

Amtsblatt der Europäischen Union

C 283



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

61. Jahrgang
10. August 2018

Inhalt

I Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

535. Plenartagung des EWSA – 60 Jahre EWSA, 23.5.2018-24.5.2018

2018/C 283/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sozialwirtschaftliche Unternehmen als Motor für die Integration von Migranten“ (Initiativstellungnahme)	1
2018/C 283/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auf dem Weg zu einem Assoziierungsabkommen EU-Mercosur“ (Initiativstellungnahme)	9

III Vorbereitende Rechtsakte

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

535. Plenartagung des EWSA – 60 Jahre EWSA, 23.5.2018-24.5.2018

2018/C 283/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: a) „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Binnenmarktpaket für Waren: das Vertrauen in den Binnenmarkt stärken“ (COM(2017) 787 final), b) „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 305/2011, (EU) Nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 und (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinien 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU und 2014/90/EU des Europäischen Parlaments und des Rates“ (COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD)), c) „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind“ (COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD))	19
---------------	--	----

DE

2018/C 283/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung von Gesundheitstechnologien und zur Änderung der Richtlinie 2011/24/EU“ (COM(2018) 51 <i>final</i> — 2018/0018 (COD))	28
2018/C 283/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze“ (COM(2018) 20 <i>final</i> — 2018/0005 (CNS)), „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung für Kleinunternehmen“ (COM(2018) 21 <i>final</i> — 2018/0006 (CNS)), „Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer“ (COM(2017) 706 <i>final</i> — 2017/0248 (CNS)), „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Verpflichtung, einen Mindestnormalsatz einzuhalten“ (COM(2017) 783 <i>final</i> — 2017/0349 (CNS))	35
2018/C 283/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union“ (COM(2017) 797 <i>final</i> — 2017/0355 (COD))	39
2018/C 283/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Grenzen und Visa) und zur Änderung der Entscheidung 2004/512/EG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, der Verordnung (EU) 2016/399 und der Verordnung (EU) 2017/2226“ (COM(2017) 793 <i>final</i> — 2017/0351 (COD)) und zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration)“ (COM(2017) 794 <i>final</i> — 2017/0352 (COD))	48
2018/C 283/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung des Pakets zur Kreislaufwirtschaft: Optionen zur Regelung der Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht“ (COM(2018) 32 <i>final</i>)	56
2018/C 283/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“ (COM(2018) 28 <i>final</i>) und „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen, zur Aufhebung der Richtlinie 2000/59/EG und zur Änderung der Richtlinien 2009/16/EG und 2010/65/EU“ (COM(2018) 33 <i>final</i> — 2018/0012 (COD))	61
2018/C 283/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ (COM(2017) 713 <i>final</i>)	69
2018/C 283/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik“ (COM(2018) 10 <i>final</i>)	83
2018/C 283/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Gründung des Gemeinsamen Unternehmens für europäisches Hochleistungsrechnen“ (COM(2018) 8 <i>final</i> — 2018/0003 (NLE))	89
2018/C 283/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1343/2011 über Vorschriften für die Fischerei im Übereinkommensgebiet der GFCM (Allgemeine Kommission für die Fischerei im Mittelmeer)“ (COM(2018) 143 <i>final</i> — 2018/0069 (COD))	95

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

535. PLENARTAGUNG DES EWSA – 60 JAHRE EWSA, 23.5.2018-24.5.2018**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sozialwirtschaftliche Unternehmen als Motor für die Integration von Migranten“****(Initiativsternungnahme)**

(2018/C 283/01)

Berichterster: **Giuseppe GUERINI**

Beschluss des Plenums	21.1.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativsternungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	27.4.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	186/1/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Durch die jüngsten Entwicklungen bei der Migration wurde das System der Einreise in die EU auf die Probe gestellt, was einen regelrechten „Stresstest“ für die Migrations- und Sozialpolitik sowie die Politik der öffentlichen Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten bedeutete.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hält es für wesentlich, dass die EU-Institutionen gemeinsam mit den Regierungen der Mitgliedstaaten koordinierte Maßnahmen fördern, um die Modalitäten, gemäß derer Drittstaatsangehörige nach Europa einreisen, sich dort niederlassen, dort arbeiten, Staatsbürger werden und internationalen Schutz genießen können, klarer, nachhaltiger und wirksamer zu gestalten. Der EWSA fordert, den Migranten besonderes Augenmerk zu schenken, die möglicherweise von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, wie Kranke oder Menschen mit psychischen Problemen, Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen.

1.3. Der EWSA hat festgestellt, dass es den sozialwirtschaftlichen Unternehmen gelungen ist, die gemeinsamen Grundsätze für ihr Handeln (inklusive, zusätzliche und dem Schutz der am stärksten benachteiligten Menschen dienende Maßnahmen) umzusetzen⁽¹⁾ und die Aufgabe, Migranten zu unterstützen, in positiver Weise anzugehen sowie die entsprechenden Gemeinschaften und die Bürger zu mobilisieren.

⁽¹⁾ Zur Rolle der sozialwirtschaftlichen Unternehmen siehe ABl. C 117 vom 26.4.2000, S. 52.

1.4. Aufgrund dieser inklusiven Tendenz müssen die sozialwirtschaftlichen Unternehmen größere Anerkennung finden. Deshalb fordert der EWSA, dass die Europäische Kommission dieser Unternehmensform bei der Gestaltung der EU-Politik und bei der Programmplanung der europäischen Fonds — insbesondere im Hinblick auf das Konzept der europäischen Säule sozialer Rechte — Vorrang einräumt, wie im Übrigen auf der Konferenz über Sozialwirtschaft vom 16. November 2017 sowie auf dem EU-Gipfel vom 17. November 2017 in Göteborg hervorgehoben wurde.

1.5. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen schaffen in arbeitsintensiven Sektoren, in denen vor allem besonders viele Arbeitskräfte aus Drittstaaten beschäftigt sind, hochwertige Arbeitsplätze. In diesen sozialwirtschaftlichen Unternehmen ist bei der Organisation der Wirtschaftstätigkeit im Hinblick auf die Sicherheit und den Schutz die partizipative Dimension von Bedeutung, da sie zur Überwindung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit beitragen.

1.6. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen spielen somit eine grundlegende Rolle, da sie bei vier Aspekten ansetzen, die für die Integration der Migranten ausschlaggebend sind: Gesundheit und Pflege, Wohnraum, allgemeine und berufliche Bildung (insbesondere durch die Sensibilisierung für die Rechte und Pflichten, die mit einer Ansiedlung in der EU einhergehen), Beschäftigung und aktive Eingliederung der Migranten in die Aufnahmegesellschaft.

1.7. Der EWSA ist der Ansicht, dass die sozialwirtschaftlichen Unternehmen nicht nur die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern auch die unternehmerische Initiative und den Zugang von Migranten und Flüchtlingen zur Wirtschaftstätigkeit fördern und unterstützen können, da sie vorrangig im Pflegebereich sowie in der *Sharing Economy* und der Kreislaufwirtschaft tätig sind. Die EU muss auch weiterhin die sozialwirtschaftlichen Unternehmen als Faktoren für Wachstum und die Eingliederung der Migranten in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft fördern. Der Ausschuss fordert folglich die EU-Institutionen auf, den politischen Maßnahmen zur Förderung sozialwirtschaftlicher Unternehmen Vorrang zu geben, wozu er auch in seinem Beitrag zum Arbeitsprogramm 2018 der Europäischen Kommission aufruft ⁽²⁾.

1.8. Angesichts der offensichtlichen Wirksamkeit der Maßnahmen der sozialwirtschaftlichen Unternehmen bei der Erleichterung der beruflichen und sozialen Eingliederung der Migranten fordert der Ausschuss die Union, die Mitgliedstaaten und die internationale Gemeinschaft auf, Anreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu schaffen, zu denen die im Bereich der Arbeitsmarktintegration tätigen sozialwirtschaftlichen Unternehmen Zugang haben.

1.9. Der Ausschuss bekräftigt angesichts des im November 2017 vorgelegten Fortschrittsberichts die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens der Union und der Mitgliedstaaten ⁽³⁾. Insbesondere liegt auf der Hand, dass mangels eines wirksamen Einreisystems für Migranten der in den letzten Jahren festgestellte Missbrauch von Anträgen auf internationalen Schutz fortgesetzt werden wird. Der EWSA weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Fälle von Missbrauch des Systems für internationalen Schutz nicht die Einführung von Einschränkungen durch einige Mitgliedstaaten rechtfertigen, mit denen die Möglichkeit von Drittstaatsangehörigen beschnitten wird, auf ihrem Gebiet Asyl zu beantragen.

1.10. Der EWSA fordert die Kommission und den Rat auf, für eine bessere Abstimmung mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten zu sorgen, um insbesondere den Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen oder aufgrund von Hungersnöten oder des Klimawandels migrieren, Aussichten auf bessere Lebensbedingungen zu eröffnen; zugleich wäre eine entschlossener Politik gegenüber den Ländern wünschenswert, aus denen Menschen vor Krieg, Diktatur und Verfolgung fliehen.

1.11. Insbesondere drängt der Ausschuss die Union, das Phänomen der Migration von den Fluchtursachen ausgehend anzugehen: Armut, Konflikte, Diskriminierung und Klimawandel. Hierfür sind erneuerte Anstrengungen der Europäischen Union in der Diplomatie und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit unabdingbar, auch im Zuge eines veritablen „Investitionsplans für die Entwicklungszusammenarbeit“.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Den sozialwirtschaftlichen Unternehmen kommt eine Schlüsselrolle in der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft zu. Sie tragen wesentlich zur Vielfalt innerhalb der Union und — durch den Aufbau eines intelligenteren, nachhaltigeren und integrativeren Europas — zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 bei ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Beitrag des EWSA zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2018, insbesondere Ziffer 2.4.6 ff.

⁽³⁾ „Fortschrittsbericht zur Europäischen Migrationsagenda“.

⁽⁴⁾ ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 22.

2.2. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen haben wesentlich zur Bewältigung des Wandels der Gesellschaft beigetragen. Sie sind in vielen Bereichen der Gesellschaft präsent und haben innovative Initiativen ins Leben gerufen, um den steigenden Betreuungs- und Pflegebedarf abhängiger Personen, insbesondere älterer Menschen und von Menschen mit Behinderungen, zu decken. In vielen Fällen haben sie hiermit dazu beigetragen, die Erwerbsbeteiligung der Frauen zu erhöhen, nicht nur aufgrund deren unmittelbarer Mitwirkung in den sozialwirtschaftlichen Unternehmen, sondern auch dank der Schaffung neuer Dienstleistungen für Kinder und Familien⁽⁵⁾. Zugleich schaffen die sozialwirtschaftlichen Unternehmen Beschäftigungsmöglichkeiten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen, wobei sie Menschen, die möglicherweise von weitreichender sozialer Ausgrenzung bedroht sind, wie Menschen mit Behinderungen oder psychischen Problemen oder Alkohol- und Drogenabhängige, besondere Aufmerksamkeit schenkt. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen haben sich als wichtiger Akteur bei der Förderung des europäischen Sozialmodells erwiesen⁽⁶⁾.

2.3. Unter den Herausforderungen, mit denen Europa in den letzten Jahren konfrontiert war, kommt der Bewältigung der wachsenden Migrationsströme — Millionen von Menschen haben sich auf den europäischen Kontinent geflüchtet, um Krieg, Hunger, Verfolgung und extremen Lebensbedingungen infolge des Klimawandels zu entkommen — besondere Bedeutung zu. Hierdurch wurden die Einreisysteme der Mitgliedstaaten, die Migrations- und Sozialpolitik sowie die Politik der öffentlichen Sicherheit auf die Probe gestellt. In gewissem Sinne durchläuft die Migrationspolitik der Union einen „Stresstest“: Diese Gelegenheit sollte genutzt werden, um die Reaktionen und Signale des Systems aufmerksam zu analysieren, um gezielte Maßnahmen fördern und die Effizienz und Wirksamkeit der EU-Politik steigern zu können.

2.4. Die Integration der Neuankömmlinge ist ein dynamischer Prozess, der sich im Laufe der Zeit entsprechend den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen des Landes, in dem sie sich niederlassen, wandelt. Dieser Prozess stellt die Union, die Mitgliedstaaten und die europäische Gesellschaft vor allem vor die Frage, wie Drittstaatsangehörige in die Europäische Union einreisen, sich dort niederlassen und dort leben und arbeiten können und wie ihnen internationaler Schutz gewährt werden kann.

2.5. Wenngleich die sozialwirtschaftlichen Unternehmen in unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen tätig sind, ist es ihnen doch gelungen, die gemeinsamen Grundsätze für ihr Handeln (inklusive, zusätzliche und dem Schutz der am stärksten benachteiligten Menschen dienende Maßnahmen) umzusetzen und die Aufgabe, Migranten zu unterstützen, in positiver Weise anzugehen.

2.6. Ein nennenswertes wesentliches Merkmal der von den sozialwirtschaftlichen Unternehmen ergriffenen Maßnahmen ist die Fähigkeit, die entsprechenden lokalen Gemeinschaften zu mobilisieren und einzubeziehen, wofür sie Netze und Partnerschaften ins Leben rufen, die die Beziehungen zu den zentralen und lokalen Verwaltungen verbessern, mit dem Ziel, von der lokalen Bevölkerung besser akzeptierte Strukturen für die Unterstützung und Integration zu schaffen.

2.7. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen spielen somit eine grundlegende Rolle, da sie bei vier Aspekten ansetzen, die für die Integration der Migranten ausschlaggebend sind: Gesundheit und Pflege, Wohnraum, allgemeine und berufliche Bildung (insbesondere durch die Sensibilisierung für die Rechte und Pflichten, die mit einer Ansiedlung in der EU einhergehen), Beschäftigung und aktive Eingliederung der Migranten in die Aufnahmegesellschaft. Hierbei stellen die sozialwirtschaftlichen Unternehmen und die Organisationen der Zivilgesellschaft Orte der Begegnung zwischen den EU-Bürgern und den Neuankömmlingen dar, womit sie einen Dialog zwischen ihnen fördern und so helfen, Vorurteile und Ängste abzubauen.

3. Die Migration in Europa: Entwicklung in den letzten Jahren

3.1. Die Verortung des Phänomens der Migration ist ein komplexes Unterfangen, da sich die Lage ständig ändert. Kriege, Diktaturen, der Klimawandel, extreme Armut und Entbehrung haben zur heutigen Situation geführt.

3.2. Nach Angaben der Vereinten Nationen haben 2015 mehr als 244 Millionen Menschen, d. h. 3,3 % der Weltbevölkerung, auf der Suche nach politischer Zuflucht, Arbeit und erträglicheren wirtschaftlichen und klimatischen Bedingungen ihr Heimatland verlassen⁽⁷⁾.

3.3. In den letzten Jahren haben immer mehr Menschen versucht, Europa zu erreichen. Aus den Eurostat-Daten für das Jahr 2015 geht hervor, dass in absoluten Zahlen 2,7 Millionen Migranten aus Drittstaaten in die EU-28 eingewandert sind, davon 56 % Männer und 44 % Frauen.

⁽⁵⁾ In vielen Fällen wurden diese Tätigkeiten im familiären Rahmen nahezu ausschließlich von Frauen ausgeübt, wodurch ihnen die Teilhabe am Arbeitsmarkt verwehrt wurde.

⁽⁶⁾ ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 1.

⁽⁷⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1700218.pdf?OpenElement>.

3.4. Ursache dieses außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms ist insbesondere die durch Krieg verursachte Instabilität, sowohl in von Konflikten betroffenen Ländern wie Syrien als auch in Ländern, in denen sich die Stabilisierung nach Konflikte noch heute äußerst schwierig gestaltet, wie im Irak und in Afghanistan. Aus eben diesen Ländern stammen rund 54 % der Migranten, die 2016 Zuflucht in den EU-Mitgliedstaaten gesucht haben ⁽⁸⁾.

3.5. Darüber hinaus bleibt die Migration von Menschen aufgrund schlechter wirtschaftlicher oder ökologischer Bedingungen in ihren Herkunftsländern hoch. Viele von ihnen kommen aus Afrika — die zunehmende Instabilität in den Ländern an der Südküste des Mittelmeers trägt dazu bei.

3.6. In diesem Zusammenhang sind bei den von der Europäischen Union festgelegten Regeln einige Lücken und Schwierigkeiten zutage getreten, die ein Zeichen für ein unzureichendes Außengrenzenmanagement und eine unangemessene Zuwanderungsregulierung sind und deutlich machen, dass die Grundsätze und Modalitäten, an denen die Mitgliedstaaten ihr Handeln ausrichten, überprüft werden müssen.

3.7. Der Ausschuss hat sich mehrfach mit dem Thema Migrationspolitik befasst ⁽⁹⁾ und begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, die die Europäische Migrationsagenda angenommen hat. Insbesondere hat sich die Kommission in dem Bericht vom November 2017 dafür ausgesprochen, eine bessere Abstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten zu fördern und den Dialog mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten wieder aufzunehmen ⁽¹⁰⁾. Angesichts der Umsetzungsschwierigkeiten plädiert der Ausschuss für eine Überarbeitung der Quotenregelung.

3.8. Die Vorschriften für legale Wege zur Einreise von Migranten in die EU sollten demnach dergestalt überarbeitet werden, dass Asylsuchende geschützt werden und Klima- und Wirtschaftsflüchtlinge in Europa einen sicheren Hafen finden und zum Wachstum der EU beitragen können, wobei ihre Rechte garantiert werden müssen. Hiermit würden die Empfehlungen der Vereinten Nationen für eine Migration im Interesse aller, die auf sicherem und legalem Wege in geregelter Weise und nicht illegal einreisen, umgesetzt ⁽¹¹⁾.

3.9. Der EWSA begrüßt die Schlussfolgerungen der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs in Göteborg vom 17. November, in denen die Frage einer künftigen Gestaltung Europas mit Schwerpunkt auf einem gerechten Arbeitsmarkt und Wachstum angesprochen wird. Der Ausschuss verweist außerdem auf die Bedeutung der Nebenveranstaltung zur Rolle der Sozialwirtschaft bei der Zukunft der Arbeit, mit der die Tagung in Göteborg eröffnet wurde und in deren Rahmen der Beitrag der Sozialwirtschaft bei der Flankierung der Unionspolitik betont wurde.

3.10. Positiv zu vermerken ist auch, dass der Rat und das Europäische Parlament eine Einigung über den EU-Haushalt für 2018 erzielt haben, der zufolge „die Förderung des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Sicherheit und die Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration“ ⁽¹²⁾ zu den Handlungsprioritäten gehören.

3.11. Der EWSA hält die EU-Institutionen dazu an, die in den letzten Jahren bei der Umsetzung der Dublin-Verordnung festgestellten Probleme zu beseitigen. Das Europäische Parlament nahm am 16. November 2017 eine Entschließung an, in der Handlungslinien für die Überarbeitung dieses Übereinkommens vorgeschlagen werden und die einen wichtigen Verweis auf die Beteiligung aller Mitgliedstaaten am automatischen und ständigen Verteilungsmechanismus enthält.

4. Probleme in Chancen verwandeln: die sozialwirtschaftlichen Unternehmen als Motor für die Unterstützung und Integration

4.1. Die Integration der Neuankömmlinge und folglich ihr Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Leben der Aufnahmegemeinschaft wird auch durch ihren unsicheren Status und die langwierige Prüfung von Asylanträgen beeinträchtigt.

⁽⁸⁾ Eurostat-Daten — aus: „Rapporto sulla protezione internazionale“ (Bericht über den internationalen Schutz), hrsg. von ANCI, Caritas Italien, Cittalia, Fondazione Migrantes und SPRAR in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, siehe auch: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>.

⁽⁹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/de/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>.

⁽¹⁰⁾ Siehe Fußnote 2.

⁽¹¹⁾ Bericht des Sonderbeauftragten für Migration des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, 3. Februar 2017.

⁽¹²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/11/18/2018-eu-budget-agreement-reached/>.

4.2. Die Entwicklung ihres Humankapitals wird dadurch behindert, dass die Neuankömmlinge ohne Zugang zu allgemeiner oder beruflicher Bildung und Einkommensmöglichkeiten jahrelang in der humanitären Hilfe gefangen bleiben. Dadurch wird auch ihre Fähigkeit eingeschränkt, einen positiven Beitrag zu Wirtschaft und Gesellschaft des Aufnahmelandes zu leisten⁽¹³⁾. In diesem Zusammenhang hat der EWSA unlängst betont, welche entscheidende Rolle den sozialwirtschaftlichen Unternehmen bei der Prävention von Radikalisierung und der Förderung von gemeinsamen Werten, von Frieden und Gewaltfreiheit zukommt⁽¹⁴⁾.

4.3. Der EWSA hofft, dass es in der Debatte auch um die Notwendigkeit gehen wird, die Wirksamkeit der aktuellen Mechanismen zu überprüfen, die es Drittstaatsangehörigen ermöglichen, Einreiseanträge zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der EU zu stellen.

4.4. Zudem ist es von zentraler Bedeutung, dass die Union das Phänomen der Migration von den Fluchtursachen ausgehend angeht: Armut, Konflikte, Diskriminierung und Klimawandel. Hierfür sind erneuerte Anstrengungen der Europäischen Union in der Diplomatie und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit unabdingbar.

4.5. Zwar ist das System der Blauen Karte in eher begrenztem Maße genutzt worden, doch kann mit dessen Überarbeitung auch dem Erfordernis neuer legaler Einreisemöglichkeiten in die Union entsprochen werden. Der Ausschuss hat bereits darauf hingewiesen, dass eine europäische Strategie erforderlich ist, um Arbeitskräfte von außerhalb Europas anzuziehen und so Wachstum und Wohlstand in der Union zu gewährleisten. Dabei müssen die Auswirkungen der Abwanderung der Migranten auf ihre Herkunftsländer berücksichtigt werden. Nicht nur deren Bildungssysteme, sondern auch ihre allgemeine Weiterentwicklung sind zu unterstützen⁽¹⁵⁾. Der Ausschuss empfiehlt, den Kreis der potenziell Anspruchsberechtigten der Blauen Karte zu erweitern, wobei insbesondere diejenigen Personen berücksichtigt werden sollten, die ein Unternehmen gründen wollen, wobei auch auf das soziale Unternehmertum zu achten ist.

4.6. In vielen Fällen hat sich die Zivilgesellschaft dafür eingesetzt, legale und transparente Verfahren zu fördern, wobei sie mit den Institutionen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene zusammenarbeitet und positive Zeichen setzt. Das in Italien von der Gemeinschaft Sant'Egidio, der Föderation evangelischer Kirchen in Italien, Tavola valdese und der italienischen Regierung durchgeführte Projekt „Humanitäre Korridore“ ist ein wichtiges Beispiel für eine Pilotmaßnahme. Damit konnten im Zeitraum vom Februar 2016 bis heute mehr als 1 000 Menschen internationalen Schutz beantragen und vor ihrer Reise in einen EU-Mitgliedstaat bei der Antragsstellung unterstützt werden⁽¹⁶⁾.

4.7. Diese Pilotprojekte sollten bei der Konzipierung der künftigen Einwanderungspolitik herangezogen werden. Insbesondere sollten sich die internationalen Einrichtungen besser abstimmen, um zum einen für eine kontinuierliche Verwaltung dieser Art von Einreise zu sorgen, und um zum anderen eine Diskriminierung unter den „wenigen Auserwählten“, die von den humanitären Korridoren profitieren, zu vermeiden. Dabei ist auch in der Zeit nach der Aufnahmephase sowie für die vielen Menschen, denen diese Möglichkeiten verwehrt wird, die Opfer von Menschenhändlern werden und die in der Illegalität gefangen bleiben, weitgehender Schutz zu gewähren.

4.8. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen spielen angesichts der von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur Eingliederung in die Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt eine entscheidende Rolle. Denn sie können Potenziale der Migranten erschließen, die vor allem deshalb beschließen, ihr Heimatland zu verlassen, um bessere Lebensbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden.

4.9. Die wichtige Rolle, die den Migranten in der EU zukommt, ist vielfach anerkannt worden. So wurde beispielsweise gefordert, ihre Kreativität und Innovationsfähigkeit zu stärken. Die Verwirklichung dieses Ziels führt zur Schaffung von Arbeitsplätzen, gleichzeitig aber auch zu einer stärkeren Internationalisierung der Produktionssektoren und fördert die Entstehung von Beziehungen, auch im Handelsbereich, mit den Herkunftsländern der Migranten⁽¹⁷⁾. Eine Stärkung der Fähigkeit des wirtschaftlichen und sozialen Gefüges in Europa zur Integration der Migranten trägt also auch entscheidend dazu bei, die Wirksamkeit der EU-Politik zur Förderung der KMU zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Fähigkeit, auf zunehmend globalisierten Märkten zu bestehen, wie in der einschlägigen Stellungnahme des EWSA betont wird⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ UNHCR 2003, *Framework for durable solutions for refugees and persons of concern*, Mai, Genf.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 11.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 75.

⁽¹⁶⁾ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoi-umanitari.html>.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 16.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 15.

4.10. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen haben häufig eine wichtige Rolle bei dieser Anerkennung der positiven wirtschaftlichen und sozialen Rolle der Migranten gespielt, da sie sowohl in arbeitsintensiven Sektoren als auch in den Bereichen der technologischen Innovation und Digitalisierung hochwertige Arbeitsplätze schaffen. Zu den wichtigsten Tätigkeiten gehören zweifellos die Pflege sowie die Bereitstellung des Zugangs zu sozialen Diensten, Kinderbetreuung und generell Unterstützungsleistungen für abhängige und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen. In vielen Fällen sind in diesen Bereichen die meisten Arbeitnehmer aus Drittländern beschäftigt.

4.11. In einigen Bereichen, wie in der Pflege, unter den Landarbeitern, im Bauwesen und im Gaststättengewerbe, ist die Schwarzarbeit noch weit verbreitet. Gerade deshalb ist es wichtig, die Präsenz der sozialwirtschaftlichen Unternehmen zu fördern, die unter Beweis gestellt haben, dass sie im Einklang mit den einschlägigen EU-Strategien und unter Bekämpfung des Missbrauchs des Status der Selbstständigkeit einen wichtigen Beitrag zur Integration und zur Regulierung der Arbeitsverträge leisten können, wobei die Rolle der Migranten aufgewertet wurde und die Rechte der Arbeitnehmer in diesen Bereichen gewährleistet wurden ⁽¹⁹⁾.

4.12. Die Rahmenbedingungen im Bereich der häuslichen Pflege, in dem überwiegend Frauen im Pflegebereich direkt in den Haushalten tätig sind, verhindern häufig eine berufliche Weiterentwicklung. Eine unlängst durchgeführte Studie zu den ausschlaggebenden Faktoren für die Aufnahme einer Unternehmertätigkeit durch Migrantinnen hat ergeben, dass die mangelnde Anerkennung ihrer Qualifikationen einer der Beweggründe dafür ist, sich selbstständig zu machen ⁽²⁰⁾. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen können in diesen Bereichen eine wichtige Rolle dabei spielen, die Erwerbstätigkeit zu legalisieren und die Entwicklungsmöglichkeiten von Migranten zu verbessern, wenn sie durch angemessene öffentliche Maßnahmen unterstützt werden.

4.13. Viele sozialwirtschaftliche Unternehmen, die sich um die Integration benachteiligter Menschen in den Arbeitsmarkt kümmern, sind in Sektoren tätig, die Teil der sogenannten Kreislaufwirtschaft sind: getrennte Sammlung und Behandlung von Abfällen, Wiedergewinnung und Wiederverwertung von Materialien, sozialer Landbau und Pflege öffentlicher Grünflächen. Diese Sektoren sind eine wichtige Beschäftigungsquelle, und die Methode der in der Arbeitsmarktintegration tätigen Unternehmen scheint auch für die berufliche Eingliederung von Migranten besonders wirkungsvoll zu sein.

4.14. Die Beschäftigung von Migranten ermöglicht häufig die Umkehrung von Prozessen sozialer Ausgrenzung und kultureller Verarmung in der Union. In Fällen eines sich schwierig gestaltenden Generationswechsels können so traditionelle Berufe und das Handwerk wiederbelebt werden ⁽²¹⁾. Viele Handwerks- und Einzelhandelsbetriebe werden von eingewanderten Mitbürgern gegründet.

4.15. Viele sozialwirtschaftliche Unternehmen haben im Zusammenhang mit Projekten zur Aufnahme von Migranten Vereinbarungen mit den zentralen Stellen und lokalen Behörden mit dem Ziel unterstützt, die aufgetretenen Systemmängel zu beheben und die territoriale Verteilung der Neuankömmlinge voranzutreiben, wobei sie das Konzept der „dezentralen Aufnahme“ eingeführt haben, um gerechte Mechanismen für die Aufnahme durch die lokalen Gemeinschaften zu fördern ⁽²²⁾.

4.16. Bei diesen Projekten lag der Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Integration der Migranten. Dabei wurden Sprachkurse, Verfahren zur Bewertung der Qualifikationen und Berufsbildungsmaßnahmen vorgesehen. So können Verfahren zur Anerkennung von Studienabschlüssen oder von Berufserfahrung gefördert werden, wodurch die Beschäftigungsmöglichkeiten der Neuankömmlinge verbessert werden.

4.17. Diese Praxis der „dezentralen Aufnahme“ trägt in einigen Fällen zur Bevölkerungsstabilisierung in Randgebieten bei. Dies betrifft vor allem Berggebiete, wo die Migranten zur Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit und der Dienstleistungen (angefangen bei den Schulen) beitragen, wodurch die Landflucht in diesen Gebieten begrenzt wird. Um den Erfolg dieser Maßnahmen zu garantieren, müssen sie von beschäftigungs- und siedlungspolitischen Strategien flankiert werden.

⁽¹⁹⁾ Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, COM(2014) 221 final; ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 14; ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 1.

⁽²⁰⁾ Corsi, M., De Angelis, M., Frigeri, D., Arbeitspapier *The determinants of entrepreneurship for migrants in Italy. Do Italian migrants become entrepreneurs by „opportunity“ or through „necessity“?* Siehe auch ILO, *Cooperatives and the world of work* n. 2, „Cooperating out of isolation: domestic workers' cooperatives“.

⁽²¹⁾ ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 16.

⁽²²⁾ <http://www.interno.gov.it/it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>.

4.18. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen können in solchen Fällen für eine Vernetzung mit den traditionellen Unternehmen sorgen und den Migranten mit entsprechenden Ausbildungsmaßnahmen und Praktika die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ermöglichen ⁽²³⁾.

4.19. In diesem Zusammenhang hat das von den Genossenschaften geschaffene Modell seitens der Forschung sicherlich die größte Beachtung gefunden; es wurde gründlich untersucht, welche Rolle die Genossenschaften für die Migranten spielen. In diesen sozialwirtschaftlichen Unternehmen ist bei der Organisation der Wirtschaftstätigkeit im Hinblick auf die Sicherheit und den Schutz die partizipative Dimension von Bedeutung, da sie zur Überwindung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit beitragen.

4.20. Im Rahmen einer spezifischen Analyse der Internationalen Arbeitsorganisation wurden die Bereiche ermittelt, in denen sich die Tätigkeit von Genossenschaften positiv auf die Integration der Migranten und Flüchtlingen auswirkt: Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Pflege und Betreuung, allgemeine und berufliche Bildung, Hilfe im Alltag und Unterstützung zur Aufrechterhaltung eines eigenständigen Lebens, Marktzugang, Zugang zu Finanzierung, Rechtshilfe und Beratung und Unterstützung zur Deckung der Grundbedürfnisse ⁽²⁴⁾.

4.21. Am ersten und zweiten Europäischen Tag der Unternehmen der Sozialwirtschaft, die der EWSA 2016 und 2017 organisiert hat, zeugten die aufgezeigten Fallstudien von der Aufmerksamkeit, die der Migration geschenkt wird ⁽²⁵⁾, wobei Maßnahmen für die berufliche Weiterbildung und die Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere der Frauen, hervorgehoben wurden.

4.22. Auch die Europäische Kommission hat die Bedeutung anerkannt, die den sozialwirtschaftlichen Unternehmen bei der Bewältigung der Herausforderungen der Migration zukommt: im Jahr 2016 ging es bei dem Wettbewerb für europäische soziale Innovation um Ideen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ⁽²⁶⁾. Der EWSA hofft, dass die Kommission auch künftig den Initiativen zur Bewältigung der Migration Aufmerksamkeit schenken wird und dass diesen bei der Gestaltung der EU-Politik Vorrang eingeräumt wird.

4.23. Neben ihrer wichtigen Rolle bei der Arbeitsmarktintegration sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Pflege sind viele sozialwirtschaftliche Unternehmen auch im Rahmen von Projekten tätig, mit denen Migranten, insbesondere Flüchtlinge und Asylsuchende, Zugang zu Wohnraum erhalten. Dieses Gebäudeverwaltungsmodell der sozialwirtschaftlichen Unternehmen hat in Ländern wie Italien, wo Tausende von Gebäuden für Integrationsprojekte zur Verfügung gestellt wurden, die häufig auch zur Erneuerung marginalisierter Viertel und Gebiete dienen, erhebliche wirtschaftliche Ausmaße angenommen.

4.24. Schließlich sind die sozialwirtschaftlichen Unternehmen und die Zivilgesellschaft insgesamt für den Zugang zu Unterstützung und Gesundheitsdiensten entscheidend, da sie den Zugang zu Betreuung und Pflege erheblich erleichtern. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, Migranten unabhängig von ihrem Status einen uneingeschränkten Zugang zum Gesundheitssystem und zu den sozialen Dienstleistungen zu gewähren.

5. Weitere Erwägungen der Ständigen Studiengruppe Sozialwirtschaftliche Unternehmen des EWSA

5.1. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen sind vorrangig in den Bereichen Pflege, Verwaltung von Kultur- und Umweltgütern sowie in der Sharing Economy und der Kreislaufwirtschaft tätig. Diese Unternehmen können wertvolle Verbündete bei der Förderung von Maßnahmen für den „ökologischen Wandel“ des europäischen Entwicklungsmodells sein und im Übrigen in diesen Tätigkeitsfeldern bedeutende Möglichkeiten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze bieten.

5.2. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen unterstützen und fördern die unternehmerische Initiative und erleichtern den Zugang zur Wirtschaftstätigkeit, unabhängig von der Verfügbarkeit eines Anfangskapitals für die Aufnahme einer Unternehmertätigkeit. Dies gilt insbesondere für genossenschaftliche Unternehmen: deshalb wäre es sinnvoll und wichtig, in die EU-Programme für die Entwicklungszusammenarbeit in den Entwicklungsländern Programme zur Förderung sozialwirtschaftlicher Unternehmen aufzunehmen.

⁽²³⁾ Interne Berechnungen, Genossenschaft „Veneto Insieme“. Weitere Informationen: <http://venetoinsieme.it/>.

⁽²⁴⁾ Literature review „Cooperatives and Refugees“, ILO 2016 (unveröffentlicht).

⁽²⁵⁾ Insbesondere das Projekt Okus Doma von 2016 und das Projekt Solidarity Salt von 2017 (siehe auch <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/2nd-european-day-social-economy-enterprises>).

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en, siehe auch: <http://eusic-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>.

5.3. Angesichts der offensichtlichen Wirksamkeit der Maßnahmen der sozialwirtschaftlichen Unternehmen bei der Erleichterung der beruflichen und sozialen Eingliederung von Migranten sollten die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, Anreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu schaffen, zu denen die im Bereich der Arbeitsmarktintegration tätigen sozialwirtschaftlichen Unternehmen Zugang haben. Derartige Anreize könnten für zwei Jahre nach der Zuerkennung des Status als Person, die internationalen Schutz genießt, gewährt werden.

5.4. Es sollte bedacht werden, dass die Zahl der Migranten aufgrund gravierender Auswirkungen des Klimawandels — die zu Wüstenbildung, Hungersnöten und Umweltkatastrophen führen — in den nächsten Jahren sicherlich zunehmen wird. Dieses Phänomen wird dazu zwingen, die künstliche und diskriminierende Unterscheidung zwischen Flüchtlingen, Asylsuchenden und Wirtschaftsmigranten zu überdenken — zumindest in den Fällen, in denen diese Migranten vor Hungersnöten und Umweltkatastrophen fliehen.

5.5. Daher sollten letztlich auch weiterhin eine nachhaltige Entwicklung und eine ökologische Wende gefördert werden, zumal sich dies positiv auf die Wirtschaft auswirken könnte. Hierbei sollte der Beitrag genutzt werden, den die sozialwirtschaftlichen Unternehmen bei der Förderung von Wachstum, Inklusion und Wohlbefinden leisten können, wie der Ausschuss in seinen jüngsten Stellungnahmen betont hat ⁽²⁷⁾.

Brüssel, den 23. Mai 2018

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER*

⁽²⁷⁾ Stellungnahme „Förderung von Klimaschutzmaßnahmen nichtstaatlicher Akteure“, ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 35 und Stellungnahme „Neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle“, ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 57.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema**„Auf dem Weg zu einem Assoziierungsabkommen EU-Mercosur“****(Initiativstimmungnahme)**

(2018/C 283/02)

Berichtersteller: **Josep PUXEU ROCAMORA**Mitberichtersteller: **Mário SOARES**

Beschluss des Plenums	15.2.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	26.4.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	185/3/7
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent-haltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Abschluss der langwierigen Verhandlungen über ein gutes Assoziierungsabkommen zwischen dem Mercosur und der EU beiden Seiten großen Nutzen bringen würde, allem voran der EU selbst. Beide Parteien würden insbesondere mittel- und langfristig von dem europäischen Zugang zu einem Markt mit fast 300 Mio. Einwohnern sehr profitieren. Der Mercosur könnte zudem seine Wirtschaft diversifizieren, die Wertschöpfung seiner Exporte steigern und hätte Zugang zu einem Markt mit 500 Mio. Einwohnern. Der Abschluss des Assoziierungsabkommens muss vor allem das Ergebnis eines partizipativen und transparenten Dialogs sein.

1.2. Die aktuelle internationale Lage, das schwindende Vertrauen der Bürger, dass die Globalisierung allen zugutekommt, der zunehmende Handelsprotektionismus aufgrund neuer tarifärer Hemmnisse sowie die Präferenz für bilaterale statt multilaterale Verhandlungen sollten Anreiz sein für den Abschluss eines Abkommens, das wichtige Akteure beider Kontinente fordern. Auch der Brexit muss bei den Verhandlungen berücksichtigt werden.

1.3. Der EWSA begrüßt den Bericht des Europäischen Parlaments über einen neuen Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika sowie die Erstellung einer Mitteilung durch den Europäischen Auswärtigen Dienst, in der die strategischen Beziehungen zu Lateinamerika als Teil der globalen EU-Außenpolitik überprüft werden. Diese Initiativen, die das strategische Interesse der EU an Lateinamerika zeigen und aus denen hervorgeht, dass die Beziehungen zwischen den beiden Regionen über den Handel hinausgehen sollten, stehen neben weiteren Initiativen, die zeitgleich von der Zivilgesellschaft⁽¹⁾, Hochschulen oder Think Tanks⁽²⁾ angestoßen wurden.

1.4. Der EWSA hält ein derartiges Abkommen nur für möglich, wenn es ausgewogen und für beide Seiten mittel- und langfristig vorteilhaft ist und insbesondere nicht zulasten eines Sektors (z. B. Landwirtschaft oder Industrie), einer Region oder eines Landes geht. Keinesfalls darf das Assoziierungsabkommen auf einem schlechten Verhandlungsergebnis beruhen. Unter Berücksichtigung der Zusammenarbeit und des politischen Dialogs (zwei der drei Hauptsäulen des Assoziierungsabkommens) fordert der EWSA von den Verhandlungspartnern ein Höchstmaß an politischem Willen, um den Abschluss

⁽¹⁾ Initiativstimmungnahme „Der neue Kontext der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und der CELAC und die Rolle der Zivilgesellschaft“ (ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 23).

⁽²⁾ Bericht des Real Instituto Elcano „¿Por qué importa América Latina?“ (Warum ist Lateinamerika wichtig?).

des Abkommens herbeizuführen und die gegenwärtigen Differenzen in der handelspolitischen Dimension zu überwinden. Dazu sollten die Verhandlungspartner die problematischen Verhandlungspunkte, die einige Sektoren betreffen, erkennen, dabei Asymmetrien ausmachen, vereinbarte Punkte weiterverfolgen, Begleit- und Ausgleichsmaßnahmen einsetzen, Ausnahmen festlegen, Entwicklungspläne zur Unterstützung der am meisten betroffenen Sektoren erarbeiten, Investitionen fördern, die Innovationspolitik unterstützen sowie Ausgleichs-, Übergangs- und Evolutivklauseln aufnehmen. Darüber hinaus sollten sämtliche EU-Politikbereiche u. a. in die Begleitmaßnahmen einbezogen werden.

1.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass der tiefgreifende digitale Wandel, der sich auf beiden Seiten des Atlantiks vollzieht, wesentlich dazu beitragen könnte, das Potenzial eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur voll auszuschöpfen. Zu den Bereichen, die durch das Abkommen gestärkt werden könnten, gehören die derzeit nur sehr schwach ausgeprägten globalen Wertschöpfungsketten zwischen der EU und dem Mercosur. Das Assoziierungsabkommen wäre auch für den Infrastrukturaufbau, insbesondere von Verbindungsinfrastruktur, die Entwicklung erneuerbarer Energien und vor allem den Telekommunikationssektor nach der Einführung von 5G in der EU und in Lateinamerika relevant.

1.6. Der EWSA fordert die Verhandlungspartner und insbesondere die EU auf, die hohen politischen, wirtschaftlichen und Opportunitätskosten abzuwägen, die entstünden, käme überhaupt kein oder kein für beide Seiten ausgewogenes Abkommen zustande. Die Kosten im Falle eines nicht zustande kommenden Abkommens können nicht allein auf Grundlage der Länder des Mercosur berechnet werden. Zu berücksichtigen ist hierfür ganz Lateinamerika, im Besonderen die Länder der Pazifischen Allianz ⁽³⁾, denen Europa wegen des lateinamerikanischen regionalen Integrationsprozesses nunmehr besondere Aufmerksamkeit widmet.

1.7. Nach Auffassung des EWSA muss das Assoziierungsabkommen ehrgeizig sein und alle Aspekte der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur abdecken. Die kürzlich geschlossenen Freihandelsabkommen mit Kanada und Japan sind dabei zu berücksichtigen. In diesem Sinne ist es wichtig, die realen Hürden, vor denen die Unternehmen stehen, durch die Harmonisierung der Vorschriften wie auch die Auswirkungen auf die nicht handelsbezogenen Hemmnisse anzugehen.

1.8. Das Assoziierungsabkommen sollte eine sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitische Dimension umfassen, die das gesamte Abkommen durchdringt. Diese Dimension sollte Wirtschaftsbeziehungen gewährleisten, die den vereinbarten sozialen und umweltpolitischen Zielen entsprechen, ohne die Normen und Garantien einer nachhaltigen Entwicklung ⁽⁴⁾ auszuhöhlen. Außerdem sollte die Bedeutung der Lebensmittelsicherheit herausgestellt werden.

1.9. Der EWSA ist der Ansicht, dass die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Bestimmungen in jedem Assoziierungsabkommen herausgestellt und gewahrt werden müssen, um den Schutz der Verbraucher und Erzeuger im Zusammenhang mit dem Fairen Handel sicherzustellen.

1.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Assoziierungsabkommen ein aktives Instrument für die Förderung des sozialen Dialogs und der Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), insbesondere der Übereinkommen zu menschenwürdiger Arbeit, die in der Erklärung über die Grundprinzipien und Grundrechte am Arbeitsplatz von 1998 enthalten sind, sein sollte. In diesem Sinne fordert der EWSA die Aufnahme eines umfassenderen arbeits- und sozialpolitischen Kapitels zur Bewältigung der Probleme der Arbeitswelt sowie zur Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, durch den der soziale Zusammenhalt gestärkt werden könnte. Dieses Kapitel muss die beschäftigungspolitischen Dokumente, die bereits von beiden Seiten angenommen wurden, d. h. die Charta der Grundrechte der EU und die Erklärung des Mercosur zur Sozial- und Beschäftigungspolitik (Declaración Sociolaboral), anerkennen. So wird durch das Assoziierungsabkommen gewährleistet, dass Verstöße gegen die Grundsätze und Grundrechte bei der Arbeit weder zwischen den Vertragsparteien noch im internationalen Handel als legitimer Wettbewerbsvorteil genutzt werden können. Um die Einhaltung der Grundsätze und Grundrechte bei der Arbeit zu gewährleisten, sollten entsprechende Mechanismen in das Abkommen aufgenommen werden.

⁽³⁾ Die Pazifische Allianz ist eine Initiative zur regionalen Integration der vier Mitgliedsländer Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru. Außerdem gibt es zwei offizielle Kandidatenländer: Costa Rica und Panama.

⁽⁴⁾ Hierfür sprach sich der EWSA in seiner Stellungnahme „Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU“ (ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 27) aus.

1.11. Der EWSA fordert, sowohl das Beratende Wirtschafts- und Sozialforum des Mercosur (FCES) wie auch ihn selbst — als Vertretung der Zivilgesellschaft der beiden Weltregionen — in die Verhandlungen, die Folgenabschätzungen zum Assoziierungsabkommen und die sich daraus ableitenden Vorschläge (nach Ansicht des EWSA müssen nicht nur im Vorfeld die Auswirkungen eines etwaigen Assoziierungsabkommens analysiert, sondern auch Mechanismen geschaffen werden, um im Nachhinein die Einhaltung und Entwicklung der vereinbarten Punkte zu überprüfen) und in die Abfassung eines gesonderten Kapitels im Abkommen über die sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitische Dimension einzubeziehen.

1.12. Der EWSA fordert ebenso die Einrichtung eines Gemischten Begleitausschusses der Zivilgesellschaft aus Mitgliedern des EWSA und des FCES. Dieser sollte:

- Beratungsaufgaben haben;
- sich paritätisch und ausgewogen aus den in beiden Einrichtungen vertretenen Interessengruppen zusammensetzen;
- sich zu allen Bereichen des Assoziierungsabkommens (also auch zu einem Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung) äußern;
- direkter Partner für den Dialog mit den anderen gemeinsamen Gremien des Assoziierungsabkommens sein;
- von diesen Gremien konsultiert werden und sich aus eigener Initiative äußern, seine eigene Geschäftsordnung erarbeiten und für die Ausübung seiner Funktionen angemessene finanzielle Mittel von den jeweiligen politischen Behörden erhalten.

1.13. Der EWSA hält eine doppelte Vertretung der Zivilgesellschaft — einmal für das Assoziierungsabkommen insgesamt und einmal für das Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung — für unnötig und ineffizient. In diesem Sinne ist der EWSA der Auffassung, dass sich das Assoziierungsabkommen in seiner Gesamtheit auf alle Länder der beiden Parteien auswirkt. Der EWSA fordert die Verhandlungsführer auf, aus den Erfahrungen mit anderen Assoziierungsabkommen⁽⁵⁾ zu lernen, bei denen von jeder Seite interne Beratungsgruppen der Zivilgesellschaft eingesetzt wurden, ohne dass in den Abkommen selbst Formen des Dialogs verankert wurden. Wie die offensichtlichen Unzulänglichkeiten dieses Modells zeigen, ist es nicht sinnvoll, dass jedes Land des Mercosur über eine interne Beratungsgruppe verfügt, über welche die Zivilgesellschaft indirekt in das Assoziierungsabkommen einbezogen wird. Das gilt umso mehr, als beide Parteien über unabhängige, ausgewogene und repräsentative Einrichtungen verfügen, die ihr Mandat im Rahmen des Assoziierungsabkommens ausüben können.

2. Einleitung

2.1. Der Mercosur hat eine Fläche von 12 800 000 km², 293 Mio. Einwohner und eine Bevölkerungsdichte von 22,9 Einw./km². Er ist mit einem BIP von zwei Billionen Dollar das sechsgrößte Wirtschaftssystem der Welt. Zum Mercosur gehören auch zwei Mitglieder der G20: Argentinien und Brasilien. Der argentinische G20-Vorsitz 2018 zeugt von der wachsenden Bedeutung der Region.

2.2. Nach der Unterzeichnung eines interregionalen Rahmenabkommens im Dezember 1995 nahmen die EU und der Mercosur Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen auf. Diese wurden 2004 angesichts der Problempunkte zwischen den beiden Seiten (Uneinigkeit über die Modelle landwirtschaftlicher Erzeugung und deren Auswirkungen auf den Markt sowie die Wahrnehmung von Protektionismus in der Industrie und dem Dienstleistungssektor auf Seiten der EU und des Mercosur) und insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Erwartungen an die Doha-Runde ausgesetzt. Auf dem EU-LAK-Gipfel 2010 wurde eine Wiederaufnahme der Verhandlungen beschlossen. Die Aussichten, das Abkommen bis zum Ende des Jahres abzuschließen, waren durchaus gut. Doch da die Regierungen des Mercosur der regionalen Integration und den Beziehungen zur EU deutlich den politischen Stempel aufdrückten, wurden die Verhandlungen erneut eingefroren. Allerdings konnten sie 2013, nachdem die brasilianische Regierung ihre Standpunkte geändert hatte, wieder aufgenommen werden.

2.3. Angesichts zunehmender Bedrohungen für die repräsentative Demokratie und für uneingeschränkt geltende Grundrechte auf beiden Seiten des Atlantiks vertritt der EWSA die Ansicht, dass das Assoziierungsabkommen EU-Mercosur die Werte, Grundsätze und politischen Rahmenbedingungen der Demokratie auf nationaler und internationaler Ebene nachdrücklich unterstützen sollte.

⁽⁵⁾ Zentralamerika, Ukraine, Georgien und Moldau.

2.4. Angesichts der möglichen Auswirkungen der Verhandlungen des Vereinigten Königreichs mit der EU auf das Assoziierungsabkommen ist der EWSA der Auffassung, dass diese Probleme dynamisch angegangen und dabei von den wahrscheinlichsten künftigen Auswirkungen⁽⁶⁾ ausgegangen werden sollte.

3. Strategische Aspekte des Assoziierungsabkommens EU-Mercosur

3.1. Die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit dem Mercosur sollte Teil einer europäischen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika sein, die auf der Besonderheit der biregionalen Beziehungen, welche sich von denen zu jeder anderen Region der Welt grundlegend unterscheiden, beruht. Auch wenn es große Schwierigkeiten gibt (Fragmentierung der Region), würde eine Vertiefung der Beziehungen zu Lateinamerika der EU zugutekommen, ebenso wie eine Vertiefung der Beziehungen zur EU Lateinamerika zugutekommen würde.

3.2. Ein starker politischer Wille ist unabdingbar, um das Assoziierungsabkommen nicht nur als Freihandelsabkommen, sondern vor allem als ein umfassendes strategisches Abkommen, das sämtlichen wirtschaftlichen und sozialen Akteuren beider Seiten langfristige Vorteile in den Bereichen Entwicklung, Sicherheit, Migration und Umweltschutz bringen soll, zu konzipieren und voranzubringen. Das gilt auch für die Nutzung aller gegenwärtigen Mechanismen, um den Disparitäten zwischen den beiden Regionen Rechnung zu tragen, die negativen Folgen der Liberalisierung des Handels für bestimmte Sektoren zu verringern, den Rückstand im Integrationsprozess des Mercosur aufzuholen und die zivilgesellschaftliche Beteiligung und Transparenz als Schlüsselfaktoren in den biregionalen Beziehungen festzulegen.

3.3. Das Assoziierungsabkommen bietet eine große Chance, allgemeine strategische Ziele anzustreben, die im gemeinsamen Interesse sind. Es würde einen Weg eröffnen für eine internationale politische und wirtschaftliche Präsenz vor dem Hintergrund, dass sich Wirtschaft und Politik vom Atlantik zum Pazifik verlagern. Neben den Abkommen der Lateinamerikanischen Integrationsvereinigung (ALADI) hat der Mercosur weder mit den USA noch mit den großen asiatischen Mächten Freihandelsabkommen abgeschlossen. Das unterscheidet ihn von der Pazifischen Allianz. Außerhalb Lateinamerikas hat der Mercosur unterschiedliche Abkommen mit Südafrika, Indien, Pakistan, der Türkei und Marokko sowie Freihandelsabkommen mit Ägypten, der Palästinensischen Behörde und Israel. Die EU ihrerseits hat mehr als 50 Handelsabkommen mit verschiedenen Ländern weltweit geschlossen. In Lateinamerika und der Karibik hat die EU Abkommen mit Mexiko, Chile, Zentralamerika, Peru, Kolumbien, Ecuador und dem CARIFORUM. Kurzum, durch ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur würde ein biregionaler Block von gewisser Bedeutung auf der neuen Weltbühne geschaffen.

3.3.1. Die protektionistischen Tendenzen, die inzwischen die globale Ebene erreicht haben, haben mittlerweile erhebliche Auswirkungen auf die Weltwirtschaft. Ein Assoziierungsabkommen zwischen dem Mercosur und der EU könnte den atlantischen Raum stärken und ein Signal aussenden, dass es einen alternativen Weg gibt, um Handelsbeziehungen zu führen und den Fortschritt der Staaten und Regionen voranzutreiben. Diese neue Generation von Freihandelsabkommen, welche die Sorgen der Bürger — Arbeitsplatzverlust, Einkommenseinbußen und weniger Sicherheit — berücksichtigen, ist die beste Antwort sowohl auf den zunehmenden Protektionismus als auch auf die Gefahr einer Handelspolitik, die die Bürger schutzlos macht.

3.3.2. Auch wenn der Mercosur keinen Vertrag mit China unterzeichnet hat, hat die Präsenz Chinas in der Region in den letzten Jahren exponentiell zugenommen. Die chinesische Präsenz ist in Argentinien und Brasilien besonders ausgeprägt, wie nicht nur der Handel, sondern auch die gestiegenen ausländischen Direktinvestitionen (ADI) sowie die finanzielle Unterstützung für den Ausbau der Infrastruktur zeigen.

3.3.3. Die EU könnte für ihr Ziel, den Umweltschutz weltweit zu fördern, durch die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens im Mercosur einen strategischen Verbündeten finden. Der Umweltschutz ist heute eines der Hauptanliegen der Staaten, der Bürger und multilateralen Einrichtungen. Die EU ist Spitzenreiter im Bereich Umweltpolitik und Umwelttechnologien. Zu den Hauptstärken des Mercosur zählen natürliche Ressourcen. Allerdings ist die Region durch den Klimawandel besonders bedroht. In diesem Zusammenhang sollte das Augenmerk besonders darauf gerichtet werden, Methoden intensiver Landwirtschaft und Viehzucht, die mittelfristig nicht nachhaltig sind, zu ändern oder aufzugeben.

3.3.4. Damit dieses Ziel ausreichende Unterstützung findet, müssten die Themen „Energie, Umwelt, Klimawandel, Wissenschaft und Technologie und Innovation“ im Assoziierungsabkommen gebührend berücksichtigt werden. Diese Themen sollten in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit Vorrang erhalten.

⁽⁶⁾ An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27 (Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexits auf die EU-27), IP/A/IMCO/2016-13 March 2017, PE 595.374 EN.

3.4. Ebenso wichtig ist die Berücksichtigung der Erfahrungen aus bestehenden Bündnissen mit anderen Ländern der Region. So könnten eine stabile Grundlage und geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit sowohl europäische als auch lokale Investitionen ihr volles Potenzial als Motor für Wohlstand, Beschäftigung und Wohlbefinden in nachhaltiger Weise entfalten können.

4. Problematische Verhandlungspunkte

4.1. Die Vorteile eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur verdecken nicht die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen, die im Wesentlichen fünf Punkte betreffen: 1) die Komplexität der Verhandlungsagenda zu den Handels-, Industrie- und Dienstleistungsaspekten des Abkommens; 2) die möglichen Ungleichgewichte zwischen den beiden Seiten in der Landwirtschaft; 3) die strukturellen Schwächen, welche die Integration des Mercosur betreffen und den Freihandel einschränken; 4) die soziale und umweltpolitische Dimension des Abkommens und 5) den unterschiedlichen politischen Willen der beiden Seiten zum Abschluss des Abkommens und die Bereitschaft, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um unter Einsatz von Ausgleichsmechanismen inner- und außerhalb des Abkommens den Abschluss zu erreichen. Alle diese Punkte werden in diesem Dokument in nicht erschöpfender Weise und auf der Grundlage der bislang vorliegenden Unterlagen behandelt.

4.1.1. Die den Handel betreffenden Schwierigkeiten wurden in langwierigen Verhandlungen ermittelt. Aus europäischer Sicht liegen diese vornehmlich im Agrar- und Lebensmittelsektor des Mercosur. Insbesondere werden negative Folgen für die Bereiche Zucker, Rind-, Hühner- und Schweinefleisch, Obst und Gemüse befürchtet. Auch der Industrieprotektionismus (Kraftfahrzeuge und Chemikalien wie Ethanol) und sogar einige verarbeitete Agrarerzeugnisse (einschließlich Wein), die Gefahr der Nichteinhaltung der Bestimmungen zum Schutz von Ursprungsbezeichnungen, das vergleichsweise niedrige Niveau der Durchsetzung von Vorschriften über Lebensmittelsicherheit und Umweltschutz sowie die mangelnde Transparenz öffentlicher Ausschreibungen werden mit Skepsis betrachtet.

4.1.2. Für die EU ist die Aufrechterhaltung der zugunsten der Verbraucher und der Erzeugung etablierten Erzeugungsstandards von entscheidender Bedeutung. Die Lebensmittelsicherheit, der Umweltschutz und der Tierschutz (einschließlich der Fütterungstechniken) müssen unter Einhaltung des Prinzips der Gegenseitigkeit berücksichtigt werden. Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und Erzeugnissen zum Schutz der Tiergesundheit und die Einhaltung der diesbezüglichen Vorschriften sollten im Assoziierungsabkommen eindeutig geregelt werden. Gleichmaßen sollten für den gesamten Handel zwischen den Vertragsparteien wirksame und vergleichbare Systeme zum Nachweis der Erzeugungsprozesse eingeführt werden, die sich im Falle von tierischen Erzeugnissen auch auf den Transport und die Schlachtung erstrecken. In diesem Zusammenhang ist das Kapitel zu den geschützten geografischen Angaben entscheidend, um hier den gemeinsamen europäischen Rechtsbestand, der über Jahre hinweg entstanden ist, zu schützen sowie Nachahmungen und Betrug zu bekämpfen.

4.1.3. Erzeugnisse, für die Kontingente bestehen — wie Zucker, Ethanol oder Rindfleisch — sollten einem festgeschriebenen System ständiger Überwachung unterliegen, um bei Auftreten erheblicher Störungen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen und um eine Aufgabe der lokalen Erzeugung zu verhindern. Für Obst und Gemüse sollte, sofern das schützende Einfuhrpreissystem aufgegeben wird, eine Beobachtungsstelle zur Beobachtung der Funktionsfähigkeit des Markts eingerichtet werden, um die Interessen beider Seiten hinsichtlich der Erzeugung zu wahren. In diesem Fall sollten dann Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die sich über Prognosen und Marktstörungen austauschen.

4.2. Aus Sicht des Mercosur geht es vor allem um die Landwirtschaft. Die Befürchtungen der europäischen Seite könnten verringert werden, wenn für eine Einhaltung gleicher Standards — u. a. in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz — bei europäischen Produkten und Importen aus dem Mercosur Sorge getragen wird. Das Assoziierungsabkommen darf nicht die Lebensmittelabhängigkeit der Parteien verstärken und sollte Instrumente vorsehen, mit denen sich wenig nachhaltige Landwirtschaftsmodelle vermeiden lassen. Dabei sollten immer die Interessen der Verbraucher berücksichtigt werden.

4.3. Bei Industrieprodukten, bei denen die Hürden geringer sind, erscheint eine Einigung leichter möglich, wie es z. B. beim Abkommen der EU mit Südkorea über die Automobilindustrie der Fall war. Schließlich könnten für andere Themen wie das geistige Eigentum, die für bestimmte Länder des Mercosur (z. B. Brasilien) besonders heikel sind, Evolutiv- oder Übergangsklauseln entsprechend den WTO-Übereinkommen eingefügt werden. Diesbezüglich ist der EWSA der Ansicht, dass neben anderen Initiativen ein Programm über gewerblichen Rechtsschutz erarbeitet werden könnte, das den Technologietransfer anregen und dazu dienen soll, ein funktionsfähiges Patentsystem zwischen der EU und dem Mercosur einzuführen, welches später auf ganz Lateinamerika ausgeweitet werden könnte.

4.4. Die strukturellen Schwächen des Mercosur können den Abschluss des Assoziierungsabkommens erschweren. Hervorzuheben sind dabei Einschränkungen durch fehlende Verbindungs- und Netzinfrastruktur und das niedrige Niveau der Integration regionaler Wertschöpfungsketten in einem Gebiet, das dreimal so groß wie die EU ist. Weiterhin zu nennen

sind der schwach ausgeprägte intraregionale Handel und der hohe Anteil extraregionalen Handels, eine unvollendete Zollunion, der begrenzte Umfang der gesamtwirtschaftlichen Koordinierung und die Schwäche der regionalen Institutionen. Es fehlt beispielsweise ein supranationales Gericht des Mercosur, das Urteile fällen kann, die für die Regierungen verbindlich gelten, und auch das System zur gütlichen Beilegung von Streitigkeiten ist wenig wirksam.

4.4.1. Zwar wurde 2010 ein neuer Gemeinsamer Zollkodex des Mercosur verabschiedet, doch ist dieser bisher nicht in Kraft getreten, weshalb weiterhin der gemeinsame Außenzolltarif gilt. Der Mercosur ist eher eine Freihandelszone als eine Zollunion.

4.5. Allerdings sollte die europäische Seite als sehr positiven Aspekt berücksichtigen, dass sie derzeit mit einem Mercosur bestehend aus vier Ländern (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) verhandelt. Eine mögliche Erweiterung des Zusammenschlusses durch die mögliche Aufnahme neuer Mitglieder würde die Verhandlungen nur noch weiter erschweren.

4.6. Der EWSA spricht sich dafür aus, einen multilateralen Gerichtshof zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten⁽⁷⁾ einzurichten, sowie dafür, dass sich die Länder des Mercosur und die assoziierten Länder dieser Initiative anschließen, um den lateinamerikanischen und europäischen Investoren mehr Rechtssicherheit zu bieten. Ebenso ist der EWSA der Auffassung, dass eine mögliche künftige OECD-Mitgliedschaft an die wirksame Umsetzung und Einhaltung der Abkommen des Mercosur mit der EU und an die Schaffung eines Klimas der Rechtssicherheit und die uneingeschränkte Achtung der Rechtsvorschriften für alle wirtschaftlichen und sozialen Akteure auf beiden Seiten des Atlantiks geknüpft werden sollte.

5. Chancen und Vorteile eines Assoziierungsabkommens

5.1. Das Assoziierungsabkommen, über das die EU und der Mercosur derzeit verhandeln, geht weit über ein Freihandelsabkommen hinaus. Zwei Aspekte machen dahingehend den Unterschied: der politische Dialog und die Zusammenarbeit. Angesichts der Bedrohung des Multilateralismus, des wieder wachsenden Protektionismus und drohender Handelskriege ist jetzt der richtige Zeitpunkt für die EU, um zu zeigen, dass sie langfristig auf Lateinamerika im Allgemeinen sowie den Mercosur im Besonderen setzt, und um die bestehenden Möglichkeiten angemessen zu nutzen.

5.2. Unter Berücksichtigung des Gebiets, der Bevölkerung und des derzeitigen Handelsvolumens von über 84 Mrd. EUR jährlich würde der Abschluss eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur es ermöglichen, die Rolle der beiden Organisationen auf der internationalen Bühne zu stärken und einen großen Raum der wirtschaftlichen Integration zu schaffen, was beiden Seiten zugutekommen und u. a. positiv auf die übrigen lateinamerikanischen Länder ausstrahlen würde. Daher muss das Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur für beide Seiten vorteilhaft sein.

5.3. Die EU ist das größte Wirtschaftssystem der Welt und der Mercosur das sechstgrößte. Die Länder des Mercosur diversifizieren ihre Wirtschaft, mit einer starken Agrar- und Ernährungswirtschaft, bauen aber auch ihre industrielle Basis aus, die sich durch erhebliche Energie- und Technologieressourcen auszeichnet. Aufgrund der Bemühungen um wirtschaftliche Diversifizierung, vor allem um Mercosur-Exporte mit höherer Wertschöpfung, bieten sich europäischen Unternehmen, insbesondere aus dem Technologie- und Dienstleistungssektor, ausgezeichnete Chancen.

5.4. Zwischen 2012 und 2016 konnte nur Paraguay sein Wachstumstempo von 8,4 % halten, wohingegen sich das Wachstum Argentiniens (1,4 %) und Uruguays (2,9 %) verlangsamte. Brasilien verzeichnete einen Rückgang um 1,4 %. Allerdings ist die wirtschaftliche Erholung in Argentinien und Brasilien bereits spürbar und die mittelfristigen Prognosen geben Anlass zur Zuversicht.

5.5. Die Rechtssicherheit in den vier Ländern des Mercosur ist ein wichtiger Faktor, auch wenn sie erhöht werden kann und sollte. Korruption ist für beide Seiten ein zunehmendes gesellschaftliches Problem.

5.6. Die qualitative und quantitative Bedeutung des regionalen Markts ist in Abhängigkeit von der Größe der Mitgliedsländer des Mercosur sehr unterschiedlich. Relativ gesehen sind die kleineren Länder stärker am Handel mit Europa beteiligt. 2015 machte der Handel mit der EU in Paraguay mehr als 40 %, in Uruguay etwa 30 % und in Argentinien fast ein Viertel des Handelsvolumens aus, in Brasilien dagegen weniger als 10 %. Für den Export und Import gelten dabei ähnliche Zahlen.

⁽⁷⁾ REX/501 Multilateraler Investitionsgerichtshof (wird derzeit erarbeitet).

5.7. Die EU ist im Mercosur besonders durch ADI präsent. Dabei übersteigen die ADI der EU im Mercosur die EU-ADI in China, Indien und Russland zusammengekommen⁽⁸⁾. Auch wenn die Ein- und Ausfuhr der Region nach und aus China zunehmen, gibt es für den Handel EU-Mercosur ein großes Wachstumspotenzial. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Mercosur sehr von den Rohstoffexporten nach China abhängig ist.

5.8. Der europäische Mittelstand ist in den Ländern des Mercosur in den letzten Jahren präsenter geworden und auch einige KMU aus dem Mercosur treten nun in den europäischen Markt ein. Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur wäre für europäische KMU eine ausgezeichnete Chance, in der Region präsenter und aktiver zu werden.

5.8.1. Die EU exportiert hauptsächlich Industrieerzeugnisse, Ausrüstungsgüter, Transporttechnik sowie Chemikalien und importiert Lebensmittel und Energieprodukte. Der Abschluss eines ausgewogenen Assoziierungsabkommens würde enormes Potenzial für die Schaffung von Wohlstand bieten, sofern Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die gesamte Gesellschaft davon profitieren können. Dies gilt vor allem, wenn es Räume für Investitionen, insbesondere in wissensintensive Tätigkeiten und in qualitativ hochwertige Beschäftigung, eröffnet, die Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen durch die Schaffung vernetzter Beschäftigungsmöglichkeiten fördert sowie Innovationen und die Demokratisierung der neuen Technologien unterstützt und zu ihrer umfassenden Verbreitung beiträgt, was vor allem für die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) gilt. Sowohl die Investitionen in Technologien als auch die Zunahme des biregionalen Handels könnten, sofern die erforderlichen Bedingungen geschaffen werden, zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

5.8.2. Außerdem gibt es besondere Faktoren, die nicht nur Geschäftsmöglichkeiten eröffnen, sondern auch einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten würden: der Aufbau einer integrativen und umweltschonenden Infrastruktur, die den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen im Rahmen eines neuen Modells für Stadtentwicklung gewährleistet und den territorialen Zusammenhalt fördert, die Förderung von Investitionen in Technik und Technologien zur Abmilderung der Erderwärmung sowie der Einsatz umweltschonender Energieträger durch Diversifizierung in erneuerbare Energien und unter Nutzung der Erfahrungen der europäischen Wirtschaft in diesem Bereich zur Umstellung auf eine ökologische Wirtschaft.

5.8.3. Zudem könnte durch ein gutes Assoziierungsabkommen der wirtschaftliche und soziale Wohlstand in beiden Regionen gefördert werden, sofern die Rahmenbedingungen stimmen, was sich zweifellos in der Schaffung von Arbeitsplätzen niederschlagen würde, z. B. durch

- neue Geschäftsmöglichkeiten für Unternehmen in neuen Bereichen wie neue Technologien, grüne Wirtschaft und soziale Netzwerke;
- die Ausweitung der traditionellen Märkte in den Bereichen Telekommunikation, Kraftfahrzeuge, Pharmaindustrie, Stromsektor und Bankwesen,
- die Erschließung neuer Märkte für KMU;
- die Versorgung mit natürlichen Ressourcen und Lebensmitteln bei gleichzeitigen Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der ökologischen Nachhaltigkeit;
- die Förderung der sozialen, demokratischen und solidarischen Wirtschaft als ein Mittel zur Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Gefüges und zur Regularisierung der Schattenwirtschaft.

5.9. Durch ein Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur könnte die EU ihre wirtschaftlichen und geopolitischen Beziehungen zu einem strategischen Partner intensivieren. Wenn dieses Abkommen jetzt zum Abschluss kommt, wäre es das erste bedeutende biregionale Abkommen des Mercosur, was der EU einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen internationalen Mitbewerbern wie den USA, China oder sogar Indien, Russland und Südkorea verschaffen würde. Die strategische Partnerschaft mit Brasilien, einem geopolitisch international sehr wichtigen Land, erstreckt sich derzeit nicht auf den Handel und würde ebenfalls durch das Assoziierungsabkommen gestärkt. Dies gilt auch für Europas Präsenz in Lateinamerika, einer Region mit beträchtlichen Vorräten an Energieträgern, Agrargrundstoffen und Wasser, drei entscheidenden Ressourcen im 21. Jahrhundert. Durch das Assoziierungsabkommen könnten die wirtschaftlichen und geopolitischen Beziehungen zwischen dem Atlantik- und dem Pazifikraum intensiviert werden.

⁽⁸⁾ Die EU-ADI im Mercosur lagen 2016 bei 447,7 Mrd. EUR und überstiegen somit die ADI der EU in Russland (162 Mrd. EUR), China (177,7 Mrd. EUR) und Indien (72,9 Mrd. EUR) zusammengekommen. Quelle: Eurostat.

5.10. Ein Assoziierungsabkommen mit der EU wäre für den Mercosur auch aus strategischen Gründen von Vorteil. Zum einen würde durch das Abkommen die regionale Position des Mercosur gestärkt und eine Annäherung an die Pazifische Allianz, wie sie derzeit angestrebt wird, erleichtert. Zum anderen würde die Verhandlungsposition des Mercosur auf internationaler Ebene verbessert. So könnte durch das Abkommen das Ungleichgewicht zwischen den Ländern des Mercosur (und Lateinamerikas insgesamt) und internationalen Mitbewerbern in den Handels- und finanziellen Beziehungen in Teilen ausgeglichen werden. Der Mercosur würde vom Technologie-, Wissenschafts- und Bildungstransfer profitieren und für Fragen, die ihn besonders betreffen, wie den Klimawandel, nachhaltige Entwicklung oder die Bekämpfung globaler Bedrohungen, einen wichtigen Verbündeten auf multilateraler Ebene gewinnen.

5.11. Der EWSA begrüßt den politischen Willen der Parteien zur Zusammenarbeit und ermutigt die Parteien dazu, die verfügbaren Finanzinstrumente effektiv zu nutzen, um die Zusammenarbeit bei den folgenden Themen zu verstärken:

- allgemeine und berufliche Bildung und Hochschulaustauschprogramme: Erasmus EU-Mercosur;
- Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation; Vorrang für Technologietransfer;
- nachhaltige Entwicklungs- und Geschäftsprojekte;
- sozialer Zusammenhalt: Bekämpfung von Armut und Ungleichheit.

6. Zivilgesellschaft und Assoziierungsabkommen⁽⁹⁾

6.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass der biregionale Charakter der Verhandlungen und des Inhalts des Assoziierungsabkommens ein grundlegendes und kennzeichnendes Element dieser Verhandlungen und ein Referenzpunkt für die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen in einer zunehmend globalisierten Welt ist. Der EWSA ist überzeugt, dass der Dialog mit der Zivilgesellschaft der Gegenparteien in der EU-Außenpolitik wichtig ist, und arbeitet bereits seit über 20 Jahren mit den Organisationen des Mercosur zusammen. Gemeinsam begleiten sie die Verhandlungen und sichern einen ständigen und strukturierten Dialog, mit dem das gegenseitige Verständnis gefördert und ein kritischer, aber auch konstruktiver Beitrag zu den Beziehungen zwischen den beiden Regionen geleistet wird.

6.2. Der EWSA zieht eine zweifelsfrei positive Bilanz der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur. Diese Beziehungen, die bereits eine lange Tradition haben, stützen sich auf die tiefen historischen, kulturellen und sprachlichen Bindungen und sind darauf ausgerichtet, die regionale Integration voranzutreiben, gemeinsame Herausforderungen infolge der Globalisierung zusammen zu bewältigen und den sozialen Zusammenhalt und die Wirtschaftsentwicklung als untrennbar miteinander verbunden zu betrachten. Die Zivilgesellschaften beider Seiten haben ein Netz enger Beziehungen aufgebaut, die wiederum einen Beitrag zu einer stärkeren Koordinierung in den einzelnen Bereichen (Unternehmen, Gewerkschaften, dritter Sektor) geleistet haben.

6.3. In den letzten Jahren hat diese Arbeit Früchte getragen: Die europäischen Verhandlungsführer haben die Notwendigkeit grundsätzlich anerkannt, Bestimmungen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den einzelnen Abkommen vorzusehen und die Abkommen so mit der Förderung nachhaltiger Entwicklung zu verknüpfen⁽¹⁰⁾. Der EWSA begrüßt diese Entwicklung, bedauert jedoch, dass der Zivilgesellschaft in den derzeit geltenden Abkommen nur eine eingeschränkte Rolle zugewiesen wird. Von jeder Partei (im Falle eines Abkommens mit einer Region auch von jedem Unterzeichnerland dieser Region) wurden interne Beratungsgruppen eingesetzt, ohne dass in den Abkommen offiziell die Möglichkeit der Zusammenarbeit dieser internen Beratungsgruppen vorgesehen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die Einrichtung der internen Beratungsgruppen der Partnerländer ausschließlich vom Willen der jeweiligen Regierungen abhängt, was zu einem Ungleichgewicht zwischen verschiedenen Sektoren, mangelnder Repräsentativität, fehlender Unabhängigkeit von den Regierungen und Desinteresse, wenn nicht gar offener Ablehnung der für die Einrichtung verantwortlichen Regierungen geführt hat.

6.3.1. Der EWSA lehnt ein Szenario ab, bei dem die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur wieder einmal in einem Beteiligungssystem münden, das auf dem Modell der internen Beratungsgruppen basiert.

⁽⁹⁾ Siehe auch die früheren Vorschläge des EWSA in seinen Stellungnahmen ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 48, ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 55 und ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 23 sowie die Schlusserklärungen der zweijährlichen Treffen der organisierten Zivilgesellschaft EU/Lateinamerika und Karibik.

⁽¹⁰⁾ Mehr oder weniger konkrete Bestimmungen dieser Art sind bereits in den Abkommen mit Zentralamerika, Kolumbien/Peru/Ecuador, Chile und dem CARIFORUM enthalten und werden in die Überarbeitung des Abkommens mit Mexiko einbezogen.

6.4. Der EWSA weist erneut darauf hin, dass der Mercosur, ebenso wie die EU selbst, über eine Einrichtung zur Beteiligung und Konsultation der Zivilgesellschaft verfügt: das Beratende Wirtschafts- und Sozialforum des Mercosur (FCES). Das FCES vertritt Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Organisationen der Zivilgesellschaft gleichermaßen. Seine Mitglieder treten regelmäßig zusammen und tragen Konsenspositionen an die politischen Instanzen der Region heran. Der EWSA hat den FCES seit dessen Gründung unterstützt und dadurch deutlich gemacht, dass dieses Gremium als entscheidender Faktor für die sozioökonomische Integration der Region gestärkt werden muss.

6.5. Der EWSA bekräftigt die Grundsätze der Transparenz und der Teilhabe, sowohl an den Verhandlungen als auch bei der Umsetzung des Assoziierungsabkommens, um das Vertrauen in die Institutionen zu stärken, das Abkommen durch die Zivilgesellschaft zu legitimieren und die Zivilgesellschaft mehr in die sie unmittelbar betreffenden Verhandlungen einzubinden. Daher bedauert der EWSA die fehlende Transparenz in diesen Verhandlungen, die nicht dem guten Beispiel der früheren Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA folgen, und fordert, dass der Zivilgesellschaft aller an den Verhandlungen beteiligten Parteien, insbesondere derjenigen, die mit dem Mercosur verbunden sind, systematische, aussagekräftige und relevante Informationen bereitgestellt werden.

6.6. Im Einklang mit den gemeinsamen Positionen des EWSA und des FCES — und den in den Verhandlungen vor 2004 und später getroffenen Vorvereinbarungen, in denen festgelegt wurde, dass beide Einrichtungen im Rahmen des Assoziierungsabkommens ein gemeinsames Mandat übernehmen würden — fordern wir im Rahmen des Abkommens die Einrichtung eines Gemischten Begleitausschusses der Zivilgesellschaft. Dieser Gemischte Begleitausschuss sollte:

- sich paritätisch aus Mitgliedern des EWSA und des FCES zusammensetzen;
- die drei Sektoren (Unternehmen, Arbeitnehmer, andere Organisationen) ausgewogen vertreten;
- obligatorische Beratungsaufgaben haben, die alle Themenbereiche des Abkommens abdecken, einschließlich des Handelskapitels und der Weiterverfolgung der Aspekte der nachhaltigen Entwicklung;
- rechtzeitig von den Parteien über die absehbaren Folgen des Assoziierungsabkommens informiert werden;
- Dialogpartner der anderen gemeinsamen Gremien des Assoziierungsabkommens (Assoziationsrat, Assoziationsausschuss, gemeinsames parlamentarisches Gremium, Beirat für Handel und nachhaltige Entwicklung) sein;
- von den genannten Gremien befasst werden, aber sich auch aus eigener Initiative äußern;
- seine eigene Geschäftsordnung erarbeiten;
- für die Ausübung seiner Funktionen angemessene finanzielle Mittel von den jeweiligen politischen Behörden beziehen ⁽¹⁾.

6.7. Mit einem derartigen Begleitausschuss könnten Konflikte, die möglicherweise nach der Unterzeichnung des Abkommens entstehen, sowie eventuelle Blockaden leichter gelöst werden. Wie andere, im Rahmen ähnlicher Abkommen bereits bestehende Organe sollte der Gemischte Begleitausschuss konkret die Folgen des Abkommens für die Stärkung der Menschen-, Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltrechte abschätzen (um u. a. sicherzustellen, dass sich keine Partei einen Wettbewerbsvorteil durch Sozial- oder Umweltdumping verschafft) sowie die strikte Einhaltung der unterzeichneten internationalen Abkommen und Übereinkommen prüfen ⁽²⁾. Naturgemäß können die Organisationen der Zivilgesellschaft, aus denen sich der Gemischte Begleitausschuss zusammensetzen wird, am besten dafür Sorge tragen, dass das Assoziierungsabkommen allen Parteien zugutekommt, sowie in der Kommunikation mit den entsprechenden Sektoren vermitteln und den Dialog erleichtern. Aus diesem Grund sollte der Gemischte Begleitausschuss dazu berechtigt sein, seine Informationen über konkrete Fälle sowie eigene Empfehlungen an die gemeinsamen Gremien des Assoziierungsabkommens weiterzugeben, um hierzu Antworten zu erhalten.

⁽¹⁾ Siehe hierzu die gemeinsame Mitteilung des FCES und des EWSA an die Verhandlungsführer der EU und des Mercosur vom 23. Februar anlässlich der abgeschlossenen Verhandlungsrunde in Asunción (Paraguay).

⁽²⁾ Beispiele hierfür sind die Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Agenda 2030, das Pariser Klimaschutzübereinkommen, die grundlegenden Übereinkommen der IAO, die Erklärungen zu den Menschenrechten und die internationalen Übereinkommen über die Erhaltung der biologischen Vielfalt.

6.8. Der EWSA hält es für notwendig, eine soziale Dimension in das Assoziierungsabkommen aufzunehmen, die über den Handel hinausgeht und deren übergeordnetes Ziel die Stärkung des sozialen Zusammenhalts ist. Dies gilt insbesondere für die Auswirkungen des Assoziierungsabkommens auf die Beschäftigung, den Schutz der Interessen der lokalen Bevölkerung und der Schwächsten der Gesellschaft, die Förderung und Achtung der Menschenrechte, den Umweltschutz, die Rechte von Einwanderern und Arbeitnehmern im Allgemeinen, den Verbraucherschutz und die Förderung der Sozialwirtschaft. In diesem Sinne sollte das Abkommen die Verpflichtung beider Parteien zur Anwendung der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation beinhalten, damit Verstöße gegen die Grundsätze und Grundrechte der Arbeitnehmer nicht als Wettbewerbsvorteil im internationalen Handel gerechtfertigt oder genutzt werden können. Auch die Aufnahme eines beschäftigungs- und sozialpolitischen Kapitels zur Bewältigung der Probleme der Arbeitswelt und der Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist ein mögliches Instrument, um mit dem Abkommen qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen, die sozialen Bedingungen der Arbeitnehmer zu verbessern und maßgeblich zu einer besseren Verteilung des Reichtums beizutragen.

Brüssel, den 23. Mai 2018

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER*

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

535. PLENARTAGUNG DES EWSA – 60 JAHRE EWSA, 23.5.2018-24.5.2018

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:

a) **„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Binnenmarktpaket für Waren: das Vertrauen in den Binnenmarkt stärken“**

(COM(2017) 787 final)

b) **„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 305/2011, (EU) Nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 und (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinien 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU und 2014/90/EU des Europäischen Parlaments und des Rates“**

(COM(2017) 795 final — 2017/0353 (COD))

c) **„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind“**

*(COM(2017) 796 final — 2017/0354 (COD))**(2018/C 283/03)***Berichterstatter: Jorge PEGADO LIZ**

Befassung

a) Europäische Kommission, 12.2.2018

b) Rat, 31.1.2018

Europäisches Parlament, 5.2.2018

c) Europäisches Parlament, 5.2.2018

Rat, 6.2.2018

Rechtsgrundlage

a) Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

b) Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

c) Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Zuständige Fachgruppe

Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch

Annahme in der Fachgruppe

27.4.2018

Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	184/2/5
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die großartige, notwendige, komplexe und wertvolle Arbeit, die die Kommission mit diesem Paket geleistet hat. Er bedauert allerdings die zu große „Flexibilität“ in mehreren Bestimmungen: Die Mitgliedstaaten erhalten dadurch zu viel Ermessensspielraum, und es mangelt an einer umfassenderen Kontrolle.

1.2. Der EWSA befürwortet die von der Kommission vorgenommene Wahl der Rechtsgrundlagen für die vorliegenden Vorschläge und ihre Bewertungen zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wie auch ihre Wahl der Rechtsinstrumente, die für die beabsichtigten Ziele am besten geeignet sind.

1.3. Er ist er darüber verwundert, dass die Kommission nicht angemessen erläutert, was aus ihrem Vorschlag für eine Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten aus dem Jahr 2013 geworden ist, dessen Annahme offenbar aufgeschoben wurde und dessen Bestimmungen sich zum Teil im vorliegenden Vorschlag wiederfinden.

1.4. Die Kommission legt auch nicht klar dar, warum ihr Vorschlag nicht mit einer Neuregelung der allgemeinen Produktsicherheit einhergeht, die sicherstellen würde, dass alle Produkte unabhängig von ihren Merkmalen aktuellen und wirksameren Vorschriften unterliegen.

1.5. Der EWSA ist im Übrigen der Auffassung, dass im hier behandelten Vorschlag eine Bestimmung vorgesehen werden sollte, um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Marktüberwachung zu verschärfen, insbesondere die Pflicht zur Übermittlung von (Quartals-) Berichten über die durchgeführten Maßnahmen und Kontrollen.

1.6. Der EWSA bekräftigt seine Forderung, in die allgemeinen Grundsätze im Zusammenhang mit der Marktüberwachung auch das Vorsorgeprinzip als zentrales Element bei Entscheidungen in den Fällen aufzunehmen, in denen zwar keine eindeutigen wissenschaftlichen Beweise dafür vorliegen, dass vom den betreffenden Produkten eine Gefahr ausgeht, es aber fundierte Hinweise darauf gibt, dass die Verbraucher oder die Umwelt nicht angemessen geschützt werden.

1.7. Angesichts der fehlenden Bezugnahme auf dieses Prinzip muss nach Ansicht des EWSA deutlich gemacht werden, dass die Beweislast immer bei den Wirtschaftsakteuren liegt, was bedeutet, dass diese nicht geltend machen können, dass die Behörden die fehlende Sicherheit oder andere vom Produkt ausgehende Gefahren nachweisen müssen.

1.8. Der EWSA hält es für vorrangig, dass nicht nur die Kommission zur regelmäßigen Berichterstattung über RAPEX verpflichtet werden sollte, sondern auch die Verbraucher und Unternehmen und ihre repräsentativen Organisationen Zugang zu mehr Informationen als den öffentlich verfügbaren erhalten.

1.9. Zudem muss diese Verordnung der Rechtsakt sein, der sämtliche Bestimmungen über das EU-System für den schnellen Informationsaustausch beinhaltet, einschließlich Definition, Kontaktstellen, Modalitäten und Verfahren für den Informationsaustausch, für die Teilnahme am System zugelassene externe Stellen (darunter Verbraucherorganisationen) und Vorschriften für die Meldung.

1.10. Darüber hinaus betont der EWSA, dass die gemeinsame europäische Zollstrategie gestärkt werden muss, um den Einsatz der materiellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung der in diesem Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen zu optimieren. Er empfiehlt zu diesem Zweck die Intensivierung der Amtshilfevereinbarungen mit allen Handelspartnern, u. a. im Rahmen der WTO oder der kürzlich ausgehandelten Partnerschaftsabkommen mit Japan und Kanada.

1.11. Er betont zudem die Notwendigkeit einer ambitionierten Politik, die eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch ermöglicht, sodass bei erheblichen unerwünschten Wirkungen der Verwendung von Produkten schneller gehandelt werden kann.

1.12. In Bezug auf die von der EU vorgenommene Bewertung der im Binnenmarkt kontrollierten Produkte, welche den Harmonisierungsrechtsvorschriften unterliegen, muss die Europäische Kommission nach Ansicht des EWSA unbeschadet der spezifischen Befugnisse der nationalen Behörden unbedingt befugt sein, die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des Harmonisierungsziels zu bewerten.

1.13. Überdies sollten nach Auffassung des EWSA der Aspekt der Marktüberwachung beim Verkauf von Waren über Online-Plattformen und eine Bewertung der neuen Risiken für Verbraucher, die Geräte mit Internetanbindung (Internet-connected devices) verwenden, in dem Vorschlag berücksichtigt werden.

1.14. Der EWSA spricht sich dafür aus, die Schaffung einer europaweiten Verletzungsdatenbank vorzusehen, die sich auf alle Arten von Verletzungen erstreckt und empfiehlt zu diesem Zweck eine Rechtsgrundlage aufzunehmen, wobei die Europäische Kommission die koordinierte Erfassung der Daten aus den Mitgliedstaaten sowie den reibungslosen Betrieb dieser Datenbank unterstützen sollte.

1.15. Der EWSA empfiehlt zu guter Letzt, dass die Kommission seine Empfehlungen zur Änderung bestimmter Artikel ihrer Vorschläge, wie sie im Abschnitt „Besondere Bemerkungen“ unterbreitet werden, berücksichtigen sollte.

2. Ziele des Binnenmarktpakets für Waren

2.1. Allgemeine Ziele

2.1.1. In der Mitteilung ⁽¹⁾, die das erste Element des Binnenmarktpakets für Waren ist, definiert die Kommission das übergeordnete Ziel dieser Initiative, nämlich dass sichergestellt werden sollte, dass „alle Beteiligten — die Öffentlichkeit, Arbeitnehmer, Verbraucher, Unternehmen und Behörden — ... in einem transparenten und fairen Umfeld, in dem die Vorschriften für alle gleichermaßen gelten, agieren und sichere Produkte erwerben können“.

2.1.2. Zu diesem Zweck müssen nach Ansicht der Kommission rasch zwei im Binnenmarkt für Waren fortbestehende strukturelle Schwächen beseitigt werden, damit dieser sein volles Potenzial entfalten und das in ihn gesetzte Vertrauen der Verbraucher, Unternehmen und Behörden rechtfertigen kann.

2.1.3. Die erste strukturelle Schwäche des Binnenmarkts für Waren steht im Zusammenhang mit der Durchsetzung EU-weit harmonisierter Produktsicherheitsvorschriften.

2.1.4. Die zweite strukturelle Schwäche hat damit zu tun, dass Produkte, die nicht oder nur teilweise unter EU-weit harmonisierte Produktsicherheitsvorschriften fallen, möglicherweise in einem Mitgliedstaat als sicher und im Einklang mit dem öffentlichen Interesse stehend betrachtet werden, in einem anderen aber auf Schwierigkeiten beim Marktzugang treffen.

2.1.5. Um diese beiden „Schwächen“ anzugehen, schlägt die Kommission zwei Gesetzgebungsinitiativen und einige ergänzende Maßnahmen vor.

2.1.5.1. Der erste Gesetzgebungsinitiative zielt auf die Stärkung der Einhaltung und Durchsetzung der EU-Produktvorschriften ab; mit der zweiten soll die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarkt modernisiert und vereinfacht werden.

2.1.5.2. Die ergänzenden Maßnahmen umfassen:

- a) einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft im Zeitraum 2014-2015 ⁽²⁾;
- b) einen Bericht über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ⁽³⁾.

2.2. Spezifische Ziele

2.2.1. Die spezifischen Ziele dieser Initiativen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>.

⁽²⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001).

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>.

a) *Vorschlag „Konformität“*

2.2.2. Die erste Gesetzgebungsinitiative — der Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte ⁽⁴⁾ (nachstehend Vorschlag „Konformität“) — zielt darauf ab, das Vertrauen in die Durchsetzung der EU-Vorschriften für Produkte zu stärken durch:

- a) intelligente Durchsetzung in einem Binnenmarkt ohne Grenzen;
- b) Durchsetzung an den Außengrenzen.

2.2.3. Die wichtigsten spezifischen Ziele des Vorschlags lauten:

- a) den vorhandenen Rahmen für Marktüberwachungstätigkeiten konsolidieren;
- b) gemeinsame Aktionen der Marktüberwachungsbehörden verschiedener Mitgliedstaaten fördern;
- c) den Informationsaustausch verbessern und die Koordination der Marktüberwachungsprogramme fördern;
- d) einen verstärkten Rechtsrahmen für Kontrollen von Produkten, die auf den europäischen Markt gelangen, sowie für eine verbesserte Kooperation zwischen den Marktüberwachungsbehörden und den Zollbehörden schaffen.

b) *Vorschlag „Anerkennung“*

2.2.4. Die zweite Gesetzgebungsinitiative — der Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind ⁽⁵⁾ (nachstehend Vorschlag „Anerkennung“) — zielt darauf ab, eine wirksame und effiziente Durchsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung zu garantieren durch:

- a) Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung;
- b) Stärkung der Zusammenarbeit und des Vertrauens;
- c) Gewährleistung des Funktionierens des Binnenmarktes für nicht harmonisierte Produkte.

2.2.5. Das spezifische Hauptziel dieses Vorschlags besteht darin, die Funktionsweise der gegenseitigen Anerkennung zu verbessern. Zu diesem Zweck werden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, um sicherzustellen, dass die bestehenden Rechte und Pflichten aufgrund des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung beachtet werden. Erreicht werden soll dies vor allem durch folgende Maßnahmen:

- a) Klärung des Geltungsbereichs der gegenseitigen Anerkennung, indem genau festgelegt wird, wann sie anzuwenden ist;
- b) Einführung einer Selbsterklärung, die den Nachweis darüber, dass ein Produkt bereits rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde, erleichtert, und eines Problemlösungssystems zur Bearbeitung von Entscheidungen zur Verweigerung oder Beschränkung des Marktzugangs;
- c) Verstärkung der Verwaltungszusammenarbeit und Einrichtung eines IT-Instruments zur Verbesserung von Kommunikation, Zusammenarbeit und Vertrauen zwischen den nationalen Behörden und damit zur Erleichterung des Funktionierens der gegenseitigen Anerkennung.

c) *Ergänzende Dokumente*

2.2.6. Die Kommission flankiert ihre Gesetzgebungsvorschläge mit zwei Berichten:

2.2.7. Dem Bericht der Kommission über die Funktionsweise der Richtlinie (EU) 2015/1535 (kurz: „Transparenzrichtlinie“) von 2014 bis 2015 ⁽⁶⁾, dessen wesentliche Schlussfolgerungen wie folgt lauten:

- a) Die Zweckmäßigkeit des Verfahrens in Bezug auf Transparenz, administrative Zusammenarbeit und die Vermeidung von technischen Hemmnissen auf dem Binnenmarkt hat sich bestätigt. Dies zeigt nicht zuletzt das große Interesse der beteiligten Akteure am Notifizierungsverfahren, mit dem festgestellt werden kann, in welchen Bereichen eine Harmonisierung auf EU Ebene denkbar sein könnte.
- b) Es wird jedoch anerkannt, dass die Anwendung des Verfahrens weiterhin verbesserungsfähig ist, und zwar in Bezug auf die Anzahl der Notifizierungen, die aus einigen Mitgliedstaaten eingehen, und hinsichtlich der Einhaltung der Notifizierungspflicht.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0796%3AFIN>.

⁽⁶⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001).

- c) Es wird die Ansicht vertreten, dass eine höhere Anzahl von Notifizierungen und eine aktivere Beteiligung der Mitgliedstaaten am Verfahren zur Vermeidung neuer technischer Hemmnisse und zur Ermittlung systemischer Probleme in den einzelnen Mitgliedstaaten und in der gesamten EU beitragen würden.
- d) Damit die Ziele der Richtlinie in vollem Umfang erreicht werden, wird als entscheidend eingeschätzt, dass die Informationsarbeit darüber weitergeht und die Umsetzung mit mehr Nachdruck betrieben wird und dabei verstärkt Folge- und Legislativmaßnahmen einbezogen werden.

2.2.8. Dem Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ⁽⁷⁾ über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten (kurz: „Konformitätsverordnung“) (COM(2017) 789 final), dessen wesentliche Empfehlungen wie folgt lauten:

- a) Benötigt werden zuverlässige, kompetente und korrekt arbeitende Konformitätsbewertungsstellen, die vor der Vermarktung überprüfen, ob die Produkte gewisse Normen erfüllen.
- b) Aus diesem Grund hat die EU ein Akkreditierungssystem für diese Konformitätsbewertungsstellen eingerichtet.
- c) Die Kommission bestätigt, dass die durch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ⁽⁸⁾ geschaffene Infrastruktur für die europäische Akkreditierung nicht nur für den Binnenmarkt, sondern auch für den internationalen Handel einen Mehrwert schaffen konnte.
- d) In dem Bericht wird bestätigt, dass die Akkreditierung breite Unterstützung seitens der europäischen Industrie und der mit Konformitätsbewertung befassten Kreise erfährt.
- e) Die Herausforderung besteht nun darin sicherzustellen, dass das gesamte Akkreditierungssystem stets auf dem neuesten Stand ist und mit gleichbleibender Stringenz umgesetzt wird.
- f) Dieser Bericht bestätigt zudem, dass den Unternehmen auch in stärkerem Maße bewusst ist, dass die zwischen 2013 und 2017 eingeführte CE-Kennzeichnung von Produkten im Binnenmarkt eine wichtige Rolle spielt.

d) *Nicht verbindliche Maßnahmen*

2.2.9. Schließlich stellt die Kommission fest, dass es noch Raum für nicht verbindliche Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens in den Binnenmarkt gibt, geht jedoch nicht näher darauf ein. In der einleitenden Mitteilung werden solche Maßnahmen genannt, wie der Einsatz der im Rahmen von SOLVIT vorhandenen Mechanismen oder die Einführung einer klaren und eindeutigen „Binnenmarktklausel“, Programme für die Ausbildung der Ausbilder zum Thema „gegenseitige Anerkennung“, Austausch von Beamten usw. (siehe Anhang der genannten Mitteilung).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Es ist zunächst einmal festzustellen, dass die Kommission eine großartige, notwendige, komplexe und wertvolle Arbeit geleistet hat, die es anzuerkennen gilt.

3.2. Allerdings erläutert sie nicht hinreichend den Sachstand in Bezug auf ihren Vorschlag für eine Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten aus dem Jahr 2013. Es ist nicht bekannt, ob diese Verordnung veröffentlicht wurde, deren Bestimmungen im vorliegenden Vorschlag offenbar zum Teil aufgegriffen oder abgewandelt wurden jedoch ohne Hinweis darauf, dass der frühere Vorschlag fallengelassen wurde.

3.2.1. Zudem hält es der EWSA für notwendig, den vorliegenden Vorschlag klar mit der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit zu verknüpfen, sodass sich sein Geltungsbereich auf alle (und nicht nur die im Anhang aufgeführten) Erzeugnisse erstreckt.

3.2.2. Nach Ansicht des EWSA wäre es äußerst wichtig gewesen, den Vorschlag mit einer Neuregelung der allgemeinen Produktsicherheit zu flankieren, um sicherzustellen, dass alle Produkte unabhängig von ihren Merkmalen aktuellen und wirksameren Vorschriften unterliegen.

3.2.3. Der EWSA ist nämlich nach wie vor der Auffassung, dass es derzeit im Bereich der Marktüberwachung einen Flickenteppich von Vorschriften mit vielen Überschneidungen gibt, was zu Verwirrung darüber führen kann, was die eigentlichen Überwachungsbestimmungen und was die Pflichten der Wirtschaftsakteure sind.

⁽⁷⁾ ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30.

⁽⁸⁾ ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30.

3.2.4. Der EWSA befürchtet, dass die Kommission, indem sie zwei Vorschläge mit vergleichbarem Inhalt, zugleich aber auch unterschiedlichen Elementen parallel zur Debatte stellt, keine zufriedenstellende Lösung für dieses Problem liefert.

3.3. Vor dem Hintergrund, dass gegenwärtig die Vorschläge des Pakets Produktsicherheit und Marktüberwachung diskutiert werden, vertritt der EWSA die Ansicht, dass im hier behandelten Vorschlag eine Bestimmung vorgesehen werden sollte, um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Marktüberwachung zu stärken, insbesondere die Pflicht zur Übermittlung von (Quartals-)Berichten über die durchgeführten Maßnahmen und Kontrollen, (einschließlich Statistiken und Entscheidungen) an die Kommission.

3.4. Darüber hinaus sollten die Überwachungsmaßnahmen der Behörden in Form von Tätigkeitsberichten oder auf ihren jeweiligen Internetportalen veröffentlicht werden.

3.5. Dagegen befürwortet der EWSA die Wahl der Rechtsgrundlagen für die vorliegenden Vorschläge und die Bewertungen zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit wie auch die Wahl der Rechtsinstrumente, die für die beabsichtigten Ziele am besten geeignet sind. Er bedauert lediglich die allzu große „Flexibilität“, die — trotz des Rückgriffs auf Verordnungen — in einer Reihe von Bestimmungen festzustellen ist. Dadurch erhalten die Mitgliedstaaten zu viel Ermessensspielraum und mangelt es an einer umfassenderen Kontrolle, die der EU durch bestimmte andere, nicht gewählte Optionen ermöglicht worden wäre.

3.6. Der EWSA fordert mit Nachdruck, in die allgemeinen Grundsätze im Zusammenhang mit der Marktüberwachung auch das Vorsorgeprinzip als zentrales Element bei Entscheidungen in Fällen aufzunehmen, in denen es Hinweise darauf gibt, dass die Verbraucher oder die Umwelt nicht geschützt werden, aber keine eindeutigen wissenschaftlichen Beweise dafür vorliegen, dass vom den betreffenden Produkt in dieser Hinsicht keinerlei Gefahr ausgeht.

3.6.1. Der EWSA kommt nicht umhin, die Kommission erneut dafür zu kritisieren, dass das Vorsorgeprinzip in keiner Form erwähnt wird. Dieses wird von den Behörden der Mitgliedstaaten bekanntlich regelmäßig im Rahmen des Risikomanagements angewendet und ist ein Grundprinzip für alle Stellen, die darüber zu entscheiden haben, ob ein Produkt vom Markt genommen wird oder nicht.

3.6.2. Angesichts der fehlenden Bezugnahme auf das Vorsorgeprinzip sollte nach Ansicht des EWSA gleichwohl deutlicher herausgearbeitet werden, dass die Beweislast immer bei den Wirtschaftsakteuren liegt, was bedeutet, dass diese nicht geltend machen können, dass die Behörden die fehlende Sicherheit oder andere vom Produkt ausgehende Gefahren nachweisen müssen.

3.7. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Mitgliedstaaten mindestens alle drei Jahre eine allgemeine Strategie für die Marktüberwachung festlegen müssen.

3.7.1. Der EWSA ist jedoch der Ansicht, dass die von den Behörden ergriffenen Maßnahmen von der Europäischen Kommission regelmäßig überwacht werden müssen.

3.8. Der EWSA misst einem RAPEX-Mechanismus (Schnellwarnsystem für gefährliche Verbraucherprodukte) für den koordinierten und wirksamen Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten größte Bedeutung bei, stellt jedoch fest, dass in den letzten Jahren bei Meldungen von gefährlichen Produkten durch Mitgliedstaaten an die Kommission normalerweise weder die Behörden noch die Kommission selbst die Verbraucher oder gar ihre repräsentativen Organisationen informiert haben, es sei denn, es wurden die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, insbesondere Rückrufaktionen, an denen sich die Verbraucher ja beteiligen müssen. Diese Feststellung gilt auch für die Fälle, in denen die Behörden eines Mitgliedstaats mit dem betroffenen Wirtschaftsakteur beschließen, das Produkt vom Markt zu nehmen, ohne die anderen Mitgliedstaaten davon unterrichten, wodurch oftmals das Vorsorgeprinzip unterlaufen wird.

3.8.1. Der EWSA unterstreicht zudem, dass dieser Mechanismus auch auf die Fälle abgestimmt werden muss, in denen das Produkt vernichtet werden muss, um so eine stärkere Integration und Information der Verbraucher über solche Fälle zu erreichen.

3.8.2. Unbeschadet der Wahrung des Grundsatzes der Vertraulichkeit und des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen sollte in diesem Sinne nach Ansicht des EWSA nicht nur die Kommission zur regelmäßigen Berichterstattung über RAPEX verpflichtet werden, sondern auch die Verbraucher und Unternehmen und ihre repräsentativen Organisationen Zugang zu mehr Informationen als den öffentlich verfügbaren erhalten. Es ist für die Verbraucher nämlich vielfach schwierig, Kenntnis davon zu erlangen, dass ein Produkt als unsicher eingestuft wurde, und dann entsprechend zu handeln.

3.8.3. Zudem muss diese Verordnung der Rechtsakt sein, der sämtliche Bestimmungen über das EU-System für den schnellen Informationsaustausch beinhaltet, einschließlich Definition, Kontaktstellen, Modalitäten und Verfahren für den Informationsaustausch, für die Teilnahme am System zugelassene externe Stellen (darunter Verbraucherorganisationen) und Vorschriften für die Meldung.

3.9. Darüber hinaus betont der EWSA wie bereits in früheren Stellungnahmen, dass die gemeinsame europäische Zollstrategie gestärkt werden muss, um den Einsatz der materiellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung der in diesem Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen zu optimieren. Dabei sollten auch die Möglichkeiten der neuen Technologien und der Innovation bei uneingeschränkter Gewährleistung des Schutzes der personenbezogenen Daten der Bürger und unter besonderer Berücksichtigung der KMU und der Verbraucher genutzt werden.

3.9.1. Der EWSA empfiehlt zu diesem Zweck die Intensivierung der Amtshilfevereinbarungen mit den Handelspartnern, u. a. im Rahmen der WTO oder der kürzlich ausgehandelten Partnerschaftsabkommen mit Japan und Kanada.

3.9.2. Der EWSA macht außerdem auf das Problem der Bekämpfung von Betrug, Produktpiraterie und Verfälschung aufmerksam, das erhebliche Auswirkungen auf die allgemeine Produktsicherheit, insbesondere im Zusammenhang mit den Einfuhren in die EU hat.

3.9.3. Er betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer ambitionierten Politik, die eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch ermöglicht, sodass bei erheblichen unerwünschten Wirkungen von Produkten schneller gehandelt werden kann. Dies ist notwendig angesichts der zahlenmäßigen Zunahme betrügerischer oder verfälschter Erzeugnisse und der begrenzten Ressourcen der Mitgliedstaaten für die Kontrolle dieses Phänomens, was zu einem erhöhten Risiko für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher führt.

3.9.4. Schließlich bekräftigt der EWSA seinen bereits in einer früheren Stellungnahme dargelegten Standpunkt, das „die Mitglieder und Beschäftigten der Überwachungsorgane und Zollbehörden ... jede Gewähr für ihre Ehrenhaftigkeit und Unabhängigkeit bieten und bei der Ausübung ihrer Aufgaben gegen Druck und eventuelle Bestechungsversuche geschützt sein [müssen]“⁽⁹⁾.

3.10. In Bezug auf die von der EU vorgenommene Bewertung der im Binnenmarkt kontrollierten Produkte, welche den Harmonisierungsrechtsvorschriften unterliegen, muss die Europäische Kommission nach Ansicht des EWSA unbeschadet der spezifischen Befugnisse der nationalen Behörden unbedingt berechtigt sein, die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des Harmonisierungsziels zu bewerten und dadurch eine Rechtsunsicherheit zu verhindern, die den freien Warenverkehr sicherer Produkte gefährden könnte.

3.11. Wie er bereits in einer früheren Stellungnahme festgestellt hat, setzt sich der EWSA außerdem dafür ein, Bestimmungen für die Schaffung einer europaweiten Verletzungsdatenbank aufzunehmen, die sich auf alle Arten von Verletzungen erstreckt. Diese soll:

- a) den Marktüberwachungsbehörden fundiertere Entscheidungen im Zusammenhang mit der Risikobewertung ermöglichen;
- b) eine Grundlage für Präventivmaßnahmen und für Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit schaffen und den Normungsfachleuten die Entwicklung besserer Produktnormen gestatten;
- c) den Herstellern die Anpassung der Entwicklung neuer Produkte an Sicherheitsaspekte erleichtern;
- d) zur Bewertung der Wirksamkeit von Präventivmaßnahmen und zur Festlegung von Prioritäten für die Politikgestaltung dienen.

3.12. In diesem Zusammenhang schlägt er vor, eine Rechtsgrundlage für eine europäische Verletzungsdatenbank zu schaffen, wobei die Europäische Kommission die koordinierte Erfassung der Daten aus den Mitgliedstaaten sowie den reibungslosen Betrieb dieser Datenbank unterstützt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Vorschlag „Konformität“ (COM(2017) 795 final)

4.1.1. Artikel 1

4.1.1.1. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass neben dem Schutz von Gesundheit und Sicherheit auch der Umweltschutz und öffentliche Interessen genannt werden.

⁽⁹⁾ ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 86, Ziffer 1.6.

4.1.2. Artikel 5

4.1.2.1. Der EWSA spricht sich bei den meisten Konsumgütern gegen Konformitätserklärungen aus, da diese im Allgemeinen einseitige Erklärungen des Herstellers sind, dass das Produkt den EU-Rechtsvorschriften über Produktsicherheit entspricht. Diese Erklärungen stiften häufig Verwirrung, wobei Herkunft und Zulassung des Produkts miteinander verwechselt werden.

4.1.2.2. Vor kurzem haben mehrere Verbraucherschutzorganisationen eine Reihe von Bedenken zu diesen Konformitätssystemen vorgebracht — die gleichen Bedenken, die seinerzeit in Bezug „CE-Kennzeichnung“ auftraten. Diesbezüglich fordert der EWSA, diese Konformitätserklärung auf der betreffenden Website einzustellen, und zwar auf der Seite mit der technischen Produktdokumentation. Die Konformitätserklärung darf daher für den Empfänger weder verwirrend noch irreführend sein.

4.1.3. Artikel 10 und 14

4.1.3.1. Der EWSA begrüßt, dass der vorliegende Vorschlag auf die Schaffung eines kohärenten Systems der Marktüberwachung in den einzelnen Mitgliedstaaten abzielt. Der Vorschlag enthält zwar Vorschriften über die Verpflichtungen, Befugnisse und die Organisation der Marktüberwachung, aber keinerlei Aussagen über die Kapazitäten und den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten in Bezug auf die technischen, personellen und finanziellen Ressourcen, was zu Unstimmigkeiten in der Produktüberwachung in der Europäischen Union führen kann.

4.1.3.2. Unbeschadet der den Behörden übertragenen Befugnisse werden nach Ansicht des EWSA nur wenige Verpflichtungen, aber viele Vorrechte für sie festgelegt, so z. B. die Befugnis, die Nutzer in ihrem Gebiet innerhalb einer angemessenen Frist über die als gefährlich eingestuft Produkte zu informieren.

4.1.4. Artikel 18

4.1.4.1. Der EWSA weiß nicht, warum die Kommission in diesem Artikel die bereits 2013 vorgeschlagenen Bestimmungen — Auflistung von Kriterien für die Entscheidungen der Behörden sowie alle Folgemaßnahmen wie die Verpflichtungen für die Wirtschaftsakteure und spätere Maßnahmen der Behörden — unerwähnt lässt. Es bleibt nämlich für die Wirtschaftsakteure unklar, ob Meldungen an RAPEX Folgemaßnahmen mit sich bringen und ob die Wirtschaftsakteure die betreffenden Produkte tatsächlich vom Markt nehmen.

4.1.4.2. In Bezug auf das Verfahren für den Rückruf von Produkten misst der EWSA den den Verbrauchern zur Verfügung gestellten Informationen größte Bedeutung bei. Deshalb unterstreicht er, dass diese Informationen klar angegeben und die Behörden zu ihrer Veröffentlichung verpflichtet sein müssen. Darüber hinaus muss auch das Verfahren für die Bekanntmachung von Rückrufen geregelt werden, um sicherzustellen, dass die Verbraucher Informationen über den Rückruf nicht mit einer Werbebotschaft für das Produkt verwechseln.

4.1.5. Artikel 26

4.1.5.1. Der EWSA hält es für grundlegend, in dem Artikel ausdrücklich eine Bestimmung vorzusehen, wonach die Behörden der Mitgliedstaaten über die erforderlichen Befugnisse und Ressourcen zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Bezug auf die physischen Kontrollen und Laborprüfungen verfügen müssen.

4.1.6. Artikel 27

4.1.6.1. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass es unbeschadet der angeführten Bestimmungen eine allgemeine Klausel geben sollte, wonach die Marktüberwachungsbehörden von den für die Kontrollen an den Außengrenzen zuständigen Behörden verlangen können, dass diese das Inverkehrbringen von Produkten verhindern, mit denen ein nachweisliches Risiko für Gesundheit, Sicherheit, Umwelt oder andere öffentliche Interessen verbunden ist.

4.1.7. Artikel 32

4.1.7.1. Der EWSA betont, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere die Verbraucherschutzverbände, in dieses Netz einbezogen werden müssen, um mehr Transparenz bezüglich der Ergebnisse der Mitgliedstaaten bei der Marktüberwachung zu gewährleisten.

4.1.8. Artikel 61

4.1.8.1. Der EWSA begrüßt, dass im Vorschlag ein gesonderter Artikel über die Sanktionen enthalten ist, die gegenüber den Wirtschaftsakteuren abschreckend wirken sollen, damit sie keine gefährlichen Produkte auf den Markt bringen.

4.1.8.2. Der EWSA befürwortet deshalb insbesondere Artikel 61 Absatz 3, wonach der Betrag der Sanktionen bei wiederholten Verstößen angehoben werden kann.

4.2. Vorschlag „Anerkennung“ (COM(2017) 796 final)

4.2.1. Artikel 4

4.2.1.1. Der EWSA äußert Zweifel an der Wirksamkeit dieses Grundsatzes, insbesondere in Bezug auf Artikel 4 Absatz 3, in dem festgelegt ist, dass die Wirtschaftsakteure für die Abgabe dieser Erklärung verantwortlich sind. Denn für die Verbraucher könnte diese Bestimmung die gleiche Wirkung wie die CE-Kennzeichnung haben, mit der zu keinem Zeitpunkt verhindert werden konnte, dass gefährliche Produkte ungeachtet einer entsprechenden Erklärung auf dem Binnenmarkt in Verkehr gebracht wurden.

4.2.1.2. Legt der Wirtschaftsakteur die entsprechende Erklärung nicht vor, sollte nach Auffassung des EWSA — unbeschadet von Artikel 4 Absatz 8 — eine angemessene Frist festgelegt werden, damit die Behörden die Informationen über die Konformität überprüfen können.

4.2.2. Artikel 5

4.2.2.1. Der EWSA bekräftigt seinen Standpunkt, dass das Vorsorgeprinzip als Kriterium für die Prüfung der Produkte aufgenommen werden muss, was insbesondere für Absatz 5 dieses Artikels gilt.

4.2.3. Artikel 6

4.2.3.1. Im Hinblick auf die Rechte der Verbraucher, insbesondere den Schutz der Gesundheit, Sicherheit und Schutz der Umwelt und des öffentlichen Interesses teilt der EWSA nicht die in diesem Artikel enthaltene Sicherheitsannahme. Er ist der Ansicht, dass das Produkt, auch wenn die Prüfung gemäß Artikel 5 erfolgt ist, so lange nicht in Verkehr gebracht werden darf, bis eine endgültige Entscheidung durch die zuständige Behörde des Mitgliedstaats ergangen ist.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung von Gesundheitstechnologien und zur Änderung der Richtlinie 2011/24/EU“

(COM(2018) 51 final — 2018/0018 (COD))

(2018/C 283/04)

Berichterstatte r: **Dimitris DIMITRIADIS**

Befassung	Europäisches Parlament, 8.2.2018 Rat, 26.2.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Beschluss des Präsidiums	5.12.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	172/2/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die nachhaltige EU-weite Zusammenarbeit bei der Bewertung von Gesundheitstechnologien (HTA) sicherstellen soll, dass alle Mitgliedstaaten von einer höheren Effizienz profitieren können, was den Mehrwert vergrößert.

1.2. Der EWSA hält die Entscheidung der Kommission für richtig, die Rechtsform der Verordnung zu wählen, denn so wird eine direktere und tiefergehende Zusammenarbeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten gewährleistet.

1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag für eine Verordnung vollkommen im Einklang mit den übergeordneten Zielen der EU wie einem reibungslos funktionierenden Binnenmarkt, tragfähigen Gesundheitssystemen sowie einer ehrgeizigen Forschungs- und Innovationsagenda steht.

1.4. Der EWSA stimmt der Feststellung zu, dass die Gesundheitsausgaben in den nächsten Jahren unter anderem infolge der Bevölkerungsalterung in Europa, der Zunahme chronischer Krankheiten und des Einsatzes komplizierter neuer Technologien steigen werden, und das bei zunehmenden Haushaltszwängen in den Mitgliedstaaten.

1.5. Der EWSA unterstützt steuerliche Anreize in einigen Ländern sowie eine mögliche Anhebung der Obergrenzen der De-minimis-Regelung für staatliche Beihilfen, doch sollte dies auch künftig im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen.

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass öffentliche Mittel von großer Bedeutung für die HTA sind, und dies könnte durch Vereinheitlichung und Vermeidung von Doppelarbeit gewiss noch verstärkt werden.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten einschlägige Ideen und Initiativen von Start-ups unterstützen und finanzieren sollten.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie den in dieser Branche tätigen Unternehmen der Sozialwirtschaft insofern zugutekommen wird, als der gegenwärtige Verwaltungsaufwand und die Compliance-Kosten reduziert werden, die damit zusammenhängen, dass unterschiedliche Dossiers eingereicht werden müssen, um den unterschiedlichen Anforderungen der Mitgliedstaaten an die Bewertung von Gesundheitstechnologien zu genügen. Allerdings kritisiert er, dass keine konkreten Bestimmungen für diese Gruppe von Unternehmen vorgesehen sind.

1.9. Der EWSA schlägt vor, dass in der Verordnung Bezug auf Präventivmaßnahmen genommen wird, etwa die Unterstützung der Krankenhäuser bei der Kontrolle, Prävention und Eindämmung von Krankenhausinfektionen, und regt an, ihren Geltungsbereich entsprechend zu erweitern bzw. um diese Punkte zu ergänzen.

2. Hintergrund

2.1. Der Vorschlag für eine Verordnung ist das Ergebnis der mehr als zwanzigjährigen freiwilligen Zusammenarbeit im Bereich der Bewertung von Gesundheitstechnologien (HTA). Nach der Annahme der Richtlinie über die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung ⁽¹⁾ (2011/24/EU) im Jahr 2013 wurde auf EU-Ebene ein freiwilliges HTA-Netzwerk bestehend aus nationalen Akteuren und HTA-Stellen eingerichtet, um für die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit auf Unionsebene strategische und politische Leitlinien bereitzustellen.

2.2. Ergänzt wurde dies durch drei aufeinanderfolgende Gemeinsame Aktionen ⁽²⁾ zu HTA, was der Kommission und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bot, eine solide Wissensbasis über die Methoden und den Austausch von Informationen im Zusammenhang mit der Bewertung von Gesundheitstechnologien aufzubauen.

2.3. Die nachhaltige EU-weite Zusammenarbeit bei der Bewertung von Gesundheitstechnologien soll sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten von einer höheren Effizienz profitieren können, was den Mehrwert vergrößert. Die verstärkte EU-weite Zusammenarbeit in diesem Bereich findet breite Unterstützung bei den Akteuren, denen daran gelegen ist, dass Patienten rechtzeitig Zugang zu innovativen Therapien, Medikamenten und Gesundheitsprodukten haben, sofern diese einen zusätzlichen Nutzen aufweisen. Dies zeugt davon, dass die EU nicht nur eine Wirtschaftsunion ist, sondern eine Union, in der es zuallererst um den Menschen geht. Die Interessenträger und die Bürger, die an der von der Kommission eingeleiteten öffentlichen Konsultation teilgenommen haben, haben in beeindruckendem Ausmaß ihre Zustimmung bekundet: Fast alle Teilnehmer (98 %) halten die Bewertung von Gesundheitstechnologien für sinnvoll, und 87 % stimmen der Aussage zu, dass die diesbezügliche EU-weite Zusammenarbeit auch nach 2020 fortgesetzt werden sollte ⁽³⁾.

3. Probleme und Lücken, die mit dem Vorschlag beseitigt werden sollen

3.1. Der EWSA teilt die nach einer umfassenden Konsultation getroffene Feststellung, dass der Zugang zum Markt innovativer Technologien bis heute behindert bzw. verzerrt wird, was auf die in der gesamten EU existierenden Unterschiede zwischen den nationalen bzw. regionalen Verwaltungsverfahren und -methoden und Anforderungen an die Bewertung von Gesundheitstechnologien, die von verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften und -praktiken bestimmt werden, zurückzuführen ist. Deshalb sah sich die Kommission gezwungen, einen Vorschlag für eine Verordnung vorzulegen, der ihr die am besten geeignete Form der Gesetzgebungsinitiative schien.

3.2. Der EWSA schließt sich ebenfalls der Feststellung an, dass die derzeitige Situation auch zu mangelnder unternehmerischer Planungssicherheit und höheren Kosten für Industrie und KMU sowie zu Verzögerungen beim Zugang zu neuen Technologien führt und sich negativ auf die Innovation auswirkt. Als Beispiel für den derzeitigen Mangel an Harmonisierung ließe sich auf das Dokument des Instituts für Wettbewerbsfähigkeit (I-Com Institute for Competitiveness) ⁽⁴⁾ verweisen, in dem auf Seite 49 auf Feststellungen des Europäischen Verbraucherverbands (BEUC) verwiesen wird. Demnach machten einige HTA-Gremien ihre Bewertungen öffentlich zugänglich, entweder sofort oder auf Anfrage, andere betrachteten sie hingegen als vertraulich. Darüber hinaus würden Beobachtungsstudien zur Ermittlung des therapeutischen Werts eines Arzneimittels von einigen Gremien akzeptiert, von anderen hingegen abgelehnt. Dies sei von Bedeutung, da nach Aussage des BEUC in der vorhandenen Fachliteratur gezeigt werde, dass diese Daten weniger aussagekräftig seien als Daten aus randomisierten Studien und Wirksamkeitsprofilen von Arzneimitteln. Zwar beeinträchtigten diese Unterschiede nicht direkt die Arbeit des BEUC, doch könnten sie zu Doppelarbeit und hohen Kosten für die Mitgliedstaaten führen. Es sei deshalb wichtig, die Verbraucher für die Bedeutung von HTA zu sensibilisieren und Patienten und Endnutzer stärker einzubeziehen. Schließlich sei der BEUC der Auffassung, dass gemeinsame umfassende Bewertungen der Gesundheitstechnologien sehr nützlich sein könnten, jedoch an die jeweiligen nationalen Bedingungen des Gesundheitswesens angepasst werden sollten. Wie sich in der jahrzehntelangen EU-weiten Zusammenarbeit bei HTA-Projekten gezeigt hat, wurden diese Fragen mit dem bisherigen, rein fakultativen Ansatz der gemeinsamen Arbeiten nicht ausreichend gelöst.

3.3. Die derzeitige unionsweite Zusammenarbeit auf der Grundlage von HTA-Projekten leidet auch unter mangelnder Nachhaltigkeit, da die Finanzierung nur für eine kurze Dauer erfolgt und in jedem Haushaltszyklus gesichert und neu ausgehandelt werden muss. Zwar hat die laufende Zusammenarbeit — die Gemeinsamen Aktionen und das HTA-Netzwerk — die Vorzüge einer Zusammenarbeit auf EU-Ebene vor Augen geführt, was die Einrichtung eines professionellen Netzwerks, die Instrumente und Methoden für die Zusammenarbeit sowie die Erprobung gemeinsamer Bewertungen angeht, doch konnte mit diesem Kooperationsmodell weder die Fragmentierung der einzelstaatlichen Systeme noch die unnötige Doppelarbeit beseitigt werden ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung (ABl. L 88 vom 4.4.2011).

⁽²⁾ EUnetHTA Gemeinsame Aktion 1, 2010-2012, EUnetHTA Gemeinsame Aktion 2, 2012-2015 und EUnetHTA Gemeinsame Aktion 3, 2016-2019. Siehe: <http://www.eunetha.eu/>.

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_de.htm.

⁽⁴⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>.

⁽⁵⁾ <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>.

3.4. Da sich die Verlässlichkeit jedes neuen Verfahrens an den Grundsätzen der unabhängigen und freien Meinungsäußerung der Teilnehmer messen lassen muss, und zwar ausschließlich auf der Grundlage wissenschaftlicher, ethischer und moralischer Kriterien sowie der Unparteilichkeit, können die Ziele dieser Initiative durch eine verstärkte unionsweite Zusammenarbeit im Bereich der Bewertung von Gesundheitstechnologien gemäß diesen Kriterien in ausreichendem Maße erreicht werden. Mit dieser Initiative werden die aktuelle Fragmentierung der nationalen HTA-Systeme (abweichende Verfahren und Methoden, die den Marktzugang beeinflussen) grundlegend angegangen und zugleich die Zusammenarbeit auch auf anderen Ebenen, die für die Bewertung von Gesundheitstechnologien von Bedeutung sind, gestärkt. So müssen etwa in den Ländern, in denen es Probleme infolge des Fehlens von Krankheitsregistern gibt, die nationalen Aktionspläne für alle Krankheiten in Kraft treten, sodass die Tätigkeit der nationalen Gesundheitsministerien unter Berücksichtigung der bewährten Praxis anderer europäischer Länder beschleunigt wird. Bei diesem Konzept werden gesellschaftliche Werte und Prioritäten in die wissenschaftliche Entscheidungsfindung einbezogen.

3.5. Der EWSA betont, dass die technologische Innovation im Bereich der Gesundheit auch für die Pflege auf kommunaler Ebene außerhalb von Krankenhäusern anerkannt werden muss. Die Alterung der Bevölkerung⁽⁶⁾ sowie die Zunahme der Zahl chronisch kranker und pflegebedürftiger Menschen erfordern eine Spezialisierung und den effizienteren Einsatz der Technologien und Behandlungsverfahren für die häusliche Pflege. Deshalb müssen spezielle HTA-Programme aufgelegt werden, um die häusliche Versorgung und Pflege zu verbessern, nicht nur durch den Einsatz neuer Technologien und der Telemedizin, sondern auch durch die generelle Erhöhung der Qualität der professionellen Pflegeleistungen.

3.6. In diesem Zusammenhang betont der EWSA, wie häufig der Bereich der Gesundheitsfürsorge der Unionsbürger weiterentwickelt wurde und dass dies das Tätigkeitsfeld innovativer Unternehmen der Sozialwirtschaft ist, deren Beitrag anerkannt und stärker genutzt werden sollte.

4. Was soll mit dem Vorschlag erreicht werden?

4.1. Die vorgeschlagene EU-Verordnung über die Bewertung von Gesundheitstechnologien soll dazu beitragen, den Patienten in Europa innovative Gesundheitstechnologien zur Verfügung zu stellen, die verfügbaren Mittel besser auszuschöpfen und die Planungssicherheit für Unternehmen zu verbessern.

4.2. Der EWSA hält die Entscheidung der Kommission für richtig, die Rechtsform der Verordnung zu wählen, denn so wird eine direktere und tiefergehende Zusammenarbeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten gewährleistet. Die obligatorische Berücksichtigung gemeinsamer klinischer Bewertungen, sofern die jeweilige Technologie einer solchen Bewertung unterzogen wurde, gewährleistet jedoch nicht, dass den Mitgliedstaaten eine geeignete HTA vorliegt, die für die Entscheidungsfindung herangezogen werden kann. Bei bestimmten Arten von HTA sollte die Zusammenarbeit möglicherweise freiwillig bleiben, wie in Artikel 19 vorgesehen. Da die Vorgabe, eine solche HTA innerhalb einer bestimmten Frist vorzulegen, die Gefahr birgt, dass ihre Qualität leidet, muss Artikel 29 des Verordnungsvorschlags über die Evaluierung und Überwachung angewandt werden.

4.3. Der Vorschlag für eine Verordnung soll zudem sicherstellen, dass die bei der Bewertung von Gesundheitstechnologien angewandten Methoden und Verfahren EU-weit berechenbarer sind und im Falle gemeinsamer klinischer Bewertungen solche Bewertungen nicht auf nationaler Ebene wiederholt und damit Doppelarbeit und Diskrepanzen vermieden werden. Wie im Bericht über die Folgenabschätzung näher ausgeführt wird, gilt als bevorzugte Option diejenige, welche die beste Kombination aus Effektivität und Effizienz bei der Verfolgung der strategischen Ziele bietet und bei der gleichzeitig die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Mit ihr lassen sich die Binnenmarktziele bestmöglich umsetzen, indem sie die Angleichung von Verfahren und Methoden fördert, der wiederholten Durchführung (beispielsweise klinischer Bewertungen) und damit der Gefahr divergierender Ergebnisse entgegenwirkt und auf diese Weise zu einer verbesserten Verfügbarkeit innovativer Gesundheitstechnologien für den Patienten beiträgt. Da jedoch der Zugang zu den Technologien und ihr Einsatz nicht in allen Mitgliedstaaten gleich sind, unterscheidet sich auch der Bedarf an HTA, vor allem hinsichtlich der Versorgungsstandards. Das Fehlen eines direkten Vergleichs bzw. die Verwendung zwischengelagerter Kriterien bei den klinischen Tests, die für die Marktzulassung durchgeführt werden, machen solche ergänzenden Untersuchungen umso dringender erforderlich. Die obligatorische Verwendung der gemeinsamen HTA ist also möglicherweise nicht in allen Fällen praktikabel, und der Grundsatz der freiwilligen Anwendung sollte möglicherweise, wie bereits dargelegt, für bestimmte Arten von HTA weiterhin gelten. Es ist deshalb wichtig, zu präzisieren, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 34 eine klinische Bewertung unter Rückgriff auf andere Möglichkeiten als auf die Bestimmungen in Kapitel III dieser Verordnung durchführen können, damit sichergestellt ist, dass die Mitgliedstaaten auch künftig die Möglichkeit haben, erforderlichenfalls maßgeschneiderte zusätzliche Bewertungen durchzuführen.

4.4. Der EWSA teilt die Auffassung, dass der Vorschlag für eine Verordnung einen tragfähigen Rahmen bietet, in dem die Mitgliedstaaten Fachwissen bündeln, ihre Entscheidungen in höherem Maße durch eine evidenzbasierte Grundlage stützen können und Unterstützung bei ihren Bemühungen erfahren, die Tragfähigkeit ihrer nationalen Gesundheitssysteme sicherzustellen. Die bevorzugte Option ist daneben auch insofern kosteneffizient, als die Kosten mehr als aufgewogen

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf.

werden durch Einsparungen für Mitgliedstaaten, Industrie und KMU, die durch die Bündelung von Ressourcen, die Vermeidung von Doppelarbeit und eine höhere unternehmerische Planungssicherheit entstehen. Der Vorschlag enthält Bestimmungen über die Nutzung gemeinsamer Werkzeuge, Methoden und Verfahren für die Bewertung von Gesundheitstechnologien in der gesamten EU, und es werden vier Grundpfeiler für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf Unionsebene festgelegt:

4.4.1. **Gemeinsame klinische Bewertungen** vor allem der innovativsten und potenziell nützlichsten Gesundheitstechnologien mit größtmöglichem Mehrwert für die EU.

4.4.2. **Gemeinsame wissenschaftliche Konsultationen**, bei denen die Entwickler von Gesundheitstechnologien den Rat von HTA-Stellen in Bezug auf die Daten und das Belegmaterial einholen können, deren Vorlage für eine Bewertung von Gesundheitstechnologien vermutlich verlangt werden wird.

4.4.3. Die **Ermittlung neu entstehender Gesundheitstechnologien**, damit sichergestellt ist, dass die für Patienten und Gesundheitssysteme vielversprechendsten Gesundheitstechnologien früh entdeckt und Gegenstand der Zusammenarbeit werden.

4.4.4. **Freiwillige Mitarbeit** in Bereichen, die nicht der obligatorischen Zusammenarbeit unterliegen, etwa bei anderen Gesundheitstechnologien als Medikamenten und Medizinprodukten (z. B. chirurgische Verfahren) bzw. wirtschaftlichen Aspekten der Gesundheitstechnologie.

5. Welche legislativen und nichtlegislativen Optionen wurden geprüft? Gibt es eine bevorzugte Option?

5.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag für eine Verordnung vollkommen im Einklang mit den übergeordneten Zielen der EU wie einem reibungslos funktionierenden Binnenmarkt, tragfähigen Gesundheitssystemen sowie einer ehrgeizigen Forschungs- und Innovationsagenda steht.

5.1.1. Über die Kohärenz mit diesen strategischen Zielsetzungen der EU hinaus steht der Vorschlag auch im Einklang mit den bestehenden EU-Rechtsvorschriften für Arzneimittel und Medizinprodukte⁽⁷⁾ und ergänzt diese. Während etwa der regulatorische Prozess und das HTA-Verfahren weiterhin klar getrennt bleiben, da sie unterschiedlichen Zielen dienen, bieten sich Gelegenheiten zur Schaffung von Synergien durch einen wechselseitigen Austausch von Informationen und eine bessere Abstimmung der zeitlichen Abläufe der Verfahren zwischen den vorgeschlagenen gemeinsamen klinischen Bewertungen und der zentralisierten Genehmigung für das Inverkehrbringen von Arzneimitteln⁽⁸⁾.

5.2. Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag ist Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

5.2.1. Gemäß Artikel 114 AEUV können Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten erlassen werden, sofern diese für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sind und zugleich ein hohes Maß an Gesundheitsschutz gewährleisten.

5.2.2. Artikel 114 AEUV bietet zudem eine geeignete rechtliche Grundlage für die Zielsetzungen des Vorschlags, insbesondere die Beseitigung einiger der bestehenden Divergenzen auf dem Binnenmarkt für Gesundheitstechnologien, die auf verfahrenstechnische und methodische Unterschiede bei den in den Mitgliedstaaten durchgeführten klinischen Bewertungen sowie auf die beträchtliche Zahl an Doppelbewertungen innerhalb der EU zurückgehen.

5.2.3. Bei der Ausarbeitung des Vorschlags wurde im Einklang mit Artikel 114 Absatz 3 AEUV einem hohen Gesundheitsschutz Rechnung getragen, wodurch sich die Verfügbarkeit innovativer Gesundheitstechnologien für die Patienten in der EU verbessern dürfte.

5.3. Jeder Legislativvorschlag muss auch im Einklang mit Artikel 168 Absatz 7 AEUV stehen, wonach die Union die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Gesundheitspolitik sowie für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung respektiert. Dies umfasst auch die Festlegung der Preise und Vergütungen, die nicht in den Anwendungsbereich dieser Initiative fallen.

5.3.1. Zwar ist klar, dass die Mitgliedstaaten auch künftig für die Bewertung nichtklinischer (etwa wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ethischer) Aspekte von Gesundheitstechnologien sowie für die Festlegung der Preise und der Kostenerstattung zuständig sind, doch schlägt der EWSA vor, im Interesse der Transparenz und des Zugangs aller Bürger die

⁽⁷⁾ Die diesbezüglichen Rechtsvorschriften umfassen die Richtlinie 2001/83/EG, die Verordnung (EG) Nr. 726/2004, die Verordnung (EU) Nr. 536/2014, die Verordnung (EU) 2017/745 und die Verordnung (EU) 2017/746.

⁽⁸⁾ Hierzu ist anzumerken, dass der Bedarf an höheren Synergien von den Mitgliedstaaten im „HTA Network Reflection Paper on „Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals“ sowie von EUnetHTA und EMA in deren gemeinsamem „Report on the implementation of the EMA-EUnetHTA three-year work plan 2012-2015“ anerkannt worden ist.

Möglichkeit einer gemeinsamen unionsweiten Preispolitik für Arzneimittel, Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika im Allgemeinen, **insbesondere für solche, die Gegenstand einer HTA waren**, zu prüfen und zum Gegenstand einer gesonderten Untersuchung zu machen, um den Unionsbürgern einen besseren Zugang zu sichern und Parallelexporte bzw. -importe, die ausschließlich aus Preisgründen erfolgen, zu vermeiden. So würde auch die Arbeit der entsprechenden nationalen Ausschüsse für das Register bzw. die Beobachtungsstelle für zulässige Höchstpreise, die in bestimmten Mitgliedstaaten, insbesondere für Medizinprodukte, existieren, effektiv gefördert.

5.4. Zwar heißt es in der Begründung: „Der Begriff ‚Gesundheitstechnologie‘ ist dabei in einem umfassenden Sinne zu verstehen und umfasst Arzneimittel, Medizinprodukte, medizinische und chirurgische Verfahren sowie Maßnahmen zur Prävention von Krankheiten oder in der Gesundheitsversorgung angewandte Diagnose- und Behandlungsverfahren“, doch beschränken sich die gemeinsamen klinischen Bewertungen im Anwendungsbereich auf: Arzneimittel, die das zentralisierte Zulassungsverfahren durchlaufen, neue Wirkstoffe und bestehende Produkte, für die die Zulassung auf eine neue therapeutische Indikation erweitert wird, sowie bestimmte Klassen von Medizinprodukten und In-vitro-Diagnostika, für die die gemäß den Verordnungen (EU) 2017/745 und (EU) 2017/746 eingerichteten Expertengremien ihr Gutachten oder ihre Standpunkte vorgelegt haben und die von der gemäß dieser Verordnung eingerichteten Koordinierungsgruppe ausgewählt worden sind.

5.5. Zur Vorbeugung degenerativer Erkrankungen sowie zur Verringerung unnötiger Krankenhausaufenthalte von älteren und pflegebedürftigen Menschen müssen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Behandlung und Unterstützung und damit zur Verbesserung der Sicherheit und des Wohlergebens der Patienten ergriffen werden.

5.5.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass auch Präventivmaßnahmen, etwa die Unterstützung der Krankenhäuser bei der Kontrolle, Prävention und Eindämmung von Krankenhausinfektionen, Erwähnung finden sollten und dass der Anwendungsbereich der Verordnung auch auf diese Maßnahmen erweitert bzw. darum ergänzt werden sollte. Jährlich sterben etwa 37 000 Menschen in Europa an Krankenhausinfektionen⁽⁹⁾, und obwohl es dringend geboten ist, die Sicherheit der Patienten und die Qualität der erbrachten Gesundheitsleistungen zu verbessern, vor allem im Hinblick auf die Prävention von Krankenhausinfektionen und die rationelle Verwendung von Antibiotika, behandeln die bisher durchgeführten Untersuchungen nur die nationale Ebene und weisen all jene Mängel auf, denen mit dem vorliegenden Vorschlag abgeholfen werden soll.

6. Wie viel kostet die bevorzugte Option?

6.1. Nach Auffassung des EWSA ist die bevorzugte Option insofern kosteneffizient, als die Kosten mehr als aufgewogen werden durch Einsparungen⁽¹⁰⁾ für Mitgliedstaaten und Industrie, die durch die Bündelung von Ressourcen, die Vermeidung von Doppelarbeit und eine höhere unternehmerische Planungssicherheit entstehen.

Um zu gewährleisten, dass für die gemeinsamen Arbeiten, die nach diesem Verordnungsvorschlag vorgesehen sind, ausreichend Ressourcen bereitstehen⁽¹¹⁾, sollte die Union auch nach Auffassung des EWSA ausreichend Finanzmittel für die gemeinsamen Arbeiten und die freiwillige Zusammenarbeit bereitstellen wie auch für den Unterstützungsrahmen, der diese Tätigkeiten flankieren soll. Die Finanzierung sollte die Kosten der Erstellung der Berichte über die gemeinsamen klinischen Bewertungen und die gemeinsamen wissenschaftlichen Konsultationen umfassen. Die Mitgliedstaaten sollten auch die Möglichkeit haben, zur Unterstützung des Sekretariats der Koordinierungsgruppe nationale Experten zur Kommission abzuordnen, wie in Artikel 3 vorgesehen.

6.2. Die Kosten der Kontrollen sind in den Kosten enthalten, die für die Ausübung der Tätigkeiten zur Ermittlung neu entstehender, auf EU-Ebene zu bewertender Technologien und die gemeinsamen klinischen Bewertungen zugeordnet sind. Die Zusammenarbeit mit den maßgeblichen Gremien für Arzneimittel und Medizinprodukte wird das Risiko von Fehlern bei der Ausarbeitung des Arbeitsprogramms der Koordinierungsgruppe minimieren. Die Kommission weist auch darauf hin, dass die Koordinierungsgruppe aus nationalen Vertretern der HTA-Gremien und ihre Untergruppen aus Experten, die Bewertungen vornehmen, bestehen sollten. Vorgesehen sind zudem Schulungen der nationalen HTA-Gremien, damit auch die Mitgliedstaaten mit weniger Erfahrungen die Anforderungen der Bewertungen erfüllen, auch wenn dies in dem Vorschlag nicht ausdrücklich erwähnt wird.

⁽⁹⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>.

⁽¹⁰⁾ Die Einsparungen im Zusammenhang mit den gemeinsamen klinischen Bewertungen (Relative Effectiveness Assessments, REA) könnten bis zu 2 670 000 EUR pro Jahr betragen.

⁽¹¹⁾ Die Gesamtkosten der bevorzugten Option werden auf etwa 16 Mio. EUR geschätzt.

6.3. Die Gesundheitsausgaben in der EU (öffentlich und privat) belaufen sich auf etwa 1 300 Mrd. EUR jährlich ⁽¹²⁾ (davon 220 Mrd. EUR für Arzneimittel ⁽¹³⁾ und 100 Mrd. EUR für Medizinprodukte ⁽¹⁴⁾). Die Ausgaben für Gesundheitsleistungen machen also durchschnittlich 10 % des BIP der EU aus ⁽¹⁵⁾.

6.4. Der EWSA stimmt der Feststellung zu, dass die Gesundheitsausgaben in den nächsten Jahren unter anderem infolge der Bevölkerungsalterung in Europa, der Zunahme chronischer Krankheiten und des Einsatzes komplizierter neuer Technologien steigen werden, und das bei zunehmenden Haushaltszwängen in den Mitgliedstaaten.

6.5. Der EWSA ist auch der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten angesichts dieser Entwicklungen die Effizienz ihrer Gesundheitsausgaben weiter verbessern und sich dabei auf leistungsfähige Technologien konzentrieren, zugleich jedoch Innovationsanreize beibehalten müssen ⁽¹⁶⁾.

6.6. Der EWSA unterstützt steuerliche Anreize in einigen Ländern sowie eine mögliche Anhebung der Obergrenzen der De-minimis-Regelung für staatliche Beihilfen. Ein zu prüfender Vorschlag wäre diesbezüglich die Überprüfung der Höchstbeträge der De-minimis-Regelung für staatliche Beihilfen. Hier könnte eine Erhöhung von derzeit 200 000 EUR auf mindestens 700 000 EUR für KMU ins Auge gefasst werden, die in den Bereichen Gesundheit, Soziales und medizinische Betreuung tätig sind. Dazu sollten zusätzliche Anforderungen an die Qualität festgelegt werden, etwa die Arbeit im Rahmen von Projekten, die eine Kooperation zwischen verschiedenen Unternehmen erfordern, das Vorhandensein von Investitionen in Forschung und Innovation oder auch die Bedingung, dass das jeweilige Unternehmen die Gewinne vollständig in sein Geschäft reinvestiert. Diese Maßnahmen könnten dazu dienen, KMU und Unternehmen der Sozialwirtschaft darin zu bestärken, mehr in Forschung, Innovation und Vernetzung zu investieren ⁽¹⁷⁾. Der EWSA ist zudem der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten einschlägige Ideen und Initiativen von Start-ups unterstützen und finanzieren sollten.

6.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass öffentliche Mittel von großer Bedeutung für die HTA sind, und dies könnte durch Vereinheitlichung und Vermeidung von Doppelarbeit gewiss noch verstärkt werden. Jede nationale Bewertung von Gesundheitstechnologien kostet die nationalen Stellen ungefähr 30 000 EUR und die Gesundheitsbranche rund 100 000 EUR ⁽¹⁸⁾. Wenn eine von zehn Mitgliedstaaten für ein und dieselbe Gesundheitstechnologie durchgeführte Bewertung durch einen gemeinsamen Bericht ersetzt wird, ließen sich Einsparungen in Höhe von bis zu 70 % erzielen, selbst wenn man davon ausgeht, dass die Kosten einer gemeinsamen Bewertung aufgrund des erhöhten Koordinierungsbedarfs dreimal höher liegen als die für einen einzigen nationalen Bericht. Diese Mittel können eingespart oder für andere Zwecke im Zusammenhang mit der Bewertung von Gesundheitstechnologien ausgegeben werden. Die ausgesprochen hohen Kosten für die neuen Technologien machen es jedoch erforderlich, dass das Behandlungsangebot in dem betreffenden Mitgliedstaat bei einer HTA, die von einem Mitgliedstaat für die Entscheidung über die Kostenerstattung für eine Technologie zugrunde gelegt wird, berücksichtigt wird. Bei Krebstherapien etwa, für die gewöhnlich mehr als 100 000 EUR pro Patient aufzubringen sind, sind die Kosten für eine ungeeignete klinische Bewertung weitaus höher als die Einsparungen infolge der gemeinsamen Bewertung. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die Europäische Krebspatienten-Koalition

⁽¹²⁾ Eurostat-Daten. Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Pharmaceutical Industry: a strategic sector for the European economy“, GD GROW, 2014.

Eurostat, Gesundheitsausgaben für alle Mitgliedstaaten, Angaben für 2012 bzw. die neuesten verfügbaren Daten. Diese Zahl wird ergänzt durch Gesundheitsdaten der WHO für folgende Länder: IE, IT, MT und UK (Jahreswechselkurs der EZB).

⁽¹³⁾ Eurostat data, in DG GROW SWP, 2014, Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy.

⁽¹⁴⁾ Mitteilung „Sichere, wirksame und innovative Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika zum Nutzen der Patienten, Verbraucher und Angehörigen der Gesundheitsberufe“, COM(2012) 540. Berechnungen von Weltbank, EDMA, Espicom und Eucomed.

⁽¹⁵⁾ Europäische Kommission. Thematisches Datenblatt des Europäischen Semesters: Gesundheit und Gesundheitssysteme, 2015. GD ECFIN „Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU“, 2012, und http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf; liegt nur auf Englisch vor.

⁽¹⁶⁾ DG ECFIN, Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU, 2012.

⁽¹⁷⁾ Dazu sind in der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 200 000 EUR als Höchstbetrag festgelegt, den ein Unternehmen in einem Zeitraum von drei Jahren als staatliche Beihilfe, auch in Form von Steuervergünstigungen, erhalten darf. Zur Abfederung der Folgen der Wirtschaftskrise erhöhte die EU im Rahmen ihres Konjunkturprogramms 2008 den Höchstbetrag zeitweise auf 500 000 EUR. Einzuräumen ist, dass die gestiegene Nachfrage nach Gesundheitsleistungen, vor allem im Pflegebereich, zu einem wesentlichen Kostenfaktor für die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten wird und dass es deshalb sinnvoll wäre, eine spezielle Regelung für die Gewährung von Anreizen und Unterstützung zu treffen, insbesondere für Unternehmen, die sich auf lokaler Ebene mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen befassen.

⁽¹⁸⁾ GD ECFIN, The 2015 Ageing report, 2015. OECD, 2015. *Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges*.

(ECPC) den Vorschlag begrüßt. Indem die obligatorischen gemeinsamen klinischen Bewertungen Doppelarbeit verhindern, beugen sie der Gefahr unterschiedlicher Ergebnisse vor und minimieren so Verzögerungen beim Zugang zu neuen Therapien⁽¹⁹⁾. Zudem begrüßt der internationale Verband gemeinnütziger Träger im Gesundheitsbereich, AIM, dass die Kommission die HTA-Zusammenarbeit auf EU-Ebene auf eine festere Grundlage stellen will. Er zeigt sich jedoch besorgt, dass das neue System, das nur eine einzige klinische Bewertung in der EU vorsieht, Druck in Bezug auf eine möglichst rasche Durchführung der HTA verursachen wird, was der Qualität und der Sicherheit der medizinischen Versorgung abträglich sein könnte⁽²⁰⁾.

6.8. Da der Vorschlag sich voraussichtlich ab 2023 auf den Haushaltsplan auswirken wird, wird der Beitrag aus dem EU-Haushalt für den Zeitraum nach 2020 im Rahmen der Ausarbeitung der Vorschläge der Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) erörtert werden und das Ergebnis der Verhandlungen zum MFR für den Zeitraum nach 2020 widerspiegeln.

6.9. Da in der Gesundheitstechnologiebranche enorme wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen, kann es häufig zu Interessenkonflikten kommen. Es ist außerordentlich wichtig, dass die HTA objektiv, unabhängig und transparent durchgeführt werden.

7. Welche Auswirkungen auf KMU und Kleinstunternehmen sind zu erwarten?

7.1. Der Vorschlag ist von Bedeutung für KMU, die, wie in Ziffer 4.2 dargelegt, besonders stark im Medizinproduktesektor vertreten sind. Allerdings enthält er keine besonderen Bestimmungen für Kleinstunternehmen, da nicht davon ausgegangen wird, dass diese bei der Markteinführung neuer Gesundheitstechnologien eine größere Rolle spielen. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie den in dieser Branche tätigen Unternehmen der Sozialwirtschaft insofern zugutekommen wird, als der gegenwärtige Verwaltungsaufwand und die Compliance-Kosten reduziert werden, die damit zusammenhängen, dass unterschiedliche Dossiers eingereicht werden müssen, um den unterschiedlichen Anforderungen der Mitgliedstaaten an die Bewertung von Gesundheitstechnologien zu genügen. Allerdings kritisiert er, dass keine konkreten Bestimmungen für diese Gruppe von Unternehmen vorgesehen sind. Insbesondere dürften die im Vorschlag vorgesehenen gemeinsamen klinischen Bewertungen und die gemeinsamen wissenschaftlichen Konsultationen die unternehmerische Planungssicherheit erhöhen. Dies ist für KMU und Sozialunternehmen besonders wichtig, da diese in der Regel über ein kleineres Produktangebot und in eher begrenztem Umfang über zweckgebundene Ressourcen und Kapazitäten für die HTA verfügen. Bemerkenswert ist, dass der Vorschlag keine Gebühren für gemeinsame klinische Bewertungen und gemeinsame wissenschaftliche Konsultationen vorsieht, was sehr wichtig auch für die Beschäftigung ist (Reduzierung der Arbeitslosigkeit). Es wird davon ausgegangen, dass eine höhere unternehmerische Planungssicherheit durch EU-weite gemeinsame Arbeiten im HTA-Bereich sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Gesundheitstechnologie-Sektors der EU auswirken wird. Die im Vorschlag vorgesehene IT-Infrastruktur baut auf Standard-IT-Instrumenten (z. B. für Datenbanken, den Austausch von Dokumenten, die internetgestützte Veröffentlichung) auf, denen Werkzeuge zugrunde liegen, die bereits im Rahmen der Gemeinsamen Aktionen des EUnetHTA entwickelt worden sind.

7.2. Einen echten wirtschaftlichen Anreiz für KMU würde die Förderung ihrer Beteiligung an EU-Programmen zur Finanzentwicklung im Rahmen der nationalen strategischen Referenzrahmen nach 2020 darstellen. Die derzeitigen Rahmen 2014-2020 enthalten konkrete Festlegungen für Forschungs- und Entwicklung, die auf den Abbau von Armut und Arbeitslosigkeit abzielen.

7.2.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Programme nicht nur beibehalten, sondern im weiteren Rahmen der Grundsätze des Verordnungsvorschlags ausgedehnt werden und als Anreize für Forschung, Entwicklung und Erfindergeist wirken sollten. In dem Vorschlag wird nicht auf Drittstaaten eingegangen, doch sind wir der Auffassung, dass eine Zusammenarbeit mit all jenen nicht ausgeschlossen werden sollte, mit denen bilaterale Verträge im Rahmen des GATT bestehen. Letztlich hängt alles vom Endverbraucher und seinen Entscheidungen ab.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽¹⁹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf).

⁽²⁰⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze“

(COM(2018) 20 final — 2018/0005 (CNS))

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung für Kleinunternehmen“

(COM(2018) 21 final — 2018/0006 (CNS))

„Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer“

(COM(2017) 706 final — 2017/0248 (CNS))

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Verpflichtung, einen Mindestnormalsatz einzuhalten“

(COM(2017) 783 final — 2017/0349 (CNS))

(2018/C 283/05)

Berichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	26.3.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	198/5/10
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Kommission und empfiehlt den Mitgliedstaaten die rasche Annahme und Umsetzung dieses Vorschlags, da die übermäßige Fragmentierung der Mehrwertsteuerregelungen innerhalb des Binnenmarkts zu ungerechtfertigten Hindernissen bei der Entwicklung von kleinen Unternehmen führt.

1.2. Der EWSA schließt sich dem Ziel der Kommission an, dass die im vorliegenden Paket enthaltenen Maßnahmen dem Endverbraucher zugutekommen sollen. Der EWSA meint allerdings, dass ermäßigte Steuersätze und Steuerbefreiungen gemäß den Absätzen 1 und 2 des Artikels 98 des Vorschlags für eine Richtlinie 2018/0005 (CNS) in erster Linie angewandt werden sollten, um auf kohärente Weise ein Ziel von allgemeinem Interesse zu verfolgen. Ein derartiges Ziel wird zuweilen (beispielsweise im Falle von Sozial- und Bildungsdiensten) von zwischengeschalteten Stellen verfolgt, bei denen es sich nicht um Endverbraucher handelt. Desgleichen ist der EWSA der Auffassung, dass das System durch Anhebung der Obergrenzen nicht nur den Kleinstunternehmen, sondern auch kleinen und mittleren Unternehmen offenstehen sollte.

1.3. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, eine „Negativliste“ der Produkte und Dienstleistungen zu erstellen, für welche die im Vorschlag für eine Richtlinie vorgesehenen Ermäßigungen nicht angewandt werden, weist jedoch darauf hin, dass diese Liste zu keiner unzulässigen Beeinträchtigung der Freiheit der Mitgliedstaaten führen darf, ermäßigte Steuersätze für bestimmte Produkte von allgemeinem Interesse festzulegen. Die Mitgliedstaaten sollen ferner auf Produkte, die nach den geltenden, in Richtlinie 2006/112/EG festgelegten Ausnahmeregelungen ermäßigten Steuersätzen unterliegen, weiterhin ermäßigte Steuersätze anwenden dürfen.

1.4. Nach Auffassung der Kommission sollten ermäßigte Steuersätze nicht auf Waren und Dienstleistungen angewendet werden, bei denen es sich um Zwischenprodukte handelt. Nach Auffassung des EWSA führt dieser Ansatz zu Auslegungsschwierigkeiten wie zum Beispiel bei der Behandlung von komplexen Dienstleistungen, insbesondere bei Dienstleistungen, die von Unternehmensnetzen, Clustern und Konsortien erbracht werden. So können sich widersprüchliche Auslegungen ergeben, wenn eine Dienstleistung von einem Unternehmen in einer Gruppe erbracht, dem Mutterunternehmen bezahlt und schließlich vom Mutterunternehmen dem Erbringer der Dienstleistung in Rechnung gestellt wird. Wenn in einem solchen Szenario nicht an allen Stellen derselbe ermäßigte Steuersatz angewandt wird, kommt es zu einer Aufblähung der Kosten, die sich — wenn auch indirekt — auf den Endverbraucher auswirkt.

1.5. Nach Auffassung des EWSA können die ehrgeizigen Ziele, die sich die Kommission mit diesem Regelungspaket gesteckt hat, nur in dem Maße erreicht werden, wie die Mitgliedstaaten die erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um das endgültige Mehrwertsteuersystem innerhalb einer angemessenen Frist umzusetzen.

1.6. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, den Mitgliedstaaten zu gestatten, zwei ermäßigte Steuersätze von mindestens 5 % sowie einen ermäßigten Steuersatz von weniger als 5 % anzuwenden, und vertritt die Auffassung, dass diese ermäßigten Steuersätze — so wie es einige Mitgliedstaaten praktizieren — auf bestimmte Kategorien von Produkten und Dienstleistungen angewandt werden sollten. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, die derzeit auf bestimmte Kategorien von Produkten und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angewandten Ermäßigungen beizubehalten. Nach Auffassung des EWSA sollten die Mitgliedstaaten ebenfalls eine Liste der Waren und Dienstleistungen erstellen, auf die ermäßigte Mehrwertsteuersätze angewandt werden können, um den Zugang von KMU zum Binnenmarkt zu fördern. Die Möglichkeit höherer Mehrwertsteuersätze auf Luxusgüter sollte eingehend geprüft werden.

1.7. Der EWSA möchte die Mitgliedstaaten auf einige wichtige Aspekte der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Organisationen und Verbänden aufmerksam machen, die sich die Hilfe benachteiligter Bevölkerungsgruppen zur Aufgabe gemacht haben. Zumeist können sie sich keine größeren Beträge von der Mehrwertsteuer erstatten lassen, was ihre Möglichkeiten, benachteiligten Gruppen zu helfen, entscheidend mindert. Deshalb empfiehlt der EWSA den EU-Organen und den Mitgliedstaaten, diese Organisationen von der Mehrwertsteuer zu befreien. Der EWSA ist weiterhin der Auffassung, dass Anwälte, die unentgeltlich tätig sind (*Pro-bono-* oder *Pro-deo-Tätigkeit*), nicht mehrwertsteuerpflichtig sein sollen, wenn sie keine (oder nur geringfügige) Einnahmen erzielen.

1.8. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten — wie von der Kommission vorgeschlagen –, den Einrichtungen, die für die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug zuständig sind, die erforderlichen Personal-, Finanz- und Logistikressourcen zur Verfügung zu stellen, um eine gute Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung sicherzustellen. Außerdem hält es der EWSA für zweckmäßig, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit eines besseren Einsatzes digitaler Technologien prüfen, um Mehrwertsteuerbetrug zu bekämpfen und die freiwillige Befolgung durch eine größere Transparenz der europäischen Rechtsvorschriften im Bereich der Mehrwertsteuer zu fördern.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Im April 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission den Aktionsplan⁽¹⁾ zur Modernisierung des europäischen Mehrwertsteuersystems. Der Vorschlag der Kommission umfasst drei Vorschläge für Richtlinien⁽²⁾ sowie einen Verordnungsvorschlag⁽³⁾ zur weiteren Umsetzung des Plans.

2.2. In den drei Vorschlägen für Richtlinien wird eine Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Änderungen zielen auf die Sonderregelungen für kleine und mittlere Unternehmen, auf Mehrwertsteuer-Mindestsätze sowie auf die Einhaltung des Mindestnormalsatzes ab.

2.3. Die europäischen Regeln zur Mehrwertsteuer wurden vor mehr als zwei Jahrzehnten auf der Grundlage des Ursprungslandprinzips konzipiert. Die Kommission strebt eine Modernisierung dieser Regeln an, um ein endgültiges Mehrwertsteuersystem für den grenzüberschreitenden Warenhandel zwischen Unternehmen zu schaffen, das auf dem Grundsatz der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat beruhen soll.

2.4. Der Vorschlag der Kommission zielt auf die Verwirklichung der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten ab, indem ein einziger ermäßigter Steuersatz, bei dem der Mindestsatz keine Anwendung findet, sowie zwei ermäßigte Steuersätze von mindestens 5 % festgelegt werden. Außerdem schlägt die Kommission vor, den Wert von mindestens 15 % für den Mehrwertsteuer-Normalsatz beizubehalten.

2.5. Nach Auffassung der Kommission sollten — im Rahmen des innergemeinschaftlichen Handels — ermäßigte Steuersätze nicht auf Waren und Dienstleistungen angewendet werden, bei denen es sich um Zwischenprodukte handelt. Außerdem sollen — laut dem Vorschlag der Kommission — die im vorliegenden Paket enthaltenen Maßnahmen dem Endverbraucher zugutekommen.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final — Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer — Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final — Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Verpflichtung, einen Mindestnormalsatz einzuhalten.

⁽³⁾ COM(2017) 706 final — Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer.

2.6. Mit dem Vorschlag für eine Verordnung wird eine Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer angestrebt. Die wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen sind unter anderem: Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen; gemeinsame Prüfungen; Verfahren zur Erstattung der Mehrwertsteuer an Steuerpflichtige, die nicht im Erstattungsmitgliedstaat ansässig sind; Stärkung von EUROFISC durch eine gemeinsame Risikoanalysekapazität und die Möglichkeit zur Koordinierung von Untersuchungen sowie zur Kooperation mit OLAF (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung) und Europol zwecks Meldung von schwerem Mehrwertsteuerbetrug sowie mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSA); Aktualisierung der Bedingungen für den Informationsaustausch sowie Austausch von Informationen über die Zollverfahren 42 und 63 und von Fahrzeugregisterdaten mit den Steuerbehörden⁽⁴⁾.

3. Allgemeine und besondere Bemerkungen

3.1. Da eine übermäßige Fragmentierung der Mehrwertsteuerregelungen zwischen den Mitgliedstaaten besteht, da dieses Mehrwertsteuersystem sich als ineffizient bei der Bekämpfung von etwaigem Mehrwertsteuerbetrug erweist und da es für kleine und mittlere Unternehmen zu Hindernissen beim Handelsverkehr und bei Investitionen führt, begrüßt der EWSA den Vorschlag der Kommission und empfiehlt den Mitgliedstaaten die rasche Annahme und Umsetzung dieses Vorschlags.

3.2. Nach Auffassung der Kommission sollten ermäßigte Steuersätze nicht auf Waren und Dienstleistungen angewendet werden, bei denen es sich um Zwischenprodukte handelt. Allerdings führt dieser Ansatz zu Auslegungsschwierigkeiten wie zum Beispiel bei der Behandlung von komplexen Dienstleistungen, insbesondere bei Dienstleistungen, die von Unternehmensnetzen, Clustern und Konsortien erbracht werden. So können sich widersprüchliche Auslegungen ergeben, wenn eine Dienstleistung von einem Unternehmen in einer Gruppe erbracht, dem Mutterunternehmen bezahlt und schließlich vom Mutterunternehmen dem Erbringer der Dienstleistung in Rechnung gestellt wird. Wenn in einem solchen Szenario nicht an allen Stellen derselbe ermäßigte Steuersatz angewandt wird, kommt es zu einer Aufblähung der Kosten, die sich — wenn auch indirekt — auf den Endverbraucher auswirkt.

3.3. Die Kommission schlägt vor, das Mehrwertsteuersystem künftig gemäß dem Grundsatz der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat zu gestalten. Nach Auffassung des EWSA handelt es sich dabei um einen wichtigen Schritt hin zu einem endgültigen europäischen Mehrwertsteuersystem; deshalb fordert der Ausschuss die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, diesen Prozess zügig und entschieden voranzutreiben sowie klare Definitionen diverser Güter und Dienstleistungen zu liefern.

3.4. Die Kommission schlägt vor, den Wert von mindestens 15 % für den Mehrwertsteuer-Normalsatz beizubehalten. Der EWSA möchte darauf hinweisen, dass die Mehrwertsteuer für die meisten Mitgliedstaaten eine der wichtigsten Einnahmequellen für den öffentlichen Haushalt darstellt, und unterstützt daher den Vorschlag der Kommission.

3.5. Die meisten Mitgliedstaaten wenden ermäßigte Steuersätze für Lebensmittel, Medikamente und Bücher sowie für einige wichtige Dienste, wie Gesundheitsfürsorge und Sozialdienste, an. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, den Mitgliedstaaten zu gestatten, zwei ermäßigte Steuersätze von mindestens 5 % sowie einen ermäßigten Steuersatz von weniger als 5 % anzuwenden, und vertritt die Auffassung, dass diese ermäßigten Steuersätze — so wie es einige Mitgliedstaaten praktizieren — auf bestimmte Kategorien von Produkten und Dienstleistungen angewandt werden sollten. Die Anwendung dieser ermäßigten Sätze erhöht die Notwendigkeit, KMU zu informieren, die nicht nur im Inland, sondern grenzüberschreitend aktiv sind. Die Möglichkeit höherer Mehrwertsteuersätze auf Luxusgüter sollte eingehend geprüft werden.

3.6. Die Kommission verweist darauf, dass es im Rahmen des neuen Mehrwertsteuersystems — das auf dem Grundsatz der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat beruhen soll — bei bestimmten Dienstleistungen oder Waren zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte. Zur Abhilfe schlägt die Kommission vor, — gemäß der statistischen Klassifikation — eine „Negativliste“ der Waren und Dienstleistungen zu erstellen, auf die der Mehrwertsteuer-Normalsatz angewandt werden muss. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission und unterstreicht die Pflicht der Mitgliedstaaten, eine solche Liste zu befolgen, weist jedoch darauf hin, dass ein Beschluss über diese Liste zu keiner unzulässigen Beeinträchtigung der Freiheit der Mitgliedstaaten führen darf, ermäßigte Steuersätze für bestimmte Produkte von allgemeinem Interesse festzulegen. Die Mitgliedstaaten sollen ferner auf Produkte, die nach den geltenden, in Richtlinie 2006/112/EG festgelegten Ausnahmeregelungen ermäßigten Steuersätzen unterliegen, weiterhin ermäßigte Steuersätze anwenden dürfen. Die von der Kommission vorgeschlagene Negativliste (Anhang IIIa) sollte daher auf bewährte Regelungen in den Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen. In jedem Fall sollte klar sein, dass diese ermäßigten Mehrwertsteuersätze für die Erbringung arbeitsintensiver Dienstleistungen insbesondere durch KMU beibehalten werden können.

3.7. Da das von der Kommission vorgeschlagene neue Mehrwertsteuersystem für kleine Unternehmen darauf abzielt, diese zu unterstützen und ihnen zu ermöglichen, von den Chancen des Binnenmarkts zu profitieren, sollten nach Auffassung des EWSA die in Artikel 284 Absatz 1 und Artikel 284 Absatz 2 Buchstabe a vorgeschlagenen Obergrenzen besser auf den in Artikel 280a Absatz 1 festgelegten Umsatz abgestimmt werden. Mit anderen Worten: Im Vorschlag der Kommission ist als Obergrenze des Jahresumsatzes, bis zu der kleine Unternehmen in den Genuss der im Vorschlag für die Richtlinie vorgesehenen Steuerbefreiungen kommen, ein Wert von 85 000 EUR festgelegt. Die Obergrenze für den

⁽⁴⁾ Weitere Informationen unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> und http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_de.htm.

grenzüberschreitenden Handel liegt bei 100 000 EUR, was bedeutet, dass die vorgeschlagene Regelung eher Kleinstunternehmen betrifft. Nach Auffassung des EWSA sollten die Obergrenzen so festgelegt werden, dass auch KMU unter die neue Regelung fallen. Außerdem wäre es wünschenswert, dass die Maßnahmen, die auf KMU abzielen, auch auf Unternehmen der Sozialwirtschaft angewandt werden könnten, insbesondere wenn diese Sozial- und Bildungsdienste erbringen. Der EWSA ist ferner der Ansicht, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, damit die KMU ebenfalls von der Reduzierung des Verwaltungsaufwands profitieren, die nach der von der Kommission vorgeschlagenen Regelung nur auf Kleinstunternehmen Anwendung findet.

3.8. Nach Auffassung des EWSA sollten die Mitgliedstaaten — um den Zugang von KMU zum Binnenmarkt der EU zu unterstützen — eine Liste der Waren und Dienstleistungen erstellen, auf die ermäßigte Mehrwertsteuersätze angewandt werden. Die Liste sollte für die Wirtschaft auf zentraler europäischer Ebene zugänglich sein.

3.9. Der EWSA begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen Vereinfachungen hinsichtlich der Registrierungs- und Meldepflichten von kleinen Unternehmen und vertritt die Auffassung, dass diese Vereinfachungen zu einer rascheren Entwicklung und zu einem leichteren Zugang solcher Unternehmen zum Binnenmarkt beitragen werden.

3.10. Deshalb schließt sich der EWSA zwar dem Ziel der Kommission an, dass die im vorliegenden Paket enthaltenen Maßnahmen dem Endverbraucher zugutekommen sollen, meint allerdings, dass ermäßigte Steuersätze und Steuerbefreiungen gemäß den Absätzen 1 und 2 des Artikels 98 des Vorschlags für eine Richtlinie 2018/0005 (CNS) in erster Linie angewandt werden sollten, um auf kohärente Weise ein Ziel von allgemeinem Interesse zu verfolgen. Ein derartiges Ziel wird zuweilen (beispielsweise im Falle von Sozial- und Bildungsdiensten) von zwischengeschalteten Stellen verfolgt, bei denen es sich nicht um Endverbraucher handelt. Darüber hinaus sowie aus der Erwägung, dass alle Menschen die Möglichkeit haben sollen, sich einen Rechtsbeistand zu nehmen, sollten Dienstleistungen von Rechtsanwälten für benachteiligte Gruppen einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz unterliegen.

3.11. Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass die im zweiten Paket enthaltenen Regelungen den Bereich der Mehrwertsteuer nicht lückenlos abdecken. Gleichwohl möchte der Ausschuss die Mitgliedstaaten auf einige wichtige Aspekte der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Organisationen und Verbänden aufmerksam machen, die sich die Hilfe benachteiligter Bevölkerungsgruppen zur Aufgabe gemacht haben. Zumeist können sie sich keine größeren Beträge von der Mehrwertsteuer erstatten lassen, was ihre Möglichkeiten, benachteiligten Gruppen zu helfen, entscheidend mindert.

3.12. Die Kommission schlägt als Umsetzungsfrist für die Richtlinie das Jahr 2022 vor. Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, eine kürzere Umsetzungsfrist in Erwägung zu ziehen, da die neue Regelung die Tätigkeit von kleinen Unternehmen erleichtert und ihnen vermehrte Chancen auf dem Binnenmarkt eröffnet. Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten mittels einer umfassenden Informationskampagne für das neue Mehrwertsteuersystem und seine Erfordernisse wirbt.

3.13. Angesichts der Tatsache, dass den Mitgliedstaaten im Bereich der Mehrwertsteuererhebung beispielsweise im Jahr 2015 Einnahmen von insgesamt 152 Milliarden EUR entgangen sind, begrüßt der EWSA die von der Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag vorgelegten Maßnahmen zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden. Die Einbindung des OLAF und der EUSTa in Untersuchungen zu Mehrwertsteuerbetrug bei grenzübergreifenden Umsätzen — neben dem Eurofisc-Netzwerk — wird zur Stärkung der auf der Ebene der Mitgliedstaaten vorhandenen Kapazitäten zur Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug beitragen.

3.14. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten — wie von der Kommission vorgeschlagen —, den Einrichtungen, die für die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug zuständig sind, die erforderlichen Personal-, Finanz- und Logistikressourcen zur Verfügung zu stellen, um eine gute Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung sicherzustellen. Außerdem hält es der EWSA für zweckmäßig, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit eines besseren Einsatzes digitaler Technologien prüfen, um Mehrwertsteuerbetrug zu bekämpfen und die freiwillige Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften zu fördern.

3.15. Der EWSA wiederholt seinen Vorschlag zur Einrichtung eines Forums⁽⁵⁾, um bewährte Verfahren bei der Steuererhebung auszutauschen, um Möglichkeiten zur Stärkung der auf der Ebene der Mitgliedstaaten vorhandenen Verwaltungskapazität für die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug bei grenzübergreifenden Umsätzen zu ermitteln und um das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern. Die Kommission sollte dieses Forum einrichten.

3.16. Der EWSA weist darauf hin, dass die ehrgeizigen Ziele, die sich die Kommission mit diesem Regelungspaket gesteckt hat, nur in dem Maße erreicht werden können, wie die Mitgliedstaaten die erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um das endgültige Mehrwertsteuersystem innerhalb einer angemessenen Frist umzusetzen.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme ECO/442 zum Thema „Mehrwertsteuer-Reformpaket (I)“ (noch nicht im ABL. veröffentlicht).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union“

(COM(2017) 797 final — 2017/0355 (COD))

(2018/C 283/06)

Berichterstatte(r): **Christian BÄUMLER**

Mitberichterstatte(rin): **Vladimíra DRBALOVÁ**

Befassung	Befassung durch den Rat der Europäischen Union: 10.1.2018
	Befassung durch das Europäische Parlament: 18.1.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 153 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	25.4.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	164/22/9
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission um transparentere und verlässlichere Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere diejenigen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, als konkreten Schritt auf dem Weg zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte.

1.2. Der EWSA bedauert, dass es nicht möglich war, die Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG) im Rahmen des sozialen Dialogs zu überarbeiten und zu aktualisieren. Er weist darauf hin, dass den Sozialpartnern eine besondere Rolle bei der Regelung transparenter und verlässlicher Arbeitsbedingungen im Wege des sozialen Dialogs und von Tarifverhandlungen zukommt, wobei die Vielfalt zwischen den Mitgliedstaaten und die nationalen Gepflogenheiten berücksichtigt werden.

1.3. Der EWSA weist ferner auf den REFIT-Bericht hin, in dem es heißt, dass die derzeit geltende Richtlinie 91/533/EWG noch stets einen klaren Mehrwert bringt, ihren Zweck erfüllt, nach wie vor einen wichtigen Bestandteil des *Acquis* bildet und für alle interessierten Kreise immer noch relevant ist. Unzulänglichkeiten wurden indes hinsichtlich der Wirksamkeit, des persönlichen Geltungsbereichs der Richtlinie und ihrer Durchsetzung festgestellt.

1.4. Einige Mitgliedstaaten sind die Herausforderungen durch atypische Beschäftigungsverhältnisse angegangen und schützen sich durch Tarifverträge, den sozialen Dialog oder Rechtsvorschriften, um faire Arbeitsbedingungen und Übergänge mit vielfältigen beruflichen Laufbahnen auf den Arbeitsmärkten sicherzustellen, was der EWSA ausdrücklich begrüßt. Die Kommission sollte klarstellen, dass ein solcher Schutz unter uneingeschränkter Achtung der Autonomie der Sozialpartner aufrechterhalten werden sollte.

1.5. Der EWSA versteht die Ziele des Kommissionsvorschlags für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen, die zu einem besseren Schutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, besonders in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, führen sollen. Der EWSA weist darauf hin, dass lediglich ein ausgewogener, rechtlich einwandfreier, unmissverständlicher und ausreichend begründeter Vorschlag die erforderliche Konvergenz und die kohärente Anwendung der Verpflichtungen gewährleisten kann, die sich aus der vorgeschlagenen Richtlinie ergeben.

1.6. Der EWSA ist sich der besonderen Situation natürlicher Personen, die als Arbeitgeber fungieren, sowie von Kleinunternehmen und kleinen Unternehmen bewusst, denen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie u. U. nicht die gleichen Mittel zur Verfügung stehen wie mittleren und größeren Unternehmen. Der EWSA empfiehlt daher, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten diesen Unternehmen geeignete Unterstützung und Hilfe anbieten sollten, um sie bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu unterstützen. Der in dem Vorschlag bereits vorgesehene Einsatz von Vorlagen und Modellen ist ein gutes Beispiel, weitere praktische Maßnahmen sollten geprüft werden.

1.7. Um die Wirksamkeit der durch das Unionsrecht gewährten Rechte sicherzustellen, sollte der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie über schriftliche Erklärungen mit dem Ziel aktualisiert werden, angemessen auf Arbeitsmarktentwicklungen zu reagieren und gleichzeitig die nationalen Gepflogenheiten zu beachten. Nach Ansicht der Kommission hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seiner Rechtsprechung Kriterien für die Feststellung des Arbeitnehmerstatus aufgestellt, die sich für die Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs dieser Richtlinie eignen. Die Definition des Begriffs des „Arbeitnehmers“ bzw. der „Arbeitnehmerin“ beruht auf diesen Kriterien. Die Kommission sollte die Aufstellung eines Leitfadens in Erwägung ziehen, um Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu unterstützen und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu sensibilisieren, wodurch das Risiko von Rechtsstreitigkeiten verringert wird.

1.8. Der EWSA weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, im Rahmen des sozialen Dialogs festzulegen, wer unter die Kategorie „Arbeitnehmer“ fällt, allerdings muss dies im Lichte des übergeordneten Ziels der Richtlinie verstanden werden, das darin besteht, „sichere und verlässliche Beschäftigung zu fördern und gleichzeitig die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu erhalten und die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern“. Der EWSA betont, dass daher auch Hausangestellte, Seeleute und Fischer in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen werden sollten. Die Arbeitsbedingungen für Seeleute werden bereits zu einem großen Teil durch die Vereinbarung der europäischen Sozialpartner über das Seearbeitsübereinkommen der ILO aus dem Jahr 2006 geregelt, die im Anhang zur Richtlinie 2009/13/EG des Rates enthalten ist.

1.9. Der EWSA weist darauf hin, dass das Kriterium der Weisungsabhängigkeit bei der Definition des Begriffs der „Arbeitnehmerin“ bzw. des „Arbeitnehmers“ der Einbeziehung von Plattform-Mitarbeitern entgegenstehen könnte. Er empfiehlt daher eine weitere Klarstellung, damit auch solche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Genuss des Schutzes der Richtlinie kommen können. Nach Auffassung des EWSA sollten jedoch Menschen, die echt selbständig und unabhängig sind und Plattformen nutzen, vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden.

1.10. Der EWSA empfiehlt, den persönlichen Geltungsbereich der Richtlinie hinsichtlich der Begriffsbestimmung des „Arbeitgebers“ zu klären, da dieser derzeit unscharf ist.

1.11. Der EWSA begrüßt die Neufassung der Unterrichtungspflicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bezug auf ihre Arbeitsbedingungen bei Beginn und Änderung eines Arbeitsverhältnisses und die Klarstellung, dass diese Unterrichtung spätestens zu Beginn eines Arbeitsverhältnisses oder dem Eintritt der Änderungen zu erfolgen hat. Der EWSA ist sich bewusst, dass im Falle von Kleinst- und Kleinunternehmen eine begrenzte Flexibilität aus betrieblichen Gründen gerechtfertigt sein kann. Gleichzeitig ist dafür zu sorgen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer möglichst frühzeitig vor Beginn ihres Beschäftigungsverhältnisses über ihre Arbeitsbedingungen unterrichtet werden.

1.12. Der EWSA stellt fest, dass der Vorschlag es den Sozialpartnern erlaubt, Tarifverträge zu schließen, die von den Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen abweichen. Der EWSA befürwortet dies unter der Voraussetzung, dass die Ziele der Richtlinie erreicht werden und dass sich der Gesamtschutz der Beschäftigten auf einem angemessenen Niveau befindet und nicht beeinträchtigt wird.

1.13. Der EWSA ist der Auffassung, dass Arbeit auf Abruf als Beschäftigungsform ohne geeigneten Referenzzeitraum und eine angemessene Ankündigungsfrist keinen Bestand haben kann. Er empfiehlt, dass Arbeitsverträge, die Arbeit auf Abruf vorsehen, eine bestimmte Anzahl von Stunden oder die entsprechende Bezahlung garantieren sollten.

1.14. Der EWSA unterstützt die Bestimmungen bezüglich der Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen, insbesondere in Bezug auf die Dauer der Probezeit, die Einschränkungen beim Verbot von Mehrfachbeschäftigung, die Mindestplanbarkeit der Arbeit, den eventuellen Übergang zu einer anderen Beschäftigungsform und das Angebot einer kostenlosen Fortbildung, wenn diese für die Arbeit benötigt wird, für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden. Der EWSA empfiehlt jedoch eine Klärung bestimmter Aspekte und spricht sich dafür aus, die Verantwortung im Einklang mit dem nationalen Recht und den Gepflogenheiten des sozialen Dialogs der nationalen Ebene zu überlassen.

1.15. Der EWSA ist der Auffassung, dass es für die wirksame Anwendung dieser Richtlinie richtig ist, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Kündigung oder anderen Maßnahmen mit gleicher Wirkung geschützt werden, weil sie ihre in der Richtlinie vorgesehenen Rechte in Anspruch genommen haben. In einem solchen Fall kann vom Arbeitgeber durchaus verlangt werden, auf Antrag des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin die Gründe für die Kündigung schriftlich darzulegen.

1.16. Der Vorschlag sieht Instrumente vor, mit denen die Nichteinhaltung der Verpflichtung zur Unterrichtung gemäß dieser Richtlinie sanktioniert werden soll. Der EWSA hatte schon in einer früheren Stellungnahme auf diese Lücke hingewiesen und Abhilfe gefordert. Er ist der Ansicht, dass Sanktionen, wenn sie gerechtfertigt sind, in ihrer Höhe dem durch den Arbeitnehmer erlittenen Schaden entsprechen sollten. Der EWSA begrüßt die Bestimmung gemäß Artikel 14 Absatz 1, durch die dem Arbeitgeber 15 Tage eingeräumt werden, um fehlende Informationen zu ergänzen.

1.17. Der Vorschlag enthält Mindestnormen für die Konvergenz, weswegen es wichtig ist, dass Arbeitnehmer, die materiellrechtlich bisher besser geschützt sind, bei der Umsetzung der Richtlinie keine Verschlechterung fürchten müssen. Der EWSA begrüßt daher, dass der Richtlinienentwurf ein ausdrückliches Rückschrittsverbot vorsieht. Er empfiehlt jedoch, dass nicht nur sichergestellt werden sollte, dass das allgemeine Schutzniveau nicht verschlechtert wird, sondern dass in der Richtlinie deutlicher darauf hingewiesen werden sollte, dass in Bezug auf die einzelnen Bereiche, die die Richtlinie umfasst, keine Verschlechterung zulässig ist.

2. Kontext des Vorschlags

2.1. Die Richtlinie „über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union“ (2017/0355 (COD)) soll die bestehende Richtlinie 91/533/EWG vom 14. Oktober 1991 „über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen“ (Richtlinie über schriftliche Erklärungen oder Nachweisrichtlinie) ersetzen. Sie soll darüber hinaus weitere EU-Richtlinien ergänzen.

2.2. Der Vorschlag stützt sich dabei auf die Ermächtigungsgrundlage in Artikel 153 Absatz 2 b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und die Ergebnisse einer REFIT-Evaluierung des bestehenden EU-Rechts. Im REFIT-Bericht heißt es, dass die Nachweisrichtlinie einen klaren Mehrwert bringt, ihren Zweck erfüllt, nach wie vor einen wichtigen Bestandteil des *Acquis* bildet und für alle interessierten Kreise immer noch relevant ist. Unzulänglichkeiten wurden indes hinsichtlich der Wirksamkeit, des persönlichen Geltungsbereichs der Richtlinie und ihrer Durchsetzung festgestellt.

2.3. Für die Vorlage einer neuen oder überarbeiteten schriftlichen Erklärung betragen die Kosten schätzungsweise zwischen 18 und 153 EUR für KMU bzw. zwischen 10 und 45 EUR für größere Unternehmen. Den Unternehmen würden außerdem einmalige Kosten im Zusammenhang mit der Einarbeitung in die neue Richtlinie entstehen: Diese werden mit durchschnittlich 53 EUR für KMU bzw. 39 EUR für größere Unternehmen veranschlagt. Die Kosten der Beantwortung von Anträgen auf neue Beschäftigungsformen werden voraussichtlich denen der Vorlage neuer schriftlicher Erklärungen entsprechen.

2.4. Die Arbeitgeber rechnen mit geringfügigen indirekten Kosten (rechtliche Beratung, Überarbeitung der Systeme zur Arbeitszeitplanung, Personalverwaltung, Unterrichtung der Belegschaft usw.). Flexibilitätseinbußen werden nur am Rande spürbar sein (für den geringen Teil der Arbeitgeber, die die flexibelsten Beschäftigungsformen umfassend nutzen).

2.5. Am 26. April 2017 und am 21. September 2017 leitete die Kommission eine Anhörung der europäischen Sozialpartner in zwei Phasen zur möglichen Ausrichtung und zum Inhalt einer Unionsmaßnahme gemäß Artikel 154 AEUV ein. Die Sozialpartner waren geteilter Meinung hinsichtlich der Notwendigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen zur Überarbeitung der Richtlinie 91/533/EWG. Der EWSA wiederholt seinen bereits in einer früheren Stellungnahme vertretenen Standpunkt, dass transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen vorrangig im Rahmen des sozialen Dialogs von den Sozialpartnern ausgehandelt werden sollen⁽¹⁾, und bedauert, dass sich die Sozialpartner nicht auf direkte Verhandlungen für den Abschluss einer Vereinbarung auf EU-Ebene einigen konnten.

2.6. Die Kommission weist darauf hin, dass sich die Arbeitswelt seit der Annahme der Richtlinie 91/533/EWG über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen (im Folgenden „Nachweisrichtlinie“) erheblich verändert hat. In den letzten 25 Jahren war der Arbeitsmarkt Gegenstand einer zunehmenden Flexibilisierung. Im Jahr 2016 betraf ein Viertel aller Arbeitsverträge „atypische“ Formen der Beschäftigung, und mehr als die Hälfte der in den letzten zehn Jahren neu geschaffenen Arbeitsplätze waren „atypisch“. Die Digitalisierung hat zudem die Schaffung neuer Formen der Beschäftigung begünstigt.

2.7. Die Kommission stellt in dem Vorschlag fest, dass sich die Flexibilität, die mit den neuen Beschäftigungsformen einhergeht, als wichtiger Faktor für die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Wachstum des Arbeitsmarkts erwiesen hat. Seit 2014 wurden mehr als fünf Millionen Arbeitsplätze geschaffen; davon betrafen fast 20 % neue Formen der Beschäftigung.

2.8. Die Kommission hat aber auch erkannt, dass diese Entwicklung Instabilität und eine abnehmende Planbarkeit in einigen Arbeitsbeziehungen zur Folge hatte. Dies gilt vor allem für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in besonders prekären Verhältnissen. Zwischen 4 und 6 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Abruf- oder Gelegenheitsarbeitsverträge, oft ohne Angabe, wann und wie lange sie arbeiten werden. Mehr als 1 Mio. Beschäftigte unterliegen Ausschlussklauseln, die sie daran hindern, für einen weiteren Arbeitgeber zu arbeiten. Auf der anderen Seite ergab die sechste Erhebung von Eurofound über die Arbeitsbedingungen aus dem Jahre 2015, dass 80 % der Beschäftigten in den 28 EU-Mitgliedstaaten mit ihren Arbeitsbedingungen zufrieden sind.

⁽¹⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 30.

2.9. Einige Mitgliedstaaten sind die Herausforderungen durch atypische Beschäftigungsverhältnisse angegangen und schützen sich durch Tarifverträge, den sozialen Dialog oder Rechtsvorschriften, um faire Arbeitsbedingungen und Übergänge mit vielfältigen beruflichen Laufbahnen auf den Arbeitsmärkten sicherzustellen, was der EWSA ausdrücklich begrüßt. Die Kommission sollte in den Erwägungsgründen klarstellen, dass bestimmte Formen der Absicherung, beispielsweise in Belgien und Schweden, respektiert werden. In Belgien zum Beispiel geht das System der zusätzlichen Arbeitsplätze in verschiedenen Sektoren von dem Grundsatz aus, dass die Arbeitnehmer bereits einen anderen wichtigen Arbeitsplatz haben.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen⁽²⁾ zur europäischen Säule sozialer Rechte auch die EU und ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, einen Regelungsrahmen zu schaffen und umzusetzen, durch den die Anpassungsfähigkeit erhöht wird, der einfach, transparent und verlässlich ist, damit die Arbeitnehmerrechte und die Rechtsstaatlichkeit gestärkt und bewahrt werden und die EU in der Lage ist, im Zuge der Umsetzung der Flexicurity einen stabilen Rechtsrahmen für Tarifverhandlungen und den sozialen Dialog zu fördern. In seiner ersten Stellungnahme zur europäischen Säule sozialer Rechte⁽³⁾ hat der EWSA hervorgehoben, dass die Arbeitsmarktbedingungen neue und vielfältigere berufliche Laufbahnen begünstigen müssen. Im Arbeitsleben werden unterschiedliche Formen der Schaffung von Arbeitsplätzen und unterschiedliche Formen von Arbeit benötigt. Dies erfordert geeignete rechtliche Beschäftigungsschutzbestimmungen, um einen Rahmen für faire Arbeitsbedingungen zu bieten und um Einstellungen im Rahmen aller Arten von Arbeitsverträgen zu fördern.

3.2. Der EWSA weist darauf hin, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse erhebliche Folgen sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft insgesamt haben können. Eine unsichere Beschäftigung könnte z. B. einer Familiengründung, dem Erwerb von Wohneigentum und anderen persönlichen Vorhaben im Wege stehen. Es gilt zu berücksichtigen, dass insbesondere junge Menschen, Frauen sowie Menschen mit Migrationshintergrund von diesen Beschäftigungsformen betroffen sind. Die häufig mit atypischen Beschäftigungsformen einhergehende schlechtere Bezahlung kann in bestimmten Fällen zusätzliche Sozialleistungen erforderlich machen und sich darüber hinaus nachteilig auf die Rentenansprüche und die Höhe der Rente auswirken.

3.3. Der EWSA teilt das Ziel der Kommission zu gewährleisten, dass dynamische, innovative Arbeitsmärkte in einer Weise geregelt werden, die allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen grundlegenden Schutz und den Arbeitgebern längerfristige Produktivitätssteigerungen bietet und eine Konvergenz hin zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen in der ganzen EU ermöglicht. Der EWSA weist darauf hin, dass lediglich ein ausgewogener, rechtlich einwandfreier, unmissverständlicher und ausreichend begründeter Vorschlag die erforderliche Konvergenz und die einheitliche Anwendung der Verpflichtungen gewährleisten kann, die sich aus dem zur Diskussion stehenden Teil des Arbeitsrechts auf dem europäischen Arbeitsmarkt ergeben.

3.4. Die Kommission weist darauf hin, dass das Regelungssystem in der EU zunehmend komplex geworden ist. Sie ist der Auffassung, dass dadurch die Gefahr des Wettbewerbs auf der Grundlage von Sozialdumping steigt, was sowohl den Arbeitgebern, die unhaltbarem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, als auch den Mitgliedstaaten schadet, denen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge entgehen. Der EWSA unterstützt die Intention der Kommission, Mindestbedingungen für atypisch Beschäftigte festzulegen, dabei die nationalen Rechtssysteme und die Systeme des sozialen Dialogs zu achten und insbesondere diejenigen Arbeitnehmer zu schützen, die nicht unter Tarifvereinbarungen fallen.

3.5. Dieser Vorschlag gehört nach Auffassung des EWSA zu den wichtigsten Maßnahmen der Kommission im Zuge der europäischen Säule sozialer Rechte, die das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf dem Sozialgipfel zum Thema faire Arbeitsplätze und Wachstum am 17. November 2017 in Göteborg proklamiert haben. Die Säule dient als Kompass für eine erneute Aufwärtskonvergenz bei den Sozialstandards im Zusammenhang mit den sich wandelnden Gegebenheiten der Arbeitswelt. Diese Richtlinie soll zur Verwirklichung der Grundsätze „Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung“ und „Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz“ der Säule beitragen. Es gibt unterschiedliche Ansichten darüber, wie diese Grundsätze am wirksamsten umgesetzt werden sollen. Einige betrachten den Kommissionsvorschlag als wichtigen Schritt in die richtige Richtung, während andere der Ansicht sind, dass er über das Notwendige hinausgeht.

3.6. Der EWSA betont jedoch, dass der soziale Dialog und Tarifverhandlungen die wichtigsten Instrumente bleiben sollten, um transparente, verlässliche und angemessene Arbeitsbedingungen sicherzustellen, und die Europäische Kommission sollte sehr darauf bedacht sein, nicht in den sozialen Dialog und die Tarifverhandlungen einzugreifen oder sie zu behindern.

⁽²⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145.

⁽³⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

4.1.1. Gemäß Artikel 1 Absatz 2 gelten die in dieser Richtlinie festgelegten Mindestrechte für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union. Um die Wirksamkeit der durch das Unionsrecht gewährten Rechte sicherzustellen, sollte der persönliche Geltungsbereich der Nachweisrichtlinie mit dem Ziel aktualisiert werden, angemessen auf Arbeitsmarktentwicklungen zu reagieren und gleichzeitig die nationalen Gepflogenheiten zu beachten. Nach Ansicht der Kommission hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seiner Rechtsprechung Kriterien für die Feststellung des Arbeitnehmerstatus aufgestellt, die sich für die Festlegung des persönlichen Geltungsbereichs dieser Richtlinie eignen. Die Definition des Begriffs der „Arbeitnehmerin“ bzw. des „Arbeitnehmers“ in Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie beruht auf diesen Kriterien. Sie gewährleisten eine kohärente Implementierung des persönlichen Geltungsbereichs der Richtlinie, überlassen die Anwendung auf konkrete Fälle aber den nationalen Behörden und Gerichten. Falls sie die genannten Kriterien erfüllen, könnten Hausangestellte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die auf Abruf, intermittierend, auf der Grundlage von Gutscheinen und auf Online-Plattformen beschäftigt sind, sowie Praktikanten und Auszubildende in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen.

4.1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass das Kriterium der Weisungsabhängigkeit der Einbeziehung von Plattform-Mitarbeitern entgegenstehen könnte. Hierzu sollte in den Erwägungsgründen eine Klarstellung dahingehend erfolgen, dass Algorithmen für einen Mitarbeiter die gleiche Bindung wie mündliche oder schriftliche Weisungen haben können. Echte Selbständige, die Plattformen nutzen, sollten vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen werden.

4.1.3. Der EWSA weist darauf hin, dass Mitgliedstaaten und Sozialpartner in der Lage sein müssen, im Rahmen des sozialen Dialogs festzustellen, wer unter die Kategorie „Arbeitnehmer“ fällt, allerdings muss dies im Lichte des übergeordneten Ziels der Richtlinie verstanden werden, das darin besteht, die Arbeitsbedingungen durch die Förderung sicherer und verlässlicher Beschäftigung zu verbessern und die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu erhalten. Der EuGH hat deutlich gemacht (siehe z. B. Rechtssache C-393/10, O'Brien), dass die Mitgliedstaaten keine Bestimmungen anwenden dürfen, die die Verwirklichung der mit einer Richtlinie verfolgten Ziele untergraben und die Richtlinie so ihrer praktischen Wirksamkeit berauben könnten.

4.1.4. Der EWSA befürchtet, dass die tatsächliche Definition des Arbeitgebers in dem Vorschlag zu Verwirrung und Komplexität führen könnte. Mit der Feststellung, dass der Arbeitgeber „eine oder mehrere natürliche oder juristische Person(en) ist, die unmittelbar oder mittelbar Partei eines Beschäftigungsverhältnisses mit einer Arbeitnehmerin oder einem Arbeitnehmer ist bzw. sind“, führt der Vorschlag ein neues Konzept der Definition des Arbeitgebers ein. Im Regelfall gibt es nur einen Arbeitgeber für ein einzelnes Arbeitsverhältnis. Diesbezüglich ist auf die geltenden nationalen Rechtsvorschriften zu verweisen.

4.1.5. Der EWSA weist darauf hin, dass die Ausnahmeregelung in Artikel 1 Absatz 6 eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung der Hausangestellten bei Zugang zu besseren Arbeitsformen, zu Fortbildung sowie bei der Geltendmachung ihrer Rechte ermöglicht. Diese Ungleichbehandlung ist nicht sachgerecht und vor dem Hintergrund des in mehreren EU-Ländern inzwischen ratifizierten und somit verbindlichen ILO-Übereinkommens Nr. 189 über die Arbeitsbedingungen von Hausangestellten nicht zulässig.

4.1.6. Der EWSA begrüßt, dass die Richtlinie gemäß Artikel 1 Absatz 7 auf Seeleute bzw. Fischer anwendbar sein soll. In Bezug auf die Arbeitsbedingungen von Seeleuten, die durch die Richtlinie 2009/13/EG des Rates geregelt werden, vertritt der EWSA die Ansicht, dass die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Richtlinie mit den Besonderheiten des Seemannsberufs geprüft werden sollte.

4.2. Pflicht zur Unterrichtung

4.2.1. Der EWSA begrüßt, dass nach Artikel 4 Absatz 1 Satz 1 des Vorschlags Arbeitnehmer zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses über ihre wesentlichen Arbeitsbedingungen unterrichtet werden sollen. Nur so kann sichergestellt werden, dass beide Seiten in Kenntnis eigener Rechte und Pflichten das Beschäftigungsverhältnis eingehen. Unterrichtung zu einem späteren Zeitpunkt geht einseitig zu Lasten der Beschäftigten, und bei Kurzzeit-Arbeitsverhältnissen verlieren sie komplett den ihnen zustehenden Schutz. Der EWSA erkennt jedoch an, dass außergewöhnliche Umstände dazu führen können, dass Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen nicht in der Lage sind, die Informationen am ersten Tag bereitzustellen. Der EWSA empfiehlt, für Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen eine geringfügige Verlängerung der Fristen für die Bereitstellung von Informationen vorzusehen. Der EWSA erkennt ebenfalls an, dass ein erweitertes Paket an Informationen für Unternehmen, insbesondere kleine Unternehmen und Kleinstunternehmen, einen erhöhten Aufwand bedeuten könnte. Der EWSA ist daher der Ansicht, dass natürlichen Personen sowie kleinen Unternehmen und Kleinstunternehmen u. a. durch Verbände, die KMU vertreten, Hilfe und Unterstützung gewährt werden sollte, damit sie ihren Verpflichtungen im Rahmen dieser Richtlinie nachkommen können.

4.2.2. Der Vorschlag sieht in Artikel 4 Absatz 1 vor, dass das Dokument mit den Informationen über das Beschäftigungsverhältnis elektronisch bereitgestellt und übermittelt werden darf, sofern es für die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer leicht zugänglich ist. Nach Überzeugung des EWSA ist es jedoch wichtig zu gewährleisten, dass die Unterrichtung wirklich erfolgt. Er empfiehlt, dass den Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Möglichkeit gegeben werden sollte, sich selbst auf die Form der Übermittlung zu einigen, und dass die Unterrichtung erst mit der Empfangsbestätigung durch den Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmerin als abgeschlossen gelten sollte.

4.2.3. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Unterrichtung über die Änderungen der wesentlichen Arbeitsbedingungen bei erster Gelegenheit, spätestens zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Änderung, erfolgen muss. Insofern wird eine wesentliche Schutzlücke in der geltenden Nachweisrichtlinie 91/533/EWG geschlossen, wonach Änderungen erst einen Monat nach deren Wirksamwerden schriftlich mitgeteilt werden müssen (Artikel 5 Absatz 1). Um einen übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, sollte klargestellt werden, dass Änderungen, die sich aus Änderungen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder durch Tarifverträge ergeben, von dem Unternehmen nicht einzeln mitgeteilt werden müssen, da diese in vielen Mitgliedstaaten von Gesetzgebern und Sozialpartnern kommuniziert werden.

4.2.4. Artikel 6 Absatz 1 entspricht weitgehend den Bestimmungen der geltenden Regelung der Nachweisrichtlinie (Artikel 4 Absatz 1). Der EWSA stellt eine Konkretisierung der Information über die Sach- und Geldleistungen (nun unter Buchstabe c) fest.

4.2.5. Der EWSA begrüßt die in Artikel 6 Absatz 2 vorgesehene Verpflichtung zur erweiterten Unterrichtung von entsandten Beschäftigten. Er empfiehlt klarzustellen, dass diese Regelung auf der ihr vorgehenden Regelung aufbaut, die Informationen also zusätzlich zu den unter Artikel 6 Absatz 1 und in Artikel 3 Absatz 2 festgelegten Informationen zu erteilen sind. Auch wenn unklar ist, wann die überarbeitete Richtlinie 96/71/EG in Kraft treten wird, weist der EWSA darauf hin, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie der endgültigen Einigung bezüglich der Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern Rechnung tragen müssen.

4.2.6. Der EWSA gibt zu bedenken, dass der Verweis auf die nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU in jedem Mitgliedstaat zu errichtende Homepage den Anforderungen einer Unterrichtung nicht genügt. Denn dieser Verweis setzt voraus, dass jeder Mitgliedstaat seine entsprechende Verpflichtung aus der Durchsetzungsrichtlinie vollständig erfüllt hat und die Informationen sowohl inhaltlich als auch sprachlich für die Entsandten verständlich sind. Da viele Länder, darunter Deutschland, ihre Verpflichtung aus Artikel 5 der Richtlinie 2014/67/EU — trotz Ablauf der Umsetzungsfrist — nur unzureichend erfüllt haben, läuft der Verweis ins Leere, wenn die Internetseiten nur sehr allgemeine Informationen bieten, die zudem nicht in den erforderlichen Sprachen abgefasst sind.

4.2.7. Der EWSA weist darauf hin, dass die Erfüllung der Informationspflicht über einen Hinweis auf die geltenden Vorschriften, wie in Artikel 6 Absatz 3 vorgesehen, den Anforderungen an eine hinreichende Unterrichtung von ausländischen Arbeitnehmern nicht genügt, wenn die Vorschriften nicht in einer für sie verständlichen Sprachfassung zugänglich sind. Gerade was die zu erwartende Vergütung im Ausland angeht, müssen ausländische Beschäftigte unmittelbar und nicht über einen Verweis auf für sie nicht verständliche Vorschriften informiert werden.

4.2.8. Artikel 6 Absatz 4 sieht eine Ausnahme von der Informationspflicht bei Auslandseinsätzen vor, deren Dauer vier aufeinanderfolgende Wochen nicht überschreitet. Der EWSA fürchtet, dass damit eine Lücke geschaffen werden könnte, die die Umgehung der Informationspflichten ermöglicht. Er empfiehlt zu gegebener Zeit eine Bewertung dieser Ausnahme.

4.3. Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen

4.3.1. Der EWSA unterstützt das Ziel der Kommission, mit der Regelung in Artikel 7 Absatz 1 einheitliche Mindeststandards in Bezug auf die Dauer der Probezeit einzuführen. Die Regelung, ebenso wie die Ausnahme in Artikel 7 Absatz 2, wird den Interessen von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern gerecht. Die Probezeit gestattet es einem Arbeitgeber zu überprüfen, ob die Arbeitnehmer für die Stelle geeignet sind, für die sie eingestellt wurden, und ihnen zugleich begleitende Hilfe und Fortbildung anzubieten. Während der Probezeit kann ein vermindelter Kündigungsschutz gelten. Der Eintritt in den Arbeitsmarkt oder der Übergang auf eine neue Stelle sollte nicht mit einer längeren Ungewissheit einhergehen. Wie in der europäischen Säule sozialer Rechte festgelegt, sollten Probezeiten daher eine angemessene Dauer haben. Der EWSA weist darauf hin, dass Artikel 7 Absatz 2 es den Mitgliedstaaten ermöglicht, eine längere Probezeit vorzusehen, wenn dies durch die Art der Beschäftigung gerechtfertigt ist, was beispielsweise im öffentlichen Dienst in einigen Mitgliedsländern der Fall sein könnte oder auch bei Arbeitsplätzen mit außerordentlich hohem Anforderungsprofil.

4.3.2. Der EWSA befürwortet die in Artikel 8 Absatz 1 vorgesehene Regelung, dass ein Arbeitgeber Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht verbieten darf, außerhalb der Zeiten, in denen sie für ihn arbeiten, eine Beschäftigung bei anderen Arbeitgebern aufzunehmen, unter der Voraussetzung, dass sie im Rahmen der durch die Arbeitszeitrichtlinie vorgegebenen Grenzen bleiben, die dem Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer dienen soll. Der EWSA weist jedoch darauf hin, dass ein derart weit gefasstes Recht auf Mehrfachbeschäftigung mit den nationalen Vorschriften, Praktiken und Gepflogenheiten in Bezug auf den sozialen Dialog und Sozialpartnerschaften in den verschiedenen Mitgliedstaaten im

Einklang stehen sollte. Ein derart weit gefasstes Recht könnte Probleme verursachen, insbesondere wenn es um Beschäftigte geht, die für einen Arbeitgeber unverzichtbar sind, denn kein Arbeitnehmer kann zur gleichen Zeit für mehrere Arbeitgeber tätig sein. In Bezug auf die Arbeitszeitrichtlinie steht auch zu befürchten, dass der Arbeitgeber dafür verantwortlich sein könnte, die Einhaltung der Arbeitszeiten von Personen in parallelen Beschäftigungsverhältnissen zu kontrollieren. Der EWSA empfiehlt klarzustellen, dass der Arbeitgeber nicht für die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitszeiten in einem anderen Beschäftigungsverhältnis verantwortlich ist.

4.3.3. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 dürfen die Arbeitgeber Unvereinbarkeitskriterien festlegen, bei deren Vorliegen solche Beschränkungen aus legitimen Gründen, etwa zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen oder zur Vermeidung von Interessenkonflikten, gerechtfertigt sind. In Erwägungsgrund 20 spricht die Kommission von bestimmten Gruppen von Arbeitgebern. Die Arbeitgeber können Artikel 8 Absatz 2 grundsätzlich befürworten, sind allerdings der Auffassung, dass dadurch, dass die Einschränkung der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nur für bestimmte Gruppen von Arbeitgebern gilt, den in Schlüsselpositionen tätigen Beschäftigten solche Beschränkungen möglicherweise nicht auferlegt werden können, ganz unabhängig davon, für welche Gruppe von Arbeitgebern sie arbeiten möchten. Die Gewerkschaften jedoch sprechen sich gegen diese breite Ausnahmeregelung aus, da sie den Arbeitgebern das einseitige Recht geben würde, die Unvereinbarkeitskriterien festzulegen, durch die die Aufnahme einer parallelen Beschäftigung eingeschränkt wird. Für den Fall, dass der Arbeitgeber berechtigte Gründe für derartige Beschränkungen anführt, müssen diese objektiv begründet werden können, und daher sollten grundsätzlich die Gesetzgeber und die Gerichte der Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sein, Interessenkonflikte zwischen den Beteiligten zu schlichten.

4.3.4. Der EWSA befürwortet das mit dem Vorschlag verfolgte Ziel, die Planbarkeit der Arbeit auf Abruf zu verbessern. Diese Planbarkeit lässt sich durch Einschränkungen der Einsatzzeiten auf einen zuvor festgelegten Referenzrahmen sowie durch die vorzeitige Ankündigung der Einsätze — wie von der Vorschrift des Artikels 9 vorgesehen — verbessern. Arbeitnehmer mit einem größtenteils variablen Arbeitszeitplan sollten über ein Mindestmaß an Planungssicherheit bezüglich der Arbeit verfügen, wenn der Arbeitszeitplan hauptsächlich entweder direkt — zum Beispiel durch die Erteilung von Arbeitsaufträgen — oder indirekt — zum Beispiel durch die Aufforderung an die Arbeitnehmer, auf Kundenwünsche zu reagieren — Flexibilität der Arbeitnehmer fordert. Es wird jedoch zu klären sein, was unter einer ausreichend angemessenen Frist zu verstehen ist, in der der Arbeitnehmer im Vorfeld über die Arbeit für die folgenden Tage unterrichtet wird, und wer darüber entscheidet, was mit Blick auf die jeweilige Branche für die Unterrichtung über einen Arbeitsauftrag ein angemessener zeitlicher Vorlauf ist. Die Regelungen unterscheiden sich von Branche zu Branche.

4.3.5. Der EWSA weist darauf hin, dass die Richtlinie keine qualitativen Vorgaben an die Mitgliedstaaten betreffend den Referenzrahmen und die Ankündigungsfrist macht. Es ist nicht auszuschließen, dass auch weitgefasste Referenzzeiten und kurze Vorankündigungszeiten richtlinienkonform wären, ohne dass sich dadurch die Planbarkeit der Arbeit für die Beschäftigten verbessert hätte. Hinzu kommt, dass die Referenzzeiten einseitig vom Arbeitgeber vorgegeben werden könnten, ohne dass den Arbeitnehmern dieses Recht eingeräumt wird, was das bestehende Ungleichgewicht verfestigt.

4.3.6. Der EWSA ist sich bewusst, dass die mit Arbeit auf Abruf verbundene Flexibilität die Planbarkeit des Alltags eines Beschäftigten einschränkt. Ein schwankendes und unsicheres Einkommen kann für die Beschäftigten bei Arbeit auf Abruf ein ernsthaftes Problem sein. Der EWSA ist der Auffassung, dass Arbeit auf Abruf als Beschäftigungsform ohne geeigneten Referenzzeitraum und eine angemessene Ankündigungsfrist für den Arbeitnehmer keinen Bestand haben kann. Der EWSA empfiehlt, dass Arbeitsverträge, die Arbeit auf Abruf vorsehen, eine bestimmte Anzahl von Stunden oder die entsprechende Bezahlung garantieren müssen.

4.3.7. Nach Artikel 10 Absatz 1 sollen Arbeitnehmer ihren Arbeitgeber nach einer Beschäftigungsdauer von sechs Monaten um eine Beschäftigungsform mit sichereren und verlässlicheren Arbeitsbedingungen ersuchen dürfen. Der EWSA begrüßt, dass diese Regelung alle Kategorien der atypisch oder prekär Beschäftigten erfassen soll. Er ist besorgt darüber, dass ein durchsetzbares Recht auf den Übergang zu einer anderen Beschäftigungsform, wenn diese zur Verfügung steht, nicht vorgesehen ist. Allein das bloße Recht, eine Anfrage zu stellen, stellt insofern keine nennenswerte Verbesserung der Rechtslage der Beschäftigten dar, da Beschäftigte bereits jetzt ihren Wunsch nach einer Aufstockung, Entfristung usw. äußern dürfen. Politische Maßnahmen zur Unterstützung dieses Ziels sollten jedoch effizient und verhältnismäßig sein und keinen unnötigen Verwaltungsaufwand für die Unternehmen mit sich bringen.

4.3.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorgaben für die schriftliche Antwort des Arbeitgebers in Artikel 10 Absatz 2 ergänzt werden müssen. Die Arbeitgeber sollten objektive geschäftliche Gründe für die Ablehnung eines Antrags anführen, damit ein Arbeitnehmer, der meint, sein Antrag sei aus anderen Gründen abgelehnt worden, die Möglichkeit hat, diese Ablehnung durch die Gerichte und entsprechend den nationalen Gepflogenheiten überprüfen zu lassen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Arbeitgeber sich ernsthaft mit den Anträgen der Arbeitnehmer befassen, anstatt eine beliebige Antwort zu geben, nur um der Formalität Genüge zu tun.

4.3.9. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission in der Ausnahmeregelung bezüglich der schriftlichen Begründungspflicht gemäß Artikel 10 Absatz 2 die besondere Lage natürlicher Personen, die als Arbeitgeber fungieren, sowie der kleinen Unternehmen und Kleinstunternehmen anerkennt. Er weist jedoch darauf hin, dass durch die derzeitige Formulierung alle Unternehmen mit bis zu 249 Arbeitnehmern und einem jährlichen Umsatz von bis zu 50 Mio. EUR — und das sind 99 % aller Unternehmen in der EU — erfasst werden. Der Anwendungsbereich dieser Ausnahmeregelung sollte deshalb überdacht werden.

4.3.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Richtlinie echte Chancen auf einen Übergang von Beschäftigten in atypischen Beschäftigungsverhältnissen in normalere Beschäftigungsverhältnisse, die ihren Qualifikationen entsprechen, eröffnen sollte. Dafür sind Mindestrechte für befristet Beschäftigte auf Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis und Erleichterungen bei der Aufstockung von Teilzeit auf Vollzeit erforderlich, sofern freie Arbeitskapazitäten/-plätze im Betrieb und die entsprechende Qualifizierung der Beschäftigten vorliegen.

4.3.11. Der EWSA begrüßt die Bestimmung in Artikel 11, dass den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kostenlos Fortbildung angeboten wird, wenn die Arbeitgeber aufgrund von Unions- oder nationalen Rechtsvorschriften oder aufgrund einschlägiger Tarifverträge verpflichtet sind, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Fortbildung im Hinblick auf die Arbeit anzubieten, für die sie beschäftigt werden. Hinsichtlich einer möglichen „Erstattungsklausel“ für den Fall, dass die Fortbildung über die rechtlichen Anforderungen hinausgeht und zu einer höheren Qualifikation führt und der Arbeitnehmer kurz nach der Fortbildung kündigt, hält der EWSA fest, dass diese in Einzelfällen gut begründet und gegebenenfalls sozialpartnerschaftlich ausgehandelt sein muss, auf jeden Fall dem Gebot der Verhältnismäßigkeit zu gehorchen hat und regressiv (d. h. abnehmendes Rückzahlungsrisiko mit Dauer der Beschäftigung) gestaltet sein muss.

4.3.12. Der EWSA begrüßt, dass über Artikel 12 die Mindeststandards nach den Artikeln 7-11 dann als tarifdispositives Recht ausgestaltet sein sollen, wenn die Schutzrechte für Beschäftigte in diesen Tarifverträgen auf einem angemessenen Niveau bleiben und in der Gesamtbetrachtung der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewahrt bleibt. Der Ausschuss betont, dass transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen vorrangig im Rahmen des sozialen Dialogs durch die Sozialpartner ausgehandelt werden sollen.

4.4. Sonstige Bestimmungen

4.4.1. Der EWSA hebt hervor, dass Artikel 13 die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die Einhaltung dieser Richtlinie zu sorgen, indem zuwiderlaufende Bestimmungen von kollektiven und individuellen Vereinbarungen für nichtig erklärt bzw. entsprechend den Vorgaben der Richtlinie geändert werden müssen. Die Folgen der Einführung der Nichtigkeit und der entsprechenden richtlinienkonformen Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten sollten insbesondere im Lichte von Artikel 12 sorgfältig geprüft werden. Die Rolle der Sozialpartner bei der Gewährleistung der Einhaltung dieser Bestimmungen sollte gefördert und geachtet werden.

4.4.2. Der Regelungsvorschlag sieht in Artikel 14 Instrumente vor, mit denen die Nichteinhaltung der Informationspflichten aus dieser Richtlinie sanktioniert werden soll. Der EWSA hatte auf diese Lücke schon in einer früheren Stellungnahme hingewiesen und Abhilfe gefordert⁽⁴⁾. Er ist der Ansicht, dass Sanktionen, wenn sie gerechtfertigt sind, in ihrer Höhe dem durch den Arbeitnehmer erlittenen Schaden entsprechen sollten. So könnten Gerichtsverfahren aufgrund kleiner technischer Verstöße gegen die Richtlinie vermieden werden. Der EWSA begrüßt die Bestimmung gemäß Artikel 14 Absatz 2, durch die dem Arbeitgeber 15 Tage eingeräumt werden, um fehlende Informationen zu ergänzen.

4.4.3. Der EWSA begrüßt die in Artikel 15 vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Zugang zu wirkungsvoller und unparteiischer Streitbeilegung und einen Anspruch auf Rechtsbehelfe einschließlich einer angemessenen Entschädigung haben, wenn die ihnen aus dieser Richtlinie zustehenden Rechte verletzt werden.

4.4.4. Der EWSA begrüßt die in Artikel 16 vorgesehene Konkretisierung des allgemeinen Maßregelungsverbot. Eine solche Konkretisierung, die von den Mitgliedstaaten durch ein ausdrückliches Benachteiligungsverbot umzusetzen wäre, hat eine Signalfunktion für die Rechtsanwender und wirkt insofern präventiv.

4.4.5. Der EWSA nimmt den in Artikel 17 vorgesehenen Kündigungsschutz und die damit verbundenen Beweislastregeln zur Kenntnis. Nach Artikel 17 Absatz 1 soll die Kündigung (oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung) oder Vorbereitung der Kündigung aufgrund der Inanspruchnahme der Rechte aus dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten untersagt werden. In Verbindung mit Artikel 17 Absatz 2, wonach Arbeitnehmer, die meinen, aufgrund der Inanspruchnahme der Rechte aus dieser Richtlinie gekündigt worden zu sein, eine schriftliche Begründung verlangen können, ist dies ein sinnvolles Schutzinstrument bei Inanspruchnahme der Rechte aus dieser Richtlinie. Der Ansatz in Artikel 17 Absatz 3, dass der Arbeitgeber beweisen muss, dass die Kündigung auf anderen Gründen beruht als die von dem

⁽⁴⁾ ABL C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

Arbeitnehmer bzw. der Arbeitnehmerin vorgetragene Benachteiligung, geht zwar in die richtige Richtung, doch gilt es einige Bedenken hinsichtlich der Rechtsgrundlage zu klären. Es sollte klargestellt werden, dass Kündigungen oder ähnliche Maßnahmen aufgrund der Tatsache, dass Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer ihre in der Richtlinie vorgesehenen Rechte in Anspruch genommen haben, unwirksam sind.

4.4.6. Der EWSA befürwortet die in Artikel 18 vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Umsetzungsvorschriften festzulegen.

4.4.7. Der EWSA begrüßt die in Artikel 19 vorgesehene ausdrückliche Regelung des Rückschrittverbotes in dieser Vorschrift, die bereits in der geltenden Nachweisrichtlinie (Artikel 7) verankert ist und die dort unverzichtbar ist, wo höhere materiellrechtliche Standards gelten. Absatz 1 bedarf jedoch einer Klarstellung, um sicherzustellen, dass nicht nur das allgemeine Schutzniveau nicht verschlechtert werden darf, sondern ganz konkret bezogen auf die einzelnen Bereiche, die diese Richtlinie umfasst, keine Verschlechterung aus Anlass der Umsetzung dieser Richtlinie in den von ihr geregelten Bereichen zulässig wäre.

4.4.8. Der EWSA begrüßt, dass nach Artikel 21 die in dieser Richtlinie festgelegten Rechte und Pflichten auch auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse anwendbar sein sollen. Das ist sachgerecht und vor dem Hintergrund der mit dieser Richtlinie beabsichtigten Verbesserungen der Rechtslage auch geboten. Er räumt allerdings ein, dass dies Kosten verursachen und für Unternehmen zusätzlichen Aufwand bedeuten könnte. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um natürliche Personen wie Arbeitgeber sowie Unternehmen, insbesondere kleine Unternehmen und Kleinunternehmen, zu unterstützen, damit sie ihre Pflichten im Rahmen dieser Richtlinie erfüllen können.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Grenzen und Visa) und zur Änderung der Entscheidung 2004/512/EG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, der Verordnung (EU) 2016/399 und der Verordnung (EU) 2017/2226“

(COM(2017) 793 final — 2017/0351 (COD))

und zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration)“

(COM(2017) 794 final — 2017/0352 (COD))

(2018/C 283/07)

Berichterstatterin: **Laure BATUT**

Befassung	Europäische Kommission, 18.1.2018 Europäisches Parlament, 28.2.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	25.4.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	160/3/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hält den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration für nützlich und positiv.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Interoperabilität ein strategisches Ziel für die EU sein muss, damit sie ein offener Raum bleibt, in dem die Grundrechte und die Mobilität gewährleistet werden. Die EU und die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, für den Schutz des Lebens und die Sicherheit aller Menschen zu sorgen; der Grundsatz der Nichtzurückweisung sollte voll und ganz geachtet werden.

1.3. Maßnahmen zugunsten der Interoperabilität werden umso besser verstanden, wenn sie

- im Rahmen der EU-Migrationsstrategie die Voraussetzungen für ein Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit unter Achtung der Gewaltenteilung garantieren;
- die Wahrung der Grundrechte der betroffenen Personen gewährleisten, insbesondere die Sicherung ihrer personenbezogenen Daten und ihres Privatlebens, das Recht auf Zugang zu ihren Daten, auf Berichtigung der Daten sowie auf deren Löschung innerhalb einer angemessenen Frist und durch zugängliche Verfahren;
- die Forderung der Aufnahme der Grundsätze des Datenschutzes bereits in der Konzeptionsphase („eingebauter Datenschutz“) und in allen Durchführungsvorschriften bekräftigen;
- keine neuen Hindernisse beim normalen Personen- und Güterverkehr schaffen.

1.4. Der EWSA fordert Verfahren und Garantien in Bezug auf die Nutzung von Daten zu Strafverfolgungszwecken, die

- in diesem Bereich die Anwendung des europäischen Gesetzes mit dem stärksten Schutz (Datenschutz-Grundverordnung) vorsehen;
- ermöglichen, die Feststellung des Mitgliedstaats zu beschleunigen, der für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz zuständig ist;
- das Recht der betroffenen Personen auf zwei Instanzen garantieren;
- Minderjährigen, insbesondere unbegleiteten Minderjährigen (unabhängig davon, ob es sich um illegal aufhältige, verfolgte oder kriminelle Personen handelt) das Recht, ein Visum zu erhalten, das Recht auf Schutz und Integration und die Möglichkeit, das Recht auf Vergessen in Anspruch zu nehmen, garantieren, wobei eine kürzere Frist als für volljährige Personen gelten sollte.

1.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die derzeitige Rechtsgrundlage für die Informationssysteme verstärkt und dabei die Skalierbarkeit der Datenerhebungssysteme berücksichtigt werden sollte. Er fordert

- die Stärkung der Sicherheit der bestehenden Datenbanken und ihrer Kommunikationskanäle;
- die Bewertung der Auswirkungen einer verstärkten Vorabkontrolle auf das Risikomanagement;
- eine Kontrolle und eine ständige Evaluierung der Struktur durch die Datenschutzbehörden (EDSB); er fordert, dass die Verantwortlichen gegenüber den Entscheidungsbehörden und der Kommission jährlich über die Sicherheit der Interoperabilitätskomponenten sowie zweijährlich über die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Grundrechte Bericht erstatten.

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich das Projekt auf qualifiziertes Personal stützen muss, und empfiehlt

- solide Schulungsprogramme für die betroffenen Behörden und die Beamten von eu-LISA;
- eine strikte Kontrolle der Kompetenzen der Beamten und Bewerber für diese Agentur.

1.7. Der EWSA äußert Bedenken gegen die Finanzierung des neuen Systems. Die Überwachung der Planung wird von entscheidender Bedeutung sein, um die Verschwendung von Haushaltsmitteln zu vermeiden und das Projekt bis 2029 zu beenden.

1.8. Der EWSA empfiehlt, die Bürger bis zum Abschluss des Projekts über dessen Fortschritte zu informieren und die betroffenen Personen über die Kontrollen, denen sie unterworfen werden, aufzuklären. Seiner Ansicht nach muss die Möglichkeit vorgesehen werden, den gesamten Prozess zu stoppen, wenn die Freiheit und die Grundrechte durch Missbrauch des Systems bedroht würden.

2. Einführung

2.1. Im internationalen Kontext des Jahres 2017, der sowohl auf geopolitischer Ebene als auch im Hinblick auf die innere Sicherheit in den Mitgliedstaaten als instabil gilt, hat der Rat die Kommission mehrfach aufgefordert, Mittel vorzusehen, um als „Gefährder“ eingestufte Personen aufzuspüren, die bereits in einem der Mitgliedstaaten erfasst sind. Die Ermittlung ihrer Grenzübertritte, Reisen und Wege in Europa könnte für die Sicherheit in der Union von entscheidender Bedeutung sein.

2.2. In seiner Entschließung vom 6. Juli 2016 forderte das Parlament die Kommission auf, die erforderlichen Datenschutzvorkehrungen zu treffen.

2.3. Die hier behandelten Dokumente sind Teil der Zielsetzung „Schengen bewahren und stärken“⁽¹⁾. Die Union verfügt in den Bereichen, die mit der Kontrolle der Grenzübertritte von Personen und Waren zusammenhängen, bereits über mehrere Regelungen und digitale Informationsdienste.

2.4. Zur Erinnerung:

- **SIS: Schengener Informationssystem**, einer der ältesten Mechanismen; mit dem überarbeiteten System wird ein breites Spektrum an Warnmeldungen zu Personen und Waren verwaltet;

⁽¹⁾ COM(2017) 570 final.

- **Eurodac: Europäisches System zum Vergleich der Fingerabdruckdaten** von Asylbewerbern und illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen an den Grenzen und in den Mitgliedstaaten und zur Feststellung des für die Anträge zuständigen Mitgliedstaats (CESE 2016-02981, Berichterstatter: Herr Moreno Díaz ⁽²⁾);
- **VIS: Visa-Informationssystem** (Visakodex), durch das Visa für Kurzeitaufenthalte verwaltet werden (CESE 2014-02932, Berichterstatter: Herr Pezzini und Herr Pariza Castaños ⁽³⁾);
- **EES: Einreise-/Ausreisestystem**, über das noch entschieden werden muss; mit dem System werden die Daten der Reisepässe und die Zeitpunkte der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen elektronisch verwaltet, die den Schengenraum besuchen (CESE 2016-03098, SOC/544, Berichterstatter: Herr Pirvulescu ⁽⁴⁾);
- **ETIAS: Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem**, über das noch entschieden werden muss; es soll ein umfassendes automatisiertes System zur Erfassung und Ex-ante-Überprüfung der Daten von der Visumpflicht befreiter Drittstaatsangehöriger werden, die in den Schengen-Raum einreisen (CESE 2016-06889 SOC/556, Berichterstatter: Herr Simons ⁽⁵⁾);
- **ECRIS-TCN: Europäisches Informationssystem für Strafregister von Drittstaatsangehörigen**, derzeit von der Kommission vorgeschlagen; ein elektronisches System für den Austausch von Informationen über bereits von den nationalen Gerichten erlassene Entscheidungen.

2.5. Man kann die derzeitigen Mittel einer berechtigten Behörde mit einem Smartphone mit verschiedenen Anwendungen vergleichen, die alle voneinander getrennt sind und jeweils „ihre“ Informationen liefern.

2.6. Abgesehen vom SIS sind diese Systeme auf die **Verwaltung der Drittstaatsangehörigen** ausgerichtet. Es bestehen sechs einander ergänzende und dezentralisierte Systeme. Die Summe der gesuchten Informationen entspricht den verschiedenen Antworten, die die Untersuchungsdienste entsprechend ihren Zugriffsberechtigungen von den einzelnen Datenbanken erhalten haben.

2.7. Die Kommission beabsichtigt, folgend Frage zu beantworten:

- Mit welcher Methode können ohne Veränderung der bereits entwickelten Strukturen und unter Beibehaltung ihrer Komplementarität alle Datenbanken aufeinander abgestimmt werden, damit an einer Einreisestelle auf europäischem Gebiet und über eine einzige Abfrage des Systems alle bereits in den bestehenden Datenbanken erfassten Informationen bei der abfrageberechtigten Aufsichtsbehörde zusammenlaufen, wobei die Regelungen über den Datenschutz und die Grundrechte eingehalten werden müssen?

2.8. Mit den vorliegenden Vorschlägen möchte die Europäische Kommission:

2.8.1. zusätzliche Möglichkeiten eines Zugangs zu den Datenbanken von Europol und Interpol schaffen, die bereits mit den europäischen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten;

2.8.2. die Informationsabfragen „synchronisieren“, um die Zeit zur Bearbeitung der Akten von Migranten zu verkürzen und die Sicherheitsreaktion im Notfall zu beschleunigen. Zu diesem Zweck schlägt sie die Schaffung neuer Stellen vor, die eine übereinstimmende Arbeitsweise der derzeitigen Datenbanken ermöglichen würden.

2.9. **Ihre Ziele bestehen darin, die Mängel der verschiedenen Systeme so weit wie möglich zu beheben**, den Schutz der Außengrenzen des Schengen-Raums **zu verbessern**, zur inneren Sicherheit der Union beizutragen, den Identitätsbetrug zu bekämpfen, Fälle von Mehrfachidentitäten zu lösen, verdächtige oder bereits verurteilte Personen ausfindig zu machen und ihre Wege im Schengen-Raum nachzuverfolgen.

2.10. Um noch einmal auf das Bild des Smartphones zurückzukommen: Der berechtigten Behörde stünden nicht nur zahlreiche Anwendungen zur Verfügung, sondern sie könnte auch gleichzeitig und im Rahmen der gleichen Abfrage unter Verwendung ihrer Zugriffscodes die in allen ihren Informationsträgern, PC, Laptop, Telefon, Tablet, Notebook usw. gespeicherten Daten erfassen.

⁽²⁾ ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 144.

⁽³⁾ ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 36.

⁽⁴⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 66.

⁽⁵⁾ ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 28.

3. Funktionsweise des Systems

3.1. Die Kommission hat Konsultationen durchgeführt und eine hochrangige Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität ⁽⁶⁾ eingesetzt, deren Mitglieder von den Mitgliedstaaten, der Gruppe der Schengen-Länder sowie den europäischen Agenturen wie eu-LISA ⁽⁷⁾ und FRA ⁽⁸⁾ ernannt wurden und die von der GD HOME koordiniert wird.

Die Methode: Interkonnektivität oder Interoperabilität?

3.1.1. **Interkonnektivität** der Informationssysteme ist die Möglichkeit, die Systeme untereinander zu verbinden, damit die Daten des einen automatisch von einem anderen konsultiert werden können.

3.1.2. **Interoperabilität** ⁽⁹⁾ ist die Fähigkeit der verschiedenen Systeme, zu kommunizieren, Daten auszutauschen und die ausgetauschten Informationen unter Wahrung der Zugriffsberechtigungen zu verwenden.

3.2. Die Entscheidung für Interoperabilität

3.2.1. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie den Besitzstand und die derzeitigen Zuständigkeiten nicht grundlegend verändert und dass die Daten „abgeschottet“ bleiben. Dadurch würde trotz der verstärkten Kommunizierbarkeit ein Sicherheitsvorteil für die Systeme und die Daten erreicht, die natürlich nicht über das Internet zugänglich wären. Die zur Stellungnahme vorgelegten Vorschläge weisen starke Ähnlichkeiten auf. Dabei geht es

- zum einen im Dokument COM(2017) 793 um die Interoperabilität zwischen Informationssystemen hinsichtlich Grenzen und Visa
- und zum anderen im Dokument COM(2017) 794 um die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration.

3.3. Die neuen Instrumente

3.3.1. Im Interesse einer interoperablen Funktionsweise muss eine aus vier neuen Instrumenten bestehende Architektur die sechs Grundlagen ergänzen, um schnelles Arbeiten durch eine einzige Systemabfrage sicherzustellen, wobei die Abfragen jedoch immer von den dazu berechtigten Personen durchzuführen sind.

3.4. Nutzung des Europäischen Suchportals (ESP)

3.4.1. Die berechnete Aufsichtsbehörde (der Endnutzer) sollte über einen einzigen Zugang zum gesamten System verfügen. Statt sechs Abfragen führt sie nur noch eine (Polizei, Zoll usw.) durch, um gleichzeitig mehrere Datenbanken abzufragen, wobei aber keine der abgefragten Daten gespeichert werden. Existieren Daten, findet das System sie. Im Falle des Verdachts auf eine Straftat oder eine terroristische Handlung wird bei der ersten Abfrage nach der kontrollierten Person möglicherweise kein Treffer erzielt („no-hit“); stimmt der Datensatz jedoch mit einer zweiten Auskunft („hit“) überein, die in den Datenbanken wie SIS, EES, ETIAS vorhanden ist, kann dies zu umfassenden Nachforschungen und einer Untersuchung führen.

3.5. Gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared BMS)

3.5.1. Diese gemeinsame Plattform für den Abgleich ermöglicht gleichzeitig die Suche und den Vergleich mathematischer und biometrischer Daten, Fingerabdrücke und Passfotos von unterschiedlichen Datenbanken wie SIS, Eurodac, VIS, EES ⁽¹⁰⁾, ECRIS, nicht jedoch ETIAS; ihre Daten müssen kompatibel sein.

3.5.2. Die mathematischen Daten werden nicht in ihrer ursprünglichen Form gespeichert.

3.6. Gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten (CIR)

3.6.1. Der „gemeinsame Speicher für Identitätsdaten“ enthält Daten zur biografischen und biometrischen Identität der kontrollierten Drittstaatsangehörigen, unabhängig davon, ob sie sich an der Grenze oder in den (Schengen-)Mitgliedstaaten befinden. Durch eine Trefferkennzeichnung der Auskünfte in den einzelnen Datenbanken werden die Abfragen beschleunigt. Unter der Verantwortung und mit der Sicherheitsausrüstung der Agentur eu-LISA werden diese Daten so gespeichert, dass niemand Zugriff auf mehr als eine alphanumerische Zeile gleichzeitig hat. Der CIR, der ausgehend von EES und ETIAS entwickelt wurde, dürfte nicht zu einer Duplizierung der Daten führen. Der Speicher kann auch für Abfragen zu zivilen Zwecken genutzt werden.

⁽⁶⁾ GD HOME, Referat B/3; Beschluss C/2016/3780 der Kommission vom 17 Juni 2016; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=DE> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=DE>.

⁽⁷⁾ eu-LISA: Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

⁽⁸⁾ FRA: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

⁽⁹⁾ Kommission, COM(2016) 205 final, Mitteilung „Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit“.

⁽¹⁰⁾ Durch die Kursivsetzung wird darauf hingewiesen, dass die Rechtstexte zu diesen Systemen noch nicht angenommen wurden.

3.7. Detektor für Mehrfachidentitäten (MID)

3.7.1. Seine Aufgabe ist es, durch eine Abfrage in allen Datenbanken gleichzeitig die korrekte Identität von Bona-fide-Reisenden zu überprüfen und Identitätsbetrug zu bekämpfen. Keine Verwaltung hat bisher ein derartiges Instrument verwendet, das es ermöglichen sollte, Identitätsbetrug zu vermeiden.

3.8. Die Rolle der Agentur eu-LISA ⁽¹¹⁾

3.8.1. Die 2011 gegründete Agentur soll die Politik der EU in den Bereichen Justiz, Sicherheit und Freiheit vereinfachen. Die in Tallinn (Estland) ansässige Agentur gewährleistet bereits den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und das unterbrechungsfreie Funktionieren der IT-Großsysteme sowie die Freizügigkeit im Schengen-Raum.

3.8.2. Sie arbeitet an dem Projekt „Smart Borders“ und wird in der neuen Architektur für den Datenaustausch die Aufgabe der Speicherung der personenbezogenen Elemente sowie der auf Behörden, Ermittlungen und Ermittler bezogenen Elemente übernehmen. Sie wird die Berechtigungen der Antragsteller prüfen und für die Sicherheit der Daten sorgen, einschließlich im Falle von „Vorfällen“ (Art. 44, Vorschläge (2017) 793 und 794).

3.8.3. **Die Verwendung des UMF (Universal Message Format)**, das noch zu entwickeln ist, dürfte die Arbeit mit den neuen, obligatorischen Systemen erleichtern, da es die Einrichtung von Schnittstellen zwischen den Mitgliedstaaten, die noch keine besitzen, sowie ein temporäres System für die Übersetzung von einer Sprache in die andere vorschreibt.

3.9. Schutz der personenbezogenen Daten (Art. 8 und 7 der Charta):

3.9.1. Im Verordnungsvorschlag wird eingeräumt, dass es zu Sicherheitsunfällen kommen kann. Die Mitgliedstaaten und ihre Datensysteme müssen in erster Instanz Datenschutzgrundsätze einhalten, die in den Rechtsvorschriften, im Vertrag, in der Charta der Grundrechte und in der Datenschutz-Grundverordnung ⁽¹²⁾, die am 25. Mai 2018 in Kraft treten wird, vorgesehen sind.

4. Diskussion

4.1. Mehrwert der Interoperabilität im Rahmen der Demokratie

4.1.1. Die EU benötigt Regelungen und Untersuchungsmechanismen, die sie vor Kriminalität schützen. Die Interoperabilität der Informationssysteme ist eine Gelegenheit, für Rechtsstaatlichkeit und den Schutz der Menschenrechte zu sorgen.

4.1.2. EES und ETIAS, gekoppelt an BMS und CIR, werden es ermöglichen, die Grenzübertreitte nicht nur verdächtiger Personen, sondern auch aller europäischen Bürger zu kontrollieren und ihre Daten zu speichern. Jedoch kann die Möglichkeit des Zugangs „von Strafverfolgungsbehörden zu den Informationssystemen anderer Behörden“ der EU (Art. 17/ CIR, Vorschläge 2017/794 und 793) nicht mit den Zielen vereinbar sein, die als Grundlagen der vorliegenden Vorschläge genannt werden. Der EWSA (Art. 300 Abs. 4 AEUV) muss hier auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinweisen und fordert die Kommission auf, jede Art von „Big Brother“-System ⁽¹³⁾ und die Schaffung von Hindernissen für die Freizügigkeit der Europäer zu vermeiden (Art. 3 AEUV).

4.1.3. Das vorgeschlagene Modell für die Sammlung und Verwendung personenbezogener Daten, die an der Grenze und innerhalb des Gebiets der Union bei Personen- und Dokumentenkontrollen erhoben werden, wird als absolut sicheres System dargestellt, das nur für berechtigte Personen und zu Zwecken der Sicherheit und Verwaltung zugänglich ist.

4.1.4. Außerdem wird es dazu beitragen, dass die Verfahren reibungsloser verlaufen. Der EWSA hat Bedenken bezüglich der Sicherheit des Systems: Es bestehen weiterhin Mängel; der auf neun Jahre angelegte Aufbau stützt sich auf „Fundamente“, die noch nicht bestehen, wie die Datenbanken EES und ETIAS oder nationale Schnittstellen. Der technische Kontext entwickelt sich ständig weiter, das Projekt basiert zwangsläufig auf dem aktuellen Stand der Technik, und im Haushalt ist die Bewältigung der Überalterung nicht berücksichtigt, zu der es in einigen digitalen Bereichen kommen wird.

⁽¹¹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

⁽¹²⁾ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung). Stellungnahme des EWSA: ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 90, und ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 138.

⁽¹³⁾ In „1984“, George Orwell.

4.1.5. Zudem hätte bei dem Projekt die rasche Entwicklung des Einsatzes der sogenannten Algorithmen der künstlichen Intelligenz (KI) berücksichtigt werden können, die als ein Kontrollinstrument der Systeme und gleichzeitig als Sicherheitsinstrument dienen könnten, das den Entscheidungsbehörden an die Hand gegeben wird, um die demokratische Verwendung der Struktur zu gewährleisten.

4.1.6. Mit dem Vorschlag wird ein System für vertrauenswürdige Akteure entwickelt, die die Gesetze einhalten. Die Tatsache, dass Menschen das Sagen haben, ist beruhigend, kann jedoch auch eine Schwachstelle darstellen. Der EWSA schlägt die Aufnahme eines Artikels vor, der „Fehlerstromschutzschalter“ für den Fall von politischen Krisen und/oder „Management“-Krisen vorsieht, da jedes Problem in einer Datenbank ein Risiko für die gesamte Struktur darstellen könnte⁽¹⁴⁾. Die allgemeine Verbreitung des UMF könnte zu einer internationalen Verwendung führen, die sehr positiv, für den Datenschutz aber auch sehr riskant wäre. Die zuständigen Behörden werden diesbezüglich eine große Verantwortung tragen. Diese Aspekte werden in den hier untersuchten Texten nicht berücksichtigt.

4.2. Schutz der Grundrechte

4.2.1. Die Grundrechte haben absoluten Charakter; Einschränkungen dürfen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der EU anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen tatsächlich entsprechen und wenn ihr Wesensgehalt geachtet wird (Art. 8 und 52 Abs. 1 Charta). Der EWSA fragt sich, wie die Verhältnismäßigkeit der Kontrollmaßnahmen im Falle von Migranten bewertet werden kann, die vor Verfolgungen fliehen und an den Küsten der Union um Asyl ersuchen (COM(2017) 794 final, Begründung — Grundrechte). Die Suche nach Verdächtigen, um kriminelle und insbesondere terroristische Handlungen zu verhindern, **darf nicht dazu führen, dass unsere Demokratien einen Straftatbegriff verwenden, der auf Antizipation beruht**; es muss weiterhin zwischen die öffentliche Ordnung gefährdenden „Handlungen“ und „Meinungen“ unterschieden werden.

4.2.2. Durch die Wahrung der in der Charta verankerten Rechte für alle Personen muss sichergestellt werden, dass ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Freiheit besteht, ohne dass die Demokratie zugrunde geht. Der EWSA ist der Ansicht, dass dieses Gleichgewicht von grundlegender Bedeutung ist und ein ständiges Ziel aller Behörden einschließlich der Aufsichtsbehörden auf nationaler und europäischer Ebene sein muss.

4.2.3. Die Kette der an der Abfrage beteiligten Behörden und die damit zusammenhängenden Metadaten werden im System gespeichert. Im Fall eines böswilligen Eindringens in die Struktur und eines Missbrauchs der Daten zwischen dem Erfassen und Löschen müssen auch die Grundrechte der berechtigten Behörden selbst im Zusammenhang mit den erzeugten Daten gewahrt werden, insbesondere hinsichtlich ihrer Sicherheit und ihres Privatlebens.

4.3. Datenschutz

4.3.1. Die Vorschläge beruhen auf den Grundsätzen des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen, auch wenn in der Begründung darauf hingewiesen wird, dass nach Ansicht des Gerichtshofs (EuGH) das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen kann. Der EWSA erkennt die Vorteile von Präventivmaßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit, zur Bekämpfung falscher Identitäten und zur Garantie des Asylrechts an. Er möchte jedoch auf die Grenzen der Mathematisierung und Anonymisierung der Daten hinweisen: Die betroffenen Personen benötigen ihre Daten möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt.

4.3.2. Er betont zudem, dass die Art der gespeicherten biometrischen und biologischen Daten für bestimmte Unternehmen und die Verbrechensbekämpfung von besonderem Interesse sein kann. Die Cybersicherheit ist hier genauso wichtig wie die physische Sicherheit; sie findet in den Vorschlägen zu wenig Berücksichtigung. Die erfassten Daten werden an einem einzigen physischen Ort gespeichert, der zwar abgesichert ist, aber dennoch Gefahren ausgesetzt sein kann.

4.3.3. Der EWSA weist darauf hin, dass die Einrichtungen und Organe der Union im Hinblick auf den Datenschutz und das Recht auf Löschung (Recht auf Vergessen) an die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gebunden sind, die weniger Schutz bietet als die Datenschutz-Grundverordnung⁽¹⁵⁾ von 2016 (die im Mai 2018 in Kraft tritt), die von den Mitgliedstaaten eingehalten werden muss. Der EWSA hebt die Komplexität der Umsetzung dieses Rechts hervor und befürchtet, dass Reisende, Migranten und Asylbewerber nicht in der Lage sind, für seine Durchsetzung zu sorgen:

1. Der Schutz der personenbezogenen Daten muss für alle bestehenden nationalen und europäischen Datenbanken validiert werden, damit die Gesamtheit der Daten geschützt ist.
2. Der Datenschutz ist äußerst wichtig, damit die Bürger dieses immense Überwachungsnetz akzeptieren, das über ihren Köpfen schwebt.

4.3.4. In den Vorschlägen gibt es keine genauen Angaben darüber, wie lange die von den berechtigten Behörden erfassten Daten gespeichert werden. In den Vorschlägen wird das Verfahren für das Recht auf Berichtigung bzw. Löschung erwähnt, das zwischen dem Staat, in dem der Antrag gestellt wurde, und dem zuständigen Staat stattfindet, es sind jedoch keine Fristen für die Dauer der Datenspeicherung festgelegt (Art. 47 der Vorschläge). Der EWSA spricht sich dafür aus, diese Fristen festzulegen, die für Minderjährige, ausgenommen im Fall von Terrorismus, kürzer sein sollten (Charta, Art. 24), damit diese die Möglichkeit haben, sich zu integrieren.

⁽¹⁴⁾ CEPD, Anhang, Abschlussbericht der hochrangigen Expertengruppe, Mai 2017.

⁽¹⁵⁾ Verordnung (EU) 2016/679.

4.4. Governance und Rechenschaftspflicht

4.4.1. Internationale Datenbanken unterliegen nicht den gleichen Regeln wie europäische Informationssysteme. Die Einführung eines einheitlichen Zugriffsformats, das internationale Geltung erhalten könnte, ist lediglich ein technischer Aspekt, durch den die Regelungen nicht vereinheitlicht werden, auch wenn Interpol zweifellos Artikel 17 des Paktes der Vereinten Nationen ⁽¹⁶⁾ einhalten muss. Zudem sind für die Berechtigungen weiterhin die Mitgliedstaaten zuständig. Der EWSA ist der Ansicht, dass dieser Punkt in den Vorschlägen behandelt werden sollte.

4.4.2. Eine einzige Abfrage — und der Verbund der europäischen Datenbanken spricht sein Urteil. Der EWSA unterstreicht, dass die erzeugte Bürokratie hinsichtlich der erreichten Geschwindigkeit mehr als verhältnismäßig ist. Die Steuerung wird von der Kommission im Rahmen eines Kontrollverfahrens mit den Mitgliedstaaten sichergestellt. Dreh- und Angelpunkt wird die Agentur eu-LISA sein, die insbesondere damit beauftragt ist, die Verfahren für die Sammlung von Informationen über das Funktionieren der Interoperabilität einzurichten; sie wird die Informationen von den Mitgliedstaaten und Europol erhalten und dem Rat, dem EP und der Kommission alle vier Jahre einen Bericht über die technische Bewertung vorlegen; die Kommission wird ein Jahr später einen allgemeinen Bericht ausarbeiten (Art. 68 der Vorschläge). Nach Ansicht des EWSA sind diese Zeiträume viel zu lang. Die Bewertung der Sicherheit der Interoperabilitätskomponenten (Art. 68 Abs. 5 Buchstabe d) sollte mindestens jedes Jahr stattfinden, und die Bewertung der Auswirkungen auf die Grundrechte mindestens alle zwei Jahre (ebenda Buchstabe b).

4.4.3. Der EWSA bedauert, dass für die grundlegenden Fragen, die in den Vorschlägen behandelt werden, europäische Agenturen zuständig sind, deren Einstellungsverfahren und Arbeitsweise vielen Bürgern nicht bekannt sind. Er hält es für wichtig, bewährte Methoden auszutauschen und alle unabhängigen Behörden, die für die Kontrolle der Verwendung von Daten zuständig sind (DSB), sowie andere Agenturen wie FRA und ENISA zur Stellungnahme einzubinden.

4.4.4. Die Einrichtung all dieser neuen Strukturen und Verfahren geschieht über delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der Kommission. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass das Ziel der Wahrung der Grundrechte und des Schutzes personenbezogener Daten im Rahmen des Ansatzes einer verbesserten Aufnahme der Personen an den Grenzen in allen diesen Rechtsakten verankert bleibt. Er empfiehlt, die europäischen Bürger bis zum Abschluss des Projekts über die jeweiligen Etappen zu informieren und die betroffenen Personen über die Kontrollen, denen sie unterzogen werden, aufzuklären.

5. Notwendige Schulungen der Aufsichtsbehörden in der gesamten Union

5.1. Im Gegensatz zu den Vorstellungen, die die Kommission in ihrer Zusammenfassung der Folgenabschätzung (C) äußert, hält es der EWSA für wichtig, im ersten Zeitraum (nach 2021) eine Vielzahl von Schulungen durchzuführen. Die Kommission nennt diesbezüglich einen Betrag von 76 Mio. EUR jährlich. Der Übergang zu neuen Verfahren erfordert immer eine Weiterqualifizierung. Es geht hier um alle Grenzen der EU und um nationale Systeme. Einige Mitgliedstaaten besitzen noch keine kompatiblen Systeme und müssen große Anstrengungen unternehmen und Schnittstellen einrichten, damit sie teilnehmen können. Im Hinblick auf eine funktionierende Interoperabilität müssen die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aus dem Weg geräumt werden.

5.2. Schulungen zur Nutzung hochwertiger Daten und des UMF sind wesentlich. Der EWSA schlägt vor, dass mit CEPOL ⁽¹⁷⁾, Frontex, Europol usw. gemeinsame Schulungen für die berechtigten Behörden organisiert werden, auch für die Mitglieder von eu-LISA, deren Kenntnisse genau überprüft werden sollten.

5.3. Ein Instrument wie der MID besteht an keinem anderen Ort. Im Falle eines Erfolgs würde das Instrument große Schlagkraft haben. Für die neue Struktur ist höchste Datenqualität erforderlich. Damit das gesamte System den Erwartungen des Projekts gerecht wird, müssen alle Mitgliedstaaten auf dem gleichen Niveau teilnehmen, anderenfalls wird es noch schwerwiegendere Mängel als zuvor geben. In diesem Fall wären das Recht auf Asyl und das Recht auf Zugang zu internationalem Schutz gefährdet (Art. 18 und 19 der Charta).

6. Finanzierung

6.1. Die gesamte vorgeschlagene Struktur beruht auf einer Reihe von Hypothesen: die Annahme der Systeme EES, ETIAS, UMF durch die Entscheidungsbehörden, das reibungslose Funktionieren des MID und die Absicherung des CIR. Werden beide Stellen, der EDSB und die Agentur eu-LISA, sowie vielleicht auch die Agentur ENISA über ausreichende personelle und finanzielle Mittel verfügen? Die Kommission schlägt eine Kofinanzierung der EU und der Mitgliedstaaten vor. Der EWSA stellt fest, dass die Verwaltung des „Semesters“ weiterhin mit Sparhaushalten finanziert wird und die derzeitige Verwendung der bestehenden Datenbanken (SIS, VIS, Prüm, EES) im Hinblick auf die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen noch optimiert werden muss (Bericht der Expertengruppe).

⁽¹⁶⁾ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte — VN — Artikel 17 Absatz 1. „Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden. 2. Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.“

⁽¹⁷⁾ CEPOL, Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Budapest, Ungar).

6.2. Der EWSA fragt sich, welche Haushaltsfolgen der Brexit haben wird, obwohl das Vereinigte Königreich nicht dem Schengen-System angehört, und ganz allgemein, wie komplex es in Zukunft sein wird, die Interoperabilität in den Ländern zu steuern, die nicht dem SIS angehören, sondern an anderen Datenbanken wie beispielsweise dem Eurodac beteiligt sind.

6.3. Als Fonds ist der ISF (Fonds für die innere Sicherheit — Grenzen) vorgesehen. Die Inbetriebnahme ist für 2023 geplant. Der EWSA fragt sich, ob fünf Jahre ausreichen werden, um die Unterschiede in Europa abzubauen und die Bedingungen für einen Erfolg zu schaffen. Der vorgesehene Haushalt beläuft sich auf 424,7 Mio. EUR über neun Jahre (2019-2027), die von der Union (ISF) und den Mitgliedstaaten gezahlt werden müssen. Die Mitgliedstaaten müssen die Voraussetzungen schaffen, damit die derzeitigen Systeme mit der neuen IT-Architektur ordnungsgemäß funktionieren. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Wiederbelebung des Wachstums dazu genutzt werden sollte, diese Investitionen zu tätigen.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung des Pakets zur Kreislaufwirtschaft: Optionen zur Regelung der Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht“

(COM(2018) 32 final)

(2018/C 283/08)

Berichterstatter: **Brian CURTIS**

Befassung durch die Kommission	12.2.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Präsidiums	19.9.2017 (im Vorgriff auf die Befassung)
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	185/01/01
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Ansatz der Europäischen Kommission, systematisch die verschiedenen Optionen auszuloten, die in Frage kommen könnten, um diverse, an der Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht ermittelte Probleme zu lösen.

1.2. Er befürwortet die von der Europäischen Kommission gewählte proaktive langfristige Perspektive. Der Übergang wird unweigerlich von langer Dauer sein, muss aber unablässig angetrieben werden, wobei den Entwicklungen hinsichtlich Identifikation und Verarbeitungsverfahren Rechnung zu tragen ist.

1.3. Die Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit im Allgemeinen und der Gesundheit der Endverbraucher von Produkten im Besonderen ist maßgebend für das Vertrauen in die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft.

1.4. Auch die Sicherheit und der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für die Beschäftigten in Recyclingunternehmen sind gefährdet, wenn nicht umfassende Maßnahmen, insbesondere zur Lösung des Problems der Altlasten, ergriffen werden. In diesem Zusammenhang ist eine vollumfängliche Information der Gewerkschaften wesentlich.

1.5. Die umfassende Anwendung der REACH-Verordnung und anderer bereits bestehender Rechtsvorschriften zu Chemikalien sollte Vorrang haben. Geltende Rechtsvorschriften, die verhindern sollen, dass gefährliche Chemikalien in den Materialkreislauf gelangen, werden immer noch nicht vollständig angewendet, insbesondere auf in die EU eingeführte Produkte aus Drittländern.

1.6. Der EWSA hält es für erforderlich, dass die Recyclingunternehmen verstärkt in geeignete Sortieranlagen investieren, und empfiehlt, diesbezüglich eine finanzielle und technische Unterstützung in Betracht zu ziehen.

1.7. Der EWSA schließt sich nachdrücklich der Ansicht an, dass bessere Informationen darüber, ob, in welchem Bestandteil und in welcher Konzentration aus Abfall zurückgewonnene Produkte und Materialien gefährliche chemische Stoffe enthalten, Probleme der Akteure in der Wertungskette verringern können.

1.8. Die Identifizierung potenzieller Wertschöpfungsquellen wie auch notwendiger Schutzmaßnahmen angesichts gefährlicher Chemikalien im Abfallstrom wird in die Kosten-Nutzen-Analyse zur Begründung legislativer und praktischer Maßnahmen einfließen.

1.9. Die Identifizierungs- und Verfolgungsanforderungen für importierte Erzeugnisse, die SVHC enthalten können, müssen ggf. verbessert und gestärkt werden, um zum einen, falls erforderlich, ihr Verbot und zum anderen angemessene Rückverfolgungsmechanismen während des gesamten Produktlebenszyklus durchzusetzen.

1.10. Der Rechtsrahmen sollte bei Produkten aus Primär- und aus Sekundärrohstoffen denselben Schutz bieten.

2. Einleitung

2.1. In seiner Stellungnahme zur Kreislaufwirtschaft⁽¹⁾⁽²⁾ wies der EWSA auf die Notwendigkeit hin, die Rückgewinnung von Materialien aus dem Abfallstrom zu erleichtern und in Verbindung damit eine Reihe rechtlicher, technischer und finanzieller Hemmnisse auszuräumen. Ein solches Hemmnis ist die Anwesenheit gefährlicher Stoffe in Abfallmaterialien, und diese Mitteilung ist im Rahmen der Bemühungen um die Festlegung der politischen Ziele und die Ermittlung von Problemen und Lösungen im Hinblick auf die Verbesserung der Kreislauffähigkeit der Wirtschaft vorgelegt worden. In einigen Bereichen sind nichtlegislative Maßnahmen angesagt, aber Ziel ist letztlich, die künftige Politik zu beeinflussen.

3. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

3.1. In der Mitteilung werden eine Reihe strategischer Zielsetzungen formuliert, damit verbundene Fragen erörtert und die Interessenträger aufgefordert, zu den genannten Herausforderungen Position zu beziehen, damit ein Weg zu einer wirklich kreislauffähigen Wirtschaft gefunden werden kann. Vier allgemeine Probleme werden identifiziert; die Möglichkeiten zu ihrer Lösung werden sondiert, nicht vorgegeben. Mit dieser Stellungnahme reagiert der EWSA auf die Aufforderung, bevorzugte Lösungen zur Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen anzubieten, wobei er die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen sowie Beiträge von EWSA-Mitgliedern und zivilgesellschaftlichen Interessenträgerorganisationen berücksichtigt. Der wichtigste Inhalt der Stellungnahme findet sich daher unter der Überschrift „Besondere Bemerkungen“.

3.2. Die Europäische Kommission leitet nun eine öffentliche Konsultation ein und regt Diskussionen mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und interessierten Kreisen an, um Optionen auszuwählen und allgemeine oder sektorspezifische Maßnahmen zur Entwicklung der Märkte für nachhaltige Sekundärrohstoffe festzulegen. Weitere Maßnahmen werden dann im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung erfolgen, und jedwedem Vorschlag mit absehbar erheblichen Auswirkungen werden Folgenabschätzungen vorausgehen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Die Thematik betrifft das Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht der EU⁽³⁾. Eine Schwachstelle im geltenden Rechtsrahmen besteht in der fehlenden Gewährleistung, dass Informationen zu gefährlichen Chemikalien über den gesamten Materialkreislauf und potenzielle anschließende Lebenszyklen weitergegeben werden.

4.2. Unsere immer komplexere Gesellschaft hängt immer stärker von der Verwendung von Chemikalien ab⁽⁴⁾. Die Eckpfeiler des EU-**Chemikalienrechts** sind die CLP-Verordnung⁽⁵⁾, die REACH-Verordnung⁽⁶⁾ und die POP-Verordnung⁽⁷⁾, die einander ergänzen und bereichsübergreifend gelten.

⁽¹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Paket zur Kreislaufwirtschaft“ (Abl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98).

⁽²⁾ Von der Europäischen Kommission am 2. Dezember 2015 veröffentlichtes Paket zur Kreislaufwirtschaft.

⁽³⁾ Der Entwurf eines Leitfadens „Guidance document on the definition and classification of hazardous waste“ vom Juni 2015 enthält Definitionen für gefährliche Abfälle.

⁽⁴⁾ EUA-Bericht Nr. 2/2016, S. 33.

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen.

⁽⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH).

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 850/2004 über persistente organische Schadstoffe (Persistent Organic Pollutants, POP — siehe http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm).

4.3. **Produktsicherheitsrichtlinie** kann sich sowohl auf die Sicherheit als auch auf die Nachhaltigkeit von Produkten beziehen. In der Produktsicherheitsrichtlinie⁽⁸⁾ sind allgemeine Sicherheitsanforderungen für Non-Food-Erzeugnisse festgelegt. Eine Reihe produktspezifischer Rechtsvorschriften wie die Spielzeugrichtlinie, die Verordnung über Verpackungsmaterialien für Lebensmittel, die RoHS-Richtlinie⁽⁹⁾ und die Ökodesign-Richtlinie sind ebenfalls relevant. In seiner Stellungnahme⁽¹⁰⁾ zu Letzterer empfahl der EWSA, dass Ökodesign Teil eines integrierten Ansatzes mit größerer Reichweite sein sollte, bei dem sowohl die Energieeffizienz als auch die Produktleistung sowie die Effizienz und Leistung in puncto Ressourcen- und Materialnutzung berücksichtigt werden.

4.4. Auch einige **Abfallrechtsvorschriften** sind relevant. Der EWSA hat sich in mehreren Stellungnahmen mit der Abfallrahmenrichtlinie befasst und durchweg eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf Einhaltung der Abfallhierarchie mit der Rangfolge Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung und erst als letzter Ausweg Beseitigung durch Verbrennung und Deponierung befürwortet. Er hat sich auch dafür ausgesprochen, die Mitgliedstaaten zur Annahme von Systemen für die erweiterte Herstellerverantwortung zu verpflichten und die Anforderung für die getrennte Sammlung aller Abfälle weiter zu untermauern⁽¹¹⁾.

4.5. Es gibt einige Punkte, an denen künftige Maßnahmen festmachen sollten:

- **Bessere Informationen** darüber, ob, in welchem Bestandteil und in welcher Konzentration aus Abfall zurückgewonnene Produkte und Materialien gefährliche chemische Stoffe enthalten, können Probleme der Akteure in der Verwertungskette verringern und dem Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zugutekommen.
- Es ist wesentlich, zu **verhindern**, dass gefährliche Chemikalien überhaupt in den Materialkreislauf gelangen. Geltende Rechtsvorschriften, die dies verhindern sollen, werden immer noch nicht vollständig angewendet.
- Der **Rechtsrahmen** sollte bei Produkten aus Primär- und aus Sekundärrohstoffen denselben Schutz bieten.

4.6. Es sei auf ergänzende Maßnahmen hingewiesen. Bspw. greift in der Frage gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten die RoHS-Richtlinie, die den Anstoß für die Ersetzung bestimmter dieser Stoffe gibt und somit die Möglichkeiten verbessert, von diesen Geräten stammende Abfälle rentabel zu verwerten. Ferner befassen sich das Europäische Parlament und der Rat mit vier damit zusammenhängenden Legislativvorschlägen⁽¹²⁾⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾. Der EWSA nimmt die jüngst erreichte politische Einigung zur Kenntnis⁽¹⁶⁾.

4.7. Einige der in dieser Mitteilung erhobenen Fragestellungen sind konzeptionell komplex, insbesondere diejenigen, die die durch mangelnde Harmonisierung und Angleichung von Vorschriften verursachten Probleme betreffen. Nach Meinung des EWSA sollten die konkreteren Anliegen des Informationsdefizits und der Altlasten vorrangig behandelt werden.

4.8. Aus der Zusammenfassung der Problemstellungen in dieser Mitteilung und dem breiten Spektrum laufender und geplanter Initiativen zur Förderung einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft wird indes klar, dass der Übergang zur Entfernung gefährlicher Stoffe aus Abfällen sowie aus den Rückgewinnungs- und Recyclingverfahren geraume Zeit dauern wird. Deshalb ist die von der Europäischen Kommission gewählte proaktive langfristige Perspektive angemessen.

⁽⁸⁾ Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit.

⁽⁹⁾ Richtlinie 2011/65/EU zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten.

⁽¹⁰⁾ EWSA-Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission — Ökodesign-Arbeitsprogramm 2016-2019“ (ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 97).

⁽¹¹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Paket zur Kreislaufwirtschaft“ (ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98).

⁽¹²⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

⁽¹³⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge, der Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren sowie der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.

⁽¹⁴⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle.

⁽¹⁵⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien.

⁽¹⁶⁾ Erklärung von Kommissionsmitglied Vella zur politischen Einigung über die Modernisierung der EU-Abfallvorschriften.

5. Besondere Bemerkungen

Informationsbedarf

5.1. Ziel ist, sicherzustellen, dass allen Akteuren entlang der Lieferkette und letztlich auch den Abfallunternehmen angemessene Informationen über besorgniserregende Stoffe in Produkten zugänglich sind. Am besten können menschliche Gesundheit und Umwelt geschützt werden, wenn gefährliche Chemikalien gar nicht erst in den Wirtschaftskreislauf gelangen. Dadurch können auch die Rückgewinnung von Materialien aus Abfällen ermöglicht und die Kreislaufwirtschaft gefördert werden.

5.2. Eine vollumfängliche Information der Gewerkschaften kann maßgebend zum Schutz der Arbeitnehmergesundheit beitragen und ist daher wesentlich.

5.3. Die REACH-Verordnung regelt die Herstellung, Vermarktung und Verwendung von Chemikalien in der EU, um vor allem ein hohes Maß an Schutz für die Menschen und die Umwelt sicherzustellen. Laut Berichten einiger Verbrauchervereinigungen und der Europäischen Kommission werden die durch die REACH-Verordnung festgelegten Mitteilungspflichten innerhalb der Lieferkette unzureichend umgesetzt.

5.4. Die Europäische Kommission wird eine Durchführbarkeitsstudie über die Anwendung verschiedener Informationssysteme, innovativer Nachweist Technologien und -strategien in Auftrag geben, die relevante Informationsflüsse entlang den Produktlieferketten ermöglichen könnte, die auch Recyclingunternehmen erreichen. Es werden die Fragen gestellt, welchen Mehrwert die Einführung eines verbindlichen EU-Informationssystems hätte und wie bei Waren vorgegangen werden sollte, die in die Union eingeführt werden und eventuell unzulässige Stoffe enthalten.

5.5. Der EWSA gibt zu bedenken, dass Rechtsinstrumente, mit denen verhindert werden kann, dass besonders besorgniserregende Stoffe (substances of very high concern, SVHC) in den Materialkreislauf gelangen, größtenteils bereits vorhanden sind. Maßgeblich sind hierbei vor allem die Rechtsvorschriften, die die vorrangige Ersetzung von SVHC durch ungefährliche chemische Stoffe fördern. Der EWSA befürwortet die umfassende Anwendung der REACH-Verordnung und ihre fortlaufende Aktualisierung auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse über das Gefährdungspotenzial von chemischen Stoffen einschl. Sekundärrohstoffen. Damit kann die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie die öffentliche Gesundheit (Endverbraucher) sichergestellt werden. Auch wird die Glaubwürdigkeit der Kreislaufwirtschaft dadurch gefestigt.

5.6. Importeure sind bereits dazu verpflichtet, Angaben zu SVHC in eingeführten Waren zu machen. Besonderer Nachdruck könnte in diesem Zusammenhang auf die Umsetzung der den Herstellern und Importeuren durch die REACH-Verordnung auferlegten Verpflichtung gelegt werden, in ihren Registrierungsdateien und Sicherheitsdatenblättern Expositionsszenarien für das Abfallstadium zu erstellen. Zudem könnten ausführlichere Informationen vorgeschrieben werden, so z. B. die Beschreibung verschiedener Szenarien für die Lebensendphase hinsichtlich Recycling, Vorbereitung zur Wiederverwendung oder Beseitigung, und zwar in Verbindung mit der Durchsetzung der Verpflichtung für Hersteller und Importeure von Produkten, die Wirtschaftsteilnehmer in der Lieferkette über SVHC in Produkten zu informieren, wobei genau anzugeben ist, in welchem Bestandteil des Produkts die betreffenden Stoffe enthalten sind.

5.7. Die Identifizierungs- und Verfolgungsanforderungen für importierte Erzeugnisse, die SVHC enthalten können, müssen ggf. verbessert und gestärkt werden, um zum einen, falls erforderlich, ihr Verbot und zum anderen angemessene Rückverfolgungsmechanismen während des gesamten Produktlebenszyklus durchzusetzen.

5.8. Der EWSA befürchtet jedoch, dass sich eine vollständige Identifikation von SVHC im Rahmen von Freihandelsabkommen und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen als problematisch erweisen könnte.

5.9. Generell wird es erforderlich sein, dass die Recyclingunternehmen verstärkt in geeignete Sortieranlagen investieren, wobei eine finanzielle und technische Unterstützung in Betracht gezogen werden sollte.

Abfälle, die Stoffe enthalten, die in neuen Produkten nicht mehr zulässig sind

5.10. Gefährliche chemische Stoffe sind in den Mitgliedstaaten seit dem 19. Jahrhundert rechtlichen Beschränkungen unterworfen, und neue Chemikalien werden einer strengen Gefährdungsbeurteilung unterzogen. Die fortlaufende Risikoüberprüfung kann jedoch dazu führen, dass in der Vergangenheit legal hergestellte Produkte heute als SVHC eingestufte Stoffe enthalten und dass heute hergestellte Produkte Stoffe enthalten, die zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise verboten werden. Bei der Abfallbehandlung und -verwertung können daher gefährliche Altlast-Probleme auftreten.

5.11. Ziel ist es, schadstofffreie Materialkreisläufe zu fördern, um Recycling zu erleichtern und die Verwendung von Sekundärrohstoffen zu verbessern. Zudem müssen bei Entscheidungen über etwaige Chemikalienbeschränkungen und Ausnahmen von derartigen Beschränkungen deren Folgen für das künftige Recycling und die Wiederverwendung von Produkten stärker berücksichtigt werden.

5.12. Da das Problem der Altlasten die Kreislaufwirtschaft auch weiterhin behindern wird, sollte nach Meinung der Europäischen Kommission eine spezifische Entscheidungsmethode entwickelt werden, um die Entscheidungen über die Recyclingfähigkeit von Abfällen mit besorgniserregenden Inhaltsstoffen zu erleichtern. Die diesbezüglich aufgenommenen Arbeiten sollten bis Mitte 2019 abgeschlossen sein. In diesem Kontext müssen Leitlinien erarbeitet werden, um sicherzustellen, dass das Problem von in verwerteten Materialien enthaltenen SVHC schon von Anfang an bei der Erarbeitung von Vorschlägen für Risikomanagement besser berücksichtigt wird. Ferner wird der Erlass von Durchführungsvorschriften in Erwägung gezogen, um die Inanspruchnahme der möglichen Ausnahme von der REACH-Registrierungspflicht für verwertete Stoffe wirksam zu kontrollieren.

5.13. Mit dem Altlast-Problem erhebt sich die Frage, ob sich die Vorstellung von Abfall als Recyclingressource mit der Auflage vereinbaren lässt, dass SVHC enthaltende Abfälle nur zu Materialien verwertet werden dürfen, die unbedenklich verwendet werden können. Sollten Recyclate Chemikalien enthalten dürfen, die in Primärrohstoffen nicht länger zulässig sind? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?

5.14. Recyclingmaterialien sollen so weit wie möglich die Leistungsmerkmale und die chemische Zusammensetzung vergleichbarer Primärmaterialien aufweisen. Die Machbarkeit der Entfernung von SVHC ist von wirtschaftlichen und technischen Faktoren sowie vom Einzelfall abhängig. Mögliche Handlungsoptionen sind, alle Primär- und Sekundärrohstoffe den gleichen Vorschriften zu unterwerfen oder für Sekundärmaterialien spezifische und zeitlich begrenzte Ausnahmeregelungen vorzusehen.

5.15. Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass sämtliche in diesem Zusammenhang angelegten Kriterien sicherstellen müssen, dass die Konzentration von gefährlichen chemischen Stoffen in verwerteten Materialien nicht die in neuen Materialien zulässige Konzentration überschreitet.

Mangelnde Abstimmung der Vorschriften, auf deren Grundlage über die Gefährlichkeit von Abfällen und Chemikalien entschieden wird

5.16. Diese Problematik ist eng mit den obigen Ausführungen zur Fragestellung der Harmonisierung verknüpft; beide sind konzeptionell komplex. Wie bereits gesagt, unterliegen die Herstellung und Verwendung gefährlicher Chemikalien und Produkte EU-Vorschriften, die zum Schutz von Arbeitnehmern, Bürgern und der Umwelt vor Gefahren erlassen wurden. Mit dem gleichen Ziel vor Augen wird auch die Abfallbewirtschaftung durch entsprechende EU-Vorschriften geregelt. Untersuchungen zufolge sind die beiden Regelungen jedoch nicht vollständig abgestimmt⁽¹⁷⁾.

5.17. Es muss für mehr Kohärenz zwischen den Einstufungsvorschriften für Chemikalien und für Abfälle gesorgt werden. Denkbar wäre u. a. die Festlegung von Vorschriften nach dem Vorbild der EAG-Richtlinie⁽¹⁸⁾ für andere Produktgruppen oder Materialströme (bspw. für Möbel oder Textilien), durch die eine geeignete Behandlung von Abfällen, die gefährliche Chemikalien enthalten, vor ihrer möglichen Verwertung und Verwendung in neuen Produkten angeordnet wird. Die Europäische Kommission will einen Leitfaden für die Einstufung von Abfällen veröffentlichen, um Abfallunternehmen und zuständige Behörden darin zu unterstützen, bei der Charakterisierung und Einstufung von Abfällen einheitlich vorzugehen. Auch sollen bewährte Verfahren zur Prüfung von Stoffen ausgetauscht werden. Die Interessenträger sollen sich dazu äußern, ob die Vorschriften für die Gefahreneinstufung weiter angeglichen werden sollten, damit Abfälle nach denselben Regeln wie Produkte als gefährlich eingestuft werden.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Z. B.: „Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances“, Europäisches Umweltbüro.

⁽¹⁸⁾ Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“

(COM(2018) 28 final)

und „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen, zur Aufhebung der Richtlinie 2000/59/EG und zur Änderung der Richtlinien 2009/16/EG und 2010/65/EU“

(COM(2018) 33 final — 2018/0012 (COD))

(2018/C 283/09)

Berichtersteller: **Antonello PEZZINI**

Befassung	Europäisches Parlament, 5.2.2018 Rat, 9.2.2018 Europäische Kommission, 12.2.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	19.9.2017
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	193/00/01
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA hat von Anfang an die Strategie der Kommission für die Kreislaufwirtschaft unterstützt. Er ist aber gleichwohl der Ansicht, dass diese in engem Kontakt mit den gesellschaftlichen Kräften und mit den Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen von Vorausplanungen und unter Einbeziehung der Hochschulen und der verschiedenen Ausbildungszentren verfolgt werden muss.

1.1.1. Ebenso sind unbedingt erforderlich: geeignete Maßnahmen im Bereich allgemeine und berufliche Bildung, Anreize für Projekte und Verhalten, gemeinsame technische Qualitätsstandards, Anreiz- und Prämiensysteme (auch steuerlicher und finanzieller Natur), ein systemischer und branchenübergreifender Ansatz sowie eine intelligente und weit verbreitete Nutzung digitaler Anwendungen.

1.2. Die Wertschätzung und die Bewahrung der Güter, die Teil des dynamischen Gleichgewichts der Biosphäre sind, entstehen nicht von allein, sondern sie sind das Ergebnis einer kulturellen Sensibilisierung und des Bewusstseins, dass die Schöpfung nicht geschaffen wurde, um zum wirtschaftlichen Nutzen verbraucht und zerstört zu werden. Vielmehr muss sie „im Rahmen der Genese des universellen Anthropomorphismus ⁽¹⁾“ intelligent genutzt, verbessert und erhalten werden.

⁽¹⁾ Benedetto Croce; Die Geschichte all dessen, was im Universum menschengestaltig ist.

1.3. Erfindungen wie die polymeren Stoffe haben die Arbeit und das Leben der Menschen erleichtert. Der Lebenszyklus dieser Materialien muss allerdings gesteuert werden, damit sich diese nicht negativ auf die Umwelt auswirken.

1.3.1. Der Ausschuss hält es für unerlässlich, eine Kultur der umweltgerechten Gestaltung von polymeren Materialien zu entwickeln, um nach einer Erstverwendung die Weiterverwendung von Sekundärpolymeren zu fördern.

1.3.2. Es bedarf einer kulturellen Revolution, um Abfälle in wertvolle Ressourcen umzuwandeln, die es in den Verhaltens-, Produktions-, Verteilungs- und Konsummustern aufzuwerten gilt, ohne dabei die Zivilgesellschaft und schulische Einrichtungen aller Bildungsebenen zu vernachlässigen.

1.3.3. Nach Auffassung des EWSA muss vor allem in der heute allgegenwärtigen Verpackungsindustrie aus wirtschaftlichen Gründen und aus Gesundheits- und Sicherheitsgründen eine auf Wiederverwendung ausgerichtete Versorgungsketten-Strategie konzipiert werden. An dieser Strategie sollten Unternehmen mit Erfahrung in Recyclingverfahren beteiligt werden, und sie sollte darauf abzielen, die Qualifikationen im vor- und nachgelagerten Bereich zu harmonisieren und intelligent zu steuern.

1.3.4. Die nationalen Normungsgremien sollten in engem Kontakt mit den entsprechenden europäischen und internationalen Gremien verstärkt Sekundärrohstoffe mittels einer Kennzeichnung erkennbar machen. Die Europäische Normung wird hier die Sicherheit der neuen Produkte für die Verbraucher erhöhen.

1.3.5. Nach Ansicht des EWSA sollten Forschung und Innovation eine wichtige Rolle spielen, insbesondere die gemeinsame Technologieinitiative (JTI) für institutionelle öffentlich-private Partnerschaften im Rahmen von Horizont 2020 zur Entwicklung von Bioprodukten⁽²⁾ und andere Initiativen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und eines nachhaltigen Ansatzes im künftigen 9. Forschungsrahmenprogramm.

1.3.6. Die digitale Kennzeichnung der verschiedenen Arten von Kunststoffen muss Priorität erhalten, um die Ermittlung, Trennung und ggf. Entsorgung nach gemeinsamen Methoden zu ermöglichen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass diese Sekundärrohstoffe frei von Giftstoffen sein, die in nicht für die Verwendung mit Lebensmitteln oder für Spielzeug vorgesehenen Primärrohstoffen enthalten sind.

1.4. Der EWSA hält es für notwendig, die Verschmutzung durch Mikroplastik — eine der größten Gefahren für die Umwelt und die menschliche Gesundheit — mittels chemischer Analysen im Rahmen von REACH einzuschränken.

1.5. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Ausstattung der Häfen mit Auffangeinrichtungen für Abfälle und die Auflagen für Schiffseigner, die Abfallentsorgungsverfahren einzuhalten.

1.5.1. Nach Ansicht des EWSA sollten solche Maßnahmen auch auf die Flussbewirtschaftung ausgedehnt werden, da Flüsse in erheblichem Maße für den Schadstoffeintrag in die Meere verantwortlich sind.

1.5.2. Die Fischereiverbände und die Sozialpartner sollten nach Dafürhalten des EWSA sowohl kulturell als auch im Rahmen nationaler und/oder gemeinschaftlicher Finanzierungen an Aktionen zur Säuberungen der Meere und Flüsse von polymeren Rückständen sowie an Maßnahmen zur Sensibilisierung in puncto Abfälle in Flüssen und Meeren beteiligt werden. Darüber hinaus könnten sie nach einer angemessenen Ausbildung in der Anfangsphase des Recyclings in dem in den Häfen oder entlang der Flüsse eingerichteten Entsorgungssektor mitwirken, vor allem während der schonzeitbedingten Unterbrechungen der Fischerei.

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Entstehung und Entwicklung neuer ergänzender Aktivitäten im Rahmen der Kreislaufwirtschaft eine Überarbeitung der bestehenden Rechtsvorschriften über Abfälle erforderlich macht. Diese Vorschriften gehen auf die Richtlinie 2008/98/EG zurück, die dem Abfallbesitzer die Verantwortung geben, jedoch häufig ohne die Instrumente für eine Abfallwiederverwendung zu schaffen.

⁽²⁾ Die Initiative „Biobasierte Industriezweige“ ist eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) zwischen der Europäischen Kommission und dem Konsortium für biobasierte Industriezweige (BIC). Das Konsortium umfasst derzeit über 60 europäische Groß- und Kleinunternehmen, Cluster und Organisationen in den Bereichen Technologie, Industrie sowie Land- und Forstwirtschaft. Sie alle haben sich verpflichtet, im Rahmen der ÖPP in gemeinsame Forschung, Entwicklung und Demonstration von biobasierten Technologien zu investieren. Von den insgesamt 3,8 Mrd. EUR Investitionen in biobasierte Innovationen im Zeitraum 2014-2020 (Horizont 2020) stammen 1 Mrd. EUR aus EU-Mitteln und 2,8 Mrd. EUR von privaten Investoren.

1.7. Nach Ansicht des EWSA muss die umweltgerechte Gestaltung ⁽³⁾, die bislang zur Energieeinsparung angewandt wurde, auch für die Kreislaufwirtschaft — insbesondere in Bezug auf Kunststoffe — zum Einsatz kommen.

1.8. Der EWSA hält angemessene regionale Übereinkommen über die Bekämpfung der Meeresverschmutzung für notwendig, die auf die Nachbarschaftspolitik und die auf das Europa-Mittelmeer- und das Ostsee-Abkommen ausgedehnt werden sollten.

1.9. Die freiwilligen und branchenspezifischen und -übergreifenden Vereinbarungen der Unternehmen und der Behörden vor Ort sollten unterstützt und gefördert werden, indem die Unternehmenszertifizierungen (EMAS, CSR) und die „Green boat“ ⁽⁴⁾ gefördert werden.

2. Einleitung

2.1. Kunststoffe als Sammelbezeichnung einer Gruppe polymerer Stoffe sind in der Wirtschaft und im Alltagsleben wichtige und allgegenwärtige Materialien. Sie tragen dazu bei, nachhaltiges und wettbewerbsorientiertes Wachstum, dauerhafte Beschäftigung und zahlreiche technologische und projektbezogene Innovationen zu fördern.

2.2. Die Erfindung des Kunststoffes — vom Monomer zum Polymer — erfolgte in den 1950er Jahren durch zwei Wissenschaftler, Natta und Ziegler. Dem deutschen Chemiker Karl Ziegler gelang es 1953, einen Kunststoff aus Erdöl zu erzeugen, das Polyethylen, dessen Molekül ein Polymer ist ⁽⁵⁾. Der italienische Chemiker Giulio Natta erzeugte ein anderes Polymer: das unter der Bezeichnung Moplen patentierte Polypropylen. Diese Erfindung trug erheblich zur Krise der Bergbauindustrie bei, die bislang in der Geschichte der Menschheit die für Gegenstände des täglichen Lebens und für die Arbeit erforderlichen Materialien ⁽⁶⁾ lieferte.

2.3. Kunststoff ist ein Erdölprodukt: im Schnitt ergeben 2 kg Erdöl 1 kg Kunststoff.

2.3.1. Mit diesen neuen Materialien ⁽⁷⁾ wurden die unterschiedlichsten Gegenstände hergestellt: sie sind rostfrei, leicht und unzerbrechlich. Im Jahr 1973 wurde die erste PET-Flasche hergestellt ⁽⁸⁾.

2.4. Der EWSA hat bereits betont, „dass der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft in Europa positive Perspektiven für die Verwirklichung der Europa-2020-Ziele eröffnen kann“ ⁽⁹⁾.

2.5. Der Ausschuss ist nämlich der Auffassung, dass der Übergang hin zu einer Kreislaufwirtschaft große Möglichkeiten im Hinblick auf die systemische Wettbewerbsfähigkeit der EU eröffnen kann, „die allerdings auf einer gemeinsamen europäischen strategischen Vision unter aktiver Beteiligung der Akteure der Arbeitswelt, der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, der Verbraucher und der gesetzgebenden Körperschaften und Regulierungsbehörden auf den einzelnen Ebenen beruhen muss“ ⁽¹⁰⁾.

2.6. Der EWSA verweist auf das 2014 veröffentlichte und dann wieder zurückgezogene Paket ⁽¹¹⁾ sowie auf das Paket vom Dezember 2015, das mit der Annahme eines Aktionsplans der EU für die Kreislaufwirtschaft einherging und die Kunststoffe zur zentralen Priorität erklärte.

2.7. Nach Auffassung des EWSA können „Verhaltensänderungen am besten durch klare Preissignale erreicht werden, d. h. wenn den Verbrauchern Komfort und wettbewerbsfähige Preise geboten werden. Dazu können Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung und/oder Umweltsteuern herangezogen werden“ ⁽¹²⁾.

2.8. Die europäische Kunststoffindustrie erreichte im Jahr 2016 mit ca. 62 000 Unternehmen, über 1,5 Mio. Beschäftigten und einer Produktion von 60 Mio. Tonnen einen Umsatz von fast 350 Mrd. EUR ⁽¹³⁾.

2.9. Heute sind Kunststoffe in allen Bereichen des Alltags präsent: vom Verkehr bis hin zum Baugewerbe, von der Telekommunikation bis zu Gebrauchsgütern des täglichen Bedarfs, vom Lebensmittelbereich bis hin zum Gesundheitswesen.

⁽³⁾ Richtlinie 2005/32/EG und nachfolgende Änderungen.

⁽⁴⁾ Siehe COM(2008) 33, Artikel 8 Absatz 5.

⁽⁵⁾ Ziegler hat zusammen mit Giulio Natta die stereospezifische Synthese von Polypropylen entdeckt, indem sie titanhaltige Katalysatoren verwendeten; diese Katalysatoren werden im Allgemeinen als Ziegler-Natta-Katalysatoren bezeichnet. 1963 haben sie gemeinsam den Nobelpreis für Chemie erhalten.

⁽⁶⁾ Zink, Zinkblende, Kalammin, Baryt, Bakelit.

⁽⁷⁾ Polyethylen (PE); Polypropylen (PP); Polystyrol (PS); Polyethylenterephthalat (PET); Polyvinylchlorid (PVC).

⁽⁸⁾ Patentiert vom amerikanischen Ingenieur N. Convers Wyrth.

⁽⁹⁾ Stellungnahme des EWSA, (Abl. C 230 vom 14.7.2015, S. 91).

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des EWSA, (Abl. C 230 vom 14.7.2015, S. 91).

⁽¹¹⁾ Siehe SWD(2014) 208 und SWD(2015) 259 final.

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA, (Abl. C 230 vom 14.7.2015, S. 91).

⁽¹³⁾ Siehe Bericht zum Thema „L'eccellenza della filiera della plastica per il rilancio industriale dell'ITALIA e dell'EUROPA 2017“ — (Exzellenz der Kunststoffbranche zur industriellen Neubelebung in Italien und Europa 2017).

2.10. Ca. 80 % der Kunststoffhersteller in der EU sind KMU mit weniger als 20 Beschäftigten, auf die mittleren/großen Unternehmen entfällt ein Anteil von rund 20 % ⁽¹⁴⁾.

2.11. In Europa entstehen jährlich 25 Mio. t Kunststoffabfälle. Davon werden weniger als 30 % recycelt ⁽¹⁵⁾.

2.12. Laut einer jüngsten europaweiten Studie (siehe Fußnote 15) würde die Ersetzung der Kunststoffe durch andere Materialien in den wichtigsten Anwendungsbereichen eine Vervierfachung des Verpackungsgewichts, einen Anstieg des Abfallvolumens um 60 % und einen Anstieg des jährlichen Energieverbrauchs um 57 % über den gesamten Lebenszyklus bedeuten.

2.12.1. Andererseits gehen 95 % des Wertes des Verpackungsmaterials nach einem einmaligen Gebrauch verloren. Von den 78 Mio. t in Verkehr gebrachten Kunststoffen werden 72 % nicht wiedergewonnen. Davon werden 40 % deponiert und ca. 32 % werden nicht ordnungsgemäß entsorgt.

2.13. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer umweltgerechten Gestaltung von Kunststoffen, damit diese besser recycelt werden können, und daher muss die Nachfrage nach recycelten Kunststoff seitens der verschiedenen Industriebranchen und Vertriebskreisläufe sowie der Verbraucher und Unionsbürger steigen.

2.13.1. Der Dialog mit der Recyclingbranche muss intensiviert werden, um die Produktionsverfahren, die Bedürfnisse und die Technologien zu verstehen.

2.14. Recycelten Kunststoffen muss eine angemessene Requalifizierung und Aufwertung mittels eines Standardisierungs- und Zertifizierungsprozesses einschließlich Kennzeichnung zuteilwerden.

2.15. In einer Kreislaufwirtschaft sollten Kunststoffe als wertvolles gemeinsames materielles Gut betrachtet werden, das unerlässlich ist für die Entwicklung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft im Dienst der Bürger, der Gesundheit und der Umwelt. Dabei ist es wichtig, dass die Gegenstände aus diesem Rohstoff nicht mehr als „zu entsorgende Abfälle“, sondern vielmehr als „wiederzugewinnende Güter“ verstanden werden.

3. Meere und Kunststoffe

3.1. Meere und Ozeane bedecken 70 % der Erdoberfläche und bilden 97 % der Wasservorkommen der Erde. Die Weltmeere sind unsere stärksten Verbündeten gegen den Klimawandel und wurden — mit einem IPCC-Sonderbericht über die Ozeane — im Übereinkommen von Paris entsprechend berücksichtigt.

3.2. Eine große Bedrohung für die Ozeane ist auch die Abfallbelastung der Meere, vor allem durch Kunststoffe und Mikroplastik — ein globales Problem, das alle Weltmeere betrifft. Millionen und Abermillionen Tonnen von Abfall landen alljährlich in den Meeren der Welt und sind aus ökologischer, wirtschaftlicher, gesundheitlicher und ästhetischer Sicht ein ernstes Problem. Abfälle im Meer können schwere wirtschaftliche Schäden verursachen wie: Verluste für die Küstengemeinden und Beeinträchtigungen des Tourismus, der Schifffahrt und der Fischerei.

3.3. Die potenziellen Kosten für die Reinigung von Küsten und Stränden in der EU werden auf ca. 630 Mio. EUR pro Jahr geschätzt.

3.4. Abfälle im Meer sind aufgrund ihrer Menge und ihrer Verbreitung in den Weltmeeren eine schreckliche Bedrohung für die Gesundheit der Ozeane, vor allem wegen ihrer raschen Zunahme. Diesbezüglich sind ausgewogene und wirkungsvolle Maßnahmen für die Kreislaufwirtschaft auf internationaler und europäischer Ebene erforderlich mit dem Ziel, in der EU die Abfälle im Meer bis 2025 um 30 % und bis 2030 um 50 % zu reduzieren.

3.4.1. Um diese Ziele zu erreichen, müssen vor allem die bestehenden Rechtsvorschriften geändert werden, die das Eigentum an den Abfällen demjenigen zuschreiben, der sie sammelt, was von der Entsorgung Abstand nehmen lässt.

3.4.2. Es sollten angemessene Anreize für die Personen untersucht werden, die — wie vor allem Fischer — an der Säuberung der Meere und Flüsse mitwirken können, auch mittels Nutzung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

⁽¹⁴⁾ Ambrosetti, *L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE*, 2015.

⁽¹⁵⁾ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 16.1.2018.

3.5. Der Rat hat am 18. Dezember 2017 die Schlussfolgerungen zu den Ökoinnovationen angenommen und ferner die Notwendigkeit betont, „dass Maßnahmen zur Innovationsförderung und andere Maßnahmen insbesondere mit einem Schwerpunkt auf dem Schutz der menschlichen Gesundheit, auf der Umwelt und auf dem Übergang zur Kreislaufwirtschaft kohärent sind“⁽¹⁶⁾.

3.6. Das Europäische Parlament hat seinerseits verschiedene diesbezügliche Dokumente angenommen: von der Entschließung vom 9. Juli 2015 zum Thema „Ressourceneffizienz: Wege zu einer Kreislaufwirtschaft“ über die Entschließungen zum „Abfallpaket“ vom Februar 2017 bis hin zur Entschließung vom 18. Dezember 2017 über die „Internationale Meerespolitik“.

3.7. Bei den Maßnahmen zur Säuberung des Mittelmeers könnten Synergieeffekte mit dem Programm Prima⁽¹⁷⁾ (ÖPP) für Umweltschutzmaßnahmen angestrebt werden.

4. Die Vorschläge der Kommission

4.1. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Strategie zielt darauf ab, die Umwelt vor der Verschmutzung durch Kunststoffe zu schützen und zugleich Wachstum und Innovation zu fördern und somit die wirtschaftliche Herausforderung eines linearen Denkmusters — Produktion-Vertrieb-Konsum-Verhalten — in ein Kreislaufmodell umzuwandeln, das sich dank einer effizienten Ressourcennutzung selbst trägt und in dessen Rahmen „Abfälle“ als **zu regenerierende Ressourcen** verstanden werden.

4.2. Wiederverwendung, Recycling und Rückgewinnung würden zu Schlüsselbegriffen, um die herum im gesamten Binnenmarkt und auf dem internationalen Markt ein neues Paradigma zur Förderung der Neugestaltung, Nachhaltigkeit, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit entstehen muss.

Die vorgeschlagene Strategie basiert auf 40 Maßnahmen, 15 Maßnahmenempfehlungen für nationale und regionale Behörden und 8 Empfehlungen an die Industrie.

4.3. Der Vorschlag für eine Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen umfasst neue Bestimmungen, um gegen den Abfalleintrag auf See vorzugehen und durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass auf See anfallende Haushalts- und Betriebsabfälle nicht ins Meer eingebracht, sondern landseitig entladen und ordnungsgemäß bewirtschaftet werden. Ferner sind Maßnahmen vorgesehen, um den Verwaltungsaufwand für Häfen, Schiffe und zuständige Behörden zu verringern.

5. Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen

5.1. Nach Auffassung des Ausschusses setzt eine erfolgreiche Strategie Folgendes voraus: geeignete Maßnahmen im Bereich allgemeine und berufliche Bildung, Anreize für Projekte und Verhalten, gemeinsame technische Qualitätsstandards, Anreiz- und Prämiensysteme (auch steuerliche und finanzielle), einfache und unbürokratische Herangehensweisen, einen systemischen und branchenübergreifenden Ansatz, eine intelligente und weit verbreitete Nutzung digitaler Anwendungen und eine umfassende und partizipative Vorausschau zur Begleitung des Prozesses durch eine echte **europäische Kultur der Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe auf der Grundlage der Analyse des gesamten Lebenszyklus der Produkte**.

5.2. Die Verschmutzung durch Mikroplastik ist eine der größten Gefahren für die Umwelt und die menschliche Gesundheit. Diese Stoffe werden häufig in Reinigungsmitteln, in der Kosmetik, Einrichtungsgegenständen und Lacken verwendet. **Der EWSA ist der Ansicht**, dass diese Verschmutzung mittels Maßnahmen auf Ebene der EU im Rahmen von **REACH** an der Quelle bekämpft werden muss.

5.3. Ca. 40 % der Kunststoffe in der EU sind Einwegkunststoffe, was die Hauptursache der Umweltverschmutzung ist. Wenn jede einzelne Plastiktüte nur einen minimalen Betrag kostet, wird der Verbrauch enorm gesenkt. Der EWSA empfiehlt, diese Maßnahme auf alle Arten von Kunststoffen, die für den einmaligen Gebrauch bestimmt sind, auszuweiten.

5.4. Der EWSA hält die digitale Kennzeichnung der verschiedenen Arten von Kunststoffen zur Ermittlung, Auswahl und ggf. Ausschluss von Giftstoffen für prioritär. Kunststoffe enthalten häufig Giftstoffe, die in Lebensmittelkontaktmaterialien und Spielzeug verboten sind. Durch Recycling von Kunststoffen könnten diese Stoffe in neue Produkte übertragen werden. Daher muss gewährleistet sein und zertifiziert werden, dass wiederverwendete Kunststoffe keine toxischen Substanzen enthalten.

5.5. Die nationalen Rechtsvorschriften sind in Bezug auf Mengen und Genehmigungen unterschiedlich. Einheitliche und **harmonisierte** sowie strikere Rechtsvorschriften wären sinnvoll und ganz im Interesse der Verbraucher.

⁽¹⁶⁾ Schlussfolgerungen des Rates vom 18. Dezember 2017, *Öko-Innovation: Grundlage für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft*.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 662 final und EWSA-Stellungnahme: (ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 80)

5.6. Nach Auffassung des EWSA sollten folgende Aspekte Priorität erhalten:

- gemeinsame Erfassungsverfahren;
- Digitalisierung der Produkte, Verfahren und Komponenten für eine digitale Kennzeichnung der verschiedenen Arten;
- mit optischen Lesegeräten ausgestattete Exzellenz-Infrastruktur zur Sammlung und Trennung;
- Normung und Zertifizierungen der Produkte, Verfahren und Anlagen;
- Professionalisierung und Überwachung des Recyclings;
- Prämiensysteme für erweiterte Verantwortung der Hersteller und der Verbraucher;
- Start eines EU-Pilotprojekts für Organisation, Aufbau und wettbewerbsfähige kommerzielle Entwicklung eines echten europäischen Marktes für wiederverwendete Qualitätskunststoffe und Förderung ökologischer Vergabeverfahren.

5.7. Die getrennte Sammlung und vor allem das Recycling von PET⁽¹⁸⁾ können der EU wirtschaftliche Vorteile verschaffen, zu neuen Produktionsaktivitäten führen und neue Arbeitsplätze entstehen lassen.

5.8. Bislang wurde dem biologischen Recycling per Kompostierung⁽¹⁹⁾, der Deponierung und der energetischen Verwertung durch Verbrennung⁽²⁰⁾, insbesondere im Bereich der Stahl- und Zementindustrie mit angemessener Abgasfilterung der Vorrang gegeben.

5.9. Das Recyceln von Kunststoff zu neuen Produkten — derselben Art (Flasche/Flasche) oder unterschiedlicher Art (Kunststoff/Textilfasern) — gewinnt immer mehr an Bedeutung. Dies setzt allerdings ein Anreizsystem für die Verbraucher⁽²¹⁾ und eine leichte Erkennung mittels digitaler Lesegeräte an den Sammelpunkten voraus.

5.10. Recyceltes PET lässt sich als Textilfaser für die Herstellung von Sommer- und Winterstoffen, Overalls, Militäruniformen, Reifenverstärkungen, Rohren, Förderbändern, Verpackungsfolie und Druckerzeugnissen einsetzen.

5.11. Bei konsequenter technischer Normung und Zertifizierung bleibt PET bei ordnungsgemäß durchgeführten und zertifizierten Verfahren⁽²²⁾ auch nach dem Recycling chemisch inert und daher für Lebensmittelsicherheit⁽²³⁾ voraussetzende Anwendungen geeignet.

5.12. Hinsichtlich der **Meeresabfälle** spricht sich der EWSA für eine Abstimmung der Richtlinie mit dem Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL) aus und ist der Ansicht, dass eine Lösung der Frage der Abfälle von Fischereifahrzeugen und Sportbooten gleichzeitig zur Lösung des Problems der Meeresverschmutzung beitragen würde, sofern angemessene Ausnahmeregelungen für kleine Schiffe und Häfen mit begrenztem Verkehr festgelegt werden.

5.13. Die Fischereiverbände sollten bei der Organisation der Sammlung von Abfällen im Meer mittels Nutzung des Fischereifonds (EMFF) einbezogen werden. Nach angemessener Ausbildung könnten Fischer die nicht immer sicheren Einkünfte aus der Fischerei mit dem Einsatz in der Sammlung und in der Recyclingkette ergänzen.

⁽¹⁸⁾ PET: Polyethylenterephthalat, Summenformel $(C_{10}H_8O_4)_n$. Ausgangsstoff für die Produktion ist Erdöl (C_9H_{18}). Es handelt sich um ein lebensmitteltaugliches thermoplastisches Harz.

⁽¹⁹⁾ **Kompost** bleibt bei der Zersetzung und Humusbildung organischer Restsubstanzen übrig.

⁽²⁰⁾ **Feste Brennstoffe aus Abfällen.** Während der Verbrennung werden durch die Auflösung der Verbindung zwischen den Wasser- und Kohlenstoffatomen in den Kunststoffen große Wärmemengen freigesetzt.

⁽²¹⁾ Beispiele hierfür sind die Pfanderhebungspflicht in Deutschland und die Leergutrücknahmepflicht des Einzelhandels in der Schweiz.

⁽²²⁾ Vermeidung der Entstehung von Acetaldehyd durch eine Optimierung der Schmelztemperatur und Verweilzeit. Ausschluss einer Dekontaminierung.

⁽²³⁾ In einigen Staaten ist es gesetzlich verboten, dass der Anteil wiederverwerteter Kunststoffen in Behältern für Lebensmittel mehr als 50 % beträgt. Und sie dürfen nicht in Kontakt mit den Lebensmitteln kommen, d. h. dass wiederverwendete Kunststoffe mit neuen Kunststoffen kombiniert werden, die dann an den Lebensmitteln anliegen.

5.14. Dies gilt auch für die Säuberung der Flüsse, wo nach Änderung der derzeitigen Rechtslage⁽²⁴⁾ Arbeitsgenossen-schaften zum Einsatz kommen könnten.

5.15. Der EWSA erachtet den Abschluss regionaler Übereinkommen über die Bekämpfung der Meeresverschmutzung insbesondere in Meeres- und Flussgebieten für vordringlich.

6. Besondere Bemerkungen

6.1. **Vom PET zum Garn.** Das Recycling von PET ist ein innovatives, umweltfreundliches mechanisch-chemisches Verfahren, das die Reinheit der Fasern erhält, Wasser und Energie spart und die CO₂-Emissionen um ca. 30 % senkt, ohne dass dabei Rückstände oder Abfälle entstehen.

6.1.1. In einem ersten Schritt wird im Wege der Mülltrennung der Rohstoff gesammelt. Nach den weiteren Etappen — Zerkleinern, Waschen, Mahlen, Extrudieren, Trocknen, Granulieren — wird das PET mittels eines umweltfreundlichen Verfahrens in erster Linie mit Hilfe von Temperaturveränderungen in ein neues Polymer umgewandelt. Das so gewonnene Flüssigpolymer wird schließlich durch einen Extruder gepresst. Es wird in einer ganzen Bandbreite von recyceltem Synthetigarn aus hochwertigem Hochleistungspolyester auf die gewünschte Länge zugeschnitten.

6.2. Die Umwandlung von PET⁽²⁵⁾ (Polyethylenterephthalat) zu Textilfasern steht für Innovation, Umweltfreundlichkeit und Qualität: von den Herstellungstechniken bis zum Design.

6.2.1. Technische Daten⁽²⁶⁾:

- 2 kg Erdöl (C₉H₁₈) ergeben 1 kg PET (C₁₀H₈O₄)_N.
- Eine 1,5-Liter-Flasche wiegt 38 Gramm.
- Eine 0,5-Liter-Flasche wiegt 25 Gramm.
- Für die Herstellung eines Fleecepullovers (330 g/m²) werden rund 27 1,5-Liter-Flaschen benötigt.
- 27 Flaschen entsprechen 1 026 Gramm PET, d. h. ca. 2 052 Gramm Erdöl.
- Bei 2 052 Gramm Erdöl (24,2136 kWh)⁽²⁷⁾ beträgt die Verringerung der CO₂-Emissionen **6,39239 kg/CO₂**.

6.2.2. Ein weiteres Beispiel: 53 900 1,5-Liter-Kunststoffflaschen lassen sich zu einem hervorragenden Polyester recyceln, aus dem unter Einsparung von 3,34 t CO₂⁽²⁸⁾ 7 000 Taschen hergestellt werden können.

7. Themen für weitere Überlegungen

7.1. Verpflichtungen der Mitgliedstaaten:

- schon in der Schule beginnende Erziehung zur getrennten Müllsammlung (einschließlich Kunststoff!), insbesondere in der Familie;
- Gründung von Genossenschaften/Konsortien, die in Zusammenarbeit mit den Kommunen und Unternehmen Kunststoff sammeln und an Aufbereitungsanlagen und für die Zertifizierung von wiederverwerteten Kunststoffen weitergeben;
- Anpassung der geltenden Abfallvorschriften an die Notwendigkeiten der Sammlung von Kunststoffen.

⁽²⁴⁾ Schätzungsweise tragen die Flüsse jährlich zwischen 1,15 und 2,41 Mio. t Plastikabfall in die Ozean ein. Über 74 % der Einträge finden zwischen Mai und Oktober statt. Die 20 Flüsse mit dem größten Verschmutzungseintrag (hauptsächlich in Asien) verursachen 67 % des Gesamteintrags.

⁽²⁵⁾ Aus PET hergestellter Polyester ist entweder in Flockenform bzw. als glatte Faser oder Hohlfaser sowie als Mikrofaser verfügbar.

⁽²⁶⁾ Quelle: Pielleitalia S.r.l. Grassobbio Bergamo.

⁽²⁷⁾ Quelle: GFS Ispra: Umrechnungsfaktor für Rohöl:

— 11,8 MWh/t

— 0,264 tCO₂/MWh

⁽²⁸⁾ Siehe Fußnote 28, GFS Ispra.

7.2. Der EWSA unterstützt den Dialog zwischen den Interessenträgern im Hinblick auf die Einrichtung eines Fonds für Investitionen in Technologien für das Recycling von Kunststoffen und für die Schaffung eines europäischen Marktes für hochwertige Sekundärkunststoffe.

7.3. Unterstützung der Gemeinsamen Technologieinitiativen (JTI) — institutionelle öffentlich-privater Partnerschaften (eine der sieben JTI) und Biobasierte Industriezweige durch Horizont 2020 und das **neue 9. Forschungsrahmenprogramm** auch mittels Studien zu Bakterien ⁽²⁹⁾.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽²⁹⁾ Wissenschaftler der Technischen Universität Kyoto und der Keio Universität haben zusammen mit anderen Forschungsinstituten Japans eine Art Bakterium — *Ideonella sakaiensis* — entdeckt, das sich von Plastik ernährt, damit wächst und Kunststoff mittels einer chemischen Wirkung von nur zwei Enzymen abbauen kann. Siehe: science.sciencemag.org/content/351/6278/1196 — YOSHIDA u. a. Professor John McGeehan, Biologe der Universität Portsmouth und seine Kollegen haben zufällig eine Mega-Version der plastikzersetzenden Enzyme geschaffen, veröffentlicht in der Zeitschrift „Proceedings of the National Academy of Sciences“, 2018.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“

(COM(2017) 713 final)

(2018/C 283/10)

Berichterstatlerin: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Mitberichterstatler: **John BRYAN**

Befassung	Europäische Kommission, 18.1.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Präsidiums	5.12.2017
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	195/7/18
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung der Kommission zur Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft und bekräftigt, dass eine starke und finanziell gut ausgestattete Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) grundlegend für eine nachhaltige und lebensfähige Landwirtschaft in der EU ist.

1.2. Die künftige GAP muss die ursprünglichen Ziele der Römischen Verträge ebenso umsetzen wie die neuen Ziele in den Bereichen Umwelt, Klimawandel und biologische Vielfalt und zugleich gewährleisten, dass das europäische Landwirtschaftsmodell und dessen Wettbewerbs- und Lebensfähigkeit erhalten bleiben, um dem Bedarf der Unionsbürger gerecht zu werden. Die neue GAP muss außerdem die Zielvorgaben übernehmen und umsetzen, die in den Zielen der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung (SDG) und auf der COP 21 festgelegt wurden.

1.3. Der EWSA begrüßt die Stoßrichtung der Reformen und die neuen Vorschläge betreffend die Subsidiarität und das neue Umsetzungsmodell und betont, dass für eine Art der Umsetzung gesorgt werden muss, durch die die gemeinsame Politik und der Binnenmarkt geschützt und die Zusagen in Sachen Vereinfachung eingehalten werden. Allerdings meint der EWSA, dass die Mitteilung mehr ins Einzelne hätte gehen können. Er hatte gehofft, dass die Kommission den in dieser Stellungnahme niedergelegten Standpunkten der Zivilgesellschaft in den kommenden Gesetzgebungsvorschlägen Rechnung tragen würde. Die Frist für die Stellungnahme des EWSA und die Legislativvorschläge der Kommission war jedoch zu knapp.

1.4. Der EWSA unterstützt das Zwei-Säulen-Modell der GAP. Die erste Säule bilden dabei die Direktzahlungen, die neu auszurichten sind und mit denen ein gerechtes Einkommen für die Landwirte und ein Anreiz für die Erbringung öffentlicher Güter sichergestellt werden muss, sowie die Marktstützung, während in der zweiten Säule die Unterstützung ländlicher Gebiete und die Bekämpfung der Landflucht im Einklang mit der Cork-2.0-Erklärung im Mittelpunkt stehen. Der EWSA spricht sich gegen eine Kofinanzierung in der ersten Säule aus. Er fordert eine vernünftige Obergrenze für die Kofinanzierung in der zweiten Säule für alle Mitgliedstaaten. Der EWSA spricht sich eindeutig dafür aus, Direktzahlungen nur aktiven Betriebsinhabern zu gewähren, und zwar auf der Grundlage objektiver Kriterien in Bezug auf landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Erbringung öffentlicher Güter.

1.5. Der EWSA befürwortet eine starke und finanziell gut ausgestattete GAP und eine Aufstockung des EU-Haushalts auf 1,3 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) entsprechend dem Wachstum der EU-Wirtschaft. Eine angemessene Finanzierung der GAP muss sichergestellt werden, um Abhilfe gegen niedrige Einkommen von Landwirten und Landarbeitern, die Inflation und mögliche finanzielle Ausfälle infolge des Brexits zu schaffen, mit zusätzlichen, durch Umweltschutz und Klimawandel bedingten Erfordernissen zurechtzukommen und die nötige Harmonisierung der Direktzahlungen unter den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedingungen zu bewerkstelligen.

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass die GAP kleine und große, junge und alte, neu gegründete und alteingesessene Betriebe, selbstständige Landwirte und ihre Angestellten, Frauen und Männer in einer Weise unterstützen muss, dass das Leben auf dem Land für in der Agrarproduktion tätige Betriebsinhaber, die öffentliche Güter erbringen, die Umwelt pflegen und Arbeitsplätze bereitstellen, möglich ist.

1.7. Der EWSA begrüßt zwar die neuen Vorschläge zur Subsidiarität und die Pläne, den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung zu übertragen, vertritt allerdings die klare Auffassung, dass eine starke GAP beibehalten werden muss, ohne eine Renationalisierung, die den Binnenmarkt gefährdet. Subsidiarität darf sich nur auf die Pläne der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Ziele der GAP beziehen, wobei die Mitgliedstaaten die Flexibilität erhalten müssen, die Optionen für Zahlungen aus der ersten und zweiten Säule zu wählen, die unter Berücksichtigung der natürlichen Bedingungen und der Umwelt den Formen, Strukturen und Voraussetzungen der Landwirtschaft in den einzelnen Ländern am besten entsprechen.

1.8. Das vorgeschlagene neue Umsetzungsmodell im Einklang mit den Umwelt- und Klimaschutzzielen ist vorrangig auf mitgliedstaatlicher Ebene anzuwenden, muss im Sinne der versprochenen Vereinfachung unkompliziert und für die Landwirte leicht verständlich sein und darf keine zusätzlichen Kosten mit sich bringen. Die nationalen Strategiepläne müssen auf Betriebsebene in einfache Pläne mit leicht verständlichen und einfach messbaren Indikatoren umgewandelt werden.

1.9. Wenn es um die GAP geht, ist schon seit langem von Vereinfachung die Rede, und diesem Bekenntnis müssen in dieser Reform endlich Taten folgen. Der EWSA betrachtet diese Reform als echte Chance für eine Vereinfachung und hat eine Reihe ganz konkreter Vorschläge für ihre Verwirklichung unterbreitet. Die Auflagenbindung (Cross Compliance) sollte unter Nutzung technischer Neuerungen gestärkt werden, die Form und Rate der Betriebskontrollen muss überprüft und optimiert werden, die Toleranzen sollten gegebenenfalls erhöht werden, um Scheingenauigkeit zu verhindern. Die Landwirte sollten Gelegenheit zur Berichtigung einer etwaigen Nichteinhaltung durch ein Nachbesserungsverfahren erhalten, bevor Strafen fällig werden, und Zahlungen sollten termingerecht erfolgen. Dabei sollte das Prinzip der Jährlichkeit zur Anwendung kommen, damit rückwirkende Kontrollen und Sanktionen entfallen.

1.10. Der EWSA unterstützt nachdrücklich bessere Maßnahmen für Junglandwirte und hat sechs konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, darunter eine eindeutige Definition des Begriffs Junglandwirt, mit denen die wichtige Frage des Generationswechsels in der Landwirtschaft angegangen werden soll.

1.11. Aus einer positiven Umweltsicht und in dem Bestreben, die Grünlandflächen in der EU zu vergrößern, empfiehlt der EWSA, aktiven Betriebsinhabern eine höhere Direktbeihilfe für Dauergrünland zu zahlen.

1.12. Mit der GAP nach 2020 muss die Stellung der Landwirte in der Versorgungskette gefestigt werden, sodass sie ein faires Einkommen erzielen können und nicht das schwächste Glied in der Kette sind ⁽¹⁾. Die GAP muss sicherstellen, dass der Binnenmarkt funktioniert, und zwar mit einer obligatorischen Kennzeichnung des Ursprungs von Agrarerzeugnissen, welche den freien Warenverkehr in der EU nicht hemmt.

1.13. Der EWSA ist der Auffassung, dass die GAP komplementär zu einer umfassenden Ernährungspolitik sein muss ⁽²⁾.

1.14. Nötig ist ein nachhaltiger Lebensmittelverbrauch in der EU, der der Forderung nach niedrigen CO₂-Emissionen ⁽³⁾ und hohen Umwelt- und Klimaschutzstandards gemäß den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft und der umweltorientierten Bewirtschaftung gerecht wird.

1.15. Landwirtschaft umfasst nicht nur die Erzeugung von Lebensmitteln, sondern auch die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, die Nutzung der Wasserressourcen und die Erhaltung der Umwelt. Der EWSA fordert die Kommission deshalb auf, die Flächen EU-weit vor Landnahme (land grabbing) und irreversibler Nutzungsänderung sowie vor Bodendegradation, Wüstenbildung, Stilllegung, Verschmutzung und Erosion zu schützen ⁽⁴⁾. Zudem sollte anerkannt werden, dass Land- und Forstwirtschaft in engem Zusammenhang stehen.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA *Maßgebliche Einflussfaktoren für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020* (ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 21).

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA *Beitrag der Zivilgesellschaft zur Ausarbeitung einer umfassenden Ernährungspolitik in der EU* (ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 18).

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA *Klimagerechtigkeit* (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 22).

⁽⁴⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema *Landnutzung für eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung und nachhaltige Ökosystemleistungen* (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 72).

1.16. Der EWSA ist überzeugt, dass es einer wesentlich stärkeren Kohärenz zwischen der GAP und der von der EU verfolgten Welthandelspolitik bedarf. In der Erwägung, dass die Handelspolitik entscheidend für den Erfolg der GAP ist, meint der EWSA, dass bei allen neuen Handelsabkommen darauf bestanden werden muss, dass europäische Standards in heiklen Fragen wie Lebensmittelsicherheit, Umweltwirkung, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz sowie Arbeitsbedingungen umfassend eingehalten werden.

2. Die Bedeutung der Landwirtschaft und die Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft

2.1. Eine nachhaltige und lebensfähige Landwirtschaft ist der einzige Wirtschaftssektor, der die Grundbedürfnisse der Bevölkerung in Bezug auf die Erzeugung von Lebensmitteln befriedigen und durch die Bewirtschaftung und Erhaltung von Flächen auch grundlegende öffentliche Güter bereitstellen kann, die wichtig für den ökologischen Schutz unseres Wassers, unseres Bodens, unserer Luft und unserer Biodiversitätsressourcen sind.

2.2. Neben der Bereitstellung öffentlicher Güter schaffen Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei mit ihren 11 Mio. Landwirten 22 Mio. Arbeitsplätze direkt in den landwirtschaftlichen Betrieben sowie weitere 22 Mio. Arbeitsplätze in der weiteren Nahrungsmittelindustrie in ganz Europa in Bereichen wie Verarbeitung, Handel und Verkehr und auch in der Wissenschaft, Forschung und Bildung. Die Landwirtschaft könnte bessere Beiträge zur Wirtschaftsleistung sowie zu Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Gebieten generieren, wenn die Rahmenbedingungen entsprechend verändert würden.

2.3. Die Landwirtschaft ist von wesentlicher Bedeutung für die Zukunft Europas und für die Umsetzung der Vorgaben, die in den UN-Nachhaltigkeitszielen und in den Verpflichtungen im Rahmen der 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP 21) festgelegt sind. Im Einklang mit der Mitteilung „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ kann die europäische Landwirtschaft durch eine bessere Lebensmittelkette einen wichtigen positiven Beitrag zur Gesellschaft leisten, indem sie sichere und erschwingliche Lebensmittel und Ausgangsstoffe in reichlicher Menge erzeugt, und zwar auf eine nachhaltige Weise, die unsere wichtigsten Umweltressourcen Boden, Wasser, Luft und Biodiversität schützt und den Landwirten durch rentable Preise auch ein faires Einkommen ermöglicht.

2.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die GAP neben der Umsetzung der in den Römischen Verträgen verankerten Hauptziele (1. Steigerung der Produktivität, 2. Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die Landwirte, 3. Stabilisierung der Märkte, 4. Sicherstellung der Versorgung und 5. Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen) künftig mehr leisten muss, insbesondere in Sachen Umwelt, Klimaschutz und biologische Vielfalt, aber auch in sozialen Fragen und für die Beschäftigung im ländlichen Raum.

2.5. Der EWSA stellt fest, dass sich die GAP-Ziele der Römischen Verträge im Laufe der Zeit weiterentwickelt haben und dass nicht alle Ziele vollständig umgesetzt wurden. Ein Ziel war und ist es, durch die Erhöhung der betrieblichen Produktivität ausreichende Einkommen zu generieren. Zwar sind die Betriebe heute produktiver denn je, doch die Einkommen stimmen vielfach nicht, weshalb die Direktzahlungen vielfach an die Stelle von „fairen und gerechten“ Preisen, die an den Märkten erzielt werden können, getreten sind. Die aktiven Betriebsinhaber benötigen zusätzlich zu den Einnahmen, die sie auf dem Markt erzielen, Betriebsprämien im Rahmen der GAP.

2.6. Nach Auffassung des EWSA müssen den künftigen Zielen der GAP folgende wesentliche Prinzipien zugrunde liegen:

- Schutz des europäischen Landwirtschaftsmodells in seiner Multifunktionalität und mit lebensfähigen Familienbetrieben, KMU, Genossenschaften und anderen Bewirtschaftungssystemen mit historischer Grundlage in der EU; die GAP sollte eine nachhaltige landwirtschaftliche Erzeugung in allen Regionen der EU ermöglichen
- solide Direktzahlungen zur Sicherung nachhaltiger Hofeinkommen
- entschlossene Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums
- ein reibungslos funktionierender Binnenmarkt
- eine stärkere Position der Primärerzeuger in der Wertschöpfungskette
- nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Luft und Biodiversität
- Umweltschutz und Eindämmung der Folgen des Klimawandels
- Bewahrung von Natur und Landschaft

- Unterstützung des Generationswechsels und Erhöhung der Attraktivität für junge Landwirte
- Förderung der Beschäftigung
- Arbeitsplatzsicherung und soziale Inklusion
- Stützung des Wachstums und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
- Zugang der Bürger zu einer großen Vielfalt nachhaltig erzeugter Lebensmittel, wie z. B. regionale Erzeugnisse, Erzeugnisse mit geografischer Angabe und Erzeugnisse des ökologischen Landbaus
- Verfolgung einer kohärenten Handelspolitik im Einklang mit den Zielen der GAP
- obligatorische Herkunftskennzeichnung als Mehrwert für die Verbraucher
- Vorrang für Fortbildungsmaßnahmen mit Schwerpunkt auf der Verbesserung der Produktion und der Lebensmittelqualität
- Befriedigung des Produktionsbedarfs mithilfe von Saisonarbeitern aus Drittstaaten im Rahmen zirkulärer Migrationsströme
- Förderung der Digitalisierung ländlicher Gebiete, landwirtschaftlicher Tätigkeiten und der Lebensmittelkette

2.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die neuen Vorschläge, die die Kommission in ihrer Mitteilung in Sachen Subsidiarität und neues Umsetzungsmodell vorlegt, begrüßenswert sind und bei richtiger Umsetzung erhebliche positive Auswirkungen auf die GAP für die einzelnen Betriebe haben können, und zwar in Bezug auf Vereinfachung und Bürokratieabbau, eine bessere Anpassung der Maßnahmen an die unterschiedlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten sowie eine stärkere Ausrichtung der Maßnahmen auf Umwelt- und Klimaschutz. Der EWSA meint des Weiteren, dass dazu einige grundlegende Änderungen der GAP nötig sind, die teilweise in den Kommissionsvorschlägen enthalten sind. Richtig umgesetzt können sie positive Auswirkungen auf die Landwirtschaft und auf die tatsächliche Erreichung der Ziele der GAP haben.

2.8. Die wesentlichen Ziele und Vorgaben der UN-Nachhaltigkeitsziele und der COP 21 müssen sich in der GAP niederschlagen. Dazu gehören: Beseitigung der Armut, was eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen nötig macht, Beendigung des Hungers, Gesundheit und Wohlergehen, gute Bildung, Trinkwasser- und Sanitärversorgung, erschwingliche und saubere Energie, gute Arbeitsplätze und wirtschaftliches Wachstum, Abbau von Ungleichheiten, verantwortungsvolle Produktion und verantwortungsvoller Konsum, Klimaschutz und Schutz der Gewässer und des Lebens an Land. Nach Auffassung des EWSA muss die GAP diese Kernziele berücksichtigen, und dies muss sich in der Auflagengebundenheit von Direktzahlungen widerspiegeln, insbesondere in der Agrarflächenproblematik und bei Umwelt- und Arbeitsnormen.

2.9. Mit Blick auf den Zeitplan für die Umsetzung der Vorschläge schlägt der EWSA vor, dass klare Übergangsregelungen beschlossen werden, allein weil die notwendigen politischen Prozesse und die darauf folgende administrative Umsetzung vermutlich nicht vor Ende 2022 abgeschlossen werden können. Es bedarf ausreichender Zeit für den problemlosen Übergang von der aktuellen Politik zur neuen Politik. Landwirte und der Agrarsektor benötigen Klarheit, Stabilität und Planungssicherheit; die EU muss die Schwierigkeiten, die mit der letzten Reform entstanden, vermeiden.

3. Haushalt

3.1. Die Direktzahlungen werden weiterhin eine Rolle bei der Einkommenssicherung spielen müssen, weil die Rahmenbedingungen es den Landwirten nicht ermöglichen, über den Verkauf ihrer Produkte ausreichende Einkommen zu generieren. Da gleichzeitig für die Landwirte ein Markt für „öffentliche Güter“ geschaffen werden soll, der nicht nur den Zusatzaufwand der Landwirte bzw. einen eventuellen Minderertrag ausgleichen, sondern einkommenswirksam sein soll — was der EWSA nachdrücklich unterstützt —, hat die Politik für eine ausreichende Finanzierung zu sorgen, um diese Versprechungen auch realisieren zu können. Der EWSA kritisiert, dass mit der Mitteilung keine Analyse des wahren Finanzbedarfs der neuen „gerechteren und grüneren GAP“ vorgelegt wurde⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Schon in seiner Stellungnahme ABl. C 354 vom 28.12.2010, S 35 hat der EWSA angemerkt, dass das europäische Agrarmodell nicht zu Weltmarktpreisen zu haben ist.

3.2. Der EWSA fordert deshalb, dass für die GAP ein solider Haushalt geschaffen wird, sieht dies allerdings als gefährdet an. Um die neuen Anforderungen an die GAP in Bezug auf die Umsetzung zusätzlicher Umwelt- und Klimaschutzauflagen auf Hofebene erfüllen, die nötige Angleichung der Direktzahlungen unter den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedingungen bewerkstelligen, weiterhin auf den Druck aufgrund der niedrigen Einkommen der Landwirte reagieren, die Einkommenskluft zu anderen Sektoren der Gesellschaft überwinden und die Inflation ausgleichen zu können, muss der Haushalt der GAP vermutlich erheblich aufgestockt werden.

3.3. Seit den 1980er-Jahren sind die Ausgaben für die GAP von etwa 70 % des EU-Haushalts auf 38 % gesunken. Als die Zahl der EU-Mitgliedstaaten abrupt um 18 anstieg und die landwirtschaftliche Fläche der EU ebenso beträchtlich zunahm, wurden die Mittel für die GAP nicht erhöht.

3.4. Der EWSA nimmt die Vorschläge des EP zur Aufstockung des EU-Haushalts von 1,0 % des BNE auf mindestens 1,3 % zur Kenntnis; unklar bleibt indes, welcher Anteil des zusätzlich bereitgestellten Geldes der Landwirtschaft zukommen würde und ob dies ausreicht, damit die GAP die ausreichende, angemessene Mittelaufstockung erhält und alle ehrgeizigen Ziele und Anforderungen erfüllt werden können. Sowohl die Zivilgesellschaft als auch das Europäische Parlament sprechen sich für einen starken Haushalt und die damit einhergehende Stabilität aus. Ohne einen ausreichenden GAP-Haushalt werden Vorschläge für eine Reform der GAP erfolglos bleiben.

3.5. Jegliche Lücke im EU-Haushalt, insbesondere im Haushalt der GAP, als Folge des Brexits muss durch zusätzliche Beiträge der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden. Darüber hinaus müssen Vorschläge zur Finanzierung neuer EU-Maßnahmen auf neue Finanzierungsmöglichkeiten gestützt sein.

4. Subsidiarität

4.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag, mehr Subsidiarität in die GAP einzuführen, betont jedoch, wie wichtig es ist, eine starke Gemeinsame Agrarpolitik und einen starken EU-Binnenmarkt aufrechtzuerhalten. Es darf nicht sein, dass die Subsidiarität die GAP oder den Binnenmarkt in irgendeiner Weise untergräbt. Darüber hinaus unterstreichen die EWSA-Mitglieder, dass es durch die Subsidiarität in keinem Mitgliedstaat zu einer Renationalisierung der GAP kommen darf.

4.2. Die Subsidiarität sollte sich nur auf die von den Mitgliedstaaten entwickelten Pläne zur Umsetzung der GAP-Prioritäten beziehen, wobei das Zwei-Säulen-Modell der GAP beibehalten werden sollte. Die EWSA begrüßt die Initiative zur Entwicklung der Landwirtschaft in den Herkunftsgebieten der Migranten. Die Arbeitsbedingungen müssen bei allen Arbeitnehmern, auch Saisonarbeitern, eingehalten werden.

4.3. Die Rolle der Kommission bei der Genehmigung, der Kontrolle und — im Fall der Nichterfüllung — bei einer möglichen Sanktionierung der nationalen Umsetzungspläne ist entscheidend dafür, dass die GAP eine gemeinsame Politik bleibt.

4.4. Das Schlüsselement einer positiven Subsidiarität sollte darin bestehen, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, Verfahren und Vorgehensweisen bei den Zahlungen der ersten und zweiten Säule so zu gestalten, dass sie den Formen, Strukturen und Voraussetzungen der Landwirtschaft in den einzelnen Ländern am besten entsprechen, und gleichzeitig sicherzustellen, dass der Klimawandel und die Umwelt besser berücksichtigt werden.

4.5. Die Subsidiarität sollte den Mitgliedstaaten auch die Flexibilität geben, die Form, Bedingungen und Regeln für die Cross-Compliance-Anforderungen zu wählen, die den Gegebenheiten in ihrem Land am besten entsprechen, und damit eine echte und spürbare Vereinfachung für die landwirtschaftlichen Betriebe zu erreichen, natürlich unter Beibehaltung ordnungsgemäßer Kontrollen.

5. Ein neues Umsetzungsmodell

5.1. In der Mitteilung über die GAP wird ein neues Umsetzungsmodell vorgeschlagen, nach dem die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips obligatorische und freiwillige Maßnahmen der ersten und zweiten Säule kombinieren können, um die auf EU-Ebene festgelegten Umwelt- und Klimaschutzziele zu erreichen. Es wird vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten quantifizierte Vorgaben in Strategieplänen festlegen, um sicherzustellen, dass die Ziele erreicht werden. Außerdem sollen alle Direktzahlungen für die Landwirte an die Anwendung (oder gegebenenfalls Fortführung) umwelt- und klimafreundlicher Verfahren geknüpft werden. Ferner wird vorgeschlagen, Landwirte für ehrgeizigere freiwillige Verfahren zu belohnen, was kräftige Anreizzahlungen erfordern wird.

5.2. Der EWSA besteht darauf, dass quantifizierte Vorgaben, Ergebnisse und Outputindikatoren in Bezug auf Umwelt und Klimawandel vor allem auf Ebene der Mitgliedstaaten anzuwenden sind.

5.3. Auf Betriebsebene könnte das neue Umsetzungsmodell einen einfachen Plan umfassen, der die wesentlichen Aspekte der Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Bereich des Schutzes von Boden, Wasser, Luft, Biodiversität und Landschaftsmerkmalen sowie die Nährstoffbewirtschaftung abdeckt.

5.4. Zusätzliche und höhere Zahlungen der zweiten Säule könnten erfolgen, wenn freiwillig striktere Umwelt- und Klimaschutzvorgaben sowie Sozial- und Arbeitsschutzbestimmungen eingehalten werden.

5.5. Der EWSA hält es für sehr wichtig, dass das neue Umsetzungsmodell den Zielen der Vereinfachung gerecht wird, leicht verständlich ist und auf Betriebsebene umgesetzt werden kann.

5.6. Die Anwendung des neuen Umsetzungsmodells sollte keine zusätzlichen Kosten auf Betriebsebene etwa für Beratungsdienste oder für die Einhaltung mit sich bringen, die die Direktzahlungen dahinschwinden lassen. Kosten, die den Betrieben durch die striktere Einhaltung der neuen Umwelt- und Klimaschutzvorgaben erwachsen, müssen sich in höheren Zahlungen und Mittelzuweisungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten niederschlagen.

5.7. Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Umsetzung des Konzepts der intelligenten Landwirtschaft, das dazu beiträgt, die Hofeinkommen zu steigern und zugleich positive Auswirkungen auf die Umwelt zu erzielen. Es würde bedeuten, mithilfe von Schulungen, Wissenstransfer und Technik eine Effizienzsteigerung beim Einsatz von Wasser, Energie, Düngemitteln und anderen Produktionsmitteln wie z. B. Pestiziden⁽⁶⁾ zu erreichen, und es würde ökologische Produktionsweisen wie umweltorientierte Flächenbewirtschaftung, den Biolandbau und die Agrarökologie fördern.

6. Vereinfachung

6.1. Der EWSA spricht sich nachdrücklich für eine erhebliche Vereinfachung der GAP sowie die Umsetzung der politischen Zusagen in Bezug auf die Vereinfachung aus, die konkrete Vorteile bringen sollen, darunter auch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands für die Landwirte. Eine Vereinfachung wurde schon in vielen früheren GAP-Reformen versprochen — geworden ist daraus aber wenig oder gar nichts.

6.2. Es kommt entscheidend darauf an, dass die Legislativvorschläge eine tatsächliche Vereinfachung der Elemente der GAP mit sich bringen, die den größten Verwaltungsaufwand bedeuten, insbesondere im Zusammenhang mit den Vor-Ort-Kontrollen in Bezug auf Beihilfeanträge für flächenbezogene Beihilfen und den sehr umfangreichen und komplizierten Cross-Compliance-Anforderungen im Rahmen der Grundanforderungen an die Betriebsführung und in Bezug auf den GLÖZ, die von den Landwirten einzuhalten sind. Gleichzeitig ist es wichtig, dass ein wirksames und effizientes, risikobasiertes Kontrollsystem installiert wird, das jedenfalls mit einem vorgeschalteten Beratungs- und Anreizsystem für die Landwirte verknüpft ist.

6.3. Zwar wurde die Omnibus-Verordnung begrüßenswerterweise ein wenig vereinfacht, doch sind noch weitere Veränderungen nötig, um wirklich eine Vereinfachung zu erreichen.

6.4. Der EWSA schlägt die Einführung von Vereinfachungen durch das neue Umsetzungsmodell, Subsidiarität und den besseren Einsatz moderner Technik, auch unter Nutzung der Ressourcen und Tools der Gemeinsamen Forschungsstelle, in folgenden Bereichen vor:

- Eine vollständige Überarbeitung und Neukonzeption des Kontrollsystems auf Hofebene ist notwendig, damit es effizienter und weniger bürokratisch wird: basierend auf dem Jährlichkeitsprinzip (keine rückwirkenden Kontrollen) sowie zunächst Fokus auf Anleitung und Korrektur anstelle von Strafen und Sanktionen.

⁽⁶⁾ Stellungnahme des EWSA *Eine mögliche Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik* (ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 10).

- Durch den verstärkten Einsatz neuer Technologien, Satellitenüberwachung und Fernerkundung könnten einige Vor-Ort-Kontrollen der Cross-Compliance wegfallen.
- Das aktuelle Niveau der Grundanforderungen an die Betriebsführung und den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sollte optimiert werden, ohne Kontrollen oder Standards auszuhöhlen.
- Die Toleranzgrenzen sollten erhöht werden, um der besonderen Realität landwirtschaftlicher Betriebsabläufe Rechnung zu tragen, die oft im Ein-Mann-Betrieb durchgeführt werden, und es sollte eine angemessene Frist zur Behebung oder Berichtigung etwaiger Verstöße eingeräumt werden.
- Zahlungen sollten durch Inspektionen nicht verzögert werden, und etwaige Sanktionen sollten im Folgejahr bei der Beurteilung der Beihilfefähigkeit und Cross-Compliance bzw. bei den Grundanforderungen an die Betriebsführung angewandt werden ⁽⁷⁾.

6.5. Das Subsidiaritätsprinzip gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein höheres Maß an Vereinfachung für die einzelnen Betriebe zu beschließen, um besonderen Umständen Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Bereitstellung öffentlicher Güter aufrechtzuerhalten.

7. Direktzahlungen, Entwicklung des ländlichen Raums und GMO

7.1. Aus einem unlängst vorgelegten Bericht des Europäischen Rechnungshofs geht hervor, dass die Umsetzung der Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe zwar auf gutem Weg ist, dass ihre Wirkung hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus jedoch begrenzt ist. Weiter heißt es im Bericht des Rechnungshofs, dass die Basisprämienregelung für viele Betriebsinhaber eine bedeutende Einkommensquelle sei, allerdings inhärente Einschränkungen aufweise. Sie berücksichtige weder die Marktbedingungen noch die Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche oder die individuellen Umstände des Betriebs und beruhe auch nicht auf einer Analyse der Gesamteinkommenssituation von Betriebsinhabern.

7.2. Direktzahlungen sind also für viele Landwirte zum wichtigsten Instrument der GAP ⁽⁸⁾ geworden und von großer Bedeutung für die europäische Landwirtschaft, die Stützung der Hofeinkommen, die Aufrechterhaltung des Agrarmodells der EU und die Sicherung von Lebensmittel- und Umweltstandards auf höchstem Niveau, eben weil die Landwirte aus der Herstellung und dem Verkauf ihrer Produkte am Markt oft keine ausreichenden Einkommen mehr erzielen können. Direktzahlungen machten für über 7 Mio. Landwirte, die 90 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU bewirtschafteten, durchschnittlich 46 % des Hofeinkommens aus ⁽⁹⁾. In bestimmten Branchen und Gebieten sind die Direktzahlungen sogar noch wichtiger und absolut notwendig für das Überleben der Landwirtschaft.

7.3. Der EWSA bedauert diese Entwicklung, die die Landwirtschaft in eine immer stärkere Abhängigkeit von Haushaltsberatungen bringt. Für den EWSA gilt: Die GAP muss zuallererst dafür sorgen, dass stabilisierte Märkte (und faire Handelsabkommen) für gerechte Einkommen aus dem Verkauf nachhaltig hergestellter Produkte sorgen. Gleichzeitig begrüßt der EWSA, dass die Politik für einen Markt für die Bereitstellung „öffentlicher Güter“ sorgen will, der eine positive Wirkung auf die Einkommen hat.

7.4. Dies wird Änderungen bei der Ausrichtung der Direktzahlungen notwendig machen, das wird auch aus der Mitteilung der Kommission deutlich. Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission mit der Frage beschäftigt, ob die jetzige Mittelverteilung so aufrechterhalten werden kann. Bei jeder Veränderung müsste jedoch einer der wichtigsten Vorteile der Agrarpolitik bewahrt werden: der Schutz des gut funktionierenden Binnenmarkts, den die GAP im Laufe der Jahre geschaffen hat.

7.5. Der EWSA ist besorgt über die mangelnde Unterstützung für Landwirte, die nur geringe oder gar keine Direktzahlungen erhalten, wie Obst- und Gemüseerzeuger mit kleinen Anbauflächen oder Wanderschäfer in Mitgliedstaaten, die für deren Leistungen keine gekoppelten Prämien zur Verfügung stellen.

7.6. Der EWSA befürwortet die Beibehaltung des Zwei-Säulen-Modells der GAP mit Direktzahlungen und Marktmaßnahmen zur Stützung der Einkommen der Landwirte in der ersten Säule sowie Maßnahmen zur Förderung wirtschaftlicher, umweltbezogener, beschäftigungspolitischer und sozialer Aspekte in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum im Einklang mit der Cork-2.0-Erklärung ⁽¹⁰⁾ in der zweiten Säule.

⁽⁷⁾ Stellungnahme des EWSA *Eine mögliche Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik* (ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 10, Ziffer 4.24).

⁽⁸⁾ „Die Landwirte brauchen direkte Unterstützung“. Zusammenfassung der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zur Modernisierung und Vereinfachung der GAP (ECORYS) — Übersicht 6.1, S. 95.

⁽⁹⁾ Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft, COM(2017) 713 final.

⁽¹⁰⁾ EWSA-Stellungnahme *„Konkrete Maßnahmen nach der Cork-2.0-Erklärung“* (ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 37).

7.7. Der EWSA unterstützt die Vorschläge für mehr Ehrgeiz und eine stärkere Berücksichtigung von Umweltpflege und Klimaschutz in beiden Säulen, um die GAP umweltfreundlicher zu machen, denn die gegenwärtigen Maßnahmen haben sich als zu bürokratisch erwiesen und müssen effizienter werden.

7.8. Direktzahlungen dürfen nur aktiven Betriebsinhabern und nur auf der Grundlage klarer und objektiver Kriterien sowie regionaler Praktiken gewährt werden, in deren Mittelpunkt landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Bereitstellung öffentlicher Güter stehen. Bloße Landeigentümer, die nicht aktiv an der landwirtschaftlichen Erzeugung beteiligt sind und keine öffentlichen Güter bereitstellen, sollten keine Direktzahlungen erhalten.

7.9. Bei Bedarf ist den Mitgliedstaaten zu gestatten, ein höheres Niveau an gekoppelten Zahlungen vorzusehen, um schwächere Branchen und Gebiete kräftig zu unterstützen, ohne dass es zu Marktverzerrungen kommt. Dies wird zum Schutz der Biodiversität, der Weidewirtschaft und anderer im Niedergang begriffener Bereiche sowie zur Vermeidung der Landflucht beitragen, vor allem in abgelegenen ländlichen Gebieten, in denen es nicht möglich ist, andere landwirtschaftliche Modelle einzuführen oder zu übernehmen. Zudem sollte den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität eingeräumt werden, Zahlungen der zweiten Säule darauf auszurichten, die Situation gefährdeter Branchen und im Niedergang befindlicher Gebiete zu verbessern, in denen gekoppelte Zahlungen möglicherweise ungeeignet sind.

7.10. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass landwirtschaftliche Familienbetriebe gezielter unterstützt werden müssen. Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit landwirtschaftlicher Kleinbetriebe sollten die am besten geeigneten freiwilligen Maßnahmen der ersten und der zweiten Säule der GAP eingesetzt werden. Eine mögliche Umverteilung von Zahlungen zwischen Antragstellern darf nicht zu einer Erhöhung der Boden- und Pachtpreise oder zu einem Rückgang der Einkommen und der Rentabilität der aktiven Landwirte führen.

7.11. Jeder Mitgliedstaat wird einen genehmigten strategischen Plan haben und Maßnahmen ergreifen, um darauf gestützt Zahlungen an die Landwirtschaft zu leisten. Für Direktzahlungen der ersten Säule sollte eine gerechte und vernünftige Obergrenze für die einzelnen Landwirte festgelegt werden. Anpassungen sollen möglich sein, und Partnerschaften, Genossenschaften, Agrarunternehmen sowie die Zahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten sind zu berücksichtigen. Die Deckelung sollte nicht für freiwillige Umweltmaßnahmen und für die Erbringer öffentlicher Güter gelten. Durch die Deckelung freierwerdende Mittel könnten für Umverteilungsprämien eingesetzt werden. Die Mitgliedstaaten können dabei die Beschäftigung, die tierische Erzeugung und sensible Sektoren berücksichtigen.

7.12. In Bezug auf das grundlegende Zahlungsmodell wird vorgeschlagen, dass Länder, die sich für ein anderes Modell als das System der pauschalen Grundstützungsregelung entschieden haben, wie z. B. das Hybrid- oder das Annäherungsmodell, dieses Modell auch nach 2020 beibehalten dürfen, wenn es den jeweiligen Bedingungen in diesen Ländern besser gerecht wird⁽¹¹⁾. Mitgliedstaaten mit einheitlicher Flächenprämie sollten die Möglichkeit haben, das System der Zahlungsansprüche abzuschaffen. Eine Pauschalzahlung pro Hektar kann die Erzeuger landwirtschaftlicher Kulturpflanzen mitunter stärker begünstigen als die arbeitsintensive Landwirtschaft wie die Nutztierhaltung und den Obst- und Gemüseanbau.

7.13. Wenn die GAP als starker gemeinsamer Politikbereich der EU erhalten bleiben soll, darf es nach Ansicht des EWSA keine Kofinanzierung in der ersten Säule geben. Der EWSA spricht sich dagegen aus, dass Mitgliedstaaten Mittel aus der zweiten in die erste Säule übertragen dürfen, und fordert stattdessen ein vernünftiges Niveau der Kofinanzierung in der zweiten Säule für alle Mitgliedstaaten.

7.14. Die Höhe der den Landwirten in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten gezahlten Direktbeihilfen muss weiter angeglichen werden, um den unterschiedlichen Voraussetzungen Rechnung zu tragen und dadurch gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Landwirte in allen Mitgliedstaaten zu schaffen und für eine ausgewogene Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten EU zu sorgen⁽¹²⁾.

7.15. Eine entschiedene Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der zweiten GAP-Säule mit verbessertem Gestaltungsspielraum ist wesentlich, um im Einklang mit der Cork-2.0-Erklärung die landwirtschaftlichen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen und sozialen Erfordernisse ländlicher Gebiete einschließlich schwächerer Regionen zu unterstützen. Die Maßnahmen sollten in Synergie mit anderen strukturpolitischen Maßnahmen in erster Linie darauf abzielen, der Landflucht entgegenzutreten. Der EWSA betont zudem den engen Zusammenhang zwischen Land- und Forstwirtschaft in der Wirtschaft im ländlichen Raum.

⁽¹¹⁾ Stellungnahme des EWSA *Eine mögliche Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik* (Abl. C 288 vom 31.8.2017, S. 10).

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA *Eine mögliche Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik* (Abl. C 288 vom 31.8.2017, S. 10, Ziffer 1.12).

7.16. Die Unterstützung der aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebiete ist eine der Maßnahmen, die von besonderer Bedeutung für die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft sind ⁽¹³⁾. Die Unterstützung der dortigen Landwirte ist von wesentlicher Bedeutung für die Bewahrung der Landwirtschaft in aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten sowie die Verhinderung der Landflucht und letztlich der Entvölkerung ländlicher Gebiete. Die Mitgliedstaaten müssen ausreichende Mittelzuweisungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die Förderung von aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten erhalten.

7.17. Der EWSA plädiert weiterhin für eine stärkere Förderung von aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten. Dabei könnte die Förderung je nach Ausmaß der Benachteiligung variieren, die auf der Grundlage der geltenden biophysikalischen Kriterien für die Einstufung von aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten in diese Kategorie bestimmt wird.

7.18. Der EWSA schlägt vor, die aktuelle Gemeinsame Marktorganisation (GMO) zu verbessern und zu stärken, sodass ein wirksames Sicherheitsnetz und Marktunterstützung gegeben sind, insbesondere in Krisen oder schwierigen Zeiten wie angesichts des Embargos gegenüber Russland oder des Brexits, um Primärerzeuger, Verarbeiter, Verbraucher, Märkte und Arbeitsplätze zu schützen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Legislativvorschläge der Kommission wesentlich stärker auf die Themen Märkte und Handel ausgerichtet sein und wirksame und konkrete Maßnahmen enthalten sollten.

7.19. Mit der GAP muss die Stellung der Landwirte gefestigt werden, sodass sie nicht das schwächste Glied in der Versorgungskette sind ⁽¹⁴⁾. Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission, Legislativmaßnahmen zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken zu ergreifen. Diese Legislativmaßnahmen müssen so rasch wie möglich vorgelegt werden, damit die aus dem EU-Haushalt gewährte Unterstützung für die Landwirtschaft nicht verlorengeht, sondern vielmehr dazu beiträgt, Werte zu schaffen, und den Landwirten hilft, ihre Erzeugnisse zu fairen Preisen auf den Markt zu bringen. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA, die Vorschläge der Taskforce „Agrarmärkte“ umzusetzen.

7.20. Ein gut funktionierender Binnenmarkt muss das Kernstück der GAP sein. Die jüngsten Renationalisierungstendenzen auf dem Binnenmarkt geben Anlass zu ernster Sorge und führen zu einer größeren Preis- und Marktdivergenz. Es ist außerdem sehr wichtig, dass dort, wo noch nicht vorhanden, Regelungen für eine obligatorische Ursprungskennzeichnung der Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse eingeführt werden, um Betrug zu verhindern und den Verbrauchern fundierte Entscheidungen zu ermöglichen. Durch diese Regelungen darf der freie Warenverkehr im EU-Binnenmarkt nicht untergraben oder behindert werden ⁽¹⁵⁾. Unlauterer Wettbewerb durch Missachtung von arbeitsrechtlichen Standards (Verträge, Sozialschutz, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) gefährdet den Binnenmarkt erheblich.

7.21. Politische Unsicherheit, Klimawandel und andere Faktoren bewirken, dass die Landwirte immer häufiger mit wetterbedingten Naturkatastrophen und hohen Preisschwankungen auf dem Markt zu kämpfen haben. Die Betriebseinkommen können durch schwankende Rohstoffpreise erheblich beeinträchtigt werden. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Instrumente zu schaffen, die den Landwirten bei der wirksamen Bewältigung der Risiken helfen und ihnen ein stabiles Einkommen sichern. Der derzeitige Krisenreservemechanismus sollte dahingehend überprüft werden, dass genügend Finanzmittel für eine wirksame Reaktion auf Krisensituationen bereitstehen. Für den EWSA ist klar, dass ausreichend hohe Direktzahlungen am besten dazu geeignet sind, die Einkommen der Landwirte zu garantieren.

8. Junglandwirte, Generationenwechsel, neue Landwirte und Frauen in der Landwirtschaft

8.1. Die Zahl der Junglandwirte geht kontinuierlich zurück, ebenso wie die Zahl der Landwirte insgesamt. Allerdings betrifft der rapide Rückgang der Zahl der Landwirte von 14,5 Mio. auf 10,7 Mio. ⁽¹⁶⁾ im vergangenen Haushaltszeitraum alle Altersgruppen ⁽¹⁷⁾. Obwohl sie überall dieselben Fördermöglichkeiten im Rahmen der GAP haben, variieren die Zahl der Junglandwirte und der Anteil, den sie in den einzelnen Mitgliedstaaten ausmachen, erheblich ⁽¹⁸⁾. 2016 waren nur 31,8 % der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen in der EU unter 40 Jahre alt, während der Anteil an der Erwerbsbevölkerung insgesamt bei 42,4 % lag ⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Anhang VI der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

⁽¹⁴⁾ Stellungnahme des EWSA *Maßgebliche Einflussfaktoren für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020* (ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 21).

⁽¹⁵⁾ Stellungnahme des EWSA *Eine mögliche Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik*, (ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 10).

⁽¹⁶⁾ Zehn Millionen in der EU-28 im Jahr 2015 (Angaben von Eurostat 2017).

⁽¹⁷⁾ Zahl der Landwirte in der EU-27: 14,5 Mio. (2005), 10,7 Mio. (2013).

⁽¹⁸⁾ Der stärkste Rückgang war 2007-2013 in Polen, Deutschland und Italien zu verzeichnen, während die Zahl in Rumänien und Slowenien stieg (Eurostat).

⁽¹⁹⁾ Arbeitskräfteerhebung 2016.

8.2. Der EWSA schlägt vor, dass Junglandwirte und der Generationswechsel im Rahmen der GAP stärker unterstützt werden. Darüber hinaus sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, Maßnahmen zu ergreifen, die Junglandwirten und jungen Arbeitskräften in der Landwirtschaft ein stabiles Einkommen, Steuervergünstigungen oder andere Anreize gewähren. Ferner sollten sie Maßnahmen auch für neue Landwirte (über 40 Jahre) ergreifen, um der beruflichen Mobilität in ländlichen Gebieten Rechnung zu tragen, die ähnlich wie in Städten zunimmt.

8.3. Der EWSA schlägt vor, dass ein Junglandwirt als Person im Alter bis zu 40 Jahren definiert wird, die über die erforderlichen Qualifikationen verfügt und die Anforderungen an einen aktiven Betriebsinhaber erfüllt.

8.4. Junglandwirte haben mit einem hohen Risiko, hohen Kosten und Ungewissheit in Bezug auf die Betriebseinkünfte zu kämpfen. Der EWSA schlägt folgende konkrete Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung der Junglandwirte und des Generationswechsels vor:

- Verbesserung der Einkommen und der Investitionsförderung durch höhere Zahlungen aus der ersten und der zweiten Säule für junge qualifizierte Landwirte
- Erhöhung des Zuschlags von 25 % für Junglandwirte in der ersten Säule
- Einführung einer Ruhestandsregelung für Landwirte, die ihr Berufsleben beenden und ihren Betrieb an einen jungen qualifizierten Landwirt übergeben wollen, im Rahmen der zweiten Säule, einschließlich einer Regelung über Bodenmobilität
- Einführung einer Niederlassungsregelung und anderer gezielter Maßnahmen für den Berufsstart von Junglandwirten im Rahmen der zweiten Säule
- Gewährung einer Einkommensunterstützung in Form einer Zahlung für eine Dauer von fünf Jahren für junge Leute, die einen kleinen Agrarbetrieb mit Erzeugnissen für lokale Märkte gründen, sodass ihre Niederlassung schrittweise erfolgen kann
- Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten zur Unterstützung bei der Bereitstellung günstigen Startkapitals und günstiger Darlehen
- eine speziell auf Junglandwirte zugeschnittene Unterstützung für Innovation und Wissenstransfer.

8.5. Der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Frauen in der EU ist mit 35,1 % geringer als ihr Anteil an der Beschäftigung insgesamt (45,9 %) und unterscheidet sich beträchtlich zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei spielen Frauen unter den Arbeitskräften eine sehr signifikante Rolle. Es ist deshalb wichtig, im Rahmen der GAP Maßnahmen zu ergreifen, damit mehr Frauen in der Landwirtschaft tätig werden, und Frauen verstärkt zu motivieren.

9. Elemente mit hohem Umweltnutzen

9.1. Der EWSA begrüßt, dass in der Mitteilung zur GAP der Schwerpunkt nachdrücklich auf Umwelt und Klimawandel gelegt wird, insbesondere auf den Schutz und die Nachhaltigkeit von Boden, Wasser, Luft und biologischer Vielfalt auf Betriebsebene.

9.2. Zusätzlich zu seiner produktiven Funktion hat Dauergrünland, das mehr als 20 % der Fläche in der EU ausmacht, ein breites Spektrum anderer Funktionen. Es bietet offenkundige Umweltvorteile, insbesondere in Bezug auf die Bindung von Kohlendioxid und die ökologische Stabilität als wichtige Quelle der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Gebieten.

9.3. Aus diesem Grund und in dem Bestreben, die Grünlandflächen in der EU zu vergrößern, empfiehlt der EWSA, in der GAP den Mitgliedstaaten zu erlauben, a) eine stärkere Direkthilfe für aktive Betriebsinhaber für Dauergrünland in Form einer neuen, höheren Grünlandzahlung vorzusehen und b) Vermarktungsinitiativen von Produkten, die aus der Beweidungswirtschaft stammen, zu unterstützen. Als Voraussetzung für den Erhalt höherer Hilfen muss der Antragsteller die geforderte Mindestbesatzdichte und Mindestweidezeit einhalten. Allerdings verweist er auch auf eine Reihe von Problemen bei der Förderfähigkeit von Dauergrünland im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) ⁽²⁰⁾, und zwar auf Grund von Mängeln bei der Überwachung oder unvollständigen Quelldaten, die dazu führen, dass Beihilfen für nicht förderfähige Flächen gezahlt werden.

⁽²⁰⁾ Sonderbericht Nr. 25/2016 des Europäischen Rechnungshofs.

9.4. Der EWSA stellt auch fest, dass die Terminologie zur Beschreibung der verschiedenen Arten von Grünland nach wie vor unzureichend ist. Wir schlagen vor, die übergeordnete Bezeichnung „Dauergrünland“ zu verwenden, mit der die terminologische Uneinheitlichkeit der Vergangenheit beseitigt werden würde⁽²¹⁾. In der Verordnung sollte auch das Beweiden nicht-krautiger Pflanzen durch Nutzvieh, wie es in vielen Teilen der EU vorherrscht, besser definiert und berücksichtigt werden, da es eine wichtige Rolle für den Umweltschutz spielt.

9.5. Probleme beim Zugang zu Land sind eine Hürde für die Landwirtschaft und darüber hinaus auch für andere Branchen. In der gesamten EU werden verschiedene Maßnahmen gesetzgeberischer und anderer Art zum Schutz des Bodens ergriffen. Ein gemeinsamer europäischer Rahmen würde jedoch sicherstellen, dass landwirtschaftliche Flächen und Böden nachhaltig genutzt und geschützt werden⁽²²⁾. Der Schutz gesunder, fruchtbarer Böden sollte eines der Ziele sein, das auf EU-Ebene im Rahmen des neuen GAP-Umsetzungsmodells festgelegt wird. Der EWSA spricht sich für die Erarbeitung und Umsetzung einer EU-Eiweißstrategie aus, um den Selbstversorgungsgrad bei Eiweißfuttermitteln zu erhöhen.

10. Handel und internationale Fragen

10.1. Als weltweit größter Nettoexporteur landwirtschaftlicher Erzeugnisse beruht der Erfolg der europäischen Landwirtschaft in erheblichem Maße auf dem Handel mit Drittstaaten. Das Potenzial künftiger fairer und für beide Seiten vorteilhafter Freihandelsabkommen sollte genutzt werden, um den fortgesetzten Beitrag zur Beschäftigung und zum Einkommen der Landwirte sicherzustellen.

10.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass es einer wesentlich stärkeren Kohärenz zwischen der GAP und der von der EU verfolgten Handelspolitik bedarf. Die GAP geht in die positive Richtung der Unterstützung landwirtschaftlicher Familienbetriebe und anderer Betriebsstrukturen in der EU sowie der Sicherung höherer Standards in wichtigen Bereichen wie Lebensmittelsicherheit, Umwelt und Beschäftigung. In Handelsverhandlungen, z. B. mit dem Mercosur, akzeptiert die EU jedoch die Einfuhr von Lebensmitteln, die die EU-Normen der Lebensmittelsicherheit nicht erfüllen und die nach niedrigeren Umweltstandards und unter völlig inakzeptablen Arbeitsnormen erzeugt werden.

10.3. Der Grundsatz der Nahrungsmittelsouveränität und der Gemeinschaftspräferenz muss in allen EU-Handelsabkommen gewahrt werden, das bedeutet EU-Lebensmittel für EU-Bürger sowie ein gemeinsamer Außenzolltarif. Die Bewahrung und der Schutz höchster Standards in Fragen gesundheitspolizeilicher, pflanzenschutzrechtlicher, ökologischer und arbeitsrechtlicher Bedingungen sind nötig, um eine Verlagerung von CO₂-Emissionen und den Abbau von Arbeitsplätzen zu verhindern.

10.4. Jüngste positive Beispiele sind das Handelsabkommen zwischen der EU und Japan, durch das gleichwertige Standards aufrechterhalten werden und es zu keiner größeren Verlagerung von CO₂-Emissionen oder einem Abbau von Arbeitsplätzen kommt. Im Gegensatz dazu geht die vorgeschlagene Vereinbarung zwischen der EU und dem Mercosur mit einer erheblichen Verlagerung von CO₂-Emissionen aufgrund der anhaltenden Zerstörung der Regenwälder am Amazonas, zusätzlichen Treibhausgasemissionen und einer Vernichtung von Arbeitsplätzen einher. Die durch die brasilianische Rinderzucht entstehenden Treibhausgasemissionen werden auf 80 kg CO₂-Äquivalent/kg geschätzt, während sie in der EU nur 19 kg CO₂-Äquivalent/kg betragen. Bei Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Entwicklungsländern sollten die Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Sozialstandards in den Bestimmungsländern berücksichtigt werden.

11. Lebensmittel und Gesundheit

11.1. Die Landwirte der EU und die GAP sorgen dafür, dass die Menschen in der Europäischen Union ausreichende Mengen⁽²³⁾ an hochwertigen Lebensmitteln zur Verfügung haben, die erschwinglich und unbedenklich sind und im Einklang mit Umweltstandards erzeugt werden. Die GAP macht die Landwirtschaft erst möglich, die wiederum die Grundlage für die Lebensmittelindustrie der EU ist⁽²⁴⁾.

11.2. Der EWSA betont, dass die bestehenden politischen Instrumente der EU angepasst und harmonisiert werden müssen, um ökologisch, wirtschaftlich und soziokulturell nachhaltige Lebensmittelsysteme zu schaffen. Der EWSA bekräftigt ferner, dass eine umfassende Ernährungspolitik eine neugestaltete GAP ergänzen und nicht ersetzen sollte⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ <http://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>;

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent_grassland.

⁽²²⁾ Stellungnahme des EWSA *Landnutzung für eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung und nachhaltige Ökosystemleistungen* (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 72).

⁽²³⁾ Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrags von Lissabon (AEUV).

⁽²⁴⁾ JRC Evaluation of the EU livestock sector contribution to the EU greenhouse gas emissions 2010 (Beitrag der Viehwirtschaft der EU zu den Treibhausgasemissionen der EU 2010, Untersuchung der Gemeinsamen Forschungsstelle).

⁽²⁵⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Eine mögliche Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik* (ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 10).

11.3. Der EWSA fordert die Kommission auf, im Interesse des Verbraucherschutzes dafür zu sorgen, dass im Binnenmarkt geltende Produktionsauflagen zum Wohle von Umwelt und Nutztieren und zur Einhaltung der Gesundheits- und Pflanzenschutznormen sowie soziale Standards auch für Importe aus Drittstaaten gelten.

Brüssel, den 24. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

ANHANG I

Mindestens ein Viertel der Stimmen wurde gegen den Kompromissänderungsantrag dieser Ziffer der Stellungnahme der Fachgruppe abgegeben:

Ziffer 7.11

Für Direktzahlungen der ersten Säule sollte eine gerechte und vernünftige Obergrenze für die einzelnen aktiven Betriebsinhaber festgelegt werden (etwa in Höhe des Einkommens eines vergleichbaren Arbeiters). Anpassungen sollten möglich sein, und Partnerschaften, Genossenschaften, Agrarunternehmen sowie die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sind zu berücksichtigen. Die Deckelung sollte nicht für freiwillige Umweltmaßnahmen und für die Erbringer öffentlicher Güter gelten. Durch die Deckelung freiwerdende Mittel könnten für Umverteilungsprämien eingesetzt werden.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 92

Nein-Stimmen: 85

Enthaltungen: 30

ANHANG II

Folgender abgelehnter Kompromissänderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 7.13

Wenn die GAP als starker gemeinsamer Politikbereich der EU erhalten bleiben soll, darf es nach Ansicht des EWSA keine Kofinanzierung in der ersten Säule geben. Eine starke erste und zweite Säule mit flexiblen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die in allen Mitgliedstaaten einschließlich der Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen zur Verfügung stehen und auf schutzbedürftige Regionen und Branchen ausgerichtet sind, ist in einer neuen, umgestalteten GAP von wesentlicher Bedeutung. Der EWSA spricht sich dagegen aus, den Mitgliedstaaten die Übertragung von Mitteln aus der zweiten in die erste Säule zu gestatten, egal unter welchen Umständen. Er fordert eine vernünftige Maß an Obergrenze für die Kofinanzierung in der zweiten Säule — mit Unter- und Obergrenzen — für alle Mitgliedstaaten.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 73

Nein-Stimmen: 98

Enthaltungen: 37

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik“

(COM(2018) 10 final)

(2018/C 283/11)

Berichterstatter: **Arnaud SCHWARTZ**

Befassung	Europäische Kommission, 12.2.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	16.1.2018
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	192/02/05
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt diese Mitteilung, allerdings mit einigen Vorbehalten. Er ist der Auffassung, dass der von der Europäischen Kommission vorgelegte Aktionsplan für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik in Anbetracht der gegenwärtigen Umweltprobleme ganz erheblich Ehrgeiz und Mittel vermissen lässt.

1.2. Der EWSA ist umso skeptischer, als er, ganz wie auch die Europäische Kommission, sich darüber im Klaren ist, dass die unzulängliche Anwendung der Mechanismen zur Sicherung des Vollzugs des Umweltrechts und einer wirksamen Umweltordnungspolitik bedauerlicherweise unlauterem Wettbewerb und wirtschaftlichen Schäden Vorschub leisten.

1.3. Der EWSA schließt sich ferner der Meinung der Europäischen Kommission an, dass die gegenwärtigen Missstände das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Wirksamkeit des EU-Rechts untergraben, und fordert die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission auf, umfangreiche Finanzmittel zu mobilisieren, um zusätzliches Personal zur Überwachung der Durchführung der Umweltordnungspolitik und des Umweltrechts einzustellen.

1.4. In ihrer Mitteilung EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung ⁽¹⁾ stellte die Europäische Kommission fest, dass „Verstöße gegen das EU-Recht [...] keine Routineangelegenheiten [sind]“. Nach Meinung des EWSA sollten Verstöße gegen EU-Recht auf angemessen hoher Ebene und zeitnah behandelt werden, was in dieser Mitteilung so nicht vorgesehen ist ⁽²⁾.

1.5. In der Mitteilung werden lediglich der Aufbau von Kapazität und Unterstützung auf Ebene der Mitgliedstaaten angesprochen. Keine der Maßnahmen bezieht sich auf die Überwachung und Durchsetzung auf EU-Ebene durch die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“. Im Aktionsplan wird den Gründen für Rechtsverstöße, abgesehen von Unklarheit und Mangel an Kapazitäten, nicht Rechnung getragen, beispielsweise Opportunismus oder fehlendem politischem Willen. Ungeachtet der notwendigen Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten kann dieser Aktionsplan nicht nur auf „weiche“ Maßnahmen setzen, um die Rechtskonformität im Umweltbereich zu verbessern.

⁽¹⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10 final.

1.6. Des Weiteren fordert der EWSA die Europäische Kommission unter Bezugnahme auf seine einschlägige Stellungnahme⁽³⁾ gezielt auf, in ihren Aktionsplan den grundlegend wichtigen Aspekt des Zugangs zu Gerichten aufzunehmen. Er spricht sich ferner dafür aus, die Frage der Kosten des Zugangs zu Gerichten für die Zivilgesellschaft zu erörtern.

1.7. Der EWSA betont ferner, dass mehr Anstrengungen notwendig sind, um Umweltprobleme von vornherein zu verhindern, und dass stets Vorbeugungsmaßnahmen der Vorzug vor Abhilfemaßnahmen gegeben werden sollte. Grundlegende Herausforderung hierfür ist eine konsequente und strenge Durchsetzung der Umweltrechtsvorschriften seitens der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zur wirkungsvollen Abschreckung gegen zukünftige Umweltverstöße. Ergänzend wären an die Interessenträger und die Öffentlichkeit gerichtete Informationskampagnen sinnvoll, um zur Sensibilisierung beizutragen und die Wächterrolle der Öffentlichkeit zu fördern. Damit die Bürger diese Rolle wahrnehmen können, ist ein wirksamer Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten unerlässlich.

1.8. Schließlich begrüßt der EWSA, dass Vertreter des EWSA an dem Forum für den Vollzug des Umweltrechts und Umweltordnungspolitik teilnehmen können. Er empfiehlt in diesem Zusammenhang, dass drei seiner Mitglieder (jeweils ein Vertreter je Gruppe) in diesem Forum Stimmrecht und nicht lediglich Beobachterstatus erhalten.

1.9. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, sicherzustellen, dass im Rahmen des Forums für den Vollzug des Umweltrechts und Umweltordnungspolitik ein aussagekräftiger und wirksamer Dialog mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen stattfindet, die Gehör finden müssen. Im Zusammenhang mit dem Vollzug des Umweltrechts betont er den wichtigen Beitrag der Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere ihre Wächterrolle, die der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit, der Förderung des Gemeinwohls und dem Schutz der Bürger dient.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. In seinen beiden Stellungnahmen zu den Themen „Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik“⁽⁴⁾ und „Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“⁽⁵⁾ hat der EWSA hervorgehoben, dass die unzulängliche, fragmentierte und uneinheitliche Umsetzung des europäischen Umweltrechts ein ernsthaftes Problem in vielen Mitgliedstaaten der EU ist.

2.2. In ihrer Mitteilung COM(2018) 10 final stellt die Europäische Kommission einen Aktionsplan für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik vor.

2.3. In dem Plan ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und den Angehörigen der einschlägigen Berufsgruppen (Inspektoren, Umweltprüfern, Polizeibeamten und Staatsanwälten) vorgesehen, um eine intelligente und partizipative Kultur der Rechtstreue in Bezug auf die EU-Umweltvorschriften zu schaffen; doch dies ist nur ein Bruchteil dessen, was für die Gewährleistung der Umweltrechtsdurchsetzung benötigt wird.

2.4. Die Umsetzung der Umweltvorschriften wird jedoch durch große anhaltende Umweltprobleme (z. B. diffuse Wasserverunreinigung, schlechte Luftqualität, unzulängliche Abfallbehandlung, rückläufige Arten und Lebensräume) erschwert.

2.5. Laut Europäischer Kommission belaufen sich die Kosten der unzureichenden Umsetzung auf 50 Mrd. EUR jährlich.

2.6. Abgesehen von dem bereits erwähnten wirtschaftlichen Nutzen würde eine wirksamere Umsetzung der Umweltrechtsvorschriften viele weitere Vorteile bringen (u. a. für die öffentliche Gesundheit und die für die langfristige Versorgung der Gesellschaft erforderlichen Ressourcen).

2.7. Den Umsetzungsdefiziten liegen außerdem unzulängliche Mechanismen zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Rechtsvorschriften und einer wirksamen Ordnungspolitik und u. a. auch unzureichende Kontrollen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene zugrunde.

2.8. Diese tragen auch zu unlauterem Wettbewerb zwischen Unternehmen und zu wirtschaftlichen Schäden (z. B. weniger Steuereinnahmen) bei und untergraben somit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Wirksamkeit des EU-Rechts.

⁽³⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 65.

⁽⁴⁾ ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 114.

⁽⁵⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 65.

2.9. Um dem abzuhelpfen, schlägt die Europäische Kommission einen neun Maßnahmen umfassenden Aktionsplan vor und richtet die Sachverständigengruppe „Forum für den Vollzug des Umweltrechts und Umweltordnungspolitik“⁽⁶⁾ ein.

2.10. Die vorgeschlagenen neun Maßnahmen des Aktionsplans werden in Anhang 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen im Einzelnen erläutert⁽⁷⁾.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Verwirklichung eines beispielgebenden Europas und Schutz der Bürger

3.1.1. Im globalen Kontext sollte die EU eine Vorreiterrolle beim wirksamen Schutz der Umwelt und der Bürger anstreben und sich für eine vorrangige Behandlung dieser Thematik einsetzen. Die EU hat durch die unzulängliche Sicherstellung von Rechtskonformität eine Chance vertan, ihren Werten gerecht zu werden und etwas zu bewegen, zumal es bereits einschlägige Rechtsvorschriften gibt und bedeutende Schritte unternommen worden sind.

3.1.2. Der EWSA warnt die Europäische Kommission, dass die Bürger u. U. kaum geschützt sind. Es ist wichtig, dass in allen Mitgliedstaaten für EU-Rechtskonformität gesorgt wird, da abweichende einzelstaatliche Rechtsvorschriften systematisch die Möglichkeiten der Bürger einschränken, ihre Rechte geltend zu machen und umfassend die Vorteile der EU-Rechtsvorschriften wahrzunehmen. Besonders relevant ist dies im Zusammenhang mit Umweltrechtsvorschriften, da die Nichteinhaltung von bspw. Luftqualitätsnormen die menschliche Gesundheit beeinträchtigt.

3.1.3. Der EWSA ruft der Europäischen Kommission seine Stellungnahme zur Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik⁽⁸⁾ in Erinnerung und hofft, dass diese im Aktionsplan berücksichtigt wird. Ferner wünscht er sich, dass der Aktionsplan neben Abfall- und Artenschutzkriminalität u. a. auch auf die Regulierung und Governance von Nanomaterialien und endokrinen Disruptoren eingeht.

3.1.4. Indes begrüßt der EWSA die Bereitschaft der Europäischen Kommission, beispielsweise den Einsatz von Drohnen und die Nutzung von Smartphone-Anwendungen für die Erkennung oder Meldung von Umweltschäden zu fördern und die Mitgliedstaaten und lokalen und regionalen Behörden (nach dem Vorbild Irlands) dazu anzuhalten, diese selbst einzusetzen oder aber öffentliche Initiativen zu unterstützen, die die Umsetzung von Umweltrechtsvorschriften mithilfe dieser Art Instrumente verbessern können.

3.2. Binnenmarkt und wirtschaftliche Aspekte

3.2.1. Die einheitliche Anwendung des Umweltrechts ist eine grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarkts. Eine uneinheitliche Anwendung der Umweltrechtsvorschriften verschafft Unternehmen in Mitgliedstaaten mit unzulänglicher Rechtskonformität unfaire Vorteile, führt zu unfairen Marktverhältnissen und gibt den Unternehmen in der EU die falschen Anreize.

3.2.2. In allen Mitgliedstaaten muss für eine einheitliche und zuverlässige Anwendung gesorgt werden, um sicherzustellen, dass Nichteinhaltung in der gesamten EU in gleicher Weise bestraft wird. Dadurch wird für Rechtsstaatlichkeit gesorgt, die Unternehmen können sich auf EU-Rechtsvorschriften verlassen und finden in allen Mitgliedstaaten gleiche Ausgangsbedingungen vor.

3.2.3. In ihrer Mitteilung veranschlagt die Europäische Kommission die Kosten der unzureichenden Umsetzung auf 50 Mrd. EUR jährlich. Auch aus einer einschlägigen, für die Europäische Kommission erstellten Studie (Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation⁽⁹⁾) werden die enormen wirtschaftlichen Vorteile des Umweltrechtsvollzugs deutlich. Neben den positiven Auswirkungen auf die Umwelt, Gesundheit und Rechtsstaatlichkeit sollte auch der wirtschaftliche Nutzen der Verhinderung weiterer Schäden durch wirksame Kontrollen und eine ordnungsgemäße Durchsetzung des bestehenden Umweltrechts ganz klar herausgestellt werden.

3.2.4. Wie schon zuvor in seiner Stellungnahme zum Thema „Ein Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft“ weist der EWSA die Europäische Kommission darauf hin, dass die personellen und finanziellen Mittel für die Überprüfung des Vollzugs des Umweltrechts und der Umweltordnungspolitik aufgestockt werden müssen⁽¹⁰⁾. Insgesamt sind keine ausreichenden Finanzmittel für die Verwirklichung der vereinbarten Zielsetzungen, bspw. im Bereich der Biodiversität, sichergestellt.

⁽⁶⁾ ABl. C 19 vom 19.1.2018, S. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10 final.

⁽⁸⁾ ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 90.

3.2.5. Der EWSA würde ferner befürworten, dass die EU sich im Rahmen bilateraler oder multilateraler Handelsverhandlungen systematisch die Gleichwertigkeit ihres Sozial- und Umweltrechts für importierte Produkte ausbedingt.

3.3. Rechtsdurchsetzungsverfahren der Europäischen Kommission

3.3.1. In erster Linie sind die Mitgliedstaaten für die korrekte Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts zuständig, doch die Europäische Kommission ist die Hüterin der Verträge⁽¹¹⁾. Sie hat deshalb dafür zu sorgen, dass Umwelt-Rechtsvorschriften eingehalten werden und die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union im Umweltbereich gefährden könnten⁽¹²⁾. Dazu kann sie Rechtsdurchsetzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV einleiten.

3.3.2. Aufgrund der grenzüberschreitenden Auswirkungen von Umweltschäden liegt die Rechtskonformität in den einzelnen Mitgliedstaaten im Interesse aller anderen Mitgliedstaaten, die bestrebt sind, ihre Bürger zu schützen und Umweltschäden in ihrem eigenen Hoheitsgebiet zu verhindern. Der Europäischen Kommission fällt daher die wichtige Aufgabe zu, dieses gemeinsame EU-Interesse zu schützen und bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten den Zugang zu Gerichten sicherzustellen.

3.3.3. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union erklärten 2013, dass „die bessere Anwendung des Umweltrechts der Union in den Mitgliedstaaten [...] in den kommenden Jahren oberste Priorität [erhält]“⁽¹³⁾. In ihrer Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“⁽¹⁴⁾ betonte die Europäische Kommission die Notwendigkeit, ihren Ermessensspielraum strategisch zu nutzen und in erster Linie die schwerwiegendsten Verstöße gegen das EU-Recht zu verfolgen, die die Interessen der Bürger und der Wirtschaft beeinträchtigen. Die Umweltrechtskonformität, die sich unmittelbar auf den Binnenmarkt und die Gesundheit der EU-Bürger auswirkt, ist von entscheidender Bedeutung für die EU und sollte im Rahmen der von der Europäischen Kommission angestrebten Rechtsdurchsetzungsverfahren klare Priorität haben.

3.3.4. Der EWSA weist auf die positiven Auswirkungen von Vertragsverletzungsverfahren über ihren unmittelbaren Anwendungsfall hinaus hin⁽¹⁵⁾. Wirksame Vertragsverletzungsverfahren haben eine klare Signalwirkung für die Mitgliedstaaten, dass die EU dem Schutz ihrer Bürger und ihrer Umwelt hohe Bedeutung beimisst.

3.3.5. Eine systemische Verfolgung von Verstößen trägt auch zur wirksamen Abschreckung und zu einer allgemeinen besseren Regelkonformität bei. Durch positive Ausstrahlungseffekte auf andere EU-Rechtsbereiche könnte das Vertrauen in das EU-Recht über den Umweltbereich hinaus gestärkt werden.

3.4. Rechtswirksamkeit

3.4.1. In vielen Ländern stellen zivilgesellschaftliche Organisationen eine zunehmende Aushöhlung des Umweltstrafrechts sowie eine Behinderung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Gerichten in Umweltfragen und eine Erschwerung der Umweltordnungspolitik fest. Ursache hierfür könnte eine Fehlinterpretation bestimmter politischer Leitlinien der EU sein (bspw. eine Strategie für bessere Rechtsetzung, die über Vereinfachung und experimentelle Maßnahmen der Nichteinhaltung von Vorschriften Vorschub leistet).

3.4.2. Ferner sollten die Mitgliedstaaten bei einer Reihe EU-Umweltmaßnahmen die bislang unzulängliche Umsetzung der Rechtsvorschriften beheben, anstatt den Eindruck der Überregulierung zu erwecken. Die angebliche Überregulierung auf nationaler Ebene kann zu der fälschlichen Annahme verleiten, dass Mitgliedstaaten übertrieben ehrgeizig sind, obwohl sie in Wirklichkeit ihren Auftrag verfehlen und die EU-Umweltrechtsvorschriften unzureichend umsetzen, was zu Nichteinhaltung führt.

3.4.3. In der Mitteilung werden drei Bereiche für Maßnahmen zur Vollzugssicherung genannt, aber keine konkreten, alle drei Bereiche übergreifenden Maßnahmen vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen heben alle auf die Unterstützung des Vollzugs und den Aufbau von Kapazitäten auf Ebene der Mitgliedstaaten ab. Keine der angeregten Maßnahmen bezieht sich auf die Überwachung und Durchsetzung durch die Europäische Kommission selbst, sodass der Aktionsplan letztlich sehr unverbindlich ist und kaum zu einem besseren Vollzug des Umweltrechts führen dürfte.

⁽¹¹⁾ Artikel 17 EUV.

⁽¹²⁾ Artikel 4 Absatz 3 EUV.

⁽¹³⁾ Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 171).

⁽¹⁴⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 88.

3.4.4. Die Europäische Kommission geht somit in ihrem Aktionsplan nicht auf Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen auf EU-Ebene ein. Ungeachtet der vorgeschlagenen Unterstützungsmechanismen hat sie die Chance verpasst, für jede Maßnahme klare Ziele vorzugeben, an denen ihre Wirksamkeit gemessen werden kann. Finanzielle Unterstützung wird nicht von Änderungen der Verfahrenspraxis in den Mitgliedstaaten abhängig gemacht, sodass der Ausgang offen ist und deshalb die Wirksamkeit und Eignung der vorgeschlagenen Maßnahmen infrage zu stellen sind.

3.4.5. Der EWSA stellt enttäuscht fest, dass Beschwerdeverfahren und Inspektionen zur Prüfung der nationalen Umsetzung von EU-Recht nicht angesprochen werden. Er ist ernstlich besorgt, dass es innerhalb der Europäischen Kommission an politischem Willen mangelt, was dazu führt, dass Beschwerden nicht weiterverfolgt werden. Die Unverbindlichkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen verstärkt seine Bedenken.

3.4.6. Nach Meinung des EWSA sollten Überlegungen nicht nur zur korrekten Anwendung von Umweltrechtsvorschriften und einer guten Umweltordnungspolitik angestellt werden, sondern auch zu einem grundsätzlichen Rückschrittsverbot im Umweltrecht zur Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung.

3.4.7. Laut der Mitteilung können Rechtsverstöße verschiedene Gründe haben, darunter Unklarheit, mangelndes Verständnis oder mangelnde Akzeptanz von Vorschriften, Mangel an Investitionen, Opportunismus und Kriminalität. Leider geht die Europäische Kommission nicht auf alle diese Gründe angemessen ein und schlägt lediglich Abhilfemaßnahmen für Unklarheit und mangelndes Verständnis vor. Zwar benötigen die Mitgliedstaaten Unterstützung, doch darf eine Strategie zur Verbesserung der Umweltrechtskonformität nicht nur auf Abhilfe für Unklarheit und mangelnde Kapazität aufbauen, ohne auf die meisten anderen Ursachen einzugehen.

3.5. Zugang zu Gerichten auf nationaler und europäischer Ebene

3.5.1. Der EWSA weist die Europäische Kommission erneut darauf hin, dass die systemische Nichteinhaltung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten und die fehlende angemessene Durchsetzung durch einzelstaatliche Gerichte ein offenkundiges Problem des Zugangs zu den Gerichten auf nationaler Ebene deutlich macht.

3.5.2. Der EWSA fordert die Europäische Kommission nachdrücklich auf, den in seiner Stellungnahme zum Thema „Zugang zu Gerichten“⁽¹⁶⁾ ausgesprochenen Empfehlungen zur Überwachung der Vorabentscheidungsverfahren Folge zu leisten. Der EWSA betont die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens für die einheitliche Anwendung des EU-Rechts und drängt die Europäische Kommission, die Anwendung und Einhaltung dieses Instruments durch die nationalen Gerichte zu prüfen und darüber zu berichten.

3.5.3. Der EWSA bekräftigt⁽¹⁷⁾, dass ein freier Zugang zu Umweltinformationen wesentliche Voraussetzung ist, damit die Bürger und die zivilgesellschaftlichen Organisationen ihre öffentliche Wächterfunktion wahrnehmen können.

3.5.4. Der EWSA ist sich zwar über die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtssystemen im Klaren, ist aber dennoch enttäuscht, dass weder die Frage der Klagebefugnis (*locus standi*) angesprochen wird noch die Kosten, um ein Verfahren auf nationaler Ebene anzustrengen. Klagebefugnis und Kosten schränken erheblich die Möglichkeiten der Organisationen ein, die die Bürger und Verbraucher vertreten oder soziale und Umweltinteressen verfechten, ihre Regierungen und große Unternehmen vor nationalen Gerichten zur Rechenschaft zu ziehen.

3.5.5. Selbst wenn ihnen eine Klagebefugnis zugebilligt wird, sind doch die finanziellen Mittel der zivilgesellschaftlichen Organisationen sehr begrenzt, wodurch den Betroffenen häufig der Zugang zu Gerichten verwehrt bleibt. Der EWSA hat darauf bereits in seiner Stellungnahme zum Thema „Zugang zu Gerichten“⁽¹⁸⁾ aufmerksam gemacht. Außerdem erschweren diese Hürden das Engagement der zivilgesellschaftlichen Organisationen für die korrekte Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften, das eine entscheidende Voraussetzung für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit ist.

3.5.6. Der EWSA gibt ferner zu bedenken, dass geeignete Mechanismen vorgesehen werden müssen, um einem Missbrauch der Gerichte vorzubeugen. Dies sollte berücksichtigt werden, wenn Organisationen der Zivilgesellschaft freier Zugang zu Gerichten gewährt wird. Der EWSA hebt jedoch den gesamtgesellschaftlichen Nutzen des Zugangs zu Gerichten für diese Organisationen, die sich für den Schutz der Verbraucher, der Gesundheit und der Umwelt einsetzen, hervor. Deshalb müssen konkrete und zielgenaue Bestimmungen zur Missbrauchsvermeidung festgelegt werden, die den maßgebenden Beitrag der Organisationen der Zivilgesellschaft zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften nicht behindern dürfen.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 65.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 114.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 65.

3.5.7. Das Versäumnis der Europäischen Kommission und der europäischen Gerichte, EU-Rechtskonformität sicherzustellen, gefährdet die Rechtsstaatlichkeit und untergräbt das Vertrauen der Bürger, der Mitgliedstaaten und der Unternehmen in das EU-Recht. Außerdem wird dadurch der Zugang der Bürger, Organisationen der Zivilgesellschaft und Unternehmen zu Gerichten erschwert, was wiederum das Vertrauen in die Effizienz der Europäischen Kommission und der Gerichte sowie in die EU als solche aushöhlt.

3.5.8. Zudem werden in der Mitteilung zwei auf europäischer Ebene sensible Aspekte in Verbindung mit dem Zugang zu den europäischen Gerichten außer Acht gelassen:

- der Zugang zu EU-Gerichten, der auf der sechsten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Aarhus erörtert wurde und sich auf interne Abläufe in den EU-Institutionen bezieht (bspw. entscheidet die Europäische Kommission vorschnell, Beschwerden nicht weiterzuverfolgen);
- die Gepflogenheit bestimmter einzelstaatlicher Gerichte, nicht den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen, sondern selbst EU-Recht auslegen, was gegen die Verträge verstößt und teilweise zu befremdlichen Entscheidungen führt (bspw. argumentierte ein Rapporteur public vor dem Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich), dass ein Ersuchen um Vorabentscheidung des EuGH sinnlos sei, da dieser sich noch nie mit dem betreffenden Thema befasst habe).

3.5.9. Der EWSA fordert daher die Europäische Kommission auf, die Bemerkungen zum Zugang zu den einzelstaatlichen und den EU-Gerichten ausdrücklich in einem ganzheitlichen Ansatz zu berücksichtigen, der dem Schutz der öffentlichen Gesundheit sowie des aktuellen und künftigen Lebensraums und damit dem Wohl der Allgemeinheit dient.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Gründung des Gemeinsamen Unternehmens für europäisches Hochleistungsrechnen“

(COM(2018) 8 final — 2018/0003 (NLE))

(2018/C 283/12)

Berichtersteller: **Ulrich SAMM**

Mitberichtersteller: **Antonio LONGO**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 21.2.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 187 und Artikel 188 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	4.5.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung	196/2/4
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt diese Initiative für ein **Gemeinsames Unternehmen EuroHPC** als konkreten Schritt im Einklang mit der Europäischen Cloud-Strategie und im Rahmen einer übergeordneten EU-Strategie (die u. a. Cybersicherheit, den digitalen Binnenmarkt, die europäische Gigabit-Gesellschaft und die offene Wissenschaft umfasst). Durch diese Initiative wird ein **klarer EU-Mehrwert** über eine **Spitzentechnologie** erzielt, die zur Bewältigung der größten gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit beitragen und sich letztlich positiv auf unser Wohlergehen sowie auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auswirken wird.

1.2. Der EWSA erachtet die **Anfangsinvestition** von 1 Mrd. EUR für die Anschaffung und den Betrieb von Weltklasse-Supercomputern als beachtlich, aber mit Blick auf die Wettbewerber USA und China nicht als überambitioniert. Er ist indes überzeugt, dass eine erhebliche Aufstockung der Investitionen (in den EU-Mitgliedstaaten) und ein starkes europäisches **Forschungs- und Innovationsprogramm** erforderlich sind, um HPC-Anwendungen auf Weltklasse-Niveau sicherzustellen. Angesichts des anhaltenden Wettlaufs besteht kein Zweifel daran, dass im nächsten MFR ähnliche, an den globalen Wettbewerbern orientierte Anstrengungen erforderlich sein werden.

1.3. Der EWSA begrüßt den **industriellen Ansatz** für die Entwicklung der nächsten Mikroprozessorgeneration mit geringem Stromverbrauch in Europa, wodurch die Einfuhrabhängigkeit der EU verringert und ihr Zugang zu HPC-Spitzentechnologie gesichert würde. Der EWSA betont, dass die Entwicklung dieser Mikroprozessoren auch für Kleinrechner relevant ist, da die High-End-Prozessoren für den Einsatz in **Massenmarktgeräten** (PC, Smartphones, Automobilindustrie) angepasst werden können (Downscaling).

1.4. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, stärker ins Blickfeld zu rücken, dass dieser Initiative eine starke Ausgangsposition zugrunde liegt und sie maßgebend für die Fortschreibung der europäischen **Erfolgsgeschichte** ist, die ihren Anfang mit PRACE und GÉANT nahm, in deren Rahmen seit vielen Jahren für Wissenschaft und Industrie hochwertige HPC-Dienste bereitgestellt bzw. Forschungs-, Bildungs- und nationale Forschungsnetze und HPC-Zentren im Rahmen sicherer Netzwerke mit hoher Kapazität verknüpft werden.

1.5. Der EWSA unterstreicht daher nachdrücklich, wie wichtig es ist, das neue Gemeinsame Unternehmen EuroHPC mit bereits bestehenden Strukturen und Programmen zu **verknüpfen**, um so die gemeinsame Nutzung europäischer Ressourcen am besten zu gewährleisten. Beispielsweise sollte die im Rahmen von PRACE durchgeführte fachliche Begutachtung beibehalten werden, um Weltklasseniveau sicherzustellen.

1.6. Der EWSA möchte **mehr Mitgliedstaaten** ermutigen, sich dem Gemeinsamen Unternehmen EuroHPC anzuschließen, um von Rechenleistung auf Weltklasseniveau profitieren zu können. In Anbetracht der Komplexität eines Gemeinsamen Unternehmens fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, die Vorteile und Möglichkeiten dieses Rechtsinstruments insbesondere für die kleineren Länder darzulegen und dabei auch auf die Möglichkeit von Sachbeiträgen einzugehen.

1.7. Der EWSA begrüßt, dass zwei Partner der Europäischen Kommission im Rahmen vertraglicher öffentlich-privater Partnerschaften (cPPP) die ersten privaten Mitglieder werden könnten und damit die Teilnahme der **Industrie** einschl. der **KMU** entscheidend fördern würden. Der EWSA befürwortet die Möglichkeit weiterer Partner, macht jedoch geltend, dass alle neuen Partner, insbesondere aus Drittländern, die Bedingung der **Gegenseitigkeit** erfüllen müssen. Die EU sollte die Entwicklung der HPC-Technologie als Chance für einen europäischen industriellen Lückenschluss nutzen, um die gesamte Produktionskette (Konzeption, Fertigung, Durchführung, Anwendung) abzudecken. Die Europäische Union sollte als mittelfristiges Ziel anstreben, mit europäischer Technologie einen Hochleistungsrechner planen und bauen zu können.

1.8. Der EWSA empfiehlt, die **Bürger und Unternehmen** über diese neue wichtige EU-Initiative **zu informieren**, um das Vertrauen der Bürger in den europäischen Einigungsprozess wiederherzustellen und um die europäischen Unternehmen, insbesondere die KMU, für ihre Vorteile zu sensibilisieren. Auch müssen Hochschulen und Forschungszentren über eine spezifische Kommunikationsmaßnahme eingebunden werden, um das Interesse an HPC und einschlägige Projekte zu fördern.

1.9. Der EWSA empfiehlt, die **soziale Dimension** der Digitalisierung als grundlegenden Bestandteil der europäischen Säule sozialer Rechte so weit wie möglich zu stärken. Die Entwicklung und Nutzung von Supercomputern muss sichtbare und messbare positive Auswirkungen auf den Alltag aller Bürger haben.

2. Einleitung

2.1. **Hochleistungsrechnen (High-Performance Computing — HPC)** wurde zunächst in der Klimaforschung, der numerischen Wettervorhersage, der Astrophysik, Teilchenphysik und Chemie eingesetzt und wird nun auch in den meisten anderen wissenschaftlichen Bereichen wie Biologie, Biowissenschaften und Gesundheitsforschung, High-Fidelity-Verbrennungssimulation, Werkstoffkunde, Sozial- und Geisteswissenschaften genutzt. In der Industrie ist HPC verbreitet in der Öl- und Gasexploration, Raumfahrt, Automobilindustrie und Finanzierung eingesetzt worden und spielt nun eine entscheidende Rolle bei der personalisierten Medizin, der Entwicklung von Nanotechnologien sowie der Entwicklung und dem Ausbau der erneuerbaren Energieträger. Schließlich wird HPC zunehmend wichtiger in der öffentlichen Entscheidungsfindung durch die Simulation von Szenarien in Verbindung mit Naturkatastrophen, Industrierisiken, biologischen Risiken und (Cyber-)Terrorismusrisiken und ist somit von maßgeblicher Bedeutung für die nationale Sicherheit und Verteidigung.

2.2. Die Rechenleistung eines Computers kann durch die Messung der Gleitkommaoperationen pro Sekunde („floating-point operations per second“ — **FLOPS**) angegeben werden. Hochleistungsrechner sind die Speerspitze des technisch Machbaren. Ihre Leistungsstärke nimmt stetig zu aufgrund der immer kleineren Schaltkreise (Moore'sches Gesetz) und der Umstellung von Vektor- auf Parallelprozessoren. Alle 10 bis 12 Jahre hat sich die Rechengeschwindigkeit um den Faktor 1 000 vervielfacht: von Giga-flops (1985) auf Tera-flops (1997) bis Peta-flops (2008). Der Übergang auf **Exa-flops** (Giga = 10^9 , Tera = 10^{12} , Peta = 10^{15} , Exa = 10^{18}) soll zwischen 2020 und 2023 stattfinden.

2.3. Bislang haben die einzelnen EU-Mitgliedstaaten getrennt in eigene Hochleistungsrechner investiert. Im Vergleich zur Konkurrenz aus den USA, China und Japan wird in Europa eindeutig viel zu wenig Geld für das Hochleistungsrechnen ausgegeben: die bestehende Investitionslücke beläuft sich auf 500-700 Mio. EUR pro Jahr. Deshalb verfügt die EU nicht über die schnellsten Supercomputer, und ihre vorhandenen Supercomputer hängen von außereuropäischer Technik ab. Die nächsten Schritte in der HPC-Technologie können am besten vollzogen werden, wenn im Rahmen **gemeinsamer europäischer Anstrengungen** Investitionen in einer Größenordnung getätigt werden, die über die Möglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten hinausgeht.

2.4. Die Entwicklung der nächsten Mikroprozessorgeneration in Europa würde der EU zu einem unabhängigen Zugang zu HPC-Spitzen-technologie verhelfen. Voraussetzung für eine Verbesserung der europäischen HPC-Technologie-Zulieferkette sind klare Aussichten auf einen Leitmarkt und die Entwicklung eines Ökosystems auf Exa-Niveau. Dem öffentlichen Sektor kommt hierbei eine entscheidende Rolle zu, da die europäischen Zulieferer sonst nicht das Risiko auf sich nehmen werden, die Rechner selbst zu entwickeln.

2.5. Die Europäische Kommission plant folglich zunächst, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten 1 Mrd. EUR in den Aufbau einer **europäischen Supercomputer-Infrastruktur von Weltrang** zu investieren. Die geteilte Infrastruktur und gemeinsame Nutzung vorhandener Kapazitäten soll allen zu Gute kommen, der Industrie, den KMU, der Wissenschaft, dem öffentlichen Sektor und insbesondere den (kleineren) Mitgliedstaaten, die nicht über eine autonome nationale HPC-Infrastruktur verfügen.

2.6. Die Europäische Kommission erläuterte 2012 in ihrer Mitteilung „Hochleistungsrechnen: Europas Position im weltweiten Wettlauf“⁽¹⁾ ausführlich die Bedeutung von HPC. Im April 2016 nahm sie dann die **Europäische Cloud-Initiative**⁽²⁾ an. Darin forderte sie die Schaffung einer **europäischen Dateninfrastruktur** mit erstklassigen Hochleistungsrechenkapazitäten und Hochgeschwindigkeitskonnektivität sowie einer **Europäischen Cloud für offene Wissenschaft** mit modernster Datenspeicherung und -verwaltung sowie Bereitstellung Cloud-basierter Dienste. Die europäische Dateninfrastruktur soll nun über den **Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Gründung des Gemeinsamen Unternehmens für europäisches Hochleistungsrechnen**⁽³⁾ verwirklicht werden.

2.7. Der Vorschlag ist eine Konsequenz aus der **EuroHPC-Erklärung**, die sieben Mitgliedstaaten — Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Spanien — am Digitalen Tag in Rom am 23. März 2017 unterzeichneten. Später im Jahr 2017 schlossen sich Belgien, Slowenien, Bulgarien, die Schweiz, Griechenland und Kroatien der Initiative an. Diese Länder vereinbarten, eine europaweit integrierte Exa-Hochleistungsrecheninfrastruktur aufzubauen. Andere Mitgliedstaaten und assoziierte Länder sind aufgerufen, die EuroHPC-Erklärung ebenfalls zu unterzeichnen.

2.8. Auf der Grundlage einer Folgenabschätzung⁽⁴⁾ gelangte die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass ein **Gemeinsames Unternehmen** die beste Option für den Aufbau der EuroHPC ist, die die Durchführung gemeinsamer Beschaffungsmaßnahmen, das gemeinsame Eigentum und den gemeinsamen Betrieb der Supercomputer auf effiziente Weise ermöglicht.

3. Wesentlicher Inhalt des Vorschlags

3.1. Die Europäische Kommission unterbreitet einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Gründung des Gemeinsamen Unternehmens für europäisches Hochleistungsrechnen (EuroHPC). Diese neue Rechtsperson wird

- einen **Finanzierungsrahmen** für die Anschaffung, den Aufbau und die Einrichtung einer europaweiten Hochleistungsrecheninfrastruktur von Weltrang bieten;
- ein **Forschungs- und Innovationsprogramm** für die Entwicklung der Technologien und Geräte (Hardware) sowie der Anwendungen (Software) für diese Supercomputer umfassen;
- finanzielle Unterstützung insbesondere in Form von Beschaffungsmaßnahmen und **FuI-Finanzhilfen** im Anschluss an offene und wettbewerbsorientierte Ausschreibungen leisten; der europäischen Industrie und insbesondere KMU einen besseren **Zugang** zu Supercomputern bieten.

3.2. Der **Beitrag der EU** zum Gemeinsamen Unternehmen EuroHPC wird etwa **486 Mio. EUR** betragen und innerhalb des laufenden mehrjährigen Finanzrahmens finanziert werden; ein **ähnlicher Betrag** ist **von den Mitgliedstaaten** und den assoziierten Ländern zu erwarten. Private Mitglieder der Initiative können auch **Sachbeiträge** leisten. Insgesamt sollen bis 2020 öffentliche Mittel in Höhe von etwa 1 Mrd. EUR investiert werden.

3.3. Die Tätigkeit des Gemeinsamen Unternehmens EuroHPC erstreckt sich über den Zeitraum 2019-2026 und umfasst Folgendes:

- **Anschaffung und Betrieb** von zwei Weltklasse-Supercomputern im **Vor-Exa-Maßstab** und mindestens zwei Mittelklasse-Supercomputern (Peta-Bereich) sowie Bereitstellung und Verwaltung des Zugangs zu diesen Supercomputern für ein breites Spektrum öffentlicher und privater Nutzer ab 2020;
- **Forschungs- und Innovationsprogramm** für HPC; Unterstützung der Entwicklung einer europäischen Hochleistungsrechentechneik, einschließlich der ersten europäischen **Mikroprozessorgeneration mit geringem Stromverbrauch**; ferner Beteiligung am Entwurf **europäischer Exa-Rechner** (Codesign) und Förderung von Anwendungen und Qualifikationen sowie einer breiteren Anwendung des Hochleistungsrechnens.

3.4. Rechenleistung im Exa-Bereich soll bis 2022/2023 erreicht werden. Eine Zwischenstufe (50 % der Exa-Rechenleistung) sollte 2019 erreicht sein. Die geplante Infrastruktur ist **gemeinsames Eigentum der Mitglieder** und wird von ihnen betrieben. Zunächst sind dies die Unterzeichnerstaaten der EuroHPC-Erklärung sowie private Mitglieder aus Wissenschaft und Industrie. Weitere Mitglieder können sich jederzeit dieser Zusammenarbeit anschließen, sofern sie einen finanziellen Beitrag (einschl. Sachbeiträge) leisten.

⁽¹⁾ COM(2012) 45 final und ABL C 299 vom 4.10.2012, S. 148.

⁽²⁾ COM(2016) 178 final und ABL C 487 vom 28.12.2016, S. 86.

⁽³⁾ COM(2018) 8 final sowie Anhang 1.

⁽⁴⁾ SWD(2018) 6 final.

3.5. Laut Vorschlag werden zwei Infrastrukturen parallel beschafft und betrieben. Diese Infrastrukturen werden in zwei EU-Mitgliedstaaten angesiedelt, die über die notwendigen Voraussetzungen verfügen.

3.6. Das Gemeinsame Unternehmen wird von einem Verwaltungsrat geleitet, der sich aus Vertretern der öffentlichen Mitglieder des Gemeinsamen Unternehmens zusammensetzt. Er ist für die strategischen Entscheidungen und die Finanzierungsbeschlüsse im Zusammenhang mit den Beschaffungsmaßnahmen und den FuI-Tätigkeiten des Gemeinsamen Unternehmens zuständig. Die Stimmrechte der Mitglieder und die Abstimmungsverfahren werden im Verhältnis zu ihren finanziellen Beiträgen stehen. Dieses Gemeinsame Unternehmen baut auf den Erfahrungen mit der Umsetzung anderer Gemeinsamer Unternehmen wie bspw. des ECSEL auf. Die beiden Gemeinsamen Unternehmen ähneln sich in Zielsetzungen und Struktur. Der Hauptunterschied besteht in den umfänglichen Beschaffungstätigkeiten im Rahmen des EuroHPC, die es im ECSEL so nicht gibt. Daraus erklärt sich die Verteilung der Stimmrechte im Verhältnis zu den finanziellen Beiträgen der Mitglieder.

3.7. Der Verwaltungsrat wird von einem wissenschaftlich-technischen Beirat unterstützt, der sich aus Vertretern der privaten Mitglieder des Gemeinsamen Unternehmens zusammensetzt. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, hat dieser Beirat nur eine beratende Funktion.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt diese Initiative als konkreten Schritt im Einklang mit der Europäischen Cloud-Strategie, der strategischen Entscheidung für eine offene und für die Wissenschaft und Industrie bestimmte Europäische Cloud im Rahmen eines starken politischen und wirtschaftlichen Engagements für die digitale Innovation⁽⁵⁾. Durch diese Initiative wird ein **klarer EU-Mehrwert** über eine **Spitzentechnologie** erzielt, die zur Bewältigung der größten gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit beitragen und sich letztlich positiv auf unser Wohlergehen sowie auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auswirken wird.

4.2. Allgemein ist die HPC-Initiative ist wichtiger Bestandteil einer übergeordneten EU-Strategie (neben dem Rechtsakt zur Cybersicherheit⁽⁶⁾, der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt (Überprüfung)⁽⁷⁾, der europäischen Gigabit-Gesellschaft⁽⁸⁾, der offenen Wissenschaft usw.) zur Wiederherstellung der europäischen digitalen Souveränität und Unabhängigkeit, um die EU zu einem führenden Akteur der digitalen Entwicklung zu machen, was sich unmittelbar auf die Wettbewerbsfähigkeit und auf die Lebensqualität der Bürger auswirken wird.

4.3. Der EWSA erachtet die Anfangsinvestition von 1 Mrd. EUR für die Anschaffung und den Betrieb von zwei Weltklasse-Supercomputern im Vor-Exa-Maßstab und mindestens zwei Mittelklasse-Supercomputern als beachtlich, aber mit Blick auf die Wettbewerber der EU nicht als überambitioniert. Er ist indes überzeugt, dass eine erhebliche Aufstockung der Investitionen (in den EU-Mitgliedstaaten) und ein starkes europäisches Forschungs- und Innovationsprogramm erforderlich sind, um HPC-Anwendungen auf Weltklasse-Niveau sicherzustellen. Angesichts des anhaltenden Wettlaufs besteht kein Zweifel daran, dass im nächsten MFR ähnliche, an den globalen Wettbewerbern orientierte Anstrengungen erforderlich sind.

4.4. Der EWSA gibt zu bedenken, dass ein schneller Computer allein nicht für Erfolg bürgt. Auch die Entwicklung anspruchsvoller Softwarelösungen im Rahmen starker FuE-Programme ist für echten Fortschritt unerlässlich. Diesbezüglich kann die EU mit ihren Wettbewerbern mithalten, und der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, stärker ins Blickfeld zu rücken, dass dieser Initiative eine starke Ausgangsposition zugrunde liegt und sie maßgebend für die Fortschreibung der europäischen **Erfolgsgeschichte** ist, die ihren Anfang mit PRACE und GÉANT nahm, in deren Rahmen seit über zehn Jahren die HPC-Bereiche zusammengeführt, verknüpft und vernetzt werden.

4.5. Die von der EU kofinanzierte Partnerschaft für Hochleistungsrechentechnik in Europa (Partnership for Advanced Computing in Europe, **PRACE**) wurde 2010 gegründet und umfasst 25 Mitgliedstaaten. Sie stellt für Wissenschaft und Industrie hochwertige HPC-Dienste bereit und baut die größten nationalen Hochleistungsrechensysteme in Europa auf. 2017 bot PRACE Zugang zu einem Netzwerk aus sieben führenden Systemen mit Aufnahmeeinrichtungen in fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Schweiz), die seit den Anfängen der Partnerschaft über 400 Mio. EUR in PRACE investiert haben. PRACE weist HPC-Ressourcen für im Rahmen von Ausschreibungen ausgewählte Projektvorschläge von Forschungseinrichtungen und Unternehmen einschl. KMU zu, die anhand wissenschaftlicher Exzellenzkriterien fachlich begutachtet worden sind.

⁽⁵⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 86.

⁽⁶⁾ ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 86.

⁽⁷⁾ ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 102.

⁽⁸⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 51.

4.6. Das im Jahr 2000 lancierte transeuropäische Hochgeschwindigkeitsnetz **GÉANT** verknüpft Forschungs-, Bildungs- und nationale Forschungsnetze und HPC-Zentren im Rahmen sicherer Netzwerke mit hoher Kapazität. Das Netz ist wichtig, um die offene Wissenschaft mit Diensten vertrauenswürdigen Zugangs zu unterstützen. Das GÉANT-Hochgeschwindigkeitsnetz ist das größte und modernste FuE-Netz weltweit. Es vernetzt über 50 Millionen Nutzer in 10 000 Einrichtungen in ganz Europa und unterstützt sämtliche wissenschaftlichen Disziplinen. Das Basisnetz überträgt Daten mit einer Geschwindigkeit von 500 Gbit/s (2017). Im Rahmen von GÉANT wurde das ausgesprochen erfolgreiche „eduroam“-Roaming-System entwickelt, das FuE-Nutzern überall dort WLAN-Zugang ermöglicht, wo die SSID eduroam verfügbar ist. Der EWSA hat vorgeschlagen, dieses System als Vorbild für einen WLAN-Zugang für alle Europäer im Rahmen der Strategie „Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt — Hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft“ zu nehmen ⁽⁹⁾.

4.7. Der EWSA unterstreicht daher nachdrücklichst, wie wichtig es ist, das neue Gemeinsame Unternehmen EuroHPC mit bereits bestehenden Strukturen und Programmen zu verknüpfen. Beispielsweise sollte die im Rahmen von PRACE durchgeführte fachliche Begutachtung beibehalten werden, um Weltklassenniveau sicherzustellen. Andere bewährte Verfahren sollten integriert oder angepasst werden. Ein **integrierter Ansatz**, der EuroHPC, Horizont 2020 oder sein Nachfolgeforschungsrahmenprogramm und einschlägige nationale Tätigkeiten überspannt, kann die gemeinsame Nutzung europäischer Ressourcen am besten gewährleisten. In diesem Kontext begrüßt der EWSA das Vorhaben der Europäischen Kommission, das Finanzierungsinstrument Horizont 2020 (und seinen Nachfolger) im Bereich Hochleistungsrechnen über das Gemeinsame Unternehmen EuroHPC zu koordinieren. Der EWSA stellt fest, dass der Aufbau von Infrastrukturen einen Top-down-Ansatz erfordert, während die von PRACE geförderte gute Wissenschaft einen Bottom-up-Ansatz voraussetzt, bei dem die Wissenschaftler Impulsgeber sind.

4.8. Der EWSA möchte **mehr Mitgliedstaaten** darin bestärken, sich dem Gemeinsamen Unternehmen EuroHPC anzuschließen, um von Rechenleistung auf Weltklassenniveau profitieren zu können. Vernetzung ist entscheidend für die wissenschaftliche Nutzung von HPC. In Anbetracht der Komplexität eines Gemeinsamen Unternehmens fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, die Vorteile und Möglichkeiten dieses Rechtsinstruments insbesondere für die kleineren Länder darzulegen und dabei auch auf die Möglichkeit von Sachbeiträgen einzugehen.

4.9. Der EWSA begrüßt, dass zwei Partner der Europäischen Kommission im Rahmen vertraglicher öffentlich-privater Partnerschaften (cPPP) — die beiden Vereinigungen **ETP4HPC** (European Technology Platform for High-Performance Computing) und **BDVA** (Big Data Value Association) — schriftlich ihre Unterstützung für die Umsetzung der EuroHPC-Initiative bekundet haben. Sie könnten die ersten privaten Mitglieder werden und damit die Teilnahme der Industrie einschl. der KMU entscheidend fördern. Der EWSA befürwortet die Möglichkeit weiterer Partner, macht jedoch geltend, dass alle neuen Partner, insbesondere aus Drittländern, die Bedingung der **Gegenseitigkeit** erfüllen müssen. Die EU sollte die Entwicklung der HPC-Technologie als Chance für einen europäischen industriellen Lückenschluss nutzen, um die gesamte Produktionskette (Konzeption, Fertigung, Durchführung, Anwendung) abzudecken.

4.10. Ein CPU-basierter Supercomputer, der 12 Petaflops ausführen kann, hat einen **Stromverbrauch** von ca. 1,5 MW. Bei einer linearen Skalierung bis zum Exa-Maßstab würde ein Supercomputer auf der Grundlage der aktuell verfügbaren Technik einen Stromverbrauch von ca. 150 MW aufweisen, was nicht zu vertreten ist, weshalb ein wichtiges Ziel im Rahmen des EuroHPC die Entwicklung von Mikroprozessoren mit geringem Stromverbrauch ist. Der EWSA weist darauf hin, dass energiesparende Mikroprozessoren damit einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der energiepolitischen Ziele der EU wie auch zur Verringerung der Energieaußenabhängigkeit der EU leisten werden. Dementsprechend wird die von der Europäischen Kommission 2018 aufgelegte „European Processor Initiative“, die von einem aus 23 Partnern aus zehn Mitgliedstaaten gebildeten Konsortium unterstützt und mit 120 Mio. EUR finanziert wird, einen wichtigen Beitrag zur Durchführung der HPC-Initiative leisten.

4.11. Der EWSA betont, dass die Entwicklung moderner Mikroprozessoren mit geringem Stromverbrauch auch für Kleinrechner (PC, Smartphones, Automobilindustrie) relevant ist, da die High-End-Prozessoren für den Einsatz in **Massenmarktgeräten** angepasst werden können (Downscaling). Dies wird allen Bürgern unmittelbar zu Gute kommen und könnte der EU-Industrie neue Märkte erschließen. Hochleistungsrechnen ist somit in vielerlei Hinsicht als Schlüsseltechnologie für eine moderne Gesellschaft zu sehen.

4.12. Der EWSA empfiehlt, die Bürger und Unternehmen über diese neue wichtige EU-Initiative zu informieren. Zum einen kann dies dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in den europäischen Einigungsprozess wiederherzustellen. Die organisierte Zivilgesellschaft könnte wichtige Hilfestellung bei der Verbreitung der relevanten Informationen leisten. Zum anderen wird eine zielgerichtete Kampagne zur Sensibilisierung der europäischen Unternehmen, insbesondere der KMU, für die laufenden Initiativen beitragen. Deshalb ist es wichtig, durch gezielte Maßnahmen KMU mit wertschöpfungsintensiver Fertigung bei dem Zugang zu den neuen Infrastrukturen und ihrer Nutzung zu unterstützen.

⁽⁹⁾ COM(2016) 587 final und ABL C 125 vom 21.4.2017, S. 51, sowie ABL C 125 vom 21.4.2017, S. 69.

4.13. Hochschulen und Forschungszentren müssen über eine spezifische Kommunikationsmaßnahme eingebunden werden, um das Interesse an HPC und einschlägige Projekte zu fördern. Auf diesem Weg könnten auch die Aufstellung neuer Schul-, Berufsschul- und Hochschullehrpläne angeregt werden, um die Kompetenzkluft zwischen Europa und seinen wichtigsten Konkurrenten auf dem Weltmarkt zu schließen ⁽¹⁰⁾.

4.14. Der EWSA empfiehlt, die soziale Dimension der Digitalisierung als grundlegenden Bestandteil der europäischen Säule sozialer Rechte ⁽¹¹⁾ so weit wie möglich zu stärken. Deshalb schlägt er vor, festzulegen, welche gesellschaftlichen Herausforderungen mit Hilfe der neuen digitalen Infrastruktur bewältigt werden sollten. Die Entwicklung und Nutzung von Supercomputern muss sichtbare und messbare positive Auswirkungen auf den Alltag aller Bürger haben.

4.15. Nach Meinung des EWSA sind Hochleistungsrechnen und Quantentechnologie zwei strategische Zielsetzungen zur Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Europa. Deshalb empfiehlt er die parallele Entwicklung beider Technologien, um sicherzustellen, dass die EU mittel- und langfristig auf optimale Leistung und Möglichkeiten bauen kann.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 30; ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 45.

⁽¹¹⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1343/2011 über Vorschriften für die Fischerei im Übereinkommensgebiet der GFCM (Allgemeine Kommission für die Fischerei im Mittelmeer)“

(COM(2018) 143 *final* — 2018/0069 (COD))

(2018/C 283/13)

Befassung	Europäisches Parlament, 16.4.2018 Rat der Europäischen Union, 12.4.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2 des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Verabschiedung auf der Plenartagung	23.5.2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	187/3/10

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 535. Plenartagung am 23./24. Mai 2018 (Sitzung vom 23. Mai) mit 187 gegen 3 Stimmen bei 10 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

