolutte ret til uddannelse på lige fod med retten til sundhed.

2. Bemærkninger om kvalifikationsforordningen

2.1. EØSU går ind for yderligere harmonisering af standarder for asylprocedurer samt anerkendelse og beskyttelse på EU-plan. Der er væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne, hvad angår de typer procedurer, der anvendes, anerkendelsesprocenten og den type beskyttelse, der gives, samt modtagelsesforholdene for ansøgere og personer, der indrømmes international beskyttelse.

2.2. Af forskellige årsager har medlemsstaterne udviklet særlige former for institutionel asylpraksis. Dette fremmer sekundære bevægelser og hæmmer ligebehandlingen af ansøgerne på Unionens område. Forskellene mellem medlemsstaterne kan få betydelig indvirkning på beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder beskyttelsen af den menneskelige værdighed, respekt for privatliv og familieliv, ytrings- og informationsfrihed, ret til uddannelse, erhvervsfrihed og ret til at arbejde, frihed til at oprette og drive egen virksomhed, ret til asyl, beskyttelse mod forskelsbehandling, barnets rettigheder, social sikring og social bistand samt sundhedspleje som defineret i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

2.3. EØSU bifalder udviklingen af systemet til indsamling, organisering og formidling af oplysninger om situationen i oprindelses- og transitlandene under ledelse af Den Europæiske Unions Asylagentur. Det udgør grundlaget for en reel harmonisering af afgørelser om indrømmelse af international beskyttelse. Det er imidlertid uklart, i hvilket omfang de nationale myndigheder vil tage oplysningerne i betragtning og især, hvordan det kan sikres, at de gør det. For at undgå stærkt divergerende afgørelser skal systemet enkelt og klart angive, hvilke lande der anses for at være usikre.

2.4. Med hensyn til artikel 7 om aktører, der yder beskyttelse, er det vigtigt korrekt at evaluere private aktørers og internationale organisationers kapacitet til at yde beskyttelse. På grund af knappe ressourcer og juridisk usikkerhed er det meget vanskeligt for begge parter at sikre solid og langsigtet beskyttelse, især i tilfælde af borgerkrig og intensiv statslig undertrykkelse.

2.5. Den eventuelle interne beskyttelse, som en ansøger kan modtage, er relevant for afgørelsen om indrømmelse af beskyttelse. De relevante myndigheder skal tage højde for hele det spektrum af risici, som intern fordrivelse kan udgøre for enkeltpersoners sikkerhed. Sikre områder kan hurtigt blive usikre af forskellige årsager — militære nederlag, udenlandsk bistand og indgriben, sabotage og terroristangreb. Selv om det i artikel 8 tydeligt defineres, hvad der menes med »sikker« — bl.a. sikker rejse og adgang til beskyttelse — er det op til de europæiske nationale myndigheder at fortolke de tilgængelige data og oplysninger.

2.6. Definitionen af forfølgelse i artikel 9 er fyldestgørende og er en opfølgning på artikel 1, litra a), i konventionen om flygtninges retsstilling (Genèvekonventionen). Denne artikel bør sammen med artikel 10 om grundene til forfølgelse og artikel 6 om aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast, fortolkes således, at der både tages højde for forfølgelse begået af statslige myndigheder og forfølgelse begået af ikkestatslige aktører. Den praksis, der består i politisk undertrykkelse og intern krigsførelse, viser at voldshandlinger udføres af forskellige paramilitære og private vagtværn, som modtager omfattende beskyttelse af statslige myndigheder, der normalt benægter enhver involvering.

2.7. EØSU har længe slået til lyd for at harmonisere indholdet af den beskyttelse, der ydes til flygtninge og personer med subsidær beskyttelsesstatus⁽¹⁾. Indholdet af beskyttelsen har også været en vigtig drivkraft for sekundære bevægelser inden for EU. Det er imidlertid vigtigt at påpege, at udvalget har foreslået en harmonisering, der sigter mod det højeste frem for det laveste beskyttelsesniveau. Kommissionens forslag indeholder en række positive skridt i denne retning.

2.8. Der er brug for en præcisering vedrørende formidling af oplysninger, opholdstilladelser og rejsedokumenter. Det er bemærkelsesværdigt, at retten til at arbejde er blevet præciseret, og at beskyttelsesniveauet er hævet, f.eks. på området for arbejdsvilkår, frihed til medlemskab af organisationer og adgang til beskæftigelsesrelaterede uddannelsesmuligheder, hvor de personer, der nyder international beskyttelse, har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere. Dette er også tilfældet med hensyn til anerkendelse af kvalifikationer, social sikring, social bistand og sundhedsydelser.

⁽¹⁾ Se Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (KOM(2009) 551 endelig/2 — 2009/0164 (COD)) (EUT C 18 af 19.1.2011, s. 80).

2.9. Adgang til integrationsforanstaltninger — sprogkurser, samfundsundervisning samt integrationsprogrammer og erhvervsuddannelse — er centrale elementer for en vellykket integration. Foranstaltninger til fremme af integration vil blive hilst særdeles velkommen og bør fremmes.

2.10. Samtidig kan det være problematisk at gøre deltagelse i integrationsforanstaltninger til en forudsætning for at få adgang til andre tjenester såsom social bistand (jf. artikel 34), og et sådant krav bør formuleres med omhu. Integrationsforanstaltninger bør være meget tilgængelige og nyttige for at lette deltagelsen heri. Personer, der nyder international beskyttelse, kan udelukkes fra integrationsforanstaltninger og fra tjenesteydelser, for hvilke der kræves deltagelse i integrationsforanstaltninger såsom sprogindlæring, uddannelse og beskæftigelse.

3. Bemærkninger til forslaget til forordning om en fælles procedure

3.1. EØSU bifalder forslaget og dets tilsigtede mål om at fastsætte en egentlig fælles procedure for international beskyttelse, som er effektiv, retfærdig og afbalanceret. Valget af retsakt — en forordning, som gælder umiddelbart i alle medlemsstater — er nødvendig for at opnå en højere grad af harmonisering og bedre sammenhæng i asylprocedurernes udfald i alle medlemsstater. EØSU mener, at forordningen er et skridt i den rigtige retning, idet den begrænser sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne og dermed letter udøvelsen af solidaritetsprincippet.

3.2. Procedurerne skal være klare og sikre forudsigelighed. Det vil være rimeligt at bibeholde seks månedersfristen for en ansøgers adgang til proceduren og for afslutning af behandlingen af ansøgninger på administrativt plan og ved domstolene.

3.3. Med hensyn til undtagelser bør definitionen af grundløse ansøgninger og ansøgninger, der kan afvises, præciseres.

3.4. EØSU støtter fuldt ud den bistand, som Den Europæiske Unions Asylagentur yder til medlemsstater, der modtager et uforholdsmæssigt stort antal ansøgninger på samme tid.

3.5. EØSU bifalder etableringen af proceduremæssige garantier til beskyttelse af ansøgernes rettigheder. Dette er et område, hvor udvalgets holdning altid har været klar. Alle ansøgere, der kommer til en medlemsstat, befinder sig i en tilstand af sårbarhed, og de har næsten alle tilbagelagt lange afstande og været udsat for modgang og fare. Der er sproglige, kulturelle og psykologiske barrierer, der skal overvindes for at tilpasse sig og samarbejde med myndighederne. Selv om de foreslåede nye procedurer er klarere, er det medlemsstaternes myndigheder, der skal gennemføre dem. Hvis myndighederne har vanskeligt ved at arbejde med de nye procedurer, bør der opstilles muligheder for bistand og støtte.

3.6. Med hensyn til intentionen om at harmonisere reglerne om sikre lande støtter EØSU generelt de gradvise skridt hen imod fuld harmonisering ved at erstatte de nationale lister over sikre lande med europæiske lister eller udpegelser på EU-plan senest fem år efter ikrafttrædelsen af forordningen ⁽²⁾.

3.7. Hvad angår klageproceduren indfører Kommissionens forslag retten til effektive retsmidler, med klare tidsfrister og med automatisk opsættende virkning, undtagen i tilfælde af afvisninger ved hasteprocedurer, afvisninger af første asylansøgning og efterfølgende ansøgninger, afslag på grund af udtrykkelig eller stiltiende tilbagetrækning og afgørelser om tidligere ansøgninger.

3.8. Den periode, for hvilken der ydes beskyttelse, har direkte indvirkning på integrationsudsigterne. Perioden bør være tilstrækkelig lang til at give incitament til personer, der nyder international beskyttelse, myndigheder og arbejdsgivere.

⁽²⁾ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om etablering af en fælles EU-liste over sikre oprindelseslande med henblik på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse og om ændring af direktiv 2013/32/EU (COM(2015) 452 final) (EUT C 71 af 24.2.2016, s. 82).

4. Bemærkninger til direktivet om modtagelsesforhold

4.1. EØSU har været en aktiv fortaler for harmonisering af modtagelsesforholdene for ansøgere om international beskyttelse, ikke blot for at mindske deres sekundære bevægelser, men hovedsagelig for at øge deres muligheder for vellykket integration og fuld beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

4.2. EØSU bifalder kravet om, at medlemsstaterne skal have beredskabsplaner klar for at sikre passende modtagelse af ansøgere i tilfælde, hvor de står over for et uforholdsmæssigt stort antal ansøgere.

4.3. EØSU støtter fuldt ud Kommissionens mål om at forbedre ansøgernes selvstændighed og integrationsudsigter. Dette mål er i tråd med udvalgets holdning, som slog til lyd for hurtigere adgang til arbejdsmarkedet og adgang til tjenesteydelser og programmer til fremme af integration (f.eks. med hensyn til sprog). Derfor er det et skridt i den rigtige retning, at fristen for tilkendelse af retten til at arbejde ændres fra senest ni måneder til senest seks måneder efter indgivelse af ansøgningen.

Bruxelles, den 14. december 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 medtagelse af drivhusgasemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030 og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og andre oplysninger vedrørende klimaændringer

(COM(2016) 479 *final* — 2016/0230 (COD))

og om

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissionerne fra medlemsstaterne fra 2021 til 2030 for en modstandsdygtig energiunion og for at opfylde forpligtelserne i henhold til Parisaftalen og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 om en mekanisme til overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og rapportering af andre oplysninger vedrørende klimaændringer

(COM(2016) 482 *final* — 2016/0231(COD))

(2017/C 075/17)

Ordfører: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Medordfører: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Anmodning om udtalelse	Rådet, 25.8.2016
	Europa-Parlamentet, 12.9.2016
	Kommissionen, 20.7.2016
Retsgrundlag	Artikel 192, stk. 1, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	24.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	210/0/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder de rettidige forslag fra Kommissionen, der skal gennemføre EU's forpligtelse til at reducere drivhusgasser inden 2030 i alle dele af økonomien og samfundet. EØSU understreger dog behovet for ved samme lejlighed at tage højde for den langsigtede og globale udfordring med at afbøde klimaforandringer. Dette kræver en gennemgribende evaluering af, om EU's nuværende tilgang til klimapolitik med hensyn til indsatsen på internationalt, europæisk og nationalt plan er egnet til at bane vejen for en kulstofneutral verden.

1.2. Hvad indsatsfordelingen angår, deler EØSU fuldt ud den holdning, at forskelle mellem medlemsstater skal tages med i betragtning for at sikre retfærdighed og omkostningseffektivitet. Indsatsfordelingsberegninger bør dog for at opnå ægte omkostningseffektivitet på en fair måde tage hensyn til begge aspekter på samme tid og i alle medlemsstater og fastsætte målene på en sådan måde, at de relative omkostninger er de samme for hvert land. På grund af svagheder i indsatsfordelingen synes EØSU, at det er vigtigt at indføre fleksibilitetsmekanismer og at videreudvikle disse.

1.3. Integration af arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (LULUCF) i rammen for 2030 indfører et markant nyt element i EU's klimapolitik. EØSU finder det nødvendigt, at integrationen sker på en måde, som øger kulstofneutralitet på langt sigt. Bæredygtig anvendelse og aktiv forvaltning af biobaserede naturressourcer, dvs. bæredygtig bioøkonomi — herunder bæredygtig skovforvaltning og klimaintelligent fødevarerproduktion — er et nøgleelement i denne

overgang og bør behandles indgående med henblik på at opnå bæredygtig vækst i henseende til miljø, økonomi og samfund.

1.4. Landbrugets og skovbrugets rolle tilskynder til en helhedsorienteret tilgang i EU's klimapolitik. Der skal tages hensyn til reduktion af emissionerne og kulstofbinding såvel som til udfordringerne, for så vidt angår tilpasning og fødevarer sikkerhed. Parisaftalen indfører en stærk forpligtelse til at handle for at »holde stigningen i den gennemsnitlige globale temperatur et godt stykke under 2 °C [...] og videreføre den globale indsats for at begrænse temperaturstigningen til 1,5 °C«, samt »forøge evnen til at tilpasse sig til de negative virkninger af klimaændringer og fremme modstandsdygtigheden over for klimaændringer og udvikling af lave drivhusgasemissioner på en måde, der ikke truer fødevarerproduktionen«. Det er derfor vigtigt at tage fat på behovet for øget modstandsdygtighed i landbrugssektoren, samtidig med at man afbøder klimaforandringerne.

1.5. EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at anerkende skovenes potentiale og afgørende rolle, til at betragte bæredygtig skovforvaltning som et kulstofdræn og til at påskønne de hermed forbundne sociale, miljømæssige og økonomiske fordele.

1.6. Kulstofbinding er ikke kun et spørgsmål om at anvende arealer til skov, men først og fremmest om at øge væksten i skovene, skabe mere fotosyntese gennem aktiv skovforvaltning og i højere grad anvende biomasse i form af træ til produkter og energi. Begrænsninger for anvendelsen af skovressourcer ville på langt sigt resultere i mindre dræn som følge af ældning og derved langsomt voksende skove. På dyrkede arealer og græsland ville den tilbagevendende tilvækst og høst af afgrøder sikre, at optaget af CO₂ foregår så effektivt som muligt.

1.7. EØSU finder det vigtigt, at der foretages en videnskabelig evaluering af emissionerne og optaget af drivhusgasser med gennemsigtighed og på grundlag af fælles parametre. Det opfordrer Kommissionen til at udvikle regnskabsreglerne for areal- og skovforvaltning, således at de kommer til at afspejle de reelle emissioner og CO₂-lagringens reelle omfang. Desuden skal de nationale referenceniveauer for skovene fastsættes af medlemsstaterne i overensstemmelse med den projekterede bæredygtige udnyttelse af skovressourcerne. EU bør også udvikle et præcist satellitbaseret værktøj til global overvågning af skove. Ordentlige regnskabsmetoder bør endvidere udvikles for ikketræagtige planters kulstofbinding i landbrugsjord. Det er også vigtigt at undgå, at biomasserelaterede emissioner fra LULUCF tillige tælles med i andre sektorer.

1.8. EØSU tilskynder de enkelte medlemsstater til at udforme ambitiøse bundstyrede nationale politikker for LULUCF-sektoren med tæt inddragelse af civilsamfundet i processen på nationalt, regionalt og lokalt niveau.

1.9. EØSU erkender, at de ambitiøse forslag kræver betydelige finansielle ressourcer for at krones med held, og opfordrer Kommissionen til i samarbejde med EIB at oprette et særskilt finansielt instrument til at støtte opfyldelsen af disse mål som supplement til de eksisterende finansieringsfaciliteter. Der er også behov for omfattende forskning og innovation med henblik på at udvikle og vedtage nye metoder til at modvirke klimaforandringer.

2. Indledning

2.1. Den 20. juli 2016 fremlagde Europa-Kommissionen et forslag til forordning om medlemsstaternes nedbringelse af drivhusgasemissioner fra 2021 til 2030 (indsatsfordeling 2030) og et forslag til forordning om medtagelse af drivhusgasemissioner og optag fra arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug (LULUCF) i klima- og energirammen for 2030. Samtidig offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om en europæisk strategi for lavemissionsmobilitet. I denne udtalelse udtrykker EØSU sin holdning til de foreslåede forordninger, mens holdningen til meddelelsen om transport vil blive fremlagt i en anden udtalelse (TEN/609).

2.2. Forslagene udgør en del af opfyldelsen af EU's forpligtelse til at reducere drivhusgasemissionerne med mindst 40 % inden 2030 i forhold til niveauet i 1990. I EU er man blevet enige om, at 2030-målene kræver en reduktion af emissionerne på 43 % i de sektorer, der indgår i EU's emissionshandelsordning (ETS) og med 30 % i andre sektorer (non-ETS) — begge i forhold til niveauerne i 2005. Revisionen af ETS-direktivet behandles af Europa-Parlamentet og Rådet. EØSU vil fremlægge sin mening om denne revision i udtalelsen NAT/675.

2.3. De foreslåede forordninger gælder non-ETS-sektorer og -aktiviteter som transport, bygninger, landbrug og affald samt arealanvendelse og skovbrug. Medlemsstaternes mål for reduktion af emissioner ligger i forlængelse af den nuværende afgørelse om indsatsfordeling vedrørende EU's klimamål for 2020, mens arealanvendelse og skovbrug for første gang er medtaget i EU's klima- og energiramme. Hidtil er de blevet overvejet i forbindelse med Kyotoprotokollen.

2.4. Kommissionen foreslår differentierede nationale mål for reduktion af emissioner, som sigter mod at overholde principperne om retfærdighed og omkostningseffektivitet som ønsket af Det Europæiske Råd. 2030-målene for de enkelte medlemsstater varierer fra 0 % til 40 %. Når det gælder arealanvendelse og skovbrug, foreslår Kommissionen, at emissioner og optag, der beregnes i henhold til regnskabsreglerne, skal være i balance i alle medlemsstater.

2.5. Kommissionen foreslår at fortsætte med et fleksibilitetssystem, der giver medlemsstater mulighed for at overføre emissionstildelinger mellem medlemsstater og over tid. Kommissionen foreslår også nye fleksible ordninger, der vil gøre det muligt for indsatsfordelingssektoren at foretage visse afvejninger med ETS- og LULUCF-sektorerne.

2.6. De foreslåede forordninger indeholder også bestemmelser om overvågning af og rapportering om drivhusgasser, herunder regnskabsregler for arealanvendelse og skovbrug.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU bifalder generelt de rettidige forslag fra Kommissionen, der skal gennemføre EU's forpligtelse til at reducere drivhusgasser inden 2030 i alle dele af økonomien og samfundet. Udvalget understreger dog behovet for ved samme lejlighed at tage højde for den langsigtede og globale udfordring med at afbøde klimaforandringer. Dette betyder, at politikker og foranstaltninger skal være forenelige med det langsigtede mål om en kulstofneutral verden.

3.2. I sin nylige udtalelse NAT/690 opfordrede EØSU EU til at sigte mod at øge sin positive indflydelse på jordens klima (»CO₂-afhåndtryk») i stedet for kun at fokusere på reduktion af egne emissioner. At finde klimaeløsninger for og gennemføre fælles projekter med tredjelande bør derfor opmuntres i forbindelse med 2030-klimapolitikken i betragtning af, at Parisaftalen refererer til en ny international samarbejdsmekanisme til afbødning af klimaforandringer.

3.3. I ovennævnte udtalelse opfordrede EØSU også til en mere effektiv »klimaunion«, hvor klimaaspekter integreres tæt i det indre markeds politikker med relation hertil. Opsplitningen af det fælles mål for reduktion af emissioner i nationale delmålsætninger risikerer at bevæge sig i en mere fragmenteret og sønderdelt retning. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til også at evaluere valg og muligheder i en mere sammenhængende EU-tilgang inden for non-ETS-sektorer, for så vidt angår EU's klimapolitik for perioden efter 2030.

3.4. En sektortilgang i stedet for indsatsfordelingen mellem medlemsstaterne er en alternativ mulighed for klimapolitikken. Meddelelsen om transport er baseret på en sådan tilgang. EØSU finder det vigtigt at skelne mellem spørgsmål med relation til det indre marked og spørgsmål af national karakter. En sektortilgang er alt andet lige bedre egnet til det indre marked, mens en landespecifik tilgang er relevant for spørgsmål som f.eks. forvaltningen af nationale naturressourcer. Dette gælder især i forbindelse med skovpolitik.

3.5. Integration af arealanvendelse og skovbrug i rammen for 2030 indfører et markant nyt element i EU's klimapolitik. Integrationen skal efter EØSU's mening foregå på en måde, som fremmer langsigtet kulstofneutralitet og bæredygtig vækst, i stedet for kun at fokusere på foranstaltninger med kort- og mellemlangt sigte.

3.6. Behovet for at reducere emissioner og øge CO₂-lagring fungerer som en løftestang for anvendelse af biomasse som råmateriale til forskellige former for bioprodukter og som en vedvarende energikilde, herunder brugen af bæredygtig bioenergi i forbindelse med dekarbonisering af transportsektoren. Bæredygtig bioøkonomi, dvs. bæredygtig anvendelse og forvaltning af biobaserede naturressourcer er således et nøgleelement i overgangen til kulstofneutralitet.

3.7. Skovsektoren kan spille en nøglerolle i forbindelse med reduktion af CO₂-emissioner ved at øge vedvarende energi og fremme et bæredygtigt forbrug. EU's skovressourcer er voksende takket være langsigtede investeringer i skovforvaltning med henblik på at øge de bæredygtige niveauer for træhøst i fremtiden. Den stigende anvendelse af biomasse vil også kræve aktiv skovforvaltning i fremtiden.

3.8. EØSU vil gerne understrege, at EU's klimapolitik ikke må begrænse udnyttelsen af skovene, så længe træhøsten ikke overstiger væksten i skovressourcerne, og man følger en bæredygtig skovforvaltningspraksis. Kortsigtede begrænsninger i skovudnyttelsen vil på længere sigt resultere i faldende kulstofdræn.

3.9. Klimaforandringer er også tæt forbundet med fødevaresikkerhed, ikke mindst på globalt plan. Det er derfor afgørende at kunne reagere synkront på udfordringerne i henseende til henholdsvis fødevaresikkerhed og afbødning af klimaforandringer. Tilgængelighed af dyrkningsarealer og urbaniseringspresset bør udløse en bæredygtig vækst i produktiviteten, så Europa kan bidrage med sin del til tacklingen af den globale fødevaresikkerhedsudfordring.

3.10. Når det gælder nettoemissionerne fra landbrugssektoren, minder EØSU om, at der foreligger et tilsvarende ambitiøst forslag om nationale emissionslofter, og opfordrer til at sikre sammenhæng og til at undgå overlappende byrder i forbindelse med udviklingen og gennemførelsen af de enkelte lovtekster.

4. Særlige bemærkninger til forslaget om indsatsfordeling

4.1. Kommissionen har lyttet til Det Europæiske Råds opfordring til at tage hensyn til principperne om retfærdighed og omkostningseffektivitet i sit forslag. EØSU deler fuldt ud den holdning, at forskellene mellem medlemsstater skal tages med i betragtning for at sikre både retfærdighed og omkostningseffektivitet. Dette har at gøre med forskelle i landenes særlige karakteristika og afsæt samt det økonomiske og sociale potentiale i en reduktion af emissioner.

4.2. EØSU henleder dog opmærksomheden på, at den foreslåede tilgang ikke fører til det optimale resultat på EU-niveau, eftersom retfærdighed og omkostningseffektivitet betragtes uafhængigt af hinanden. Beregninger bør for at opnå ægte omkostningseffektivitet på en fair måde omfatte begge aspekter på samme tid og i alle medlemsstater.

4.3. Den mest omkostningseffektive løsning ville være at beregne omkostningskurver for emissionsreduktioner i hvert land og sætte målene dér, hvor marginalomkostningerne i forhold til BNP er de samme. Dette ville fjerne det potentielle problem med overtildeling. En anden mulighed ville være at opstille samme relative mål for alle lande og så anvende fleksibilitetsmekanismer til at finde den bedste løsning.

4.4. For så vidt angår resultatet af indsatsfordelingen bemærker EØSU, at det er vanskeligt at gøre op. EØSU understreger derfor betydningen af gennemsigtighed i forbindelse med fremlæggelsen af beregningernes data og præmisser og de anvendte metoder.

4.5. For at øge forudsigeligheden finder EØSU det vigtigt at tage hensyn til og forberede sig på de eventuelle følger for indsatsfordelingen af »Brexit«. På den anden side har Norge og Island udtrykt ønske om at deltage i EU's fælles bestræbelser, hvilket også kan influere på gennemførelsen af indsatsfordelingen.

4.6. Som følge af de uundgåelige mangler i indsatsfordelingen er det vigtigt at indføre fleksibilitetsmekanismer og regler, der gør det muligt at opnå maksimale effektivitetsfordele. Nye former for fleksibilitet på tværs af sektorer bør ligeledes undersøges. Der skal desuden være et effektivt og gennemsigtigt system til overvågning af resultatet af fleksibilitetsmekanismerne.

4.7. Flexibilitet i form af mulighed for handel mellem medlemsstater med de årlige emissionstildelinger og gennemførelse af foranstaltninger i en anden medlemsstat bidrager begge til større omkostningseffektivitet og retfærdighed. Muligheden for at overføre emissionstildelinger over tid er ligeledes nødvendig og bør være behæftet med færre restriktioner, eftersom emissionsreduktionsforanstaltninger i praksis ikke følger en lige linje fra år til år.

4.8. Kommissionens forslag om eventuelt at bruge emissionstildelinger fra ETS-sektoren til at opveje emissioner fra andre sektorer hilses velkommen, fordi det også sigter mod at optimere emissionsreduktioner. Samtidig må man erkende, at annullering af emissionstildelinger i et land også får konsekvenser for andre lande som følge af EU's emissionshandelsordning.

4.9. EØSU bifalder muligheden for at bruge CO₂-optag og emissionsreduktioner i LULUCF-sektoren til at opveje emissioner i andre sektorer. Eventuel medtagelse af skovforvaltning i fleksibilitetsmekanismerne skal udformes på en sådan måde, at det fremmer bæredygtig skovforvaltning og skovtilvækst og ikke undergraver anvendelsen af træressourcer som bioøkonomisk råstof.

5. Særlige bemærkninger til LULUCF-forslaget

5.1. Landbrugets og skovbrugets rolle kalder på en helhedsorienteret tilgang i EU's klimapolitik. Ud over at skulle modvirke klimaforandringer skal landbrug og skovbrug også tilpasse sig til klimaforandringer, eftersom de er de sektorer, der rammes hårdest af negative klimahændelser. Derfor bør man fremme de metoder til at afbøde klimaforandringer, som giver færrest negative følger for produktionen. Som nævnt i Kommissionens forslag er det vigtigt at tage EU's position på den internationale scene med i betragtning og at tage hensyn til Parisaftalens globale statusopgørelse, især hvad angår miljøintegritet og eventuelle negative effekter af kulstoflækage.

5.2. Parisaftalen fastsætter, at der i anden halvdel af dette århundrede skal opnås en balance mellem menneskeskabte drivhusgasemissioner fordelt på kilder og optaget heraf fordelt på dræn (f.eks. skov). Det er derfor afgørende vigtigt at dyrke skov som dræn og at undgå kulstofmætning i gammel skov.

5.3. Bæredygtig skovforvaltning er sammen med anvendelse af træ som råmateriale til produkter og erstatning af fossile brændstoffer med bioenergi et effektivt middel til at kontrollere kulstofbalancen. For at undgå at underminere den miljømæssige integritet bør fossile emissioner fra andre sektorer ikke opvejes af skove som dræn på en måde, som vil reducere tilgængeligheden af træ til bioøkonomiske formål.

5.4. Forvaltning af skove som dræn er ikke kun et spørgsmål om at anvende arealer til skov, men først og fremmest om at øge tilvæksten i skovene gennem aktiv skovforvaltning og om i højere grad at anvende træprodukter. EØSU finder det derfor vigtigt, at høstede træprodukter inkluderes i LULUCF, og medlemsstaterne bør fuldt ud udnytte potentialet i høstede træprodukter til CO₂-lagring såvel som de kreditter, som genereres i den forbindelse. Man bør desuden kunne lade de emissioner, som frigøres ved skovrydning, opveje af øgede skovressourcer, der opnås gennem bæredygtig skovforvaltning.

5.5. Med henblik på at udnytte bæredygtig skovforvaltnings⁽¹⁾ store potentiale med hensyn til modvirkning af klimaforandringer opfordrer EØSU Kommissionen til at gøre en stor indsats for at udvikle regnskabsregler for skovforvaltning. Reglerne skal afspejle den reelle tilvækst i skovene og CO₂-lagringens omfang, så man undgår problemet med de nuværende regler, hvor reelle dræn i visse tilfælde defineres som emissionskilder.

5.6. De foreslåede regnskabsregler vedrørende referenceniveauer for skovene er mere komplicerede end før, og fremmer ikke tilstrækkeligt en styrkelse af skovtilvæksten eller bioøkonomien. Udvalget foreslår, at de nationale referenceniveauer for skovene i stedet for at fastsætte alt for detaljerede kriterier bør defineres af medlemsstaterne i overensstemmelse med den projekterede anvendelse af skovressourcer, samtidig med at det sikres, at den årlige høst ikke overstiger den årlige tilvækst på langt sigt.

5.7. EØSU bifalder Kommissionens bemærkning om, at man for at undgå, at emissioner tælles med to steder, må betragte brugen af biomasse i energisektoren som kulstofneutral i overensstemmelse med IPCC-retningslinjerne. Generelt skal det undgås, at emissioner tælles med to steder.

5.8. Udvalget tilskynder Kommissionen til at arbejde for ensartede globale regnskabsregler for LULUCF. Reglerne skal være så enkle som muligt for at opmuntre andre lande til at deltage i processen. På internationalt plan bør EU bidrage med sin egen viden om registrering af skovressourcer og overvågningsmetoder og navnlig udvikle et nøjagtigt EU-satellitesystem, der kan levere aktuelle globale data.

5.9. Ligesom det er tilfældet med skovforvaltning, bidrager forvaltning af dyrkede arealer og græsland også til bekæmpelsen af klimaforandringer og til den globale fødevarer sikkerhed. Bedre forvaltning af dyrkede arealer og græsland, herunder jordbundsproduktivitet, høst og genplantning, øger kulstofbindingen og bør derfor anerkendes, som det sig hør og bør. En begrænsning af biomasseproduktionen ville på langt sigt resultere i, at mindre og mindre drivhusgas fjernes fra atmosfæren på grund af reduceret fotosyntese. Organiske jorders særlige karakteristika bør også tages med i betragtning ligesom også mulighederne for at fortsætte landbrugsdriften på dem.

⁽¹⁾ Nabuurs et al. 2015. A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets.

5.10. For fuldt ud at udnytte det betydelige potentiale i forvaltning af dyrkede arealer og græsland med hensyn til at øge jordbundens rolle som kulstofdræn og angive mulige forbedringer i deres præstationer opfordrer EØSU til forskning i og udvikling af regnskabsregler for biomasse knyttet til et- og flerårige ikke-træagtige planter. Potentialet i en dynamisk jordforvaltning, som har fokus rettet mod at optimere sine funktioner — under hensyntagen til de lokale forhold — vil ikke bare gavne klimaet og miljøet, men også bidrage til landbrugssektorens (herunder navnlig de små familiebrugs) økonomiske og sociale bæredygtighed.

5.11. Alt i alt kom successen i Paris i hus i kraft af en bundstyret tilgang med fastsættelse af nationale mål baseret på de enkelte staters forcer og muligheder. EØSU anerkender de indbyrdes forskelle mellem medlemsstaterne i LULUCF-sektoren. Politikker bør derfor skræddersys på nationalt niveau i henhold til nærhedsprincippet, og LULUCF bør bevares som en særskilt søjle under klimapolitikken.

5.12. Udvalget opfordrer de enkelte medlemsstater til at indføre ambitiøse politikker for modvirkning af klimaforandringer i LULUCF-sektoren, samtidig med at der udformes en langsigtet vision for bæredygtig arealudnyttelse og skovbrug — og ikke at forglemme: civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter skal inddrages i processen på lokalt, regionalt og nationalt niveau.

5.13. For at muliggøre indførelsen af ambitiøse politikker er der brug for betydelige finansielle ressourcer. I dette øjemed opfordrer EØSU Kommissionen til i samarbejde med EIB at oprette et særskilt finansielt instrument til at støtte opfyldelsen af disse mål som supplement til de eksisterende finansieringsfaciliteter. Endelig er der et klart behov for øgede investeringer i forskning i og udvikling af nye metoder til at afbøde klimaforandringer.

Bruxelles, den 14. december 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 flerårig plan for demersale bestande i Nordsøen og fiskeriet efter disse bestande og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 676/2007 og Rådets forordning (EF) nr. 1342/2008

(COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD))

(2017/C 075/18)

Ordfører: **Thomas McDONOGH**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 12.9.2016 Rådet, 26.9.2016
Retsgrundlag	Artikel 43, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Præsidiets beslutning	20.9.2016
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	24.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	211/1/3
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Generelle og særlige bemærkninger og anbefalinger

1.1. Den fælles fiskeripolitik blev indført i 1960'erne og 70'erne, og det er nødvendigt at revidere den løbende. EØSU bifalder denne proces, hvor politikken opdateres med henblik på at holde trit med de teknologiske forandringer, så fiskebestandene bevares og beskyttes bedre. Udvalget glæder sig over Kommissionens forslag, hvoraf mange også blev fremsat i WGNSSK-rapporten ⁽¹⁾ fra 2016. Dette vil bidrage til at føre den europæiske fiskerilovgivning ajour og beskytte en meget værdifuld industri.

1.2. Fiskeriet i Nordsøen og de tilstødende farvande er yderst komplekst, idet det involverer fartøjer fra mindst 7 kystmedlemsstater samt Norge, som anvender en lang række forskellige redskaber til at fiske efter en bred vifte af forskellige fiske- og skaldyrarter. Et vigtigt aspekt af dette fiskeri er, at mange af de vigtigste demersale bestande (dvs. bestande, der lever på eller tæt på havbunden) fanges i blandet fiskeri. Dette betyder i praksis, at hver gang et fartøj haler sine redskaber ind, vil fangsten bestå af en blanding af forskellige arter. Fangstens sammensætning afhænger af det redskab, der anvendes, og af hvornår og hvor det anvendes.

1.3. For fartøjer, der fanger fiskebestande, som der er fastsat samlede tilladte fangstmængder for (TAC'er), betyder dette, at de skal indstille fiskeriet, så snart kvoten for en af de pågældende bestande er opbrugt. Inden grundforordningen ⁽²⁾ trådte i kraft, havde fartøjerne ikke pligt til at indstille fiskeriet, når deres kvote for en af disse bestande var brugt op. De kunne i stedet fortsætte fiskeriet efter andre målarter, og de fortsatte således med at fange arter, for hvilke kvoterne allerede var opbrugt, også selv om de ikke havde ret til at lande disse fangster. Sådanne fangster, der var taget ud over kvoten, skulle smides ud igen. Når kvoten for den pågældende bestand nu om dage er brugt op, blokerer den for yderligere fiskeri efter andre bestande. Der bør derfor tages højde for den kendsgerning, at visse bestande fanges sammen i blandet fiskeri, når TAC'erne for disse bestande fastsættes. En sådan strategi skulle være til fordel for både bevarelsen og udnyttelsen af bestandene. Dette forslag er baseret på en sådan strategi.

⁽¹⁾ Rapport fra ICES' (Det Internationale Havundersøgelseråds) arbejdsgruppe om evaluering af de demersale bestande i Nordsøen og Skagerrak, som mødtes i Hamburg, Tyskland, fra den 26. april til den 5. maj 2016.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22).

1.4. Grundforordningen tager sigte på at løse problemet med overfiskeri og udsnid af fisk mere effektivt end tidligere forordninger. Der bør derfor træffes passende foranstaltninger med henblik på at undgå negative økonomiske og sociale konsekvenser for fiskerisektoren. Det første skridt i retning af denne form for tilpasningsorienteret forvaltning er at opstille én samlet forvaltningsplan for samtlige relevante bestande. Planen skal være baseret på mål for fiskeridødeligheden angivet i intervaller for hver bestand, som skal udgøre grundlaget for fastsættelsen af de årlige TAC'er for de pågældende bestande.

2. Yderligere bemærkninger og anbefalinger

2.1. Der bør nedsættes et uafhængigt udvalg, som skal gennemgå de nationale kvoter. Genopretningen af fiskebestandene afhænger imidlertid ikke kun af fiskeridødeligheden, men også af andre faktorer såsom klimaforandringer. Foranstaltninger rettet mod et bæredygtigt fiskeri vil kræve tilpasning af fiskerfartøjer og fiskeredskaber (hvilket er dyrt), velfunderede videnskabelige data og løbende tiltag til uddannelse og oplysning blandt fiskerne. Det sociale aspekt af fiskeriet skal også tages med i overvejelserne, da mindre fiskere er ved at blive trængt ud af markedet. Det er en prioritet at fastholde eksisterende job i samfundene i de mange kystområder i EU, som er afhængige af fiskeriet.

2.2. Der er behov for mere forskning i, hvilke konsekvenser fiskeopdræt har for de naturlige fiskebestande. Vildlaksen er i fare for at uddø — hovedsageligt som følge af overfiskeri og dårlig lovgivning, men derudover er det uvist, hvor store konsekvenser fiskebrug har for vildlaksen. Med den rigtige markedsføring burde vildlaksen kunne opnå en højere pris på markedet end opdrættede laks. Sportsfiskeri yder et stort bidrag til økonomien i mere fjerntliggende områder. Det vurderes, at hver enkelt vildlaks, der fanges, i gennemsnit bidrager med 1 200 EUR til den lokale økonomi gennem aflønning til hjælpere, indkvartering, transport osv.

2.3. Det er nødvendigt at træffe foranstaltninger med henblik på at vende tilbagegangen inden for ålefiskeriet. Problemet med fangst af ungfisk bør løses ved at øge mindstemålet for netmasker. Monofilament-net bør også pålægges restriktioner.

2.4. Sanktionerne for overtrædelse af fiskerilovgivningen bør skærpes. Der bør træffes effektive foranstaltninger mod ansættelse af ulovlige indvandrere på fiskerbåde. Mange af disse modtager ikke engang løn og er i realiteten fanger, da deres pas er blevet inddraget (man ved, at dette er sket for personer fra Mellemamerika). Leve- og arbejdsvilkårene på havet skal leve op til de højeste EU-standarder. Det gælder også for arbejdstagere fra tredjelande.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om luftfartspakke II, indeholdende et Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 og om Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet

(COM(2015) 613 final — 2015/0277 (COD))

og om en

rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om det europæiske program for luftfartssikkerhed

(COM(2015) 599 final)

(2017/C 075/19)

Ordfører: **Raymond HENCKS**

Medordfører: **Stefan BACK**

Anmodning om udtalelse	Rådet, 19.1.2016
Retsgrundlag	Artikel 100, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	15.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Afstemningsresultat	184/1/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU går ind for den nye fremgangsmåde, der er baseret på risikovurderinger og performance, forudsat at de præskriptive regler finder anvendelse, når det er nødvendigt for at garantere sikkerheden. EØSU er af den opfattelse, at en vellykket gennemførelse af nye arbejdsmetoder og en ny arbejdskultur tager tid og forudsætter tilstrækkelige ressourcer. EØSU understreger ligeledes, at denne omstilling skal foregå med en tæt inddragelse af personale og interessenter.

1.2. EØSU er enig i, at EASA bør have større ansvar for sikkerhed i samarbejde og efter aftale med medlemsstaterne, også for så vidt angår specifikke regler om nødsituationer, på betingelse af, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer, så EASA kan gennemføre sine opgaver på området med godt resultat. EØSU mener i øvrigt, at forordning (EF) nr. 300/2008 bør revideres i forhold til den udvikling, der har fundet sted siden 2008.

1.3. EØSU henleder opmærksomheden på, at luftfarten opererer inden for en kontekst, der er i hastig forandring som følge af en hurtig teknisk udvikling herunder digitalisering samt udviklingen af nye virksomhedsmodeller, nye beskæftigelsesmodeller og modeller for levering af ydelser. EØSU lægger stor vægt på den regelmæssige evaluering af den nye forordning hver femte år, som beskrevet i forslaget. Det er vigtigt, at de mulige sikkerhedsaspekter i disse udviklinger bliver grundigt evalueret i konsekvensanalysen, og at der i tide planlægges og træffes de nødvendige foranstaltninger.

1.4. EØSU glæder sig over, at groundhandling indgår i forordningens anvendelsesområde, og foreslår, at man overvejer et certificeringskrav for udbydere af groundhandlingstjenester og personale med sikkerhedskritiske opgaver.

1.5. EØSU glæder sig over udviklingen af certificeringsstandarder for kabinepersonale, men beklager, at Kommissionen ikke foreslår et licenssystem for kabinepersonale.

1.6. EØSU bakker op om inddragelsen af ubemandede luftfartøjer i forslaget og understreger betydningen af at sætte høje standarder.

1.7. EØSU vil gerne advare mod unødigt kompleksitet og dobbeltarbejde i forbindelse med certifikatudstedelse eller krav om kontrol med hensyn til flyvepladsudstyr, bortset fra når det er nødvendigt af sikkerhedsmæssige årsager.

1.8. EØSU ser positivt på opgaver som tilsyn, samarbejde og assistance i forhold til nationale myndigheder, som det fremgår af forslaget, og håber, at dette vil føre til fortsat høje, harmoniserede og effektive standarder for så vidt angår sikkerhed, forbedret udveksling af oplysninger samt benchmarking, der vil sikre større ressourceeffektivitet. EØSU noterer sig i den forbindelse den europæiske plan og det europæiske program for luftfartssikkerhed samt den mulighed begge indeholder for udvikling og gennemførelse af højere og harmoniserede sikkerhedsstandarder.

1.9. EØSU støtter den foreslåede mekanisme for den frivillige overdragelse af opgaver fra nationale myndigheder til EASA herunder specifikke regler om nødsituationer.

1.10. EØSU er af den opfattelse, at den mulighed, som de europæiske operatører, der opererer i flere EU-lande, har for at vælge EASA som deres kompetente myndighed, bør forudsætte meddelelse fra den eller de kompetente nationale myndighed(er). De ovennævnte operatørers mulighed for at vælge EASA som kompetent myndighed kan ikke anvendes til foranstaltninger, der er omfattet af artikel 59 og 60.

1.11. EØSU noterer sig betydningen af udveksling af informationer og understreger, at oplysninger, der indhentes med henblik på forbedring af sikkerheden, ikke må anvendes i retssystemet, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder som f.eks. forsætlig forseelse. Den åbne rapporteringskultur (Just Culture) skal sikres, og EØSU gentager sit forslag om udvikling og iværksættelse af et charter om åben rapporteringskultur.

1.12. EØSU noterer sig tillige forslaget om at indføre en bestemmelse om afgifter for tjenesteydelser i det fælles luftrum som en måde at finansiere EASA-aktiviteter, til trods for at de materielle bestemmelser om disse afgifter vil blive indarbejdet i bestemmelser, der endnu ikke er fastlagt. Det er ydermere uklart, hvordan de planlagte afgifter skal ses i forhold til systemet for overflyvningsafgifter, der på nuværende tidspunkt forvaltes af EUROCONTROL på vegne af deltagerstaterne i en multilateral aftale. Under henvisning til dette mener EØSU, at det er for tidligt at lovgive om brugen af en afgift, der endnu ikke findes, og hvor der findes flere forskellige muligheder for dens sammensætning. EØSU foreslår derfor, at forslaget forkastes.

1.13. I lyset af at EASA skal iværksætte regler om certificering og sikkerhedskriterier, der også kan være i offentlighedens interesse, foreslår EØSU, at tekster af denne art oversættes til alle officielle EU-sprog. For gennemsigtighedens skyld bør EASA's hjemmeside også være tilgængelig på andre sprog end engelsk. EØSU vil i den forbindelse gerne henlede opmærksomheden på EU's charter for grundlæggende rettigheder, navnlig artikel 21.

1.14. For så vidt angår forslaget om at forenkle formaliteterne for wet lease-aftaler for luftfartøjer, pæger udvalget, at forslaget hovedsageligt omhandler sikkerhed, hvorimod spørgsmål vedrørende wet lease-aftaler vedrører kommercielle aktiviteter, markedsadgang og konkurrence. De kan også have en stor socioøkonomisk dimension. Derfor fraråder EØSU, at man på nuværende tidspunkt ændrer de materielle bestemmelser om wet lease, og mener, at emnet bør behandles, når forordning (EF) nr. 1008/2008 skal revideres.

1.15. For så vidt angår den igangværende evaluering af forordning (EU) nr. 996/2010, henviser EØSU til betydningen af det europæiske netværk af den civile luftfarts sikkerhedsundersøgelsesmyndigheder (ENCASIA) og finder det afgørende, at der afsættes de nødvendige ressourcer til denne vigtige aktivitet. EØSU henviser ligeledes til sin udmelding om åben rapporteringskultur i punkt 1.11 ovenfor.

2. Indledning

2.1. Forslaget om en forordning om sikkerhed⁽¹⁾ (herefter benævnt forslaget) går ud på at erstatte forordningen fra 2008⁽²⁾. Forslaget gengiver og/eller ajourfører visse bestemmelser fra forordningen fra 2008 og indfører nye foranstaltninger. Det er baseret på normerne fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) samt på en offentlig høring blandt medlemsstater og interessenter, herunder arbejdsmarkedsparterne. Forslaget bygger desuden på Kommissionens rapport om det europæiske luftfartssikkerhedsprogram⁽³⁾ såvel som på diverse undersøgelser. Det er et skridt i retning af gennemførelsen af meddelelsen *En luftfartsstrategi for Europa*⁽⁴⁾.

2.2. Forslaget indfører en tilgang til sikkerhedslovgivning baseret på forebyggelse, vurdering af risici og performance for at forbedre ressourceeffektiviteten og bedre målrette tilsynsarbejdet på alle niveauer. Målet er at lukke de huller i sikkerheden og tage mere hensyn til samspillet mellem lovgivningen inden for luftfartssikkerhed og andre områder, som f. eks. flyvesikkerhed og miljøbeskyttelse.

2.3. Forslaget har til formål at sikre en høj grad af håndhævelse og tilsyn i hele EU gennem et tæt samarbejde mellem myndigheder på både europæisk og nationalt niveau, der skal omfatte udveksling af oplysninger og effektiv kontrol samt overvågning. Den ajourfører forordningen fra 2008 for at omfatte teknisk udvikling såsom ubemandede luftfartøjer.

2.4. Kommissionen er i gang med en evaluering af forordning (EU) nr. 996/2010 om undersøgelse og forebyggelse af havarier inden for civil luftfart (forordningen) og har anmodet om EØSU's synspunkter (Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om gennemførelsen af forordning (EU) nr. 996/2010). EØSU afgav i 2010 en udtalelse om forslaget til denne forordning⁽⁵⁾.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU tilslutter sig forslagens målsætninger om styrkelse af reglerne for sikkerhed inden for civil luftfart og afklaring af, hvilken rolle Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) spiller for sikkerheden. EØSU bifalder desuden, at EASA yder teknisk bistand til Kommissionen til gennemførelsen af sikkerhedslovgivningen, og at agenturet kan træffe de dertil hørende foranstaltninger efter Kommissionens godkendelse og høring af medlemsstaterne.

3.2. EØSU er enig i, at EASA bør have større ansvar for sikkerhed i samarbejde og efter aftale med medlemsstaterne, også for de specifikke regler om nødsituationer, på betingelse af at der afsættes tilstrækkelige ressourcer, så EASA kan gennemføre sine opgaver på området med godt resultat. EØSU mener i øvrigt, at forordning (EF) nr. 300/2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart er forældet i forhold til den udvikling, der er sket siden 2008, og at den bør tages op til fornyet overvejelse.

3.3. Forslaget har til formål at gøre EU's retlige ramme for luftfartssikkerhed klar til de kommende 10 til 15 års udfordringer. EØSU mener, at prognoser over en så lang periode vil blive indhentet af den teknologiske udvikling og sikkerhedsrisici i konstant udvikling som f.eks. ubemandede luftfartøjer, nye former for cyberkriminalitet og risiko for landinger, der forstyrres af laser osv. EØSU er derfor af den opfattelse, at reglerne for civil luftfart bør revideres regelmæssigt og ofte. EØSU støtter derfor forslaget om en evaluering af den nye forordning hver femte år.

3.4. EØSU bekræfter⁽⁶⁾, at sikkerheden er hjørnesten i en bæredygtig luftfartsstrategi, og at der ikke er plads til nogen form for kompromis i den henseende. Derfor bør man evaluere, om forslagens tilgang opfylder disse krav, navnlig i lyset af Kommissionens målsætning⁽⁷⁾ om, at sikkerhedsrisiciene skal identificeres og kortlægges hurtigere og mere effektivt ved hjælp af en tilgang, der er baseret på vurdering af risici og performance, samtidig med at det samme overordnede sikkerhedsniveau som minimum garanteres.

⁽¹⁾ COM(2015) 613 final.

⁽²⁾ EUT L 79 af 19.3.2008, s. 1.

⁽³⁾ COM(2015) 599 final.

⁽⁴⁾ COM(2015) 598 final; EUT C 389 af 21.10.2016, s. 86.

⁽⁵⁾ EUT C 21 af 21.1.2011, s. 62.

⁽⁶⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 169.

⁽⁷⁾ COM(2015) 598 final.

3.5. Den foreslåede metode er således *en mere forholdsmæssig og fleksibel tilgang til sikkerhedsreglerne*. Målet er at identificere og begrænse sikkerhedsrisici hurtigere og mere effektivt gennem en fremgangsmåde baseret på risikovurderinger og performance for at garantere et højere niveau af sikkerhed generelt. EØSU bifalder denne tilgang, men påpeger, at man er nødt til at bibeholde visse præskriptive regler for at sikre ensartede spilleregler. Derudover forudsætter en så væsentlig overgang tilstrækkelige ressourcer og en overgangsproces, som er gennemsigtig for alle interessenter, herunder personalet, og som tager den tid, der er behov for, for at gennemgå en kulturændring, så den nye strategi kan gennemføres fuldt ud.

3.6. En undersøgelse bestilt af Kommissionen om de menneskelige ressourcer, der er til rådighed hos luftfartsmyndighederne, hvordan de anvendes mest effektivt og udvikles, og om finansieringen af det europæiske luftfartssikkerhedssystem (støtteundersøgelse af ressourcer) har vist, at balancen mellem ressourcerne og arbejdsbyrden er blevet forringet i løbet af de sidste 10 år, og at der er mangler med hensyn til personalets kvalifikationer. Undersøgelsen fastsætter en række løsninger for dette dilemma. EØSU understreger, at man er nødt til at finde løsningen inden for rammerne af den sociale dialog.

3.7. En anden undersøgelse om performanceordninger og en performancebaseret tilgang undersøgte muligheden for at indføre performanceelementer i forvaltningen af luftfartssikkerhed (støtteundersøgelse af performance). Undersøgelsen konkluderede, at dette er muligt, men advarede af en række tekniske årsager mod at indføre dette for hurtigt. Ifølge undersøgelsen er det umuligt på forhånd at sætte tal på fordelene ved en performancebaseret tilgang forud for gennemførelsen. EØSU er af den opfattelse, at undersøgelsens konklusioner fremhæver betydningen af en forsigtig og sammenhængende gennemførelse af den nye tilgang.

3.8. EØSU henleder i den forbindelse opmærksomheden på spørgsmålet om samfundsmæssig og social udvikling, herunder nye former for beskæftigelse og forretningsmodeller, som også på luftfartsmarkedet ofte er forbundet med den digitale økonomi og de sikkerhedsmæssige følger af denne udvikling. Ifølge meddelelsen om en luftfartsstrategi for Europa ⁽⁸⁾ og adskillige EØSU-udtalelser ⁽⁹⁾ bør disse spørgsmål overvejes nøje. EØSU er af den opfattelse, at de også bør tages i betragtning, når forslaget gennemføres, og når man evaluerer virkningerne af gennemførelsesforanstaltningerne.

3.9. EASA skal evaluere organernes præstationer i forbindelse med den europæiske plan for luftfartssikkerhed, men har endnu ikke fastlagt sikkerhedsmålene for de organer, der falder under dets ansvarsområde. Dette viser endnu en gang vigtigheden af en hurtig og effektiv løsning på ressourceproblemerne nævnt i pkt. 3.6 ovenfor.

3.10. De regler, aktiviteter og arbejds gange, der indgår i det europæiske program for luftfartssikkerhed, bør overvåges for at vurdere deres relevans og virkning. Overvågning bør baseres på indikatorer såsom overholdelse af bestemmelserne, hyppigheden af visse former for begivenheder, der påvirker sikkerheden, antal ulykker og dødsfald samt sikkerhedsstyringssystemernes modenhed. Sådanne indikatorer anvendes af landene til at bestemme deres eget lands acceptable sikkerhedspræstationsniveau i henhold til ICAO. I forslaget fokuseres på samarbejdet mellem EASA og de nationale myndigheder samt EASA's rolle som administrator af det nye register over oplysninger, der er omhandlet i artikel 61-63. EØSU understreger betydningen af dette træk for at forbedre tilsyns- og håndhævelsessystemet.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Miljøbeskyttelse

EØSU godkender tilføjes af en ny bestemmelse om miljøspørgsmål, herunder miljøgennemgangen, som skal udgives af EASA hvert tredje år.

4.2. Anerkendelse af tredjelandes certifikater

EØSU understreger betydningen af gensidige anerkendelsesaftaler med vigtige partnerlande for at støtte EU's luftfartselektronikindustri og den internationale handel i denne sektor.

⁽⁸⁾ COM(2015) 598 final, afsnit 2.3.

⁽⁹⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 169, punkt 3.1.3, EUT C 13 af 15.1.2016, s. 110, punkt 2.7 og EUT C 389 af 21.10.2016, s. 86, punkt 1.3.

4.3. *Groundhandling*

4.3.1. EØSU glæder sig over, at groundhandling, som er en vigtig del af den civile luftfartssikkerhedskæde, er inkluderet i forordningens anvendelsesområde.

4.3.2. EØSU vil imidlertid foreslå, at man overvejer et certificeringskrav for udbydere af groundhandlingtjenester samt for groundhandlingpersonale med sikkerhedskritiske opgaver. De væsentlige krav, der er indeholdt i bilag VII til forslaget, bør udvikles yderligere og være mere detaljerede, hovedsagelig med hensyn til uddannelsesstandarder og -kvalifikationer.

4.3.3. Yderligere spørgsmål til overvejelse omfatter:

— personaleantal og antallet af forskellige udbydere omkring luftfartøjet i forbindelse med turnaround-tider

— sundhedsrisici, der stammer fra udsættelse for luftforurening på forpladsen.

4.4. *Flyvepladsudstyr*

4.4.1. Angående certificeringskravet for flyvepladsudstyr, der er fastsat i artikel 31 i forordningen, noterer EØSU sig, at flyvepladsudstyr typisk er certificeret i henhold til ordninger for elektrisk materiel og andre systemer. En yderligere certificering kan betyde dobbeltregulering uden nogen eller med yderst begrænsede fordele. Derfor foreslår EØSU, at man erstatter den foreslåede artikel 31 med en tekst, der siger, at EASA vil reagere hensigtsmæssigt, når sikkerhedsdata afslører, at det udstyr, der anvendes eller er bestemt til anvendelse på flyvepladser, som er underlagt den nye forordning, udgør en sikkerhedsrisiko.

4.5. *Kabinebesætning*

EØSU glæder sig over indførelsen af nye væsentlige krav i bilag IV og konsolideringen af bestemmelserne om kabinebesætningen i artikel 21. Udvalget beklager, at forslaget anvender begrebet »attest« og ikke »licens«, til trods for at kravene i bilag 4 (artikel 4) vedrørende kabinebesætningsmedlemmer svarer til de krav, der stilles for at opnå et certifikat eller licens. For at sikre overensstemmelse bør kabinepersonale derfor bevilges licens udstedt af den nationale luftfartsmyndighed eller EASA

4.6. *Beskyttelses- og fleksibilitetsbestemmelser, agenturets foranstaltninger*

4.6.1. EØSU gør opmærksom på forslagets udvidelse af beredskabsforanstaltningerne og fleksibilitetsbestemmelserne i artikel 59 og 60 sammenlignet med de nuværende bestemmelser i artikel 14 og 22 i forordning (EF) nr. 216/2008, navnlig med hensyn til begrænsninger af flyvetiden og andre foranstaltninger vedrørende personalets arbejdsvilkår.

4.6.2. EØSU er af den opfattelse, at perioden på to måneder uden at informere EASA i tilfælde af beskyttelsesforanstaltninger (artikel 59) eller fleksibilitetsforanstaltninger (artikel 60) ikke bør forlænges. EØSU er således også imod forlængelsen til otte måneder i artikel 65, stk. 4, om agenturets foranstaltninger.

4.6.3. EØSU mener, at der bør være en forpligtelse til at søge at nå til enighed med det berørte personale forud for en beslutning om haste- og fleksibilitetsforanstaltninger, der påvirker deres arbejdsvilkår. Hvis en beslutning træffes uden en sådan aftale, bør EASA straks indlede en vurderingsprocedure i henhold til artikel 59, stk. 2, og artikel 60, stk. 2.

4.7. *Samarbejde mellem de kompetente myndigheder og EASA, overdragelse af ansvarsområder*

4.7.1. EØSU glæder sig over forslaget om forstærket samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, Kommissionen og EASA for så vidt angår certificering, tilsyn og håndhævelse. Udvalget støtter foranstaltninger såsom etablering af en pulje af inspektører og nødoverførslen af ansvarsområder til EASA, forudsat at det ikke påvirker de involverede arbejdstageres ansættelsesvilkår og -betingelser i negativ retning. Såvel kriterierne for nødoverførsel som kravene for at returnere ansvaret for tilsyn til medlemsstaten skal dokumenteres tydeligt.

4.7.2. EØSU fremhæver den frivillige karakter af en medlemsstats overdragelse af ansvarsområder til EASA i henhold til artikel 53, med undtagelse af nødoverførslen jf. artikel 55 med henblik på at løse særligt hastende sikkerhedsmangler. Artikel 53, stk. 2, sidste afsnit sikrer, at overdragelse sker i henhold til national lovgivning og efter aftale med den pågældende medlemsstat. EØSU mener, at proceduremæssige og andre beskyttelsesbestemmelser sikrer, at en overførsel fungerer ordentligt og i overensstemmelse med retssikkerheden. EØSU støtter derfor den foreslåede overførselsmekanisme.

4.7.3. Medlemsstaternes mulighed for at overføre tilsyn til en anden medlemsstat skal fortsat ske frivilligt, hvor medlemsstaten har mulighed for at få de delegerede beføjelser tilbage.

4.7.4. EØSU noterer sig indførelsen af den mulighed, at multinationale operatører kan vælge EASA som deres kompetente myndighed. EØSU kan i tråd med sin holdning til frivillig overdragelse af ansvarsområder godkende dette forslag, forudsat at den eller de involverede nationale myndigheder samtykker, og at foranstaltningen ikke påvirker de involverede arbejdstageres ansættelsesvilkår og -betingelser i negativ retning.

4.8. Indsamling, udveksling og analyse af oplysninger

4.8.1. Ligesom for forslagene om øget samarbejde mellem EASA og de nationale luftfartsmyndigheder støtter EØSU de forstærkede bestemmelser om indsamling, udveksling og analyse af oplysninger. Udvalget anmoder imidlertid om yderligere tiltag for at sikre beskyttelsen af personoplysninger, for eksempel ved at inkludere dette punkt i IT-revisionssystemet eller forbedre niveauet for oplysningers anonymitet. For at øge gennemsigtigheden bør den anonymiserede oplysning stilles til rådighed for alle interessenter.

4.8.2. EØSU glæder sig ligeledes over etableringen af et register, der omfatter certifikater, godkendelser, foranstaltninger, Kommissionens afgørelser, medlemsstaternes afgørelser, overførsler af ansvarsområder, meddelelser, anmodninger og andre oplysninger.

4.9. Forvaltning af luftfartssikkerheden

4.9.1. Mens EØSU støtter inddragelsen af henvisningen til EASP såvel som nationale luftfartssikkerhedsprogrammer, vil udvalget gerne gøre opmærksom på den udfordring, det er at udarbejde foranstaltninger og materiale, der er forståeligt for frontlinjemedarbejdere. Derfor er det væsentligt, at EASP og nationale planer er baseret på en bottom-up-tilgang, hvor det er muligt. Ellers er det ikke sikkert, at teksterne kan medvirke til at opnå den ønskede ændring.

4.10. Ubemandede luftfartøjer (droner)

4.10.1. EØSU bakker op om inddragelsen af ubemandede luftfartøjer i forslaget, men maner igen til forsigtighed for så vidt angår indførelsen af en performancebaseret tilgang.

4.10.2. Derfor skal der udarbejdes omfattende bestemmelser for at sikre den behørig sikkerhed. EØSU betragter det som en udfordring at sikre, at disse nye luftfartsaktiviteter, der involverer droner, er forenelige med den almindelige lufttrafik. Regulering af dette område er altafgørende. Lufttrafikstyring er allerede et komplekst område, hvor flyveledere bærer et stort ansvar. EØSU opfordrer til, at disse arbejdstagere ikke pålægges uberettigede ansvarsområder for at tilpasse sig en situation, hvor der flyves med ubemandede luftfartøjer. Der bør iværksættes en sammenhængende tilgang til udstedelse af licenser for drift og ejerskab af droner samt deres registrering. Et krav om erhvervelse af licens — afhængigt af dronens karakteristika — vil skabe opmærksomhed og vil forudsætte kendskab til de gældende regler og restriktioner og vil bidrage til at udvikle de nødvendige færdigheder.

4.11. Cybertrusler

4.11.1. EØSU er særligt bekymret over cybersikkerhed. På trods af digitalisering vil den menneskelige faktor forblive afgørende i forbindelse med verificering og beskyttelse af data mod ulovlig indblanding. Selv om tilgængeligheden af relevant data om bord styrker sikkerheden, pointerer EØSU, at flybesætningen skal have kontrollen over flyet. På samme måde bør der udvikles et robust system mod cybertrusler for droner.

4.12. *Overgang til en performancebaseret tilgang*

4.12.1. En af de største fordele ved et overholdelsesbaseret system er garantien for en ensartet behandling af operatørerne. EØSU mener, at overgangen til et system, der er baseret på risikovurderinger og performance skal lette tilpasningen til en ny kultur samt opretholde tilliden til sikkerhedssystemet og dets evne til at sikre fortsat forbedring af sikkerhedsniveauerne i et performancebaseret system. Dette kræver justering og tilpasning på alle niveauer. Gennem en videreudvikling af de genelle bemærkninger i punkt 3.4 og 3.5 mener EØSU, at følgende faktorer er afgørende for en vellykket overgang:

- der skal være tilstrækkelige ressourcer til rådighed for at sikre et passende sikkerhedsniveau på alle tidspunkter;
- overgangen skal gennemføres på en sådan måde, at personalets arbejdsvilkår kan planlægges i forvejen. Der skal være gennemsigtighed for så vidt angår planlagte ændringer;
- gennemførelsen af det nye system skal foregå i en løbende dialog med interessenter herunder en social dialog;
- gennemførelsen bør ske i et sådant tempo, at det bliver en sikker overgang til det nye system, hvor der tages højde for, at der er behov for at sikre en kulturændring.

4.12.2. EØSU mener, at den gradvise overgang til et nyt system og en ny kultur vil være tidskrævende. På nuværende tidspunkt er det tvivlsomt, hvorvidt sikkerhed vil være fuldstændigt dækket gennem performancebaserede regler.

4.13. *Indberetning af begivenheder og åben rapporteringskultur*

4.13.1. Ligesom i sine foregående udtalelser ⁽¹⁰⁾ fastholder EØSU, at der i hele luftfartsindustrien bør være en åben rapporteringskultur. EØSU tvivler på, hvorvidt dette forslag eller en hvilken som helst anden eksisterende EU-lovgivning alene er tilstrækkelig til at sikre efterlevelse af den åbne rapporteringskultur. Der er stadig meget arbejde tilbage i medlemsstaterne for at fremme den åbne rapporteringskultur og for at bevare en klar og forudsigelig grænse mellem sikkerhedsrelateret indberetning og retssystemet. EØSU gentager derfor sit forslag om et charter eller en adfærdskodeks til at støtte god praksis.

4.14. *Bøder og sanktioner*

4.14.1. EØSU mener, at det nuværende system for bøder og tvangsbøder har vist sig at være ineffektivt. Ordlyden af artikel 72, stk. 1, som fastsætter, at »Kommissionen kan [...] pålægge en juridisk eller fysisk person [...] en bøde«, bør ændres til »Kommission skal [...]«. Man må huske på, at artikel 72, stk. 3, stadig indeholder et vist spillerum. Når man overvejer, om man skal opkræve en bøde eller ej, skal Kommissionen samarbejde med de relevante nationale myndigheder for at sikre en tilgang, der er i overensstemmelse med den nationale retshåndhævelse.

4.15. *EASA-midler*

EØSU mener, at forslaget om at inkludere gebyrer, der betales i henhold til kommende bestemmelser i forordningen om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum, fremsættes for tidligt og er for uklart. Det er eksempelvis uklart, om der oprettes et særskilt afgiftssystem for det fælles luftrum, eller om målet er at ændre det nuværende overflyvningsafgiftssystem, der for tiden forvaltes af EUROCONTROL (Multilaterale aftaler om et overflyvningsafgiftssystem — uofficiel udgave — oktober 2006, findes på EUROCONTROL's hjemmeside). Det er ligeledes uklart, om de planlagte afgifter kun vil gælde for tjenesteydelser i det fælles luftrum, eller om de skal være med til at finansiere agenturets generelle budget. Af disse grunde mener EØSU, at forslaget kommer for tidligt og bør forkastes.

4.16. *Arbejdsmetoder og inddragelse af interessenter*

4.16.1. Inddragelse af interessenter er og skal blive ved med at være et væsentligt karakteristikum ved EASA's arbejde. Derfor foreslår vi, at ordlyden »om nødvendigt« bør fjernes fra artikel 104, stk. 1, litra b, for at undgå vilkårlige beslutninger om, hvorvidt interessenter skal involveres i agenturets aktiviteter eller ej.

⁽¹⁰⁾ EUT C 21 af 21.1.2011, s. 62 og EUT C 198 af 10.7.2013, s. 73.

4.17. *Sprogordning*

Til trods for, at engelsk er meget udbredt inden for luftfarten, så findes der stadig geografiske områder og arbejdsområder, hvor de nationale sprog er dominerende. EØSU er af den opfattelse, at i henhold til forbuddet mod diskrimination på grund af sprog i artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder bør i det mindste certificeringsspecifikationer og acceptable måder for overensstemmelse oversættes til og offentliggøres på alle officielle EU-sprog. Desuden bør EASA's hjemmeside være tilgængelig på andre EU-sprog end engelsk for at øge gennemsigtigheden og offentlighedens bevidsthed.

4.18. *Intern struktur*

Den foreslåede formulering af artikel 90 vil give Kommissionen betydeligt flere beføjelser på bekostning af Europa-Parlamentet. Derfor insisterer EØSU på, at såvel en repræsentant fra Kommissionen som en repræsentant fra Europa-Parlamentet får en plads i bestyrelsen.

4.19. *Leasing*

EØSU modsætter sig på det kraftigste forslaget om at ændre bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1008/2008 om leasing. Eftersom evalueringen af denne forordning efter planen vil finde sted i 2017-2018, bør det behandles særskilt.

5. **Evaluerings af forordning (EU) nr. 996/2010 om undersøgelse og forebyggelse af havarier og hændelser inden for civil luftfart**

Som allerede henvist til under punkt 4.13 ovenfor gentager EØSU, at der er behov for at sikre en åben rapporteringskultur og sit forslag om et charter i den forbindelse. EØSU går ind for en blød lovgivning og støtter det vellykkede samarbejde med ENCASIA som et forum for sammenlægning af ressourcer og viden og som en platform til iværksættelse af studier og udstedelse af sikkerhedshenstillinger og fastsættelse af benchmarks. For at opnå dette er det altafgørende, at de nødvendige ressourcer er til rådighed.

Ifølge EØSU's opfattelse bør det fremtidige arbejde på området under denne forordning fokusere på korrekt gennemførelse snarere end på ændring af lovgivningsrammen.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Onlineplatforme og det digitale indre marked — Muligheder og udfordringer for Europa

(COM(2016) 288 final)

(2017/C 075/20)

Ordfører: **Thomas McDONOGH**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 25.5.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	15.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	175/0/3
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU ser positivt på Kommissionens handlingsplan, der indeholder en gennemgang af direktiverne om telekommunikation og e-databeskyttelse, for så vidt angår »over the top«-onlinekommunikationstjenester, kortlægning af platformes frivillige foranstaltninger og i givet fald udarbejdelse af en vejledning, indsamling af oplysninger om B2B-praksisser, finansiering af projekter om åbne data og endelig en strategi til at fremme og støtte oprettelsen af konkurrencedygtige EU-baserede platforme.

1.2. EØSU understreger, at mange onlineplatforme spiller en vigtig rolle i deleøkonomien, og gentager sine tidligere konklusioner vedrørende denne, navnlig forbrugerbeskyttelse, arbejdstagere og selvstændige.

1.3. EØSU udtrykker dog bekymring med hensyn til, om den hurtige udvikling på de digitale markeder vil kunne imødekommes af en tilsvarende hurtig udarbejdelse af EU-forordninger og -strategier, for ikke at nævne omsætning i medlemsstaterne. EØSU ser gerne, at man undersøger, hvordan koordineringen mellem de forskellige parter i Kommissionen og medlemsstaterne vil kunne styrkes, og hvilke typer mekanismer, der ville være gavnlige.

1.4. EØSU understreger nødvendigheden af at imødegå faren for fragmentering og anlægge en sammenhængende tilgang på EU-plan. Ellers vil forskellige nationale regler skabe usikkerhed, gøre det vanskeligere for nystartede virksomheder at ekspandere og måske begrænse udbuddet af digitale tjenester. Det er så meget desto mere presserende, fordi nogle medlemsstater allerede er i gang med eller overvejer at træffe særlige foranstaltninger til imødegåelse af urimelig handelspraksis med fare for fragmentering af det digitale indre marked.

1.5. Meddelelsen indeholder ikke specifikke forslag, og der gives kun ganske få konkrete løsningsforslag. Mens enkelte løsningsforslag beskrives i detaljer, gives der stadig ikke noget svar på de allervigtigste spørgsmål om, hvorvidt platforme skader deres leverandører på visse markeder.

1.6. Udbredelsen af onlineplatforme er i høj grad kommet leverandører og forbrugere samt økonomien og almenvellet som helhed til gode. Ikke desto mindre vil der dukke problemer op, og EØSU anbefaler derfor en mere tilbundsående undersøgelse af de største ulemper i forhold til erhvervslivet og forbrugerne og af, i hvilken grad disse problemer er fælles for alle onlineplatforme, er sektorspecifikke eller kun gælder for individuelle virksomheder. EØSU opfordrer endvidere til et tværsektorielt samarbejde og overvågning af onlineplatformenes udvikling for at håndtere problemer, som opstår hen ad vejen.

1.7. EØSU glæder sig over, at Kommissionen har til hensigt at undersøge, hvordan man vil kunne gøre det lettere at flytte og overføre data mellem forskellige onlineplatforme og cloudcomputingtjenester både for virksomheder og private brugere.

1.8. EØSU opfordrer til iværksættelse af programmer, som skal bevidstgøre og øge de digitale færdigheder hos borgere i alle aldre og påpeger, at de yngste og de ældste er de mest sårbare. EØSU ser gerne, at der indføres systematisk undervisning heri som en europæisk standard.

1.9. Udvalget opfordrer Kommissionen til at undersøge, om der er behov for, at platformene udarbejder et brugervenligt resumé, så det kommer til at fremgå tydeligt, når der finder en personaliseret prisfastsættelse sted, og på hvilket grundlag platformene rangerer resultater, og så det bliver muligt ubetinget og på en administrativt enkel måde at udøve retten til at blive glemt på.

1.10. EØSU glæder sig over, at Kommissionen samarbejder med onlineplatformene om indførelsen af en adfærdskodeks til bekæmpelse af hadefulde udtalelser og indhold, der er skadeligt for mindreårige, på internettet. Udvalget mener dog, at der ligeledes bør indføres en form for sanktioner for personer, som undlader at fjerne denne type indhold, efter at de er blevet opmærksomme på det.

1.11. Udvalget er skuffet over, at Kommissionen endnu en gang har overset onlineplatformenes sociale dimension. EØSU understreger, at der er behov for at definere platformenes sociale ansvar over for deres ansatte mere nøjagtigt, det være sig for regelmæssigt beskæftiget arbejdskraft eller for arbejdskraft ansat under nye beskæftigelsesformer. Man bør være særligt opmærksom på sidstnævnte, og der bør i lyset af de udfordringer, som onlineplatforme har bragt med sig i deleøkonomien, sikres rimelige arbejdsforhold, tilstrækkelig social sikring, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, uddannelse, ret til kollektive overenskomstforhandlinger samt fagforeningsrettigheder ⁽¹⁾ for samtlige ansatte i platformene.

1.12. I modsætning til Kommissionens vurdering af, at de eksisterende juridiske rammer overordnet set er tilstrækkelige, slår udvalget til lyd for, at der udarbejdes en EU-ramme for »crowd working« med henblik på at forebygge underminering eller omgåelse af mindsteløn samt bestemmelser om arbejdstid og social sikring.

1.13. EØSU opfordrer indtrængende Kommissionen til at undersøge de skattemæssige aspekter af onlineplatformes aktiviteter med henblik på at komme praksisser, som er i modstrid med lige vilkår, til livs.

2. Resumé af Kommissionens meddelelse

2.1. Kommissionen søger gennem sin nylige meddelelse og arbejdsdokumentet og mere generelt gennem sin strategi for et digitalt indre marked at fremme innovation og en effektiv konkurrence blandt onlineplatforme, samtidig med at forbrugernes rettigheder og privatliv beskyttes.

2.2. I meddelelsen skitseres de vigtigste emner, som blev fremhævet i vurderingen af onlineplatforme, og Kommissionen fastlægger sin tilgang til at støtte deres videre udvikling.

2.3. I meddelelsen foreslås der ikke et overordnet sæt af nye EU-bestemmelser om platforme.

2.4. Kommissionen foreslår udelukkende, at der indføres lovgivningsmæssige foranstaltninger for klart identificerede problemer vedrørende en bestemt type onlineplatforme eller en bestemt type aktiviteter i onlineplatforme frem for forebyggende bestemmelser, som vil kunne hæmme innovation.

2.5. Kommissionen erkender, at onlineplatforme antager forskellige former og størrelser og konstant udvikler sig, og der er derfor ikke enighed om én enkel definition af onlineplatforme.

2.6. Efter Kommissionens opfattelse ville det være u hensigtsmæssigt at anlægge en »one-size-fits-all«-tilgang til regulering af platforme for at imødekomme de forskellige udfordringer, som de forskellige typer af onlineplatforme indebærer.

2.7. Kommissionen anerkender, at de eksisterende lovgivningsmæssige rammer i store træk er tilstrækkelige til at regulere platformene, selv om dette retsgrundlag ikke hører under én enkelt tilsynsmyndigheds jurisdiktion.

⁽¹⁾ EUT C 71 af 24.2.2016, s. 65.

2.8. Meddelelsen indeholder en køreplan samt principper for fremtidig intervention:

- **lige vilkår for sammenlignelige digitale tjenester**
- **ansvarlig adfærd fra onlineplatformenes side for at beskytte grundlæggende værdier**
- **gennemsigtighed og fair behandling for at fastholde brugernes tillid og sikre innovation**
- **åbne og ikkediskriminerende markeder i en datadrevet økonomi.**

2.9. Kommissionen søger at ensrette reglerne for hele **telekommunikationssektoren**, eventuelt gennem en deregulering og specificke regler for udbydere af »over the top«-tjenester.

2.10. Kommissionen vil overveje at udvide **e-databeskyttelsesdirektivet** til at omfatte onlinekommunikationstjenester.

2.11. Kommissionen foreslår inden for rammerne af et nyt **direktiv om audiovisuelle medietjenester**, at videodelingsplatforme skal pålægges nye forpligtelser med hensyn til håndtering af skadeligt indhold.

2.12. Kommissionen vil evaluere **ansvarsordningen** for onlineformidlere, herunder:

- behovet for vejledning om ansvar, når der indføres frivillige foranstaltninger til bekæmpelse af ulovligt indhold på internettet, og
- behovet for formelle anmeldelses- og fjernelsesprocedurer.

2.13. Kommissionen vil yderligere fremme (og regelmæssigt vurdere effektiviteten af) onlineplatformes koordinerede EU-dækkende **selvregulerende** tiltag, for så vidt angår bekæmpelse af ulovligt indhold online.

2.14. Onlineplatforme vil blive opfordret til at bekæmpe falske og vildledende anmeldelser.

2.15. Kommissionen vil opstille principper og retningslinjer for interoperabilitet for e-ID i 2017.

2.16. Kommissionens nylige forslag til **ophavsretsregler** skal føre til en mere retfærdig fordeling af den værdi, der skabes ved onlinedistribution af ophavsretsbeskyttet indhold gennem onlineplatforme, der giver adgang til et sådant indhold.

2.17. **Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde** behandles sammen med denne meddelelse for at fremme en mere effektiv håndhævelse af EU's forbrugerlovgivning i en grænseoverskridende kontekst.

2.18. Kommissionen har gennemgået retningslinjerne for **direktivet om urimelig handelspraksis**, der skal vedtages sammen med denne meddelelse. Den vil desuden vurdere eventuelle yderligere behov for at ajourføre de eksisterende bestemmelser om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med platforme som led i den lovgivningsmæssige kvalitetskontrol af EU's forbruger- og markedsføringslovgivning i 2017.

2.19. Kommissionen vil foretage en målrettet indsamling af oplysninger om **business-to-business**-praksisser med hensyn til onlineplatforme for i foråret 2017 at »afgøre, hvorvidt der er behov for en ekstra EU-indsats«.

2.20. Kommissionen vil undersøge de potentielle hindringer for et indre EU-marked for data, der kan opstå som følge af retlig usikkerhed med hensyn til ejendomsret og anvendeligheden af eller adgangen til data, og — som led i **initiativet om frie datastrømme**, der er planlagt til slutningen af 2016 — overveje, hvilke foranstaltninger der kan træffes for at gøre det lettere at skifte leverandør og overføre data mellem forskellige platforme.

3. Generelle bemærkninger

3.1. En dynamisk digital økonomi er en forudsætning, hvis EU skal kunne bryde den årlige BNP-vækstbarriere på 1,5 % i løbet af det næste årti (se rapport fra World Economic Forum's Global Agenda Council on Europe).

3.2. Onlineplatforme er blevet nogle af de mest værdifulde og indflydelsesrige virksomheder i verden, og de vil komme til at spille en stadig større rolle i den globale økonomi.

3.3. EU tegner sig for kun 4 % af onlineplatformenes samlede markedsværdi ⁽²⁾.

3.4. De omkring 50 større europæiske e-handelsoperatører er underlagt 28 forskellige nationale lovrammer, mens de seks største operatører på det amerikanske marked og de tre giganter på det kinesiske marked er omfattet af ét enkelt regelsæt ⁽³⁾.

3.5. Problemer i forbindelse med onlineplatforme har tvunget medlemsstaterne til at handle og øget fragmenteringen.

3.6. En harmonisering af aftaleretten og forbrugerbeskyttelsen har afgørende betydning for bæredygtig udvikling og styrkelse af onlineplatformene.

3.7. EØSU slår derfor til lyd for, at der satses på at fremlægge lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer inden udgangen af 2016 med henblik på at skabe et fuldt integreret digitalt indre marked. 2016 og 2017 vil afgøre, om det lykkes EU at udarbejde en digital køreplan til støtte for konkurrenceevnen og væksten, eller om det ender med at falde hen i digital middelmådighed.

3.8. Kommissionen udpeger i sin meddelelse en række områder, hvor den er opmærksom på, at der findes problemer, men hvor den ikke har et tilstrækkeligt videngrundlag til at afgøre, hvilke skridt — om nogen — der bør tages. Der er især tale om B2B-relaterede problemer. Kommissionen foreslår at fortsætte sine undersøgelser i yderligere seks måneder, før den træffer en beslutning i foråret 2017.

3.9. Udvalget ser frem til endnu en vigtig debat, når Kommissionen fremlægger resultaterne af sine undersøgelser på dette område i begyndelsen af det nye år.

3.10. En overdreven eller for stram regulering vil undergrave onlineplatformenes positive bidrag til EU's digitale økonomi, og lovgivningsændringer bør ikke ske på bekostning af forbruger- og arbejdstagerbeskyttelsen.

3.11. Lige vilkår for sammenlignelige digitale tjenester i et digitalt indre marked må ikke få en negativ indvirkning på skatteindtægter og ej heller fremme en yderligere udhuling af selskabsskattegrundlaget ved at tillade virksomheder at betale skat i én jurisdiktion, selv om værdien skabes i en anden. Beskatning af overskud skal ske dér, hvor den pågældende økonomiske aktivitet finder sted.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Kommissionen beskriver platforme som værende generelt to- eller flersidede markeder, hvor brugerne bringes sammen af en platformoperatør med det formål at muliggøre interaktion.

4.2. Kommissionens egen liste, der omfatter såvel sociale medier og søgemaskiner som betalingssystemer og annonceringsplatforme, udelader dog traditionelle platforme, som nu opererer online, men indeholder til gengæld visse digitale platforme, der ikke er flersidede.

⁽²⁾ COM(2016) 288 final.

⁽³⁾ Se fodnote 1

4.3. Endvidere udelader Kommissionen i sin egen liste det voksende antal platforme, hvor der tilbydes arbejde. Kommissionen formår således ikke at tage fat på disse platformes specifikke problemer, navnlig vedrørende arbejdsforhold og social sikring. For at sikre, at arbejdstagerrettigheder og arbejdsstandarder ikke bliver omgået, og at overholdelsen af disse standarder bliver garanteret, efterlyser EØSU lovgivningsforslag om arbejdstagerrettigheder og beskyttelse af online-/platformsbeskæftigede, især hvis de arbejder under nye beskæftigelsesformer⁽⁴⁾. Arbejdere, der er beskæftigede på onlineplatforme, bør defineres som arbejdstagere, idet der forudsættes et ansættelsesforhold, og de bør garanteres ret til ligebehandling i forhold til regulær beskæftigelse samt effektiv håndhævelse af disse bestemmelser (som eksempel nævnes AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testIO, Textbroker, Twago, Upwork og 99designs).

4.4. Der er store pionerfordele at hente, og de platforme, der formår at udnytte netværkseffekter, kan være svære at konkurrere med og blive en uomgængelig forretningspartner for virksomheder.

4.5. Platformen til onlinetvistbilæggelse bør benyttes til alternativ tvistbilæggelse mellem virksomheder, men først bør der sørges for effektiv gennemførelse af ordningen for onlinetvistbilæggelse mellem virksomheder og forbrugere.

4.6. Frygten for kommercielle gengældelsesaktioner fra de onlineplatforme, de er afhængige af, kan afskrække potentielle klagere fra at gå til konkurrencemyndighederne. EØSU anbefaler nye foranstaltninger til beskyttelse af klagere på disse markeder.

4.7. Webstedsejere og de internetudbydere, der giver dem adgang, opererer ofte uden for Europa eller skjuler deres identitet. Påbud til internetudbydere om at spærre retskrænkende indhold, som oprindeligt blev udviklet med sigte på internetudbydere, der hoster piratkopieret indhold, kan være et værdifuldt redskab for rettighedsindehavere. Påbud om spærring for adgang til websteder kan bruges og er blevet brugt for at beskytte mærker og kunder mod onlinesalg af varemærkeforfalskede varer.

4.8. Det forhold, at det amerikanske marked for risikovillig kapital er stærkere end det europæiske, udgør endnu et incitament for fremspirende virksomheder til at flytte til USA.

4.9. Overtagelse af virksomheder med lav omsætning er ikke omfattet af de nuværende anmeldelseskrav, heller ikke i de tilfælde, hvor den overtagne virksomhed besidder handelsmæssigt værdifulde data eller har et betydeligt markeds-potentiale. Den eksisterende fusionskontrolordning kunne ændres ved at supplere de hidtidige tærskler, der beregnes på grundlag af omsætningen, med yderligere anmeldelseskrav, der tager udgangspunkt i transaktionsvolumen.

4.10. Konkurrencemyndighederne kunne udnytte de foreløbige foranstaltninger og tidsfrister bedre til at sætte skub i håndhævelsesaktiviteterne på markeder i hastig udvikling.

4.11. Onlineplatforme kræver ofte diverse oplysninger fra deres brugere, som ikke er direkte relevante for platformenes indhold, og de kræver, at brugerne accepterer vilkår og betingelser, de ikke ville have accepteret under normale omstændigheder, men som de er nødt til at acceptere for at kunne bruge platformstjenesten.

4.12. Personoplysninger er klingende mønt på vore dages digitale marked, men mange forbrugere synes ikke at være klar over, at de for at få adgang til mange tilsyneladende gratis tjenester betaler med deres personlige data, som derefter kan sælges eller deles med tredjeparter. Hertil kommer, at uagtet alle eksisterende og planlagte forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger står brug af internettet og beskyttelse af privatlivets fred teknisk set i et modsætningsforhold, da der altid er mulighed for, at dygtige specialister kan få adgang til så godt som alle data. Det er derfor nødvendigt, at borgere i alle aldre — hvoriblandt de yngste og de ældste er de mest sårbare — også gøres opmærksomme på disse farer.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁴⁾ EUT C 303 af 19.8.2016, s. 54.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Styrkelse af Europas system for modstandsdygtighed over for cyberangreb og fremme af en konkurrencedygtig og innovativ cybersikkerhedsindustri

(COM(2016) 410 final)

(2017/C 075/21)

Ordfører: **Thomas McDONOGH**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 18.8.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	15.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	148/0/1
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Udvalget bifalder Kommissionens meddelelse om Styrkelse af Europas system for modstandsdygtighed over for cyberangreb og fremme af en konkurrencedygtig og innovativ cybersikkerhedsindustri. Udvalget er ligesom Kommissionen bekymret for Europas fortsatte sårbarhed over for cyberangreb og gør opmærksom på, at mindst 80 % af de europæiske virksomheder har oplevet mindst én cybersikkerhedshændelse inden for det seneste år, og at antallet af sikkerhedshændelser på tværs af alle industrier på verdensplan steg med 38 % i 2015 («The Global State of Information Security Survey 2016», PWC). Udvalget er enig med Kommissionen i, at der er behov for en række foranstaltninger til styrkelse af Europas system for modstandsdygtighed over for cyberangreb og fremme af en konkurrencedygtig og innovativ cybersikkerhedsindustri i Europa.

1.2. Udvalget bifalder især dette forslag på baggrund af det nyligt vedtagne direktiv om net- og informationssikkerhed (NIS-direktivet) ⁽¹⁾, som har til formål at harmonisere tilgangen til cybersikkerhed i EU, og den bredere EU-strategi for cybersikkerhed ⁽²⁾, som beskriver den nuværende vision om, hvordan man bedst kan forebygge og imødegå cybersammenbrud og -angreb, yderligere fremme europæiske værdier som frihed og demokrati og sikre, at den digitale økonomi kan vokse på sikker vis.

1.3. EØSU er enig i, at der er behov for omfattende foranstaltninger til yderligere at beskytte Europas vitale digitale infrastruktur og tjenester mod sikkerhedstrusler og kan med tilfredshed konstatere, at de foreslåede foranstaltninger i høj grad vil medvirke til gennemførelsen af mange af de anbefalinger, som udvalget har fremsat i adskillige tidligere udtalelser ⁽³⁾ om forbedring af cybersikkerhed i hele EU.

⁽¹⁾ EUT L 194 af 19.7.2016, s. 1.

⁽²⁾ JOIN(2013) 1 final.

⁽³⁾ EUT C 97 af 28.4.2007, s. 21.
EUT C 175 af 28.7.2009, s. 92.
EUT C 255 af 22.9.2010, s. 98.
EUT C 54 af 19.2.2011, s. 58.
EUT C 107 af 6.4.2011, s. 58.
EUT C 229 af 31.7.2012, s. 90.
EUT C 218 af 23.7.2011, s. 130.
EUT C 24 af 28.1.2012, s. 40.
EUT C 229 af 31.7.2012, s. 1.
EUT C 351 af 15.11.2012, s. 73.
EUT C 76 af 14.3.2013, s. 59.
EUT C 271 af 19.9.2013, s. 127.
EUT C 271 af 19.9.2013, s. 133.
EUT C 451 af 16.12.2014, s. 31.

1.4. EØSU konstaterer med tilfredshed, at Kommissionen har indgået det kontraktlige offentlig-private partnerskab (OPP) om cybersikkerhed, som forventes at frigøre 1,8 mia. EUR til investeringer i EU's cybersikkerhedsindustri med henblik på at fremme samarbejde tidligt i forsknings- og innovationsprocessen og skabe cybersikkerhedsløsninger for forskellige sektorer, f.eks. energi-, sundheds-, transport- og finanssektoren. Udvalget ser især gerne, at dette kontraktlige OPP anvendes til at støtte udviklingen af opstartende cybersikkerhedsvirksomheder i EU.

1.5. Udvalget bifalder, at Kommissionen vil evaluere behovet for at ændre eller udvide mandatet for Den Europæiske Unions Agentur for Net- og Informationssikkerhed (ENISA) inden udgangen af 2017 og ser frem til at blive hørt om dette af Kommissionen. EØSU mener, at enhver udvidelse af ENISA's mandat bør give agenturet en større operationel rolle, så det mere effektivt kan øge bevidstgørelsen om og evnen til at reagere på cyberangreb i hele EU, samt et mere direkte ansvar for undervisning i cybersikkerhed og oplysningsprogrammer, som navnlig er målrettet borgere samt små og mellemstore virksomheder (SMV'er).

1.6. For at sikre det nødvendige lederskab og den nødvendige integration på EU-niveau til håndtering af den komplekse gennemførelse af en effektiv europæisk cybersikkerhedspolitik, beder udvalget Kommission om at vurdere muligheden for at ændre ENISA's status til et EU-agentur for cybersikkerhed svarende til Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA). Hvis denne mandataendring for ENISA ikke kan lade sig gøre, vil EØSU anbefale, at der oprettes en sådan helt ny myndighed.

1.7. EØSU opfordrer Kommissionen til at oprette en national model for udvikling af cybersikkerhed og et ratingsystem i lighed med modellen »Capability Maturity Model« (CMM) i IT-industrien med henblik på objektivt at måle den enkelte medlemsstats modstandsdygtighed over for cyberangreb.

1.8. Udvalget bemærker, at Kommissionen vil overveje behovet for i nær fremtid at opdatere EU-strategien for cybersikkerhed fra 2013 og ser frem til at blive hørt rettidigt om Kommissionens betragtninger.

1.9. I betragtning af, hvor vigtig cybersikkerhed er, og af den stadig større trussel om cyberkriminalitet opfordrer EØSU til, at Det Europæiske Center til Bekæmpelse af IT-Kriminalitet ved Europol og Det Europæiske Forsvarsagentur tildeles tilstrækkelige midler og ressourcer.

1.10. I lyset af, hvor vigtigt det er at beskytte borgernes personlige oplysninger, som lagres af institutioner og agenturer i den offentlige administration, opfordrer udvalget til, at ansatte i den offentlige administration tilbydes særlig undervisning i informationsstyring, databeskyttelse og cybersikkerhed.

1.11. Ud fra en helhedsbetragtning om at beskytte EU mod cyberkriminalitet og cyberangreb og opbygge en stærk cybersikkerhedsindustri i Europa mener EØSU, at EU's cybersikkerhedsstrategi og -politik bør indeholde følgende punkter: et stærkt EU-lederskab, cybersikkerhedspolitikker, der både forbedrer sikkerheden og respekterer retten til privatliv og andre grundlæggende rettigheder, øget bevidstgørelse blandt borgerne og tilskyndelse til proaktive beskyttelsesforanstaltninger, omfattende styring på medlemsstatsplan, en informeret og ansvarlig indsats fra virksomhedernes side, tætte partnerskaber mellem regeringerne, den private sektor og borgerne, passende investeringsniveauer, gode tekniske standarder og tilstrækkelige investeringer i forskning, udvikling og innovation samt internationalt engagement.

2. Resumé af Kommissionens meddelelse

2.1. Kommissionen fremlægger foranstaltninger, der sigter mod at styrke Europas system for modstandsdygtighed over for cyberangreb og fremme en konkurrencedygtig og innovativ cybersikkerhedsindustri i Europa, som anført i EU-strategien for cybersikkerhed og i strategien for et digitalt indre marked.

2.2. I den forbindelse bygger de foranstaltninger, der foreslås af Kommissionen, videre på bestemmelserne i NIS-direktivet med henblik på at styrke samarbejdet om cybersikkerhed, informationsudveksling, undervisning og sikkerhedsorganisation i hele EU. Kommissionen vil desuden afslutte en evaluering af ENISA inden udgangen af 2017 og overveje behovet for at ændre eller udvide mandatet for dette agentur.

2.2.1. Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne, ENISA, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og andre relevante EU-organer om at etablere en platform for undervisning i cybersikkerhed.

2.2.2. Der foreslås en række foranstaltninger til imødegåelse af indbyrdes afhængighed mellem sektorerne og fremme af den centrale offentlige netværksinfrastrukturens modstandsdygtighed, bl.a. oprettelse af europæiske centre for sektorspecifik informationsdeling og -analyse og deres samarbejde med CSIRT'er (computer security incident response teams). Kommissionen foreslår desuden, at de nationale myndigheder skal kunne anmode CSIRT'er om jævnligt at kontrollere centrale netværksinfrastrukturer.

2.3. Foranstaltningerne, der foreslås af Kommissionen, omhandler desuden behovet for at øge støtten til vækst og udvikling af en stærk europæisk cybersikkerhedsindustri med undervisning, investeringer, krav vedrørende det indre marked og oprettelse af et nyt offentligt-privat partnerskab om cybersikkerhed, som forventes at udløse investeringer for 1,8 mia. EUR inden 2020.

2.3.1. Det foreslås desuden at udarbejde et forslag vedrørende en europæisk IKT-sikkerhedscertificeringsramme, som skal fremlægges inden udgangen af 2017, og at vurdere gennemførligheden og indvirkningen af en enkel europæisk ramme for cybersikkerhedsmærkning.

2.3.2. Med henblik på at opskalere investeringer i cybersikkerhed i Europa og støtte SMV'erne vil Kommissionen øge kendskabet til de eksisterende finansieringsmekanismer blandt cybersikkerhedsaktører, øge anvendelsen af EU-værktøjer og -instrumenter for at hjælpe innovative SMV'er med at udnytte synergier mellem civile og forsvarsmæssige cybersikkerhedsmarkeder (for eksempel vil »Enterprise Europe Network« og »European Network of Defence-related Regions« give regionerne nye muligheder for at benytte sig af grænseoverskridende samarbejde med hensyn til dobbelt anvendelse, herunder cybersikkerhed, og SMV'erne nye muligheder for at engagere sig i kontaktfremmende aktiviteter); undersøge gennemførligheden af lettere adgang til investeringer via en dedikeret platform for investeringer i cybersikkerhed eller andre værktøjer samt udvikle en platform for intelligent specialisering i cybersikkerhed for at hjælpe medlemsstater og regioner, der er interesserede i at investere i cybersikkerhedssektoren (RIS3).

2.3.3. Med henblik på at stimulere og fremme den europæiske cybersikkerhedsindustri med innovation vil Kommissionen endvidere indgå et kontraktligt offentlig-privat partnerskab (OPP) om cybersikkerhed med industrien, iværksætte Horisont 2020-indkaldelser af forslag i relation til det kontraktlige OPP om cybersikkerhed samt sikre koordinering af det kontraktlige OPP om cybersikkerhed med relevante sektorspecifikke strategier, Horisont 2020-instrumenter og sektorspecifikke OPP'er.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Den digitale økonomi tegner sig for over en femtedel af den samlede BNP-vækst i EU, og hvert år foretager de fleste europæere onlinekøb. Vi er afhængige af internettet og den dermed forbundne digitale teknologi, som understøtter vigtige tjenester på områder som energi og sundhed samt offentlige og finansielle tjenester. De kritiske digitale infrastrukturer og tjenester, som spiller en væsentlig rolle i vores økonomiske og sociale liv, er imidlertid sårbare over for den stigende risiko for cyberkriminalitet og -angreb, der truer vores velstand og livskvalitet.

3.2. En stor del af de personlige oplysninger om alle borgere opbevares nu elektronisk af regeringer og offentlige institutioner og agenturer. God informationsstyring, cybersikkerhed og databeskyttelse er derfor af stor betydning for borgerne i hele EU, som skal sikres om, at deres personlige oplysninger og privatlivets fred beskyttes i overensstemmelse med EU's direktiver og forordninger. Dette gør sig især gældende for data vedrørende en persons helbred eller vedkommendes økonomiske eller juridiske situation og andre forhold, som kan anvendes til at stjæle en identitet eller uretmæssigt videregives til tredjeparter. Det er af afgørende betydning, at alle ansatte i den offentlige sektor modtager den rette undervisning i informationsstyring, cybersikkerhed og databeskyttelse.

3.3. Undervisning i personlig cybersikkerhed for borgerne, herunder datasikkerhed, bør være en grundlæggende del af alle uddannelsesprogrammer om digitale færdigheder. Et uddannelsesprogram drevet af EU kan støtte mindre aktive medlemsstaters bestræbelser og samtidig sikre, at strategien opfattes korrekt og dermed mindske frykten for brud på privatlivets fred og øge tilliden til den digitale økonomi. Et sådant program kunne gennemføres med inddragelse af forbrugerorganisationer og civilsamfundsorganisationer i hele EU, herunder uddannelsesinstitutioner, der opfylder ældre borgeres behov.

3.4. Alle medlemsstater bør gøre deres eksisterende organisationer for industriel udvikling i stand til at informere, undervise og støtte SMV'er i spørgsmål om cybersikkerhed. Større virksomheder har lettere ved at tilegne sig den nødvendige viden, mens SMV'er har behov for støtte.

3.5. Det ville være hensigtsmæssigt at indføre en objektiv målestok for den enkelte medlemsstats modstandsdygtighed over for cyberangreb, således at svagheder kunne tackles og forbedringer skabes ved hjælp af sammenligninger. Der kunne måske oprettes en national model for udvikling af cybersikkerhed og et ratingsystem i lighed med modellen »Capability Maturity Model« (CMM) i IT-industrien med henblik på at måle den nationale cybersikkerhed og modstandsdygtighed over for cyberangreb.

3.6. En omfattende strategi for cybersikkerhed bør indeholde følgende tiltag:

- et stærkt EU-lederskab, der tilvejebringer de nødvendige politikker, lovgivninger og institutioner for at sikre et højt beskyttelsesniveau i hele Unionen
- cybersikkerhedspolitikker, der forbedrer den individuelle og kollektive sikkerhed, og som respekterer borgernes ret til privatliv og andre grundlæggende værdier og frihedsrettigheder
- øget bevidstgørelse blandt borgerne omkring de risici, der er forbundet med at anvende internettet, samt tilskyndelse til proaktive beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår borgernes digitale enheder, identiteter, privatliv og onlinetransaktioner
- omfattende styring i alle medlemsstater for at garantere en sikker og robust kritisk informationsinfrastruktur
- en informeret og ansvarlig indsats fra alle virksomheder for at garantere, at deres IKT-systemer er sikre og robuste nok til at beskytte deres aktiviteter og kundernes interesser
- en proaktiv tilgang til internetudbydere med henblik på at beskytte kunderne mod cyberangreb
- en strategisk og operationel tilgang til cybersikkerhed i hele EU og et tæt partnerskab mellem regeringerne, den private sektor og borgerne
- en designstyret tilgang til indarbejdelse af cybersikkerhed i forbindelse med udviklingen af internetteknologier og -tjenester
- passende investeringer i viden om cybersikkerhed og udvikling af færdigheder med det formål at sikre en stærk arbejdsstyrke inden for cybersikkerhed
- gode tekniske cybersikkerhedsstandards og tilstrækkelige FUI-investeringer til at støtte udviklingen af en stærk cybersikkerhedsindustri og løsninger i verdensklasse
- et aktivt internationalt samarbejde med tredjelande med det formål at udvikle en koordineret global politisk tilgang til trusler mod cybersikkerheden.

4. Særlige bemærkninger

4.1. På baggrund af rammen for styring af cybersikkerhed, der beskrives i NIS-direktivet, og de øvrige foranstaltninger, der fremgår af denne meddelelse, bør EU overveje at gribe ind over den fragmenterede tilgang til forbedring af cybersikkerheden i hele EU med oprettelse af en stærk centraliseret cybersikkerhedsmyndighed i lighed med Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og »Federal Chief Information Security Officer«, som for nylig blev etableret i USA (Cybersecurity National Action Plan, Det Hvide Hus, 9. februar 2016), med ansvar for at overvåge cybersikkerhedspolitikens gennemførelse på EU-plan og ved at integrere indsatsen fra de forskellige organer, som beskæftiger sig med dette emne.

4.2. Udvalget er imponeret over den kompetence, som ENISA har udviklet gennem årene, og mener, at agenturet i endnu højere grad kan bidrage til Europas modstandsdygtighed over for cyberangreb og cybersikkerhed. ENISA's operationelle mandat bør styrkes, så det kan øge bevidstgørelsen om og evnen til at reagere på cyberangreb i hele EU mere effektivt. Tidspunktet for en revision af mandatet er rigtigt set i lyset af, hvordan cybersikkerhedssituationen har ændret sig siden ENISA's oprettelse. På baggrund af NIS-direktivet kan ENISA's operationelle rolle måske udvides for at øge den værdi, som agenturet kan tilføre EU, medlemsstaterne, borgerne og virksomhederne ved bedre at udnytte sine kompetencer og synergier i forhold til det arbejde, der udføres i andre af EU's og medlemsstaternes institutioner, agenturer og organer som f. eks. CERT-EU, Europæisk Center til Bekæmpelse af IT-Kriminalitet og Det Europæiske Forsvarsagentur. ENISA bør desuden have mere direkte ansvar for cybersikkerhedsundervisnings- og oplysningsprogrammer, som navnlig er rettet mod borgere og SMV'er.

4.3. Da Det Europæiske Center til Bekæmpelse af IT-Kriminalitet (EC3) blev oprettet i 2013, havde det et driftsbudget på kun 7 mio. EUR, mindre end 10 % af Europol's samlede budget (Kommissionens notat 13/6 af 9. januar 2012). I 2014 erklærede direktøren for EC3, at nedskæringer i alvorlig grad havde begrænset de ressourcer, som hans afdeling havde fået tildelt, og at de kæmpede for at holde trit med de hastigt voksende trusler om cyberkriminalitet («Security Magazine», 1. november 2014). EØSU mener, at de ressourcer, som tildeles Europol til bekæmpelse af cyberkriminalitet, skal øges betydeligt for at holde trit med den stigende trussel. Europol's budget for 2016 er stadig kun på 100 mio. EUR ⁽⁴⁾.

4.4. Udvalget bifalder bestemmelserne i NIS-direktivet og de tiltag, der foreslås i meddelelsen, og som sigter mod at forbedre samarbejdet vedrørende cybersikkerhed mellem medlemsstaterne. Af hensyn til alle borgeres sikkerhed og for at opnå stor modstandsdygtighed over for cyberangreb i hele EU, hvor kritiske infrastrukturers informationssystemer ofte er indbyrdes forbundne, er det vigtigt, at samarbejdsforanstaltningerne tager hensyn til de stigende uligheder mellem landene med de mest avancerede kompetencer inden for cybersikkerhed og de andre medlemsstater med mindre udviklede kompetencer.

Bruxelles den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁴⁾ EUT C 113 af 30.3.2016, s. 144.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forbedring af de bilaterale handelsforbindelser mellem EU og Tyrkiet og modernisering af toldunionen

(2017/C 075/22)

Ordfører: **Dimitris DIMITRIADIS**

Anmodning om udtalelse	Europa-Kommissionen, det årlige brev 2016, 20.4.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Eksterne Forbindelser
Vedtaget i sektionen	16.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	252/4/7
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU mener, at udviklingen har gjort, at den nuværende aftale om toldunionen er forældet, og at aftaleparterne er nødt til at indlede seriøse forhandlinger med henblik på at styrke deres økonomiske forbindelser gennem udarbejdelse af en ny type handelsaftale, som afspejler de nuværende behov.

1.2. EØSU mener fortsat, at Tyrkiet er en meget vigtig partner, og at den politiske vilje er til stede til at udvide samarbejdsniveauerne dog under forudsætning af, at de grundlæggende europæiske værdier, de demokratiske principper, retsstatsprincippet og menneskerettighederne er overholdt.

1.3. Efter EØSU's mening kan proceduren vedrørende toldunionen gennemføres gennem en revision af afgørelse nr. 1/95, en ny afgørelse truffet af Associeringsrådet eller en ny protokol til tiltrædelsesaftalen.

1.4. EØSU fordømmer kupforsøget den 15. juli, men er meget bekymret over den tyrkiske regerings reaktion og den dermed forbundne indenrigspolitiske udvikling, der rækker langt videre end en strafferetlig forfølgelse af bagmændene, som ikke er i tråd med retsstatslige foranstaltninger, og som er i modstrid med demokratiske principper.

1.5. EØSU opfordrer Tyrkiet til som EU-kandidatland at beskytte og respektere de universelle menneskerettigheder samt til at overholde de demokratiske standarder og retsstatsprincippet. EØSU fordømmer forsøget på at omstyrte Tyrkiets demokratisk valgte regering, men udtrykker samtidig bekymring over de tyrkiske myndigheders reaktion og forlanger prompte fuld overholdelse og gennemførelse af menneskerettighederne uden forskelsbehandling, navnlig ytringsfriheden, herunder pressefriheden, samt fuld genetablering af retsstaten.

1.6. EØSU mener, at Tyrkiet skal bevise i praksis, at det stadig har et kandidatlands identitet og vil opretholde denne i retlig henseende og i overensstemmelse med traktaterne i de fortsatte forhandlinger med EU, ligesom det nøje skal følge EU's eksisterende regelværk og de forhåndskrav, der er aftalt indtil dato.

1.7. De nye vilkår, der har udviklet sig for den internationale handel igennem de senere år, har fået EU til at åbne en ny runde globale handelsaftaler, som fokuserer på forbedrede bestemmelser på en lang række områder med sigte på at fremme moderne handelsformer samt bringe EU's principper og EU's gældende regelværk i anvendelse. Kommissionens meddelelse »Trade 4 All« skal danne grundlag for forhandlingerne mellem EU og Tyrkiet. De nye reguleringer og den gode praksis, som er indført i forskellige handelsaftaler, har ændret standarderne med hensyn til bæredygtighed, gennemsigtighed og inddragelse af arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet i internationale handelsaftaler.

1.8. EØSU finder det nødvendigt at foretage en konsekvensanalyse og en bæredygtighedsundersøgelse både før og efter forhandlingerne for at afdække indflydelsen på miljøet, økonomien og samfundet. Såvel arbejdsmarkedets parter som civilsamfundets organisationer bør deltage i disse procedurer. Efter EØSU's mening skal Kommissionen desuden løbende undersøge den socioøkonomiske udvikling i Tyrkiet nøje i forbindelse med hvert trin i forhandlingerne.

1.9. Man må huske på, at i løbet af de 20 år, der er gået, siden toldunionen trådte i kraft, er den gældende EU-ret blevet udvidet, så den også omfatter områder, som ikke tidligere blev reguleret af EU.

1.10. EØSU mener, at der er brug for en ny moderne aftale om toldunionen og forkaster ethvert forslag om at fortsætte med den eksisterende ordning eller at ændre aftalen til en regional handelsaftale som urealistisk. Den nye aftale bør indeholde nye kapitler, som afspejler tilføjelserne til EU-retten og EU-praksis (da disse hele tiden udvides og fornyes) med opdaterede bestemmelser, som skal løse de problemer, som der har været i forbindelse med gennemførelsen af toldunionen med Tyrkiet og de på forhånd krævede foranstaltninger.

1.11. Der skal efter udvalgets opfattelse endvidere lægges særlig vægt på umiddelbar gennemførelse af de nødvendige radikale reformer af den tyrkiske lovgivning i de nye forhandlinger.

1.12. EØSU foreslår, at nedenstående områder medtages i den nye aftales reguleringsramme:

- landbrug (med alle de krav, som beskrives længere fremme i udtalelsen)
- tjenesteydelser
- offentlige indkøb
- ubearbejdede materialer og råstoffer
- forbrugerbeskyttelse
- miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling
- ækvivalente reguleringsordninger for veterinær-, sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger (SPS) og ækvivalent politik for fødevarer sikkerhed
- effektiv beskyttelse af arbejdstagerrettigheder og retten til anstændige arbejdsvilkår
- beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen
- lettelse af e-handel og indførelse af en digital dagsorden, som skal sikre fri bevægelighed for digitale data
- energipolitik og energiforsynings sikkerhed
- fremme af innovation og beskyttelse af intellektuel ejendomsret
- bekæmpelse af korruption og hvidvaskning af penge
- stærkere incitamenter til små og mellemstore virksomheder
- forenkling af administrative procedurer og mindske af administrative omkostninger
- investeringer og opdatering af lovgivningen om investeringer med henblik på at beskytte investorerne, samtidig med at der indføres en upartisk tvistbilæggelsesprocedure
- forbedring af proceduren for omsætning og indarbejdelse af EU-lovgivning i det tyrkiske retssystem
- strengere bestemmelser, der sikrer overholdelsen af den reviderede aftale, og bestemmelser om harmonisering med EU's gældende regelværk.

1.13. For så vidt angår den asymmetri, der vil påvirke Tyrkiets handelsforbindelser med tredjelande, som EU er ved at indgå en ny type handelsaftale med, kan den relevante bestemmelse ikke bringes til at gøre meget mere, end at den kan skabe politiske incitamenter for EU's partnerlande. Kommissionen kan desuden tilbyde mæglingstjenester.

1.14. Efter EØSU's opfattelse vil en hvilken som helst type handelsaftale mellem EU og Tyrkiet være nødt til at omfatte effektiv høring og inddragelse af arbejdsmarkedets parter (arbejdsgivere og arbejdstagere) og civilsamfundsorganisationerne såvel i forhandlings- som i gennemførelsesfasen.

2. Handelsforbindelser mellem EU og Tyrkiet

2.1. I 1959 ansøgte Tyrkiet om associeret medlemskab af det, der den gang hed Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), og som nu er Den Europæiske Union (EU). Associeringsaftalen ⁽¹⁾ blev undertegnet i 1963, og som led heri blev der tillige oprettet en toldunion mellem EØF og Tyrkiet.

2.2. Som resultat heraf blev der i 1970 udarbejdet en tillægsprotokol, der afskaffede toldtariffer og -kvoter for varer, hvorved der blev taget yderligere skridt mod en **toldunion**. Den fulde gennemførelse af denne i 1995 ⁽²⁾ krævede en afskaffelse af handelsbarrierer, og samme år underskrev man en **frihandelsaftale** ⁽³⁾ for kul og stål med det daværende EKSF.

2.3. Tyrkiet blev ligeledes bedt om at vedtage EU's fælles toldtarif ⁽⁴⁾ over for import fra tredjelande og vedtage alle allerede eksisterende og fremtidige præferenceaftaler.

2.4. Toldunionen var en banebrydende og original idé på daværende tidspunkt og en vigtig mulighed for at uddybe de bilaterale forbindelser, da det var en af de første aftaler, som omfattede harmonisering af lovgivning med et tredjeland.

2.5. I 1997 indledte EU en parallel proces baseret på artikel 2 og artikel 49 i Traktaten om Den Europæiske Union, efter at Tyrkiet havde ansøgt om EU-medlemskab i 1987.

2.6. Tiltrædelsesforhandlingerne begyndte i 2005 og omfattede 34 kapitler af den *gældende EU-ret* og et blandet kapitel, dvs. 35 kapitler i alt;

2.7. Under hensyntagen til de relevante interessenters opfordringer ser EØSU positivt på frihandelsaftalen for kul og stål, som bør forblive uændret, men fremhæver behovet for reform af toldunionen med henblik på modernisering af handelsforbindelserne.

3. Den politiske situation i Tyrkiet efter 15. juli 2016

3.1. Situationen i Tyrkiet efter kupforsøget den 15. juli, som EØSU udtrykkeligt fordømmer, giver anledning til stor bekymring. Myndighedernes foranstaltninger rettet mod formodede kupmagere, men også mod oppositionspolitikere og civilsamfundsgrupper, der ikke var involverede i kupforsøget, samt presse og medier med en kritisk holdning til regeringen, er ikke forenelige med europæiske standarder og udgør en belastning for forhandlingerne mellem Tyrkiet og EU.

⁽¹⁾ Aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet og tillægsprotokollen af 12. september 1963 (EFT 217 29.12.1964, s. 3687/64): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX%3A21964A1229\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX%3A21964A1229(01))

⁽²⁾ Afgørelse nr. 1/95 truffet af Associeringsrådet EF-Tyrkiet den 22. december 1995 om iværksættelse af slutfasen af toldunionen (96/142/EF) (EFT L 35 af 13.2.1996, s. 1).

⁽³⁾ Kommissionens afgørelse af 29. februar 1996 om indgåelse af en frihandelsaftale om handel mellem Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og Tyrkiet med produkter omfattet af EKSF-traktaten (96/528/EKSF) (EFT L 227 af 7.9.1996, s. 1): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=DA>.

⁽⁴⁾ Den kombinerede nomenklatur, den fælles toldtarif og Den Europæiske Unions integrerede tarif (Taric), Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif (EFT L 256 af 7.9.1987, s. 1): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=DA>.

3.2. Efter begivenhederne den 15. juli har den officielle holdning i Ankara ændret sig i retning af at kræve umiddelbare forpligtelser fra EU's side, men EU har i mange situationer **hidtil vist sig ubeslutsom og uden politisk vilje og kurs** som modtræk til Tyrkiets manglende vilje til at gennemføre de aftalte tekster (bl.a. Ankara-protokollen), hvilket yderligere spænder ben for etableringen af det nødvendige samarbejds-klima.

3.3. EØSU følger og vil fortsat med særlig opmærksomhed og stor bekymring følge begivenhederne efter kupforsøget. Udvalget ser igangsættelsen af forhandlingerne om forbedring af handelsforbindelserne som en lejlighed til at påbegynde normaliseringen af forbindelserne mellem EU og Tyrkiet og skabe et opsving i Tyrkiets betrængte økonomi.

3.4. Det er således i Tyrkiets interesse i denne vanskelige situation på lang sigt at forpligte sig til et reformprogram, som vil sætte dybe spor i den økonomiske og politiske udvikling.

4. Tyrkiets økonomi

4.1. I 2015 opnåede Tyrkiet et forbløffende bruttonationalprodukt målt i købekraftspariteter (BNP i PPP) på 1,576 billioner USD (skøn for 2015), hvilket placerede landet som nummer atten på den globale økonomiske rangliste. Vækstskøn for landet er faldet til 3,8 % i 2015, hvilket stadig er tilfredsstillende, og Tyrkiet er dermed nr. 102 globalt set. I 2015 faldt landets offentlige gæld til moderate 33,1 % af BNP, mens inflationsraten stadig er høj, cirka 7,7 % i 2015 ⁽⁵⁾.

4.2. Tyrkiets økonomi er i de senere år blevet omdannet fra at være baseret på traditionelt landbrug til en service- og turismeorienteret økonomi og med en eksportorienteret fremstillingsindustri. Dette kan delvist tilskrives toldunionen, som skabte gode muligheder, der øjeblikkeligt blev udnyttet med vedtagelsen af en ny retlig ramme og gennemførelse af EU-standarder.

4.3. Siden 2012 er væksten imidlertid aftaget på grund af et fald i de direkte udenlandske investeringer og den politiske og økonomiske udvikling, der i mange tilfælde bremser den økonomisk udvikling og skaber usikkerhed. I perioden 2013-2016 er tilliden blevet nedbrudt af politisk uro, geopolitiske forandringer, korruptionsbeskyldninger og spændinger i forhold til nabostaterne, eftersom landet har søgt en mere central rolle i regionen. Dette har påvirket økonomien negativt og overskygget den tyrkiske økonomis hidtil usete fremgang, da den på grund af ubalance i betalingsbalancens løbende poster har haft tendens til valuta- og markedsvolatilitet, hvilket har afskrækket og svækket tilførslen af udenlandske investeringer. Efter kupforsøget fik økonomien endnu et tilbageslag med en større økonomisk afmatning og et lodret fald i turismen.

4.4. Såvel markedernes tillid til stabiliteten som den tyrkiske økonomis og det tyrkiske investeringsmiljøes robusthed ⁽⁶⁾ har været under beskydning på grund af den foruroligende politiske udvikling, som har umiddelbare følger for det økonomiske område, samtidig med at der sås tvivl om den tyrkiske regerings evne til at bringe økonomien tilbage på en vækstkurs, idet både regeringens troværdighed og den tyrkiske lira er faldet betydeligt ⁽⁷⁾.

5. Toldunionens indflydelse på den tyrkiske økonomi, mangler i de lovgivningsmæssige rammer og problemer med gennemførelsen

5.1. Samlet set var forudsigelserne for toldunionen temmelig pessimistiske, men de blev gjort til skamme af virkeligheden. Det var nemlig blevet forudsagt, at Tyrkiets BNP ikke ville vokse mere end 1-1,5 %, hvilket blev betragtet som meget, men det kan ikke måle sig med den faktiske stigning.

⁽⁵⁾ Statistikker fra CIA Factbook og Verdensbankens landerapporter kombineret med statistiske data hentet fra Tyrkiets centralbank.

⁽⁶⁾ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>.

⁽⁷⁾ <https://www.ft.com/content/5bbbce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>.

5.2. EU er Tyrkiets største import- og eksportpartner, mens Tyrkiet rangerer som nummer syv på EU's importmarked og som nummer fem på dets eksportmarked. Tyrkiets eksport til EU består primært af maskineri og transportudstyr, efterfulgt af færdigvarer. EU's eksport til Tyrkiet domineres af maskineri og transportudstyr, kemiske produkter og færdigvarer.

5.3. Handlen med EU øgedes med 22 % fra 1995 til 2014. Det er også blevet antydnet, at toldunionen har forårsaget omlægning af handelen ⁽⁸⁾. Dette er imidlertid ubetydeligt, når det ses i forhold til handlens samlede procentdel ⁽⁹⁾.

5.4. Under alle omstændigheder havde den en hæmmede effekt på Tyrkiets told på industriprodukter og gjorde det unødvendigt at indføre oprindelsesbestemmelser i den bilaterale handel.

5.5. Nogle af toldunionens vigtigste iboende ulemper kan sammenfattes, som følger:

- Urimelig og unødvendig anvendelse af defensive handelsinstrumenter såsom udlignings-, antidumping-, beskyttelses- og tilsynsforanstaltninger, der skader den bilaterale handel ⁽¹⁰⁾.
- Der mangler en effektiv overholdelsesmekanisme og tvistbilæggelsesprocedure, uden hvilke det ikke er muligt effektivt at afhjælpe en selektiv gennemførelse af den nuværende toldunion i visse tilfælde, og der træffes indirekte diskriminerende foranstaltninger til skade for EU's produkter. Den gældende tvistbilæggelsesprocedure er begrænset til specifikke tvister (f.eks. gælder kompetencen kun, så længe protektionistiske foranstaltninger er i kraft) ⁽¹¹⁾, som kan undersøges af Associeringsrådet, der er et overvejende politisk organ, som træffer afgørelser på grundlag af konsensus.
- Toldunionens begrænsede anvendelsesområde, som kun dækker industrivarer, herunder industrielle komponenter, og forarbejdede landbrugsprodukter, der er fremstillet i EU eller Tyrkiet, såvel som varer, der helt eller delvist er fremstillet af produkter fra tredjelande, forudsat at de omsættes frit inden for EU eller Tyrkiet. Selv om landbrugsvarer står for 10 % og tjenesteydelser for 60 % af Tyrkiets BNP er begge undtaget fra anvendelsesområdet.
- Proceduren for harmonisering med EU's regelværk og effektiviteten med hensyn til metoden til at informere om denne er også problematiske. Erhvervslivet oplever således en lovgivningsmæssig foranderlighed i forbindelse med proceduren for import og eksport af de samme produkter — en foranderlighed, som hverken erhvervslivets officielle repræsentative organer (handelskamre, arbejdsgiverorganisationer m.m.) eller de kompetente myndigheder (toldkontorer, eksportkontorer, markedstilsyn) er i stand til at følge med i ⁽¹²⁾.

5.6. Ud over de problematiske områder i toldunionens retlige ramme opstår der også en række problemer som følge af den utilstrækkelige gennemførelse af toldunionen samt de ensidige beslutninger, der træffes fra tyrkisk side, når det gælder afgifts- og toldpraksis, **som åbenlyst er et brud på aftalen**, og Tyrkiets modstand mod at tillade fri udøvelse af handel med Republikken Cypren, der er medlem af EU, hvilket helt klart er en overtrædelse af EU-retten og handelsaftalerne mellem EU og Tyrkiet.

⁽⁸⁾ C.S.P. Magee, Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union, Review of World Economics, maj 2016, vol. 152, nr. 2, s. 383-399.

⁽⁹⁾ Verdensbanken, »Evaluation of the EU-Turkey Customs Union« (Evaluering af toldunionen mellem EU og Tyrkiet) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf.

⁽¹⁰⁾ I 2013 var der 13 defensive handelsinstrumenter mod EU-varer i Tyrkiet. Flere oplysninger kan findes på <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (sidst set den 30.5.2016).

⁽¹¹⁾ I modsætning til tvistbilæggelsesmekanismen i Ankaraaftalen, der omfatter et større antal tvister, men kræver enighed mellem de to parter for at blive aktiveret.

⁽¹²⁾ Se fodnote 9.

5.7. Tyrkiets nuværende tilpasning til EU's lovgivning for det indre marked har gjort fremskridt på visse områder såsom varernes frie bevægelighed, konkurrencepolitik og statsstøtte, energi, økonomisk og monetær politik samt erhvervs- og industripolitik, men Kommissionen fremhæver, at Tyrkiet konsekvent vender det blinde øje til centrale dele af aftalen, idet man vedtager protektionistiske foranstaltninger over hele linjen, hvilket er i strid med bestemmelserne i aftalen om toldunionen.

5.8. Tyrkiet gennemfører dog ikke lovgivningen om statsstøtte korrekt og indfører heller ikke overvågningsordninger, og landet virker modvilligt til fuldt ud at tillade varernes frie bevægelighed ved at ophæve skjulte restriktioner. Endelig har Tyrkiet forsømt effektivt at vedtage og gennemføre håndhævelsesforanstaltninger mod overtrædelser af intellektuelle ejendomsrettigheder.

5.9. Når vi vurderer de samlede fordele ved toldunionen, kan vi fastslå, at dens største bidrag er, at den er blevet benyttet som et redskab til økonomiske reformer, der har fremmet Tyrkiets integration på de globale markeder, har medvirket til at genopbygge landets troværdighed samt endelig, at den har styrket de foranstaltninger, der er blevet truffet med henblik på at holde inflationen i skak og stabilisere den tyrkiske liras værdi.

5.10. Der er også sket en hurtig modernisering af Tyrkiets handel, og konkurrencen er blevet skærpet mellem tyrkiske producenter og sælgere, som via EU's marked har fået adgang til et mere givtigt og udfordrende globalt handelsmiljø.

6. Sammenligning af toldunionen med nyere frihandelsaftaler

6.1. De kommende år vil markere en ny økonomisk epoke, der vil blive indledt med udformning og gennemførelse af en række reguleringsinitiativer på internationalt niveau, som vil påvirke de økonomiske forbindelser mellem EU og Tyrkiet, og som gør det nødvendigt at modernisere toldunionen. Samtidig har EU koncentreret sig om at styrke de eksterne økonomiske forbindelser med tredjelande med henblik på en bedre levestandard og øget velstand. De vigtigste initiativer, som er blevet taget i denne periode, er det **transatlantiske handels- og investeringspartnerskab TTIP**, den **omfattende økonomiske og handelsmæssige aftale mellem EU og Canada (CETA)** og **aftalen om handel med tjenesteydelser (TiSA)** samt forhandlinger om en **handelsaftale med Japan** ⁽¹³⁾.

6.2. Med de nye vilkår har den gamle toldunion allerede bragt den tyrkiske økonomi i en ufordelagtig position som følge af dens iboende asymmetri ⁽¹⁴⁾, fordi den først tillader Tyrkiet at forhandle handelsaftaler med tredjelande, når EU har indgået og underskrevet nye frihandelsaftaler med dem, men den giver ikke Tyrkiet mulighed for at komme til orde under forhandlingerne. Desuden er »Tyrkiet-klausulen« en politisk opfordring, og tredjelande er ikke forpligtet til at gå med til at føre forhandlinger — endsize til at underskrive en aftale. Og selv når der faktisk indgås en aftale, så stiller forsinkelsen de tyrkiske virksomheder i en ufordelagtig konkurrenceposition.

6.3. Tyrkiet har desuden været tvunget til at vedtage EU's fælles eksterne toldtarif (CET), ifølge hvilken landet skal tilpasse sig de ændringer (som regel reduktioner), som EU indfører i lyset af indgåelsen af frihandelsaftaler, uden at de tyrkiske produkter nyder dette privilegium på andre markeder på grund af en manglende aftale. Dette har ført til en gradvis liberalisering af Tyrkiets toldordning.

6.4. Ovennævnte mangler i toldunionens struktur er tydeligere i dag over tyve år efter indgåelsen.

6.5. Af EU's 48 handelspartnere havde kun 17 indgået en aftale med Tyrkiet i 2014, og blandt de lande, som har stået for en ny generation af frihandelsaftaler, er det kun Sydkorea, der har indvilliget i at indgå en aftale med Tyrkiet og accepteret opfordringen i »Tyrkiet-klausulen« i KOREU.

⁽¹³⁾ Hertil kommer aftaler med de **østafrikanske lande, Ecuador, Singapore og Vestafrika**. Ingen af disse aftaler er trådt i kraft, selv om de er færdigforhandlet.

⁽¹⁴⁾ Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?, Bertelsmann Stiftung, april 2016.

7. Styrkelse af de bilaterale handelsforbindelser

7.1. Samarbejdet mellem EU og Tyrkiet på det økonomiske og politiske område er en hensigtsmæssig og nødvendig forudsætning for at opnå stabilitet i et meget uroligt område på jorden, hvor forbedringen af toldunionen kan give et klart og positivt signal om bilateralt samarbejde og stabilitet.

7.2. Efter en grundig drøftelse og gennemgang af de alternative valgmuligheder for handelsforbindelserne og de økonomiske forbindelser mellem EU og Tyrkiet — herunder resultaterne af henholdsvis i) opretholdelse af status quo, ii) udskiftning eller supplerende af toldunionen med en regional handelsaftale eller iii) forbedring af den eksisterende toldunion — mener EØSU, at den sidste løsning vil være bedst til at fremme og uddybe de bilaterale forbindelser til gensidig gavn.

7.3. Bl.a. i betragtning af at tiltrædelsesforhandlingerne kræver lang tid, er et scenarie med fuldstændig passivitet ikke en realistisk mulighed, al den stund det er nødvendigt at løse ovennævnte problemer og snarest muligt frigøre det uudnyttede potentiale i handelsforbindelserne.

8. Hovedlinjerne i revisionen

8.1. Det fremgår allerede klart af EU's nye handels- og investeringspolitik, som blev indført i 2015 med Kommissionens meddelelse »Trade 4 all«⁽¹⁵⁾, at EU vil udnytte sin ledende position inden for handel til at reagere på de nye udfordringer på det globaliserede marked og den moderne handels behov, sætte gang i væksten og fremme institutionelle forandringer ved at udarbejde prioriterede reformer⁽¹⁶⁾.

8.2. I forbindelse med denne indsats er det klart, at en ny handelspolitik ikke kan være endimensionel, men skal have flere niveauer og være sammensat, idet den skal omfatte mange aktivitetsområder, så flere af de berørte arbejdstagere, forbrugere og SMV'er opfatter den som effektiv og hensigtsmæssig.

8.3. At europæiske værdier medtænkes på linje med principperne har stor betydning i mange henseender, fordi det er åbenbart, at forhandlinger om handels- og investeringsaftaler ikke længere **kun har økonomisk karakter, men også har et bredere socioøkonomisk sigte med flerdimensionelle reformer på mange niveauer.**

8.4. Specielt efter EU's vedtagelse af Parisaftalen (COP21) og de nye målsætninger om bæredygtig udvikling, som FN's økonomisk og sociale råd har vedtaget, er **bæredygtig udvikling og miljøbeskyttelse** blevet en ligeværdig og uadskillelig del af disse værdier⁽¹⁷⁾.

8.5. Dette forhold bliver selvfølgelig så meget desto mere udtalt, når de stater, som der forhandles med, samtidig er i gang med tiltrædelsesforhandlinger (det bedste eksempel herpå er Tyrkiet).

8.6. Revisionen skal baseres på internationale standarder og internationale aftaler om beskyttelse af arbejdstagerrettigheder⁽¹⁸⁾.

8.7. EU har derfor besluttet gå frem med tre grundlæggende principper som rettesnor for at sikre ovenstående:

- a) **effektivitet**: således at der tages hensyn til såvel makroøkonomiske (f.eks. den økonomiske situation i EU-lande i krise) som mikroøkonomiske behov (f.eks. små og mellemstore virksomheder) for at sikre størst mulig tilpasningsevne i de nye handelsaktioner

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

⁽¹⁶⁾ EØSU's udtalelse (ordfører: Jonathan Peel) om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget »Handel for alle — En mere ansvarlig handels- og investeringspolitik« COM (2015) 497 final (EUT C 264 af 20.7. 2016, s. 123.)

⁽¹⁷⁾ Fiften af forpligtelser omfatter selvfølgelig også FN's rammeaftale om klimaforandringer og Kyoto-protokollen. Med hensyn til Parisaftalen se Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

⁽¹⁸⁾ ILO's centrale standarder for arbejdstagere (ILO Core Labour standards), OECD's retningslinjer for multinationale selskaber, FN's principper for virksomheder og menneskerettigheder.

- b) **åbenhed**: større åbenhed og deltagelse af så mange interesserede parter som muligt i forhandlingerne
- c) **europæiske værdier og standarder**: et begreb under udvikling, som er blevet udvidet til at omfatte emner som beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheder (herunder arbejdstagerrettigheder), bæredygtig udvikling og bekæmpelse af korruption.

8.8. Enhver bestræbelse i retning af konvergens med handelspartnere skal indebære:

- 1) undersøgelser på et højt niveau af eksisterende internationale værdikæder (Global Value Chains) og internationale forsyningskæder (Global Supply Chains)
- 2) moderne foranstaltninger til fremme af handel og tjenesteydelser, som er i overensstemmelse med situationen i nutidens verden, hvor en fragmenteret produktionsform med outsourcing, offshoring og branching er fremherskende
- 3) bestemmelser, der kan lette e-handel og mobilitet og naturligvis etablering af et bredere institutionelt samarbejde såvel i forbindelse med forhandlinger som i forbindelse med evaluering og overvågning af gennemførelsen af aftaler.

9. Proceduren for indgåelse af den nye aftale og aftalens indhold

9.1. Den nye aftales anvendelsesområde bør udvides til også at omfatte andre områder som

- a) **landbrug** (med streng anvendelse af europæiske standarder og sporbarhed af produkterne, og efter at følgerne for de europæiske landbrugere af en liberalisering af importen er blevet undersøgt) sideløbende med en undersøgelse af, om midlertidige beskyttelsesbestemmelser skal indføres/bevares ud over tilpasningsperioden, hvis dette skønnes absolut nødvendigt for at beskytte europæiske produkter
- b) **investeringer**
- c) **regulering af offentlige indkøb**
- d) **tjenesteydelser**
- e) **mere moderne områder som bæredygtig udvikling, miljøbeskyttelse, energisektoren samt råstoffer og ubearbejdede materialer** m.m.
- f) beskyttelse af intellektuelle rettigheder og patenter.

Der bør inkorporeres bindende bestemmelser om umiddelbar omsætning og indarbejdning af europæisk lovgivning samt særlig fastsættelse af obligatorisk bilæggelse af tvister, der opstår som følge af dens gennemførelse via en mekanisme, **der ikke vil kræve en politisk beslutning for at blive aktiveret**, sådan som det har været tilfældet hidtil, hvilket i betydelig grad vanskeliggør en egentlig bilæggelse af tvister på en gennemsigtig måde.

9.2. Det anses også for at være yderst vigtigt, at hele tiltaget kædes sammen med EU's reviderede tilgang til handel, som indbefatter opfordringer, som ikke er til forhandling, om demokratisering og gennemsigtighed i beslutningsprocessen både på internationalt og nationalt niveau, samt fokus på den rolle, som arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet spiller i processerne for offentlig dialog og forhandling, med det formål at opnå en mere effektiv og mere menneskecentreret gennemførelse af den reviderede aftale.

9.3. Forbedringen af handelsforbindelserne gennem den nye toldunionsaftale kan få adskillige positive konsekvenser. Heriblandt:

— indtægter fra liberaliseringen af de nye reguleringsområder og flere udefra kommende direkte investeringer

- en bilateral liberalisering af offentlige udbud ved at fjerne hindringer for udenlandske statsborgere, som ønsker at deltage i udbud, vil være til gavn for de europæiske virksomheder, da disse udgør 7 % af landets BNP
- muligheder for små og mellemstore virksomheder, som vil få gennemsnitsindkomsten i Tyrkiet til at stige, skabe arbejdspladser og øge produktiviteten.

9.4. Indgåelsen af aftalen skal indledes med forhandlinger, der fra starten vil foregå med deltagelse af arbejdsmarkedets parter og civilsamfundets organisationer. Forhandlingerne skal gennemføres i henhold til gennemsigtige procedurer.

9.5. EØSU bifalder afholdelsen af offentlige høringer og anbefaler gennemførelsen af en tilsvarende undersøgelse på grundlag af sociale indikatorer og velstandsindikatorer også på andre områder, f.eks. hvad angår forbrugernes og arbejdstagernes rettigheder.

9.6. Efter EØSU's opfattelse bør det fra starten gøres klart, at proceduren er en del af den bredere procedure for tiltrædelsesforhandlingerne og ikke bare en monolitisk uddybning af handelsaftalen mellem EU og Tyrkiet, og at en vellykket gennemførelse af forhandlingerne kræver fuld harmonisering af alt, hvad der er aftalt inden dette tidspunkt.

9.7. Ud over de eksisterende problemer, som bør løses i den nye aftale, bør aftalen også udvides med et særligt kapitel om miljøbeskyttelse, bæredygtig udvikling og energisikkerhed/energisamarbejde (fornyelige og konventionelle kilder).

9.8. EØSU mener desuden, at der skal udformes en ny ramme for investeringssamarbejde med flere standarder for beskyttelse af investeringerne og etablering af en upartisk bilæggelse af tvister — et element, som vil styrke markedernes tillid til, at økonomien vil kunne modstå politiske rystelser i fremtiden. Denne ramme bør tage betænkelighederne vedrørende investorbeskyttelse i betragtning ⁽¹⁹⁾.

9.9. Den nye aftale skal selvfølgelig sætte strenge rammer for protektionistiske foranstaltninger, foranstaltninger, der forskelsbehandler udenlandske produkter, og ekstra eller skjulte toldafgifter, hvilket EU's reviderede handelslovgivning regulerer imod. Samtidig bør lovgivningen mod hvidvaskning af penge, korruption og sort arbejde samt øget institutionelt samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet styrkes.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁹⁾ Nogle af disse betænkeligheder omtales i punkt 8.8 i EØSU's udtalelse »EØSU's synspunkter vedrørende specifikke centrale spørgsmål knyttet til TTIP« (EUT C 487 af 28.12.2016, s. 30).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Et værdigt liv: fra afhængighed af bistand til selvhjulpenhed

(COM(2016) 234 final)

(2017/C 075/23)

Ordfører: **Michael McLOUGHLIN**

Anmodning om udtalelse	Europa-Kommissionen: 21.6.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Eksterne Forbindelser
Vedtaget i sektionen	16.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	203/0/1
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

Et værdigt liv — anbefalinger

1.1. Efter EØSU's opfattelse er meddelelsen om »Et værdigt liv« et ambitiøst dokument, som kommer på det helt rigtige tidspunkt og følger bedste praksis for udviklingsbistand og humanitær bistand. EU er nødt til at være bevidst om de udfordringer, der er forbundet med at føre det ud i livet.

1.2. Udvalget mener, at de regioner, hvor der sker tvangsfordrivelse, er så veldefinerede rent geografisk, at det giver mulighed for at skræddersy og målrette indsatsen og sikre, at der er tale om en fælles respons fra Kommissionen og andre institutioner.

1.3. I lyset af nogle af de geopolitiske udfordringer, der er tale om, anbefaler EØSU, at Tjenesten for EU's Optræden Udadtil i samarbejde med medlemsstaterne udvikler en politisk strategi på højt niveau med henblik på at indgå i en dialog med stater og internationale organisationer om meddelelsen om Et værdigt liv.

1.4. Udvalget anbefaler, at der parallelt med meddelelsen udvikles målrettede strategier for en række centrale problemer, der berører kvinder og unge, og at disse grupper høres og inddrages i gennemførelsen af sådanne strategier.

1.5. Udvalget mener, at mens en udviklingsorienteret tilgang kan skabe vægtige resultater med det nuværende budget, bør behovet for ekstra ressourcer ikke lades ude af betragtning.

1.6. Udvalget støtter forslaget om, at civilsamfundet, slutbrugere, udviklingspartnere og NGO'er inddrages i gennemførelsen af meddelelsen, og bidrager til at gøre den operationel.

1.7. Udvalget anbefaler, at man forbedrer strukturerne for social og civil dialog i partner- og værtslandene for at hjælpe gennemførelsen af meddelelsen på glet.

1.8. Udvalget anbefaler en økonomisk indsats i de berørte regioner med henblik på at støtte og udvikle en iværksætterkultur som en mulig vej fremad for mange tvangsfordrevne.

1.9. Udvalget anbefaler, at der i forbindelse med tiltag på sundhedsområdet rettes en særlig opmærksomhed mod mental sundhed og mentale lidelser, og at det sikres, at tiltagene er i overensstemmelse med artikel 11 i FN's handicapkonvention.

1.10. Udvalget anbefaler, at uddannelsesinitiativer baseres på en strategi for livslang læring, og at muligheden for at gøre EU-programmer tilgængelige for tvangsfordrevne personer overvejes, der hvor det er relevant.

1.11. Udvalget anbefaler, at der anvendes de højeste standarder for ansvarlighed og gennemsigtighed i skiftet til en udviklingsorienteret strategi.

1.12. Udvalget efterlyser parlamentarisk ansvarlighed på EU-plan og nationalt niveau samt tilsyn foretaget af andre relevante organer som en del af skiftet til en udviklingsorienteret strategi.

2. Baggrund

2.1. Det store antal tvangsfordrevne personer (flygtninge, internt fordrevne personer og asylansøgere) er et af det internationale samfunds alvorligste problemer, og der er desværre ingen udsigt til en løsning på de nuværende konflikter i Syrien, dele af Afrika og andre områder. I centrum for denne politiske udfordring står det forhold, at en permanent gruppe af fordrevne personer, mange år efter at de oprindeligt blev fordrevet, stadig lever der, hvor de først blev placeret.

2.2. Denne situation indebærer en række problemstillinger, ikke mindst det forhold at det internationale samfunds reaktion primært tager form af »brandslukning«, hvor en mere langsigtet udviklingsbaseret løsning ville være mere passende. Det er kompliceret at løse dette dilemma, da forandringer kan føre til en lang række udfordringer for værtslande, donorer, NGO'er og de fordrevne selv, afhængig af hvilken strategi man vælger.

2.3. Mere end 65 millioner mennesker blev i 2015 anset for at være tvangsfordrevne. 21,2 mio. af disse var flygtninge og 40,8 mio. var internt fordrevne, mens 3,2 mio. var asylansøgere. Hovedparten af de tvangsfordrevne kommer fra lande som Syrien, Afghanistan, Somalia, Sudan, Sydsudan og Den Demokratiske Republik Congo. Nabolandene huser størstedelen af flygtningene, mens internt fordrevne personer forbliver inden for grænserne af deres egne lande.

2.4. For flygtninge er de primære nabolande Pakistan, Iran, Tyrkiet, Libanon, Jordan og Etiopien. Tyrkiet er det land i verden, som huser den største gruppe af flygtninge. Antallet af flygtninge er også ekstremt højt i mange andre lande som f. eks. Jordan og Libanon, når det udregnes i forhold til indbyggertallet. De største grupper af internt fordrevne personer findes i Syrien (6,6 mio.), Colombia (3,6 mio.), Irak (3,3 mio.), Sudan (3,2 mio.), Yemen (2,5 mio.) og Nigeria (2,1 mio.).

2.5. Den Europæiske Union er den største yder af udviklingsbistand og nødhjælp i verden i dag. Dette er kendetegnende for EU's og medlemsstaternes værdier. EU har også forsøgt at skabe større sammenhæng og effektivitet i forbindelse med sin bistand og nødhjælp gennem øget koordinering i de lande, der er mål for medlemsstaternes og EU's indsats.

2.6. EU bidrog i 2015 med over 1 milliard EUR i humanitær bistand målrettet tvangsfordrevne personer. I april 2016 vedtog Kommissionen i samarbejde med EU's udenrigstjeneste en udviklingsorienteret tilgang til tvangsfordrivelse. Meddelelsen om Et værdigt liv beskriver for første gang, hvordan EU ser et skift hen imod en ny måde at støtte tvangsfordrevne personer på.

2.7. Meddelelsen om Et værdigt liv opridser de udfordringer, som tvangsfordrevne personer slås med. Den understreger, at de fordrevne personers sårbare situation bør være det første, man gør noget ved, endda før der tages hånd om deres retlige status. Meddelelsen trækker på en samlet tilgang til udviklingsbistand og EU's strategi til styrkelse af resiliens på dette område og viger dermed uden om en »lineær tilgang«. Hensigten med meddelelsen er at undgå silotænkning i den politiske proces, og den slår bro over kløften mellem humanitær bistand og udviklingsbistand, som ind imellem kan være ganske bred.

2.8. Kommissionen mener ikke, at denne nye tilgang vil føre til højere omkostninger, da det er en måde at samle eksisterende finansieringsmidler på. Der lægges stor vægt på regeringerne i værtslandene og de partnere, som skal bidrage til strategiens gennemførelse. Ligeledes slås der til lyd for systemer til tidlig varsling og tidlig inddragelse af alle aktører. Der nævnes eksempler på allerede eksisterende praksisser, når det gælder fælles planlægning og strategisk programmering mellem flere lande. Fælles mål og programmering skal prioriteres.

2.9. Der beskrives to elementer i den nye politiske strategi med tilhørende foranstaltninger, nemlig: en stærkere sammenhæng mellem udviklingsbistand og humanitær bistand og strategisk engagement med partnere, herunder den private sektor. Der er også et sektorbestemt fokus med foranstaltninger rettet mod uddannelse, arbejdsmarkedet (herunder den sociale dialog) og adgang til forskellige ydelser såsom boliger, vand, sanitet osv.

3. Generelle bemærkninger

Geopolitiske forhold

3.1. Alt i alt er meddelelsen om Et værdigt liv et yderst nyttigt initiativ, som fremlægger en modig vision for en strategisk politisk tilpasning, der skal tage hånd om de reelle problemer og fokusere på behovet for forandring med henblik på at komme de personer til gode, som har størst behov for hjælp. Den er i høj grad i tråd med den nye måde at tænke på i sektoren og blandt de personer, der arbejder med området, idet der bygges bro mellem humanitært arbejde og bistandsarbejdet og fokuseres på mere langsigtede behov såsom sundhed og uddannelse. EU har stor autoritet på området og er en vigtig aktør, som sammen med medlemsstaterne kan gøre en reel forskel. Vi bifalder de store ambitioner, der er knyttet til forslagene i meddelelsen. EU og andre aktører er nødt til at være klare i mælet, når det gælder omfanget af opgaven, samtidig med at de holder fast i deres ambitiøse tilgang.

3.2. Der bør tages behørigt hensyn til betydningen af geopolitiske forhold på dette område. Vi har da også set, hvordan de velmente planer vedrørende genbosættelse af langt mindre grupper af flygtninge er faldet fra hinanden, selv inden for EU. Fordrevne personer kommer fra komplekse og følsomme konflikter og ophører desværre ikke med at være en del af disse konflikter, efter at de er blevet fordrevet. En hvilken som helst ændring i politik eller strategi, uanset hvor velment den måtte være, eller hvor stor støtte den henter hos donorerne, kan potentielt få en uventet udgang eller på en eller anden uventet måde påvirke selve konflikten. Denne påvirkning kan ske i forhold til de omkringliggende stater eller regioner eller i forhold til en fin balance mellem etniske grupper, magtstrukturer eller geopolitiske forhold. Dette kan navnlig være tilfældet, hvis en befolkning, som officielt er »midlertidig«, ender med at blive betragtet som »permanent«. Lande som Libanon og Jordan føler allerede dette pres. Positive eksempler fra udtalelsen såsom adgang til jord i Uganda kan i den forbindelse være en hjælp.

3.3. De stater, som huser de store grupper af tvangsfordrevne personer, er ofte skrøbelige eller svage stater, hvilket blot accentuerer problemet med geopolitisk følsomhed. I andre tilfælde kan værtsstaten være et autokratisk regime, men følsomheden er der stadig. Det vil uundgåeligt være svært at skelne mellem »nabolande«, »værtslande« og parter i konflikten, eller grænsen mellem disse kan være temmelig flydende. Der vil nemlig ofte være forbindelser mellem selve konflikten og nabolandene eller befolkningsgrupper i de forskellige lande. Et værtsland, et naboland eller en naboregion vil kunne opnå enten en »gevinst« eller et »tab«, hvis der sker en ændring i de tvangsfordrevne personers status, og vil måske kunne finde på at reagere.

3.4. Det er et tilbagevendende tema i meddelelsen, at der bør lyttes til de lokale, og dette er da også højst anbefalelsesværdigt. Under særlige omstændigheder kan disse imidlertid være parter i konflikten eller påvirket heraf eller af en bredere sammenhæng, som var årsag til konflikten. Den udfordring, der ligger i at fremkalde et ønske i mange regioner om at tilbyde fordrevne personer en mere varig løsning, må ikke undervurderes. Den nylige beslutning om at lukke Dadaab-lejren i Kenya, som har eksisteret i 24 år, og tilbuddet om økonomiske incitamenter til afghanske flygtninge i Pakistan illustrerer de udfordringer, der er tale om. Det er måske en trist, men uundgåelig realitet, at værtslandets suverænitet fortsat vejer tungest i folkeretten, trods nødvendigheden af at fokusere på de tvangsfordrevne personer.

3.5. Da sikkerhed til stadighed ses som den vigtigste motivationsfaktor for, om mennesker bliver hvor de er, eller forlader deres opholdssted, er begrebet tidlig varsling, som det omtales i meddelelsen, altafgørende. Mange bevægelser opfattes også som forudsigelige. Dette forstærker endnu en gang behovet for håndfaste politiske tiltag og engagement med hensyn til at fremme meddelelsens formål.

Koordinerede politikker

3.6. Meddelelsen nævner med rette behovet for koordinerede politikker og overvejelser, navnlig mellem dem, der står for den umiddelbare nødhjælp, og dem, der tager sig af udviklingspolitikken. EØSU bifalder dette og opfordrer til endnu større ambitioner i den retning. Det kunne måske være muligt at kigge nærmere på en endnu bredere vifte af politikker, hvor den Europæiske Union og dens medlemsstater kan forbedre de tvangsfordrevne personers liv. Da der er tale om en klart defineret gruppe af lande, kan de forskellige områder omfatte handel, bistand, våben og menneskerettigheder. Meddelelsen er også meget tydelig omkring synergier og koordinerede overvejelser, og dette bør gå videre end de traditionelle områder med nødhjælp og udviklingsbistand. Det ville være interessant at høre, hvordan andre af Kommissionens generaldirektorater, som f.eks. handel, kan bidrage til dette arbejde. Meddelelsen indeholder nogle positive eksempler såsom et dokument om en fælles humanitær udviklingsramme for bekæmpelse af fejlnærings i det nordlige Nigeria, men det er vigtigt at vise, især i Bruxelles, at sådan en tilgang er systematisk.

3.7. Nogle humanitære NGO'er har udtrykt tvivl om, hvorvidt humanitære organisationer er egnede til at håndtere disse opgaver, og hvorvidt den humanitære bistands særlige karakter vil blive opretholdt med en sådan fremgangsmåde. Den londonbaserede tænketank ODI mener, at det humanitære bistandssystem har behov for en gennemgribende revision som følge af de ændrede forhold, det befinder sig i, og det faktum, at der er tale om et begrænset antal donorer såvel som modtagere.

Selv om det i Kommissionens meddelelse påpeges, at der ikke vil være nogen yderligere omkostninger forbundet med at gennemføre planen om Et værdigt liv, bør der ikke ses bort fra evnen til at tiltrække ny finansiering eller skabe større synergier.

EU-politikker for flygtninge og asylansøgere

3.8. Meddelelsen om Et værdigt liv behandler en række spørgsmål, der adskiller sig fra EU's egne politikker for flygtninge og asylansøgere. Der er imidlertid en vis forbindelse, navnlig set i forhold til det at have en håndgribelig og fortløbende genbosættelsespolitik for en gruppe af tvangsfordrevne personer. Endvidere er EU's moralske autoritet på dette område måske blevet en smule flosset i kanterne efter den ordning, EU indgik med Tyrkiet. Det samme gælder visse af medlemsstaterne. Dette gør det endnu vigtigere, at man i forbindelse med gennemførelsen af meddelelsen lever op til folkerettens højeste standarder og bedste praksis. Det er vigtigt at inddrage slutbrugerne i gennemførelsen af politikken. Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og den civile dialog har et stort potentiale her. Desuden er det nødvendigt at forbedre integrationspolitikkerne i EU, som er relevante i forhold til tvangsfordrivelse, da genbosættelse af store grupper af tvangsfordrevne personer nødvendigvis vil skulle være en mulighed. Disse omfatter retten til at arbejde, sproglig støtte og foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling. Den nylige udvikling af »humanitære korridorer« på forsøgsbasis, som navnlig er sket i Italien, men også i andre EU-lande, Schweiz, Canada og USA, har mange fordele, når det gælder genbosættelse.

Overvågning, tilsyn og ansvarlighed

3.9. Det er tydeligt, at der for al finansiering af humanitær bistand og udviklingsarbejde er behov for de højeste standarder for ansvarlighed og gennemsigtighed. Ethvert skift til en ny strategi for tvangsfordrevne personer skal leve op til de højeste standarder for ansvarlighed. Der skal føres tilsyn med alle udgifter af Europa-Parlamentet, Revisionsretten, OLAF og Den Europæiske Ombudsmand samt af tilsvarende nationale organer, hvor det er relevant.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Meddelelsen fokuserer på glemte konflikter og områder, hvor der er store grupper af tvangsfordrevne personer, og der rettes et særlig fokus mod de steder, hvor der er flest tvangsfordrevne. Uagtet at visse situationer er politiske følsomme, fortjener nogle konflikter særlig opmærksomhed, fordi de er ekstremt langvarige. I den forbindelse er det relevant at se nærmere på Vestsahara og palæstinenserne. Situationen i Ukraine fortjener også særlig opmærksomhed, da landet er et af EU's umiddelbare nabolande.

4.2. Det er beundringsværdigt, at meddelelsen påpeger, at de tvangsfordrevne personers retsstilling ikke bør have nogen betydning, når det gælder humanitær bistand og langsigtet udviklingsbistand. Dette hilses velkommen. Under visse omstændigheder kan det imidlertid være en fordel, når en retsstilling giver en vis sikkerhed og nytte for fordrevne personer, eksempelvis når de opfylder kriterierne i Genèveflygtningekonventionen af 1951, når de er statsborgere i værtslandet eller et tredjeland, når deres børn har et sådan statsborgerskab, eller når de selv er mindrerårig, eller der er tale om andre relevante situationer. Dette er for eksempel især relevant, når det gælder uledsagede mindrerårig.

4.3. Meddelelsens tilgang kunne have fordel af akademisk verifikation og stringens hidrørende fra en ydre eller uafhængig kapacitet fra f.eks. det samfundsvidenskabelige eller psykologiske område. Eksempler på en sådan tilgang kunne omfatte Maslows behovspyramide eller ressourcebaseret udvikling af lokalområder (assets based community development). Der er naturligvis adskillige eksempler herpå, men der er behov for fokus på mere avancerede menneskelige behov, ud over blot opretholdelse af eksistensen.

4.4. Meddelelsens primære tilgang til at beskrive den operationelle dimension af de planlagte ændringer er gennem anvendelse af aktuelle eksempler. Disse er yderst værdifulde. Selv om den operationelle dimension hører fremtiden til, vil det være hensigtsmæssigt at afklare og udvikle den. Med andre ord, hvordan kommer den til at se ud, hvilke faktiske instrumenter vil der blive anvendt, og vil den udelukkende blive finansieret via bistand? Spørgsmål som disse er vigtige for mange af de berørte aktører som f.eks. medlemsstaterne, NGO'er, hjælpearbejdere og naturligvis også for de fordrevne personer selv. Enhver forandringsproces kan give anledning til frygt. Uanset hvor dårligt et system ellers fungerer, har alternativet hertil som regel tabere og vindere, og tidlig fastsættelse af de operationelle aspekter kan bidrage til at løse dette problem.

4.5. Ligeledes vil det være vigtigt at fastsætte tidspunktet for gennemførelse af og overgangen til en ny strategi, navnlig i relation til de relevante multilaterale organer, ikke-EU-stater og NGO'er. Selv om EU er en vigtig aktør og bestemt anses for at være førende på dette område, er EU dog ikke den eneste aktør. De øvrige aktører kan have andre prioriteter, som kan være i modstrid med EU's. Da de fleste aktiviteter involverer midler og en indsats fra flere sider, er det yderst vigtigt at have en fælles dagsorden.

4.6. Demokrati og god forvaltning er afgørende, hvis hjælpen skal gøre en forskel og rent faktisk nå frem til de tilsigtede modtagere. Retsstatsprincippet har afgørende betydning her, og det samme gælder foranstaltninger mod korruption. Det er tidligere blevet skønnet, at op til 40 % af bistanden er blevet anvendt til andre formål end de tilsigtede, enten til indkøb af våben eller til ledende politikeres personlige berigelse. Retsstatsprincippet er også afgørende, når det skal sikres, at civilsamfundet rent faktisk får noget at skulle have sagt og får mulighed for at spille en vigtig rolle i forbindelse med overvågning uden at behøve at frygte for efterfølgende intimidering eller ligefrem fængsling.

4.7. Der lægges med rette stor vægt på planlægning i dokumentet. På dette område kan tingene imidlertid ændres fra den ene dag til den anden, og tid kan spille en afgørende rolle. Enhver strategi eller operativ plan bør kunne sættes i værk med kort varsel.

4.8. Ligesom på alle andre områder kan der være sprog og terminologi, der er områdespecifikt, både i meddelelsen og andre steder. Udformningen af politikken bør så vidt muligt ske uden brug af fagudtryk. Der bruges også meget tid på ideer såsom synergier, strategier, planer og koordinerede overvejelser. Der kan måske anvendes mere konkrete strategier eller retningslinjer på disse områder.

4.9. Meddelelsens bestemmelser om social dialog hilser velkommen og bør indgå som en del af alle relevante bestemmelser. I forbindelse med de uddannelsesmæssige og arbejdsmarkedsmæssige elementer i de foreslåede aktiviteter bør der lægges større vægt på selvstændig virksomhed og iværksætteri. Sådanne aktiviteter er ofte meget synlige i lejre for fordrevne personer, og kreativitet kan være et uundgåeligt resultat af den situation, som disse mennesker befinder sig i. Dette støttes af Verdensbankens rapport om tvangsfordrivelse.

4.10. Det er rimeligt at spørge, hvilken strategi der vil blive valgt i fremtiden. Som med alle politiske forandringer vil der være tale om en omstillingsproces. Vil der opstå efterslæb eller et tostrengt system? Der er i øjeblikket 25,1 millioner mennesker, der betegnes som værende langvarigt fordrevne. Hvordan vil man håndtere et nyt miljø, hvis denne situation fortsætter?

4.11. Inddragelse af civilsamfundet på lokalt plan såvel som af slutbrugerne (tvangsfordrevne personer) har stor betydning. I lejrene findes der generelt høringsstrukturer, som det er nu, men hvad med i værtslandene? Dette kan være en stor udfordring, men bør ikke desto mindre være en del af eventuelle ændringer af politikken. Det er ikke svært at forestille sig, hvor vanskeligt dette kan være for internt fordrevne personer i mange konflikter.

4.12. Som med ethvert andet større politisk skift og ikke mindst som følge af behovet for gennemsigtighed bør der sørges for tilsynsforanstaltninger i forbindelse med den nye strategi, herunder ved inddragelse af relevante civilsamfundsaktører og NGO'er. Her kan eksemplet med civilsamfundets overvågningsmekanismer, der indgår i kapitlerne om handel og bæredygtig udvikling i de eksisterende EU-handelsaftaler, være nyttigt.

4.13. Der vil være behov for økonomisk genopretning af regioner, hvis situationen for de tvangsfordrevne personer, der opholder sig i disse regioner, skal kunne forbedres. De regioner, hvor de tvangsfordrevne personer især er koncentreret, er imidlertid nogle af de fattigste i verden og tilbyder heller ikke noget godt miljø for forretninger og sociale beskyttelse. Igen bør det forhold, at tvangsfordrivelse er geografisk fokuseret, åbne op for nogle løsninger på dette område, i form af f.eks. regionale investeringsplaner, skatte- og afgiftspolitikker og udvikling af infrastruktur. Øget støtte til iværksætteri bør også være en del af en hvilken som helst strategi for økonomisk udvikling. Værdighed gennem beskæftigelse og kvalitetsjobs skal også prioriteres sammen med inddragelse af arbejdsmarkedets parter.

4.14. Mange af de regioner og lande, som huser tvangsfordrevne personer, scorer lavt på de fleste økonomiske indikatorer og kan opfattes som værende vanskelige for virksomheder at operere i. Behovet for data af høj kvalitet fremhæves også af Verdensbanken og mange andre. Økonomiske muligheder bør stå i centrum for et udviklingsorienteret svar på tvangsfordrivelse, og dette øger behovet for, at andre aktører i EU støtter meddelelsen aktivt.

4.15. Ansættelse hos lokale civilsamfundsorganisationer og i lejre og som en del af det overordnede svar på fordrivelser, er i øjeblikket almindelig og anses for god praksis. Dette bør være et vigtigt og tydeligt aspekt i forbindelse med de beskæftigelsesmæssige foranstaltninger.

4.16. Foranstaltninger i forbindelse med sundhed bør i særdeleshed fokusere på mental sundhed og psykiske lidelser — et ekstremt vigtigt og ofte overset område når det gælder tvangsfordrevne personer. Langt størstedelen af tvangsfordrevne personer lider af posttraumatisk stresssyndrom og andre mentale forstyrrelser som følge af stressende omstillinger. Systematisk og langvarig pleje af deres mentale sundhed i værtslandene hæmmes af manglen på kvalificerede sundhedsarbejdere. Denne mangel kan der kompenseres for, ved at tvangsfordrevne personer med mentale lidelser bliver tilbudt behandling af det offentlige systems tjenester for psykologisk støtte og ved at bistå civilsamfundsinitiativer, som yder psykologisk rådgivning til tvangsfordrevne personer i lokalområdet.

4.17. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, navnlig artikel 11, bør være det afgørende dokument, når det handler om foranstaltninger rettet mod tvangsfordrevne personer med handicap.

4.18. Konsekvenserne af tvangsfordrivelse er særligt udtalte for kvinder og piger. Selv om der er behov for flere oplysninger, er nogle af de centrale problemer en øget risiko for seksuel og kønsbaseret vold og ikke mindst menneskehandel. Endvidere bør kønssensitivitet i forbindelse med levering af tjenesteydelser respekteres, f.eks. når det gælder spørgsmål som privatlivets fred. Der er også blevet konstateret en øget risiko for komplikationer i forbindelse med graviditet.

4.19. Formidling af uddannelse er selvsagt et afgørende tiltag. Enhver overgang til en mere effektiv og langsigtet strategi bør komme til udtryk i typen af, niveauet for og omfanget af støtte til uddannelse. En strategi for livslang læring kan i den forbindelse bidrage til at erkende, at der er mange forskellige behov. I betragtning af betydningen af uddannelse og det store antal børn og unge blandt de tvangsfordrevne bør det overvejes at udvide EU's programmer, eksempelvis Erasmus+ og andre relevante programmer, så de kommer til at omfatte unge tvangsfordrevne personer.

4.20. Tvangsfordrivelse er i stadig stigende grad et problem i byerne og er ikke begrænset til lejrene. Der er behov for at ændre offentlighedens og donorernes opfattelse i den forbindelse. Når man skifter til en udviklingsorienteret strategi, er policy mixet i relation hertil naturligvis nødt til at afspejle dette, når det gælder planlægning og spørgsmål vedrørende boliger, transport, sundhed og uddannelse.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en integreret EU-politik om Arktis(JOIN(2016) 21 *final*)

(2017/C 075/24)

Ordfører: **Stéphane BUFFETAUT**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 27.4.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Eksterne Forbindelser
Vedtaget i sektionen	16.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	218/1/4
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU er fuldt ud bevidst om Arktis' betydning for Den Europæiske Union og især for Kongeriget Danmark, Finland og Sverige, som er medlemmer af Arktisk Råd.

1.2. Det er dog også bevidst om, at Den Europæiske Union kun er observatør i Arktisk Råd, selv om det i praksis har spillet mere end blot en observatørrolle. Udvalget har tidligere udtrykt ønske om en styrket rolle for EU i Arktis (se Filip Hamro-Drotz' udtalelse REX/371) ⁽¹⁾.

1.3. EØSU understreger, at EU har sæde eller deltager i andre internationale organer, som også beskæftiger sig med arktiske anliggender og derfor kan gøre sin indflydelse gældende på flere områder. Det gælder især i forhold til klimaændringerne, hav- og havretskonventioner, fiskeri og endda visse aspekter af rumpolitikken.

1.4. Da meddelelsen er opbygget omkring tre temaer: klimaændringer, bæredygtig udvikling og internationalt samarbejde, hvis virkning vil afhænge af resultaterne af det internationale samarbejde, og da repræsentanter for befolkningerne i regionen prioriterer bæredygtig udvikling, foreslår EØSU at vende om på rækkefølgen af EU's målsætninger af hensyn til forståelsen og effektiviteten, ikke mindst i lyset af at Kommissionens formulerede målsætninger og planer er prisværdige, og hensigten er god.

1.5. En af konsekvenserne af klimaændringerne er, at der er blevet åbnet nye sejlruter i nord, nemlig den berømte »nordlige passage«, som Chateaubriand forgæves forsøgte at finde i slutningen af det 18. århundrede. Denne udvikling åbner konkrete muligheder for skibsfart, fiskeri og endda minedrift, hvilket til gengæld øger risikoen for ulykker på havet og for boreulykker, og kræver redningsinfrastruktur, som ikke findes de pågældende steder. Udvalget henstiller derfor, at der lægges særlig vægt på spørgsmålene om sikkerhed i forbindelse med transport og boring, og understreger, at man endnu ikke kender de miljømæssige konsekvenser af, at disse sejlruter er blevet åbnet som en følge af, at isen smelter.

1.6. I den forbindelse fremhæver udvalget, at ibrugtagningen af Galileo vil kunne bidrage til overvågningen og forebyggelsen af havulykker og forurening og vil kunne vise sig nyttig særligt i Arktis. EØSU betoner tillige, at det er vigtigt, at spørgsmålene om Arktis ikke kun tages i betragtning i klima- og miljøpolitikkerne, men også i andre EU-politikker, især EU's strukturpolitik, den fælles landbrugspolitik, fiskeripolitikken og havpolitikken.

⁽¹⁾ EUT C 198 af 10.7.2013, s. 26.

1.7. EØSU mener, at principperne for ansvarligt fiskeri bør finde anvendelse i Arktis, og at en eventuel udvikling af turismen og andre økonomiske aktiviteter bør bygge på ansvarlighed og beskyttelse af det meget følsomme og skrøbelige miljø, der allerede er under kraftig påvirkning af opvarmningen af den nordlige halvkugle.

1.8. Det understreger endvidere, at nok ønsker de lokale befolkninger at bevare deres kultur, men de vil også gerne kunne udnytte de muligheder, som en bæredygtig økonomisk og social udvikling fører med sig, og som bl.a. handler om at forbedre de materielle og immaterielle kommunikationsmidler. EØSU gør gældende, at civilsamfundet skal kunne spille en aktiv rolle i forbindelse med fremme af de lokale befolkningers interesser og bekymringer, idet de ikke blot bør være tilskuere, men aktører i politikken om Arktis. EØSU slår til lyd for at gøre en større indsats for at beskytte Arktis' ressourcer, som er kommende generationers naturkapital, og betragte de miljøforandringer, der i øjeblikket sker i regionen, som en indikator for europæiske og globale fremskridt inden for klimabeskyttelse. De arktiske regioner skal beskyttes, og klimaændringerne bekæmpes på en måde, der tager hensyn til og ikke er til skade for regionens beboere.

1.9. Forfølgelsen af målene for Den Europæiske Unions integrerede politik om Arktis kræver accept og støtte fra de lande, som ikke er og aldrig bliver medlem af EU. Nogle af disse lande er globale supermagter, der ikke nødvendigvis har samme økonomiske og strategiske mål som EU. Successen og de konkrete virkninger af politikken om Arktis kommer derfor til at afhænge af EU's diplomati, om det evner at integrere målene horisontalt i sin diplomatiske indsats på områder, som ikke vedrører Arktis i snæver forstand, og om det er i stand til at få andre lande til at nærme sig sine holdninger. Det internationale samarbejde er og vil fortsat være afgørende for enhver politik om Arktis.

2. Indledning

2.1. Otte lande er arktiske stater. Tre af disse er EU-medlemsstater, nemlig Kongeriget Danmark, Finland og Sverige, mens Island og Norge er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Også Canada, USA og Rusland, som ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, er arktiske stater. Med Ottawaerklæringen fra 1996 etablerede disse otte lande Arktisk Råd, der har som mål at fremme en bæredygtig social, økonomisk og miljømæssig udvikling i regionen.

2.1.1. EU har derfor været nødt til at beskæftige sig med Arktis, som er et vigtigt strategisk område uden dog at gribe ind i de nationale kompetencer. Kommissionen lægger stor vægt på klimaspørgsmålet, idet det lægger til grund, at Arktis har en væsentlig betydning for klimaspørgsmålene og samtidig selv mærker konsekvenserne af klimaændringerne. Nyere undersøgelser viser, at Arktis opvarmes dobbelt så hurtigt som resten af verden. Dertil kommer, at Arktis ikke blot mærker konsekvenserne af ændringerne, men også selv udøver en meget stærk påvirkning. Det skal endvidere bemærkes, at der lever oprindelige folk i dette område.

2.1.2. Den Europæiske Union er imidlertid ikke medlem af Arktisk Råd, men har en stående invitation til at deltage som observator. Tyskland, Kina, Sydkorea, Spanien, Frankrig, Indien, Italien, Japan, Nederlandene, Polen, Det Forenede Kongerige og Singapore har observatørstatus. EU anmodede i 2008 om permanent observatørstatus og afventer nu en endelig beslutning. De mange lande med observatørstatus i rådet viser, hvor vigtigt spørgsmålet om Arktis er for det internationale samfund.

2.1.3. Derimod er repræsentative institutioner og sammenslutninger for de oprindelige folk (samere, aleutere, nordlige oprindelige folk, sibiriske og russisk-fjernøstlige oprindelige folk, Alaskas arktiske råd osv.) »permanente deltagere«, hvilket viser en reel vilje til at tage levevilkårene for disse talmæssigt små, men kulturelt stærke befolkninger i Arktis og deres ønsker for udviklingen i betragtning.

2.2. Arktis burde være et særligt velegnet anvendelsesområde for EU-politikken for bekæmpelse af klimaændringerne og begrænsning af temperaturstigningen, men EU kan ikke handle alene og er afhængig af magter, hvis prioriteter snarere vedrører militære og økonomiske strategier og søtransport. Derudover har Arktisk Råd hidtil især beskæftiget sig med spørgsmålet om udviklingen i regionen, som naturligvis skal være bæredygtig.

2.3. Klimaændringerne kan få store konsekvenser for levevilkårene for befolkningerne i området. Det er klart, at klimapolitikkerne ikke skal gennemføres mod, men sammen med og for disse befolkninger.

2.4. Arktis har en ikke uvæsentlig økonomisk betydning for EU. EU aftager således mange produkter, der stammer fra Arktis, først og fremmest fiskeriprodukter og energikilder. De økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser af, at der åbnes nye sejlruter, er heller ikke ligegyldige. Dette gælder i øvrigt ikke blot for Den Europæiske Union, men også for landene med områder i regionen. USA har for eksempel udstedt tilladelser til at bore i Arktis.

2.5. Kommissionen har udformet sit dokument omkring tre temaer, som giver fingerpeg om dens prioriteter. Spørgsmålet er, om de er de rigtige:

- Bekæmpelse af klimaændringer og beskyttelse af det arktiske miljø
- Fremme af bæredygtig udvikling
- Støtte til internationalt samarbejde om arktiske spørgsmål.

2.6. Det skal understreges, at det sidste punkt er helt afgørende og i sidste ende bestemmende for de to første punkter, eftersom EU kun er direkte berørt via de tre medlemsstater og er nødt til at nå til enighed med USA, Rusland og Canada, som er de tre store magter, og som alle har betydelige økonomiske og strategiske interesser i Arktis. Det skal bemærkes, at visse lande i Asien, især Kina, Japan, Sydkorea og Singapore viser en meget stor interesse for regionen.

2.7. Man kan også sætte spørgsmålstegn ved den centrale placering af klimaændringerne og miljøet, som er de vigtigste problemstillinger for Kommissionen, men ikke nødvendigvis for vores internationale partnere, der opfatter bæredygtig udvikling som meget vigtig, men ikke som en prioritet.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det er tydeligt, at Kommissionen prioriterer bekæmpelse af klimaændringernes indvirkning på Arktis. Især spørgsmålet om den smeltende permafrost, som kan få katastrofale konsekvenser i form af udledning af metan og CO₂ og for bevarelsen af de lokale økosystemer. Disse bekymringer er fuldt ud forståelige, men EU kan ikke alene finde løsningen på disse problemer.

3.2. For at blive bedre til at tackle disse udfordringer understreger Kommissionen vigtigheden af forskning og en overvågningsindsats vedrørende Arktis og gør opmærksom på den finansiering, der er afsat hertil. Den påpeger behovet for at intensivere det internationale samarbejde og argumenterer for tværnational adgang til forskningsinfrastruktur og data.

3.2.1. Denne bemærkning viser — hvis nogen ellers var i tvivl, at effektiviteten af EU's politik afhænger af effektiviteten af det internationale samarbejde.

3.2.2. Kommissionen formulerer sine mål for »klimapolitikken«, så den specielt bliver møntet på Arktis. I praksis har Kommissionen det helt overordnede problem, at den ikke er i stand til at handle effektivt, hvis dens målsætninger ikke deles på internationalt niveau, nærmere bestemt af de arktiske stater, også selvom den iværksætter konkrete foranstaltninger via de europæiske struktur- og investeringsfonde. Ratificeringen af Parisaftalen om klimaændringerne bør gøre tiltagene og politikkerne i Arktis mere effektive.

3.3. Kommissionen opfordrer med rette til et højt niveau af beskyttelse af biodiversiteten, etablering af beskyttede havområder og bekæmpelse af forurening med metaller og tunge forurenende stoffer. Det skal imidlertid understreges, at beskyttede havområder på åbent hav ikke har nogen stor effekt bortset fra at forbyde fiskeri. I praksis er de pr. definition umulige at kontrollere og beskytte, da både vandet og de arter, der lever der, hele tiden er i bevægelse.

3.4. Ligeledes understreger Kommissionen det nødvendige internationale samarbejde om gas- og olieaktiviteter, ikke mindst for at forebygge større ulykker. Også her afhænger effektiviteten af, hvor stærke de internationale forbindelser til andre lande med interesser i Arktis er. I den forbindelse skal det understreges, at det anstrengte forhold til Rusland ikke har haft negative konsekvenser i forhold til Arktis, hvor samarbejdet fungerer tilfredsstillende.

3.5. Trods de mange eftertragtede ressourcer — fisk, mineraler, olie og gas — er der ingen nemme transportforbindelser i det vidtstrakte og tyndt befolkede Arktis. Kommissionen opfordrer til udvikling af en bæredygtig økonomi, som navnlig er nødvendig, da naturområderne er skrøbelige og hærget af klimaændringerne. Arktis' naturressourcer bør beskyttes som en fremtidsreserve, samtidig med at der værnes om de lokale befolkningers interesser. EØSU slår til lyd for at gøre en større indsats for at beskytte Arktis' ressourcer, som er kommende generationers naturkapital, og betragte de miljøforandringer, der i øjeblikket sker i regionen, som en indikator for europæiske og globale fremskridt inden for klimabeskyttelse. De arktiske regioner skal beskyttes, og klimaændringerne bekæmpes på en måde, der tager hensyn til og ikke er til skade for regionens beboere.

3.6. EU bør støtte indførelsen af innovative teknologier bl.a. med henblik på at stå imod den barske arktiske vinter. InnovFin-programmet kunne finde anvendelse i Arktis. Kommissionen argumenterer også for reel adgang til det indre marked. Som det er nu, har dette stadig lange udsigter. Imidlertid er også andre EU-politikker som den fælles landbrugspolitik, fiskeripolitikken og havpolitikken berørt.

3.7. Kommissionen påtænker etablering af et forum, der skal styrke samarbejdet og koordineringen af EU's forskellige finansieringsprogrammer. Dette forum skal fastlægge investerings- og forskningsprioriteterne.

3.7.1. Parallelt hermed vil der inden for rammerne af Interreg blive oprettet et netværk af forvaltningsmyndigheder og interessenter, som kan resultere i en årlig konference for interessenter i Arktis. Idéen er interessant, forudsat at den føres ud i livet på en måde, der er fleksibel, reaktiv og kan tilpasses.

3.8. Med hensyn til investeringer lægger Kommissionen især vægt på transportnet, som i praksis er nødvendige for at bringe de arktiske regioner ud af isolationen, og gør opmærksom på, at den nordlige del af Finland, Sverige og Norge er en del af det transeuropæiske transportnet. Det er klart, at dette aspekt er afgørende for at åbne regionen op for resten af verden.

3.9. Arktis' størrelse og den lav befolkningstæthed gør det særligt relevant at bruge rumteknologier. Copernicus- og Galileoprogrammerne vil være uhyre værdifulde for regionen. Vi kan kun støtte Kommissionens tilgang på dette område.

3.10. Nordøstpassagen er blevet åbnet som følge af, at isen smelter, og sikkerheden ved sejlads ad disse nye ruter skal garanteres. EØSU kan kun støtte Kommissionens tilgang på dette område. Der skal holdes fast i idéen om et arktisk kystvægtsforum.

3.11. Hvor vellykket det internationale samarbejde bliver, får afgørende betydning for, om de iværksatte politikker bliver en succes eller fiasko.

3.11.1. Kommissionen opregner de forskellige juridiske instrumenter og relevante organer og understreger, at det er nødvendigt med et kraftigt engagement fra EU's side, men minder tillige om, at der er behov for bilateralt samarbejde, især med USA, Rusland og Canada, som er de store aktører, men også med Grønland og visse lande i Asien, som viser stor interesse for Arktis.

3.12. Kommissionen understreger behovet for dialog med de oprindelige folk, der er dem, der først og fremmest er berørt og ikke bør lide under følgevirkningerne af politikker, som muligvis ikke er i deres interesse, især med henblik på en bæredygtig økonomisk og social udvikling af regionen. Civilsamfundet må således udfylde sin rolle fuldt ud og sikre, at der reelt tages vare på de oprindelige folks interesser i såvel økonomisk som social henseende. EØSU kan i den forbindelse fungere som »talerør« i Den Europæiske Union.

3.13. På den baggrund og ud fra en økonomisk betragtning glæder Kommissionen sig over den erklæring om fiskeri, som blev underskrevet af fem arktiske kyststater, men understreger helt rigtigt, at spørgsmålet ikke kun er relevant for kyststaterne.

3.14. Endelig forfægter Kommissionen, hvad angår forskning, idéen om et styrket videnskabeligt samarbejde, især inden for rammerne af den transatlantiske og arktiske havforskningsalliance, og ønsker at kortlægge hele havbunden inden 2020; en målsætning af betydelig videnskabelig interesse, som kun kan støttes, men som har følgevirkninger, der rækker videre end blot videnskabelig viden og berører sikkerhed, transport og økonomisk udnyttelse.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

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



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA