

Europeiska unionens officiella tidning

C 198



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtiosjätte årgången

10 juli 2013

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

YTTRANDEN

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

489:e plenarsessionen den 17 och 18 april 2013

2013/C 198/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om de ekonomiska effekterna av elsystem som bygger på en ökad användning av intermittenta förnybara energikällor (förberedande yttrande)	1
2013/C 198/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om det gemensamma europeiska luft- rummet II+ (förberedande yttrande)	9
2013/C 198/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Tekniska textilier – en drivkraft för tillväxt" (yttrande på eget initiativ)	14
2013/C 198/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s politik för Arktis som ett redskap för att möta de nya globala utmaningarna i området – det civila samhällets ståndpunkter (yttrande på eget initiativ)	26

SV

Pris:
4 EUR

(forts. på nästa sida)

III Förberedande akter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

489:e plenarsessionen den 17 och 18 april 2013

2013/C 198/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – En handlingsplan för att stärka kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande – COM(2012) 722 <i>final</i>	34
2013/C 198/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att främja de kulturella och kreativa sektorerna för att främja tillväxt och sysselsättning i EU – COM(2012) 537 <i>final</i>	39
2013/C 198/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Strategi för hållbar konkurrenskraft inom byggsektorn – COM(2012) 433 <i>final</i>	45
2013/C 198/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: EU:s yttre luftfartspolitik – att möta framtidens utmaningar – COM(2012) 556 <i>final</i>	51
2013/C 198/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor – COM(2012) 595 <i>final</i> – 2012/0288 (COD)	56
2013/C 198/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 912/2010 om inrättande av Europeiska byrån för GNSS COM(2013) 40 <i>final</i> – 2013/0022 (COD)	67
2013/C 198/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs – COM(2013) 09 <i>final</i> – 2013/0007 (COD)	71
2013/C 198/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering av händelser inom civil luftfart och om ändring av förordning (EU) nr 996/2010 och upphävande av direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordning (EG) nr 1321/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 1330/2007 – COM(2012) 776 <i>final</i> – 2012/0361 (COD)	73



I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

489:E PLENARSESSIONEN DEN 17 OCH 18 APRIL 2013

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om de ekonomiska effekterna av elsystem som bygger på en ökad användning av intermittenta förnybara energikällor (förberedande yttrande)

(2013/C 198/01)

Föredragande: **Gerd WOLF**

Den 7 december 2012 beslutade det kommande irländska ordförandeskapet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"De ekonomiska effekterna av elsystem som bygger på en ökad användning av intermittenta förnybara energikällor"
(förberedande yttrande).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 april 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april 2013) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 147 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster.

1. Sammanfattning

1.1 EESK har i sina tidigare yttranden och i förberedelserna av det så kallade 20-20-20-paketet uttryckt starkt stöd för förnybara energikällor.

1.2 Syftet med att främja förnybara energikällor på EU-nivå är minska de energirelaterade koldioxidutsläppen (för att bidra till EU:s klimatskyddsarbete) och importberoendet (för en trygg energiförsörjning).

1.3 Andelen intermittenta förnybara energikällor har ökat, vilket har lett till intensiva diskussioner om de tekniska och ekonomiska konsekvenserna av en sådan ökning. På begäran av det irländska EU-ordförandeskapet har EESK för avsikt att skapa större klarhet och insyn i denna fråga.

1.4 När intermittenta förnybara energikällor når mer än en viss andel av energimixen behöver energisystemets funktioner

kompletteras, t.ex. med nätutbyggnad, anläggningar för lagring, reservkapacitet samt insatser för flexibel förbrukning. Därför rekommenderar kommittén att införandet och installationen av de funktioner som fortfarande saknas ska prioriteras.

1.5 Om dessa funktioner saknas blir följden antingen att man ibland inte kan utnyttja den energi som utvinns eller att nät och kontrollsystem ibland kan bli överbelastade. Det skulle innebära att man inte kan använda anläggningarna effektivt och att energiförsörjningstryggheten och målet om en hållbar europeisk energimarknad äventyras.

1.6 Inmatningsbestämmelserna för förnybara energikällor måste därför fastställas och ses över noggrant, så att försörjningstryggheten alltid är säkerställd och produktionen av el från förnybara energikällor kan möta efterfrågan.

1.7 För en utbyggnad av produktionsanläggningarna för intermittenta förnybara energikällor krävs ännu fler omfattande investeringar i utveckling och drift av de funktioner som saknas för att systemet ska bli komplett. I synnerhet utvecklingen och utbyggnaden av tillräcklig samlad lagringskapacitet är en utmaning, en möjlighet och en absolut nödvändighet.

1.8 Denna ökade användning av teknik för intermittent förnybar energi kan därför mycket väl ge avsevärt högre elkostnader, vilket skulle kunna resultera i att elpriserna stiger kraftigt om kostnaden läggs på konsumenterna.

1.9 Ett hållbart energisystem som huvudsakligen bygger på förnybara energikällor är, även om det innebär merkostnader i förhållande till nuvarande fossilbaserade system, den enda långsiktiga lösningen för vår energiframtid. Man bör också notera att kostnadsökningar är oundvikliga p.g.a. överenskommelsen om att inkludera externa kostnader och sluta subventionera fossilbaserad energi.

1.10 Därför rekommenderar kommittén kommissionen att beställa en lämplig djupgående nationalekonomisk studie om temat för detta yttrande, där de öppna frågorna behandlas kvantitativt.

1.11 Kostnadsökningen skulle också kunna få andra ekonomiska återverkningar, t.ex. i) att den europeiska industrins konkurrenskraft påverkas negativt och ii) att i synnerhet socialt utsatta grupper får en större ekonomisk börda.

1.12 Det finns följaktligen en risk för att tillverkningen i ännu större utsträckning flyttas till länder utanför EU med lägre energipriser. Detta skulle inte bara kunna leda till ett misslyckande i kampen mot klimatförändringarna (koldioxidläckage) utan även försämra Europas ekonomi och välbefinnande.

1.13 Eftersom ytterligare kostnader kan uppstå på grund av olämpliga subventioner och incitament som varierar mellan olika europeiska länder, behövs det en öppen och insynsbar diskussion om hela kostnadsfrågan, inbegripet strategier för alternativa energiformer, där man även behandlar frågan om de externa kostnaderna för de olika energisystemen och deras beroende av varandra.

1.14 Av denna anledning behövs en gemensam europeisk energipolitik och inre energimarknad. Det skulle kunna bli grunden för en tillförlitlig lagstiftningsram som inger förtroende och möjliggör energiinvesteringar och system som omfattar hela Europa, vilket är det övergripande syftet med strävan efter en europeisk energigemenskap.

1.15 För att tekniken för förnybar energi ska kunna konkurrera på de öppna marknaderna behövs det ett effektivare och mer marknadsinriktat stödinstrument som är inriktat på miljömässiga, sociala och ekonomiska mål, speglar eventuella externa kostnader och omfattar hela EU.

1.16 Ett lämpligt pris på koldioxidutsläpp (t.ex. en skatt) är ett instrument som skulle kunna tjäna detta syfte. Kommittén rekommenderar kommissionen att tillsammans med medlemsstaterna utarbeta lämpliga politiska initiativ för ett sådant stödinstrument. Man skulle då kunna avskaffa alla andra instrument som främjar olika energikällors inträde på marknaden.

1.17 Med tanke på klimatproblemets globala omfattning och den ekonomiska globaliseringen behöver vi också ägna mer uppmärksamhet åt det ekonomiska läget i världen och de globala koldioxidutsläppen. Globala avtal om klimatskydd är därför av yttersta vikt.

1.18 Ett viktigt inslag i den fortsatta processen skulle vara att inleda en offentlig dialog – en europeisk energidialog – om energi i hela Europa i enlighet med det förslag som nyligen antogs av kommittén och välkomnades av kommissionen. En studie av effekterna av färdplanen för 2050 på EU:s ekonomi och globala konkurrenskraft kommer att krävas innan man fattar beslut som kommer att få konsekvenser på lång sikt.

2. Inledning

2.1 Kommittén välkomnar det irländska ordförandeskapets begäran, som rör ett allvarligt problem – ett problem som måste lösas för att man ska kunna nå målet med energifärdplanen för 2050. EESK har i sina tidigare yttranden och i förberedelserna av det så kallade 20-20-20-paketet uttryckt starkt stöd för förnybara energikällor.

2.2 Kommittén har dessutom diskuterat frågor som rör ämnet för detta yttrande, nu senast i yttrandet om integration av förnybar energi på energimarknaden (CESE 1880/2012). Kommittén har efterlyst fler anläggningar för elproduktion från förnybara energikällor, dock inom ramen för en balanserad energimix. Den har även rekommenderat att man ska lägga större vikt vid ekonomiska och sociala aspekter samt vid att stävja kostnadsökningarna, framför allt genom ett lämpligt pris på koldioxidutsläpp som enda stödinstrument. Detta yttrande utgår från samma grundtanke.

2.3 När det gäller sammanhanget och utgångspunkterna för detta yttrande bör följande påpekas:

— Än så länge har de internationella ansträngningarna för att förhindra en fortsatt ökning av de globala koldioxidutsläppen i praktiken misslyckats (Dieter Helm, *The Carbon Crunch* [Koldioxidkrisen], Yale University Press, 2012), och det kommer inte att dröja länge förrän gränsen på 400 ppm överskrids.

— Energi – alltmer i form av el – är en förutsättning för dagens samhälle. Ett långvarigt strömavbrott skulle få mycket allvarliga konsekvenser (*Was bei einem Black-Out geschieht*, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag [Vad som händer vid ett strömavbrott, studier från avdelningen för tekniska konsekvensbedömningar vid tyska förbundsdagen], 2011).

- En trygg energiförsörjning måste därför ha minst lika hög prioritet som andra energipolitiska kriterier.
- I februari 2011 bekräftade Europeiska rådet EU:s mål att minska utsläppen av växthusgaser med 80–95 % till 2050 jämfört med utsläppsnivåerna 1990 som Europas bidrag till klimatskyddet. Enligt kommissionens *Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppssnålt samhälle 2050* (COM(2011) 112 final) innebär detta mål en minskning med endast 5 % av referensvärdet i elsektorn.
- För att man ska uppnå det slutgiltiga målet i energifärdplanen för 2050 och respektera ramarna i direktivet om förnybar energi kommer förnybara energikällor att behöva fylla den andel av energiproduktionen i varje medlemsstats energimix som inte utgörs av kärnkraft eller kraftverk med koldioxidlagring.
- Det största problemet med de förnybara energikällor som dominerar just nu, t.ex. vind- och solenergi, är att den energimängd som utvinns varierar i så hög grad att kapaciteten inte kan säkras (Friedrich Wagner, *Features of an electricity supply system based on variable input* [Egenskaper hos ett elförsörjningssystem som bygger på varierad inmatning], Max Planck-institutet för plasmafysik, 2012). Detta har redan börjat orsaka synliga problem som uppmärksammas i den offentliga debatten, politiken och medierna.

3. Kostnadsfrågan

3.1 Den viktigaste ekonomiska frågan för alla energiförsörjningssystem är kostnaderna för att utveckla och driva hela systemet – från energiproducenter till konsumenter – och hur kostnaderna inverkar på den ekonomiska kapaciteten, konkurrenskraften och den sociala hållbarheten.

3.2 Under de senaste åren har kostnaderna ökat avsevärt inom all energiförsörjning. Det gäller såväl fossila bränslekällor som olja och gas (där kostnaderna dessutom ökat ytterligare på grund av skatter och andra avgifter) som nya kärnkraftverk med betydande extrakostnader för säkerhetssystemen, och inte minst förnybara energikällor med anledning av de omfattande bidrag och stödmekanismer som behövs för att dessa ska kunna etablera sig på marknaden. Dessutom finns det i hela systemet indirekta kostnader som hänger samman med nätutbyggnad, energireglering och reservkapacitet samt externa kostnader som varierar beroende på vilken energiteknik som används.

3.3 Eftersom subventionerna för och/eller skatterna på enskilda energikällor skiljer sig åt mellan medlemsstaterna är det ytterst svårt och komplicerat att skaffa sig en överblick över kostnaderna för de olika energikällorna som omfattar hela EU. Denna aspekt behandlas vidare i kommentarerna i kapitel 4.

3.4 I detta kapitel diskuteras de förväntade kostnaderna för en ökad andel intermittenta förnybara energikällor, medan nästa kapitel handlar om eventuella framtida ekonomiska återverkningar och innehåller rekommendationer till åtgärder. Kommitén fokuserar i detta kapitel på de förväntade kostnaderna av en ökad användning av intermittenta förnybara energikällor, även om andra energikällor också kan drabbas av ökande kostnader, även om prognoserna för den framtida utvecklingen av fossila bränslen – både avseende användning och kostnader – i hög grad speglar diskussionerna om potentialen i skiffergas och skifferolja och de betydande skillnaderna i energipriser mellan EU-medlemsstaterna och exempelvis USA och även om detta kan vara en viktig faktor när man väger de ekonomiska fördelarna mot riskerna när det gäller en ökad användning av förnybara energikällor.

3.5 Synpunkterna är naturligtvis preliminära, eftersom det inte finns tillgång till någon oberoende och tillförlitlig analys som ger en heltäckande energikostnadsmodell som inte bara omfattar alla kända externa förhållanden utan även tar hänsyn till den betydande inverkan av den senaste utvecklingen inom utvinning och produktion av icke-traditionella fossila bränslen. Kommissionen bör inleda en studie av effekterna av färdplanen för 2050 på EU:s ekonomi och globala konkurrenskraft innan man fattar beslut som kommer att få konsekvenser på lång sikt. I det sammanhanget bör man också undersöka de förnybara energikällornas nytta för samhället och ekonomin.

3.6 Externa kostnader har stor betydelse i debatten om olika energikällor (särskilt kärnkraft). Tekniken för förnybar energi kan också förknippas med risker (t.ex. brustna fördämningar och giftiga ämnen) och externa kostnader (t.ex. i samband med att det krävs en stor markyta). Detta yttrande innehåller emellertid ingen kvantitativ analys av dessa faktorer och hur de förhåller sig till varandra (t.ex. i reservkraftverk som använder fossila bränslen), men detta bör tas upp i framtida diskussioner.

3.7 Om man fortsätter att införa intermittenta förnybara energikällor kommer de indirekta systemkostnaderna att överstiga elproduktionsanläggningarnas direkta kostnader. De direkta kostnaderna för sådana produktionsanläggningar har visserligen minskat avsevärt, men de är ännu inte konkurrenskraftiga utan subventioner och bidrar fortfarande till att energipriserna ökar. De kostnadsfaktorer som tillkommer för hela det energiförsörjningssystem som avses nedan kommer dock inte att få avgörande betydelse förrän den relativa andelen förnybara energikällor ökar. Detta förklaras utförligare nedan.

3.8 **Intermittent energiuttag:** Vind- och solenergi produceras bara när det blåser och/eller när solen skiner. De anläggningar som används för att omvandla intermittenta förnybara energikällor till el når således bara maximalt energiuttag under ett begränsat antal timmar per år. Användningstiden för den

installerade effekten är cirka 800–1 000 timmar för fotovoltaiska celler (i Tyskland), cirka 1 800–2 200 timmar för vindkraft på land och ungefär det dubbla till havs. Som ett exempel låg uttaget för fotovoltaiska celler och vindturbiner i Tyskland 2011 på bara drygt 10 % respektive knappt 20 % av det totala årliga uttag som teoretiskt sett skulle kunna uppnås om uttaget hade varit konstant (källa: Energie-Daten 2011 – Bundesministerium für Wirtschaft [energidata för 2011 från Tysklands förbundsministerium för ekonomi och teknik]). Fossila kraftverk och kärnkraftverk kan däremot producera mycket större andelar (80–90 %) av den årliga genomsnittliga användningen (dvs. mer än 7 000 timmar vid full kapacitet), vilket gör att denna potential kan utnyttjas för basförsörjning.

3.9 Överkapacitet: För att ersätta det årliga genomsnittliga energiuttaget från traditionella fossila bränslen eller kärnkraft med intermittenta förnybara energikällor måste således produktionskapaciteten nå en nivå som är betydligt högre än den årliga belastningstoppen. Man kommer att behöva uppföra åtskilliga produktionsanläggningar med överkapacitet och hålla dessa i drift tillsammans med anläggningar för överföring och distribution med betydande överkapacitet. På grund av energiförlusten vid lagring och återanvändning kommer det att behövas ännu fler sådana.

3.10 Två typfall: Konsekvenserna av detta kan illustreras med hjälp av två typfall. I det första fallet levererar de flesta av produktionsanläggningarna el under den aktuella perioden (överutbud), och i det andra är bara en otillräcklig mindre andel i drift (överefterfrågan).

3.11 Överutbud: På grund av behovet av överkapacitet kan tre saker inträffa när el från vind- eller solenergi överskrider nätkapaciteten och de för närvarande tillgängliga konsumenternas aktuella behov: produktionen kan delvis stängas av (vilket innebär att en del av det potentiella energiuttaget inte utnyttjas), näten kan bli överbelastade eller överskottsenergin kan lagras, förutsatt att sådana funktioner finns, och levereras till konsumenterna vid ett senare tillfälle när vind- eller soluttaget inte räcker till. En dämpning förväntas genom möjligheterna till flexibel användning (punkt 3.16).

3.11.1 Överbelastning av nätet och en trygg energiförsörjning: Energi som produceras i tyska vind- och/eller solkraftverk överbelastar redan i dag då och då befintliga överföringsnät i grannländerna, särskilt i Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern (EurActiv, 21 januari 2013), vilket är en källa till irritation som hotar nätdriften och även medför extrakostnader för korrigeringsåtgärder och behovet av att investera i skyddssystem

(såsom fasförskjutningstransformatörer). Det finns en risk för att nätkapaciteten överskrids kraftigt och en allvarlig risk för försämrad energiförsörjningstrygghet.

3.11.2 Lagring: I syfte att i) skydda nätet mot överbelastning till följd av överutbudet från den enorma överkapacitet som är en naturlig följd av en ökad användning av intermittenta förnybara energikällor och ii) lagra denna energi för senare användning är utvecklingen och uppbyggnaden av tillräcklig samlad lagringskapacitet en utmaning, en möjlighet och en absolut nödvändighet.

3.11.3 Förluster vid lagring: Även om vattenkraftverk med magasinering har de minsta energiförlusterna och redan har använts i stor skala under många årtionden har man i Europa, av ekonomiska och naturbetingade skäl och på grund av behovet av allmän acceptans, för närvarande mycket små möjligheter till en bredare och tillräcklig tillämpning av sådana system. Andra lagringssystem för storskalig lagring är fortfarande under utveckling. Det finns prognoser som tyder på att elförsörjningen från innovativa lagringsanläggningar kommer att kosta minst dubbelt så mycket som olagrad el (Niels Ehlers, *Strommarktdesign angesichts des Ausbaus fluktuierender Stromerzeugung* [Elmarknadens utformning med hänsyn till ökningen av intermittent elproduktion], 2011), vilket innebär att förlustfaktorn är minst två. Här finns ett särskilt stort forsknings- och utvecklingsbehov.

3.11.4 Utvecklingen av hela elförsörjningssystemet måste prioriteras: För att kunna uppföra fler anläggningar för energiproduktion från intermittenta förnybara energikällor måste man därför först prioritera att installera och idriftsätta de funktioner som saknas för att systemet ska bli komplett, i synnerhet lämplig överföringsinfrastruktur och lagringssystem samt system för flexibel förbrukning.

3.11.5 Preliminära åtgärder: Om vi vill hålla fast vid en prioriterad inmatning i näten måste detta ske på ett sådant sätt att inte nätkapaciteten överskrids och att efterfrågan på förnybar energi kan tillgodoses och att energiförsörjningstryggheten inte äventyras. I annat fall måste bestämmelserna om prioriterad inmatning ses över.

3.12 Överefterfrågan: Eftersom förnybara energikällor ger ett växlande energiuttag kan de endast i begränsad utsträckning bidra till den fasta kapaciteten, dvs. att trygga täckningen av den årliga toppförbrukningen. Enligt uppskattningar från den tyska energimyndigheten Dena (*Integration EE*, Dena, 2012) motsvarar detta bidrag runt 5–10 % för vindkraft och så lite som 1 % för solenergi (jämfört med 92 % för brunkolseldade kraftverk). Dessa procentsatser kan vara större eller mindre beroende på de enskilda ländernas geografiska läge och klimatförhållanden.

3.13 Reservkraftverk: Det kommer alltså fortfarande att behövas traditionella kraftverk (reservkraftverk) för att kompensera för det otillräckliga uttaget av förnybar energi och för att tillhandahålla tillförlitlig kapacitet som kan regleras. Innan vi har tillräckliga anläggningar för innovativ ellagring är de traditionella kraftverken oundvikliga. Vissa typer av traditionell teknik är inte längre ekonomiskt lönsamma, men de är nödvändiga för att trygga en stabil drift av näten. Om dessa reservkraftverk drivs med fossila bränslen (i motsats till t.ex. vätgas som framställs genom en elektrolytisk process där man använder sig av el från förnybara källor), blir det också svårare att nå målen i energifärdplanen för 2050.

3.13.1 Reservkapacitet: I jämförelse med vanliga kraftverk som ger basförsörjning används reservkraftverken mindre intensivt under året och kan ha lägre effektivitet och högre rörliga kostnader. De har därför högre livscykelkostnader än vanliga kraftverk. För närvarande förs diskussioner om vilka ekonomiska incitament som behövs för att säkra den nödvändiga reservkapaciteten (Veit Böckers et al., *Braucht Deutschland Kapazitätsmechanismen für Kraftwerke? Eine Analyse des deutschen Marktes für Stromerzeugung*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung [Behöver Tyskland kapacitetsmekanismer för kraftverk? En analys av den tyska elproduktionsmarknaden, Ekonomisk-vetenskaplig kvartalstidskrift], 2012).

3.14 Utjämning av regionala skillnader: Vid sidan av reservkraftverk och lagringsteknik finns även alternativet att utjämna regionala skillnader när det gäller överutbud och överefterfrågan vid olika tillfällen, t.ex. när det blåser i nordvästra men inte i sydöstra Europa. För att kunna utnyttja denna möjlighet krävs det dock att de regioner som har mycket vind vid ett visst tillfälle också har tillräcklig överkapacitet för att täcka efterfrågan i de regioner som just då har för lite vind, och att de olika regionerna är sammankopplade med lämpliga överföringsledningar.

3.15 Utökning av elöverföringsnäten: Det mesta av den el som produceras från förnybara energikällor matas in i låg- och medelspänningsnät, och dessa måste därför utvecklas och stärkas. Man kommer också att behöva anpassa transformatorer och kontrollsystem ("smarta nät") till distributionsnätens nya roll. Dessutom krävs det även omgående investeringar i högspänningsnät, eftersom otillräckliga förbindelser (t.ex. mellan norra och södra Tyskland) skapar oplanerade energiflöden som hotar driftsäkerheten i överföringssystemen. Det beror delvis på att de flesta vindkraftverk inte ligger nära platser där det finns många konsumenter eller lagringsanläggningar. En annan anledning är att man med hjälp av mer kapacitet skulle kunna synkronisera distributionen bättre i Europa och därmed i viss mån ersätta lagringsanläggningar och reservkapacitet.

3.15.1 För att se till att potentialen i europeisk förnybar energi utnyttjas på ett ekonomiskt hållbart sätt, samtidigt som man slår vakt om en trygg energiförsörjning måste man alltså göra en omfattande utbyggnad av de befintliga elnäten på lokal, nationell och transnationell/europeisk nivå i syfte att optimera användningen när energiuttaget växlar.

3.16 Efterfrågestyrning och eldrivna transporter: Att styra efterfrågan från förbrukningstoppar till perioder med mindre förbrukning ("funktionell energilagring"), inbegripet eldrivna transporter, är ett annat alternativ för att minska effekterna av den oregelbundna produktionen. Vissa elanvändningsområden skulle lämpa sig väl för detta, t.ex. luftkonditionering samt kyl- och värmesystem, elektrolysörer och elektriska smältugnar. Eldrivna transporter med batteridrivna fordon kan vara ett annat alternativ i detta sammanhang. Man bör fastställa vilka ekonomiska incitament, i kombination med smarta mätare, som skulle kunna få konsumenterna att ändra användningen så att den berörda kapaciteten blir tillgänglig.

3.17 Kostnader för systemet som helhet: Ekonomin som helhet, dvs. i princip konsumenter (och/eller skattebetalare), kommer oundvikligen att få bära de totala kostnaderna för användningen av intermittenta förnybara energikällor. Dessa omfattar livscykelkostnader för minst två energiförsörjningssystem, dels en uppsättning kraftverk som drivs med förnybar energi, vilket oundvikligen kräver väsentlig överkapacitet som måste utnyttjas, dels en andra uppsättning kraftverk tillsammans med traditionell reservkapacitet, ellagring, ny överföringskapacitet och efterfrågestyrning som riktar sig till slutförbrukaren. Dessa kostnader måste naturligtvis vägas mot kostnaderna för en fortsatt användning av fossila bränslen (se punkt 3.3) och eventuella subventioner för icke-förnybar elproduktion.

3.18 Om det inte finns andra orsaker till detta är det anmärkningsvärt att de länder som har framtidsinriktade stödprogram för intermittenta förnybara energikällor, t.ex. Tyskland och Danmark, också redan har omkring 40–60 % högre elpriser för hushållen än genomsnittet i EU (Eurostat 2012). Ökad användning av teknik för intermittenta förnybara energikällor i enlighet med målen i färdplanen för 2050 leder alltså till högre elkostnader, vilket enligt en första grov uppskattning skulle kunna få en kraftig ökning av elpriserna till följd om kostnaden läggs på konsumenterna. Se därför rekommendationen i punkt 3.5.

3.19 Det första svaret på frågan från det irländska ordförandeskapet är därför att ökad produktion av el från intermittenta förnybara energikällor i enlighet med målen i färdplanen för 2050 kommer att leda till avsevärt högre kostnader för

elkonsumenterna. I den offentliga debatten har man hittills oftast inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt kostnaderna för hela systemet, utan i stället koncentrerat sig enbart på kostnaderna för (intermittent) inmatning av energiuttaget i näten, vilka utgör uppskattningsvis hälften av de totala kostnaderna.

4. Ekonomiska faktorer

Mot bakgrund av ovanstående är nästa viktiga fråga vilka åtgärder man ska vidta för att i) få en så liten kostnadsökning som möjligt, ii) göra effekterna acceptabla, iii) främja Europas ekonomiska styrka och iv) säkra energiförsörjningstryggheten.

4.1 Systemet för förnybara energikällor som helhet: För att förhindra onödigt slöseri med ekonomiska resurser och ännu högre energipriser måste man prioritera planering, utveckling och installation av de funktioner som behövs för ett komplett system, dvs. lagringsanläggningar, nät och reservkraftverk, i tillräcklig omfattning för att bana väg för ytterligare utveckling av intermittenta förnybara energikällor. Exemplet Tyskland och grannländernas reaktion visar vad som händer när vi misslyckas med att från första början ta hänsyn till denna princip.

4.1.1 Villkoren för energileverantörerna: Detta innebär att ett sådant komplett system för förnybara energikällor som omfattar hela EU behöver installeras för att undvika att inmatningsbestämmelserna måste ses över (se punkt 3.10.5). Man skulle t.ex. kunna kräva att leverantörer av el från intermittenta förnybara energikällor följer en produktionsplan med en dags framförhållning. Denna uppgift skulle kunna underlättas genom möjliga samverkans effekter med försörjningssystem som baseras på fjärrvärme eller fjärrkyla och med transportsystem.

4.2 I debatten om vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas bör man skilja mellan olika kategorier, tidsramar och åtgärdsområden (även om dessa samverkar), exempelvis följande:

- En trygg energiförsörjning vid alla tidpunkter som absolut krav.
- Nätbegränsningar på både överförings- och distributionsnivå.
- En gemensam EU-politik kontra enskilda länders egna åtgärder.
- En ekonomisk politik med hänsyn till konsekvenserna av högre kostnader, avskrivningsperioder, innovation, investerarförtroende, energikostnader inom tillverkningsindustrin, affärsverksamhet och transporter samt marknadsekonomi kontra planekonomi.

- En socialpolitik med hänsyn till arbetstillfällen (utan kors-subsidiering) och energikostnader för privata konsumenter,

- Tidsramar: Å ena sidan behövs planering fram till 2020–2030, men å andra sidan måste vi tänka längre fram i tiden, efter 2050. Vi behöver tid för många innovationer och införandet av dessa. Förhastade åtgärder kan leda till misstag.

- Utrymmet för att utveckla och testa innovativa synsätt och metoder.

- Ett internationellt perspektiv avseende i) klimatskydd/ökande koldioxidutsläpp och ii) ekonomisk politik, Europas konkurrenskraft och koldioxidläckage.

4.3 Lista över prioriteringar: Vid övervägandet av olika åtgärdsalternativ måste man ägna mer uppmärksamhet åt globala trender och fakta, utarbeta en tydlig prioriteringslista för de huvudsakliga målen och stävja tendensen hos medlemsstaternas regeringar att allt oftare införa icke-harmoniserade bestämmelser (se punkt 4.7). I stället behöver vi bygga upp ett förtroende som frigör den privata sektorns potentiella intresse av att göra investeringar. I följande punkter behandlas några aspekter av detta problem.

4.4 Ett globalt synsätt: Det övergripande målet med EU:s energi- och klimatpolitik bör vara att vidta rätt åtgärder och sända rätt signaler på ett sätt som – trots motgångarna hittills (Köpenhamn, Cancún, Durban och Doha) – i största möjliga mån bidrar till att minimera ökningen av de globala koncentrationerna för koldioxid, stärka Europas ekonomiska konkurrenskraft på världsmarknaderna och göra energin på de europeiska marknaderna så billig som möjligt. Eftersom klimatfrågan är global är det missvisande med ett eurocentriskt synsätt. Att göra anspråk på en ledande roll skulle inte bara kunna leda till investeringar och nya arbetstillfällen utan också kunna försämra vår internationella förhandlingsposition och vår verklighetsuppfattning.

4.5 Öppenhet, det civila samhället och konsumenternas intressen: Om vi vill att det civila samhället ska delta konstruktivt i dessa processer (TEN/503) och om vi vill införa energipolitiska åtgärder som stämmer bättre överens med konsumenternas intressen måste öppenheten öka, och vanliga européer och beslutsfattare måste få bättre kunskaper om kvantitativa fakta och samband. Detta är ofta svårt att åstadkomma på grund av att olika privilegierade intressentgrupper framför ensidiga argument och information som döljer baksidan av argumenten. Kommittén välkomnar rådets slutsatser om förnybar energi av den 3 december 2012 men efterlyser samtidigt en mer ambitiös och öppen informationspolitik.

4.6 Europeisk energidialog: Ett viktigt inslag i den fortsatta processen skulle vara att inleda en offentlig dialog om energi i hela Europa i enlighet med det förslag som nyligen antogs av kommittén (TEN/503) och välkomnades av kommissionen. Det är synnerligen viktigt att allmänheten deltar i, förstår och accepterar de olika förändringar som krävs i vårt energisystem under de kommande årtiondena. I detta avseende är EESK med sina ledamöter och sammansättning, som speglar det europeiska samhället, väl lämpat för att nå ut till medborgare och intressenter i medlemsstaterna och upprätta ett omfattande program med utgångspunkt i deltagandedemokrati och konkret handlande.

4.7 En europeisk energigemenskap: Kommittén bekräftar sitt stöd för en europeisk energigemenskap (CESE 154/2012). Det är bara genom en sådan gemenskap som europeiska ståndpunkter och intressen kan företrädas effektivt gentemot internationella partner, samtidigt som man på bästa sätt tar vara på regionala och klimatmässiga förhållanden. Det är dessutom det enda alternativ som gör det möjligt att samordna och förbättra de nationella bestämmelserna och stödinstrumenten, som ofta motsäger varandra, samt förvalta och genomföra utvecklingen av näten i Europa på bästa möjliga sätt.

4.8 En inre energimarknad: En europeisk energigemenskap innebär att det skapas en fri inre energimarknad (CESE 2527/2012), bl.a. förnybar energi. Med anledning av planerna på en fullständig översyn av energiförsörjningssystemet i enlighet med energifärdplanen för 2050 skulle man på så vis kunna se till att elproduktionen anpassas efter konsumenternas behov och blir så billig som möjligt samt att investeringar görs vid rätt tillfälle, på rätt plats (t.ex. i regioner med rätt klimat) och i de ekonomiskt sett lämpligaste metoderna för elproduktion. Förnybara energikällor måste därför integreras på en europeisk inre energimarknad som fungerar enligt principerna om en fri marknad.

4.8.1 Konkurrenskraftig förnybar energi: För att förnybar energi ska bli konkurrenskraftig på energimarknaden måste priserna på fossila bränslen beräknas med tillräcklig hänsyn till koldioxidutsläppen med hjälp av ett lämpligt och enhetligt pris-sättnings- eller marknadsinstrument. Förnybar energi borde därför på medellång sikt bli konkurrenskraftig. Oreglerade elpriser och lämpliga koldioxidpriser (t.ex. skatter) som incitament för investeringar borde räcka för att åstadkomma detta. Tillsammans med lämpliga avgifter för nätanvändning torde detta vara en nödvändig och tillräcklig förutsättning för att investeringar ska ske i reservkraftverk, lagringsanläggningar och efterfrågestyrning vid rätt tidpunkt, på rätt plats och i rätt omfattning. I en sådan situation skulle man bara behöva subventionera forskning, utveckling och demonstration i samband med ny teknik.

4.9 En försiktig ansats till delade kostnader: Även om vi ännu bara ser början av den förväntade elkostnadsökningen diskuteras och genomförs ibland redan nu åtgärder för undantagsfall. Dels har kommittén föreslagit ⁽¹⁾ att låginkomsttagare bör skyddas mot energifattigdom, dels behöver de flesta energiintensiva industrisektorer skydd mot ökade energikostnader för att inte få försämrad global konkurrenskraft. Om det misslyckas skulle produktionen flyttas utanför Europa till länder med billigare energi. Detta skulle verkligen inte gagna klimatet (koldioxidläckage) (TEN/492).

4.9.1 En av följderna i denna situation är dock att små och medelstora företag samt medelinkomsttagare kommer att bli tvungna att bära de kostnader som besparas vissa särskilda sektorer.

4.10 Att undvika avindustrialisering: En ytterligare avindustrialisering i EU bör undvikas. Avindustrialiseringen skapar för närvarande en illusion av att europeiska ansträngningar för att minska koldioxidutsläppen är framgångsrika. I själva verket pågår en dold form av koldioxidläckage: om produkter som tidigare tillverkades i Europa i stället tillverkas någon annanstans kommer deras koldioxidavtryck att kvarstå eller till och med förvärras.

4.11 Det behövs mer forskning och utveckling i stället för förhastad och överilad storskalig marknads lansering. Det måste finnas en tydlig gränsdragning mellan forskning, utveckling och demonstration å ena sidan, och storskaliga marknads lanseringar och marknadsstöd å andra sidan. Om denna gränsdragning blir otydlig skulle marknaden till och med kunna bli innovationshämmande. Överdrivna subventioner av fotovoltaiskt energi, t.ex. i Tyskland (Fronzel et al., *Economic impacts from the promotion of renewable technologies* [Ekonomiska effekter av främjande av teknik för förnybar energi], Energy Policy, 2010) har inte bidragit till ett konkurrenskraftigt system i EU (Hardo Bruhns och Martin Keilhacker, *Energiewende – wohin führt der Weg* [Energiomläggningen – vart leder den?], Politik und Zeitgeschichte, 2011). Solenergipanelerna har inte blivit billigare på grund av Europa utan på grund av Kina! Vi måste därför inrikta oss på att utveckla alla potentiellt hållbara alternativ för koldioxidsnål energi, särskilt energikällor som kan bidra till basförsörjningen, såsom geotermisk energi och kärnfusion. Man kommer varken i Europa eller i övriga världen att ha löst energiproblemet en gång för alla till 2050!

4.12 Incitament för investering: Med tanke på den pågående krisen och behovet av att utveckla hela försörjningssystemet finns ett överhängande behov av investeringar i ny teknik och infrastruktur. Sådana investeringar stimulerar till optimism och bidrar till nya arbetstillfällen och tillförsikt. Detta gäller även de flesta investeringar i koldioxidsnål teknik, såsom

⁽¹⁾ EUT C 44, 11.2.2011, s. 53–56.

förnybara energikällor, med förbehåll för vissa begränsningar och förhållanden som delvis redan har nämnts i detta yttrande. Framför allt bör åtgärderna inte innehålla krav på en viss teknik, eftersom detta kan leda till att de begränsade resurser som finns även fortsättningsvis avsätts till fel ändamål (se ovan).

4.13 Allmän rekommendation: Den allmänna rekommendationen är därför att se över lagstiftningen och villkoren samt se till att de skapar ett stimulerande klimat för forskning och investeringar, främjar innovation, stöder den inre marknaden och inte äventyrar en trygg energiförsörjning. Subventionerna måste riktas till forskning, utveckling och demonstration av teknik och system. Samtidigt bör de förnybara energikällorna bli konkurrenskraftiga på marknaden enbart med hjälp av kriteriet kostnader för att undvika koldioxidutsläpp (prissättning av koldioxidutsläpp) (CESE 271/2008). Samtidigt bör alla subventioner för förbrukning av fossila bränslen avskaffas.

4.14 Lika villkor för global konkurrens: För att se till att detta tillvägagångssätt bidrar tillräckligt till att lösa de globala klimatproblemen utan att ge den europeiska industrin ytterligare internationella konkurrenss nackdelar, måste länder i övriga delar av världen omedelbart göra liknande ansträngningar eller komma överens om realistiska gemensamma mål för att slå vakt om rättvisa och jämförbara konkurrensvillkor på världsmarknaderna. Trots besvikelserna hittills stöder kommittén EU:s fortsatta ansträngningar för att uppnå detta.

4.15 Europa agerar på egen hand: Om man misslyckas med detta kvarstår frågan hur länge EU har råd att fortsätta på egen hand och sträva efter radikala mål utan att allvarligt försämra sin egen ekonomiska styrka, och på så vis gå miste om just de resurser som man behöver för att förbereda sig på klimatförändringen, som i så fall antagligen skulle vara oundviklig, och alla dess ekonomiska och politiska återverkningar.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om det gemensamma europeiska luftrummet II+ (förberedande yttrande)

(2013/C 198/02)

Föredragande: **Jacek KRAWCZYK**

Den 24 januari 2013 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Det gemensamma europeiska luftrummet II+"

(förberedande yttrande).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 april 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 16–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 188 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Fullbordandet av det gemensamma europeiska luftrummet (SES) ingår i arbetet med att förbättra konkurrenskraften och tillväxten i EU:s ekonomi genom att ytterligare stärka den europeiska inre marknaden. Syftet med SES är att erbjuda EU-medborgarna bättre, effektivare och pålitligare förhållanden vid flygresor.

1.2 Den fortsatta krisen inom EU:s luftfartssektor och i synnerhet inom flygbolagen gör det ännu mer angeläget att genomföra SES. Det är synnerligen viktigt att den europeiska flygledningstjänsten görs så effektiv i fråga om resultat, ekonomi, kvalitet, säkerhet och miljöskydd att den blir jämförbar med bästa praxis på global nivå.

1.3 I linje med de tidigare yttrandena TEN/451 (20 juni 2011) och TEN 354–355 (21 januari 2009) stöder EESK till fullo att man i tid och fullt ut genomför de initiativ som rör SES och Sesar i den omfattning som man ursprungligen enades om år 2004 och 2009. De rättsliga instrument som ställs till kommissionens förfogande genom EU-lagstiftningen är tillräckliga för detta ändamål. På grund av den fortsatta krisen inom EU:s luftfartssektor och i synnerhet inom flygbolagen skulle man kunna fundera över målen för 2025.

1.4 EESK beklagar att de flesta av de medlemsstater som omfattades av resultatmålen har misslyckats med att nå dessa mål utan att detta har fått några faktiska rättsliga följder. EESK beklagar också att det mesta av initiativet om det funktionella luftrumsblocket inte gett resultat och att man inte höll den bindande tidsfristen för SES II som gick ut den 4 december 2012.

1.5 Mot denna bakgrund välkomnar EESK kommissionens planer på att ge SES ny stimulans genom ett nytt initiativ kallat SES II+.

1.6 EESK anser att översynen av den nuvarande rättsliga ramen för SES inte bara borde inriktas på institutionell utveckling och större rättslig klarhet utan även på följande förbättringar:

— Uppifrån-komponenter som komplement till nedifrån-perspektivet.

— Effektivare genomförande av SES fullt ut och i tid med hjälp av påföljder för icke-genomförande.

— Separat tillhandahållande av stödtjänster, så att de utsätts för mer konkurrens och fria marknadskrafter.

— Fastställande av mål som i lika hög grad rör tjänstens kvalitet och större effektivitet.

— Ökat deltagande av luftrumets användare.

1.7 De europeiska flygbolagen befinner sig i en mycket svår ekonomisk situation som redan har lett till att tusentals arbeten gått förlorade. Genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet och en effektivisering av detta är viktigt även för att skydda arbetstillfällena inom denna del av luftfartsvärdekedjan. Den femte pelaren i det gemensamma europeiska luftrummet är ytterst viktig i detta hänseende när det gäller att på ett lämpligt sätt hantera utmaningarna som rör sysselsättning, arbetstagarnas rörlighet, ändringar i personaladministrationen och yrkesutbildning. Den sociala dialogen bör därför stärkas och sträcka sig längre än till enbart flygledningssektorn och vara öppen för deltagande av även andra partner än endast företrädare för leverantörer av flygtrafiktjänster. Den sociala dialogen bör utvidgas så att den också handlar om de sociala konsekvenserna för arbetstagare inom flygledningstjänsten, flygbolag och flygplatser och hur man kan trygga arbetena inom EU:s hela luftfartssektor.

1.8 Medlemsstaterna, inklusive de länder som genomför SES långsamt, bör lägga fram strategier för hur de i framtiden ska utveckla sin lufttransportsektor.

1.9 EESK anser att den höga säkerhetsnivån i EU:s luftfart även i framtiden måste ha högsta prioritet. Det är avgörande att man ser till att de åtgärder som krävs för att uppnå de ekonomiska målen bidrar till att ytterligare förbättra säkerhetsnivån.

2. Inledning

2.1 Fullbordandet av projektet "det gemensamma europeiska luftrummet" ingår i arbetet med att förbättra konkurrenskraften och tillväxten i EU:s ekonomi genom att ytterligare stärka den europeiska inre marknaden. SES syftar till att överlag effektivisera organisationen och förvaltningen av det europeiska luftrummet. I detta ingår att minska kostnaderna, förbättra säkerheten och kapaciteten samt begränsa miljöpåverkan. Syftet med SES är att erbjuda EU-medborgarna bättre, effektivare och pålitligare förhållanden vid flygresor.

2.2 Av Eurocontrols senaste rapporter ("ACE Benchmarking Report 2010", utkast till "ACE Benchmarking Report 2011" och utkast till "PRU Report 2011") framgår att åtskilliga förändringar skedde under 2007–2011. Vid all analys av den sammanlagda variationen när det gäller kostnadseffektivitet bör man därför ta hänsyn till de viktigaste händelserna under perioden.

2.3 Uppsplittringen av Europas luftrum orsakade kostnader på 4 miljarder euro under 2010, vilket innefattar 19,4 miljoner minuters förseningar på grund av flödesplanering (ATFM) av flygsträckorna. Dessutom blev varje flygning i genomsnitt 49 km längre än den egentliga flygleden. På EU-nivå ökade kostnaden per komposit flygtimme något mellan 2006 och 2009 (+1 % per år i reala termer), ökade markant 2010 (+4,6 % i reala termer) för att sedan minska 2011 (-4,3 %) före den första referensperioden för SES II. Kostnaderna för flyglednings-tjänster och kommunikations-, navigations- och övervaknings-tjänster (ATM/CNS) minskade under 2010 med 4,8 % i reala termer, men enhetskostnaderna för förseningar på grund av flödesplanering ökade i gengäld dramatiskt (+77,5 %) för att i stället minska med 42 % år 2011.

2.4 Flygbolagens totala kostnader för flygtrafiktjänster varierade under 2010 kraftigt mellan 849 euro och 179 euro per komposit flygtimme, dvs. med en faktor på mer än fem, och denna variation har särskilt stor betydelse. Även de fem största leverantörerna av flygtrafiktjänster, som alla verkar under likartade ekonomiska och driftsmässiga förhållanden, uppvisade avsevärda skillnader när det gäller enhetskostnaderna som sträckte sig från 720 euro till 466 euro. Denna spridning signalerar tydligt att flygledningstjänsterna inte fungerar optimalt i Europa.

2.5 Resultaten av programmen för SES I och II (som inleddes 2004 respektive 2009) visar att principerna och den allmänna ledningen av initiativet fungerar bra och att man gjort insatser för att optimera reglerna för flygtrafiktjänster, vilket nu börjar ge effekt. Dessa program har emellertid också avslöjat ett antal svagheter, som till stor del beror på att medlemsstaterna inte har redogjort klart och tydligt för sina nuvarande prioriteringar för luftfarten. Dessa prioriteringar sträcker sig från sådana frågor som att skapa mervärde för luftrumets användare till att värna om egna intäkter från luftfart och att använda luftfarten som redskap för att stimulera regional och mikroekonomisk utveckling. Följden är att flygtrafiktjänster i Europa fortfarande tillhandahålls med mycket bristfällig effektivitet och kvalitet, men det saknas också en tydlig förklaring till denna situation. Den befintliga institutionella strukturen är inte optimal eftersom det finns åtskilliga överlappningar och luckor. Dessutom saknas

en gemensam syn bland de olika aktörerna. Den institutionella ramen för det gemensamma europeiska luftrummet behöver därför stärkas.

2.6 Sesar är den tekniska delen av SES. Enligt en undersökning genomförd av det gemensamma Sesar-företaget skulle den makroekonomiska effekten av Sesar ge ytterligare 419 miljarder euro i BNP till Europas ekonomi och omkring 320 000 arbetstillfällen. För att Sesarprogrammet ska kunna fullbordas krävs omfattande investeringar från alla aktörer i luftfartsvärdekedjan, men det är svårt att motivera sådana investeringar såvida de inte ger en rimlig avkastning på grundval av ett synkroniserat utnyttjande av luft- och markenheter, inklusive användare av luftrummet, leverantörer av flygtrafiktjänster och flygplatser. För att man ska kunna genomföra Sesar på ett framgångsrikt sätt behöver den institutionella ramen utvecklas. Samtidigt bör alla samarbetsparter göra gedigna kostnadsnyttoanalyser av alla investeringsprojekt i hela luftfartsvärdekedjan.

2.7 Kommissionen planerar därför att utfärda ett lagstiftningspaket (SES II+) som bygger på de befintliga SES-initiativen och har som mål att ytterligare förbättra kostnadseffektiviteten, kapaciteten, säkerheten och regelverkets kvalitet.

2.8 Enligt informationen från kommissionen kommer initiativet SES II+ att syfta till att

- förbättra flygtrafiktjänsternas låga prestanda genom att ge ny stimulans till det funktionella luftrumsblocket, säkra finansieringen till genomförandet av Sesar, uppdatera avgiftssystemet för flygkontrolltjänster (ATC), modernisera tekniken genom att fullborda Sesar och fastställa effektivare resultatmål,
- förbättra den nuvarande icke-optimala institutionella strukturen genom en rad olika åtgärder, bl.a. att ge kommissionen hela ansvaret för den ekonomiska regleringen samtidigt som Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa) får ansvaret för teknisk reglering och tillsyn, erkänna Eurocontrol som stödorgan för dessa institutioner, modernisera nätförvaltarens ledning och tydliggöra ramarna för SES och Easa genom att få bort överlappningar och i sista hand utveckla en europeisk luftfartsbyrå (EAA) som kan hantera samtliga aspekter av tillsynen av den europeiska luftfartsindustrin, inbegripet tekniska och ekonomiska frågor samt säkerhetsfrågor,
- omarbete de rättsliga instrumenten till en enhetlig rättsakt,
- uppmana medlemsstaterna att anpassa Eurocontrol till den nya institutionella miljön.

3. Allmänna kommentarer

3.1 I linje med de tidigare yttrandena TEN/451 (20.6.2011) och TEN 354–355 (21.1.2009) stöder EESK till fullo att man i tid och fullt ut genomför de initiativ som rör ett

gemensamt europeiskt luftrum och Sesar. Man borde vara mycket mer uppmärksam på frågans brådskande karaktär eftersom den ekonomiska situationen i många europeiska flygbolag för närvarande är mycket dålig.

3.2 Kommittén förväntar sig att SES-paketet genomförs fullt ut, dvs. i den omfattning som man ursprungligen enades om år 2004 och 2009. De rättsliga instrument som ställts till kommissionens förfogande genom EU-lagstiftningen är tillräckliga för detta ändamål.

3.3 EESK välkomnar kommissionens planer på att ytterligare stimulera SES-initiativet. Det är mycket viktigt att alla medlemsstater står fast vid sina tidigare politiska åtaganden om att genomföra SES i tid och fullt ut. Det är också synnerligen viktigt att kommissionens ledarskap och ansvar förblir starkt under hela genomförandeprocessen.

3.4 Med tanke på att man inte kommit så långt med genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet sedan SES I trädde i kraft i april 2004 och SES II i december 2009, anser EESK att översynen av den nuvarande rättsliga ramen för SES inte bara borde inriktas på institutionell utveckling utan även på följande förbättringar:

- Uppifrån-komponenter som komplement till nedifrån-perspektivet.
- En tydlig redogörelse för medlemsstaternas strategier, särskilt de som kan utgöra hinder för genomförandet av SES.
- Säkerställande av att SES genomförs fullt ut och i tid med hjälp av påföljder för icke-genomförande.
- Bindande bestämmelser som innebär att stödtjänster tillhandahålls separat och utsätts för mer konkurrens och fria marknadskrafter.
- Fastställande av mål som i lika hög grad rör tjänstens kvalitet och större effektivitet.
- Ökat deltagande av luftrumets användare.
- Större deltagande av arbetsmarknadsparterna – utöver enbart företrädare för leverantör av flygtrafiktjänst – som en del av en social dialog inom ramen för SES II+.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK beklagar att ett stort antal av de medlemsstater som omfattades av resultatmålen har misslyckats med att nå dessa mål utan att detta har fått några faktiska rättsliga följder. De nationella genomförandeplaner som nyligen utfärdades visar att dessa medlemsstater har urvattnat sina mål ännu mer. För att se till att medlemsstaterna ökar synergieffekterna inom de funktionella luftfartsblocken – och i slutändan även mellan dem –

behövs uppenbarligen långtgående resultatmål kombinerade med en effektiv sanktionsmekanism samt otvetydiga och klara strategier i medlemsstaterna som är förenliga med den harmonisering av lagstiftningen i hela Europa som behövs på detta område. SES bör stimulera till utveckling av den gemensamma EU-lagstiftning som behövs (dvs. civillagstiftning) och en gemensam strategi beträffande den europeiska försvarssektorn.

4.2 EESK anser att man på EU-nivå och inom det funktionella luftrumsblocket bör få större befogenheter för att bidra till en lösning på det nuvarande problemet att medlemsstaterna inriktar sig på att skydda sina egna nationella leverantörer av flygtrafiktjänster eller använder dem som nationalekonomiska redskap i stället för att skapa mervärde för luftrumets användare och kunder/passagerare. Med hjälp av EU-omfattande resultatmål bör man kunna se till att nå högnivåmålen för SES uppfylls till 2020. Dessa mål är att i förhållande till 2005 öka kapaciteten trefaldigt där det behövs, minska flygningarnas miljöpåverkan med 10 %, minska kostnaderna för flygledningstjänster för luftrumets användare med 50 % och nå framsteg med att minska fragmenteringen av nationella luftrum.

4.3 EESK framhåller behovet av att värna om att EU:s kvalitetsgranskningsorgan är ett oberoende organ. Dess verksamhet bör vara åtskild från Eurocontrols verksamhet, och organet bör göras till ett fullvärdigt EU-organ under kommissionens ansvar. EU bör också ge kvalitetsgranskningsorganet en mer framträdande roll i arbetet med att fastställa EU-omfattande resultatmål och nationella genomförandeplaner. Överrepresentationen av leverantörerna av flygtrafiktjänster bör inte fortsätta.

4.4 EESK anser att påföljder och incitament bör fastställas på EU-nivå för att förhindra avvikelser från resultatmålen och för att inte nationella intressen ska inverka på målen. I synnerhet bör man eftersträva att koppla avkastningen på investeringar från leverantörerna av flygtrafiktjänster och aktiekapitalet till uppnådda mål i det resultatbaserade systemet.

4.5 EESK beklagar att det mesta av initiativet om det funktionella luftrumsblocket inte gett resultat och att man inte höll den rättsliga tidsfristen för SES II som gick ut den 4 december 2012. Initiativ som rör det funktionella luftrumsblocket bör ges ny stimulans genom ökad uppifrånstyrning på EU-nivå. Med ett uppifrånperspektiv borde det funktionella luftrumsblocket ge verkliga fördelar i stället för att som nu bara leda till åtgärder för syns skull. I detta sammanhang bör nätförvaltaren för SES få behörighet att föreslå och genomföra särskilda projekt för att inom tydliga tidsfrister förbättra förvaltningen av de funktionella luftrumsblocken, luftrummet, de tekniska resurserna och personalresurserna. Påföljder bör fastställas i de fall projekten inte genomförs. Nätförvaltaren och de av luftrumets användare som är intresserade bör också få observatörsstatus i det funktionella luftrumsblockets huvudsakliga organ.

4.6 Medlemsstaternas bidrag till EU-kommittén för det gemensamma europeiska luftrummet har styrts av nationella intressen snarare än av EU:s mål. Denna kommittés senaste beslut om verksamhetsstyrning och avgifter 2015–2019 utgör ännu ett bakslag för genomförandet av SES. EESK föreslår att både luftrumets användare och leverantörer av flygtrafiktjänster bör få observatörsstatus och initiativrätt i all verksamhet inom denna kommitté.

4.7 EESK välkomnar återigen kommissionens avsikt att på nytt överväga att låta tjänster tillhörande flygledningstjänsten tillhandahållas separat i syfte att förbättra kundfokus och effektivitet. Denna uppdelning bör snabbas på med hjälp av EU-bestämmelser. EESK beklagar i detta sammanhang att kommissionen inte höll tidsfristen som gick ut den 4 december 2012 då den borde ha utarbetat och lagt fram en undersökning inför parlamentet och rådet, där man utvärderar de rättsliga, säkerhetsrelaterade, industriella, ekonomiska och sociala effekterna av att tillämpa marknadsprinciperna vid tillhandahållande av kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster samt aeronautiska informationstjänster med hänsyn till utvecklingen i de funktionella luftrumsblocken och i den teknik som finns.

4.8 EESK anser att man i lagstiftningen om SES II+ bör ta upp att kärnverksamheten hos leverantörer av lufttrafiktjänster ska separeras från stödtjänster såsom kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, meteorologiska tjänster och utbildning och att dessa stödtjänster ska konkurrensutsättas. Det skulle kunna ge ökad effektivitet, högre kvalitet och minskade kostnader överlag. EESK noterar att vikten av fortsatt liberalisering av stödtjänster också betonades i konsekvensbedömningen av lagstiftningen om SES II+ och vid högnivåmötet om SES i Limassol. Den befintliga lagstiftningen tillåter visserligen konkurrensutsättning på nationell nivå, men medlemsstaterna är fortfarande ganska tveksamma till att använda denna metod för att förbättra resultaten. Tillhandahållandet av kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster samt meteorologiska informationstjänster bör om möjligt alltid konkurrensutsättas och vara föremål för anbudsförfaranden. Dessutom bör konkurrensutsättning och utnämningssystem inte tillämpas på samma marknad, eftersom det senare då tar överhanden. Alla lokala och ansenliga korssubventioner bör förbjudas.

4.9 Eurocontrols nya koncept med centraliserade tjänster bör övervägas noga, förutsatt att dessa tjänster grundar sig på rimliga fallstudier som har godkänts av de operativa intressenterna (flygbolag, leverantörer av flygtrafiktjänster och flygplatser) och på öppna anbudsförfaranden där de företag som har de bästa anbudan får tidsbegränsade kontrakt.

4.10 EESK betonar att man skulle kunna minska spridningen av anläggningar för flygtrafiktjänster genom att använda kon-

solideringscentrum. Konceptet med ett så kallat virtuellt centrum skulle kunna bli en bra utgångspunkt. Detta synsätt gör det möjligt att driva flygtrafikledningsenheter från olika platser med fullt standardiserade men ändå anpassningsbara metoder för drift, förfaranden och utrustning på ett sådant sätt att luftrumets användare uppfattar dem som ett enda system. Denna effekt märks också tydligt i den befintliga uppsättningen SES-program, t.ex. Sera och Sesar. Dessa system ger fullständig teknisk och driftsmässig kompatibilitet för de leverantörer av flygtrafiktjänster som deltar och gör det i gengäld möjligt för sektorer som tillhör en viss enhet att tillfälligt ingå i en annan enhets operativa ansvarsområde. På detta sätt skulle man alltså omedelbart kunna optimera användningen av kontrollcentrum och ständigt kunna garantera bästa möjliga prestanda.

4.11 EESK anser därför att lagstiftningen om SES II+ bör ge en lämplig lagstiftningsram för att leda och styra införandet av standardiseringsåtgärder på ett enhetligt och sammanhängande sätt. Ett gemensamt ledningsorgan borde inrättas inom de funktionella luftrumsblocken för att säkerställa en enhetlig och samordnad utveckling. Standardiseringsåtgärder är ett realistiskt och effektivt sätt att uppnå de EU-omfattande resultatmålen.

4.12 EESK välkomnar kommissionens planer på att utöka nätförvaltarens uppgifter och behörighet inom SES. I detta sammanhang är det mycket viktigt att låta luftrumets användare medverka till de strategiska beslut som påverkar nätprestandan och att leverantörerna av flygtrafiktjänster får delta i beslutsfattandet om lokal prestanda.

4.13 EESK noterar att kommissionen avser att utöka ansvarsområdet för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa), så att den har hand om all teknisk reglering och tillsyn, även på icke-säkerhetsrelaterade områden. EESK håller med om att detta kan vara rätt väg att gå men uttrycker samtidigt oro för att Easa – även med stöd av konceptet med riskbaserade prioriteringar – ska bli överbelastat med nya uppgifter, vilket riskerar att skapa fler problem än fördelar och dra Easas uppmärksamhet bort från kärnverksamheten som handlar om säkerhet. EESK anser därför att det inte är läge att prioritera en utökning av Easas ansvarsområde just nu. I stället skulle man kunna se till att få bort eventuella överlappningar mellan ramarna för Easa och SES genom att på lämpligt sätt samordna berörd verksamhet inom Easa, Eurocontrol och kommissionen utan att nödvändigtvis ändra den institutionella strukturen.

4.14 Eurocontrols roll i det operativa genomförandet av SES är mycket viktig. För att säkerställa att de centraliserade tjänsterna – bl.a. de som nätförvaltaren tillhandahåller – fungerar effektivt i framtiden krävs det en översyn av den nuvarande Eurocontrolkonventionen.

4.15 När det gäller Sesar framhåller EESK vikten av att säkra tillräcklig offentlig finansiering för att stödja det synkroniserade genomförandet av mark- och luftenheter. Dessutom bör de operativa investeringarna (lufttrummetts användare, leverantörer av flygtrafiktjänster och flygplatser) få en framträdande roll i ledningen av genomförandet av Sesar när man fattar beslut om prioriteringarna på affärsmässig grund. EESK betonar vikten av att Sesar genomförs som ett av EU:s nyckelprojekt för infrastruktur. Kommittén är mycket oroad över eventuella nedskärningar i budgeten för fonden för ett sammanlänkat Europa som kan påverka möjligheten att fortsätta med genomförandet. Det är också synnerligen viktigt att utarbeta tänkbara framtida finansieringsmodeller för militär användning av Sesar.

4.16 EESK stöder inte kommissionens förslag om att införa prisstyrning på sträckor med mycket trafik. Detta skulle i praktiken inte ge någon bättre användning av lufttrumskapaciteten. För det första skulle det kunna tvinga flygbolagen att flyga längre sträckor, vilket även står i strid med EU:s målsättning att minska utsläppen som ett led i kampen mot klimatförändringen. För det andra skulle ett sådant system vara orättvist, eftersom flygbolagen redan betalar för trafikstockningen genom de indirekta kostnaderna för förseningar. En sådan metod skulle innebära en helt oacceptabel dubbel sanktion, särskilt med tanke på att flygbolagen har undervägsavgifter för att finansiera infrastrukturförbättringar som i slutändan borde minska trafikstockningarna.

4.17 EESK anser i stället att prisstyrning bör användas i syfte att få flygbolagen att köpa den utrustning som behövs för att förbättra prestandan som helhet i systemet för flygledningstjänster. Det skulle kunna ske med hjälp av offentliga medel som sänker användaravgifterna för sådana flygbolag som investerar tidigt i Sesar-tekniken. Samma strategi skulle kunna åtföljas av fler åtgärder som t.ex. följer principen om att bästa utrustning ger bäst tillgång (*best equipped – best served*) – ett synsätt som EESK helt och hållet stöder.

5. Den sociala dialogen

5.1 De europeiska flygbolagen befinner sig i en mycket svår ekonomisk situation som redan har lett till att tusentals arbeten gått förlorade. Genomförandet av det gemensamma europeiska lufttrummet och en effektivisering av detta är viktigt även för att skydda arbetstillfällena inom denna del av luftfartsvärdekedjan. Den femte pelaren i det gemensamma europeiska lufttrummet är ytterst viktig i detta hänseende när det gäller att på ett lämpligt sätt hantera utmaningarna som rör sysselsättning, arbetstagarnas rörlighet, ändringar i personaladministrationen och yrkesutbildning. Den sociala dialogen bör därför stärkas och sträcka sig längre än till enbart flygledningssektorn och vara öppen för deltagande av även andra partner än endast företrädare för leverantörer av flygtrafiktjänster. Den sociala dialogen bör utvidgas så att den också handlar om de sociala konsekvenserna för arbetstagare inom flygledningstjänsten, flygbolag och flygplatser och hur man kan trygga arbetena inom EU:s hela luftfartssektor.

5.2 Kommittén är övertygad om att en pågående effektiv social dialog är ett mycket viktigt hjälpmedel vid övergången. Om personalen inte är helt engagerad i denna övergång ökar risken avsevärt för att den ska misslyckas. Den nya teknik och de nya driftskoncept som utvecklats inom Sesar kommer i synnerhet att förändra flygledarnas traditionella roll, så att de fungerar mer som flygledningsansvariga.

5.3 Det är viktigt att man i en social dialog inom ramen för SES tar hänsyn till synpunkterna från samtliga parter som deltar i genomförandet. Den dominerande ställning som företrädarna för leverantörerna av flygtrafiktjänster för närvarande har är därför inte motiverad och riskerar att ytterligare diskriminera andra viktiga aktörer inom denna sektor.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Tekniska textilier – en drivkraft för tillväxt" (yttrande på eget initiativ)

(2013/C 198/03)

Föredragande: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Medföredragande: **Ingeborg NIESTROY**

Den 12 juli 2012 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Tekniska textilier – en drivkraft för tillväxt"

(yttrande på eget initiativ).

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 mars 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april 2013) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 172 röster för och 6 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den tekniska textilsektorn, som haft en positiv ekonomisk och sysselsättningsmässig utveckling i EU, är ett exempel på en traditionell sektor som har haft förmåga att förnya sig själv i form av en ny affärsmodell som är anpassad till den nya industriella revolutionens behov (smartare, hållbarare och mer inkluderande).

1.2 Textilmaterial och textilteknik är viktiga innovationer som skulle kunna bidra till att hantera ett mycket stort antal samhällsutmaningar. Tekniska textilier spelar en nyckelroll inom andra industrisektorer genom att de erbjuder

- alternativa material: lätta, flexibla, mjuka, (multi)funktionella och slitstarka,
- ny teknik: flexibel, kontinuerlig och mångsidig,
- funktionella komponenter: pålitliga, multifunktionella, kostnadseffektiva och användarvänliga delar av större tekniska system och lösningar.

1.3 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill fästa Europeiska kommissionens och Europaparlamentets uppmärksamhet på de viktigaste framgångsfaktorer som behöver främjas för att gynna tillväxten inom denna lovande sektor. Det handlar om att

- vidta enkla och effektiva åtgärder på nationell nivå och EU-nivå som syftar till att främja och finansiera tekniska och icke-tekniska innovationer,
- stödja alla insatser som krävs för att ge arbetstagarna möjlighet att uppgradera sina kvalifikationer och anpassa sina färdigheter till de växande marknaderna (sjukvård, byggindustri, transport, kosmetika osv.),
- se till att textil omfattas av de relevanta EU-programmen för forskning och utveckling, i syfte att främja en utveckling

mot att traditionella material som stål och cement ersätts av mer hållbara textilmaterial och för att stärka forskningen om återvinning av dessa material och om deras användning inom "koldioxidekonomin" (koldioxid som en resurs), som är ett område under utveckling,

- ta hänsyn till hur ökade energikostnader skulle påverka energiintensiva företag i EU, exempelvis de som tillverkar icke-vävd material och kompositmaterial,
- stödja branschen vid genomförandet av livscykelanalyser i syfte att demonstrera produkternas miljöhållbarhet.

2. Sektorn för tekniska textilier i EU

2.1 Definition av sektorn och de viktigaste marknaderna

2.1.1 Tekniska textilier definieras som textilfiber, textilmaterial och stödmaterial som uppfyller tekniska snarare än estetiska kriterier, även om båda typerna av kriterier är viktiga när det gäller vissa marknader, t.ex. arbetskläder eller idrottsutrustning.

Tekniska textilier uppvisar egenskaper som motsvarar en lång rad specifika krav: De är lätta, motståndskraftiga, förstärkande, filterande, brandhämmande, ledande, isolerande, flexibla, absorberande osv.

Tack vare egenskaperna hos fibrerna (polyester, polypropen, viskos, bomull, kol, glas, aramid osv.) och valet av lämpligast teknik för tillverkning (spinning, vävning, flätning, stickning, icke-vävning osv.) och ytbehandling (färgning, tryckning, bestrykning, laminering osv.) kan tillverkarna av tekniska textilier erbjuda textillösningar med de mekaniska, kommunikativa och skyddande egenskaper som motsvarar slutanvändarnas specifika behov.

Definitionen baseras alltså inte på de råvaror, fibrer eller tekniker som används, utan på användningsområdet för slutprodukten.

Messe Frankfurt, som med "Techtextil" är världsledande när det gäller tekniska textilmässor, har fastställt 12 huvudmarknader ⁽¹⁾:

Tekniska textilier utgör i själva verket en del av ett bredare område som David Rigby Associates kallar "utveckling av flexibla material" ⁽²⁾, vilket omfattar skum, folier, pulver, harts och plast. De är också viktiga beståndsdelar i kompositer, som kan definieras som en kombination av två eller flera material som skiljer sig åt i form och sammansättning, i allmänhet med en matris som kan bestå av fibrer, och en förstärkning som är starkare än matrisen.

2.2 Fakta och siffror

2.2.1 EU:s textil- och beklädnadsindustri

Enligt Euratex senaste beräkningar omsatte EU:s textil- och beklädnadsindustri 171,2 miljarder euro under 2011, med nästan 187 000 företag som sysselsätter över 1,8 miljoner människor. Företagen är relativt små (textil: 13, beklädnad: 9, totalt: 10), vilket förklarar varför de huvudsakligen bedriver verksamhet på den inre marknaden, medan deras export utanför EU uppgick till 38,7 miljarder euro eller 22,6 % av den totala försäljningen.

2011	Hushållens konsumtion (i miljarder euro)	Omsättning (i miljarder euro)	Företag (i tusental)	Anställda (i tusental)	Import från tredjeländer (i miljarder euro)	Export till tredjeländer (i miljarder euro)	Handelsbalans (i miljarder euro)
Beklädnad	304,0	77,5	131,4	1 117,9	67,7	18,4	– 49,32
Textil	166,5	93,9	55,5	716,4	25,4	20,3	– 5,06
TOTALT	470,5	171,4	186,9	1 834,3	93,1	38,7	– 54,37

Källa: Euratex reviderade data utifrån medlemsdata samt Eurostat – 2011

2.2.2 Industrin för tekniska textilier i EU

I sina tidigare yttranden om textilbranschen har EESK påpekat att tekniska textilier är ett av de mest lovande verksamhetsområdena för europeiska textilföretag, särskilt små och medelstora företag. EU-industrin spelar redan i dag en ledande roll när det gäller att utveckla tekniska textilier ⁽³⁾. Tack vare den stora innovationskapaciteten har denna bransch potential att skapa direkta och indirekta arbetstillfällen och tillväxt i EU.

2.2.2.1 En delsektor inom textilindustrin

Den tekniska textilindustrin står, enligt Euratex, för omkring 30 % av den totala omsättningen i textildelen (exklusive beklädnad), dvs. 30 miljarder euro (i vissa medlemsstaterna har den en ännu större marknadsandel, t.ex. i Tyskland: 50 %, Österrike: 45 % och Frankrike: 40 %), 15 000 företag och 300 000 anställda. Vissa bedömare anser att andra delar av EU:s industri bör räknas med: en del av textilmaskinindustrin och "textildelen" av andra sektors tillverkning, exempelvis när det gäller däck eller användning av geotextilier i vägar och byggnader. EU:s tekniska textilindustri kan därför sammantaget vara ännu större (upp till 50 miljarder euro).

⁽¹⁾ 1. Agrotexilier (agrotech): jordbruk, skogsbruk och fiske. 2. Byggtexilier (buildtech): bygg- och anläggningssektorn. 3. Klädtextil (clothtech): funktionella komponenter i skor och kläder. 4. Geotextil (geotech): geotextilier och väg- och anläggningsarbeten. 5. Hemtextilier (homotech): möbelkomponenter, golvbeläggningar. 6. Industriella textilier (indutech): filtrering och andra produkter som används inom industrin. 7. Medicinska textilier (medtech): hygienprodukter och medicinska produkter. 8. Transporttextilier (mobitech): transportkonstruktion samt utrustning och inredning för fordon. 9. Miljötextil (oekotech): miljöskydd. 10. Förpackningstextilier (packtech): förpackning och lagring. 11. Skyddstextilier (protech): person- och egendomsskydd. 12. Sporttextilier (sporttech): Sport och fritid.

⁽²⁾ *Technical Textiles and Nonwovens: World Market Forecasts to 2010*, David Rigby Associates, tillgänglig på: <http://www.fibre2fashion.com/industry-article/pdffiles/Technical-Textiles-and-Nonwovens.pdf>.

⁽³⁾ — Kompletteringsyttrande om meddelandet om *Framtiden för textil- och konfektionssektorn i den utvidgade Europeiska unionen* (CCMI/009), antaget den 7 juni 2004, föredragande: Michel Nollet.

— Yttrande om meddelandet om *Framtiden för textil- och konfektionssektorn i den utvidgade Europeiska unionen* (INT/220), antaget den 1 juli 2004, föredragande: Antonello Pezzini.

— CCMI:s informationsrapport om *Den europeiska textil- och skoindustrins utveckling* (CCMI/041), antagen den 4 februari 2008, föredragande: Claudio Cappellini.

— Yttrande om *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om benämningar på textilier och märkning av textilprodukter* (INT/477), antaget den 16 december 2009, föredragande: Claudio Cappellini.

2.2.2.2 EU och den globala fiberförbrukningen

Globalt sett kan utvecklingen av den tekniska textilproduktionen illustreras av fiberförbrukningen. Vid tillverkningen av tekniska textilier förbrukades 22 miljarder ton fibrer 2010, vilket motsvarar 27,5 % av den sammanlagda förbrukningen på 80 miljarder ton för all textil- och beklädningsstillverkning. Europa står för omkring 15 % av den globala förbrukningen av tekniska textilier enligt CIRFS (den europeiska sammanlutningen för konstfibrer).

	Fiberförbrukning (i tusentals ton)
EU	3 437
Nord-, Mellan- och Sydamerika	4 111
Kina	7 100
Indien	4 020
Övriga världen	3 812
Globalt	21 880

Källor: CIRFS, Edana, JEC

Sett till värdet är EU:s marknadsandel ännu större: Den varierar från 20 % till 33 % av de viktigaste delsektorerna inom den globala marknaden för tekniska textilier på 230 miljarder USD, inklusive icke-vädda material och kompositmaterial.

DEN GLOBALA MARKNADSSTRUKTUREN FÖR TEKNISKA TEXTILIER – 2011

2011	Mt	Miljarder USD	EU:s andel	Tillväxttakt
Tekniska textilier	25,0	133	20 %	+3,0 %
Icke-vädda material	7,6	26	25 %	+6,9 %
Kompositer	8,0	94	33 %	+6,0 %
Totalt	40,6	253		

Källor: INDA, Freedonia Group, IFAI, JEC

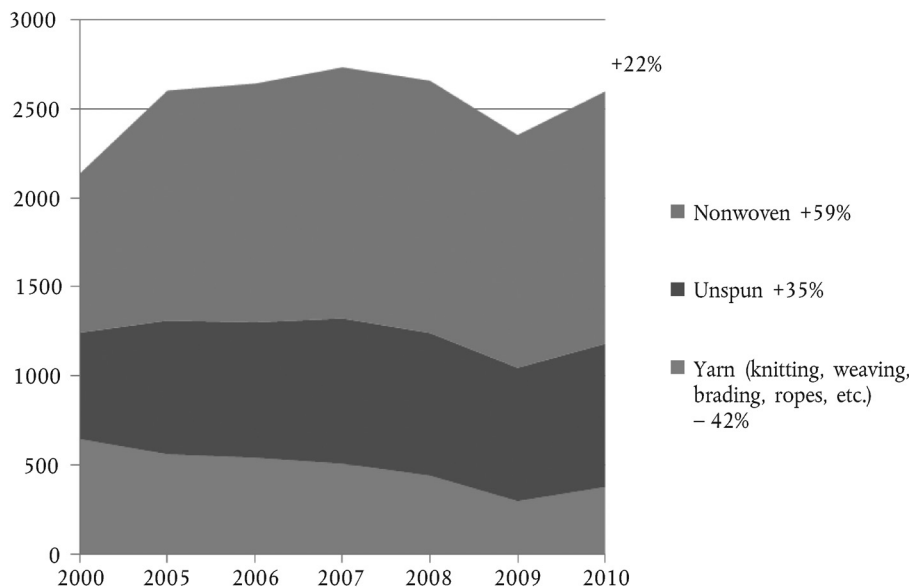
2.2.2.3 Export av tekniska textilier från EU-27 till övriga världen 2011

De fem största exportörerna av tekniska textilier (Tyskland, Italien, Frankrike, Storbritannien och Belgien) står för 60 % av medlemsstaternas totala export till övriga världen. Dessutom utgör tekniska textilier den största delen av textilexporten (om man bortser från klädexporten) i Finland, Danmark, Sverige, Tjeckien och Ungern (se bilaga 1: Tekniska textilers andel av textilexporten till övriga världen per medlemsstat år 2011).

2.2.3 Den senaste utvecklingen inom EU:s tekniska textilindustri

2.2.3.1 Tillväxt inom sektorn för icke-vädda textilier och kompositer

Under det senaste årtiondet har sektorn haft en tillväxt på 22 %, vilket framgår av nedanstående diagram som visar utvecklingen av fiberförbrukningen per användningsområde (med undantag för glasfiber).



Källa: CIRFS

Den tekniska textilsektorn genomgår en betydande industriell omvandling, där nya användningsområden blir allt viktigare (sjukvård, sport och fritid, flygteknik, miljö) och där en radikal omställning från traditionella tekniker (stickning, vävning, flätning etc.) till nyare tekniker (t.ex. kompositers och icke-vävda textilier) håller på att ske.

Tillväxten i Europa drivs främst av två tekniker:

- Icke-vävda material, med en tillväxttakt på 60 % under det senaste årtiondet.
- Kompositers, med en tillväxttakt på 75 % under det senaste årtiondet.

2.2.3.2 En nyckelposition på tre marknader

"De tre viktigaste tillämpningsområdena i Europa står också för över 50 % av den totala förbrukningen, men i detta fall handlade det om transporttextilier, hemtextilier och industriella textilier." (David Rigby Associates ⁽⁴⁾).

2.2.3.3 Europa-Medelhavspartnerskapet

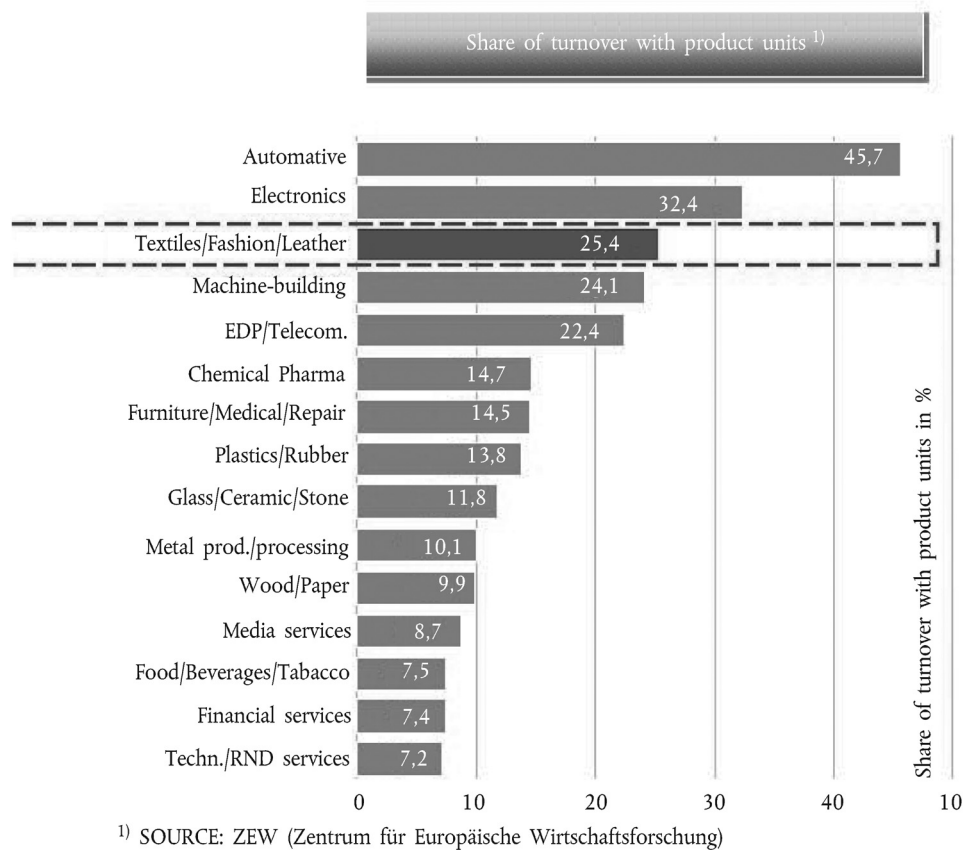
EU:s textil- och beklädnadsindustri har upprättat ett framgångsrikt industripartnerskap med Euromedländer som Marocko, Tunisien och Egypten inom modebranschen. Därmed kommer det i framtiden att vara möjligt att främja EU-investeringar på vissa marknader för tekniska textilier som är mognare, har ett lägre teknikinnehåll och är känsligare för prispresen från Asien.

I detta sammanhang bör situationen i Turkiet betraktas separat. Turkiet är en viktig aktör i Euromeds modesamarbete och har en betydande integrerad textilindustri, som omfattar allt från råvaror (bomull eller syntetiska fibrer) till kläder och hemtextil. Allt fler turkiska företag bedriver verksamhet på de tekniska marknaderna (10–15 %), och den inhemska konsumtionen är dynamisk.

2.2.3.4 En sektor med stor innovationskapacitet

Ny forskning från Tyskland bekräftar att tekniska textilföretag inom denna sektorsövergripande bransch och materialleverantörer till flera industrisektorer har en hög innovationskapacitet. Mer än 25 % av deras omsättning kommer från nya innovativa produkter, vilket ger dem en tredjeplats efter bil- och elektronikindustrin. (Källa: Presentation från Klaus Huneke vid det första Euratex-konventet i Istanbul).

⁽⁴⁾ Se fotnot 1.



2.3 En swot-analys (styrkor, svagheter, möjligheter och hot)

2.3.1 Styrkor och möjligheter

2.3.1.1 Styrkor

- En ökande FoU- och innovationsnivå inom företagen, oavsett storlek.
- Effektiva kollektiva verktyg för att stödja innovation på nationell nivå (textilkuster, forsknings- och utvecklingscentrum osv.), särskilt i Tyskland, Frankrike, Belgien, Italien, Spanien, Nederländerna och Polen.
- Effektiva kollektiva verktyg på EU-nivå: teknikplattformen för textil- och beklädnadssektorn med många samarbetsprojekt som har lett till en korsbefruktnings mellan konsumentmarknader, textilföretag och forskare, liksom ett europeiskt nätverk som omfattar de viktigaste instituten för tekniska textilier (Textranet), universitetsnätverk (Autex) och nätverk som omfattar de viktigaste innovativa textilregionerna.
- Ledande EU-företag på växande marknader (t.ex. Freudenberg och Fiberweb när det gäller icke-vävd material).
- EU är marknadsledande när det gäller tillverkning av textilmaskiner, med 75 % av den globala marknaden.
- Det stora antalet tillämpningsområden när det gäller slutprodukterna, vilket är en tillgång under perioder med låg tillväxt.

— Ett starkt stöd för personlig skyddsutrustning, som Europeiska kommissionen anser vara en av de sex ledande marknaderna.

— Generellt sett bättre ekonomiska nyckeltal än andra textil- och beklädnadsföretag (t.ex. större mervärde per anställd, högre kassaflöde och större marginaler).

— Kontroll av den ledande globala handelsmässan (Techtextil).

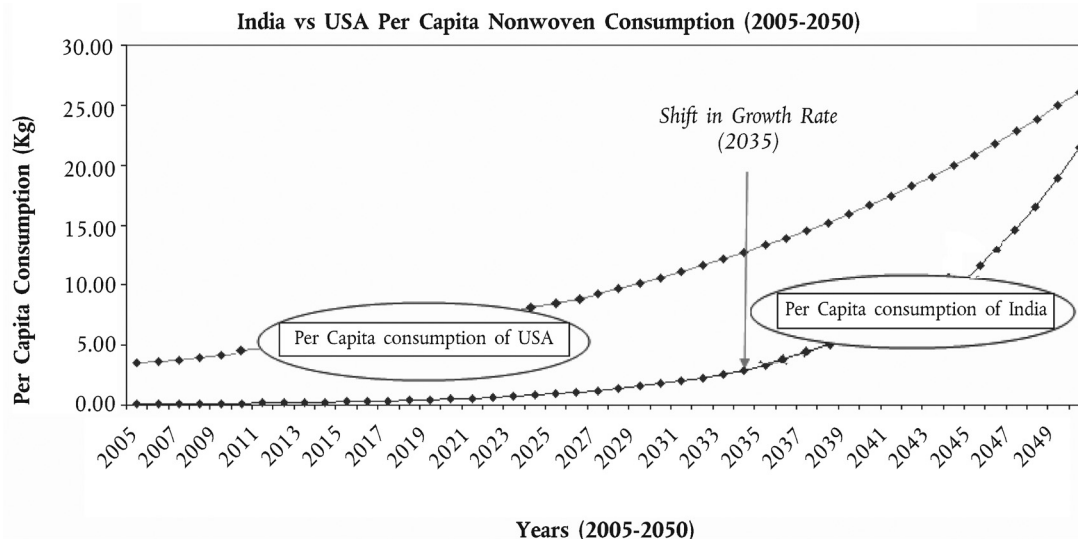
2.3.1.2 Möjligheter

— Ett allt större behov av textillösningar hos slutanvändarna: komfort- och övervakningslösningar för en aktiv livsstil, minskning av koldioxidutsläppen från transporter (genom lägre vikt) och byggnader (genom värmeisolering), förbättring av medicinsk teknik (förebyggande av vårdrelaterade infektioner, implantat, hälsoövervakning) m.m.

— Nära samarbete mellan producenter och konsumenter i syfte att tillmötesgå mycket specifika behov (skräddarsydda lösningar) och efterfrågestyrd innovation.

— Ett allt större behov av att förbättra möjligheterna till återvinning, genom att exempelvis ersätta skum med icke-vävd textilier, kompositer och filter för luftrening inne i fordon.

— Snabb ökning av förbrukningen av tekniska textilier per invånare globalt sett, särskilt i Kina, Indien och Brasilien.



Källa: Texas Tech University: "India Rising: Opportunities in Nonwovens and Technical Textiles", Seshadri Ramkumar och Appachi Arunachalam, Nonwoven and Advanced Materials Laboratory, Texas Tech University, Lubbock, Texas.

2.3.2 Svagheter och hot

2.3.2.1 Svagheter

- Små och medelstora företag med begränsad investeringskapacitet.
- Sämre lån- och kreditmöjligheter.
- Textilindustrins låga attraktionskraft för nytexaminerade unga människor.
- Minskad produktion av natur- och konstfibrer i EU, vilket leder till svårigheter i samband med innovation på grund av det begränsade antalet tillgängliga fibertyper och en ökad risk för importberoende.
- I dagsläget är möjligheterna att återvinna tekniska textilier små jämfört med traditionella material.
- En mycket energiintensiv industri.
- Specialisering på mogna marknader som transporttextilier (där EU:s biltillverkningsindustri är i kris) eller hemtextilier, särskilt mattor, möbelyg och madrasser.

2.3.2.2 Hot

- Brist på råvaror och ökande priser (huvudsakligen syntetiska, regenererade eller oorganiska fibrer, polymerer, spunnet garn och filamentgarn).

- Ökade energikostnader (gas och elektricitet) i EU, som skulle kunna leda till omlokaliseringar av tillverkningsanläggningar till USA eller Asien för de mer energiintensiva producenterna (konstfibrer, icke-vävd material, färgning, ytbehandling etc.).
- Ökande konkurrens från tillväxtekonomi och allt större hinder för marknadstillträde i dessa länder. Asien var redan 2010 den största tillverkningsregionen räknat i ton efter att produktionsvärdet ökat 2,6 gånger.
- Ökad prispress, särskilt på mogna marknader.
- Ökande risk för varumärkesförfalskningar och kopior.

3. Denna dynamiska sektors bidrag till utmaningarna i Europa 2020-strategin

3.1 Smart tillväxt

Smart tillväxt kommer att bygga på ett mer innovativt näringsliv i EU med en effektivare användning av energi, nya material, stöd från informations- och kommunikationsteknik (IKT) och konkurrenskraft från företagens, inklusive de små och medelstora företagens, sida.

Den tekniska textilsektorn kan bidra proportionellt till denna smarta tillväxt på olika sätt:

- Främjande av bästa praxis för tekniköverföring från en sektor till en annan (korsbefruktnings).
- Insatser för att öka produktionens energieffektivitet.

- Förmåga att kombinera teknisk och icke-teknisk innovation: en ryggörcel bör vara både effektiv och attraktivt utformad för patienten.
- Förmåga att främja kreativitet vid utformning och användning av produkter/material samt i slutet av deras livscykel.
- Erfarenhet av att höja de anställdas kompetens för att erövra nya marknader.
- Spridning av IKT i vardagslivet tack vare smarta textilier som kommunicerar med omgivningen: "smarta kläder" för äldre som övervakar och skickar viktiga fysiologiska uppgifter till sjukhus kommer t.ex. att hjälpa äldre att fortsätta att bo hemma.

3.2 Tillväxt för alla

Den tekniska textilsektorn i EU har den senaste tiden uppvisat en positiv tendens i fråga om skapande av sysselsättning i många medlemsstater, och det finns redan vissa fall av arbetskrafts- och kompetensbrist som bör åtgärdas.

Genom tillväxt för alla i EU upprätthålls och utvecklas vår sociala modell, som bygger på hög levnadsstandard, en tradition av social trygghet och en stark tradition av social dialog. Utsatta branscher, regioner och människor bör ägnas särskild uppmärksamhet i EU:s politik och på nationell nivå i syfte att säkerställa att ekonomisk tillväxt, tekniska framsteg och innovation kommer dem till godo i vardagslivet.

Den tekniska textilsektorn kan utifrån sin storlek bidra på olika sätt till denna tillväxt för alla:

- Förmågan att släppa ut lämpliga och innovativa varor och tjänster för människor med funktionsnedsättning, sjuka och äldre på marknaden: skräddarsydda kläder, kläder som skyddar mot fall, särskild utrustning för idrott och fritid.
- Förmågan att tack vare kundanpassning ge svar på demografiska och sociala utmaningar som skapar ökad efterfrågan på mer sofistikerade och personanpassade produkter och tjänster (se några projekt på Prosumer.net – *European Consumer Goods Research Initiative*).

3.3 Hållbar tillväxt

Hållbar tillväxt i EU innebär en energi- och resurseffektiv ekonomi som kan fullgöra sina åtaganden i kampen mot klimatförändringarna och den kommande resursknappheten. Det förstnämnda kallas vanligen en "koldioxidsnål ekonomi", vilket avser minskade koldioxidutsläpp. Sektorn för tekniska textilier visar dock på ett första exempel på en möjlig övergång till en ekonomi med kol som en tillgång.

Sektorn för tekniska textilier kan bidra proportionellt till hållbar tillväxt på tre viktiga sätt:

- Genom att minska koldioxidutsläppen tack vare lättare material för transport (kompositmaterial för luftfart och kolfibrer för bilar).

- Genom att erbjuda konkreta textillösningar, t.ex. inom filtrering, förstärkning och isolering för att förbättra energieffektiviteten i bostads- och byggsektorerna.

- Genom att återvinna PET från plastflaskor för att framställa polyester.

För en potentiell marknadsföring av tekniska textilier som hållbara bör företagen i EU uppmuntras att

- beakta ekodesign när de utformar produkter och produktionsätt,
- genomföra livscykelanalyser (LCA) för sina produkter, som kommer att spela en allt viktigare roll i framtiden eftersom traditionella material såsom metaller hittills ofta har varit billigare att återvinna.

I fråga om kolfibrer finns fortfarande tre viktiga utmaningar att ta itu med:

- Den första är att i EU utveckla en återvinningsbar kolfiber som bygger på naturfibrer innan oljans tidsålder tar slut ⁽⁵⁾.
- Den andra är att utveckla metoder för återvinning som möjliggör fullständig återvinning av textilier som består av blandtyger (80–90 %).
- Den tredje, mer ambitiös, är att stödja industrin och vetenskapssamfundet i utvecklingen av lämpliga processer för användning av kol från koldioxid som en tillgång, t.ex. genom omvandling med hjälp av påskyndad fotosyntes eller andra metoder. Det bedrivs redan forskning i samband med andra tillämpningar, men den bör intensifieras (med sikte på en "koldioxidekonomi" ⁽⁶⁾).

[Se bilaga 2 för en kvalitativ jämförelse av miljöpåverkan av traditionella material i förhållande till tekniska textilier med tre exempel.]

4. De viktigaste faktorerna för framgång som måste uppmuntras på EU-nivå

4.1 Utveckling och överföring av kompetens och kunskap

4.1.1 Utbildning har en avgörande roll för sektorns utveckling: universitet, tekniska högskolor med inriktning på textilier, plaster, flexibla material osv. Företagen i EU måste ha tillgång till unga yrkesmänniskor med den nödvändiga kompetensen för dessa nya marknader: en mer kvalificerad arbetskraft, ingenjörer med olika färdigheter i fråga om textilier men också kemikalier, plaster och hartser, biltillverkning, byggande osv.

Även yrkesutbildning och fortbildning för de anställda är betydelsefullt. På nationell nivå bör man prioritera en övergång till de mer relevanta färdigheterna från mogna marknader till tillväxtmarknader.

⁽⁵⁾ Denna lösning har dock vissa begränsningar på grund av att den kräver mark och på grund av konflikterna med livsmedelsproduktionen (såsom redan inträffat i fråga om biobränslen).

⁽⁶⁾ Se t.ex. www.bio-based.eu, www.nova-institut.de VCI /Dechema, 2009: Positionspapier – Verwertung und Speicherung von CO₂.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder därför det arbete som gjorts inom branschrådet European Skills Council Textiles-Clothing-Leather (ESC-TCL), som inrättades av arbetsmarknadspartnerna 2011 med ekonomiskt stöd från kommissionen. Vi uppmanar detta råd att utvärdera de tekniska textilföretagens särskilda kompetensbehov.

4.1.2 Med tanke på att den snabba utvecklingen av nya tillämpningsmarknader är en tämligen ny företeelse måste man göra reklam för de nya sysselsättningsmöjligheterna i denna sektor. Projektet för att koppla samman de olika befintliga observationsorganen för kompetens och sysselsättning bör uppmuntras. Denna pr-uppgift är särskilt viktig med tanke på textilindustrins dåliga image.

4.2 *Tillgången till icke-teknisk och teknisk innovation och hur nya produkter och tjänster kan släppas ut på marknaden*

I Horisont 2020 för perioden 2014–2020 har kommissionen fastställt tre huvudprioriteringar:

- Samhällsutmaningar.
- Ledarskap inom möjliggörande teknik och industriteknik.
- Spetskompetens i den vetenskapliga basen.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder de viktigaste förändringarna i Horisont 2020 i förhållande till det tidigare sjunde ramprogrammet för forskning:

- Ökat deltagande och ökad nytta för industrin och de små och medelstora företagen.
- Fler små projekt med mindre administrativ börda (längsta löptid på två år, 3–6 partner).
- Ett tydligt engagemang för innovationsstöd, inklusive icke-teknisk innovation.

4.2.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder programmet för företagets konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme) eftersom det erbjuder små och medelstora företag i konsumentvarusektorn hjälp att få ut innovativa konsumentvaror på marknaden genom projekt och initiativ för marknadsintroduktion med hjälp av nya affärsmodeller.

4.2.2 På grundval av erfarenheterna av de olika kollektiva verktygen på nationell nivå och EU-nivå (som redan nämnts) har man kunnat konstatera vissa särskilda behov för denna sektor:

- Att utveckla en enkel, småföretagsvänlig form av kommunikation beträffande forsknings- och utvecklingsprogram i samband med nya produkter och material, eftersom en stor del av dem har koppling till textilier.

— Att stödja strukturer för forskningssamarbete och innovation mellan näringslivet och den akademiska världen (den europeiska teknikplattformen för textil- och beklädnadssektorns framtid, råd och nätverk på nationell nivå, innovativa kluster på regional nivå osv.).

— Att sörja för kommunikation och samspel mellan sådana strukturer i hela EU och liknande strukturer i andra branscher för att främja sektorsöverskridande innovation.

— Att föreslå ny, ambitiös finansiering i Horisont 2020 för återvinning av textilier (både produktionsavfall och färdiga produkter) i syfte att förbättra återvinningseffektiviteten för textilier i förhållande till pappers- och glasindustrierna. Översynen av avfallsdirektivet är en möjlighet att organisera textilåtervinningssektorn.

— Att intensifiera forskningen om metoder för koldioxid som en tillgång, bl.a. påskyndad fotosyntes.

4.3 Utmaningen med tillgång till finansiering

4.3.1 Tillgång till finansiering från banker

Genomförandet av de nya solvensreglerna i Basel III (7) kommer att leda till en mer restriktiv kreditverksamhet i banksektorn till följd av den högre andel eget kapital som banktillsynsmyndigheterna kräver. Denna kreditbegränsning kommer att få en stark inverkan på små och medelstora företag, särskilt i industrisektorer.

Tillgången till finansiering för olika investeringar (investeringar i maskiner, ny teknik, extern tillväxt, köp av patent osv.) är avgörande för utvecklingen av tekniska textilier i EU.

Tillgången till finansiering från banker är i allmänhet svårare för små och medelstora företag som har en tämligen låg egenkapitalnivå och som dessutom kan missgynnas av ett negativt kreditbetyg för sektorn som helhet.

4.3.2 Tillgång till finansiering från andra källor än banker

Andelen finansiering från andra källor än banker är begränsad i EU jämfört med i USA: 1/3 mot 2/3. Insatser för att främja små och medelstora företags tillgång till finansmarknaderna samt affärsänglar och kapitalfonder bör uppmuntras.

Tekniska textilföretag har vissa kännetecken som skulle kunna attrahera privata investeringar: De är ofta familjeföretag, deras chefer är ofta ingenjörer med en vetenskaplig bakgrund (t.ex. vissa nystartade franska företag grundade av kirurger för utveckling av särskilda kirurgiska trådar och proteser) och den andel av omsättningen som investeras i forskning och utveckling är högre än i den "traditionella industrin" (se punkt 2.2.3.4 ovan).

(7) Dvs. de nya kapital- och likviditetsreglerna för banker.

4.4 Skyddet av immateriella rättigheter inom och utanför EU

Små och medelstora företag underskattar i allmänhet värdet av sina immateriella tillgångar. De bör få hjälp att skydda sina immateriella rättigheter, särskilt inom områdena patent och varumärken, medan formgivning är viktigare för mode- och hemtextilmarknaderna.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén efterlyser ett snabbt genomförande av det europeiska patentet, vilket kommer att ge enkelhet och enhetligt, överkomligt skydd för de innovativa små och medelstora företagen i EU inom "patentbarhetens" gränser (särskild swot-analys för typen av innovation, marknad och företagsprofil).

På global nivå drabbas europeiska företag av storskalig kopiering och varumärkesförfalskning. Kommissionen bör hjälpa dem att skydda sina rättigheter i viktiga tillväxtekonomier såsom Kina, Indien, Brasilien och Mexiko. Problemen med att skydda varumärken och formgivning är redan väl kända i de kreativa branscherna. Skyddet av patent för textilmaskiner, nya fibrer och nya processer som ger nya funktioner bör stärkas i kommissionens handlingsplan för immateriella rättigheter.

4.5 Tillträde till offentlig upphandling i EU och utomlands

Offentlig upphandling utgör en kraftfull drivkraft för att skapa arbetstillfällen, uppmuntra hållbar utveckling och stimulera innovation inom sektorn för tekniska textilier⁽⁸⁾. I EU bör kraven omfatta ekonomiska, sociala och miljömässiga kriterier. Offentliga köpare bör aktivt uppmuntras och utbildas i att "jämka" priskriterier och andra kriterier (praktiska riktlinjer).

Tillträdet till europeisk offentlig upphandling bör begränsas för utländska företag som är verksamma från utlandet och som inte uppfyller EU:s sociala och miljömässiga normer, och EU-företagens tillträde till utländsk offentlig upphandling bör förbättras.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder förslaget till förordning av den 21 mars 2012 som syftar till fullständig ömsesidighet mellan tillträde till offentlig upphandling i EU för tredjelandsföretag och tillträde till offentlig upphandling i tredje-länder för EU-företag⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Se även CCMi:s informationsrapport om *Den europeiska textil- och skoindustrins utveckling* (CCMI/041) CESE 1572/2007, antagen den 4 februari 2008, föredragande: Claudio Cappellini.

⁽⁹⁾ "Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträdet för varor och tjänster från tredjeländer till unionens inre marknad för offentlig upphandling och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling", COM(2012) 124 final, 21.3.2012. Finns på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0124:FIN:SV:PDF>.

4.6 Tillträde till tredjelandsmarknader

GD Handel är nu fullt medvetet om hela EU:s textil- och beklädnadsindustris offensiva intressen, och kommissionen anstränger sig redan för att förstå och undanröja de olika tariffära och icke-tariffära hindren.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmanar GD Handel att i pågående och framtida bilaterala förhandlingar (Indien, Kanada, Japan, USA osv.) beakta de tekniska textiliernas särskilda behov

- genom att ägna mer uppmärksamhet åt investeringar (och inte bara export),
- genom att ägna mer uppmärksamhet åt alla tullpositioner som inte uttryckligen omfattas av kapitlen 50–63 (från garn till klädesplagg), t.ex. glasfibertyger (HS 70.19) och icke-vävd hygienprodukter (HS 96.19),
- genom att fortsätta att undersöka de problem som EU-företag möter i fråga om tillträde till offentlig upphandling utomlands på områden såsom arbetskläder, sjukhus osv.,
- genom att t.ex. i ett framtida transatlantiskt avtal införa vissa åtaganden om standardisering.

4.7 Tillgång till råvaror av avgörande betydelse

Över 80 % av de fibrer som används i tekniska textilier är syntetiska. Vissa av dem finns i stora mängder och till överkomliga priser, t.ex. polyester, medan andra, t.ex. kolfibrer, aramid, glasfibrer och högstyrkegarn, är mer kostsamma och vanligen tillverkas utanför EU.

Den tekniska textilindustrin i EU är beroende av leverantörer från tredjeländer som skulle kunna frestas att vidta restriktiva handelsåtgärder, såsom när Indien 2011 vidtog restriktiva handelsåtgärder beträffande bomullsråvara och bomullsgarner.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmanar där- för kommissionen att

- vid behov beakta de råvaror som är av avgörande betydelse för tekniska textilier i sin "råvaradiplomati",
- uppmuntra produktion av naturfibrer – lin-, hampa-, ull-, cellulosafibrer – och biopolymerer för att trygga hemodlade råvarutillgångar för textilindustrin.

5. Bilaga 1

Tekniska textiliers andel av medlemsstaternas globala export av textilier 2011 (utom kläder)

Medlemsstat	Tekniska textiliers andel av textilexporten	Export i euro	Andel	Medlemsstat	Tekniska textiliers andel av textilexporten	Export i euro	Andel
AT	21 %	545 836 380	2,5 %	LT	39 %	178 787 500	0,8 %
BE	28 %	1 664 943 280	7,5 %	NL	31 %	1 499 620 840	6,8 %
BG	23 %	94 353 020	0,4 %	PL	42 %	723 561 280	3,3 %
CZ	46 %	1 075 687 960	4,9 %	PT	23 %	383 053 520	1,7 %
DE	37 %	5 471 826 120	24,8 %	RO	24 %	237 749 020	1,1 %
DK	55 %	696 198 480	3,2 %	SE	65 %	558 986 660	2,5 %
EE	40 %	44 819 560	0,2 %	SK	36 %	262 766 180	1,2 %
FI	61 %	201 378 760	0,9 %	SL	37 %	221 994 210	1,0 %
FR	35 %	1 781 833 080	8,1 %	SP	28 %	963 521 670	4,4 %
GR	16 %	106 778 290	0,5 %	UK	40 %	1 683 055 490	7,6 %
HU	47 %	356 668 170	1,6 %	Övriga 5 ^(*)	65 %	712 194 990	3,2 %
IT	23 %	2 608 481 980	11,8 %	EU-länderna	33,3 %	22 074 096 440	100 %

(*) Cypern, Irland, Luxemburg, Lettland och Malta
 Källa: Euratex-beräkningar utifrån data från CITH

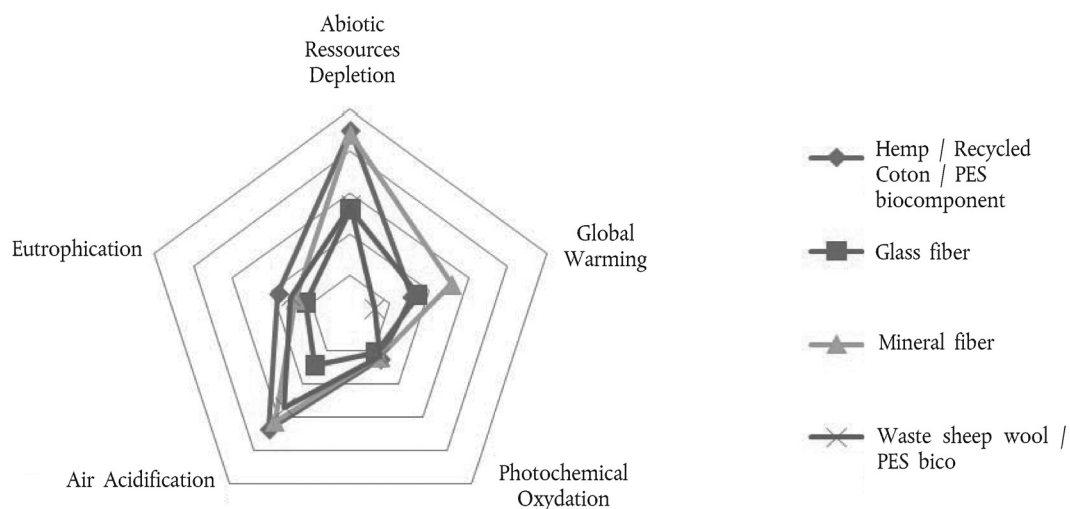
6. Bilaga 2 – Kvalitativ jämförelse av miljöpåverkan av traditionella material i förhållande till tekniska textilier med tre exempel

Februari 2013, IFTH – det franska textil- och beklädnadsinstitutet

Detaljerade och vetenskapligt baserade jämförelser bör helst göras med hjälp av livscykelanalyser (LCA). En stor nackdel med detta verktyg är den mängd data som måste samlas in och bearbetas samt det stora antalet hypoteser som kan användas, vilket gör det svårt att jämföra och tolka olika livscykelanalyser.

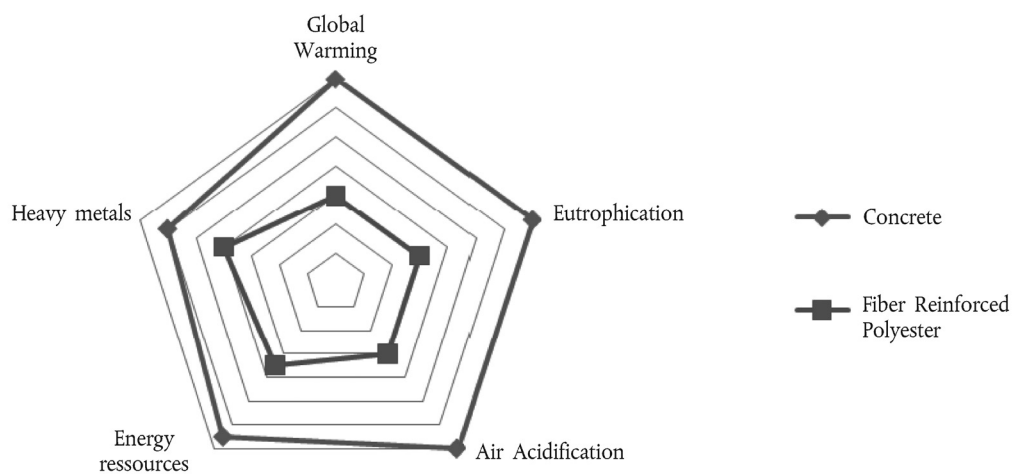
För att ge en översikt över miljöintresset av att använda tekniska textilier samlar vi som ett exempel resultaten från livscykelanalyser där textilmaterial jämförs med traditionella material i tre olika tillämpningar. Dessa tillämpningar valdes bland bygg- och transportprodukter. Dessa två sektorer står, tillsammans med livsmedel och drycker, för 70–80 % av den samlade miljöpåverkan av produkter i Europa ("Environmental Impact of Products (EIPRO), Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25"). Resultaten bygger på det normaliserade värdet (med undantag för det tredje exemplet, där det normaliserade värdet inte beräknades i studien) och varje produkts största miljöpåverkningar. Resultaten visar på vissa betydande fördelar i form av bättre miljöprestanda för tekniska textilier.

6.1 1 Bygg – isolering



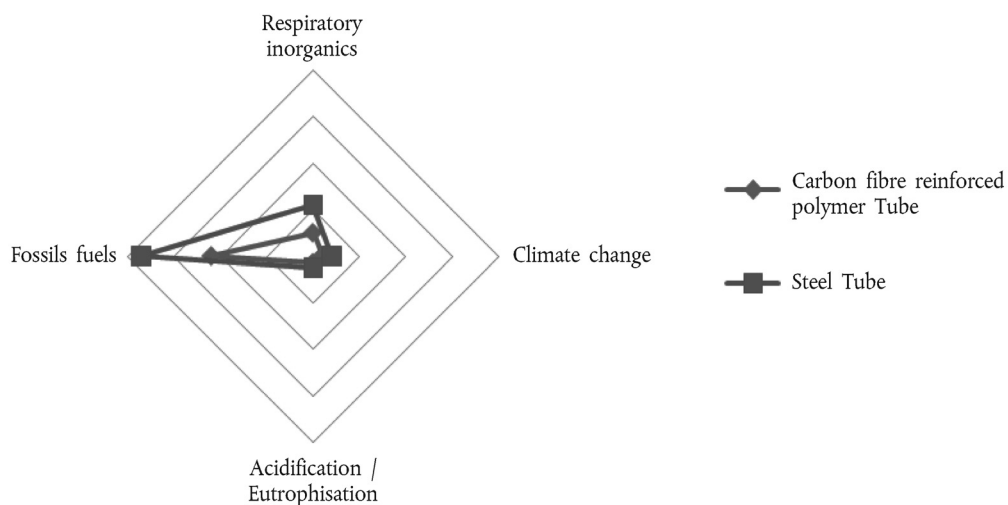
Källa: Defra, 2008, *Life Cycle Assessments of Natural Fibre Insulation Materials*

6.2 2 Bygg – vattentank



Källa: E. Fekka, F. Flager, N. Frieden, T. Mercer, S. Russell-Smith, 2008, *LCA comparison of two aquarium tank systems: fiber-reinforced plastic and concrete.*

6.3 3 Luftfart – hållprofil



Resultat för hela livscykeln på 10 000 km.

Källa: L. Scelsi, M. Bonner, A. Hodzic, C. Soutis, C. Wilson, R. Scaife, K. Ridgway, 2011, Potential emissions savings of lightweight composite aircraft components evaluated through life cycle assessment, *eXPRESS Polymer Letters*, vol. 5, nr 3 (2011), s. 209–217.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s politik för Arktis som ett redskap för att möta de nya globala utmaningarna i området – det civila samhällets ståndpunkter (yttrande på eget initiativ)

(2013/C 198/04)

Föredragande: **Filip HAMRO-DROTZ**

Vid sin plenarsession den 11–12 juli 2012 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"EU:s politik för Arktis som ett redskap för att möta de nya globala utmaningarna i området – det civila samhällets ståndpunkter".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 mars 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 163 röster för, 1 röst emot och 6 nedlagda röster.

1. Sammanfattning

1.1 Det arktiska området står inför betydande förändringar. Klimatförändringarna har en betydande inverkan på den globala uppvärmningen och minskning av istäcket i regionen. Detta påverkar i sin tur klimatet och miljöförändringar i andra delar av världen. Samtidigt påverkas världsekonomin eftersom förändringarna innebär nya möjligheter till ekonomisk verksamhet i ett område som är rikt på naturresurser. Världens blickar riktas mot Arktis, som har ett sårbart ekosystem och en befolkning som behöver lämpligt skydd och uppmärksamhet. Förändringarna kan innebära maktpolitiska omvälvningar.

1.2 EESK vill att EU ska ha en målmedveten arktisk strategi och ett trovärdigt engagemang i samarbetet med länderna i Arktis. Det arktiska området har stor betydelse för EU, och unionen kan bidra stort till samarbetet i Arktis. Kommittén vill se satsningar på en ansvarsfull ekonomisk verksamhet som stöder sig på kunskaper om kalla klimatförhållanden. Dessutom bör infrastrukturen byggas ut. Vidare behövs fortsatt forskningssamarbete kring klimatförändringen och ett målmedvetet skydd av den sköra miljön i området.

1.3 Arktiska rådets ställning och EU:s ställning i Arktiska rådet bör förstärkas. Det civila samhället bör på bred bas involveras i det arktiska samarbetet. Det arktiska samarbetet behöver mer öppenhet och en målmedveten förbättring av kommunikationen.

1.4 EESK har dragit stor nytta av den offentliga hearing som anordnades tillsammans med det Arktiska centret ⁽¹⁾ vid Lapplands universitet i norra Finland (Rovaniemi). Kommittén har för avsikt att bidra till det arktiska samarbetet och till EU:s politik för den arktiska regionen samt att intensifiera sina kontakter med det civila samhället i regionen.

2. Det civila samhällets viktigaste synpunkter och rekommendationer

I detta yttrande framförs det organiserade civila samhällets synpunkter och rekommendationer avseende EU:s politik för den arktiska regionen, i synnerhet med anledning av det meddelande som Europeiska kommissionen och den höga representanten för utrikes frågor publicerade i juni 2012, samt det gemensamma arbetsdokument (*Joint Staff Working Document*) som åtföljde meddelandet ⁽²⁾.

2.1 Det arktiska områdets strategiska betydelse har ökat kraftigt, och det är föremål för allt större internationellt intresse. Därför är det viktigt att EU så fort som möjligt ger form åt sin politik för Arktis för att unionen som en trovärdig och konstruktiv part och som initiativtagare ska kunna delta i Arktis-samarbetet. EU måste visa prov på engagemang för den arktiska regionen och samarbetet i denna. Primärt bör EU rikta uppmärksamhet på de nordliga delarna av sina arktiska medlemsstater samt på förankring av samarbetet med länderna i Arktis, i synnerhet unionens europeiska grannar (inklusive Grönland). Situationen kräver **en fullständig EU-strategi för Arktis**.

För att kunna genomföra EU:s politik/strategi för Arktis på ett trovärdigt sätt behöver unionens beredningsresurser för de nordligaste regionerna koncentreras till ett enda ställe eller samordnas på ett effektivt sätt, förutom att särskilda anslag för Arktis bör öronmärkas i EU:s budget.

2.2 EU:s politik/strategi för Arktis och motsvarande strategier i den arktiska regionens länder bör stå i samklang med varandra. Förvaltningen av Arktis bör utvecklas och genomföras i

⁽¹⁾ Lapplands universitet är den nordligaste högskolan i EU, www.ulapland.fi/InEnglish.iw3 och www.arcticcentre.org/SE.iw3.

⁽²⁾ Gemensamt meddelande från Europeiska kommissionen och Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik till Europaparlamentet och rådet – Europeiska unionens politik för den arktiska regionen: framsteg sedan 2008 och vägen framåt, Bryssel den 26 juni 2012, JOIN(2012) 19 final.

konstruktivt samarbete med dessa länder och med centrala aktörer. Samarbetet och samlevnaden i Arktis bör så långt som möjligt stödja sig på **internationella avtal** och **samarbete inom internationella organisationer** (FN, IMO, FAO, ILO m.fl.). Samarbetet befrämjas av att de deltagande länderna har ratificerat de mest centrala avtalen som har konsekvenser för Arktis.

2.3 Den påbörjade kapplöpningen till Arktis får inte eskalera till en arktisk konflikt. EU bör främja en dialog om en internationell rättslig mekanism för tvistlösning som skulle vara bindande för samtliga berörda parter. Detta är ett av skälen till att **ett toppmöte om den arktiska regionen** bör anordnas så fort som möjligt inom ramen för Arktiska rådet, i enlighet med det förslag från 2010 som fått stöd av Europaparlamentet⁽³⁾. Vid mötet kunde alla centrala parter som är intresserade av regionen och samarbetet tillsammans diskutera områdets framtid och eftersträva en samsyn avseende principerna för samarbetet i regionen. Det är motiverat att även i framtiden anordna regelbundna toppmöten, och ett fungerande samarbete mellan parterna i Arktis förutsätter effektiva verktyg, t.ex. ett gemensamt kommunikations- och uppföljningsnätverk som bygger på modern teknik.

2.4 EESK ansluter sig till synsättet att **Arktiska rådets ställning bör förstärkas** och att det ska ges mandat att agera som internationellt forum där man kommer överens om frågor som är centrala för den arktiska regionen. Ett gott samarbete i Arktiska rådet förutsätter att samtliga arktiska länder behandlas jämlikt.

EU:s ställning i rådet bör förstärkas, eftersom unionen därmed bättre skulle kunna bidra till rådets arbete och genom sitt deltagande förstärka rådets inflytande. EU kan ge viktiga bidrag till samarbetet. Observatörsstatus skulle kunna vara ett sätt att stärka EU:s ställning, och de arktiska EU-medlemsstaterna bör även beakta EU:s ståndpunkter i rådet.

EU bör även satsa på **stärkt samarbete i Barentsrådet** (och Barents regionråd). Dessa har stor betydelse för gränsöverskridande samverkan i det resursrika Barentsområdet med sina tretton delområden i Norge, Sverige, Finland och Ryssland. EU bör främja samarbete mellan – och utnyttja sakkunskapen inom – olika regionala samarbetsforum, inbegripet de som nämns i avsnitt 4, t.ex. Nordiska ministerrådet, Östersjöstaternas råd och Nordic-Baltic Eight.

2.5 EESK ansluter sig till uppfattningen att det behövs mer djupgående och trovärdig kunskap om klimatförändringen i världen och i den arktiska regionen, där miljöförhållandena är unika och ekosystemet sårbart. Man bör målmedvetet ge en

fortsättning åt satsningarna på **vetenskaplig forskningsverksamhet och uppföljning** av nya rön avseende klimatförändring, ekologi, miljö och meteorologi. Katalysatorer för det arktiska forskningssamarbetet kunde vara projektet "Arctic Climate Impact Assessment (ACIA)", projektet "Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA)", programmet "Ice to Sea (Ice2Sea)", EU-projektet "Arctic Footprint and Policy Assessment" och deltagande i nätverket "Sustaining Arctic Observing Networks (SAON)". Etablerade och fungerande samarbetsnätverk för forskning och uppföljning i EU bör effektiviseras med målet att fördjupa kunskande och kompetens.

2.5.1 Tyngdpunkten inom forskningsverksamheten har än så länge framför allt legat vid att dämpa och tygla klimatförändringen på olika håll i världen, men det verkar som om klimatförändringen och dess effekter redan nu till stor del har nått en punkt (s.k. tipping point) då de knappast kan förhindras⁽⁴⁾. Därför vore det värdefullt att i högre grad än nu satsa på forskning om bevarande av den arktiska miljön och hållbar förvaltning av naturresurser, samt om anpassning till samhällsliga och ekonomiska följder av klimatförändringen. Forskningsverksamheten och forskningsresultaten bör offentliggöras. Forskningen måste omfatta alla aspekter av frågan och vara öppen och inkluderande gentemot det civila samhället och forskare från alla EU-länder (se även punkt 2.9).

2.5.2 Arktisforskningen bör ges en mer framträdande ställning i EU:s forskningsprogram och tilldelas särskilda anslag i EU:s budgetram för åren 2014–2020.

2.6 Den arktiska regionen har en stor **ekonomisk betydelse** för lokalbefolkningen, Europa i stort och resten av världen. Entreprenörskap, inklusive förädlingsindustrin, och landsbygdsföretagande bör på olika sätt främjas i regionen, t.ex. genom projekt som Arctic-Start-Up samt genom utbildning. Investeringar bör uppmuntras. Vid utnyttjandet av naturresurser och i annan ekonomisk verksamhet bör EU satsa på att utveckla och ta i bruk **teknik för arktiska förhållanden och därmed sammanhängande kunskande om kalla klimatförhållanden**. Detta gäller bl.a. havsbottenbörning offshore, gruv- och havsindustrin, konstruktion och tillverkning av fartyg och maskiner samt teknik i anslutning till hamnar, varv och transporter.

2.6.1 Även utbyggnaden av **infrastrukturen** – i synnerhet spårtrafik, landtrafik, luftfart, sjöfart och transportnätverk för energi – bör utgå från teknik och kunskande som beaktar de kärva arktiska miljöförhållandena. En fungerande infrastruktur/logistik (såväl nord-sydlig som ost-västlig) är likaså en grundläggande förutsättning för utvecklingen i Arktis.

⁽³⁾ Europaparlamentets resolution av den 20 januari 2011 om en hållbar EU-politik för de nordligaste regionerna, P7_TA(2011)0024, punkt 52.

⁽⁴⁾ Norsk Polarinstitut, www.npolar.no, och Matthews, J.A., The Encyclopedia of Environmental Change, Sage, London 2013.

2.6.2 Andra viktiga utvecklingsområden i regionen som behöver resurser är bland annat bostadsbyggande och utnyttjande av it i glesbygden (t.ex. distansstudier och e-hälsövård) samt turism.

2.6.3 Vid utvecklingen av Nordostpassagen för transporter, som ett kostnadseffektivt och i vissa avseenden säkrare alternativ till den sydliga ruten via Suez, bör EU ta vederbörlig hänsyn till miljöfrågorna. EU bör verka för att nya **vattenfarleder** i Arktis kan användas för "oskadlig genomfart" i enlighet med internationella avtal (UNCLOS), även då farlederna går genom olika länders exklusiva ekonomiska zoner. Detta har stor betydelse för utvecklingen av såväl frakt- som passagerartrafik i de arktiska områdena.

2.6.4 EU bör mer kraftfullt än tidigare integrera dessa prioriteringar i **Europa 2020-strategin för tillväxt** och i övriga program, t.ex. Innovationsunionen och Horisont 2020. EU:s regional- och sammanhållningspolitik och Interreg- och ENPI-programmen har stor betydelse för unionens yttersta randområden i norr. Därför är det ytterst viktigt att dessa framöver når dessa områden och närliggande regioner på ett effektivt sätt, och att de utgör ett stöd för ekonomisk och samhällelig verksamhet och främjar gränsöverskridande samarbete.

2.6.5 Det behövs även satsningar på de samarbetsprogram i regionen som EU och dess partner har kommit överens om. Trafikpartnerskapsprojektet inom den **nordliga dimensionen** bör ges särskild uppmärksamhet och tillräckliga resurser, eftersom man därmed kan främja utvecklingen av transportleder från det naturresursrika Barentsområdet i riktning mot bl.a. den europeiska marknaden. Det är till exempel absolut nödvändigt att omgående bygga landförbindelser mellan EU och viktiga hamnar vid Norra ishavet, såsom Murmansk och Narvik. Dessa projekt bör betraktas som ytterst brådskande (se även punkterna 2.6.1 och 2.6.3).

Genom att styra resurser till främjandet av ekonomisk verksamhet i regionen kan man även gynna sysselsättningen, den ekonomiska tillväxten och befolkningens välfärd i regionen.

2.7 Det är synnerligen viktigt att trygga **en hållbar balans mellan miljöskyddet och de ekonomiska aktiviteterna** i den arktiska regionen. EU bör beslutsamt hjälpa de arktiska länderna att uppnå denna balans, eftersom ekosystemen i regionen är ytterst sårbara. I Arktis bör man efterleva de strängaste **internationella standarderna för hållbar utveckling**, med hänsyn till de lokala förhållandena. Företagens sociala ansvar spelar en viktig roll, liksom OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Företagen bör i sin verksamhet visa prov på **ansvarsfull försiktighet** i synnerhet i områden som har särskilda naturvärden eller som är heliga för ursprungsbefolkningen. Även inom fisket

krävs det ansvarsfull försiktighet. Man måste värna om ett hållbart utnyttjande av djuphavsfiskbeståndet med utgångspunkt i EU:s regler om fiske på öppet hav, FAO:s riktlinjer i frågan, det gemensamma meddelandet JOIN(2012) 19 final och det därtill hörande arbetsdokumentet SWD(2012) 182 final och eventuellt också Nordostatlantiska fiskerikommissionens (NEAFC/CPANE) avtal⁽⁵⁾. Detta är viktigt för att livskraften och välfärden i det arktiska området ska kunna tryggas.

2.7.1 EU:s riktlinjer för och erfarenheter av **miljökonsekvensbedömningar** samt EU:s havspolitik bör beslutsamt ställas till förfogande för samarbetet i Arktis. Förutom att bedöma miljöeffekterna av näringslivsverksamheten i regionen bör man även alltid utreda deras ekonomiska återverkningar.

2.7.2 EU bör verka för att **avtalet om bekämpning av oljeläckor**, som Arktiska rådet nyligen slöt, genomförs i praktiken och för att förhandlingar om principer vid borrning inleds.

2.7.3 Det är även viktigt att uppnå ett framgångsrikt resultat i förhandlingarna kring **IMO:s kod om sjöfart i polarområdena (Polar Code)**. När det gäller vattenfarlederna i Arktis bör EU även erbjuda tjänster i sitt **satellitssystem Galileo** i syfte att förbättra navigeringen och säkerheten, och om möjligt kombinera systemet med andra liknande system.

2.8 EESK stöder fullt ut den **dialog** som EU initierat med **sammanslutningar som företrädar samerna och övriga ursprungsbefolkningar i Arktis** och intresseorganisationer i området. Man bör beslutsamt fortsätta och förstärka denna dialog. Man måste respektera ursprungsbefolkningarnas kulturarv och traditionella utkomst (bl.a. renskötsel). De flesta av invånarna i regionen (ca 90 %) tillhör dock andra grupper än ursprungsbefolkningarna, och därför måste dialogen samtidigt utvidgas till att omfatta hela den berörda befolkningen. EESK ställer sig även bakom meddelandet från juni 2012, där det konstateras att **"Arktis innebär både utmaningar och möjligheter, och hur dessa hanteras kommer i hög grad att påverka livet för EU-medborgarna i kommande generationer."** Förändringarna i Arktis påverkar människornas livsvillkor såväl i den arktiska regionen och dess närområden som i resten av världen (exempelvis genom den ekonomiska potentialen, de allt vanligare extrema väderfenomenen till följd av klimatförändringen, förändringar i havsströmmarna, höjning av havsvattennivån, torka, kraftiga regn och snöfall o.d.).

2.8.1 Förutom **ursprungsbefolkningarna** bör man även **bjuda in det civila samhället att regelbundet delta i den arktiska verksamheten på bred bas**. Olika aktörer i samhället, t.ex. näringslivet, arbetstagarna och miljövårdare, bör involveras både i den europeiska och i den multilaterala arktiska verksamheten. Man bör anordna dialoger, rundabordssamtal och hearingar med olika grupper i det civila samhället.

⁽⁵⁾ EESK:s yttrande EUT C 133, 09.05.2013, s. 41.

2.8.2 EESK föreslår att EU ska verka för att det civila samhället involveras i högre grad på flera olika nivåer:

- Enskilda länder i Arktis involverar centrala parter i det civila samhället i sin arktiska verksamhet.
- De viktigaste parterna i det civila samhället ges en mer framträdande rådgivande roll än nu i Arktiska rådet och Barentsrådet i frågor som rör det civila samhället.
- EU inkluderar en rådgivande dialog med de viktigaste parterna i unionens civila samhälle i sin egna framtida arktiska politik/strategi.

2.8.3 EESK har för avsikt att delta i denna verksamhet, och kan i dialogen föra fram synpunkter och förslag från det civila samhället i EU. Kommittén har även för avsikt att förstärka sina förbindelser med det civila samhället i de nordligaste områdena såväl inom som utanför EU:s gränser. Tanken är att hjälpa det civila samhället i de arktiska länderna att få sin röst hörd och att göra samordnade framträdanden. Det vore även skäl att se till att underregionala och lokala aktörer ges möjlighet att föra fram sina synpunkter på EU-nivå.

2.9 EESK ställer sig bakom den åsikt som framförts om att det behövs betydligt **mer öppenhet och offentliga data om Arktis** och om det samarbete som bedrivs i regionen. EU bör i detta syfte förespråka en välfungerande **kommunikationsstrategi** inom det arktiska samarbetet. Därför stöder kommittén fullt ut kommissionens förslag från 2008 ⁽⁶⁾ – som lyfts fram av ministerrådet 2009 ⁽⁷⁾ och av Europaparlamentet ⁽⁸⁾ – om att inrätta ett **EU-centrum för information om Arktis**. Centrumet skulle framför allt ha i uppdrag att informera om resultaten av forskning och annan verksamhet som hänger samman med det arktiska samarbetet. Detta initiativ är viktigt, i synnerhet för att uppnå större öppenhet. Det är positivt att Europeiska kommissionen har gett Arktiska centret vid Lapplands universitet i uppdrag att göra en förberedande utredning om informationscentrumet. Informationscentrumet skulle kunna fungera som ett nätverk med deltagande bl.a. av institutioner både inom och utanför EU som sysslar med arktisk forskning och kommunikation. Även det civila samhället bör ges en roll i sammanhanget.

3. Bakgrund

3.1 Den arktiska regionens främsta särdrag

Med världens arktiska region avses vanligen området mellan Nordpolen och Polcirkeln (breddgrad 66° 33' 44"). Det är en god definition.

⁽⁶⁾ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om "Europeiska unionen och Arktis", COM(2008) 763 final, 20.11.2008.

⁽⁷⁾ Rådets slutsatser av den 8 december 2009 om arktiska frågor, 2985:e mötet i rådet (utrikes frågor).

⁽⁸⁾ Europaparlamentets resolution av den 20 januari 2011 om en hållbar EU-politik för de nordligaste regionerna.

3.1.1 Merparten av detta område består av Norra ishavet, som till stor del är täckt av is. Nordpolen befinner sig mitt i havet. Barents hav, Karahavet, Grönlandshavet, Norska havet, Beauforthavet, Laptev havet och vissa andra geografiska havsnamn betecknar delar av Norra ishavet. Norra ishavet omges av kontinentalplattorna. Åtta arktiska länder ligger åtminstone delvis norr om Polcirkeln, nämligen Kanada, Danmark (med Grönland), Finland, Norge (med Svalbard), Ryssland, Sverige och Förenta staterna (med Alaska), och deras arealer i Arktis är betydande. Island ligger i närheten av polcirkeln. Av dessa länder ligger åtminstone fem (de s.k. "Arctic Five") vid Norra ishavets kust, nämligen Norge, Ryssland, Kanada, Danmark (Grönland) och Förenta staterna. Tre av EU:s medlemsstater räknas till de arktiska länderna: Finland, Sverige och Danmark. Norge och Island är parter till EES-avtalet men ligger utanför EU, och Island har anhängit om medlemskap i unionen. Förenta staterna, Ryssland och Kanada är strategiska partner till EU. Grönland är en del av Danmark, men har sedan 2009 ett långtgående självstyre. Ön hör inte till EU men har ett partnerskapsavtal med unionen.

3.1.2 Den arktiska regionens areal uppgår till 14,5 miljoner kvadratkilometer, och området bebos av ca 4 miljoner invånare, de flesta av dem i Ryssland. Ca 10 % av befolkningen hör till någon av ursprungsbefolkningarna (samer, inuiter, nentser, aleuter, athabasker, gwich'in osv.). Samerna i Finland och Sverige är den enda ursprungsbefolkningen på EU:s område. Murmansk i nordvästra Ryssland är den största hamnstaden i den arktiska regionen ⁽⁹⁾. I regionen finns det fungerande samhällen och samhällsplanering, t.ex. landsbygdsprogrammet 2014–2020 från Lapplands förbund i Finland ⁽¹⁰⁾. I den arktiska regionen idkas en mångfald näringar, bl.a. jord- och skogsbruk och pälsnäring som lämpar sig i det hårda klimatet ⁽¹¹⁾.

3.2 Centrala utmaningar i Arktis

3.2.1 Arktis har traditionellt varit ett stabilt område, och de arktiska ländernas samlevnad bygger på konstruktivt samarbete och förtroende. Regionen har ett viktigt geopolitiskt läge, och intresset för Arktis har växt märkbart under de senaste årtiondena såväl i de arktiska staterna och Europa som i övriga världen. Området genomgår av olika orsaker en genomgripande förändring.

3.2.2 **Klimatförändringen**, som orsakats av människan och drabbar hela världen – i synnerhet **uppvärmningen av atmosfären** – är särskilt framträdande och snabb i den arktiska regionen. Den leder till att **istäckets och permafrosten smälter**, vilket i sin tur påskyndar växthuseffekten i global skala (bl.a. beroende på att metangas frigörs). Växthuseffekten bidrar å sin

⁽⁹⁾ En aktualiserad helhetsbild av den arktiska regionen och dess förvaltning finns i dokumentet *Arctic Governance: balancing challenges and development – Regional Briefing*, Europaparlamentet, generaldirektoratet för EU-extern politik, politiska enheten, Fernando Garcés de los Fayos, GD EXPO/B/polDep/Note/2012_136, juni 2012.

⁽¹⁰⁾ <http://www.lapinliitto.fi/sv>.

⁽¹¹⁾ Exempelvis <http://www.arcticbusinessforum.com/>.

sida till allt fler extrema väderfenomen runt om i världen, t.ex. förändringar i vindarnas och havsströmmarnas riktning, höjd vattennivå, ökande ihållande torka och rikliga regn och snöfall. Om isen i synnerhet i Antarktis och på Grönland smälter kan havsvattennivån stiga med 1–2 meter. I september 2012 var istäcket rekordlitet (3,41 miljoner km²). I synnerhet smälter det permanenta istäcket i uppseendeväckande takt (ca 70 % har smält sedan 1980) och ersätts av tunn is som ligger kvar under ett år. Under sommaren 2008 var 65 % av Norra ishavet utan is, och stora delar av det kan redan under de närmaste årtiondena bli huvudsakligen isfritt ⁽¹²⁾.

3.2.3 Det finns **enorma, fortfarande outnyttjade naturresurser** i området, såväl till havs som på land. Eftersom den globala uppvärmningen leder till att istäcket förtunnas och krymper, och i och med att ny teknik utvecklas och tas i bruk, finns det nu mångdubblade möjligheter att leta efter och exploatera nya fyndigheter av kolväten (olja och gas) och andra råvaror i havets djup. Till exempel finns en fjärdedel av alla gasfyndigheter i världen och 80 % av Rysslands naturgas i Arktis. Det uppskattas att 13 % av världens oupptäckta oljefyndigheter, 30 % av de oupptäckta gasfyndigheterna och 20 % av all flytande gas finns i området.

3.2.4 De flesta av världens största olje- och gasbolag har verksamhet i Arktis, det finns otaliga platser för offshoreborrning och man letar efter och undersöker nya platser allt längre norrut (t.ex. har Norge 89 borrarplatser i Barents hav och börjar under den närmaste tiden borra på 9 nya platser). Skifferenergiens ökande betydelse minskar inte dessa energikällors attraktionskraft.

3.2.5 Det har redan i flera årtionden bedrivits en omfattande gruvarbete avseende metaller och mineraler på olika håll i Arktis, där det finns stora outnyttjade fyndigheter. Exempelvis härrör 90 % av EU:s utvinning av järnmalm och 20 % av världens utvinning av nickel från regionen, i synnerhet Barentsområdet. I den arktiska regionen finns det även betydande skogsreserver som utgör en central förnybar naturresurs.

3.2.6 Ungefär en fjärdedel av havens **fiskbestånd** finns i Arktis. Højningen av vattentemperaturen påverkar rörelsemönstren för fisk och inverkar därför också på fiskerinäringen. Fisket försiggår allt längre norrut, i områden som hittills varit orörda.

3.2.7 På grund av att istäcket blir allt svagare och atmosfären blir varmare ökar också möjligheterna att öppna/utveckla **nya transportleder – Nordvästpassagen och Nordostpassagen** –

via Norra ishavet till Ostasien. Dessa rutter är ca 40 % kortare än nuvarande sjövägar till kuststaterna vid Atlanten och i Asien. På så sätt är det möjligt att uppnå betydande kostnadsbesparingar för transittrafiken och minska koldioxidutsläppen för denna transportform. En betydande del av frakten till sjöss i världen sker med flottor från EU-länderna, och ca 90 % av den globala frakten till sjöss försiggår för närvarande via den traditionella, södra ruten. År 2012 färdades 46 fartyg via Nordostpassagen från Barents hav till Berings sund. Fraktkontransporterna ökar trots att det fortfarande finns ett stort antal osäkerhetsfaktorer, i synnerhet vad gäller navigeringsregler, kostnader och säkerhet samt de extrema väderförhållandena i området.

3.2.8 **De ekonomiska möjligheterna** är mycket stora, och den arktiska regionen kan utvecklas till ett centralt område i världsekonomiskt hänseende tack vare sina energi- och råvaruresurser och de nya sjötransportruterna.

3.2.9 Miljöförhållandena i Arktis är unika och **ekosystemet är skört och sårbart**. Några synnerligen viktiga målsättningar för det regionala samarbetet är att förbättra hanteringen av klimatförändringarna och att förhindra miljökatastrofer till följd av ekonomisk och mänsklig verksamhet (oljeutsläpp osv.).

3.2.10 Dessa förändringar påverkar levnadsförhållandena för ursprungsbefolkningarna och andra invånare i Arktis och dess närområden. Förändrade väder- och miljöförhållanden, skönjbara ekonomiska möjligheter och ökande makt- och säkerhetspolitiska intressen påverkar befolkningens liv även i övriga delar av Europa och världen.

3.2.11 Att hitta en strategisk balans mellan hot och möjligheter i Arktis kan anses vara en kritisk fråga för hela världen.

4. Centrala politiska aktörer i Arktis

4.1 Alla **åtta stater i Arktis** har en egen arktisk strategi ⁽¹³⁾. De fokuserar till stor del på liknande prioriteringar: den politiska och ekonomiska betydelsen av Arktis för landet, landets särskilda ställning i området, naturförhållanden och ekosystemet samt behovet av att samarbeta för att utveckla förvaltningen av området på ett hållbart sätt. En central utgångspunkt i alla strategier är den arktiska regionens potential när det gäller att utveckla och utnyttja energi, råvaror och transportleder. Staterna har också upprättat bilaterala relationer med varandra för att skydda och främja sina gemensamma intressen i Arktis. NATO:s parlamentariska församling lade för sin del fram en resolution om den arktiska regionen i oktober 2012 ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ **Norge:** *The High North: visions and strategies*, 2011; **Ryssland:** *The Russian Federation's main state policy in the Arctic until 2020 and beyond 2008*; **Kanada:** *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*, 2009; **Sverige:** Sveriges strategi för den arktiska regionen, 2012; **Förenta staterna:** *US: Arctic Region Policy*, 2009; **Finland:** Finlands arktiska strategi, 2010, omarbetas i april 2013; **Danmark, Grönland och Färöarna:** *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011–2020*, 2011. **Island:** <http://www.utanrikisraduneyti.is>.

⁽¹⁴⁾ Natos parlamentariska församling, resolution 396.

⁽¹²⁾ Arctic Impact Assessment, ACIA.

4.2 I norr finns det fyra regionala samarbetsforum.

Arktiska rådet ⁽¹⁵⁾ är det främsta regionala samarbetsorganet med åtta medlemmar (de arktiska länderna inklusive Färöarna och Grönland som delar av Danmark), sex permanenta deltagare (samarbetsforumen för ursprungsbefolkningarna i Arktis) ⁽¹⁶⁾ och ett stort antal observatörer (Nederländerna, Spanien, Storbritannien, Polen, Frankrike, Tyskland samt 18 mellanstatliga organisationer och icke-statliga organisationer). EU, Italien, Kina, Indien, Sydkorea och Singapore har anhängit om status som permanenta observatörer. Under de senaste åren har Kina märkbart ökat sin verksamhet vad gäller Arktis och de arktiska länderna. Medlemsstaterna i Arktiska rådet har bland annat undertecknat ett sjöräddningsavtal (*Search and Rescue*). Tanken är att ge rådet en mer framträdande roll, utökade befogenheter och större vikt i egenskap av internationellt samarbetsorgan.

4.3 **Barentsrådet** ⁽¹⁷⁾ omfattar europeiska arktiska och subarktiska områden. Rådet arbetar för samarbete i det naturresursrika Barentsområdet där det bl.a. behövs effektivare transportleder exempelvis i riktning mot den europeiska marknaden. Rådet har sju medlemmar, nämligen Finland, Norge, Sverige, Danmark, Island, Ryssland och Europeiska kommissionen. Inom rådet verkar också **Barents regionråd**, BRC ⁽¹⁸⁾, där de 13 underregionerna i området ingår, med uppgift att fokusera på det pragmatiska samarbetet.

4.4 **Nordiska ministerrådet** ⁽¹⁹⁾ (och Nordiska rådet) har en egen strategi för Arktis. De fem nordiska länderna bedriver traditionellt ett nära och brett samarbete och har även kompetens och sakkunskap om de nordliga förhållandena. Grönland deltar i samarbetet som fullvärdig medlem.

4.5 **Östersjörådet** (*Council of Baltic Sea States*, CBSS) ⁽²⁰⁾ bedriver samarbete mellan åtta länder kring Östersjön. EU har en egen **makroregional strategi för Östersjöområdet** (EUSBSR).

4.6 **Politikområdet Den nordliga dimensionen** ⁽²¹⁾ är gemensamt för EU, Island, Norge och Ryssland, och det omfattar ett brett geografiskt område som utöver Europas arktiska och subarktiska områden sträcker sig från nordvästra Ryssland i öst till Island och Grönland i väst. Samarbetet bygger på fyra tematiska partnerskap (NDEP, NDPHS, NDPTL och NDPC) samt en särskild arktisk aspekt ("arktiska fönstret"). Ur det arktiska samarbetets synvinkel är transport- och logistikpartnerskapet NDPTL viktigt. Inom ramen för politikområdet bereds bl.a. ett förslag om regionala transportnätverk. Även miljöpartnerskapet

inom den nordliga dimensionen (NDEP) spelar en viktig roll i Arktis. Man har bl.a. lyckats avlägsna kärnavfall från Kolahalvön. Det tredje utrikesministermötet inom den nordliga dimensionen hölls i februari 2013 i Bryssel ⁽²²⁾. Näringslivsrådet inom den nordliga dimensionen ⁽²³⁾ strävar efter att förbättra investeringsförutsättningarna i området och att höja dess konkurrenskraft. Förenta staterna och Kanada är observatörer vid mötena inom den nordliga dimensionen.

4.7 Parlamentsledamöterna i länderna i Arktis deltar i samtliga ovannämnda samarbetsforum vid sidan av det regelbundna samarbetet inom ramen för **den parlamentariska arktiska konferensen** (CPAR).

4.8 De sex **samarbetsforumen för ursprungsbefolkningarna** i regionen samarbetar regelbundet med varandra.

4.9 **International Polar Foundation** (IPF) är ett organ för internationellt samarbete mellan parter som intresserar sig för Arktisrelaterade frågor. Organisationen anordnade bl.a. konferensen "Arctic Future Symposium 2012" i Regionkommitténs lokaler i september 2012.

5. Riktlinjer för regionalt samarbete

5.1 Samarbetet om frågor som rör Arktis bygger så långt som möjligt på **internationella avtal och sker inom ramen för internationella forum**.

5.2 Det viktigaste internationella avtal som rör Arktis är **FN:s havsrättskonvention** (UNCLOS) från 1982 ⁽²⁴⁾, som behandlar havsområden mellan självständiga stater och under vilken Kommissionen för avgränsning av kontinentalsockeln (**Commission on the Limits of the Continental Shelf** (CLCS)) har inrättats.

5.3 Kuststaterna vid Norra ishavet har utifrån denna konvention strävat efter ett samförstånd i fråga om gränserna för sina territorialvatten och exklusiva ekonomiska zoner (även bortom 200 sjömil från kontinentalsockeln). Man försöker undvika territoriella konflikter, men vissa geografiska tvister är fortfarande olösta. Det finns risk för att konflikterna kan trappas upp. Kuststaterna antog år 2008 i Ilulissat (Jakobshavn), Grönland, en gemensam ståndpunkt där man betonade att varje signatärstat har suverän rätt att reglera verksamheten inom respektive ekonomiska zon.

5.4 Utvecklingen av potentiella farleder i Norra ishavet – Nordvästpassagen (som går genom Kanadas exklusiva ekonomiska zon) och Nordostpassagen (som går genom Rysslands exklusiva ekonomiska zon) – samt beredskapen, villkoren och säkerheten i samband med användningen av dem undersöks och behandlas i omfattande grad i olika samarbetsforum. Målet är att uppnå så stort samförstånd som möjligt mellan parterna

⁽¹⁵⁾ Se www.arctic-council.org.

⁽¹⁶⁾ Arktiska rådets sekretariat för ursprungsbefolkningarna (IPS), www.arcticpeoples.org.

⁽¹⁷⁾ Se www.beac.st.

⁽¹⁸⁾ Se www.beac.st.

⁽¹⁹⁾ Se www.norden.org/sv.

⁽²⁰⁾ Se www.cbss.org.

⁽²¹⁾ Se http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm.

⁽²²⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/135582.pdf.

⁽²³⁾ <http://www.northerndimension.info/component/content/article/10-innerpage/9-ndbc>.

⁽²⁴⁾ www.un.org.

om principerna för användning och förvaltning av dessa farleder. Det finns internationella överenskommelser i frågan, bl.a. **UNCLOS och Internationella sjöfartsorganisationen** IMO:s avtal om oskadlig genomfart ⁽²⁵⁾. **IMO:s s.k. Polar Code är under utarbetande.**

5.5 Frågor som rör klimatförändringar och hållbar utveckling har särskild prioritet i Arktis. **Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar** (UNFCCC) ⁽²⁶⁾ är fortfarande en central utgångspunkt för internationella relationer. Detta skulle ha mycket stor betydelse även för den arktiska regionen.

FN:s miljöprogram **UNEP** (United Nations Environmental Programme) ⁽²⁷⁾ har å sin sida inlett ett uppföljningsprogram för Arktis.

5.6 Miljöskyddsorganisationerna deltar aktivt i ovannämnda verksamhet. **Greenpeace** har föreslagit att ekonomisk verksamhet inte får bedrivas villkorslöst i Arktis förrän man kommit överens om principerna för skydd av regionens miljö.

6. EU:s verksamhet och den arktiska politiken under utveckling

6.1 EU har stora, kontinuerligt ökande geopolitiska, miljöpolitiska och ekonomiska intressen i Arktis. EU ingår som part i det regionala samarbetet bl.a. för att unionen har medlemsstater i Arktis.

6.2 **EU:s politik för Arktis håller fortfarande på att utformas.** Arbetet intensifierades 2008, främst på initiativ av Europaparlamentet ⁽²⁸⁾. Kommissionen har lagt fram två meddelanden i frågan 2008 och 2012 (se fotnoterna 2 och 7). Ministerrådet har antagit två resolutioner, 2008 och 2009 ⁽²⁹⁾. Rådet diskuterade nuläget vid sitt möte den 31 januari 2013.

6.3 **Enligt meddelandena från 2008 och juni 2012 strävar EU i sin Arktispolitik efter ett övergripande synsätt.** Politiken har tre centrala målsättningar:

- Skydda miljön i Arktis i samarbete med invånarna i området.
- Främja en hållbar användning av naturresurserna.
- Främja internationellt samarbete och lyfta fram betydelsen av internationella avtal.

Politiken bygger i dag på tre fokusområden: kunskap, ansvar och engagemang.

⁽²⁵⁾ www.imo.org.

⁽²⁶⁾ www.un.org.

⁽²⁷⁾ www.unep.org.

⁽²⁸⁾ Resolution P6_TA(2008)0474, 9.10.2008.

⁽²⁹⁾ Rådets slutsatser av den 8 december 2009 om arktiska frågor, 2985:e mötet i rådet (utrikes frågor). Se även fotnot 9.

6.4 I EU:s bilaterala förbindelser med länderna i Arktis behandlas även det arktiska samarbetet. EU har slutit ett separat avtal med Grönland. Den multilateralt inriktade politiken inom den nordliga dimensionen spelar även en viktig roll i Arktis.

6.5 **Flera av EU:s nuvarande program lämpar sig också för den arktiska regionen.** Under 2007–2013 investerar EU ca 1,4 miljarder euro i att främja hållbar utveckling i Arktis och närliggande områden. Vetenskapligt forskningssamarbete har getts en särställning; det sjätte ramprogrammet för forskning från 2002 innehöll även projekt som avsåg den arktiska regionen. Under de senaste åren har EU satsat över 200 miljoner euro på forskning som rör Arktis, och deltar i många gemensamma forskningsprojekt särskilt inom ramen för **det sjunde ramprogrammet för forskning** ⁽³⁰⁾. Det finns ett fungerande samarbetsnätverk mellan olika forskningsinstitut, såväl inom som utanför EU. Centrala forskningsprojekt för perioden 2008–2012 och finansieringsprogram som rör regionalt samarbete för perioden 2007–2013 har registrerats ⁽³¹⁾. Ett flertal projekt har genomförts i Arktis, bl.a. inom ramen för EU:s regionalpolitik och programmen i anslutning till Interreg, Europeiskt territoriellt samarbete, Riktlinjer för regionalstöd (RAG) och Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI). Fonden för ett sammanlänkat Europa och TEN-T utsträcker sig inte ända till den arktiska regionen.

Europeiska kommissionen har nyligen beslutat att utreda hur informationen om Arktisforskningen kunde organiseras i EU. Man överväger också att inrätta ett EU-centrum för information om den arktiska regionen.

6.6 EU är part i politiken för den nordliga dimensionen och medlem i Barentsrådet. Unionen är också tillfällig observatör i Arktiska rådet och har anhängit om permanent observatörsstatus. EU har i flera år varit fullvärdig deltagare i rådets olika arbetsgrupper.

6.7 Ledamöter i Europaparlamentet deltar i den arktiska regionens parlamentarikerkonferens (CPAR, se punkt 3.3.7), i de fyra regionala samarbetsforumen och i parlamentarikersamarbetet inom den nordliga dimensionen. Europaparlamentet har antagit två resolutioner om det arktiska området 2008 och 2011 (se fotnot 9 samt P6_TA(2008)0474).

6.8 EU har inlett regelbundna samtal med sammanslutningar i Arktis som företräder ursprungsbefolkningarna och andra aktörer i det civila samhället, och unionen deltar även i verksamheten inom International Polar Foundation (IPF).

⁽³⁰⁾ Sjunde ramprogrammet för forskning.

⁽³¹⁾ SWD(2012) 182, bilaga I, och Europeiskt territoriellt samarbete, bilaga II.

6.9 EESK har antagit yttranden som är betydelsefulla ur det arktiska samarbetets synvinkel, bl.a. om den nordliga dimensionen, region- och havspolitik, hållbar utveckling samt relationerna till grannländerna. Kommittén har institutionella kontakter med de civila samhällena i Norge, Island och Ryssland (Rådgivande EES-kommittén, den gemensamma rådgivande kommittén för EU–Island, Ryska medborgarkammaren) och har anordnat två forum för det civila samhället inom den nordliga dimensionen (2002 och 2006) samt ett möte för intressegrupper i anslutning till ministermötet inom den nordliga dimensionen i februari 2013.

Bryssel den 17 april 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Henri MALOSSE

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

489:E PLENARSESSIONEN DEN 17 OCH 18 APRIL 2013

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – En handlingsplan för att stärka kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande

COM(2012) 722 final

(2013/C 198/05)

Föredragande: **Petru Sorin DANDEA**

Den 12 mars 2013 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – En handlingsplan för att stärka kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande"

COM(2012) 722 final.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 16–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 169 röster för, 1 röst emot och 0 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ställer sig bakom den plan som lagts fram av kommissionen och stöder ansträngningarna för att finna konkreta lösningar när det gäller att minska skattebedrägerier och skatteflykt. Konkreta framsteg kan göras endast under förutsättning att medlemsstaterna förbättrar skattemyndigheternas effektivitet genom att tilldela dem tillräckliga personalresurser och ekonomiska medel samt genom att säkerställa en bättre samordning mellan dessa.

1.2 EESK rekommenderar att kommissionen och rådet inkluderar skattebedrägeri och skatteflykt samt aggressiv skatteplanering i de årliga tillväxtanalyserna och i den europeiska planeringsterminen. Dessutom bör man vidta specifika åtgärder för att bekämpa dessa fenomen i syfte att säkerställa framsteg i fråga om inbetalningar och uppbörd av skatter, ökad rättvisa i beskattningen, bättre omfördelning samt effektivare fattigdomsbekämpning.

1.3 EESK välkomnar kommissionens förslag att på svarta listan föra upp stater som fungerar som skatteparadis eller

som inte efterlever principerna för god skatteförvaltning. Kommittén vill även se gemensamma kriterier på EU-nivå för att fastställa när en stat eller en region bör svartlistas. På så sätt undviks varierande tillämpning på nationell nivå. Svarta listan bör inte begränsas endast till tredjeländer, utan bör även gälla områden eller jurisdiktioner som hör till en medlemsstat samt företag som är verksamma i dessa områden.

1.4 Kommittén anser att kommissionen hade kunnat komplettera förslagen om uppförande på svarta listan med sanktioner mot företag, bl.a. uteslutande från offentlig upphandling, från EU-finansiering eller från statsstöd.

1.5 EESK anser att aggressiv skatteplanering urholkar skattebasen och därmed tvingar medlemsstaterna att höja skatterna. Därför är sådan skatteplanering oetisk och leder till kraftiga störningar på inre marknaden och till orättvisor gentemot skattebetalarna inom skattesystemen. Mot bakgrund av hur

komplikerat fenomenet är, bör kommissionens förslag om en allmän regel för att motverka skatteflykt och om fastställande av bilaterala artificiella avtal vara tillräckligt tydliga för att kunna genomföras med lätthet i samtliga medlemsstater.

1.6 Kommittén håller med om att kommissionens insatser är viktiga när det gäller att framförhandla överenskommelser om god skatteförvaltning med EU:s grannländer. EESK rekommenderar att rådet ger kommissionen mandat att inleda förhandlingar, eftersom dessa instrument kan visa sig vara ytterst verkningfulla i kampen mot skattebedrägeri och skatteflykt.

1.7 Kommittén förespråkar att kommissionen och medlemsstaterna kontinuerligt vidtar förenklingar och harmonisering av den befintliga rättsliga ramen på EU-nivå, men även på nationell nivå. En enklare och mer harmoniserad rättslig ram på skatteområdet som säkerställer rättvis beskattning och kompletteras med moderna IT-instrument för granskning, kontroll och informationsutbyte skulle avsevärt minska möjligheterna till skattebedrägeri och skatteflykt.

1.8 EESK uppmanar kommissionen, rådet och Europaparlamentet att avråda medlemsstaterna från att upprätthålla de stora skillnaderna i skattenivåer mellan ländernas direkta och indirekta skatter, eftersom detta skulle gynna skattekonkurrensen.

1.9 Kommittén välkomnar kommissionens beslut att undersöka möjligheterna att införa europeiska skatteregistreringsnummer (TIN). EESK uppmanar, som i en rad tidigare yttranden, medlemsstaterna att harmonisera systemen för indirekt beskattning. Kommittén uppmanar kommissionen att lägga fram förslag i denna fråga. Denna harmonisering tillsammans med införandet av ett europeiskt TIN kunde i hög grad minska s.k. "karusellbedrägerier".

2. Inledning

2.1 Skattebedrägeri och skatteflykt, men även uteblivna inbetalningar med hjälp av aggressiv skatteplanering, förvärrar den ökande ojämlikhet som förorsakas av den ekonomiska krisen och åtstramningsprogrammen. De äventyrar alltså i hög grad medlemsstaternas ansträngningar för att säkerställa att skattesystemen fungerar effektivt och garanterar finansiering av offentliga tjänster, spridning av välfärd och fattigdomsbekämpning. Samtidigt undviks skattekonkurrens mellan medlemsstaterna och tredjeländer. Man bedömer att medlemsstaterna på detta sätt går miste om över en biljon euro per år ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 351 final, s. 2.

2.2 Under vårtoppmötet den 2 mars 2012 uppmanades rådet och Europeiska kommissionen att utarbeta konkreta åtgärder för bekämpning av skattebedrägeri och skatteflykt.

2.3 Kommissionen antog i juni 2012 ett meddelande ⁽²⁾ med förslag till metoder för bättre efterlevnad av skatteåtagandena, vilket kan minska skattebedrägerier och skatteflykt. I meddelandet tillkännagav kommissionen avsikten att lägga fram en handlingsplan för att stärka kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande.

2.4 I december 2012 presenterade kommissionen denna handlingsplan, som innehåller både nya initiativ och nya åtgärder som kan införas på kortare eller längre sikt. Handlingsplanen åtföljs av kommissionens rekommendation om åtgärder för att uppmuntra tredjeländer att tillämpa miniminormer för god förvaltning i skattefrågor ⁽³⁾ samt kommissionens rekommendation om aggressiv skatteplanering ⁽⁴⁾.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK ställer sig bakom den plan som lagts fram av kommissionen och stöder ansträngningarna för att finna konkreta lösningar när det gäller att minska skattebedrägerier och skatteflykt ⁽⁵⁾. Trots detta ställer sig kommittén skeptisk till genomförandet av vissa av de föreslagna åtgärderna med tanke på de stora skillnaderna mellan olika medlemsstater, vilket leder till utdraget beslutsfattande i rådet. Dessutom innebär åtstramningsåtgärderna under de senaste åren, med minskande ekonomiska medel och personalresurser inom skatteförvaltningarna ⁽⁶⁾ i de flesta medlemsstater, att genomförandet av nya åtgärder äventyras. Konkreta framsteg kan göras endast under förutsättning att medlemsstaterna förbättrar skattemyndigheternas effektivitet genom att tilldela tillräckliga ekonomiska medel och personalresurser samt genom att säkerställa en bättre samordning mellan dessa.

3.2 En stor del av de inkomster som skattesystemen förlorar till den svarta ekonomin beror på aggressiv skatteplanering. Kommissionen fastslår att sådana metoder drar nytta av bristande överensstämmelse mellan två eller flera skattesystem, och även om de vanligen kan betraktas som lagliga står de i strid med principerna om företags sociala ansvar. EESK anser

⁽²⁾ COM(2012) 351 final.

⁽³⁾ C(2012) 8805.

⁽⁴⁾ C(2012) 8806.

⁽⁵⁾ EESK har upprepade gånger yttrat sig till förmån för åtgärder som kan stävja skattebedrägerier och skatteflykt: "Mervärdesskattebedrägeri och mekanism för snabba insatser" (EUT C 11, 15.1.2013, s. 31), "Mervärdesskatt: Kampen mot skatteundandragande" (EUT C 347, 18.12.2010, s. 73), "God förvaltning i skattefrågor" (EUT C 255, 22.9.2010, s. 61).

⁽⁶⁾ *Impact of austerity on jobs in tax services and the fight against tax fraud and avoidance in EU-27 + Norway*, rapport beställd av EPSU för Labour Research Department, Lionel Fulton <http://www.lrd.org.uk/>, mars 2013. Se bilaga.

att aggressiv skatteplanering urholkar skattebasen och därmed tvingar medlemsstaterna att höja skatterna. Därför är sådan skatteplanering oetisk och leder till kraftiga störningar på inre marknaden, motverkar en rättvis konkurrens mellan företag i allmänhet och mellan småföretag i synnerhet samt skapar orättvisor gentemot skattebetalarna inom skattesystemen.

3.3 EESK välkomnar kommissionens rekommendationer avseende aggressiv skatteplanering, men anser att de föreslagna åtgärderna för bekämpning av sådana metoder är otillräckliga. Eftersom frågan om aggressiv skatteplanering är så komplex kan det visa sig svårt att tillämpa en allmän regel för att motverka skatteflykt och att fastställa artificiella bilaterala överenskommelser inom ramen för avtal som sluts mellan medlemsstater. Dessutom anser EESK att dessa åtgärder skapar fler genomförandeproblem för medlemsstaterna, än om de omedelbart avslutar sådana överenskommelser, i synnerhet sådana som involverar jurisdiktioner av typen skatteparadis eller sådana som inte kan enas om en uppsättning grundläggande regler avseende god skatteförvaltning.

3.4 Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska anta en rad kriterier för att identifiera tredjeländer som inte efterlever standarderna för god förvaltning i skattefrågor och föra upp dessa på svarta listan. EESK påpekar att denna åtgärd även bör omfatta jurisdiktioner som hör till medlemsstaterna samt företag som fortsätter att bedriva verksamhet genom att använda sig av enheter belägna i dessa områden.

3.5 Kommissionen har formulerat förslag till ändring av vissa direktiv⁽⁷⁾ i syfte att undanröja kryphål som kan locka till skattebedrägeri eller skatteflykt. Dessutom har kommissionen begärt mandat från rådet att inleda avtalsförhandlingar om skattesamarbete och bekämpning av skattebedrägerier med fyra grannländer samt att underteckna förslaget till överenskommelse mellan EU och dess medlemsstater samt Liechtenstein. EESK rekommenderar att rådet behandlar dessa förslag så fort som möjligt, eftersom dessa instrument kan visa sig vara ytterst verkningsfulla i kampen mot skattebedrägeri och skatteflykt.

3.6 EESK anser att kommissionen och medlemsstaterna inom ramen för genomförandet av handlingsplanen kontinuerligt ska vidta förenklingar och harmonisering av den befintliga rättsliga ramen på EU-nivå, men även på nationell nivå. En enklare och mer harmoniserad rättslig ram på skatteområdet som säkerställer rättvis beskattning och kompletteras med moderna IT-instrument för granskning, kontroll och informationsutbyte med hjälp av kunnig personal skulle avsevärt minska möjligheterna till skattebedrägeri och skatteflykt. Dessutom skulle detta ge möjlighet till minskade administrativa och skatterelaterade bördor för företag och medborgare, vilket kan ge omedelbara tillskott till de offentliga finanserna.

3.7 EESK uppmanar kommissionen, rådet och Europaparlamentet att avråda medlemsstaterna från att upprätthålla de stora skillnaderna i skattenivåer mellan ländernas direkta och indirekta skatter, eftersom detta skulle gynna skattekonkurrensen. Vidare vill kommittén fästa uppmärksamhet vid den direkta kopplingen mellan skattenivå och skatteflykt. Effektiv bekämpning av skattebedrägeri och skatteflykt, men även av aggressiv skatteplanering, kan leda till ett lägre skatetryck generellt, vilket gynnar samtliga skattebetalare.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommissionen tillstår att företagen tack vare friheterna på den inre marknaden kan sluta avtal med jurisdiktioner av typen skatteparadis via mindre nogräknade medlemsstater. Detta försämrar skattebasen i medlemsstaterna och snedvrider konkurrensen mellan företag i allmänhet och småföretag i synnerhet, samtidigt som det innebär störningar i den inre marknadens funktion. EESK uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att föra upp företag som gynnar dylika förfaranden på svarta listan. Medlemsstaterna bör utöver andra åtgärder på nationell nivå frånta sådana företag rätten att delta i offentliga upphandlingar och ge avslag på deras ansökningar om statsstöd.

4.2 Aggressiv skatteplanering står enligt kommissionens bedömning för hälften av de förlorade intäkterna i medlemsstaterna till följd av metoderna i den svarta ekonomin. EESK anser att de förslag som kommissionen lagt fram för att bekämpa sådana metoder är otillräckliga⁽⁸⁾. Kommittén rekommenderar en tydligare formulering såväl av den föreslagna allmänna regeln för att motverka skatteflykt som av definitionen på artificiella avtal. Därmed kunde medlemsstaterna snabbt införa åtgärderna utan att de uppstår komplicerade situationer inom olika jurisdiktioner vid fall av tvister i samband med aggressiv skatteplanering.

4.3 EESK stöder kommissionens förslag att upprätta en plattform för god skatteförvaltning. Kommittén rekommenderar att kommissionen inom ramen för denna plattform involverar arbetsmarknadens parter, i synnerhet de som företräder arbetstagar inom ekonomiadministration och som har stor erfarenhet av att bekämpa skattebedrägerier och skatteflykt. Det är även nödvändigt att tydliggöra hur plattformen ska samverka med andra strukturer på skatteområdet på EU-nivå.

4.4 I anslutning till förhandlingarna om en uppförandekod för företagsbeskattning, som samordnas inom OECD, föreslår kommissionen att nuvarande direktiv ses över för att undanröja kryphål som i vissa situationer tillåter aggressiv skatteplanering eller som utgör hinder för antagande av lämpliga lösningar på problemet med dubbel icke-beskattning. EESK välkomnar kommissionens initiativ och rekommenderar att dessa åtgärder vidtas så snart som möjligt.

⁽⁷⁾ COM(2008) 727 final – 2008/0215 (CNS); COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

⁽⁸⁾ C(2012) 8806 final.

4.5 Kommissionen föreslår intensifierade insatser avseende särskilda beskattningssystem för utstationerade arbetstagare och förmögna medborgare, som inverkar negativt på inre marknaden och minskar de globala skatteintäkterna. EESK uppmuntrar medlemsstaterna att avskaffa sådana särskilda beskattningssystem. Vidare upprepar kommittén sin ståndpunkt i tidigare yttranden till EU-institutionerna⁽⁹⁾ om att anta åtgärder för begränsning av möjligheten att missbruka hemvistprincipen med hjälp av vissa fingerade former av ägande och hemvist, som innebär att ägare till holdingbolag utan verksamhet eller skenbolag slipper betala skatt i de länder där de bor.

4.6 EESK ser positivt på lanseringen av portalen "TIN on EUROPA". Detta instrument ger tredjeparter och finansiella institut möjlighet att snabbt, enkelt och korrekt identifiera och registrera skatteregistreringsnummer. Instrumentet kan även användas till att höja effektiviteten i det automatiska informationsutbytet. Mot bakgrund av kommissionens beslut att överväga införandet av ett europeiskt skatteregistreringsnummer uppmäntar EESK medlemsstaterna, som i en rad tidigare yttranden, att harmonisera systemen för indirekt beskattning. Kommittén uppmuntrar kommissionen att lägga fram förslag i denna fråga. Denna harmonisering kan tillsammans med införandet av ett europeiskt skatteregistreringsnummer leda till kraftig minskning av s.k. karusellbedrägerier eftersom numret i framtiden kan möjliggöra unik identifiering av skattskyldiga för alla typer av skatt.

4.7 Kommissionen har inlett standardiseringen av formulär för utbyte av beskattningsinformation. Det dataverktyg som utformats för dessa formulär på samtliga EU-språk är tillgängligt sedan den 1 januari 2013. EESK bedömer att dessa verktyg kan spela en viktig roll i medlemsstaternas administrativa samarbete i skattefrågor, i synnerhet då utvecklingen av datasystemet ger möjlighet till automatiskt utbyte av information.

4.8 EESK uppskattar särskilt kommissionens beslut att se över direktivet om moderbolag och dotterbolag vid sidan av översynen av gällande bestämmelser om skatteflykt i andra direktiv. Översynen är nödvändig för att man ska kunna säkerställa att kommissionens rekommendationer om aggressiv skatteplanering genomförs. Kommittén rekommenderar att medlemsstaterna stöder kommissionens ansträngningar så att översynen kan slutföras inom rimlig tid. I anslutning till översynen är det viktigt att införa en skyldighet för multinationella företag att ha separat bokföring för varje land där de är verksamma. Redovisningen ska omfatta produktionsvolymerna och vinster. Sådan bokföring underlättar identifieringen av företag som missbrukar internprissättning och sysslar med aggressiv skatteplanering. Kommittén rekommenderar också att man inför regler om vinstbeskattning av företag utgående från gemensamma kriterier.

4.9 EESK välkomnar kommissionens ansträngningar för att främja IT-verktyg som EU utarbetat inom ramen för OECD. Under förutsättning att OECD godkänner de elektroniska formulär som utarbetats för informationsutbyte, antingen spontant eller på förfrågan, om direkt beskattning, kan verktygen visa sig bli synnerligen användbara och verkningsfulla i kampen mot svåra fall av skattebedrägeri eller skatteflykt.

4.10 Kommissionen föreslår införandet av en kodex för europeiska skattebetalare som samlar befintlig bästa praxis i medlemsstaterna. Avsikten är att förbättra förtroendet mellan skatteförvaltningar och skattebetalare, att uppnå större öppenhet i fråga om skattebetalarnas rättigheter och skyldigheter samt att uppmuntra till ett serviceinriktat arbetssätt. EESK vill fästa uppmärksamhet vid det faktum att en förenkling av beskattningssystemen skulle kunna leda till en minskning av de administrativa bördor som drabbar skattebetalare och företag samt till ett ökat förtroende bland dessa. Medlemsstaterna bör eftersträva minskade administrativa bördor för skötsamma skattebetalare oavsett om det är fråga om fysiska personer eller företag. Däremot bör trycket ökas på dem som bryter mot lagen. Det är ett välkänt faktum att företag som sysslar med aggressiv skatteplanering vanligen är större gränsöverskridande bolag.

4.11 Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna inrättar gemensamma kontaktpunkter som erbjuder alla typer av beskattningsrelaterad information till skattebetalare, även icke bosatta. EESK stöder detta förslag från kommissionen och anser att detta skulle undanröja en del av de hinder som skattebetalarna drabbas av då de idkar gränsöverskridande verksamhet. Genom att samla befintlig information i en gemensam kontaktpunkt i varje medlemsstat kan kommissionen dessutom bygga upp en webbaserad skatteportal på EU-nivå med portalen e-Justice som förebild.

4.12 Kommissionen föreslår att Eurofisc i framtiden utökas till att omfatta även direkta skatter, utgående från de erfarenheter som man har av detta system när det gäller att bekämpa bedrägerier inom mervärdesskatteområdet med hjälp av ett snabbt informationsutbyte. EESK anser att utvidgningen av Eurofisc till området för direkta skatter kommer att komplettera utbudet av befintliga verktyg på EU-nivå för bekämpning av skattebedrägerier, skatteflykt och aggressiv skatteplanering.

4.13 EESK stöder förslaget om att förenhetliga definitionerna av vissa typer av skattebrott liksom även straffpåföljderna och de administrativa sanktionerna för alla typer av skattefusk. Om ett sådant förenhetligande kan uppnås kan man undvika att företag utnyttjar de mest försumliga medlemsstaterna för sin verksamhet. Kommissionen åtar sig att undersöka om ett sådant förenhetligande är genomförbart.

⁽⁹⁾ Jfr EESK:s yttrande i EUT C 229, 31.7.2012, s. 7.

4.14 I sitt meddelande från juni 2012 har kommissionen föreslagit en rad möjliga åtgärder som rådet har gett en låg prioritering. EESK anser att ett av kommissionens förslag, nämligen ömsesidig direkt tillgång till nationella databaser när det gäller direkta skatter, hör till de mest verkningsfulla instrumenten för att hjälpa medlemsstaterna att bekämpa bedrägerier och skatteflykt. Likaså föreslår kommissionen en analys av möjligheten att införa en enda rättsakt för administrativt samarbete för alla skatter. Kommittén stöder dessa kommissionsförslag och är övertygad om att de kan göra kampen mot bedrägerier och skatteflykt mer effektiv.

Bryssel den 17 april 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att främja de kulturella och kreativa sektorerna för att främja tillväxt och sysselsättning i EU

COM(2012) 537 final

(2013/C 198/06)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Medföredragande: **Nicola KONSTANTINO**

Den 19 december 2012 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Att främja de kulturella och kreativa sektorerna för att främja tillväxt och sysselsättning i EU"

COM(2012) 537 final.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 mars 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april 2013) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 175 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är övertygad om att kultur och kreativitet är av största vikt för Europa. De är

- hörnstenen för de värderingar som ligger till grund för den gemensamma identiteten och EU:s sociala marknadsekonomi,
- en vinnande kombination vad avser ekonomisk, social och produktionsrelaterad utveckling av hög kvalitet på lokal, regional, nationell och europeisk nivå,
- huvudbeståndsdelar för att uppnå komparativa fördelar genom EU:s mervärde i fråga om utformning, utveckling, produktion och konsumtion av materiella och immateriella tillgångar,
- en central faktor för ökad konkurrenskraft som berör alla ekonomiska och sociala sektorer,
- en tillgång med stor potential att skapa fler och bättre arbetstillfällen,
- ett internationellt visitkort som för fram EU:s prestige och originalitet i världen.

1.2 Mot bakgrund av den växande roll som de kreativa och kulturella sektorerna spelar för utvecklingen av den europeiska ekonomin och för dess internationella aktiviteter behövs det en strategi på medellång och lång sikt som syftar till att säkerställa följande:

- En stabil och helgjuten social dimension i de kreativa och kulturella sektorerna som kan möjliggöra en omdefiniering av befintliga yrkeskunskaper och en kompetenshöjning, säkerställa lika arbetsvillkor och frigöra den latenta potentialen samt

- frigöra all potential till ny sysselsättning inom de kulturella och kreativa sektorerna och säkerställa högkvalitativ sysselsättning med respekt för de grundläggande rättigheterna,

- möjliggöra en omdefiniering av befintliga yrkeskunskaper och en kompetenshöjning,

- minska de administrativa och byråkratiska bördorna för små och medelstora företag, mikroföretag och egenföretagare,

- stödja omorganisationer och omstruktureringar med fortbildningssatsningar samt information till och samråd med arbetstagarna, med full respekt för individens rättigheter och värdighet,

- främja en strukturerad social dialog för de kulturella och kreativa sektorerna som helhet, med samordning mellan europeisk nivå, nationell nivå och företagsnivå,

- fastställa ett lämpligt europeiskt regelverk som kan säkerställa kulturell mångfald och valmöjligheter, minska den administrativa bördan, underlätta rörlighet inom EU och på det internationella planet.

- En teknisk dimension med kreativt mervärde som skyddar de immateriella rättigheterna, både på inre marknaden och – framför allt – internationellt, främjar forskning inom ny teknik och innovativa tillämpningar för produkter och processer, ger starkt stöd åt nya förfaranden och de nya digitala möjligheterna, med en europeisk kvalitetsmärkning samt säkerställer utvecklingen av värdekedjor genom gemensamma distributionsnät och distributionssystem.

- Territoriell dialog med det civila samhället som erbjuder modeller för strukturerad dialog på europeisk, nationell och regional nivå med de kulturella och kreativa sektorerna, och utvecklar dessa sektorer (som är viktiga för att öka vitaliteten och kompetensen i regionerna) och främjar uttrycksförmåga och kreativ talang, intellektuella yrken och sysselsättning.
- En internationell dimension i det kreativa och kulturella Europa, i enlighet med de internationella åtaganden som gjorts inom ramen för Unescos konvention om kulturell mångfald, som innebär att man kan utnyttja nya affärsmodeller där designen är en integrerad del i värdekedjan och alla aktörer kan bidra med värde till produkter och processer så att de kan identifieras som europeisk spetskompetens på den globala marknaden, och som skyddar verk mot piratkopiering och varumärkesförfalskning med flexibla, tillgängliga och effektiva instrument,
- En finansiell dimension och tillgång till kredit som kan stödja sektorns initiativ på den inre och internationella marknaden (bl.a. genom skattelättnader, skatteavdrag och undanröjande av dubbelbeskattning) och ta fram instrument som är lämpliga för sektorns särart vad gäller tillgång till kredit, särskilt garantisystem som är anpassade för mikroföretag och projekt av immateriell natur.

1.3 EESK uppmanar kommissionen att noggrant granska tillämpningen av gemenskapslagstiftningen på de kulturella och kreativa sektorerna, framför allt vad gäller konkurrensregler, immaterialrätt och arbetsrätt samt skydd av regler i internationella avtal mellan EU och tredjeländer.

1.4 Kommittén föreslår att kommissionen undersöker möjligheten till och formerna för ett utvidgat forum för aktörerna i de kulturella och kreativa sektorerna i syfte att bättre kunna identifiera alla aktörer på området (bl.a. genom en deltagarbaserad prognosverksamhet) och ta fram punkter som skulle kunna ingå i en strategisk handlingsplan på medellång och lång sikt med syftet att öka tillväxten och skapa nya högkvalitativa arbetstillfällen. Handlingsplanen bör grunda sig på en övergripande lokal, regional och europeisk strategi, med aktivt deltagande av medlemsstaterna, de regionala och lokala myndigheterna, arbetsmarknadsparterna och det civila samhället.

1.5 Kommittén anser att man redan nu bör inleda särskilda initiativ för att bekämpa osäkra anställningar inom de kulturella och kreativa sektorerna, säkerställa rättvisa arbetsvillkor för alla arbetstagare i sektorerna, särskilt egenföretagare eller arbetstagare med oregelbundna arbetsförhållanden inom ramen för underentreprenad, speciellt tillfälliga anställningar. Alla bör också få säker och jämlik tillgång till digitala nät.

1.6 EESK vill rikta kommissionens uppmärksamhet på behovet av att anpassa regelramen till de kulturella och kreativa sektorernas särart, särskilt i fråga om immaterialrätt, enklare administration och skatteregler samt jämlik behandling i mervärdesskatteavseende för tryckta medier och digital kommunikation, inte minst för sektorns småföretag.

1.7 Kommittén anser att man bör överväga möjligheten att upprätta dialogstrukturer för det civila samhället med medborgarna i centrum, och i det sammanhanget dra nytta av Euro-påret för medborgarna.

2. De kulturella och kreativa sektorerna i Europa

2.1 De kulturella och kreativa sektorerna i Europa utgör en väsentlig strategisk resurs: Europas höga nivå och konkurrenskraft inom dessa sektorer är resultatet av det arbete som utförts av konstnärer, författare, kreatörer och andra yrkesutövare och företagare eller personer med traditionell och innovativ begåvning samt formella och informella kvalifikationer som det finns skäl att bevara, uppmuntra och dra nytta av.

2.2 Kommittén har redan understrukit följande: "Såsom man erkände i Europa 2020-strategin spelar Europas kulturella och kreativa sektor en central roll för tillväxten, konkurrenskraften och framtiden för EU och dess medborgare. [...] Den skapar dessutom komparativa fördelar som inte skulle kunna återskapas någon annanstans och den fungerar som motor för den lokala utvecklingen och den industriella omvandlingen. ⁽¹⁾"

2.3 Enligt definitionen i grönboken från 2010 ⁽²⁾ avses med den kulturella sektorn "den sektor som producerar och sprider varor eller tjänster som vid den tid de utarbetas anses ha en särskild kvalitet eller användning eller ett särskilt ändamål som införlivar eller förmedlar kulturyttringar, oberoende av sitt eventuella handelsvärde", vilket ligger i linje med Unescokonventionen från 2005 ⁽³⁾. Och med den kreativa sektorn avses "den sektor som använder kultur som material och har en kulturell dimension, även om dess produkter främst är funktionella", inbegripet "arkitektur och formgivning där man integrerar kreativa element i bredare processer, samt undersektorer som grafisk formgivning, modedesign eller reklam".

2.4 Avgränsningen av de områden som omfattas av den kulturella och kreativa sektorn är dock fortfarande vag ⁽⁴⁾, och det är därför svårt att fastställa den exakta omfattningen av deras bidrag till BNP och sysselsättningen.

2.5 I förslaget till ramprogrammet Kreativa Europa ⁽⁵⁾, som kommittén har uttalat sig om ⁽⁶⁾, definieras den kulturella och den kreativa sektorn på följande sätt (artikel 2): "alla sektorer vars verksamhet bygger på kulturella värden eller konstnärliga och kreativa uttryck, oavsett om denna verksamhet är marknadsorienterad eller inte, och oavsett vilken struktur som genomför den". Detta borde uttryckligen omfatta förläggarbranschen och grafisk industri samt tryckta och digitala medier.

⁽¹⁾ EUT C 051, 17.2.2011, s. 43–49.

⁽²⁾ COM(2010) 183 final.

⁽³⁾ Se: http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

⁽⁴⁾ European Statistical System Network on Culture ESSnet-Culture - Final Report 10/2012.

⁽⁵⁾ COM(2011) 785 final.

⁽⁶⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 35–39.

2.6 Under 2008 stod dessa sektorer för 4,5 % av EU:s totala BNP och sysselsatte 3,8 % av arbetskraften (mer än 8,5 miljoner anställda) ⁽⁷⁾.

2.7 Europaparlamentet har ställt sig bakom definitionen ovan och tillägger uttryckligen museer och mode.

2.8 Trots att de kulturella och kreativa sektorernas betydelse för den europeiska ekonomin är stor och växande och har stor sysselsättningspåverkan ⁽⁸⁾, innebär de många definitionerna (från t.ex. Wipo, OECD, Unctad, Unesco och Europarådet) att det inte finns någon stabil grund och ingen internationellt jämförbar statistik. För EU anges andelen av BNP till 2,6 % (grönboken), 3,3 % (programmet Kreativa Europa), 4,5 % ⁽⁹⁾ eller upp till 6,5 % (Europarådet), och antalet sysselsatta bedöms vara 5 miljoner, 8,5 miljoner ⁽¹⁰⁾ eller t.o.m. nästan 18 miljoner ⁽¹¹⁾.

2.9 Mångfalden inom de kulturella och kreativa sektorerna i Europa återspeglas i sektorernas särskilda struktur, med stor andel små och medelstora företag och mikroföretag – ca 80 % av den sammanlagda produktionen. De stora företagens andel är mindre än 1 %, men de står för mer än 40 % av sysselsättningen ⁽¹²⁾.

2.10 Denna sammansättning av de kulturella och kreativa sektorerna i Europa orsakar problem på flera sätt: från kompetensutveckling till tillgång till finansiering, från främjande av nya affärsmodeller till skyddet av immateriella rättigheter, från svårigheterna att få tillgång till de internationella marknaderna till frågan om hur man förbättrar förbindelserna med andra sektorer, för att inte tala om svårigheterna i samband med ömsesidigt erkännande av kvalifikationer (formella och informella osv.) ⁽¹³⁾.

2.11 De sektorer som utgör den icke-industriella kärnan, dvs. bild- och scenkonst och kulturarvet, har ofta stort strategiskt värde i Europa, medan det i USA framförallt är koncentrerat till de mycket marknadsorienterade industrisektorerna.

2.12 Den amerikanska modellen utgör en naturlig referenspunkt för de länder där man i första hand vill bygga upp ett system för kulturproduktion som inte är så beroende av offentlig finansiering utan starkt vinstorienterat.

2.13 Japan kan fungera som exempel inte bara i Asien, eftersom sekelgamla och mycket specifika produktionsformer där samexisterar med nya och originella kulturindustriella former som riktar sig till den breda allmänheten och marknaden.

2.14 I Kina gör man just nu en väldig satsning på infrastruktur på kulturområdet, med en tydlig strategi som går ut på att

begränsa inflödet av amerikansk kultur och med ett starkt intresse för europeiska organisationsmodeller och för de offentliga myndigheternas roll när det gäller att utforma och stödja lokala kultursystem.

2.15 I Indien har filmindustrin varit den kulturindustri som utvecklats kraftigast, med en utomordentligt hög omsättnings-tillväxt, även om produktionen har varit djupt förankrad i den traditionella indiska kulturen vilket har inneburit att den är mindre intressant för en publik som står utanför denna kultur.

2.16 Latinamerika upplever i dag en imponerande tillväxt vad gäller den egna kulturindustrin, delvis tack vare inflytandet från den spanskspråkiga kulturen i USA och den snabba ekonomiska och demografiska tillväxten i Mexiko, medan Brasilien upplever en betydande kulturell blomstring även vid sidan av musiken. Afrika å sin sida utvecklar sin egen traditionella kultur, som också bygger på många kontakter med den alleuropeiska kulturen. Samspelet mellan de två kontinenterna och den konstnärliga utbildningen kan lära oss mycket om vardagslivet och den allmänna kulturen i en region, och därmed undanröja de hinder som försvårar samarbetet.

2.17 EESK har alltid hävdat vikten av en strategi som syftar till att till fullo föra fram potentialen i EU:s kultursektor och kreativa yrken för att främja sysselsättning och tillväxt. Redan 2004 redovisades problemen i de europeiska kulturella och kreativa sektorerna i ett yttrande som utarbetades på begäran av kommissionsledamot Viviane Reding ⁽¹⁴⁾. Denna ståndpunkt har upprepats och fördjupats i ett flertal därpå följande yttranden ⁽¹⁵⁾.

2.18 Europa är utan tvekan världsledande när det gäller export av produkter från den kreativa industrin. För att upprätthålla denna position behöver vi investera i dessa sektorer kapacitet att verka bortom de nationella gränserna. Rådet uttalade sig i denna riktning den 12 maj 2009, liksom parlamentet i sin resolution av den 12 maj 2011.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén är medveten om att Europas framstående ställning och konkurrenskraft i de kulturella och kreativa sektorerna är resultatet av den samlade insatsen av konstnärer, formgivare, författare och fackfolk, företag och personer med traditionella och nyskapande förmågor samt formell och informell kompetens som det finns skäl att bevara, främja och dra nytta av.

⁽⁷⁾ Se även rapport från 2010 från TERA Consultants och rapporten om EU:s konkurrenskraft 2010, COM(2010) 614 final.

⁽⁸⁾ Enligt Eurostat visade sysselsättningen inom de kulturella och kreativa sektorerna under perioden 2008–2011 bättre återhämtningsförmåga än EU-ekonomin överlag.

⁽⁹⁾ TERA Consultants, 2010.

⁽¹⁰⁾ TERA Consultants, 2010.

⁽¹¹⁾ Jfr rapport från 2006 – "The Cultural Economy of Europe" (CEOE).

⁽¹²⁾ Se *The study on the entrepreneurial dimension of cultural and creative industries*.

⁽¹³⁾ EUT C 175, 28.7.2009, s. 63–72.

⁽¹⁴⁾ EUT C 108, 30.4.2004, s. 68–77.

⁽¹⁵⁾ Se följande yttranden: EUT C 181, 21.6.2012, s. 35–39; EUT C 228, 22.9.2009, s. 52–55; EUT C 132, 3.5.2011, s. 39–46; EUT C 68, 6.3.2012, s. 28–34; EUT C 48, 15.2.2011, s. 45–50; EUT C 27, 3.2.2009, s. 119–122; EUT C 51, 17.2.2011, s. 43–49; EUT C 112, 30.4.2004, s. 57–59; EUT C 110, 9.5.2006, s. 34–38; EUT C 248, 25.8.2011, s. 144–148; EUT C 229, 31.7.2012, s. 1–6; EUT C 255, 14.10.2005, s. 39–43; EUT C 117, 30.4.2004, s. 49–51; EUT C 228, 22.9.2009, s. 100–102; EUT C 77, 31.3.2009, s. 63–68.

3.2 EESK är övertygad om att kultur och kreativitet utgör centrala beståndsdelar i EU:s identitet och legitimitet när det gäller mångfalden av uttrycksformer. Enighet i en kreativ och kulturell mångfald som måste genomsyra utvecklingen av en europeisk kunskapsbaserad ekonomi.

3.3 För att respektera och främja Europas kulturella identitet och säkra de kulturella och kreativa sektorernas fulla hållbarhet bör EU:s åtgärder för dessa sektorer genomföras med respekt för den europeiska sociala modellen, de demokratiska principerna och miljönormerna.

3.4 Av de talrika undersökningar som genomförts på europeisk och nationell nivå framgår det att de kulturella och kreativa sektorerna står inför gemensamma utmaningar, nämligen:

- En mycket fragmenterad europeisk marknad.
- En företagsstruktur där 80 % av företagen är små eller medelstora företag eller mikroföretag.
- Ett ökande inflytande på produktions- och distributionsprocesserna på grund av digitaliseringen och spridningen av ny teknik.
- Snabbare globalisering, med nya aktörer och nya konkurrenter.
- Kunskaper som föråldras snabbt på grund av ständigt nya behov.
- Begränsat skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet på internationell nivå.
- Svårigheter att få tillgång till finansiering och investeringar i teknisk innovation.
- Bristande insamling av data.
- Avsaknad av en entydig och internationellt erkänd definition av de berörda sektorerna, inklusive en specifiering av undersektorer.
- Krav på större samverkans effekter mellan de kreativa och kulturella sektorerna och teknisk innovation.
- Behov av att utveckla partnerskap mellan utbildningssektorn, företagen och de kreativa och kulturella aktiviteterna.
- Ökning av kvalitetsnivåerna och karriärmöjligheterna genom erkännandet av det "kreativa värdet" i värdekedjan.
- Bekämpning av social dumpning i de kreativa och kulturella sektorerna.

3.5 EESK anser att det på grund av de kulturella och kreativa sektorernas betydelse och komplexitet behövs en sammanhäng-

ande strategisk plan på EU-nivå för en längre tidsperiod, med detaljerade nationella och regionala arbetsprogram och kvantifierbara och verifierbara mål baserade på en färdplan som övervakas av kommissionen och parlamentet. Den strategiska planen ska fastställa de olika handlingsnivåernas (den lokala, regionala och nationella nivån och EU-nivån) uppgifter och ansvar.

3.6 Kommittén uppmanar därför kommissionen att utarbeta en ny samordnad strategi på medellång sikt som bygger på en inkluderande och gemensam vision fram till 2020 och som fullt ut tar hänsyn till de kulturella och kreativa sektorernas särdrag och etablerar säkra förhållanden, vilket är väsentligt för innovativa investeringar i dessa sektorer och för utvecklingen av en kvalificerad arbetskraft.

3.7 Strategin bör dessutom ta hänsyn till att de kulturella och kreativa sektorerna karakteriseras av en oproportionerligt hög andel atypisk sysselsättning, i synnerhet tillfälliga anställningar, med många tidsbegränsade frilansuppdrag, ett mycket stort antal egenföretagare och mikroföretag som ofta är enmansföretag och en stor grupp små och medelstora företag med mindre än 10 anställda⁽¹⁶⁾. De som arbetar i denna sektor har därför ofta oregelbundna inkomster och ligger ibland nära eller under fattigdomsgränsen.

3.8 Många arbetar under svåra arbetsvillkor och utan rätt till grundläggande socialt skydd. I synnerhet kvinnor, som utgör en stor andel av sektorns arbetskraft, utsätts för större diskriminering, särskilt vad gäller anställnings- och arbetsvillkor, eftersom löne- och inkomstskillnaderna är betydande.

3.9 Sektorn har ett relativt stort antal egenföretagare. Denna kategori är ofta uppdelad i två ytterligheter: på den ena sidan finns den högt kvalificerade och erfarna arbetskraften med en stark marknadsposition, och på den andra sidan egenföretagare vars status bara räcker till att erbjuda dåligt betalt arbete för att minska kundernas administrativa och finansiella bördor. ILO har för länge sedan varnat för möjligt missbruk inom denna sektor⁽¹⁷⁾.

3.9.1 Det är också sant att den ekonomiska krisen påverkar de kulturella och kreativa sektorerna i sin helhet på grund av åtstramningsåtgärder och större nedskärningar än någonsin tidigare av det offentliga kulturstödet i hela Europa.

3.10 EESK anser att de åtgärder som kommittén har föreslagit i sina yttranden om hur man kan planera för omstruktureringsprocesser också bör gälla för de kulturella och kreativa sektorerna⁽¹⁸⁾. Tekniken och affärsmodellerna inom de kulturella och kreativa sektorerna förändras snabbt, och många stora företag håller på att omorganisera sin produktion på grund av digitaliseringen av den skrivna pressen, det minskade offentliga stödet, uppköp och sammanslagningar.

⁽¹⁶⁾ I EU-27 har 25 % av arbetstagarna inom den kulturella sektorn en tillfällig anställning, jämfört med 19 % av hela arbetskraften, och andelen distansarbetare är dubbelt så stor (26 %) jämfört med hela arbetskraften. Också andelen personer som har mer än ett arbete är högre i den kulturella sektorn (6 %) jämfört med alla arbetstagare (4 %). Se *Cultural Statistics, Eurostat pocketbooks*, 2011-års utgåva.

⁽¹⁷⁾ Se EESK:s yttrande, "Missbruk av status som egenföretagare", UL C 161, 6.6.2013.

⁽¹⁸⁾ EUT C 299, 4.10.2012, s. 54–59.

3.11 Dessa förändringar har en direkt inverkan på dem som arbetar inom de kulturella och kreativa sektorerna, ofta i form av uppsägningar, lönepress, planer för förtidspension, ökad användning av tillfällig anställning, försämring av arbetsvillkoren, ökad stress, kortare arbetskontrakt och avsaknad av information och samråd med arbetstagarerna.

3.12 För att säkerställa EU:s kulturella mångfald och rikedom anser EESK att man bör undvika överdriven koncentration inom både produktionen och distributionen. EESK föreslår att man främjar digitala nätverk och metadistrikt, som gör det möjligt att uppnå en kritisk massa för investeringar och stärka forskningen och den internationella genomslagskraften, så att systerställningen kan upprätthållas.

3.13 På samma sätt anser EESK att det behövs gemensamma ansträngningar på EU-nivå och nationell nivå för att stödja utbildningsprogram som skapar nya, uppdaterade yrkesprofiler genom livslångt lärande, för att göra det möjligt att konstant utveckla yrkesfärdigheter och fackkunskaper i takt med förändringarna inom sektorn. Investeringarna i moderniseringen av utbildningssystemen för konstnärer, formgivare och arbetstagarare i de kulturella och kreativa sektorerna måste stärkas för att EU ska kunna behålla sin ledande position och uppnå målen i Europa 2020-strategin.

3.13.1 Åtgärderna är ännu mer brådskande med tanke på de djupgående förändringar som följer av den skärpta konkurrensen på global nivå, som är uppenbar inom de intellektuella yrkena och har gjort det nödvändigt att konstant skapa nya koncept och arbetsmetoder som kräver en hög kunskapsnivå, t.ex. europeiska kunskapskooperativ.

3.14 Kommissionen betonar själv att "finansiella institutioner [måste] göras mer medvetna om dessa sektors ekonomiska potential och utveckla sin förmåga att bedöma företag med tilltro till immateriella rättigheter". Detta måste först och främst gälla inom ramen för gemenskapsbudgeten 2014–2020, så att man kan undanröja den nuvarande osäkerheten – Erasmus är ett typiskt exempel – och omforma EU:s åtgärdsprogram och policyinstrument (strukturfonderna, EIB, EIF osv.) så att de omfattar och prioriterar "icke-teknisk" innovation och de kulturella och kreativa sektorernas konkurrenskraftiga internationella expansion.

3.15 Vid utformningen av den framtida sammanhållningspolitiken, som ska gälla från 2014, bör man dra lärdom av projekt och studier om genomförandet av instrument som frigör all potential i de kreativa industrisektorerna. Enligt EESK bör de kulturella och kreativa sektorerna införlivas i integrerade regionala och lokala utvecklingsstrategier som genomförs i partnerskap med offentliga myndigheter och företrädare för det organiserade civila samhället.

3.16 Det behövs en EU-ram för att underlätta rörligheten för konstnärer och formgivare, deras verk, tjänster och distributionssystem, med ömsesidigt erkännande av kvalifikationer och med avancerade utbildningsverktyg, både inom och utanför det europeiska kulturella och kreativa området. På så sätt kan man tillämpa de rekommendationer som framförts av kommissionens grupp med experter på konstnärers rörlighet⁽¹⁹⁾.

3.17 De kulturella och kreativa sektorerna bidrar till att stimulera en strukturförändring av lokala ekonomier och främjar skapandet av nya ekonomiska verksamheter och nya, bestående arbetstillfällen⁽²⁰⁾ samt gör europeiska regioner och städer mer attraktiva, vilket framgår av studien "The rise of the creative class"⁽²¹⁾.

3.18 EESK anser att en central del av en äkta ny strategi för de kulturella och kreativa sektorerna bör vara en EU-handlingsplan ("*Creative Europe Open to the World – CEOW*") som syftar till att konstnärer och de kulturella och kreativa sektorerna, särskilt små och medelstora företag, ska kunna etablera sig på centrala internationella marknader med hjälp av särskilda program som underlättar handel med tredjeländer och genom ett avtal om särskilda bindande bestämmelser i EU:s bilaterala och multilaterala avtal.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Främjande av en lämplig regelverksmiljö

4.1.1 Med fullt stöd och full medverkan av arbetsmarknadens parter bör medlemsstaterna och kommissionen anta särskilda regleringsåtgärder anpassade efter de kulturella och kreativa sektorernas behov, som inkluderar lämpliga konkurrensbestämmelser för att undvika marknadskoncentration och bevara den kulturella mångfalden, olika valmöjligheter för konsumenterna och flera olika företagsformer.

4.1.2 Medlemsstaterna bör minska de administrativa bördorna som särskilt belastar små och medelstora kreativa och kulturella företag och egenföretagare, genom att förenkla förfarandena för tillhandahållande av tjänster och underlätta tjänsternas, konstnärernas och de kulturella aktörernas rörlighet.

4.2 Tillgång till finansiering, EU:s finansiella stöd och offentlig-privata partnerskap

4.2.1 Trots att de kulturella och kreativa sektorerna är mer marknadsorienterade är de fortfarande resultatet av enskilda formgivare, författare, konstnärer, skådespelare och artister, som behöver enkel tillgång till finansiering och kredit. Det är väsentligt att koppla finansiellt stöd för de kulturella och kreativa sektorerna till skapandet och upprätthållandet av goda arbetsvillkor för alla arbetstagar-kategorier, även ur ett finansiellt perspektiv.

⁽¹⁹⁾ Se: http://ec.europa.eu/culture/documents/moc_final_report_en.pdf.

⁽²⁰⁾ Se sysselsättningsinitiativet för unga, Europeiska rådets toppmöte den 8 februari 2013.

⁽²¹⁾ Richard Florida, amerikansk expert på stadsutveckling.

4.2.2 Det är således viktigt att skapa ett skatteklimat som stöder utvecklingen av små och medelstora företag och egenföretagare, med befrielse från dubbelbeskattning vid resor över gränserna samt lämpliga sociala trygghetssystem.

4.2.3 EU och medlemsstaterna bör uppmuntra samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn för att säkerställa de kulturella och kreativa sektorernas hållbarhet och främja kulturell mångfald för varor och tjänster.

4.2.4 EU och medlemsstaterna bör stödja benchmarkingmekanismer som rör de rutiner som används för garantier, lån, investeringar och exportincitament i syfte att underlätta villkoren för kreativa och kulturella projekts tillgång till privata finansieringsmekanismer och främja förbindelser mellan ickekommersiella sektorer, som ofta får offentligt stöd, och mer affärsorienterade sektorer som formgivning, mode och reklam.

4.2.4.1 EESK rekommenderar följande:

- Man bör kartlägga de viktigaste europeiska initiativen för de kulturella och kreativa sektorerna under de senaste tre åren.
- Man bör göra en översyn över den särskilda finansiering som beviljats de kulturella och kreativa sektorerna under de senaste tre åren.

- Man bör utarbeta en tabell som sammanfattar resultaten av den öppna samordningsmetoden inom de kulturella och kreativa sektorerna.

4.3 Kreativt och kulturellt företagande och företagsmodeller

4.3.1 Utvecklingen av nya företagsmodeller förutsätter godkännande av nya kombinationer av digitalisering, remixing, *massing* och sampling, dvs. kapaciteten att använda en digital multimediafil som innehåller antingen text, grafik, ljud, video eller animationer från befintliga källor eller en kombination av dessa för att skapa ett nytt arbete eller ett sampel.

4.3.2 Modellen "*creativity for social quality*" (kreativitet för social kvalitet) omfattar kultur, lokalområdet och samhället i kreativa områden och integrerar åtgärder för att utnyttja kunskap och främja användning av formgivaren som ett slags mellanhand eller medlare för gränssnittprocesser mellan utveckling, teknik och produktion.

4.3.3 EESK anser att det är absolut nödvändigt att utnyttja nya affärsmodeller där designen är en integrerad del i värdekedjan och alla aktörer kan tillföra ett mervärde till produkter och processer som kan identifieras som europeisk spetskompetens på den globala marknaden.

4.3.4 Kommittén anser att det också är viktigt att uppmuntra gränsöverskridande rörlighet och möjligheten att locka kvalificerade och begåvade arbetstagare, liksom överföring av kunskaper, utbyte av erfarenheter och företagsexpertis och skapande av nätverk och kluster mellan olika EU-aktörer och olika branscher inom EU.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Strategi för hållbar konkurrenskraft inom byggsektorn

COM(2012) 433 final

(2013/C 198/07)

Föredragande: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Medföredragande: **Enrico GIBELLIERI**

Den 7 september 2012 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Strategi för hållbar konkurrenskraft inom byggsektorn"

COM(2012) 433 final.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 mars 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 128 röster för, 2 röster emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens handlingsplan för hållbar konkurrenskraft inom byggsektorn, som offentliggjordes i juli 2012.

1.2 Med tanke på byggsektorns bidrag till BNP, sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten har sektorn strategisk betydelse för den europeiska ekonomin.

1.3 Byggsektorn en viktig aktör när det gäller att sänka EU:s energiefterfrågan, minska människans ekologiska fotavtryck och bidra till att begränsa och anpassa sig till konsekvenserna av klimatförändringarna. EESK förväntar sig att handlingsplanen kommer att göra det lättare för sektorn att ta itu med dessa för samhället viktiga utmaningar.

1.4 Byggsektorn, som står för nästan 10 % av EU:s BNP, är viktig för att ekonomin som helhet ska fungera. I strävan efter tillväxt måste nationella beslutsfattare samarbeta med byggsektorn, något som kommissionen har gjort genom det här meddelandet, och inse att sektorn med rätt ekonomiska och regleringsmässiga förutsättningar kan skapa tillväxt och arbetstillfällen samt bidra till ett starkt miljöskydd, vilket EU:s medborgare med rätta förtjänar.

EESK anser att byggsektorn inte behöver direkt ekonomiskt stöd, till exempel i form av subventioner, utan att handlingsplanen bör syfta till att skapa politiska förutsättningar och ett regelverk som gör att branschen kan bidra så mycket som möjligt till ekonomisk tillväxt, social välfärd och miljövard. Detta innebär även att det måste finnas tillgång till offentliga investeringar och privat finansiering för att stödja lönsamma

projekt. Eftersom medlemsstaternas ekonomi till större delen finansieras av banklån behövs det omedelbara och effektiva åtgärder som underlättar små och medelstora företags tillgång till lån, bland annat genom att man utformar särskilda mekanismer för garantier och motgarantier.

1.5 Enkelhet, stabilitet och konsekvens i EU:s reglerings- och standardiseringsram är också en avgörande faktor för den europeiska byggsektorns både interna och externa konkurrenskraft.

1.6 Kommittén är väl medveten om att samtidigt som åtstramningarna jämnar ut de strukturella bristerna, så leder detta inte till förnyad tillväxt utan förvärrar snarare den ekonomiska krisen i många länder. Investeringar i miljömässigt hållbara byggnader och hållbar infrastruktur är nödvändiga för att trygga Europas framtida tillväxt- och sysselsättningsmöjligheter.

1.7 Det organiserade civila samhället uppmanar kommissionen, Europaparlamentet, rådet och medlemsstaternas regeringar att betrakta investeringar i hållbara byggnader och nödvändig infrastruktur som ett strategiskt bidrag till den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i framtiden, och inte bara som en offentlig utgift. Dessutom rekommenderar EESK att denna form av investeringar inte ska ingå i underlaget för att beräkna ett lands resultat i förhållande till stabilitets- och tillväxtpakten.

1.8 Det finns stora möjligheter att minska energiefterfrågan genom att renovera EU:s åldrande byggnadsbestånd för att uppfylla EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser med 20 % och sänka energiefterfrågan med 20 %. Sådana åtgärder skulle även minska importen av fossila bränslen och bidra till

att en större del av EU:s tillgångar stannar i Europa, och därigenom medverka till att behålla och skapa arbetstillfällen under den rådande finansiella och ekonomiska krisen. För att förverkliga dessa möjligheter måste länderna införa lämpliga ekonomiska och skattemässiga incitament som styr marknaden mot större energibesparingar och se till att kompetensunderskottet minskar.

1.9 En annan stor utmaning är att uppgradera Europas transport-, energi- och bredbandsinfrastruktur för att tillgodose framtida generationers behov och värna om Europas internationella konkurrenskraft och attraktivitet för utländska direktinvesteringar. Om regeringarna inte inser hur viktiga sådana investeringar är riskerar Europa att hamna efter andra delar av världen, både ekonomiskt och välfärdsmässigt.

1.10 De demografiska förändringarna skapar nya utmaningar för den bebyggda miljön som sektorn kommer att tvingas ta itu med. En utmaning är konsekvenserna en åldrande befolkning skapar för tillgång till boende. EESK noterar det arbete som Europeiska standardiseringskommittén (CEN) utför på uppdrag av kommissionen i syfte att anpassa relevanta standarder till principen "design för alla". Byggsektorn står dessutom inför den utmaning som en åldrande arbetskraft innebär. I detta sammanhang påminner EESK om Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla ⁽¹⁾ och den utmaning som ekonomin i sin helhet står inför.

1.11 Förutom byggsektorns bidrag till att begränsa klimatförändringen så innebär anpassningen till klimatförändringens konsekvenser även nya utmaningar för den bebyggda miljön som sektorn behöver ta itu med. Dessa innefattar följderna av extrema vädersituationer som kräver byggnader med bättre motståndskraft och lämpliga skyddsstrukturer. EESK understryker behovet av att även ta detta i beaktande inom ramen för befintliga standardiserade tekniska metoder, t.ex. Eurocodes.

1.12 Byggsektorn spelar en central roll i samband med dessa utmaningar, förutsatt att nödvändiga investeringar görs. Projektobligationer är ett sätt att stärka den privata finansieringen av projekt, men de kan inte ersätta offentliga investeringar.

1.13 Många företag inom byggsektorn, i synnerhet små och medelstora företag, känner stor press på grund av sena betalningar från offentliga och privata kunder. Direktiv 2011/7/EU om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner måste tillämpas på ett korrekt sätt för att företag ska kunna överleva. För att bestämmelserna i direktiv 2011/7/EU ska kunna tillämpas fullt ut och uppnå sitt syfte insisterar EESK särskilt på vikten av att förkorta tidsfristen för betalning/mottagande till högst 30 dagar vid offentlig upphandling. Detta bör

säkerställas genom en faktisk betalning av räkningar på basis av lämpliga budgetåtgärder och administrativa åtgärder (bl.a. via banklån vid utestående skulder). Kommittén betonar att problemet med förseningar som inträffat innan direktiv 2011/7/EU trätt i kraft bör lösas snarast. Kraftigt försenade fakturabetalningar vid en rad offentliga upphandlingar får stora återverkningar på företagets konkurrenskraft, lönsamhet och verksamhetsförutsättningar. De länder som hittills har haft kortare betalningsperioder bör inte använda direktivets undantag för att förlänga dessa perioder. I detta sammanhang rekommenderar EESK att en 30-dagars betalningsperiod ska vara den maximalt tillåtna för betalning av fakturor (inklusive godkännande och verifiering).

1.14 För att inte äventyra eller väsentligt minska möjligheterna till ekonomisk återhämtning understryker EESK att bankerna måste återuppta och öka utlåningen till investerare och den reala ekonomin. Kommittén rekommenderar att överdriven återhållsamhet undviks vid kreditgivningen liksom prioriteringen av investeringar i värdepapper på bekostnad av lån till företag som har överlevt krisen. Överbrygningslån är viktiga för många företags överlevnad från en dag till en annan, i synnerhet för små och medelstora företag. Bankernas nuvarande begränsade utlåning är följaktligen ett reellt hot mot dessa företags bärkraft. För att inte förvärpa den redan hårt ansatta utlåningen får bestämmelser om finansiell stabilitet, t.ex. de som framlagts inom Basel III-avtalet, inte leda till att bankernas utlåning till den reala ekonomin hämmas ytterligare. Ett villkor för att låna billiga pengar från ECB måste vara att en stor andel gynnar den reala ekonomin.

1.15 En viktig faktor när det gäller att skapa en hållbar och konkurrenskraftig byggsektor är att trygga goda arbetsvillkor. I Atkinsrapporten från 1993 ⁽²⁾ konstaterades att en byggsektor som är beroende av osäkra anställningsformer, exempelvis falskt egenföretagande, hämmar produktiviteten. Handlingsplanen bör därför även innehålla strategier för att stabilisera sysselsättningen och bekämpa olagliga metoder, t.ex. falskt egenföretagande, inom sektorn.

1.16 Oberoende av anställningsform måste man skapa incitament för att höja arbetskraftens kompetens och erbjuda möjligheter till livslångt lärande.

1.17 Att kringgå reglerna och de sociala skyldigheterna snedvrider byggmarknaden. Lika konkurrensvillkor måste därför råda, och de ska bygga på att man följer världandets gällande lagar och befintliga sociala villkor. För att åstadkomma detta krävs lämpliga mekanismer så att det går att kontrollera att världandets villkor uppfylls.

⁽¹⁾ Meddelande från kommissionen, COM(2010) 2020 av den 3 mars 2010. Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

⁽²⁾ Secteur, Strategic Study on the Construction Sector: Final Report: Strategies for the Construction Sector, WS Atkins International (1993).

1.18 EESK uppmanar EU-institutionerna och medlemsstaterna att stärka politiken och vidta konkreta åtgärder mot korruptionens och de kriminella organisationernas inflytande på den offentliga upphandlingen, i synnerhet på stora infrastrukturprojekt, vilket skapar en oacceptabel och orättvis konkurrens genom att man använder sig av hot och våld och därigenom minskar friheten och demokratin.

1.19 EESK betonar att medlemsstaterna bör tillåtas använda nuvarande och ytterligare kontrollåtgärder eller administrativa formaliteter som bedöms vara effektiva och nödvändiga. Det innebär en skyldighet att se till att sådana mekanismer för kontroll, övervakning och efterlevnad samt effektiva och lämpliga inspektioner faktiskt genomförs, för att garantera efterlevnaden av nationell lagstiftning och "utstationeringsdirektivet" (96/71/EG).

1.20 Migrerande arbetstagare bör ha rätt till sociala minimivillkor och/eller lika behandling med utgångspunkt i värdlandets villkor och bestämmelser. Det bör införas effektiva mekanismer för att motarbeta social dumpning och skillnader i rättslig behandling av migrerande arbetstagare.

1.21 Byggsektorn är i behov av mer forskning och utveckling som ett produktivitetshöjande verktyg. Det krävs en strategi för fortlöpande innovation, stärkt produktivitet baserad på arbetskraftens kompetens, "smarta" nya produkter och en "smart" arbetsorganisation samt högkvalitativa arbetstillfällen. Miljöteknik kan vara ett av de områden som driver på den nya utvecklingen.

1.22 EESK stöder rättvisa och rimliga avtalsbestämmelser, som bör gälla i alla EU-medlemsstater och inkludera företag som är verksamma på EU:s byggmarknad, men inte har sitt säte i EU. Att främja det "ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet" (i stället för det "lägsta priset") och att konsekvent avslå onormalt låga anbud är viktiga förutsättningar för en effektiv och rättvis konkurrens.

1.23 För att byggsektorns bidrag till hållbar utveckling ska förbättras rekommenderar EESK att tillgångarna bör bedömas och kostnadsberäknas på grundval av sin hela livscykel. Där så är lämpligt bör dessa bedömningar baseras på standarder som tagits fram eller antagits av Europeiska standardiseringskommittén.

1.24 EESK välkomnar att EU har inrättat ett högnivåforum för byggsektorn, och kommittén vill gärna delta i detta för att medverka till en mer samstämmig EU-politik på de områden som är relevanta för byggsektorn.

2. Bakgrund

2.1 Byggsektorn i EU-27 har drabbats hårt av den finanskris som bröt ut 2008 och den efterföljande ekonomiska nedgången i byggverksamheten. På grund av statsskuldskrisen i euroområdet och åtstramningarna i många medlemsstater har tillväxten ännu inte tagit ny fart.

2.2 Byggsektorn omsatte trots detta 1 208 miljarder euro under 2011, vilket motsvarar 9,6 % av BNP i EU-27 och 51,5 % av de fasta bruttoinvesteringarna ⁽³⁾.

2.3 Inom byggsektorn finns 3,1 miljoner företag, varav 95 % tillhör kategorin små och medelstora företag med färre än 20 anställda och 93 % har färre än tio anställda.

2.4 Byggsektorn är den största industriarbetsgivaren i Europa, med 14,6 miljoner anställda 2011, vilket motsvarar 7 % av den totala sysselsättningen och 30,7 % av sysselsättningen inom industrin. Sedan 2008 har sysselsättningen minskat kontinuerligt.

2.5 Om man väger in multiplikatoreffekten (en person i denna sektor genererar arbetstillfällen för två personer inom en annan sektor) är 43,8 miljoner arbetstagare i EU direkt eller indirekt beroende av byggsektorn.

2.6 Byggsektorn i de olika medlemsstaterna har i huvudsak påverkats av samma typ av ekonomiska faktorer, nämligen

— kvardröjande effekter av kreditåstramningen, som har begränsat utlåningen,

— avveckling av de kvarvarande återhämtningsåtgärderna,

— början på statsskuldskrisen sommaren 2010, och

— de därpå följande åtstramningarna i hela Europa.

2.7 Nationella satsningar har undergrävt av att man har vidtagit åtgärder för budgetmässig och finansiell konsolidering och gjort betydligt färre investeringar i syfte att lösa statsskuldskrisen.

2.8 Situationen har ytterligare försvagat det ännu sköra förtroendet från näringslivets och konsumenternas sida.

2.9 Byggsektorns totala resultat tros ha minskat med mer än 2 % under 2012 som ett resultat av nedskärningarna inom samtliga segment.

2.10 I en analys från Världsbanken inkluderades byggsektorn bland de sektorer där korruption och organiserad brottslighet visar sig genom

— att projekt tilldelas på grundval av politiska intressen, inte genom anbud,

— sätten att ackreditera inom certifieringsförfarandet för byggverksamhet.

I EU:s medlemsstater visar sig korruption genom

⁽³⁾ FIEC Statistical Report R54.

- finansieringslösningarna, och att betalningarna inte sker i tid för det arbete som byggföretagen utfört,
- att man upprätthåller tekniska, administrativa och lagstiftningsrelaterade hinder som snedvrider anbudsförandet.

3. Kommissionens förslag

3.1 Målen med den föreslagna strategin är följande:

- Ta itu med de viktigaste utmaningar som byggsektorn står inför när det gäller investeringar, humankapital, energi- och miljökrav, lagar och bestämmelser samt marknadstillträde senast 2020.
- Föreslå en handlingsplan om hur dessa utmaningar ska antas på kort och medellång sikt.

3.2 Förslaget innefattar följande åtgärder:

- Stimulera efterfrågan på en hållbar byggd miljö, särskilt när det gäller byggnadsrenovering.
- Förbättra effektiviteten i försörjnings- och värdekedjan och på den inre marknaden för produkter och tjänster inom byggsektorn.
- Vidga marknadsutsikterna för EU:s byggföretag på internationell nivå.

3.3 I den föreslagna handlingsplanen ligger fokus på fem mål:

- 3.3.1 Främjande av gynnsamma investeringsvillkor.
- 3.3.2 Förbättra personalsituationen.
- 3.3.3 Förbättra resurseffektiviteten, miljöprestandan och affärsmöjligheterna.
- 3.3.4 Stärka den inre marknaden för byggsektorn.
- 3.3.5 Främja EU:s byggföretags globala konkurrenskraft.

3.4 Vad gäller styrning föreslås ett strategiskt forum med tre parter (kommissionen, medlemsstaterna, berörda aktörer) för att övervaka framstegen vid genomförandet av strategin.

4. Det aktuella läget inom byggsektorn – en swot-analys

4.1 Starka sidor

4.1.1 Begränsa och anpassa sig till effekterna av klimatförändringarna och minska människans ekologiska fotavtryck

Byggverksamhet är en lokal affärsverksamhet och mycket arbetsintensiv. Produktionen kan därför inte förläggas till andra länder, vilket borgar för att arbetstillfällena stannar inom EU.

43,8 miljoner arbetstagare i EU-27 är fortfarande direkt eller indirekt beroende av byggsektorn.

Det stora antalet mikroföretag och små och medelstora företag inom byggsektorn skapar en fast förankring i lokalsamhället, och branschen speglar på så sätt skiftande lokala traditioner och kulturer.

I många medlemsstater fyller byggsektorn, tillsammans med yrkesutbildningsinstitutioner, en viktig funktion genom att erbjuda lärlingsplatser för unga arbetstagare och därigenom social rörlighet.

4.2 Svaga sidor

4.2.1 I många länder påverkas byggsektorn negativt av regler som försvårar samarbete mellan företag (t.ex. regler om ansvar), vilket skapar en komplex värdekedja och stor potential för konflikter och ineffektivitet. Detta står i vägen för en starkt konkurrenskraft.

4.2.2 Trots förbättringar på senare tid, såsom manifestet "Building Prosperity for the Future of Europe", som publicerades i november 2010 av den informella plattformen European Construction Forum och ingick i kommissionens meddelande av den 28 januari 2013, består sektorn av så många olika aktörer att det är svårt att samordna alla ståndpunkter och tala med en röst på nationell nivå och EU-nivå.

4.2.3 I vissa fall är sektorn känslig för spekulativa uppgångar på fastighetsområdet, en utveckling som ett antal medlemsstater gick igenom under 2000-talets första årtionde och som drevs på av tillgången till krediter med låg ränta för fastighetsutveckling.

4.2.4 Politiska åtgärder som inriktas på att främja specifik byggverksamhet – såsom skatteincitament för energieffektiv renovering, anpassning av byggnader i efterhand eller inmatningspriser för att stödja småskalig förnybar energi – är ofta oförutsägbara och kortsiktiga och begränsas innan de hunnit ge påtagliga effekter.

4.2.5 Offentlig upphandling styrs traditionellt av strävan efter lägsta kostnad. Trycket att sänka anbudet förhindrar företagen att förnya sina processer och investera i nya och innovativa material. Dessutom tillåter ofta offentlig upphandling inte att olika anbudsvarianter lämnas in. Avsaknad av möjligheten att föreslå varianter, tillsammans med restriktiva försäkringssystem, är ytterligare hinder för ökad innovation.

4.2.6 Investeringarna i forskning och utveckling är begränsade inom byggsektorn jämfört med andra branscher. Det beror på att sektorn är fragmenterad, att byggnadsarbeten omgärdas av strikta regler och föreskrifter och att byggbranschens vinstmarginaler traditionellt är snäva. EESK noterar emellertid att man inom det offentlig-privata partnerskapet för energieffektivitet kombinerar forsknings- och utvecklingsstöd från EU med delfinansieringsmedel från den privata sektorn.

4.2.7 Trots de stora framsteg som gjorts på senare år har byggsektorn fortfarande problem med sin image, och att förbättra arbetsmiljön är fortfarande en prioritering. Byggsektorn i allmänhet lyckas trots nedgången inte locka till sig ett tillräckligt stort antal kvalificerade ingenjörer från universiteten. I och med den demografiska utvecklingen kommer problemet att förvärras. Sektorn måste själv ta itu med detta imageproblem och på ett framgångsrikt sätt locka till sig unga kvalificerade arbetstagare.

4.3 Möjligheter

4.3.1 Frågan om byggnadsbeståndets energiprestanda ger sektorn enorma möjligheter att utöka sin verksamhet med befintlig teknik. Det krävs dock att ländernas regeringar inser potentialen och bidrar med nödvändigt ekonomiskt stöd och skatteincitament.

4.3.2 Medlemsstaterna och EU bör samordna storskaliga investeringsprogram i viktig infrastruktur och viktiga byggnader. Satsningen bör vara större än de belopp som föreslås inom Fonden för ett sammanlänkat Europa i den kommande fleråriga budgetramen.

4.3.3 På medellång till lång sikt har sektorn potential att bidra till en hållbar och utsläppsnål ekonomi, förutsatt att nödvändiga regler och finansiella incitament finns.

4.3.4 Byggsektorn kommer att gå i täten i strävan efter att begränsa och anpassa sig till klimatförändringarna.

4.3.5 Utvecklingen av ny it-baserad teknik, såsom Building Information Modelling (informationshantering i byggnadsprojekt, BIM), stimulerar till innovation och bättre effektivitet inom sektorn.

4.4 Hot

4.4.1 Det största hotet mot byggsektorn är bristen på offentliga och privata investeringar, som redan har förorsakat konkurser bland livskraftiga företag och en kraftig nedgång i sysselsättningen sedan 2008. En utdragen lågkonjunktur inom byggsektorn kommer att leda till en permanent förlust av arkitekter, designers, ingenjörer och hantverkare.

4.4.2 Till detta kommer även ett annat hot mot sektorn: den åldrande arbetskraften och bristen på kompetenta unga arbetstagare som kan ta deras plats. Siffror från Tyskland visar att under 2011 var 44 % av arbetskraften äldre än 45 år.

4.4.3 Att aktörer från tredjeländer har tagit sig in på EU:s upphandlingsmarknad är ytterligare ett hot. Dessa ofta statsägda företag har utnyttjat finansieringen från sitt hemland för att konkurrera på ojämliga villkor, till exempel i fallet med motorvägen A2 i Polen 2009, där ett statsägt kinesiskt företag var inblandat. Sådan orättvis konkurrens sänker både kvaliteten inom byggsektorn och de lokala byggarbetslönerna.

4.4.4 Trycket från myndigheterna att spara pengar på offentliga kontrakt leder till att det ofta läggs onormalt låga anbud. Sådana anbud sänker kvaliteten på den byggda miljön, hotar arbetstagarnas sociala välfärd och ökar kostnaderna på lång sikt.

4.4.5 Byggsektorn är redan en strikt reglerad verksamhet, och det av goda skäl, men EU-lagstiftningen på området riskerar att bli kontraproduktiv om det saknas samordning.

4.4.6 Den mycket rörliga arbetskraften är ett av de utmärkande dragen för byggsektorn i EU. Att anlita arbetstagare från andra länder, särskilt egenföretagare och tillfälligt utstationerade arbetstagare, bör inte vara en form av social dumpning i syfte att undvika att betala sociala avgifter och kringgå gällande sociala skyldigheter i värdlandet.

4.4.7 När det gäller byggnadsmaterialindustrin är framtida tillgång till råmaterial och resurseffektivitet stora utmaningar.

5. Det ekonomiska, sociala och organiserade civila samhällens synpunkter

5.1 Vid den utfrågning som rådgivande utskottet för industriell omvandling organiserade den 19 december 2012 beto- nades följande aspekter:

5.1.1 Kommissionens meddelande kommer i rätt tid och innehåller många delar som uppfyller byggsektorns förväntningar.

5.1.2 Strategin saknar förslag till taktik för att hantera klimatförändringarnas påverkan på branschen.

5.1.3 Projektfinansiering och trenden mot sena betalningar är fortfarande viktiga frågor på byggindustrins dagordning.

5.1.4 Arbetskraften i byggsektorn åldras snabbt, ett faktum som branschen måste hantera genom att locka kompetenta ungdomar.

5.1.5 Det behövs en stärkt strategi för att ta itu med de viktigaste hoten och svagheter och se till att målen i Europa 2020-strategin och målen för transeuropeiska nät blir verklighet.

5.1.6 Utan hög kvalitet inom utformning och utförande kommer vi inte att kunna åstadkomma hållbara byggnader eller hållbar konkurrenskraft i byggsektorn. Hög kvalitet inom utformning och utförande kan inte erhållas genom anbud som baseras bara på kriteriet "lägsta pris" och bortser från de långsiktiga kostnaderna.

5.1.7 Offentlig upphandling av byggtjänster motiveras traditionellt av strävan efter lägsta kostnad, vilket förhindrar företagen att förnya sina processer och investera i nya och innovativa material. Innovationen hämmas också av försäkringssystem som straffar de företag som vill variera sina arbetsmetoder eller använda innovativa material.

5.1.8 Det finns orättvisor i konkurrensen mellan företag i OECD- respektive Briks-länderna, vilket fordrar specifika lösningar.

5.1.9 Lägre moms för bostäder till rimlig kostnad skulle än en gång kunna övervägas som en möjlig stimulansåtgärd.

5.1.10 Det sociala partnerskapet inom byggbranschen, som genererat ett flertal partssammansatta icke-statliga organisationer, bör också vidareutvecklas och stärkas i medlemsstaterna tillsammans med den sociala dialogen, i syfte att hantera de mycket specifika utmaningar som denna bransch står inför (arbetsmiljö, utbildning, semesterersättningar osv.).

5.1.11 En etisk kod är också nödvändig och lämplig för att minska korruptionens inverkan.

5.1.12 Kommunikationen kring investeringsplaner bör stärkas för att förbättra företagens strategier, som nu mest är inriktade på kortsiktig överlevnad.

5.1.13 Det högnivåforum för byggsektorn som kommissionen har inrättat och som inleder sitt arbete i januari 2013 behövs verkligen och EESK borde ingå i det.

6. Allmänna kommentarer

6.1 Byggsektorns framtida utveckling påverkas av följande:

- Byggnaders energiprestanda, resurseffektivitet inom tillverkning, transport, användning av produkter för byggnader och utveckling av infrastruktur.
- Den utsläppssnåla ekonomins enorma inverkan på byggsektorn.
- Globala utmaningar:
 - Globaliserad, obalanserad konkurrens.
 - Energieffektivitet.
 - Hållbara byggnader.
 - Motståndskraft mot katastrofer.

— Inomhusklimat.

— Återvinning, materialåtervinning och återanvändning av byggnader och material.

— Konstruktion som möter efterfrågan från framtidens konsumenter.

— Åldrande arbetskraft.

— Offentliga upphandlingsförfaranden.

— Offentlig-privata partnerskap.

— Arbetsmiljöspecifika frågor.

— Affärsetik.

6.2 Det behövs en "näringskedja" mellan de inblandade aktörerna i byggsektorn: Byggföretag, planerare, arkitekter, inredare, byggherrar m.fl. bör vara delaktiga på kunskapsområden som finansiering, försäkring, upphandling, marknadsföring och utbildning.

6.3 För att bekämpa korruption och organiserad brottslighet har byggföretagen satt igång en omfattande rad av åtgärder och strukturella reformer som bl.a. syftar till att

- undanröja de rådande tekniska, administrativa och lagstiftningsrelaterade hinder som snedvrider upphandlingsförfarandena inom infrastruktur, byggnation och monteringsarbeten, genom att förenkla särskilda rättsliga ramar och införa strikta skyldigheter för de aktörer som är involverade,
- se över löpande kontrakt och betalningsmekanismer som inbegriper EU-medel, genom att förbättra dokumentflödet, öka ansvaret hos övervaknings- och kontrollorgan och använda sig av ett spärkonto för varje projekt. Revision, gemensamma kontroller och dubbelkontroller med både stödmottagaren och byggföretaget av förfallna betalningar och arbeten som EU och medlemsstaten finansierar tillsammans inom projekt som genomförs med EU-stöd.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: EU:s yttre luftfartspolitik – att möta framtidens utmaningar

COM(2012) 556 final

(2013/C 198/08)

Föredragande: **Thomas McDONOGH**

Den 19 december 2012 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: EU:s yttre luftfartspolitik – att möta framtidens utmaningar"

COM(2012) 556 final.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 april 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 165 röster för, 1 röst emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar kommissionens meddelande om EU:s yttre luftfartspolitik. Med tanke på Europas ökande beroende av handel med tredjeländer och den centrala roll som flygplatser spelar när det gäller att sammankoppla vår kontinent med resten av världen stöder EESK fullt ut en ambitiös agenda inom luftfartsområdet.

1.2 Kommittén är särskilt angelägen om att se snabba framsteg mot ett utvidgat gemensamt luftfartsområde som omfattar våra grannar i Mellanöstern, Östeuropa, Ryssland, Turkiet och över Medelhavet till Nordafrika. Detta skulle ge nya utvecklingsmöjligheter för sekundära och regionala flygplatser på grund av den geografiska närheten till dessa marknader och för att många av dem har en betydande ekonomisk tillväxt.

1.3 EESK understöder också en ambitiös liberaliseringsagenda med Brik- och Asean-länderna för att ge europeiska lufttrafikföretag möjligheter att öka samarbetet med andra flygbolag och köra ytterligare trafik via europeiska flygplatser.

1.4 Kommissionen påpekar helt riktigt att man bör eftersträva ett rättvist konkurrensläge för luftfartsindustrin. I meddelandet nämns luftfartsskatter, otillbörligt statligt stöd, överbelastning av flygplatserna och luftrummet, konsumentskyddsansvaret och kostnaden för koldioxidutsläpp som faktorer som snedvrider konkurrensen och som man bör åtgärda.

1.5 EESK stöder kommissionens åsikt att man måste investera i flygplatsernas kapacitet. Det finns ett stort behov av att säkra flygplatskapaciteten i EU för att inte förlora konkurrenskraft i jämförelse med andra tillväxtregioner, och på så sätt undvika att trafiken flyttar till grannområden.

2. Inledning och bakgrund

2.1 Kommittén välkomnar kommissionens meddelande om EU:s yttre luftfartspolitik.

2.2 Kommittén håller fullständigt med om att luftfarten har en grundläggande roll i den europeiska ekonomin både för EU-medborgarna och för näringslivet. Med 5,1 miljoner arbetsplatser och 365 miljarder euro eller 2,4 % av den europeiska bruttonationalprodukten ger luftfarten ett ytterst viktigt bidrag till den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i EU.

2.3 Som ett resultat av samordnade insatser av kommissionen och medlemsstaterna har man ingått 1 000 bilaterala avtal om lufttrafiktjänster med 117 länder utanför EU. Framsteg har gjorts för att utveckla ett större gemensamt luftfartsområde med grannländerna genom avtal som ingåtts med västra Balkan, Marocko, Jordanien, Georgien och Moldavien.

2.4 Övergången från endast bilaterala relationer mellan EU:s medlemsstater och partnerländer till en blandning av bilaterala relationer och relationer på EU-nivå har ibland lett till förvirring bland partnerländerna. Unionens intressen har inte heller alltid definierats och tillvaratagits på bästa sätt.

2.5 Dessutom betyder nationell fragmentering att luftfartsindustrin fortfarande i alltför hög grad är underställd lokala intressen och alltför beroende av tillfälliga initiativ baserade på individuellt förhandlade tillstånd för att skapa förutsättningar för effektivt marknadstillträde och tillväxt. Den icke samordnade liberaliseringen av marknaden på EU-medlemsstatsnivå med vissa länder utanför EU och en del medlemsstaters tydliga

avsikt att fortsätta bevilja bilaterala lufttrafikrättigheter till tredje-länder utan rimlig kompensation och utan att ta hänsyn till följderna på EU-nivå sker så snabbt att om vi inte agerar nu och kan utforma en ambitiösare och effektivare EU-politik för yttre förbindelser kan det vara för sent om några år.

2.6 Rådet har också beviljat kommissionen tillstånd att för-handla fram omfattande avtal med Australien och Nya Zeeland. Förhandlingarna med dessa länder har inte avslutats ännu. För närvarande finns det bara två europeiska flygbolag som har trafik till Australien: British Airways och Virgin Atlantic. Tidigare fanns det många fler.

2.7 EESK välkomnar rådets omfattande slutsatser om kom-missionens förslag ⁽¹⁾, men anser att medlemsstaterna tydligare bör stödja vissa viktiga EU-förhandlingar, t.ex. genom att ge kommissionen ett starkt mandat att "normalisera" de ansträngda luftfartsförbindelserna med Ryssland.

2.8 Latinamerika är en snabbt växande marknad, och fusio-nen mellan LAN och TAM utgör ett verkligt kommersiellt hot för Iberia, Tap och andra europeiska flygbolag som har trafik till Latinamerika. Det är viktigt att snabbt underteckna avtalet med Brasilien.

3. Navflygplatsernas betydelse

3.1 Trots det ökade antalet lågprisflygbolag som har öppnat rutter till flygplatser som inte är flygtrafiknav, har Europas navflygplatser en särskilt stor betydelse för den globala luftfarten och de yttre förbindelserna, eftersom trafikavtal ofta fokuserar på dem.

3.2 Det ökade antalet stora navflygplatser i t.ex. Abu Dhabi och Dubai utgör ett betydande konkurrensmässigt hot mot EU:s långdistansrutter. Till exempel det senaste avtalet mellan Quan-tas och Emirates är ett allvarligt hot mot den europeiska luft-fartsindustrin.

3.3 För att flygplatsen ska kunna användas som navflygplats måste det finnas ett betydande lokalt behov samt ett omfattande nätverk av anslutningstjänster. De flesta navflygplatser ligger därför nära större städer och blir allt mer överbelastade och har inte möjlighet att utvidga, främst av miljöorsaker.

3.4 Vid vissa europeiska navflygplatser begränsas redan an-talet anslutningsrutter på grund av kapacitetsbristen, och detta måste lösas på ett effektivt sätt om den europeiska konkurrens-kraften ska kunna upprätthållas.

4. Att skapa rättvis och öppen konkurrens

4.1 Konkurrenskraften hos flygbolagen inom EU, varav många befinner sig i en svår ekonomisk situation, hämmas när den ekonomiska belastning som leder till högre produk-tionskostnader per enhet är högre än för flygbolag i övriga delar av världen.

4.2 Därför är det viktigt att hela värdekedjan inom luftfarten (flygplatser, leverantörer av flygtrafiktjänster, tillverkare, datori-serade bokningssystem, leverantörer av marktjänster etc.) tas i beaktande och att man tar hänsyn till kostnadsstrukturerna, exponeringen för konkurrens inom andra delar av värdekedjan och finansieringen av infrastrukturen på andra viktiga mark-nader när man bedömer konkurrenskraften hos luftfartssektorn inom EU och särskilt EU-flygbolagen internationellt.

4.3 Inom EU har man inte lyckats skapa lika villkor på medlemsstatsnivå och lokal/regional nivå, t.ex. med tanke på att man inte har förhindrat de många fall där mindre flygplatser erbjuder flygbolag icke-kommersiella priser utan att efterleva principen om den privata marknadsinvesteringen. Den serie in-gående granskningar som nyligen inleddes angående möjligt statligt stöd till flygbolag från regionala flygplatser i flera av EU:s medlemsstater visar på behovet av att agera snabbt för att slutligen fastställa kommissionens riktlinjer om statligt stöd till flygplatser, som har fördröjts om och om igen. De EU-regler som nyligen antagits om social trygghet för mobila arbetstagare inom EU, exempelvis flygbesättningar, kommer också att för-bättra den inre marknadens funktion. Kommissionen har vidta-git åtgärder i många fall där den upptäckt illojal konkurrens.

5. En tillväxtstrategi som baseras på "mer Europa"

5.1 I en oberoende undersökning som genomförts för kom-missionens räkning konstaterades att om man skapade ytterli-gare övergripande luftfartsavtal på EU-nivå med grannländer och andra viktiga partner i synnerhet på snabbväxande och/eller begränsade marknader skulle detta leda till betydande ekono-miska fördelar, motsvarande över 12 miljarder euro per år.

5.2 För EU är det strategiskt viktigt att man kan bibehålla en Europabaserad luftfartsindustri som är stark och konkurrens-kraftig och som sammankopplar EU med resten av världen. Den snabbaste tillväxten på luftfartsmarknaden sker nu utanför Europa, och därför är det viktigt att den europeiska industrin har möjligheter att växa även på dessa marknader.

5.3 Ett integrerat gemensamt luftfartsområde bör med tiden skapas ur den här processen så att relationerna mellan grann-länderna kan vara öppna och integrerade. Det är inte längre rimligt att rådet ska behöva ge tillstånd till avtalsförhandlingar för varje enskilt land. Det skulle vara betydligt effektivare att ge kommissionen ett samlat tillstånd att förhandla med kvarva-rande grannländer, fast fortfarande med varje land för sig.

5.4 Inom den tredje pelaren (övergripande avtal med viktiga partner) har ett antal viktiga avtal förhandlats fram. Detta är dock ett område där vissa viktiga mål ännu måste uppnås, sär-skilt inom avtalen mellan EU och USA samt mellan EU och Kanada beträffande liberaliseringen av ägandeskap och kontroll av flygbolag.

5.5 De flesta länder har fortfarande regler som gör att flyg-bolag måste vara majoritetsägda och kontrolleras av deras med-borgare, vilket gör att flygbolagen inte kan använda sig av fler investerare och kapitalmarknader. Detta har gjort att luftfarten

⁽¹⁾ Slutsatser från det 3213:e sammanträdet i rådet (transport, telekom-munikation och energi), Bryssel den 20 december 2012.

har fått en konstgjord branschstruktur som inte finns inom andra branscher. I USA får t.ex. det utländska ägandet av röstberättigade aktier i flygbolag inte överstiga 25 %. Dessa nationella begränsningar för ägande och kontroll har lett till att det skapats tre globala flygbolagsallianser (Star Alliance, SkyTeam och Oneworld), liksom gemensamma företag som bildats av några av deras medlemmar för vissa sträckor. Dessa har närmast kommit att spela rollen som globala flygbolag.

5.6 Enligt nuvarande EU-lagstiftning omfattas dock inte EU-flygbolag av nationella begränsningar för ägandeskap och kontroll utan kan ägas av alla typer av intressenter inom EU.

5.7 Konsolideringstendensen i Europa är unik eftersom gränsöverskridande sammanslagningar och förvärv endast är tillåtna inom EU samtidigt som reglerna om ägandeskap och kontroll varit i grunden oförändrade sedan de fastställdes enligt Chicagokonventionen 1944. Svårigheterna till följd av de gällande bestämmelserna för ägandeskap och kontroll är betydande och kräver förhandlingar med partnerländer och komplicerade förvaltningsstrukturer. Alliansmedlemmar samarbetar allt mer för att kunna erbjuda kunderna integrerade globala nätverkstjänster över flera navflygplatser.

5.8 Det är dags att ta de ytterligare steg som planeras i luftfartsavtalet mellan EU och USA för att frigöra ägandeskap och kontroll så att flygbolagen kan knyta till sig investerare oberoende av nationalitet.

6. Nyckelprinciper för EU:s yttre luftfartspolitik i framtiden

6.1 EU bör fortsätta att arbeta för öppenhet och liberalisering inom luftfarten samtidigt som man säkerställer att en tillfredsställande regelkonvergens uppnås. Vid förhandlingar med partnerländer ska man även beakta bestämmelser för arbetskraft och miljö samt respektera internationella konventioner och avtal hos båda partner för att undvika att marknaden snedvrids och undermineras. Det är viktigt att flygbolag med trafik i Europa efterlever ILO:s regler och bestämmelser.

6.2 Med tanke på Europas ökande beroende av handel med tredjeländer och den centrala roll som flygplatser spelar när det gäller att sammankoppla vår kontinent med resten av världen stöder EESK fullt ut en ambitiös liberaliseringsagenda för luftfarten.

6.3 För att maximera fördelarna är det viktigt att EU agerar snabbt (innan liberaliseringen mellan tillväxtmarknader trappas upp) och drar fördel av att vara först att handla. Detta skulle både skydda och stärka den europeiska luftfartsmarknadens position på den globala arenan. Om det inte sker riskerar EU att kringgås helt i de framtida globala flygtrafikflödena.

6.4 Att "handla först" när det gäller liberalisering av flygtrafiken skulle också vara viktigt för spridningen av europeiska tekniska standarder, med potentiellt betydande fördelar för den europeiska luft- och rymdfartsindustrin.

6.5 EESK har sedan länge understött avskaffandet av begränsningar rörande ägarskap och kontroll ⁽²⁾ i syfte att ge flygbolag tillgång till fler investerare och kapitalmarknader. På grund av storleken på de två marknaderna bör det inledande arbetet i anslutning till denna politik fokuseras på ytterligare ändringar i avtalen mellan EU och USA. Detta kan potentiellt skapa en referenspunkt för en ny tidsålder, efter Chicago, inom luftfarten.

6.6 Kommissionen måste kunna bevisa att ett samordnat tillvägagångssätt vad gäller förhandlingarna skapar snabbare resultat, så att man undviker onödiga förseningar när möjligheter uppstår, i jämförelse med bilaterala avtal. I undertecknandet av det bilaterala avtalet med Brasilien ser vi nu beklagliga förseningar. Det bör också nämnas att medlemsstaterna delar ansvaret för att stärka EU:s yttre luftfartspolitik och att kommissionen behöver starka förhandlingsmandat i synnerhet när den försöker införa EU:s marknadsregler i länder och regioner där luftfarten följer mycket annorlunda standarder.

6.7 Den europeiska industrins position skulle undermineras ytterligare om ett av flygbolagen i Mellanöstern skulle ta över ett av de indiska flygbolagen med ekonomiska svårigheter.

7. Förbättra relationerna med viktiga partner

7.1 Med sina speciella egenskaper begränsas den europeiska frakt- och expressindustrin över hela världen på grund av inskränkande bilaterala luftfartsavtal och bör därför prioriteras när hindren för marknadstillträde försvinner.

7.2 Kommittén är särskilt angeläget om att se snabba framsteg mot ett utvidgat gemensamt luftfartsområde som omfattar våra grannar i Mellanöstern, Östeuropa, Ryssland, Turkiet och över Medelhavet till Nordafrika. Detta skulle ge nya utvecklingsmöjligheter för sekundära och regionala flygplatser på grund av den geografiska närheten till dessa marknader och för att många av dem upplever en betydande ekonomisk tillväxt. Genom en positiv och pragmatisk agenda för samarbete med Turkiet kan man skapa fördelar för båda parter som underlättar hanteringen av problemen i regionen. I synnerhet bör arbetet med att ta fram ett bilateralt säkerhetsavtal påskyndas.

7.3 EESK understöder också starkt en ambitiös liberaliseringsagenda med Brik- och Asean-länderna. Dessa länder håller snabbt på att bli de dominerande globala leverantörerna av både råvaror och färdiga varor och tjänster, och deras befolkningar reser mer och mer. Man har kunnat visa på stora potentiella ekonomiska fördelar med övergripande EU-luftfartsavtal med Kina, Indien, Japan och Latinamerika som man bör eftersträva.

⁽²⁾ EESK:s yttrande om "Transatlantiska förbindelser på luftfartsområdet", EUT C 306, 16.12.2009, s. 1–6.

Genom att liberalisera flygtrafiken skulle man också ge de europeiska flygbolagen möjlighet att stärka samarbetet med andra flygbolag i ovannämnda regioner och styra mer trafik genom europeiska flygplatser.

7.4 Det är också viktigt att alla avtal har en ömsesidig karaktär och ger fördelar till både EU och tredjeländer. Ryssland måste omedelbart visa sitt engagemang för avtalet från 2011 för att genomföra "överenskomna principer för modernisering av det sibiriska överflygningssystemet". Kommissionen bör med stöd från medlemsstaterna vidta de nödvändiga åtgärderna om förpliktelserna inte efterlevs.

7.5 Relationerna med Gulfstaterna har de senaste åren till stor del bestått av ett ensidigt arbete med att öppna EU:s marknad för aktörer i Gulfregionen, vilket har lett till obalans beträffande möjligheterna. På grund av risken för att gå miste om ytterligare trafik rekommenderas det därför inte att man omedelbart går vidare med förhandlingarna med Gulfstaterna.

8. Investeringar i flygplatser

8.1 EESK stöder kommissionens åsikt att man måste investera i flygplatsernas kapacitet. Denna del av förslaget måste dock förtydligas ytterligare beträffande de föreslagna åtgärderna för att uppnå målen, och förhållandet till kommissionens tidigare förslag, "Flygplatspaketet" ⁽³⁾, måste preciseras.

8.2 Det finns ett stort behov av att säkra flygplatskapaciteten i EU för att inte förlora konkurrenskraft i jämförelse med andra tillväxtregioner, och på så sätt undvika att trafiken flyttar till grannområden.

8.3 EU:s ekonomi kommer att skadas långt innan efterfrågan överstiger utbudet. Enligt Eurocontrol inträffar en snabb nedgång i navflygplatsernas förmåga att hantera dåligt väder och driftsrelaterade förseningar och att säkra pålitliga flyganslutningar så snart de börjar använda mer än 75 % av sin teoretiska maximala kapacitet.

8.4 Dessutom betalar passagerare under rusningstid mer än vad de skulle göra om kapaciteten var högre. Nyligen informerades t.ex. transportutskottet i det brittiska underhuset om att flygpassagerarna riskerar att betala 1,2 miljarder GBP i flygbiljetter till 2030 om det inte sker en utvidgning av flygplatserna i sydöstra England.

8.5 Flygplatskapaciteten bör övervakas på EU-nivå och det behövs EU-riktlinjer som ger lokala myndigheter en gemensam övergripande ram när de utarbetar planer för utvidgning av flygplatser.

8.6 Kapacitetsutvidgning på stora flygplatser är ett absolut måste på lång sikt, men det är också nödvändigt att utnyttja den befintliga kapaciteten på bästa möjliga sätt, i synnerhet när det gäller ankomst- och avgångstider. Flygplatserna måste ha möjlighet att reagera på ändringar i utbud och efterfrågan och

kunna styra användningen av ankomst- och avgångstiderna så att resultatet blir så ekonomiskt som möjligt. I detta sammanhang är det viktigt att avsnittet om ankomst- och avgångstider i det nuvarande flygplatspaketet ⁽⁴⁾ fortsätter att underlätta ett förbättrat utnyttjande av flygplatskapaciteten genom att man tar hänsyn till lokala förhållanden i tilldelningen av ankomst- och avgångstider, eftersom detta i verkligheten är den enda möjligheten för vissa flygplatser att växa i framtiden. I många fall använder större flygplatser start- och landningsbanornas hela kapacitet, samtidigt som det finns en hel del kapacitet vid närliggande regionala flygplatser.

8.7 Flygplatser som inte är flygtrafiknav kan också spela en viktig roll genom att minska trafikbelastningen vid Europas största navflygplatser, så att den europeiska flygplatssektorn kan bevara sin ledande position. Eftersom det tar så länge att utvidga start- och landningsbanorna eller terminalanläggningarna vid stora flygplatser, kan ett bättre utnyttjande av och lämpliga investeringar i icke-navflygplatser vara en mer omedelbar lösning på kapacitetsproblemen. Ett välutvecklat nätverk av icke-navflygplatser och regionala flygplatser kommer också att förbättra passagerarsäkerheten, bland annat genom att säkra ett nätverk av nödflygplatser och alternativa flygplatser i händelse av dåligt väder eller andra orsaker.

8.8 EESK upprepar också sin uppmaning om att "one stop security" (säkerhetskontroll vid en enda punkt) bör införas omedelbart, eftersom det skulle innebära enorma kostnadsbesparingar för flygbolagen och tidsbesparingar för passagerarna. Denna fråga måste därför vara en prioritet i arbetet med de viktigaste parterna.

9. Det gemensamma luftrummet/Sesar

9.1 Det behövs funktionella luftrumsblock för att gå framåt med det gemensamma europeiska luftrummet. Alla funktionella luftrumsblock skulle vara klara att användas den 4 december 2012. Eftersom denna fråga är mycket viktig för att optimera tillhandahållandet av flygtrafiktjänster och effektivt hantera flygtrafikvolymen, är det absolut nödvändigt att kommissionen drar de medlemsstater som inte uppfyller sina förpliktelser inför Europeiska unionens domstol.

9.2 Ett snabbt och konsekvent genomförande av kommissionens förslag kan bidra till att industrin växer på ett hållbart sätt och därmed fullt ut kan medverka till återhämtningen av EU:s ekonomi.

10. Verktyg

10.1 Övergripande luftfartsavtal med grannländer och större likasinnade partner bör omfatta och samordna reglerna för sund konkurrens och en hållbar luftfartsindustri och inbegripa viktiga aspekter som säkerhet, skydd, miljö och ekonomi.

⁽³⁾ COM(2011) 823 final, EUT C 277, 13.9.2012, s. 110–124.

⁽⁴⁾ COM(2011) 0827 final/2 – 2011/0391 (COD).

10.2 Det är ännu inte helt klart vilken form det föreslagna nya instrumentet för att skydda europeiska intressen mot illojala metoder kommer att få, men det bör påminna om ett bredare förfarande för klagomål mot de "dolda subventioner" som syns i biljettpiserna. Detta skulle sannolikt få större rättslig vikt genom de klausuler om sund konkurrens som kommissionen förväntas underteckna med tredjeländerna.

10.3 Kommissionen påpekar helt riktigt att man bör eftersträva ett rättvist internationellt konkurrensläge och genomföra liknande åtgärder inom Europa. Europas luftfartsindustri upplever ökande regelbördor och bristande överensstämmelse. I meddelandet nämns luftfartsskatter, otillbörligt statligt stöd, överbelastning av flygplatserna och luftrummet, konsument-

kyddsansvaret och kostnaden för koldioxidutsläpp som faktorer som snedvrider konkurrensen och som man bör åtgärda.

10.4 Det är särskilt värt att nämna EU:s utsläppshandels-system. Utsläppshandelssystemet har visat sig vara ett mycket omtvistat ämne i anslutning till diskussionen om en yttre luftfartspolitik. Kina och Indien har vägrat att medverka i detta system och amerikanska kongressen har antagit en lag som gör det olagligt för landets flygbolag att följa EU:s regler. EU måste både säkra att miljömässig hållbarhet förblir en viktig fråga och ge Icao möjlighet att lägga fram ett förslag till en global lösning som alla partnerländer kan komma överens om vid Icao-församlingen hösten 2013, i stället för att utsätta den europeiska luftfarten för en konkurrensnackdel ⁽⁵⁾.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Se också EESK:s yttrande om "Handel med utsläppsrätter – Luftfartssektorn", COM(2012) 697 final – 2012/0328 (COD), kat. B1.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor

COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD)

(2013/C 198/09)

Föredragande: **Lutz RIBBE**

Den 19 november 2012 beslutade Europaparlamentet och rådet att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor"

COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 april 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 147 röster för, 26 röster emot och 23 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK har alltid förespråkat ökad användning av förnybar energi, också i form av bioenergi. Kommittén uttalade sig dock redan i sitt yttrande om direktivet om förnybar energi kritiskt om användningen av agrodrivmedel på transportområdet. Vi välkomnar därför den begränsning av de "traditionella biodrivmedlen" till 5 % som kommissionen nu planerar.

1.2 Kommissionen vill nu i större utsträckning främja användningen av den energi som finns i rest-, bi- och avfallsprodukter för produktion av drivmedel. Kommittén ställer sig i princip positiv till detta, men i samband med detta måste man strängt vaka över att det förs en samstämmig politik och att det inte skapas några nya problem. Det är dock framför allt här som EESK ser risker i kommissionens förslag.

1.3 Biomassa är visserligen förnybar, men den mark där den odlas är begränsad. Därför finns det skäl för att ta med indirekt ändrad markanvändning (ILUC) – om det är konkurrens om marken som avses – i de politisk-strategiska övervägandena. En sådan ändring eller konkurrens uppstår dock bara om den hittillsvarande livsmedels- eller foderproduktionen ersätts med t.ex. bioenergiproduktion, och inte om det enbart handlar om regionala förskjutningar i odlingen.

1.4 Den ILUC-strategi som kommissionen har valt ingår i en jämförande bedömning av fossila och biogena energikällor som

är ensidigt inriktad på växthusgasbalansen. Frågor såsom försörjningstrygghet och de fossila råvarornas ändlighet passar inte in i detta matematiska schema, utan förbigås. ILUC kan därför inte anses motsvara kraven på en hållbarhetspolitik.

1.5 Den ILUC-strategi som kommissionen har valt är också diskutabel eftersom den visserligen ska gälla för flytande men inte för gasformiga eller fasta energikällor. EESK instämmer inte i detta.

1.6 Med detta förslag äventyras den europeiska proteinproduktionen och därmed också den på vissa områden mycket meningsfulla direkta användningen av vegetabiliska oljor för energiändamål, genom att de vegetabiliska oljorna av kommissionen tilldelas en ILUC-faktor och därför måste begränsas. Detta är inte befogat. Vegetabiliska oljor är inte "primärprodukter" utan snarare biprodukter som uppstår i samband med den önskvärda odlingen av proteingrödor i Europa. Odlingen av oljegrödor i Europa, som ger upphov till både proteinfoder och vegetabiliska oljor (och på så sätt ersätter import av soja), borde främjas inom ramen för hållbara odlingsmetoder inom jordbruket och inte begränsas.

1.7 När det gäller de biodrivmedel som beskrivs som "avancerade" och som kommissionen nu vill främja ser EESK en risk

för att värdefulla potentiella kolsänkor (t.ex. trä, halm och löv) används för att framställa drivmedel, vilket skulle leda till en ökad koldioxidhalt i atmosfären (se punkt 4).

1.8 EESK betraktar inte den föreslagna ändringen av direktivet om förnybar energi som en lovande grund för en strategi för att verkligen minimera användningen av fossila drivmedel, förbättra försörjningstryggheten i Europa och bidra till att skydda klimatet.

1.9 Oavsett typ är biodrivmedel alltså inget varaktigt medel mot den utbredda omåttliga energikonsumtionen. Enbart den begränsade tillgången på dem gör att de inte kan ersätta de fossila drivmedlen. På sin höjd handlar det alltså – framför allt när det gäller personbilstrafiken, där vi börjar se alternativ till flytande drivmedel – om en tillfällig lösning, som dessutom kan vara förenad med stora oönskade sidoeffekter och under inga omständigheter får avleda uppmärksamheten från att vi måste minska vår energikonsumtion, oavsett de enskilda energikällorna.

1.10 Kommittén är medveten om att det på vissa områden inom transporter samt inom jord- och skogsbruket för närvarande inte finns några praktiskt genomförbara alternativ till användningen av flytande drivmedel. Rena vegetabiliska oljor kan här fungera som ett praktiskt alternativ, men även här är dock produktionsvolymen begränsad, och användningen av dem måste därför planeras mycket strategiskt.

1.11 Inte heller kommissionens meddelande "Miljövänlig energi för transport: En europeisk strategi för alternativa bränslen" ⁽¹⁾, som har en strategisk koppling till politiken för biodrivmedel, erbjuder några tillräckliga ansatser ⁽²⁾.

1.12 Sammantaget kan EESK notera stora brister i samstämmigheten mellan kommissionens olika politiska strategier, och dessa måste åtgärdas snarast. Kommittén uppmanar kommissionen att rent generellt se över sin bioenergilpolitik, framför allt på transportområdet. I samband med detta bör man framför allt ta hänsyn till markresursernas (och därmed också biomassans) ändlighet, energibalansen och energieffektiviteten hos de olika formerna av bioenergi (och därmed också skillnaderna i deras potential när det handlar om att minska utsläppen av växthusgaser) samt lönsamheten. Man borde ägna betydligt mer uppmärksamhet åt energiförlusterna i omvandlingsprocesserna, utveckla och främja alternativ till förbränningsmotorn i transportsektorn (t.ex. elektromobilitet och vätgasteknik) och utarbeta en fristående europeisk strategi för hållbar europeisk produktion av protein och vegetabiliska oljor samt användningen av dem.

⁽¹⁾ COM(2013) 17 final.

⁽²⁾ Jfr EESK:s yttrande "Paketet Miljövänlig energi för transport" (ännu inte antaget).

2. Inledning: politisk bakgrund och presentation av kommissionens förslag

2.1 I direktiv 2009/28/EG (direktivet om förnybar energi) fastställs bindande mål för utvecklingen av förnybar energi: senast 2020 ska den utgöra 20 % av energiförbrukningen. Medlemsstaterna har getts stor flexibilitet i genomförandet genom att de själva får bestämma vilken sektor (el, uppvärmning/kylning eller transporter) de vill lägga tonvikten på.

2.2 Det görs dock undantag från denna flexibilitet i transportsektorn: där fastställs en bindande minimiandel på 10 % av energianvändningen. Till en början ville man föreskriva att denna andel skulle utgöras av biodrivmedel ⁽³⁾, men efter kritik från EESK och Europaparlamentet kom man överens om att även räkna med andra former av förnybar energi (t.ex. el från förnybara källor för att driva bilar och tåg samt biogas).

2.3 De ändringsförslag som nu har lagts fram är en följd av "Rapport från kommissionen om indirekta förändringar av markanvändningen för biobränslen och biovätskor" ⁽⁴⁾ från 2010, där det konstaterades att "det är viktigt att hantera indirekta förändringar av markanvändningen för biobränslen".

2.4 I princip håller man fast vid den av EESK kritiserade användningen av vegetabiliska drivmedel på transportområdet, men nu vill man begränsa de "traditionella" agrodrivmedlen och inleda en övergång till s.k. avancerade biodrivmedel där det inte ska finnas någon risk för indirekt ändrad markanvändning. De biodrivmedel som kommissionen kallar "avancerade" är flytande drivmedel som framställs av t.ex. biogent avfall/restmaterial eller alger. Kommissionen anser att produktionen av dem bör främjas eftersom de för närvarande inte finns kommersiellt tillgängliga i stora mängder. Incitament ska skapas genom att "avancerade biodrivmedel" ges en högre viktning i förhållande till traditionella agrodrivmedel när det handlar om att uppnå det mål på 10 % för transportsektorn som fastställs i direktiv 2009/28/EG.

2.5 I korthet har kommissionen följande syften med sina förslag:

— Begränsa de traditionella biodrivmedlens bidrag till uppnåendet av målen i direktivet om förnybar energi till högst 5 % av energianvändningen på transportområdet, dvs. högst hälften av 10 %-målet.

⁽³⁾ I förslaget till direktiv används officiellt begreppet "biobränsle" (i det slutliga direktivet ändrat till "biodrivmedel"). EESK har i flera olika yttranden pekat på åtskilliga miljöproblem som härrör från dessa "bio"-drivmedel. Eftersom förledet "bio" antyder att det handlar om en helt och hållet miljövänlig produkt, använder EESK begreppet "agrodrivmedel" i stället för "biodrivmedel".

⁽⁴⁾ COM(2010) 811 final, 22.12.2010.

- Främja s.k. avancerade biodrivmedel (med ingen eller begränsad indirekt ändrad markanvändning) bl.a. genom att man tillåter att sådana drivmedel i beräkningarna viktas på ett sådant sätt att de ger ett större bidrag till uppnåendet av målen i direktivet om förnybar energi än traditionella agrodrivmedel.
- Förbättra växthusgasbalansen i processerna för produktion av biodrivmedel (minskade utsläpp av växthusgaser) genom en höjning av tröskeln för minskade växthusgasutsläpp för nya anläggningar.
- Förbättra rapporteringen av växthusgasutsläpp genom att medlemsstaterna och drivmedelsleverantörerna åläggs att rapportera de utsläpp som beror på indirekt ändrad markanvändning för biodrivmedel.

3. Allmänna kommentarer

3.1 I sitt yttrande⁽⁵⁾ om det dåvarande förslaget till direktiv om förnybar energi välkomnade och stödde EESK direktivets allmänna inriktning. Kommittén ställde sig dock kritisk till användningen av bioenergi inom transportsektorn.

3.2 Det behövs en konsekvent utbyggnad av den förnybara energin i Europa, men därutöver behövs det också konsekventa energibesparingar, effektiva och heltäckande förbättringar av energieffektiviteten samt strukturella förändringar på olika områden (t.ex. inom transportpolitiken).

3.3 Kommittén har dock motsatt sig särbehandlingen av transportsektorn och fokuseringen på agrodrivmedel i den, bl.a. med motiveringen att "en strategisk reglering om att delvis ersätta diesel och bensin med jordbruksbränslen är en av de dyraste och minst effektiva klimatskyddsåtgärderna och [...] för närvarande innebär en extremt felaktig fördelning av finansiella medel. Varför man i politiken främjar just de dyraste åtgärderna, medan man låter ekonomiska frågor och i synnerhet så många ekologiska och sociala frågor vara helt obesvarade [...] framstår som obegripligt för EESK. Därför avvisar EESK det separata målet på 10 % för jordbruksbränslen" (6). Vår ståndpunkt är fortfarande densamma.

3.4 För kommissionen borde det dock inte handla om det politiskt fastställda målet på 10 %. Kommissionens mål borde snarare vara att utarbeta en samstämmig politik som syftar till att på lång sikt om möjligt byta ut 100 % av de fossila drivmedel som används i dag.

3.5 Med den nuvarande transportvolymen kommer detta bara till en mycket marginell del att kunna ske med agrodrivmedel. FAO har räknat ut att man skulle behöva 2/3 av den

åkermark som för närvarande finns tillgänglig i världen för att med agrodrivmedel täcka de energibehov som hela den internationella transportsektorn har i dag.

3.6 De effekter som en sådan politik får i form av indirekt ändrad markanvändning är uppenbara.

3.7 Oavsett typ är biodrivmedel alltså inget varaktigt medel mot den utbredda omåttliga energikonsumtionen. Enbart den begränsade tillgången på dem gör att de bara i mycket begränsad omfattning kan ersätta de fossila drivmedlen. På sin höjd handlar det alltså – framför allt när det gäller personbilstrafiken, där vi börjar se alternativ till flytande drivmedel – om en tillfällig lösning, som dessutom kan vara förenad med stora oönskade sidoeffekter och under inga omständigheter får avleda uppmärksamheten från att vi måste minska vår energikonsumtion, oavsett de enskilda energikällorna.

3.8 En anledning till kommitténs kritiska och avståndstagande inställning till kommissionens förslag från 2008 var frågan om indirekt ändrad markanvändning. Vi välkomnar därför den nya strategin, som syftar till att begränsa användningen av traditionella agrodrivmedel.

ILUC-strategin är förståelig men uppvisar allvarliga brister

3.9 Tanken bakom kommissionens ILUC-strategi är förståelig: Om jordbruksmark där man tidigare har odlat livsmedels- eller fodergrödor används för grödor för nya användningsområden (t.ex. agrodrivmedel, men också växtbaserade material) måste livsmedels- eller foderproduktionen ske på annan mark, vilket kan få negativa miljömässiga eller sociala följder.

3.10 Därför är det förståeligt att denna "indirekt ändrade markanvändning" tas med i de politisk-strategiska överbägandena.

3.11 I en studie som har gjorts på begäran av kommissionen beräknas den indirekt ändrade markanvändningen uppgå till 1,4 miljoner hektar enbart till följd av att användningen av agrodrivmedel i dag över hela EU skulle stiga från under 5 % till 10 %.

3.12 Kommittén vill göra kommissionen, Europaparlamentet och rådet uppmärksamma på att indirekt ändrad markanvändning inte bara sker vid användning av flytande drivmedel. Framför allt vid användningen av biomassa är detta snarare, om det inte handlar om restmaterial, ett inneboende inslag i systemet.

3.13 Det skulle innebära att en strategi liknande den som nu används för flytande drivmedel också borde tillämpas på gasformiga och fasta energikällor. I t.ex. Tyskland användes under 2011 vid sidan av de 1,2 miljoner hektar åkermark där växter för produktion av traditionella agrodrivmedel odlades, cirka 1 miljon hektar för odling av växter (framför allt majs) för

⁽⁵⁾ EUT C 77, 31.3.2009, s. 43.

⁽⁶⁾ EUT C 77, 31.3.2009, s. 43.

produktion av biogas. Om växterna används för produktion av drivmedel ska en ILUC-faktor tilldelas men inte om de används för produktion av elektricitet. Detta är ologiskt och inkonsekvent.

3.14 EESK anser att energikällor såsom biomassa, där separat mark måste sättas av, på transportområdet endast bör användas när det inte finns några praktiskt genomförbara alternativ. Biomassa är visserligen förnybar men finns inte tillgänglig i obegränsade mängder på grund av den mark som krävs.

3.15 Ofta finns det eller kan det utvecklas alternativ, t.ex. när det gäller elektromobilitet, där man med vind- och solenergi kan producera energi på en mycket mindre markyta: För att producera 10 GWh/år krävs det t.ex. majsodlingar på 400 hektar mark, men bara 8 hektar takyta med solcellsanläggningar eller 0,3 hektar mark med vindkraftverk. Med andra ord bör man i de fall där t.ex. elektromobilitet är tänkbar, ekonomiskt ändamålsenlig och praktiskt genomförbar fortsätta att utveckla och använda denna för att i största möjliga mån undvika eller minimera konkurrensen om marken.

3.16 EESK kan i kommissionens nuvarande förslag inte se någon sammanhängande helhetsstrategi vare sig för bioenergi eller för att lösa de problem på transportområdet som kommissionen upprepade gånger har uppmärksammat, nämligen

- a) att beroendet av energiimport är mycket stort, och
- b) att man har tappat kontrollen över utsläppen av växthusgaser.

Den nya strategin förbättrar knappast klimatskydd och försörjningstrygghet

3.17 Kommissionen är medveten om att de s.k. avancerade biodrivmedlen, som framställs av restmaterial eller alger, kommer att bli betydligt dyrare än de "traditionella agrodrivmedlen", som framställs av livsmedelsgrödor. Eftersom kommissionen utgår från att sådana "avancerade" drivmedel är nödvändiga för att 10 %-målet ska kunna uppnås, använder man sig av ett räknetrick för att uppnå detta mål. Varje liter "avancerat drivmedel" som framställs av de råvaror som anges i del A i bilaga IX till förslaget till direktiv (dvs. till exempel alger, halm, stallgödsel eller avloppsslam, nötskal eller bark, spån, flis eller blad) tilldelas faktor 4, och beräknas således som 4 liter "traditionellt agrodrivmedel". Drivmedel som framställs av t.ex. använd matolja, animaliska fetter eller cellulosa från icke-livsmedel (del B i bilaga IX) ska tilldelas faktor 2.

3.18 Detta innebär att det ursprungliga "10 %-målet" anses vara uppfyllt redan med en andel på 2,5 % "avancerade drivme-

del", som uppvärderas med faktor 4. Om man utgår från att dessa "avancerade drivmedel" medför en minskning av växthusgasutsläppen på 60 % jämfört med fossila drivmedel skulle växthusgasutsläppen i transportsektorn följaktligen minska med ca 1,5 %. Eftersom utsläppen från transporter utgör omkring 25 % av de totala utsläppen i EU skulle detta innebära en beräknad sammantagen minskning av växthusgasutsläppen i EU på **mindre än en halv procent!**

3.19 Oavsett om det fastställda målet på 10 % uppnås med 2,5 % "moderna" biodrivmedel eller en blandning av den högsta tillåtna andelen på 5 % traditionella och exempelvis 1,25 % "avancerade" biodrivmedel, kan detta inte anses vara ett väsentligt bidrag till en förbättrad försörjningstrygghet i EU och till klimatskyddet.

3.20 På lång sikt måste vi uppnå en andel förnybar energi på transportområdet som är betydligt högre än det nuvarande målet på 10 %. Kommissionen själv planerar fram till 2050 en minskning av växthusgasutsläppen på transportområdet på upp till 67 %. Det aktuella förslaget kan inte ligga till grund för en lovande strategi för att uppnå detta mål.

Kommissionens strategi motverkar en europeisk proteinstrategi

3.21 EESK betonar att en ILUC-strategi bara kan komma i fråga när det handlar om nya användningsformer, däremot inte när det handlar om en regional förskjutning i gamla användningsformer. Och just här innehåller kommissionens förslag ett viktigt tankefel.

3.22 I sina ILUC-beräkningar förklarar kommissionen att det vid produktion av vegetabiliska oljor uppstår biprodukter i form av s.k. olje- eller proteinkakor, vilkas "värde" dock endast bedöms ur ett klimatpolitiskt perspektiv, genom att man bara tar hänsyn till deras förbränningsvärde i de jämförande beräkningarna i fråga om växthusgaserna.

3.23 Ingen i Europa skulle komma på tanken att förbränna oljekakor. Det är däremot mycket meningsfullt att odla olje-grödor i Europa. Man har under de senaste årtiondena exempelvis förädlat raps för att främja odlingen av den för foderändamål, för att på så sätt förbättra den extremt dåliga proteinförsörjningen i Europa. EESK har ofta hänvisat till att detta är en absolut nödvändighet, eftersom 75 % av det proteinfoder som utfodras i dag måste importeras. Med europeisk odling av proteingrödor kan importen av sådana grödor som soja minskas och därmed också de negativa miljömässiga och sociala effekter som delvis hänger samman med den industriella sojaodlingen på andra kontinenter.

3.24 Den vegetabiliska oljan är alltså inte det främsta målet med odlingen av oljegrödor. Cirka två tredjedelar av skörden utgörs av proteinkaka och endast en tredjedel av utpressad olja. Det är alltså oljan som på samma sätt som den halm som uppstår vid produktionen (7) utgör bi- eller avfallsprodukten.

3.25 Kommissionen hävdar att man vill främja bi- och avfallsprodukter, men med det förslag som nu har lagts fram ifrågasätts den europeiska proteinproduktionen och därmed också den mycket meningsfulla direkta användningen av vegetabiliska oljor. Detta är en allt annat än samstämmig politik.

ILUC är bara ett kriterium: bioenergi är mer än bara en fråga om markbehov och utsläpp av växthusgaser

3.26 Kommissionen reducerar med sina förslag diskussionen om bioenergi till en jämförelse av utsläppen av växthusgaser från fossila och förnybara energikällor. Kommissionens strategi är att biogena drivmedel bara ska beaktas enligt direktivet om förnybar energi när de leder till en viss minskning av utsläppen av växthusgaser jämfört med fossila drivmedel.

3.27 EESK betonar att denna politiska strategi inte går tillräckligt långt. Den förbigår nämligen andra viktiga frågor, t.ex. försörjningstryggheten (inklusive utvecklingen av regionala försörjningsstrukturer). Inte heller beaktas frågan om de fossila energiformernas/råvarornas ändlighet, sociala aspekter som undanträngande av småbönder eller inhemska befolkningar i odlingsområden på andra kontinenter samt prisutvecklingar på livsmedelsmarknaderna. Dessa kan till skillnad från ILUC nämligen inte omsättas i en matematisk tabell med "växthusgasekvivalenter".

3.28 I jämförelsetalen för växthusgaser görs det vidare inte heller någon tillräckligt stringent åtskillnad mellan fossil, ändlig råolja (som bas för bensin, diesel och fotogen) och t.ex. förnybar vegetabilisk olja där det hela tiden kan ske nyproduktion (som avfallsprodukt i en europeisk proteinstrategi). Jämförelsetalen för växthusgaser måste – för att kunna användas adekvat – absolut beakta denna skillnad mellan fossila och förnybara källor. Detta innebär att petroleumderivat – beroende på de konkreta effekterna av dem – på förhand borde få en kraftig negativ viktning. Dessutom borde man i klimatbalansen för fossila energikällor ta hänsyn till nya och (för klimatet) skadligare utvinningsmetoder (t.ex. olja ur oljesand eller skifferolja). Här måste kommissionen göra en korrigering i efterhand.

3.29 Dessutom bör man ta hänsyn till de enorma skillnaderna mellan de enskilda biogena drivmedlen. Utsläppen av växthusgaser från biodrivmedel är en följd av a) hur växterna

odlas och b) insatserna vid den tekniska produktionen av biodrivmedlet, inklusive transporten av råvarorna och slutprodukterna.

3.30 Man borde alltså skilja mellan biodrivmedel som härrör från ett natur- och resursvänligt odlingsförfarande (t.ex. ekologiskt jordbruk) och sådana som produceras med hjälp av en mängd jordbrukskemikalier (vilket försämrar växthusgasbalansen) och mellan lokalt producerade drivmedel och drivmedel från centrala storskaliga anläggningar m.m. Kommissionen gör ingen sådan differentiering.

3.31 Med de beräkningsmetoder som kommissionen föreslår ges i stället "avancerade" drivmedel som produceras med omfattande användning av energi och transporter märkligt nog till och med en bättre viktning än t.ex. den råvara som naturen i princip levererar till "nolltaxa" (såsom ren vegetabilisk olja) – se punkt 4. Detta är inte godtagbart, anser kommittén.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommissionen hävdar att det inte kommer att uppstå någon risk för indirekt ändrad markanvändning med de "avancerade" drivmedlen. För EESK är det viktigt att framhålla att detta på intet sätt innebär att de är klimatpolitiskt riskfria. Med hjälp av fyra konkreta exempel från listan över restprodukter som kommissionen föreslår vill utskottet nedan klargöra sin kritiska inställning till den strategi som nu planeras.

4.2 Glycerin

4.2.1 Bland de "avancerade" biodrivmedlen satsar kommissionen nu bland annat på glycerin i stället för "traditionell" biodiesel, som man vill begränsa. De europeiska biodieselproducenterna har på senare år dock blivit den största glycerinleverantören i Europa: 80 % av den europeiska glycerinproduktionen härrör från produktionen av biodiesel (8). EESK undrar var man i framtiden ska hämta råvaran glycerin, som man vill öka användningen av, om man vill begränsa produktionen av råmaterialet (biodiesel). Detta är motsägelsefullt.

4.2.2 Kommissionen har själv klargjort att det ur ett klimatpolitiskt perspektiv och ett energiperspektiv under alla omständigheter vore mer meningsfullt att direkt använda obehandlade vegetabiliska oljor och inte omvandla dem till biodiesel (se del A i bilaga V till direktiv 2009/28/EG). Med detta klimatpolitiskt befogade förfaringsätt skulle det inte ens uppstå något glycerin. Kommissionens nuvarande förslag leder dock till en kraftig och fatal konkurrenssnedvridning när produkter ska rangordnas med avseende på växthusgaser. Den industriella restprodukten glycerin, som uppstår i en energiintensiv produktionsprocess (nämligen transesterifiering av vegetabilisk olja till biodiesel), får ett

(7) I fallet raps handlar det trots allt om ca 9 ton per hektar. Energivärdet hos denna halm beaktas konstant nog inte vid beräkningen av växthusgaserna!

(8) Se ADM:s årsberättelse för 2009, http://www.oelag.de/images_beitraege/downloads/ADM%20GB%202009%20final.pdf.

fyra gånger högre värde som avfall och därmed ett fiktivt bättre växthusgasvärde än den vegetabiliska olja som används för att producera den. På papperet sker det en räkneteknisk minskning av växthusgaserna som inte sker i verkligheten (se även punkt 4.4.3).

4.3 Trä ("*Biomass to liquid*")

4.3.1 Tekniskt sett kan man utan tvivel använda sig av "*biomass to liquid*" (BTL), såsom kommissionen föreslår t.ex. genom användning av trä. Fischer-Tropsch-processen har varit känd i flera årtionden. Denna består i att ligninmolekylerna i träet löses upp helt och hållet och att den återstående koloxiden för det mesta byggs upp till CH-molekyler med H₂ som tillförs utifrån.

4.3.2 Processen kan inte(!) åstadkommas med träavfall eller bark. Den kräver trä av högsta kvalitet (konkurrens med möbel och faner), eftersom de främmande molekyler som finns just i träavfall och bark stör Fischer-Tropsch-processen.

4.3.3 Denna process är extremt energikrävande! Med 1 000 kg trädstammar av högsta kvalitet (med 60 viktprocent organiskt material) kan 135 kg dieseldrivmedel produceras. Mer än 85 % av den energi som används i form av trä går förlorad vid denna process. Bara cirka 15 % blir "avancerade biodrivmedel". Detta innebär att man av en skog på 1 000 träd eldar upp 850 som processenergi för att få fram drivmedel ur färre än 150 träd. Vid den förbränning av BTL-drivmedlet som sedan sker i bilarnas motorer frigörs därefter den koldioxid som har varit bunden av fotosyntesen i alla de 1 000 träd som har använts.

4.3.4 Ur energisynpunkt är detta en oacceptabelt dålig verkningsgrad och långt ifrån den energieffektivitet som kommissionen hela tiden kräver. Enligt målen för energieffektivitet bör man satsa på processer genom vilka man kan nå en verkningsgrad som är acceptabel ur energisynpunkt.

4.3.5 Ändå framställs denna process inom ramen för EU:s politik för förnybar energi som i hög grad CO₂-neutral, just eftersom man vill använda trä som processenergi. EU har dock samtidigt planer på att skapa CO₂-lager. Finns det något bättre alternativ än att omvandla koldioxid till trä och under lång tid också hålla denna bunden i detta, och alltså inte genast förbränna det igen – t.ex. för att producera "avancerade biodrivmedel"?

4.3.6 EESK betonar att trä från ett hållbart skogsbruk naturligtvis också kan och bör användas för energiändamål, t.ex. för att ersätta fossila energikällor som olja eller kol. Kommittén har redan tidigare hänvisat⁽⁹⁾ till att man bör hålla sig till gemensamma forskningscentrumets rekommendationer och först ta

sig an de klimatpolitiskt mest effektiva och ekonomiskt mest meningsfulla åtgärderna. Det handlar framför allt om att använda trä i uppvärmningssyfte (t.ex. i närvarmesystem, i bästa fall i kombination med kraftvärmegeneratorer) och inte i de energikrävande kemiska processerna för omvandling av trä till flytande drivmedel för transportsektorn⁽¹⁰⁾.

4.4 Halm

4.4.1 Ur ett miljömässigt och klimatpolitiskt perspektiv är det mer än problematiskt att kommissionen helt enkelt betraktar halm som en "restprodukt" (i betydelsen onyttigt avfall). Under århundraden stod halmen i centrum för ett kretslopps-baserat jordbruk. Under en sund åker på ett hektar lever cirka 10 ton levande varelser i behov av näring. I samband med detta måste man veta att humusen under många århundraden har byggts upp av levande varelser i marken med halm, löv, vissnat gräs m.m. Humus innebär markkvalitet, bördighet och kolsänka.

4.4.2 Det är inte tydligt för EESK vad kommissionen egentligen vill: bygga upp och bygga ut kolsänkor eller ta bort en av de viktigaste källorna till potentiella sänkor genom att halm företrädesvis ska användas för produktion av drivmedel?

4.4.3 EU främjar det senare alternativet, där halm betraktas som "avfall" och används för att – med stor energiåtgång – utvinna ett "avancerat" drivmedel, som i sitt bidrag till klimat-målet för transportsektorn ges en fyra gånger högre viktning. Man tar däremot inte hänsyn till de kolsänkor som går förlorade!

4.4.4 En annan faktor som man inte har tagit hänsyn till: När det saknas halm i markens system uppstår problem inte bara för markens struktur och mikroorganismerna. Också de näringsämnen som går förlorade i samband med detta måste ersättas med mineralgödsel, som kostar både pengar och mycket energi att producera.

4.4.5 För jordbrukare är det lukrativt när halm genom politiska ramvillkor blir en ekonomisk tillgång som de får pengar för. För uppbyggnaden av humus, koldioxidbindningen i marken och de energibesparingar som användningen av halm i ett kretslopps-baserat jordbruk innebär får de däremot ingenting. Här skapas helt tydligt felaktiga marknadsekonomiska incitament.

⁽¹⁰⁾ Gemensamma forskningscentret vid Europeiska kommissionen: "Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations", 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (endast tillgänglig på engelska).

⁽⁹⁾ EUT C 77, 31.3.2009, s. 43.

4.4.6 Kommittén påminner om sitt yttrande av den 19 september 2012 om "Förslag till bokföringsregler och handlingsplaner för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk" ⁽¹¹⁾. I detta yttrande förklarade kommittén att de planerade handlingsplanerna, t.ex. för att jordbruket ska skapa lämpliga kollager, "måste åtföljas av andra politiska åtgärder eller kombineras med befintliga sådana för att skapa ramvillkor som gör det möjligt för markägarna och markförvaltarna att genomföra motsvarande effektiva åtgärder inom markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk på ett ekonomiskt ändamålsenligt sätt och inte bara på egen bekostnad". Det är beklagligt att kommissionen nu, inte ens två månader efter det att kommittén formulerade denna princip, framför sitt förslag om att omvandla halm till "avancerade" drivmedel och på så sätt återigen skapar fullständigt motstridiga impulser.

4.5 Löv

4.5.1 Att utan åtskillnad betrakta löv som "avfall" eller som råvara för produktion av "avancerade" biodrivmedel är oacceptabelt ur ett miljöperspektiv. Löven spelar en viktig roll t.ex. i skogens ekologiska kretslopp och för dess produktivitet. När lövmängden minskade i vissa europeiska skogar på medeltiden ledde detta exempelvis till en varaktig försämring. Enligt kommissionens nuvarande förslag skulle löv från skogen företrädesvis kunna användas för produktion av drivmedel, en process som man med stor möda äntligen lyckades avskaffa för några årtionden sedan för att stödja skogarnas återhämtning. Enbart ekonomiska skäl kan i nuläget tala emot genomförandet av kommissionens förslag.

5. EESK:s förslag

5.1 EESK uppmanar kommissionen att se över sin bioenergipolitik från grunden, framför allt när det gäller biodrivmedlen. I samband med detta bör man framför allt ta hänsyn till markresursernas (och därmed också biomassans) ändlighet, energibalansen och energieffektiviteten hos de olika formerna av bioenergi (och därmed också skillnaderna i deras potential när det handlar om att minska utsläppen av växthusgaser) samt lönsamheten. Vi rekommenderar kommissionen att i samband med detta ta hänsyn till både gemensamma forskningscentrumets viktiga uttalanden och huvudteserna i den studie av *Umweltbundesamt* (den tyska federala miljöförvaltningsmyndigheten) ⁽¹²⁾, som presenterades vid EESK:s sidoevenemang inom ramen för klimatkonferensen i Durban.

5.2 Energiförbrukningen vid omvandlingsprocesserna måste ägnas mycket större uppmärksamhet. Den underskattas ofta. På många områden i våra liv (t.ex. för mediciner) måste vi göra ingrepp i utgångsmaterialens molekylära struktur, men

detta gäller inte nödvändigtvis för energiområdet. Där måste det handla om högsta möjliga energieffektivitet, eftersom det handlar om att vinna energi! Alla energiprodukter som genomgår en kemisk omvandlingsprocess bör ifrågasättas när det finns alternativ.

5.3 I stället för att på ett energikrävande sätt omvandla trä och sedan förbränna det i bilen borde det antingen användas för kollagring eller förbrännas direkt för att ersätta fossila energikällor i uppvärmningssyfte.

5.4 Kommissionen borde utarbeta en strategi där man likasom i fallet med den planerade europeiska proteinstrategin på ett energieffektivt sätt kombinerar behovet av att tillhandahålla energi med naturliga processer, t.ex. inom jord- och skogsbruket. Detta innebär att odlingen av oljegrödor i Europa, som ger upphov till både proteinfoder och vegetabiliska oljor (och på så sätt ersätter import av soja), borde främjas inom ramen för hållbara odlingsmetoder och inte begränsas.

5.5 Kommissionen borde strategiskt helt tydligt rikta in de begränsade möjligheterna till användning av biodrivmedel på de områden, där man – till skillnad från fallet med personbilar – inte kan se några verkligen lovande alternativ till fossila drivmedel. Det handlar t.ex. om luft- och sjöfarten men också om jord- och skogsbruket självt (dvs. *off road*).

5.6 Kommissionen borde dock också ta sin egen princip på allvar, dvs. att bioenergi ska användas i de fall där man med lägsta ekonomiska kostnad kan uppnå största möjliga energieffekt och klimatpolitiska effekt. Detta är helt tydligt fallet med användningen i uppvärmningssyfte men inte när det gäller flytande drivmedel.

5.7 EESK har redan yttrat sig flera gånger om förnybar energi inom jordbruket och bland annat hänvisat till att det på detta område finns intressanta användningsalternativ med användning av rena vegetabiliska oljor. Österrike utnyttjar till exempel resultaten av ett projekt (som har fått stöd av kommissionen inom ramen för det sjunde ramprogrammet för forskning) för användning av rena och kemiskt oförändrade vegetabiliska oljor och kommer i större utsträckning att använda dessa inom jordbruket. Det är beklagligt att kommissionen inte tar upp detta nägonstans eller kommer med sådana initiativ.

⁽¹¹⁾ EUT C 351, 15.11.2012, s. 85.

⁽¹²⁾ "Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen" [Hållbar och resursvänlig användning av globala markytor och biomassa], Umweltbundesamt, 2012; <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4321.html>.

5.8 EESK vill i framtiden i ännu större utsträckning bidra till samhällsdebatten i frågor såsom mark-användning och konkurrens om marken samt det allt större problemet med hårdgörning av marken.

Bryssel den 17 april 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Henri MALOSSE

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag avslogs under debatten, men fick minst en fjärdedel av rösterna:

Punkt 3.16 (ändringsförslag 8)

Ändra enligt följande:

"EESK kan i kommissionens nuvarande förslag inte se någon sammanhängande helhetsstrategi vare sig för bioenergi eller för att lösa de problem på transportområdet som kommissionen upprepade gånger har uppmärksammat, nämligen

a) att beroendet av energiimport är mycket stort, och

b) att man har tappat kontrollen över utsläppen av växthusgaser.

För övrigt bör det påpekas att den anmälningsskyldighet som kommissionen föreslår för växthusgasutsläpp som beror på ändrad markanvändning knappast är praktiskt och tekniskt genomförbar och i varje fall skulle orsaka ett betydande merarbete för förvaltningen och de berörda företagen."

Motivering

Gavs muntligen.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 63

Röster emot: 79

Nedlagda röster: 34

Punkt 4.3.1 (ändringsförslag 11)

Ändra enligt följande:

"Tekniskt sett kan man utan tvivel använda sig av "biomass to liquid" (BTL), såsom kommissionen föreslår t.ex. genom användning av trä. Fischer-Tropsch-processen har varit känd i flera årtionden. Denna består i att ligninmolekylerna i träet löses upp helt och hållet och att den återstående koloxiden för det mesta byggs upp till CH-molekyler med H₂ som tillförs utifrån. Det är tekniskt sett möjligt att använda sig av "biomass to liquid" (BTL), såsom kommissionen föreslår när det gäller trä, på ett antal olika sätt. Till exempel Fischer-Tropsch-processen (genom vilken ligninmolekylerna i träet löses upp helt och hållet och den återstående koloxiden för det mesta byggs upp till CH-molekyler med H₂ som tillförs utifrån) har varit känd i årtionden. Utöver detta har nya metoder utvecklats."

Motivering

Även om Fischer-Tropsch-processen är välkänd är det vilseledande att endast använda en metod som exempel.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 53

Röster emot: 89

Nedlagda röster: 30

Punkt 4.3.2 (ändringsförslag 12)

Ändra enligt följande:

"Processen kan inte(!) åstadkommas med träavfall eller bark. Den kräver trä av högsta kvalitet (konkurrens med möbel och faner), eftersom de främmande molekyler som finns just i träavfall och bark stör Fischer-Tropsch-processen. Processerna kan enligt principen om resurseffektivitet åstadkommas med hyggesavfall, rest- och biprodukter från industrin och gallringsvirke som samlas in i samband med skogsvård. Det här möjliggör en effektivare användning av trä, och innebär inte att timmerträdd av god kvalitet används för energiproduktion."

Motivering

Den tidigare formuleringen är inte korrekt. Processerna möjliggör uttryckligen en effektivare användning av trä.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 54

Röster emot: 96

Nedlagda röster: 27

Punkt 4.3.3 (ändringsförslag 13)

Ändra enligt följande:

"Denna process är extremt energikrävande! Med 1 000 kg trädstammar av högsta kvalitet (med 60 viktprocent organiskt material) kan 135 kg dieseldrivmedel produceras. Mer än 85 % av den energi som används i form av trä går förlorad vid denna process. Bara cirka 15 % blir "avancerade biodrivmedel". Detta innebär att man av en skog på 1 000 träd eldar upp 850 som processenergi för att få fram drivmedel ur färre än 150 träd. Vid den förbränning av BTL drivmedlet som sedan sker i bilarnas motorer frigörs därefter den koldioxid som har varit bunden av fotosyntesen i alla de 1 000 träd som har använts. När den genomförs korrekt är denna process ytterst energi- och resurseffektiv. De bästa trädstammarna används fortfarande för tillverkning av sågat virke och andra produkter, och biprodukterna, såsom bark, sågspån och spill från skogsbruk förädlas till transportdrivmedel, elektricitet och värme. Av 1 000 kg torrt trä kan man tillverka 526 kg metanol eller 205 kg FT-diesel. Detta betyder att ca 60 % av träets energiinnehåll kan omvandlas till metanol eller ca 50 % till dieseldrivmedel med tekniker som redan nu är industriellt beprövade. Processer med hjälp av vilka man ytterligare kan öka effektiviteten med ca 5 procentenheter håller på att utvecklas. Om man integrerar drivmedeltillverkningen i skogsindustrin eller andra industrier som konsumerar värme blir det möjligt att utnyttja också den värme som produceras som en biprodukt av processen, i vilket fall den totala effektiviteten av träanvändningen stiger till 70–80 %."

Motivering

Den tidigare formuleringen stämmer inte och ger helt fel bild av den nuvarande produktionen av biodrivmedel.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 66

Röster emot: 99

Nedlagda röster: 24

Punkt 4.3.5 (ändringsförslag 15)

Ändra enligt följande:

"Ändå framställs denna process inom ramen för EU:s politik för förnybar energi som i hög grad CO₂-neutral, just eftersom man vill använda trä som processenergi. EU har dock samtidigt planer på att skapa CO₂-lager. Finns det något bättre alternativ än att omvandla koldioxid till trä och under lång tid också hålla denna bunden i detta, och alltså inte genast förbränna det igen – t.ex. för att producera "avancerade biodrivmedel"? Trä anses bevisligen vara en CO₂-neutral energikälla då man beaktar den tid det tar för skogen att växa. Användningen av biomassa har konstaterats ha en positiv inverkan på klimatet i och med att skogarnas tillväxtförmåga och kapacitet att binda koldioxid ökar samt genom att biomassan ersätter användningen av fossila bränslen och andra icke-förnybara råmaterial."

Motivering

Ett hållbart skogsbruk och en ökad användning av trä förbättrar bevisligen träets förmåga att binda koldioxid, och träet ersätter icke-förnybara material. Det är vilseledande att påstå att skogarna blir effektivare kolsänkor om de inte används.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 60

Röster emot: 96

Nedlagda röster: 25

Punkt 1.5 (ändringsförslag 1)

Stryk punkten:

~~"Den ILUC-strategi som kommissionen har valt är också diskutabel eftersom den visserligen ska gälla för flytande men inte för gasformiga eller fasta energikällor. EESK instämmer inte i detta."~~

Motivering

Eftersom ILUC-strategin generellt sett tycks problematisk bör kommittén inte rekommendera att den även ska tillämpas för andra energikällor. För gasformiga och fasta energikällor håller man för närvarande på att utveckla separata hållbarhetskriterier. Innan ILUC-strategin rekommenderas bör den kritik som tas upp i yttrandet bemötas.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 56

Röster emot: 93

Nedlagda röster: 36

Punkt 1.7 (ändringsförslag 9)

Stryk denna punkt:

~~"När det gäller de biodrivmedel som beskrivs som "avancerade" och som kommissionen nu vill främja ser EESK en risk för att värdefulla potentiella kolsänkor (t.ex. trä, halm och löv) används för att framställa drivmedel, vilket skulle leda till en ökad koldioxidhalt i atmosfären (se punkt 4)."~~

Motivering

Tanken är inte att använda löv- och barrskogarna i Europa för att producera avancerade biodrivmedel, utan småträd och träspill. Tack vare modern teknik är biodrivmedel effektivare än vad som framgår av den ursprungliga texten, jfr ändringsförslag till punkt 4.3.3.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 47

Röster emot: 121

Nedlagda röster: 18

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 912/2010 om inrättande av Europeiska byrån för GNSS

COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD)

(2013/C 198/10)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 27 februari respektive den 12 mars 2013 att i enlighet med artikel 172 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 912/2010 om inrättande av Europeiska byrån för GNSS"

COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 april 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 169 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar initiativet att anpassa strukturerna i EU-byrån för det globala satellitnavigeringssystemet i syfte att garantera fullständigt oberoende för byråns organ och tydlig uppdelning mellan ackrediteringsverksamheten och säkerhetsarbetet.

1.2 Kommittén anser att den nya ramen för självständighet och samarbete inom Europeiska byrån för GNSS (tillsynsmyndigheten) är ändamålsenlig. Därför stöder EESK under de nuvarande omständigheterna förslaget om ändring av förordning (EU) nr 912/2010 om inrättande av tillsynsmyndigheten, och rekommenderar att detta förslag ska godkännas i den mån det visar sig ägnat att uppnå de uppställda målen fullt ut.

1.3 För att man ska kunna utvärdera om den antagna lösningen verkligen visar sig vara den bästa, är det enligt kommitténs uppfattning viktigt att övervaka det faktiska genomförandet av de funktionella strukturerna, samt att kommissionen regelbundet presenterar rapporter om detta.

1.4 Kommittén vill än en gång framhålla den nyckelroll som de europeiska satellitnavigeringsprogrammen Egnos och Galileo har som drivkraft för innovation och konkurrenskraft inom den europeiska rymdpolitiken och inom ramen för Europa 2020-strategin, till främja för allmänheten. Dessa program torde, tillsammans med de stora projekten för global övervakning av miljö och säkerhet, göra det möjligt att upprätthålla ett starkt ledarskap och ett strategiskt oberoende i rymdfrågor för Europa i framtiden.

1.5 Enligt kommittén måste unionen beakta att de mål som medlemsstaterna har uppnått med avseende på integration och

på hållbar och fredlig utveckling också måste göra det möjligt att använda de sparade resurserna till en påskyndad utveckling av stora gemensamma projekt som är konkurrenskraftiga på global nivå, t.ex. Galileo, GMES och Iter (Global övervakning av miljö och säkerhet (GMES) och internationell termonukleär experimentreaktor – Iter).

1.6 EESK uttrycker sin stora besvikelse över Europeiska rådets nedskärning den 19 februari 2013 av anslagen till Galileo i den fleråriga budgetramen 2014–2020. Vi uppmanar med eftertryck alla EU-institutioner, och särskilt Europaparlamentet, att se över detta beslut och samtidigt förstärka åtagandena för GMES och Iter.

1.7 Kommittén anser det absolut nödvändigt att säkerställa Galileos allmänna kompatibilitet och driftskompatibilitet med andra satellitnavigeringssystem och med europeiska standarder som är erkända på global nivå.

1.8 Vi efterlyser en kraftfull stöd- och informationssatsning för att lyfta fram fördelarna med GNSS-programmen, så att allmänheten bättre kan utnyttja de nya möjligheter som tjänsterna inom Galileo och Egnos erbjuder.

1.9 Enligt EESK bör man också skynda på inrättandet av Galileo-säkerhetsövervakningscentrumen.

1.10 Kommittén har starka reservationer i fråga om överföring till byråerna av den stödverksamhet för forskning och innovation som kommissionen hittills har skött, och begär att kommissionen i högre grad ska beakta de lovvärda erfarenheter som hittills har vunnits.

1.11 Vi rekommenderar att man ska skynda på delegeringsavtalet mellan kommissionen och tillsynsmyndigheten, framför allt när det gäller att främja GNSS-teknik på diverse forskningsområden och integrering av denna teknik i strategiska sektors-specifika initiativ, och inte orsaka ytterligare förseningar utöver dem som redan har uppstått i samband med Galileoprogrammet.

2. Inledning

2.1 Det globala systemet för positionsbestämning, synkroniserings- och navigeringstjänster (GNSS) utgör en nyckelfaktor för tekniska innovationer i Europa och är till nytta för allmänheten, företagen, den offentliga sektorn och samhället i stort. Det gör det möjligt att tillhandahålla navigeringstjänster, med nya arbetstillfällen och större ekonomiska konkurrensfördelar.

2.2 EESK har redan antagit ett flertal yttranden om Galileo-programmet ⁽¹⁾. Säkerhetskraven intar en central plats när det gäller att utforma, bygga ut och driva infrastrukturer som härrör från programmen Galileo och Egnos.

2.3 Det är viktigt att Galileosystemet, som redan har drabbats av ett antal förseningar, äntligen tas i bruk så snart som möjligt – utan procedurmässiga hinder och utan intressekonflikter – så att Europa kan förfoga över ett eget satellitnavigeringssystem och inte är beroende av tjänster som utförs av andra. Det gäller framför allt om tjänsterna används för militära ändamål.

2.4 Kommittén är fullt medveten om att spridningen av satellitnavigering över många olika verksamhetsområden gör det möjligt att öka säkerheten och att på det kommersiella planet även öka intäkterna, under förutsättning att man säkerställer driftskontinuiteten och undviker avbrott i tillhandahållandet av tjänsterna.

2.5 I centrum för kommissionens arbete står riskhantering, vars betydelse framhölls vid omläggningen av styrsystemet år 2007. Alla risker med programmen sammanställs i ett centralt register som omfattar risker i samband med den industriella leveranskedjan, externa faktorer såsom de politiska instansernas inflytande och säkerhetskraven, samt interna faktorer såsom programmens organisation och tillsynsmyndigheten för GNSS, vilken sedan 2007 har tagit över ansvaret från det tidigare gemensamma företaget Galileo ⁽²⁾.

2.6 För varje risk anges en grad av sannolikhet, och en bedömning görs av konsekvenserna. Riskregistret täcker in många olika eventualiteter: tekniskrisker, industriella risker när det gäller att utveckla integrerade system (särskilt med avseende på säkerheten), marknadsrisker, risker i samband med styrningen samt skadeståndsrisker, i anslutning till den infrastruktur som tillhandahålls.

2.7 Vad gäller säkerhet bör man komma ihåg att även om kommissionen ansvarar för förvaltningen av systemens säkerhet, så begränsas kommissionens handlingsfrihet på detta område av två viktiga faktorer:

2.7.1 För det första är det medlemsstaterna som fastställer säkerhetskraven, eftersom de risker som kan påverka känsliga infrastrukturers säkerhet, t.ex. satellitnavigeringsinfrastrukturen, fortlöpande förändras. En del av denna riskhantering är medlemsstaternas ansvar.

2.7.2 För det andra är det tillsynsmyndigheten för GNSS som enligt förordning (EG) nr 683/2008 svarar för säkerhetsackreditering. Att skilja på förvaltning och ackreditering är god förvaltningssed, och det är brukligt och nödvändigt för den här typen av projekt.

2.8 EESK har redan framhållit att det är avgörande att "de europeiska GNSS-programmen, både Galileo och Egnos, genomförs och förvaltas med gott resultat [...] för att Europa 2020-strategins vision om smart och hållbar tillväxt för alla ska kunna uppnås", och noterat att "GNSS-programmen, i den form som de nu föreslås, under systemets livscykel 2014–2034 kommer att generera nettovinster på 68,63 miljarder euro" ⁽³⁾.

2.9 Kommittén har också välkomnat att "kommissionen ska förvalta de medel som anslagits till programmen och övervaka genomförandet av all verksamhet inom programmen, även de uppgifter som delegerats till Europeiska byrån för GNSS och Europeiska rymdorganisationen (ESA)" och att man har "planer på att ta fram en riskhanteringsmekanism" ⁽⁴⁾.

2.10 EESK anser att det är nödvändigt att förstärka garantierna för ett oberoende utövande av de verksamheter som hänger samman med säkerhetsackrediteringen, för att fullt ut avskilja dessa från annan verksamhet inom Europeiska byrån för GNSS, samt för att undvika intressekonflikter, särskilt med andra funktioner ⁽⁵⁾, och risken för att på en och samma gång vara domare och part i målet.

2.11 I detta nya sammanhang är det enligt EESK ytterst viktigt att styrelsen för säkerhetsackreditering verkligen kan fullgöra sina uppgifter helt självständigt i förhållande till byråns övriga organ och verksamheter, och att det inom själva byrån görs en tydlig åtskillnad mellan säkerhetsackrediteringen och byråns övriga verksamheter.

2.12 Dessutom har Europaparlamentet understrukt "att den långsiktiga lednings- och förvaltningsstrukturen för GNSS bör ta upp frågan om fördelningen av uppgifter och ansvar mellan

⁽¹⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 179–182, EUT C 256, 27.10.2007, s. 73–75, EUT C 256, 27.10.2007, s. 47, EUT C 324, 30.12.2006, s. 41–42, EUT C 221, 8.9.2005, s. 28.

⁽²⁾ EUT C 48, 21.2.2002, s. 42–46, EUT C 324, 30.12.2006, s. 37–40.

⁽³⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 179–182.

⁽⁴⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 179–182.

⁽⁵⁾ EUT C 388/2012, 15.12.2012, s. 208.

kommissionen, Europeiska byrån för GNSS och Europeiska rymdorganisationen, liksom andra relevanta frågor, till exempel frågan om en lämplig kostnadsfördelning, mekanismen för intäktsdelning, systemet för ansvarsskyldighet, prissättningsstrategin och eventuellt deltagande av och bidrag från den privata sektorn i GNSS-programmen" (se Europaparlamentets resolution av den 8 juni 2011: P7_TA(2011)0265).

2.13 Rådet har å sin sida förklarat att den verksamhet som rör säkerhetsackrediteringen – nu reglerad i kapitel II i förordning (EU) nr 912/2010 – bör utföras helt oberoende av de övriga uppgifter som åligger Europeiska byrån för GNSS (se rådets dokument nr 11279/12 ADD 1 – 7.6.2012).

2.14 Kommissionen menar därför att det är viktigt "att ändra förordning (EU) nr 912/2010, främst för att ge styrelsen för säkerhetsackreditering och dess ordförande större självständighet och befogenheter som till stor del jämföras med byråns styrelse och verkställande direktör, med en skyldighet till samarbete mellan byråns olika organ".

2.15 Kommittén stöder kommissionens förslag om att ändra förordning (EU) nr 912/2010 och rekommenderar att man antar de bestämmelser som föreslås i den utsträckning som detta genom kontroller och rapporter kan visas vara nödvändigt för att uppnå de mål som föreslås.

3. Allmänna kommentarer om de europeiska GNSS-programmen

3.1 Kommittén framhåller att EU:s rymdpolitik utgör ett viktigt inslag i Europa 2020-strategin och fungerar som drivkraft för innovation och konkurrenskraft, till förmån för allmänheten. De europeiska satellitnavigeringsprogrammen Egnos och Galileo har här, tillsammans med GMES, en central roll som bör erkännas och förstärkas⁽⁶⁾.

3.2 EESK understryker rymdpolitikens och GNSS-programmets strategiska betydelse för genomförandet av en genuin europeisk industripolitisk strategi baserad på konkreta projekt som tydligt gynnar medborgarna och företagen.

3.3 En effektiv tillämpning av styrningsstrukturen för Europeiska byrån för GNSS är därför av avgörande betydelse för att man ska kunna utvärdera om den antagna lösningen verkligen är den bästa möjliga. Kommittén stöder därför de föreslagna förändringarna, och vi framhåller att det är viktigt att övervaka det faktiska genomförandet av de funktionella strukturerna och att kommissionen lägger fram periodiska rapporter om detta.

3.4 EESK uttrycker sin stora besvikelse över Europeiska rådets beslut av den 19 februari 2013 om att skära ned anslagen till Galileo i den fleråriga budgetramen 2014–2020 till endast 6,3 miljarder euro av de 7,9 miljarder som kommissionen hade föreslagit.

3.5 EESK uppmanar med eftertryck alla EU-institutioner, och i synnerhet Europaparlamentet, att vid antagandet av det slutliga

beslutet om nästa fleråriga budgetram för 2014–2020 återställa de finansieringsnivåer som tidigare föreslagits för Galileo och att förstärka åtagandena för GMES och Iter⁽⁷⁾.

3.6 Europeiska byrån för GNSS borde dessutom göra en kraftfull stöd- och informationssatsning för att lyfta fram fördelarna med GNSS-programmen, så att allmänheten bättre kan utnyttja de nya marknadsföringsmöjligheter som erbjuds genom tjänsterna inom Galileo och Egnos, i syfte att öka intresset från marknadens sida och optimera de samhällsekonomiska fördelar man förväntar sig.

4. Särskilda kommentarer

4.1 **Styrningsramarnas lämplighet.** Med tanke på att Europeiska byrån för GNSS har fått i uppdrag att leda Egnos driftsfas och – fr.o.m. januari 2014 – Galileoprogrammets driftsfas, anser kommittén att den nya ramen för självständighet och samarbete inom Europeiska byrån för GNSS är ändamålsenlig och förenlig med de mellaninstitutionella riktlinjerna. Kommittén menar dessutom att denna positiva utveckling bör övervakas i syfte att utvärdera om de lösningar som föreslås faktiskt också på bästa sätt överensstämmer med de angivna målen.

4.2 **Säkerhetsövervakningscentrumet för Galileo.** Inrättandet av Galileo-säkerhetsövervakningscentrumen i Frankrike och Storbritannien bör påskyndas, och man bör förstärka deras struktur och öka deras resurser. Utbildningssatsningarna måste ökas för att uppfylla kraven vad gäller tillträde till PRS (Public Regulated Service) för användare av PRS.

4.3 **Kommunikationsåtgärder.** Byråns kommunikationskampanjer bör intensifieras i takt med att Galileotjänsterna lanseras inför den fulla driftsfasen under 2018–2019. Byrån bör ha i uppdrag att leda "expertcentrum", som ska främja utvecklingen och införandet av GNSS-tillämpningar, och utveckla "en märkesstrategi och ett kvalitetsmärke för teknik och tjänster inom Egnos/Galileo" (med "kvalitetsmärke" avser kommittén ett varumärkessystem med licensiering av godkända teknikleverantörer för Egnos/Galileo som säljer teknik och lösningar som uppfyller högt ställda tekniska kvalitetsstandarder. Ett sådant varumärkessystem används till exempel mycket framgångsrikt av den globala WiFi-alliansen för att påskynda marknadsframgången med trådlös LAN-teknik. Se http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance)⁽⁸⁾.

4.4 **Forskning och innovation.** Kommittén har framfört starka reservationer i fråga om trenden "att kommissionen lägger ut forsknings- och innovationsfrämjande uppgifter och verksamhet på byråer och själv därigenom nöjer sig med att hantera de rättsliga frågorna och den finansiella förvaltningen", och vi har rekommenderat "att man tar större hänsyn till erfarenheterna av att inrätta sådana här stora projekt i den tekniska frontlinjen, och att man avsätter ytterligare ca 10 % till en "beredskapsreserv"⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ EUT C 299, 4.10.2012, s. 72–75.

⁽⁷⁾ EUT C 229, 31.7.2012, s. 60–63.

⁽⁸⁾ EUT C 107, 6.4.2011, s. 44–48.

⁽⁹⁾ EUT C 229, 31.7.2012, s. 60–63.

4.5 **Tidsfrister och genomförande.** Kommittén är oroad över förseningarna när det gäller antagandet av förordningen om uppbyggnad och drift av de europeiska satellitnavigeringssystemen, som ska ersätta förordning (EG) nr 683/2008 och som håller på att diskuteras av Europaparlamentet och rådet, med tanke på att den har nära koppling till föreliggande kommissionsförslag.

Bryssel den 17 april 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs

COM(2013) 09 final – 2013/0007 (COD)

(2013/C 198/11)

Föredragande utan studiegrupp: **Gabriel Sarró IPARRAGUIRRE**

Den 5 februari 2013 beslutade Europaparlamentet och rådet att i enlighet med artiklarna 43.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs"

COM(2013) 09 final – 2013/0007 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, gav föredragande Gabriel Sarró Iparraguirre i uppgift att utarbeta yttrandet, som antogs av facksektionen den 25 mars 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 177 röster för och 10 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att det krävs en ändring av förordning (EG) nr 1224/2009 för att anpassa den till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

1.2 Enligt kommitténs mening finns det ett antal väsentliga aspekter som bör behandlas genom genomförandeakter i stället för delegerade akter, och dessa aspekter redovisas i föreliggande yttrande.

2. Bakgrund

2.1 I förordning (EG) nr 1224/2009 fastställs ett kontrollsystem på EU-nivå med syftet att säkerställa att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser efterlevs.

2.2 Denna förordning ger kommissionen befogenhet att tillämpa vissa av bestämmelserna i densamma.

2.3 I EUF-fördraget görs en åtskillnad mellan befogenheter som delegeras till kommissionen så att den kan anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt (delegerade akter, artikel 290.1) och befogenheter som tilldelas så att kommissionen kan anta enhetliga villkor för genomförandet av unionens rättsligt bindande akter (genomförandeakter, artikel 291.2).

2.4 Eftersom det följaktligen är nödvändigt att anpassa förordning (EG) nr 1224/2009 till EUF-fördragets nya bestämmelser i fråga om beslutsfattande har kommissionen lagt fram ett förslag till ändrad förordning, och det är detta förslag som analyseras i föreliggande yttrande. I förslaget omklassificeras kommissionens befogenheter till delegerade befogenheter eller genomförandebefogenheter.

3. Analys av förslaget

3.1 I förslaget identifierar man de befogenheter som tilldelats kommissionen i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och klassificerar dem som delegerade befogenheter eller genomförandebefogenheter.

3.2 Dessutom anpassas vissa bestämmelser till de förfaranden för beslutsfattande som fastställs i EUF-fördraget.

3.3 Sammantaget innebär detta att man i förslaget ändrar 66 artiklar i förordning (EG) nr 1224/2009.

3.4 Följaktligen är analysen av förslaget mycket komplex, eftersom ändringarna av dessa 66 artiklar totalt inbegriper runt tvåhundra ändringar av förordning (EG) nr 1224/2009 som innebär att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter.

3.5 Befogenheten att anta delegerade akter ges på obestämd tid och kan när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning, eller vid en senare tidpunkt som anges däri, och det påverkar inte sådana delegerade akter som redan har trätt i kraft.

3.6 Delegerade akter ska endast träda i kraft om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot dem inom en period av två månader från den dag då akterna anmäldes till Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

3.7 Vid dessa förfaranden ska kommissionen biträdas av den kommitté för fiske och vattenbruk som inrättats genom artikel 30 i förordning (EG) nr 2371/2002.

3.8 EESK har i sina yttranden uttryckt sitt stöd för att kommissionen tilldelas befogenheter att anta delegerade kontrollakter för att säkerställa att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser efterlevs.

3.9 När det gäller det aktuella förslaget anser kommittén emellertid att medlemsstaterna på förhand bör ge sitt samtycke till de föreslagna ändringarnas innehåll och omfattning, med hänsyn till det stora antalet ändringar av förordning (EG) nr 1224/2009.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Den generella tanken i EUF-fördraget är att genomförandeakter ska användas när det gäller väsentliga lagstiftningsaspekter, medan delegerade akter ska användas när det gäller icke väsentliga lagstiftningsaspekter.

4.2 Efter sin analys av förslaget anser EESK att genomförandeakter åtminstone bör användas i stället för delegerade akter

när det gäller åtgärder på följande områden, eftersom de är särskilt viktiga:

- Förhandsanmälan och omlastning.
- Beslut om ändringar i fråga om hur och hur ofta uppgifter om kvoter och fiskeansträngning ska skickas till kommissionen.
- Undantag för vissa flottor från kravet på att tillhandahålla avräkningsnotor.
- Antagande av bestämmelser om stuvningsplaner.
- Fastställande av fiskerier som kommer att omfattas av särskilda kontroll- och inspektionsprogram.

4.3 Avslutningsvis är kommittén förvånad över att kommissionens rätt att anta delegerade akter på ett område där den har getts befogenhet att göra detta när som helst kan återkallas utan att detta leder till en automatisk återkallelse av delegerade akter som redan har antagits på området i fråga.

Bryssel den 17 april 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering av händelser inom civil luftfart och om ändring av förordning (EU) nr 996/2010 och upphävande av direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordning (EG) nr 1321/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 1330/2007

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Föredragande: **Raymond HENCKS**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 24 januari 2013 respektive den 17 januari 2013 att i enlighet med artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering av händelser inom civil luftfart och om ändring av förordning (EU) nr 996/2010 och upphävande av direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordning (EG) nr 1321/2007 och kommissionens förordning (EG) nr 1330/2007"

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 april 2013.

Vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 195 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK gratulerar kommissionen till åtgärderna för att förebygga olyckor inom den civila luftfarten och stärka informationsflödet om händelser eller tillbud som utgör en fara för eller, om de inte åtgärdas, skulle utgöra en fara för passagerare, andra personer eller luftfartyg.

1.2 För att identifiera och förebygga riskerna för olyckor inom den civila luftfarten är det viktigt att alla yrkesverksamma inom sektorn förmås att rapportera alla händelser som kan utgöra en fara för säkerheten, i tillämpliga fall även misstag som man själv har begått eller bidragit till eller som arbetskamrater har gjort sig skyldiga till.

1.3 Ett sådant rapporteringssystem kan endast fungera effektivt

— om det enda syftet med rapporteringen av händelserna i fråga är att förebygga olyckor och tillbud, inte att fastställa skuld- eller ansvarsfrågor, och

— om det tillämpas inom ramen för en "rättvissekultur" som skyddar arbetstagarna i fråga mot åtgärder som deras arbetsgivare kan vidta mot dem och som skyddar dem mot varje form av efterräkningar eller åtal till följd av oavsiktliga misstag, utom i fall av avsiktlig grov oaktsamhet som helt tydligt har identifierats som sådan.

1.4 EESK anser att de åtgärder för att skydda uppgiftslämnarna som finns och de kompletterande åtgärder som planeras enligt förordningen i fråga kan förstärkas eller kompletteras ytterligare. EESK har därför valt att

— upprepa sitt förslag om att man bör skapa en europeisk stadga för en "rättvissekultur",

— föreslå att man uttryckligen preciserar att inte bara medlemsstaterna utan även organisationerna inom den civila luftfarten måste avstå från att inleda rättsliga förfaranden avseende oöverlagda eller oavsiktliga lagöverträdelser som kommer till deras kännedom enbart på grund av att de har rapporterats,

— begära att de interna regler som ska fastställas av sektorns organisationer och som beskriver hur principerna avseende rättvissekultur garanteras och genomförs ska godkännas av behörig offentlig myndighet innan de börjar tillämpas.

1.5 Eftersom det är av största vikt att det finns en rättvissekultur som på ett effektivt sätt skyddar uppgiftslämnarna, i syfte att förebygga varje olycksrisk, har EESK gett en extern sakkunnig i uppdrag att utarbeta en studie i frågan och kommer att förmedla slutsatserna till berörda parter.

1.6 EESK har vissa invändningar mot den nya åtgärd som innebär att uppgiftslämnarna hädanefter antingen kan lämna sin rapport till sin arbetsgivare eller till den behöriga offentliga myndigheten, medan detta hittills endast har kunnat göras till den offentliga myndigheten. Kommittén anser att uppgiftslämnare som lämnar rapporter direkt till arbetsgivaren, för neutralitetens skull och för att undvika att arbetsgivaren i ett senare skede blandar sig i uppgiftslämnarens redogörelse av det som skett, samtidigt också bör ha en skyldighet att skicka en kopia av rapporten till den behöriga offentliga myndigheten.

1.7 EESK beklagar att förordningen inte uttryckligen gör det möjligt för passagerare att rapportera tillbud, eftersom passagerarna ofta har en mer vaksam hållning till säkerhetsrisker i infrastruktur och tjänster och konstaterar brister som de yrkesverksamma inom sektorn av ren vana ser på med andra ögon. Detta gäller i samma utsträckning för personer med nedsatt rörlighet som har de bästa förutsättningarna för att bedöma riskfaktorer när det gäller deras särskilda situation. EESK föreslår därför att man skapar förfaranden för att integrera alla passagerare i informationsflödet om händelser som rapporteras.

1.8 EESK anser slutligen att de händelser eller brister som konstateras vid ombordstigning, framför allt vid de säkerhetskontroller som utförs på passagerarna, borde höras till de händelser som måste rapporteras.

2. Inledning

2.1 Sedan den gemensamma luftfartsmarknaden inrättades 1992 har säkerhetskraven för luftfartyg som är registrerade i en medlemsstat eller används av ett företag med säte i en medlemsstat blivit allt striktare. Detta har tillsammans med grundliga och oberoende undersökningar av olycksfallen lett till en kraftig och nästan oavbruten minskning av antalet luftfartsolyckor med dödlig utgång.

2.2 Erfarenheten visar att en olycka ofta föregås av en rad tillbud och brister som visar att det finns en säkerhetsrisk. Det visade sig snabbt att det blev allt svårare att öka luftfartssäkerheten genom att bara följa den reaktiva strategi som hade varit förhärskande fram till dess och som gick ut på att endast reagera och dra lärdomar av de olycksfall som inträffade.

2.3 Europeiska unionen kunde därför inte nöja sig med sin roll som lagstiftare utan såg sig tvingad att även ägna sig åt frågan om den systemiska behandlingen av riskerna med koppling till luftfartssäkerheten. Genom sitt direktiv 2003/42/EG om rapportering av händelser inom civil luftfart intog EU en kompletterande s.k. proaktiv strategi.

2.4 Rapporteringssystemet grundar sig på ett förtroendeförhållande mellan dem som lämnar uppgifter om dessa tillbud eller brister och det organ som har till uppgift att samla in och bedöma dem.

2.5 Sedan 2007 har EU ett europeiskt centralt upplag för all information om händelser inom den civila luftfarten som har samlats in av medlemsstaterna. I nuläget finns det nästan 600 000 händelser upptagna i detta upplag.

2.6 Med tanke på uppgifternas känsliga natur är de uppgifter som samlas in konfidentiella och de får endast användas för deltagarnas och användarnas verksamhet. I en strävan att förebygga rädsla och omotiverade reaktioner måste informationen till allmänheten ges i form av en sammanställning. Oftast sker detta bara i form av en årsrapport om den allmänna säkerhetsnivån inom luftfarten.

2.7 Utöver systemet för obligatorisk rapportering får medlemsstaterna införa ett system för frivillig rapportering för att samla in och analysera de svagheter som konstateras i den civila luftfarten och som inte faller inom systemet för obligatorisk rapportering.

2.8 Rapporteringsskyldigheten omfattar hela lufttransportkedjan, inklusive luftfartsoperatörer, certifierade flygplatsoperatörer och leverantörer av marktjänster.

2.9 Personalen inom olika delar av den civila luftfarten som uppmärksammar händelser som kan vara av intresse för att förebygga olyckor har en skyldighet att rapportera dem.

2.10 I rapporterna måste alla personuppgifter om uppgiftslämnaren och de tekniska aspekter som skulle kunna göra det möjligt att identifiera uppgiftslämnaren tas bort. Medlemsstaterna måste se till att de arbetstagare som rapporterar tillbud inte blir föremål för några efterräkningar från arbetsgivarens sida. Inga administrativa, disciplinära eller yrkesmässiga påföljder får åläggas en person som har rapporterat om en sådan händelse, utom vid grov oaktsamhet eller medvetna överträdelser.

3. Den nya förordningens innehåll

3.1 Enligt kommissionen finns det fortfarande vissa luckor vid överföringen av rapporter om händelser inom EU och användningen av det europeiska centrala upplaget. Dessa begränsar systemets användbarhet och äventyrar på allvar möjligheterna att utnyttja tidigare erfarenheter för att förhindra olyckor. För att avhjälpa denna situation föreslår kommissionen följande åtgärder:

3.1.1 Bättre insamling av information om händelser

Genom förslaget skapas förutsättningar för att säkerställa att alla händelser som äventyrar eller skulle kunna äventyra luftfartssäkerheten rapporteras. Parallellt med det obligatoriska rapporteringssystemet föreskrivs också system för frivillig rapportering.

Förslaget innehåller också bestämmelser för att uppmuntra de yrkesverksamma inom luftfarten att rapportera information genom att de skyddas mot bestraffning, utom i fall av grov oaktsamhet.

3.1.2 Tydligare informationsflöden

Vid sidan av den offentliga myndigheten måste också varje organisation som är verksam på luftfartsområdet införa ett rapporteringssystem.

3.1.3 Förbättring av uppgifternas kvalitet och fullständighet

Rapporter om händelser ska innehålla minimiinformation med en definition av obligatoriska datafält. Händelserna ska klassificeras efter risk enligt det gemensamma europeiska riskklassificeringssystem som ska utformas. Dessutom ska förfaranden för kontroll av datakvalitet införas.

3.1.4 Bättre utbyte av information

Medlemsstaternas och Easas tillgång till det europeiska centrala upplaget utvidgas till att omfatta all information i databasen. Alla rapporter bör vara förenliga med Ecairs-programvaran.

3.1.5 Bättre skydd mot olämplig användning av säkerhetsinformation

Utöver skyldigheten att garantera konfidentialiteten för insamlade data, får dessa data endast göras tillgängliga och användas för att upprätthålla eller förbättra flygsäkerheten. Avtal bör ingås med de rättsliga myndigheterna för att minska de negativa effekter som användningen av dessa data i rättsligt syfte kan få.

3.1.6 Bättre skydd av uppgiftslämnare för att säkerställa fortsatt tillgång till information (rättvisekultur)

Bestämmelserna om skydd av den som rapporterar en händelse skärps och skyldigheten att anonymisera rapporter och att begränsa åtkomsten till identifierbara data till endast vissa personer bekräftas. Den regel som föreskriver att personal inte ska bli föremål för efterräkningar från sin arbetsgivares sida, utom i fall av grov oaktsamhet (enligt definitionen i artikel 2.4 i förslaget till förordning), på grundval av den information som har rapporterats skärps ytterligare. Organisationer som är aktiva inom den civila luftfarten uppmanas att anta riktlinjer för hur arbetstagarnas skydd ska säkerställas. Varje medlemsstat ska dessutom utse en ansvarig för genomförandet av bestämmelserna rörande skydd av informationskällan, till vilken uppgiftslämnare kan rapportera överträdelse av bestämmelserna om skydd. När det är lämpligt ska den ansvariga för sin medlemsstat lägga fram förslag om antagandet av påföljder gentemot arbetsgivare som har brutit mot dessa regler.

3.1.7 Införande av krav på informationsanalys och vidtagande av uppföljande åtgärder på nationell nivå

Genom förslaget införlivas i EU-lagstiftningen de bestämmelser som har överenskommit på internationell nivå om analys och uppföljning av insamlad händelseinformation.

3.1.8 Förstärkt analys på EU-nivå

Principen om att informationen i det europeiska centrala uppdraget ska analyseras av Easa och medlemsstaterna förstärks och det pågående samarbetet formaliseras inom ett nätverk av flygsäkerhetsanalytiker som leds av Easa.

3.1.9 Förbättrad öppenhet gentemot allmänheten

Med respekt för den nödvändiga konfidentialiteten offentliggöra medlemsstaterna en årlig rapport som i samlad form innehåller information om åtgärder som vidtagits för att förbättra flygsäkerheten.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK välkomnar kommissionens åtgärder för att förebygga olyckor inom den civila luftfarten och stärka informationsflödet om händelser som utgör en fara för eller, om de inte åtgärdas, skulle utgöra en fara för passagerare, andra personer eller ett luftfartyg.

4.2 Kommittén välkomnar också förenklingen av lagstiftningen, eftersom den innebär att ett tidigare direktiv och två förordningar görs om till en enda text.

4.3 Eftersom medlemsstaterna regelbundet överskrider tidsgränsen för införlivande av direktiv – vilket också var fallet i fråga om direktiv 2003/42/EG, som behandlar den aktuella frågan – och eftersom en så snabb kartläggning som möjligt av eventuella säkerhetsproblem kan bidra till att katastrofer undviks och människoliv räddas, håller kommittén med kommissionen om att en rättsakt som är direkt tillämplig, i detta fall en förordning, är det lämpligaste rättsliga instrumentet för att uppnå de mål som fastställts.

4.4 Kommittén stöder överlag den aktuella förordningen, men ställer sig tveksam till ett flertal punkter:

4.5 I fortsättningen kan uppgiftslämnaren rapportera aningen till sin arbetsgivare eller till den berörda offentliga myndigheten, medan det hittills endast har varit möjligt att rapporterna till den offentliga myndigheten. I de fall rapporterna lämnas direkt till arbetsgivaren ska denna vidarebefordra dem till den berörda offentliga myndigheten. Enligt artikel 7.3 i förslaget till förordning ska emellertid organisationer inom sektorn inrätta förfaranden för kontroll av datakvalitet i synnerhet för att säkerställa överensstämmelse mellan de olika data som finns i en händelserapport och den information om en händelse som först inrapporterats av uppgiftslämnaren.

Kommittén drar av detta slutsatsen att de uppgifter om händelser som uppgiftslämnaren ursprungligen har lämnat inte nödvändigtvis är desamma som de som vidarebefordras till den offentliga myndigheten. Kommittén kan inte godkänna detta.

Kommittén uttrycker reservationer beträffande rapporter som lämnas direkt till arbetsgivaren. För neutralitetens skull och för att undvika att arbetsgivaren i ett senare skede blandar sig i uppgiftslämnarens redogörelse av det som skett, bör uppgiftslämnaren samtidigt skicka en kopia av rapporten till den berörda offentliga myndigheten.

4.6 Kommittén konstaterar att tillbud som inträffar före ombordstigning inte ingår i förteckningen över tillbud som omfattas av obligatorisk rapportering (bilaga I till förordningen). Detta innebär att brister i säkerhetskontrollen före ombordstigning på sin höjd behöver uppges inom ramen för frivilliga rapporter. Brister av denna typ kan dock få förödande konsekvenser, varför EESK anser att de bör räknas till de tillbud som omfattas av obligatorisk rapportering.

4.7 Rapporter om tillbud från passagerare nämns inte heller uttryckligen i förslaget till förordning, även om dessa inte utesluts eftersom det anges att systemen för frivillig rapportering bör möjliggöra insamling av information från andra personer än yrkesverksamma inom sektorn, som omfattas av obligatorisk rapportering.

Passagerarna är ofta mer uppmärksamma på säkerhetsrisker i infrastruktur och tjänster och upptäcker brister som yrkesverksamma inom sektorn av ren rutin eller yrkesblindhet ser på ett annat sätt. EESK föreslår därför att man skapar förfaranden för att integrera passagerarna i informationsflödet för händelser

som ska rapporteras. Detta gäller även personer med begränsad rörlighet, som i punkt 4.3 i bilaga I till förordningen likställs med bagage och gods när det gäller hantering, trots att riskfaktorerna ser helt annorlunda ut.

5. Rättvisekultur

5.1 För att identifiera och förebygga risker för olyckor inom den civila luftfarten är det nödvändigt att alla yrkesverksamma inom sektorn meddelar alla händelser som kan utgöra en säkerhetsrisk.

5.2 De berörda bör, när så är lämpligt, rapportera om fel som de själva har begått, som de har bidragit till eller som orsakats av arbetskamrater.

5.3 Det är uppenbart att ett sådant rapporteringssystem endast kan vara effektivt om det tillämpas inom ramen för en "rättvisekultur" som skyddar de berörda arbetstagarna mot åtgärder som deras arbetsgivare kan vidta mot dem samt mot varje form av efterräkningar eller åtal till följd av oavsiktliga misstag, utom i fall av avsiktlig grov oaktsamhet som helt tydligt har identifierats som sådan.

5.4 EESK välkomnar därför att det enda syftet med rapportering av händelser är att förebygga framtida olyckor och tillbud, inte att fastställa skuld- eller ansvarsfrågor, samt att förslaget till förordning bekräftar och kompletterar skyddsåtgärder rörande uppgiftslämnaren, vilka dock skulle kunna förstärkas ytterligare.

5.5 Redan i sitt yttrande om förordningen om utredning och förebyggande av olyckor inom civil luftfart ⁽¹⁾ underströk EESK att det är nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder på EU-nivå för att säkerställa att alla medlemsstater ändrar sina nationella straffsystem i syfte att utveckla en rättvisekultur. Kommittén betonade också vikten av att utarbeta en "EU-stadga för en rättvisekultur" för att undvika sanktioner mot oavsiktliga misstag.

5.6 EESK beklagar att detta förslag inte har beaktats i förslaget till förordning, där man visserligen föreslår ett samarbete

mellan de myndigheter som ansvarar för säkerheten och de rättsliga myndigheterna i form av förhandsavtal (artikel 15.4: "Dessa förhandsavtal ska sträva efter att säkerställa den rätta balansen mellan behovet av korrekt rättskipning å ena sidan och nödvändig kontinuerlig tillgång till säkerhetsinformation å andra sidan."), vilket utgör ett steg i rätt riktning, men dessa avtal gäller endast "lämplig" konfidentialitet beträffande information och skyddar inte uppgiftslämnaren mot rättsliga åtgärder.

5.7 När det gäller skydd av uppgiftslämnaren bör bestämmelsen om att "medlemsstaterna ska avstå från att inleda rättsliga förfaranden avseende oöverlagda eller oavsiktliga lagöverträdelse som kommer till deras kännedom enbart på grund av att de har rapporterats", även tillämpas på uppdragslämnarens arbetsgivare. Artikel 16.3 i förslaget till förordning bör kompletteras i enlighet med detta.

5.8 I fråga om bestämmelsen om att alla organisationer inom sektorn ska anta interna regler som anger hur principerna om en rättvisekultur garanteras och tillämpas, föreslår EESK att dessa regler dessförinnan ska godkännas av det organ som i varje medlemsstat ansvarar för tillämpningen av EU-bestämmelserna om skydd av informationskällan.

5.9 Även om förordningen är bindande till alla delar och direkt tillämplig i alla medlemsstater den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning, bör vissa delar av förordningen – bland annat de interna regler som beskriver hur principerna om rättvisekultur tillämpas av organisationerna och de regler som ska gälla vid överträdelse av förordningen – ännu fastställas eller eventuellt införlivas i den nationella lagstiftningen. EESK skulle hellre se att man i förordningen anger en tidsgräns då dessa delar ska börja tillämpas.

5.10 Eftersom det är av största vikt att det finns en rättvisekultur som på ett effektivt sätt skyddar de berörda, i syfte att förebygga varje olycksrisk, har EESK gett en extern sakkunnig i uppdrag att utarbeta en studie i frågan och kommer att förmedla slutsatserna till berörda parter.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ EUT C 21, 21.1.2011, s. 62–65.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 92/58/EEG, 92/85/EEG, 94/33/EG, 98/24/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/37/EG, för att anpassa dem till förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar

COM(2013)102 final – 2013/0062 COD

(2013/C 198/13)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 12 mars respektive den 15 mars 2013 att i enlighet med artikel 153.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 92/58/EEG, 92/85/EEG, 94/33/EG, 98/24/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/37/EG, för att anpassa dem till förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar"

COM(2013)102 final – 2013/0062 COD).

Eftersom EESK redan har uttalat sig om det aktuella förslagets innehåll i sitt yttrande CESE 493/2008 av den 12 mars 2008 (*), beslutade kommittén vid sin 489:e plenarsession den 17–18 april 2013 (sammanträdet den 17 april) med 178 röster för, 3 röster emot och 10 nedlagda röster att inte utarbeta något nytt yttrande i frågan, utan i stället hänvisa till sin ståndpunkt i ovannämnda dokument.

Bryssel den 17 april 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

(*) EESK:s yttrande om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar och om ändring av direktiv 67/548/EEG och förordning (EG) nr 1907/2006, COM(2007) 355 final – 2007/0121 COD (EUT C 204, 9.8.2008, s. 47–56).

2013/C 198/13

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 92/58/EEG, 92/85/EEG, 94/33/EG, 98/24/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/37/EG, för att anpassa dem till förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar – COM(2013)102 <i>final</i> – 2013/0062 COD	77
---	----



Via EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) har du kostnadsfritt direkt tillgång till Europeiska unionens lagstiftning. På webbplatsen kan du söka i *Europeiska unionens officiella tidning* samt i fördrag, lagstiftning, rättspraxis och förberedande rättsakter.

Mer information om Europeiska unionen finns på <http://europa.eu>



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV