

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hållbarhetsbedömningar och EU:s handelspolitik"

(2011/C 218/03)

Föredragande: **Evelyne PICHENOT**

Den 22 april 2010 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Hållbarhetsbedömningar och EU:s handelspolitik".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 161 röster för, 3 emot och 4 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

För att bättre resultat ska uppnås i hållbarhetsbedömningarna med anknytning till EU:s handelspolitik, uppmanar EESK kommissionen att se över systemet så att det tar större hänsyn till det civila samhällets önskemål och globaliseringen. EESK föreslår att hållbarhetsbedömningarna anpassas så att detta verktyg kan bli en del av en sammanhängande bedömningscykel.

1.1 För att göra detta är det enligt EESK av avgörande betydelse att samtliga handelsavtal i framtiden innehåller en uppföljningsmekanism som det civila samhället deltar i. Det är den enda garantin för att de åtaganden som gjorts kontrolleras och att de risker och möjligheter uppmärksammas som finns i en öppen handel med avseende på hållbar utveckling. En sådan mekanism är absolut nödvändig i den dynamiska strategi som föreslås, eftersom den gör det möjligt att med jämna mellanrum på nytt bedöma de risker och möjligheter som framkommit i den ursprungliga undersökningen.

1.2 För att systemet och målen för en hållbar utveckling ska vara samstämmiga, rekommenderar EESK att hållbarhetsbedömningarna

— ingår som ett led i bedömningar på förhand, löpande bedömningar och bedömningar i efterhand,

— samordnas med de undersökningar som gjorts före förhandlingsmandatet och genomförs inom rimliga tidsfrister,

— prioriterar identifiering av sociala och miljörelaterade risker, som ett komplement till en ekonomisk bedömning som i praktiken huvudsakligen tjänar till att ange varför EU vill ingå ett handelsavtal,

— prioriterar en mer specifik och detaljerad bedömning av de olika sektorerna eller hushållen framför en mätning av liberaliseringens samlade effekter på var och en av den hållbara utvecklingens pelare, framför allt i ekonomier med en hög grad av informell verksamhet,

— fungerar som referens för den offentliga debatten i Europaparlamentet om "konsekvensanalysen",

— tar med de andra politikområdena inom EU i de stödjande åtgärderna.

1.3 För att den information som tillhandahålls ska bli mer ändamålsenlig rekommenderar EESK en justering av hållbarhetsbedömningarna genom följande åtgärder:

— En utjämning mellan de tre pelarna.

— Konsulterna bör använda sig av ett brett urval av de metoder som finns tillgängliga, i synnerhet de kvalitativa, så att det aktuella handelsavtalets icke-ekonomiska aspekter kan belysas.

— De miljörelaterade aspekterna (livscykelanalys, koldioxidavtryck, mätning av ekosystemtjänster) bör utvecklas.

— Den konsultgrupp som ansvarar för undersökningen bör alltid försöka involvera experter från de partnerländer som ingår i de aktuella handelsavtalen.

— Arbetsmarknadsparter, miljöspecialister och företrädare för näringslivet bör bjudas in till direkta och fördjupade diskussioner.

— Man måste ta hänsyn till effekterna på jämställdheten mellan män och kvinnor.

— Hållbarhetsbedömningarna bör innehålla en analys av arbetsvillkoren för jurister och hälsovårdspersonal, bland annat med avseende på deras oberoende och skyddet av deras fysiska integritet.

1.4 För att säkerställa en ny demokratisk delaktighetsprocess rekommenderar EESK att

- undersökningen görs tillgänglig i alla stadier, för alla intresserade parter och partnerländer, och att den åtföljs av en kortfattad rapport,
- samrådet anpassas till cykelns olika faser, står öppet för alla intresserade parter i det civila samhället och backas upp med tillräcklig finansiering,
- EESK på ett tidigt stadium får delta i samarbetet kring hållbarhetsbedömningar genom att uttala sig om valet av indikatorer och vilka civila samhällsorganisationer som bör konsulteras samt föreslå reglerna för samrådet,
- EESK rådfrågas om den "konsekvensanalys" som lagts fram för Europaparlamentet och rådet,
- EESK erkänns som en viktig partner när det handlar om att organisera samråden och uppföljningen tillsammans med det civila samhället i partnerländerna i samråd med EU:s delegationer,
- EESK ska fungera som förmedlare så att samrådet med det civila samhället i samband med konsekvensanalysen samordnas med det framtida genomförandet av de uppföljningsmekanismer som fastställts i avtalen,
- bedömningen i *efterhand* tar hänsyn till uppföljningskommitténs delrapporter.

2. Hållbarhetsbedömningar: ett nödvändigt verktyg i starkt behov av översyn

2.1 I sitt meddelande "Handel, tillväxt och världspolitik" ⁽¹⁾, framhåller kommissionen att man önskar intensifiera samråden med de berörda parterna i det civila samhället för att bättre kunna mäta handelspolitikens effekter på den hållbara utvecklingen. Kommittén är medveten om den pionjärroll som GD Handel spelade när hållbarhetsbedömningarna infördes och gläder sig över att kommissionen nu åter inleder en diskussion för att analysera vad man uppnått med metoden och för att försöka övervinna dess begränsningar och svagheter. I detta förberedande yttrande koncentrerar sig kommittén på förslag som syftar till att förbättra systemets prestanda och klarlägga målsättningarna. EESK försöker att svara på frågan om hållbarhetsbedömningarnas samhälleliga och politiska nytta.

2.2 Genom Lissabonfördraget har Europaparlamentet fått ökade befogenheter och står nu på jämlik fot med rådet på det handelspolitiska området. I samband med den första ratificeringen efter fördragets ikraftträdande, nämligen av avtalet med Sydkorea i mars 2011, fick de berörda parterna, i synnerhet i de

känsliga sektorerna, tillfälle att se vad Europaparlamentets nya befogenheter innebar. Denna institutionella förändring har därför gjort det nödvändigt att anpassa den tidigare modellen för dialog med det civila samhället.

2.3 EESK ser med stort intresse på de förändringar av systemet som kommissionen föreslår i ovan nämnda meddelande. Hållbarhetsbedömningarna ska även i fortsättningen vara kopplade till samråd med det civila samhället och ett formellt åtagande att de ska genomföras under förhandlingarna. Slutsatserna av detta ska mynna ut i en ståndpunkt. Dessutom tillkommer en ny fas: Kommissionen meddelar att man kommer att utföra en utvärdering i efterhand av handelsavtalen för att kunna följa upp effekterna av dem. Slutligen inleds en avgörande fas i den politiska debatten efter förhandlingarna men före avtalets undertecknande, där kommissionen utarbetar en konsekvensanalys som kommer att läggas fram för Europaparlamentet och rådet. Hållbarhetsbedömningarna kan inte längre uppfattas som ett verktyg som bara används i samband med förhandlingarna: de kommer att genomsyra hela processen, från utformningen och genomförandet till uppföljningen av politiken. Detta gör att förslagen i detta yttrande om en omarbeting av systemet är mycket aktuella och långtgående.

2.4 I avsaknad av resultat på multilateral nivå är det de bilaterala eller regionala frihandelsavtalen som i allt högre grad tar upp aspekter med anknytning till en mer "hållbar" styrning av världshandeln, både genom att de är kopplade till en mer fullständig bedömningscykel (på förhand och i efterhand) och genom deras innehåll, dvs. kapitel om hållbar utveckling som omfattar miljörelaterade och sociala åtaganden.

2.5 Det finns redan en strukturerad dialog ⁽²⁾ mellan GD Handel och det civila samhället med informationsmöten som anordnas vid olika tidpunkter under handelsförhandlingarna. Detta är en följd av kravet på att samråd ska ske med det civila samhällets organisationer i både i EU och i partnerskapsländerna när konsulterna utarbetar sina hållbarhetsbedömningar. Kommittén vill gärna bli mer delaktig i detta omfattande experiment för civil dialog.

2.6 I den innevarande fasen, när de bilaterala eller regionala handelsförhandlingarna utvecklas eller återupptas, väcker denna form av information/samråd hopp, men den är också föremål för kritik ⁽³⁾. I hållbarhetsbedömningarna själva tenderar den utbredda användningen av matematiska simuleringsmodeller, t.ex. allmänna jämviktsmodeller som kan beräknas och som är utformade för att bedöma den makroekonomiska politikens effektivitet snarare än dess sociala eller miljörelaterade effekter, att lägga stor vikt vid ekonomiska bedömningar. De modelleringsresultat som presenteras i hållbarhetsbedömningarna är ofta intuitiva och har inte något större informationsvärde för vare sig förhandlarna eller de berörda parterna, eftersom de

⁽²⁾ Aktivitetsrapport 2010 från GD Handel om dialogen med det civila samhället http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Slutrapport 2010 om offentligt samråd om EU:s nya handelspolitik http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

⁽¹⁾ KOM(2010) 612 av den 9.11.2010.

effekter som det talas om inte är vare sig betydande eller tillräckligt specifika. Hållbarhetsbedömningarna försvåras av att det helt eller delvis saknas tillförlitliga statistiska uppgifter för den informella sektorn och de redogör därför inte heller i tillräcklig mån för de eventuella återverkningarna inom denna sektor.

2.7 När det gäller förfarandet visar flera undersökningar⁽⁴⁾ på begränsningarna i samband med att dessa hållbarhetsbedömningar utarbetas och samråd anordnas. Eftersom hållbarhetsbedömningarna kommer in alltför sent i förhandlingsprocessen kan de inte ha någon egentlig inverkan på innehållet och inte heller i tid informera de aktörer som drabbas av de mest problematiska effekterna. Det finns inga klara regler för hur man identifierar och väljer ut de viktigaste aktörerna som ska rådfrågas under ett förfarande.

2.8 När den finansiella och ekonomiska krisen gör att värdena på vissa sociala indikatorer genomgår stora förändringar bör man komplettera eller ändra den ursprungliga bedömningen för att uppdatera uppgifterna och de scenarion som använts och göra de stödjande åtgärder som föreslås mer ändamålsenliga.

3. Integrera hållbarhetsbedömningarna i en sammanhängande bedömningscykel

3.1 Hållbarhetsbedömningarna har hittills inte fungerat tillfredsställande eftersom de tillhandahållit informationen alldeles för sent, eftersom de inte tillfört förhandlingarna något nytt, eftersom de inte fått några tydliga politiska implikationer och inte kommit tillstånd genom lämpliga samråd. Därför föreslår EESK att hållbarhetsbedömningarna omformas inom ramen för en dynamisk strategi. För det första bör man fokusera på identifiering av specifika (miljörelaterade och sociala) risker och på bedömning och uppföljning av dessa risker över tiden. Hållbarhetsbedömningarnas mervärde ligger just i att de ger information om befintliga och förväntade risker.

3.2 Bedömningar bör alltså göras före (förväntade risker), under (riskutveckling) och efter (observerade effekter). Hållbarhetsbedömningarna blir på så sätt inte bara en metod eller ett diagnosverktyg utan får också en dynamisk dimension. Hållbarhetsbedömningarna får alltså inte längre ses som ett statiskt instrument med hjälp av vilket man räknar ut de tre pelarnas aritmetiska värde utan som ett förfarande för samproduktion och utbyte av specifik information. Dessa får ett värde genom att de fungerar som signal eller larm till det civila samhället och förhandlarna, som har aktsamhetsplikt.

3.3 För att vara effektiva bör hållbarhetsbedömningarna ingå i en sammanhängande cykel för bedömning av EU:s politik, med en hållbar utveckling som gemensamt slutmål.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005). *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives*. Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007). *Impact assessment and policy learning in the European Commission*. Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international*. Syndex/GD Sysselsättning.
Ekins and Voituriez (2009). *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment*, Earthscan, London.

3.3.1 För det första samordning mellan de tre pelarna, med en nödvändig förstärkning av miljö- och klimatperspektivet, men också, ur ett socialt perspektiv, uttryckliga betraktelser kring respekten för de mänskliga rättigheterna och anständiga arbetsförhållanden⁽⁵⁾.

3.3.2 För det andra överensstämmelse mellan de olika politiska strategier och stödjande åtgärder som planeras å ena sidan och de risker och möjligheter som kartlagts å den andra. Rekommendationerna bör täcka in ett så stort spektrum som möjligt av EU:s politik och åtgärder (strukturfonder och specifika program, bistånd, fonder för justering för globaliserings-effekter, europeiska instrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, finansiering från Europeiska investeringsbanken). Omvänt bör man även i programplaneringen för dessa instrument ta hänsyn till hållbarhetsbedömningarna.

3.3.3 För det tredje och avslutningsvis samstämmighet mellan de olika bedömningar som görs av kommissionen. Framför allt bör kopplingen mellan den konsekvensbedömning som föregår förhandlingsmandatet och hållbarhetsbedömningarna klargöras. Mandatet för en hållbarhetsbedömning kan vid behov anpassas och revideras beroende på om de föregåtts av en ambitiös föregående undersökning med avseende på de miljörelaterade och sociala riskerna eller tvärtom av en blygsam och ofullständig sådan.

3.4 Europaparlamentets ledamöter och företrädare för medlemsstaterna och det civila samhället bör under hela förfarandet involveras i långt större utsträckning än vad som i dag är fallet. Den konsekvensanalys som kommissionen gör av ett handelsavtal och som vidarebefordras till Europaparlamentet och rådet får en strategisk dimension i cykeln – och när institutionerna tar hänsyn till denna finns det en möjlighet att fokusera den civila dialogen på en central punkt i den politiska debatten.

3.5 Det förefaller nödvändigt att generalisera hållbarhetsbedömningar och anpassa dem till nuvarande och framtida mandat för förhandlingar om frihandelsavtal med våra strategiska ekonomiska samarbetsparter (USA, Kina, Ryssland, Japan, Indien, Brasilien). Framför allt bör man ta upp aspekter som rör FN:s protokoll om ekonomiska och sociala rättigheter samt immateriella rättigheter, lagar om offentlig upphandling samt investeringsavtal.

4. Göra den information som tillhandahålls mer ändamålsenlig

4.1 Att resultaten vidarebefordras till förhandlarna i ett tidigt stadium av diskussionerna är en förutsättning för att man verkligen ska kunna se de positiva eller negativa effekter som kan uppstå. Det är viktigt att undersökningarna finns tillgängliga i alla stadier, för alla intresserade parter och partnerländer. Tidsfristen för att utarbeta undersökningarna har begränsats till nio månader, men denna frist bör anpassas i syfte att stärka samrådsförfarandet i partnerländerna.

⁽⁵⁾ Informationsrapport, *Arbete under anständiga villkor och hållbar utveckling i Medelhavsområdet*, EESK, september 2010.

4.2 Som svar på kritiken om hållbarhetsbedömningarnas användbarhet är det viktigt att man avstår från generaliseringar och kvalitativa mätningar av samlade effekter (ekonomiska kontra miljörelaterade kontra sociala). Man bör prioritera en inriktning på specifika miljörisiker och sociala risker och på möjligheterna på dessa områden. Detta bör utgöra ett komplement till den nödvändiga bedömningen av de ekonomiska möjligheterna, som i de flesta modeller visar sig vara positiva. Det är i själva verket dessa möjligheter som motiverat förhandlingarna om de aktuella avtalen sedan den undersökning som föregått förhandlingsmandatet gjorts.

4.3 Bedömningen av miljöriskerna och de sociala riskerna bör ske med hjälp av bredast möjliga urval av tillgängliga metoder, såväl kvantitativa som mer kvalitativa som uttryckligen utformats för att belysa icke-ekonomiska aspekter på den handelspolitik som det är fråga om, exempelvis konsekvenserna för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för livsmedels-säkerheten. Mer miljörelaterade strategier som livscykelanalyser, koldioxidavtryck och inverkan på den biologiska mångfalden skulle behöva utvecklas. En annan aspekt är användningen av kvalitativa metoder för att bedöma de sociala konsekvenserna i form av arbetstillfällen och anständiga arbetsförhållanden inom de specifika sektorerna.

4.4 I anbudsinföringarnas kravspecifikationer bör kommissionen uttryckligen kräva utlåtanden från sakkunniga inom sociala frågor och miljöfrågor. Medverkan av sakkunniga från partnerländerna och ILO, och eventuellt även WHO eller FAO, särskilt när det gäller ekonomier med en hög grad av informell verksamhet, rekommenderas starkt. Dessutom bör konsulterna analysera villkoren för utövandet av fria yrken inom det juridiska området eller inom hälso- och sjukvården i syfte att informera om det rättsliga skyddet av dessa yrkesgruppers intressen och fysiska integritet.

4.5 Framför allt när det gäller hållbarhetsbedömningar som avser strategiska samarbetsparter får effekterna inom EU inte förbises, särskilt inte med avseende på sysselsättning och omstruktureringar. På detta område är det viktigt att arbetsmarknadsparterna involveras, bland annat för att kartlägga eventuella spänningar mellan sociala och miljörelaterade målsättningar och därmed kunna skapa en rättvis övergång med grön tillväxt för alla. Sektorsrelaterad information bör systematiskt hämtas in från EESK:s rådgivande utskott för industriell omvandling och från de europeiska kommittéer för sektorsspecifik social dialog som har handel på sin dagordning. En direkt dialog med arbetsmarknadsparterna skulle ge konsekvensanalysens resultat större legitimitet.

4.6 Frivilliga och/eller avtalade åtaganden som rör de multinationella företagens sociala ansvar samt internationella ramavtal bör dessutom i allt större utsträckning ingå som informationsunderlag i hållbarhetsbedömningarna.

4.7 De ekonomiska och mänskliga resurser som avsatts för att stärka kapaciteten i partnerländerna (sakkunskap – särskilt på miljöområdet och på det sociala området – och samråds-

mekanismer) är avgörande för hållbarhetsbedömningarnas kvalitet och när uppföljningsgruppen inleder sitt arbete. Samordningen mellan GD Utveckling och samarbete och GD Handel bör här fördjupas och kopplas till programplaneringen för den nya europeiska avdelningen för yttre åtgärder.

4.8 Frihandelsavtalets konsekvenser för länder som står utanför handelsavtalet eller för de yttersta randområdena bör beaktas i allt högre grad med bidrag från sakkunniga på den lokala nivån och inom det civila samhället i syfte att mäta miljöeffekterna och de sociala effekterna av de ändrade handelsströmmarna.

4.9 Denna strategi, med en diagnos som kan vara till nytta för förhandlingarna och för framtida utvärderare, bör leda till i en översyn av den praktiska handledning för hållbarhetsbedömningar av handelsavtal som utarbetades av kommissionen 2006⁽⁶⁾. Både vid översynen och vid genomförandet bör sakkunniga vid GD Utveckling och samarbete, GD Sysselsättning, GD Miljö, GD Klimat och GD Hälsa involveras i omfattande utsträckning.

5. Översyn av det civila samhällets deltagande

5.1 Många av dessa rekommendationer motsvarar förväntningarna hos dem som bidrog med sin kritiska bedömning under det offentliga samråd om den nya handelspolitiken som GD Handel genomförde 2010. På samma sätt som hållbarhetsbedömningarna ska ingå som ett led i en sammanhängande cykel för bedömning av politiken, bör samrådet göras mer dynamiskt, som en process som anpassas till de olika etapperna i cykeln, och bygga på en uppsättning exempel på god praxis.

5.2 Inom ramen för de institutionella samråden skulle EESK i större utsträckning kunna delta i utarbetandet av specifika hållbarhetsbedömningar genom att utarbeta yttranden om valet av sociala indikatorer eller miljörelaterade indikatorer, identifiera stödjande åtgärder samt föreslå mer lämpliga samrådsmekanismer.

5.3 Det civila samhället förväntar sig att kommissionen i den konsekvensanalys som läggs fram inför Europaparlamentet redogör för hur förhandlingarna har tagit hänsyn till slutsatserna från hållbarhetsbedömningarna och hur man har inarbetat ändringarna i de olika kapitlen för att undvika de risker som identifierats.

5.4 Den inledande undersökningen ska ingå i ett system för tidig uppföljning och bedömning (2–3 år) så att man i nära samarbete med det civila samhället kan precisera och om nödvändigt se över de effekter som konstaterats samt kartlägga nya risker. Uppföljningen och bedömningen ska fokusera på risker och hur de förändras över tiden samt de stödjande åtgärdernas effektivitet.

⁽⁶⁾ Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment, GD Handel: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf

5.5 För att kunna motsvara de krav som följer av den nya bedömningscykel som hållbarhetsbedömningen ingår i har EESK ett nätverk av etablerade förbindelser med ett brett spektrum av företrädare för det civila samhället i tredjeländer. Kommittén kan därför spela en roll som förmedlare i samråden. Kommittén har redan skaffat sig vissa erfarenheter under vissa förhandlingsfaser för att kunna organisera dialogen med det civila samhället.

5.6 EESK:s ständiga geografiska grupper för utbyte med det civila samhället i tredjeländer är en stor tillgång när man ska lägga grunden till de kommittéer som ska följa upp avtalen och där alla delar av det civila samhället ska ingå. Med sin erfarenhet av dialog och konfrontation när det gäller olika aspekter på associerings- och partnerskapsavtalen är dessa organ inom EESK idealiska forum för diskussion om de jämvikter som uppnås i handelsavtalen. Varje gemensam struktur tillför geografiskt baserade sakkunskaper från fältet rörande de empiriska banden mellan internationell handel och hållbar utveckling.

5.7 Den uppföljningsmekanism som finns i Cariforum-avtalet är ett svar på de civila samhällenas övervakning av hur avtalet som helhet tillämpas. För Sydkoreas del ger detta en möjlighet att följa avtalets kapitel om hållbar utveckling. Dessa uppföljningsmekanismer stärker på ett avgörande sätt trovärdigheten i EU:s åtaganden på området hållbar utveckling.

Hållbarhetsbedömningarnas kvalitet kommer att vara avgörande för uppföljningens effektivitet och parternas förtroende för samrådsprocessen. Därför upprepar EESK sitt intresse av att det inrättas en uppföljningskommitté för samtliga handelsavtal.

5.8 EESK stöder GD Handels samarbetsbaserade tillvägagångssätt, som syftar till att man i varje avtal ska ta med ett kapitel om "hållbar utveckling" med åtaganden i sociala frågor och miljöfrågor. Hållbarhetsbedömningen är ett led i denna stimulusstrategi genom att den på ett empiriskt och praktiskt sätt visar vilka möjligheter handeln skapar på detta område liksom även de övergångsbestämmelser eller anpassnings-, kompensations- eller skyddsåtgärder som krävs och som syftar till att undanröja eller minska de sociala eller miljörelaterade riskerna i överensstämmelse med åtagandena i avtalet.

5.9 EESK kommer som samordnare av uppföljningen av Cariforum-avtalet att stödja sig på de band med det civila samhället som har byggts upp tidigare. Kommittén kommer även att utveckla ett partnerskap med det sydkoreanska civila samhället för att fortsätta övervakningen av de uppföljningsmekanismer som ska inrättas. För att se över deltagandeprocessen bör man dra lärdom av den första efterhandsbedömningen av avtalet med Chile.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON
