



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

60. årgang

31. august 2017

Indhold

I Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser

UDTALELSER

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

EØSU's 526. plenarforsamling den 31. maj og 1. juni 2017

2017/C 288/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om kunstig intelligens — følgevirkningerne af kunstig intelligens for det (digitale) indre marked, produktionen, forbruget, beskæftigelsen og samfundet (initiativudtalelse)	1
2017/C 288/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en mulig omlægning af den fælles landbrugspolitik (sonderende udtalelse)	10

III Forberedende retsakter

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU's 526. plenarforsamling den 31. maj og 1. juni 2017

2017/C 288/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Europas kommende ledere: opstarts- og opskaleringsinitiativet (COM(2016) 733 final)	20
2017/C 288/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilpasning af en række retsakter, der indeholder bestemmelser om brug af forskriftsproceduren med kontrol, til artikel 290 og 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD))	29

2017/C 288/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om a) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om håndhævelse af direktiv 2006/123/EF om tjenesteydelser i det indre marked, om en meddelelsesprocedure for tilladelsesordninger og krav vedrørende tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 2006/123/EF og forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (COM(2016) 821 <i>final</i> — 2016/0398 (COD)), b) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv (COM(2016) 822 <i>final</i> — 2016/0404 (COD)), c) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om de retlige og operationelle rammer for det europæiske e-tjenesteydelseskort indført ved forordning ... [ESC Regulation] (COM(2016) 823 <i>final</i> — 2016/0402 (COD)), d) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af et europæisk e-tjenesteydelseskort og dertil knyttede administrative faciliteter (COM(2016) 824 <i>final</i> — 2016/0403 (COD))	43
2017/C 288/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en midlertidig anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ved levering af varer og tjenesteydelser over en bestemt værdi (COM(2016) 811 <i>final</i> — 2016/0406 (CNS))	52
2017/C 288/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2004/37/EF om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer og mutagener (COM(2017) 11 <i>final</i> — 2017/0004 (COD))	56
2017/C 288/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om europæisk handlingsplan for forsvarsområdet (COM(2016) 950 <i>final</i>)	62
2017/C 288/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en flerårig plan for små pelagiske bestande i Adriaterhavet og fiskeriet, der udnytter disse bestande (COM(2017) 97 <i>final</i> — 2017/0043 (COD))	68
2017/C 288/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af direktiv 2003/87/EF for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021 (COM(2017) 54 <i>final</i> — 2017/0017 (COD))	75
2017/C 288/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank — Hurtigere innovation inden for ren energi (COM(2016) 763 <i>final</i>) . .	81
2017/C 288/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En europæisk strategi for samarbejdende intelligente transportsystemer — en milepæl hen imod samarbejdende, opkoblet og automatiseret mobilitet (COM(2016) 766 <i>final</i>)	85
2017/C 288/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det indre marked for elektricitet (omarbejdning) (COM(2016) 861 <i>final</i> — 2016/0379 (COD)), Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om risikoberedskab i elsektoren og om ophævelse af direktiv 2005/89/EF (COM(2016) 862 <i>final</i> — 2016/0377 (COD)), Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (omarbejdning) (COM(2016) 863 <i>final</i> — 2016/0378 (COD)), Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles regler for det indre marked for elektricitet (omarbejdning) (COM(2016) 864 <i>final</i> — 2016/0380 (COD))	91
2017/C 288/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank — Den anden rapport om status over energiunionen (COM(2017) 53 <i>final</i>), Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Statusrapport om vedvarende energi (COM(2017) 57 <i>final</i>)	100

2017/C 288/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (COM(2017) 8 <i>final</i> — 2017/0002 (COD))	107
2017/C 288/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/59/EF om grundlæggende kvalifikationskrav og efteruddannelseskrav for førere af visse køretøjer, der benyttes til godstransport eller personbefordring ad vej, og direktiv 2006/126/EF om kørekort (COM(2017) 47 <i>final</i> — 2017/0015 (COD))	115
2017/C 288/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fælles meddelelse fra Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik til Europa-Parlamentet og Rådet: En EU-strategi for internationale kulturelle forbindelser (JOIN(2016) 29 <i>final</i>)	120
2017/C 288/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af de forvaltnings-, bevarelses- og kontrolforanstaltninger, der skal anvendes i konventionsområdet for Den Regionale Fiskeriforvaltningsorganisation for det Sydlige Stillehav (SPRFMO) (COM(2017) 128 <i>final</i> — 2017/0056 (COD))	129
2017/C 288/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse i henhold til forordning (EU) nr. 1306/2013 af tilpasningssatsen for direkte betalinger for kalenderåret 2017 (COM(2017) 150 <i>final</i> — 2017/0068 (COD))	130

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 526. PLENARFORSAMLING DEN 31. MAJ OG 1. JUNI 2017

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om kunstig intelligens — følgevirkningerne af kunstig intelligens for det (digitale) indre marked, produktionen, forbruget, beskæftigelsen og samfundet

(initiativudtalelse)

(2017/C 288/01)

Ordfører: **Catelijne MULLER**

Plenarforsamlingens beslutning	22/09/2016
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	04/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	159/3/14
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Kunstig intelligens (AI) er inde i en rivende udvikling, og der bliver stadig flere anvendelsesmuligheder for kunstig intelligens i samfundet. Markedet for kunstig intelligens har en størrelse på ca. 664 mio. USD og forventes at vokse til 38,8 mia. USD i 2025. Da kunstig intelligens kan have såvel positive som negative konsekvenser for samfundet, har EØSU sat sig for at følge udviklingen inden for kunstig intelligens nøje, ikke alene ud fra et teknisk, men i særdeleshed også ud fra et etisk, sikkerheds- og samfundsmæssigt synspunkt.

1.2. Som repræsentant for det europæiske civilsamfund vil EØSU i den kommende tid være med til at præge, fokusere og fremme **samfundsdebatten om** kunstig intelligens og inddrage alle berørte aktører heri, dvs. politiske beslutningstagere, industrien, arbejdsmarkedets parter, forbrugere, NGO'er, uddannelses- og sundhedsinstitutioner, eksperter og akademikere fra forskellige felter (herunder kunstig intelligens, sikkerhed, etik, økonomi, arbejdsvidenskaber, retsvidenskaber, adfærdsvidenskaber, psykologi og filosofi).

1.3. Diskussionen af superintelligens er uden tvivl vigtig, men den er i øjeblikket dominerende og overskygger debatten om konsekvenserne af den nuværende anvendelse af kunstig intelligens. Formålet med denne proces er derfor bl.a. at øge vores viden om kunstig intelligens og dermed bidrage til en veloplyst og afbalanceret debat uden dommedagsscenarier eller ekstrem relativisme. EØSU vil i den forbindelse bestræbe sig på at fremme udviklingen af kunstig intelligens til gavn for menneskeheden. Ikke desto mindre vil det også være en vigtig opgave og målsætning i forbindelse med denne proces at identificere, udpege og overvåge banebrydende udviklingstendenser i og omkring udviklingen af kunstig intelligens med henblik på at kunne træffe foranstaltninger til at håndtere disse i tide og på en passende måde. Dette vil føre til større samfundsmæssigt engagement, tillid og opbakning til yderligere bæredygtig udvikling og anvendelse af kunstig intelligens.

1.4. Konsekvenserne af kunstig intelligens går på tværs af grænser, og derfor er det også nødvendigt at fastlægge overnationale politiske rammer. EØSU anbefaler, at **EU påtager sig en førerrolle på globalt niveau**, når det gælder fastlæggelse af globale, entydige politiske rammer for kunstig intelligens, som er i tråd med europæiske værdier og grundlæggende rettigheder. EØSU kan og vil yde et bidrag til dette.

1.5. EØSU peger på **11 områder**, hvor kunstig intelligens i øjeblikket indebærer en række samfundsmæssige udfordringer, nemlig etik, sikkerhed, privatlivets fred, åbenhed og ansvarlighed, beskæftigelse, uddannelse og færdigheder, (u)lighed og inklusion, lovgivning, ledelse og demokrati, krigsførelse samt superintelligens. EØSU fremsætter følgende anbefalinger:

1.6. EØSU slår til lyd for en strategi for kunstig intelligens, hvor **mennesket bevarer kontrollen** (human-in-command), hvor forudsætningen er ansvarlig, sikker og nyttig udvikling af kunstig intelligens, og hvor maskiner forbliver maskiner, og mennesket til alle tider bevarer kontrollen over disse maskiner.

1.7. EØSU slår til lyd for et **etisk regelsæt** for udvikling, indførelse og anvendelse af kunstig intelligens, således at AI-systemer gennem hele den operationelle proces lever op til principperne for menneskelig værdighed, integritet, frihed, privatlivets fred og kulturel og kønsdiversitet og til de grundlæggende menneskerettigheder.

1.8. EØSU slår til lyd for udvikling af et **normeringssystem** til verificering, validering og kontrol af AI-systemer på grundlag af en bred vifte af standarder inden for sikkerhed, åbenhed, forståelighed, ansvarlighed og etiske værdier.

1.9. EØSU slår til lyd for en **europæisk infrastruktur for kunstig intelligens** bestående af open source-læringsmiljøer, som respekterer privatlivets fred, testmiljøer, som afspejler den virkelige verden, og datasæt af høj kvalitet til udvikling og træning af AI-systemer. EØSU henviser til den (konkurrence)fordel, som EU kan opnå på det globale marked gennem udvikling og markedsføring af »forsvarlige europæiske AI-systemer«, som har europæisk AI-certificering og -mærkning.

1.10. EU, de nationale myndigheder og arbejdsmarkedets parter bør i fællesskab kortlægge, hvilke **arbejdsmarkedssektorer**, der vil blive påvirket af kunstig intelligens og i hvilket omfang og med hvilket tidsperspektiv. De bør også søge løsninger med henblik på at håndtere følgerne for beskæftigelsen, arbejdets indhold, de sociale ordninger og (u)ligheden. Derudover bør der investeres i arbejdsmarkedssektorer, som den kunstige intelligens kun har ringe eller ingen indflydelse på.

1.11. EØSU henstiller til disse aktører om at samarbejde om **supplerende AI-systemer og fælles skabelse** af sådanne på arbejdspladsen i form af f.eks. teams bestående af både mennesker og maskiner, hvor den kunstige intelligens supplerer og forbedrer den menneskelige præstation. De berørte parter bør også investere i **formel og uformel læring, undervisning og uddannelse** for alle, så de kan arbejde med kunstig intelligens, men også med henblik på at udvikle færdigheder, som hverken vil blive eller vil kunne blive overtaget af kunstig intelligens.

1.12. Allerede nu er der behov for en **konkret vurdering af EU's lovgivning** inden for de seks centrale indsatsområder, der er blevet udpeget af STOA (Kontoret for Videnskabeligt Fremsyn), og som bør revideres eller tilpasses, og EØSU bør inddrages i denne vurderingsproces. EØSU er imod indførelse af en form for juridisk personlighed for robotter eller kunstig intelligens. Dette ville udhule den forebyggende afhjælpende virkning af erstatningsretten. Der ville opstå risiko for moral hazard i forbindelse med såvel udviklingen som anvendelsen af kunstig intelligens, og der ville opstå mulighed for misbrug.

1.13. Udvikling af **anvendelsesmuligheder for kunstig intelligens, som er til gavn for samfundet**, og som øger inklusionen og forbedrer borgernes liv, bør fremmes og promoveres aktivt, både i offentligt og privat regi. Kommissionen bør i forbindelse med sine programmer finansiere forskning i, hvordan kunstig intelligens og EU-finansieret innovation inden for kunstig intelligens påvirker samfundet.

1.14. EØSU støtter opfordringen fra Human Rights Watch og andre organisationer til, at der indføres **forbud mod automatvåbensystemer**. EØSU bifalder de bebudede drøftelser heraf i FN, men mener, at også de forskellige anvendelsesmuligheder for kunstig intelligens i cyberkrigsførelse bør tages op i forbindelse med disse drøftelser.

2. Kunstig intelligens

2.1. Der findes ingen entydig, accepteret og udtømmende definition af kunstig intelligens. Kunstig intelligens er et paraplybegreb for et stort antal (under)områder såsom: kognitiv computing (algoritmer, der ræsonnerer og forstår på et højere (menneskeligt) niveau), maskinlæring (algoritmer, som lærer sig selv nye opgaver), augmented intelligence (samarbejde mellem menneske og maskine), robotteknologi baseret på kunstig intelligens (kunstig intelligens indbygget i robotter). Den centrale målsætning med forskningen i og udviklingen af kunstig intelligens er imidlertid automatisering af intelligent adfærd såsom at ræsonnere, indsamle oplysninger, planlægge, lære, kommunikere, manipulere, observere og til og med skabe, drømme og opfatte.

2.2. Kunstig intelligens kan groft sagt opdeles i henholdsvis *svag* og *stærk* kunstig intelligens (*narrow and general AI*). *Svag* kunstig intelligens er i stand til at udføre specifikke opgaver. *Stærk* kunstig intelligens er i stand til at udføre en hvilken som helst intellektuel opgave, som et menneske kan udføre.

2.3. På området for *svag* AI er der i den senere tid sket store fremskridt, navnlig gennem væksten i *computernes beregningskraft*, adgangen til store mængder data og udviklingen af *maskinlæring* (machine learning — ML). Maskinlæring omfatter algoritmer, som kan lære sig selv specifikke opgaver uden at være programmeret til det. Denne metode er baseret på bearbejdning af »træningsdata«. På grundlag af disse lærer algoritmen at genkende mønstre og opstille regler. *Dyb læring* (deep learning — DL), der er en form for maskinlæring, bruger strukturer (*neurale netværk*), som er løst baseret på den menneskelige hjerne, og som lærer ved hjælp af øvelse og feedback. Resultatet af disse udviklingstendenser er, at AI-systemer (ved hjælp af algoritmer) i dag kan være selvlærende, autonome og i stand til at tilpasse sig.

2.4. Det vigtigste fokus for forskning i og udvikling af kunstig intelligens har allerede i et stykke tid ligget på evnen til at ræsonnere, på vidensopbygning, planlægning, kommunikation og opfattelse (visuel, auditiv og sensorisk). Dette har ført til en række anvendelsesmuligheder for kunstig intelligens: virtuelle assistenter, selvkørende biler, automatisk nyhedsindsamling, talegenkendelse, oversættelsesprogrammer, *tekst til tale*-programmer, automatiseret finansiel handel, elektronisk indsamling af beviser (*e-discovery*) til brug i retten osv.

2.5. EØSU påpeger, at mængden af anvendelsesmuligheder for og investeringer i kunstig intelligens er steget eksponentielt i den seneste tid. Markedet for kunstig intelligens har i øjeblikket en størrelse på ca. 664 mio. USD og forventes at vokse til 38,8 mia. USD i 2025.

3. Muligheder og trusler i forbindelse med kunstig intelligens

3.1. Der er næppe nogen tvivl om, at kunstig intelligens kan indebære store samfundsmæssige fordele. Tænk på anvendelsesmulighederne i forbindelse med bæredygtigt landbrug, sikker trafik, et sikkert finansielt system, mere miljøvenlige produktionsprocesser, bedre lægevidenskab, sikrere arbejdsmiljø, mere skræddersyet undervisning, bedre retspraksis og et sikrere samfund. Muligvis kan kunstig intelligens endda bidrage til udryddelse af sygdom og fattigdom. Kunstig intelligens kan også yde et vigtigt bidrag til vækst i industrien og til at forbedre EU's konkurrenceevne.

3.2. Ligesom det er tilfældet med enhver anden banebrydende teknologi, fører kunstig intelligens imidlertid også risici og komplekse politiske udfordringer med sig på områder som sikkerhed og kontrol, socialøkonomiske aspekter, etik og privatlivets fred, pålidelighed osv.

3.3. Vi befinder os ved en korsvej, når det gælder om at fastlægge (ramme)betingelserne for den nuværende og kommende udvikling og anvendelse af kunstig intelligens. De nævnte fordele ved kunstig intelligens kan kun opnås på langt sigt, hvis man også tager ordentlig hånd om udfordringerne i forbindelse hermed. I den forbindelse skal der træffes en række politiske valg.

a) Etik

3.4. Udviklingen af kunstig intelligens rejser en lang række etiske spørgsmål. Hvilken indflydelse har autonom (selvlærende) kunstig intelligens på vores personlige integritet, autonomi, værdighed, selvstændighed, lighed, sikkerhed og valgfrihed? Hvordan sikrer vi, at vores grundlæggende normer, værdier og menneskerettigheder respekteres og garanteres?

3.5. Dertil kommer, at udviklingen af kunstig intelligens i øjeblikket finder sted inden for homogene omgivelser, primært befolket med unge, hvide mænd, hvorved kultur- og kønsforskelle (om end ubevidst) indlejres i den kunstige intelligens, bl. a. fordi AI-systemer lærer ved hjælp af træningsdata. Disse data bør være korrekte og derudover af god kvalitet, varierede, tilstrækkeligt dybtgående og objektive. Der er en generel tendens til at tro, at data pr. definition er objektive, men dette er en misforståelse. Data er nemme at manipulere, de kan være misvisende, afspejle kulturelle, kønsmæssige og andre fordomme og præferencer og være fejlbehæftede.

3.6. De AI-systemer, som udvikles i øjeblikket, har ingen indbyggede etiske værdier. Vi mennesker er nødt til at forsyne AI-systemerne og de omgivelser, hvor de skal anvendes, med sådanne værdier. Udvikling, indførelse og anvendelse af AI-systemer (såvel i offentligt som i kommercielt øjemed) bør ske i tråd med vores grundlæggende normer, værdier, friheder og menneskerettigheder. Derfor opfordrer EØSU til udvikling og fastlæggelse af et fælles globalt etisk regelsæt for udvikling, indførelse og anvendelse af kunstig intelligens.

b) **Sikkerhed**

3.7. Det er uomtvisteligt, at anvendelse af kunstig intelligens i den fysiske verden rejser en række spørgsmål af sikkerhedsmæssig karakter. Der kan skelnes mellem intern og ekstern sikkerhed.

— *Intern sikkerhed*: Er AI-systemet tilstrækkeligt robust til, at det kan (blive ved med at) fungere? Er algoritmen hensigtsmæssigt programmeret? Kan systemet finde på at bryde sammen, og er det modstandsdygtigt over for *hacking*? Er det effektivt? Er det pålideligt?

— *Ekstern sikkerhed*: Er AI-systemet sikkert at bruge i samfundet? Agerer det på en sikker måde, ikke alene under normale omstændigheder, men også i ukendte, kritiske eller uforudsigelige situationer? Hvilken indflydelse har systemets indlæringssevne på dets sikkerhed, ikke mindst når det lærer videre efter ibrugtagning?

3.8. EØSU mener, at AI-systemer kun bør tages i brug, hvis de lever op til særlige krav om intern og ekstern sikkerhed. Disse krav bør fastsættes i fællesskab af politiske beslutningstagere, AI- og sikkerhedsspecialister, virksomheder og samfundsorganisationer.

c) **Åbenhed, forståelighed, kontrollerbarhed, ansvarlighed**

3.9. Accept, bæredygtig udvikling og anvendelse af AI hænger sammen med muligheden for at forstå, kontrollere og forklare AI-systemers virkemåde, handlinger og beslutninger, ikke mindst i retrospektiv.

3.10. AI-systemers handlinger og beslutninger (via intelligente algoritmer) griber i stigende grad ind i menneskers liv. Eksempler herpå er anvendelsen af kunstig intelligens i forbindelse med efterretningsbaseret politivirksomhed, ved vurdering af ansøgninger om realkreditlån, og når det gælder godkendelsesproceduren i forbindelse med forsikringer. Det er i den forbindelse afgørende, at et AI-systems beslutningsproces er forståelig, kontrollerbar og ansvarlig.

3.11. På nuværende tidspunkt er mange AI-systemer stadig meget svære for brugerne at gennemskue. Det gælder også i stigende omfang for dem, der udvikler systemerne. Frem for alt *neurale netværk* er ofte en form for *sorte bokse*, hvor der finder (beslutnings)processer sted, som ikke længere er mulige at gennemskue, og som der ikke findes nogen forklaringsmekanismer for.

3.12. EØSU slår til lyd for åbne, forståelige og kontrollerbare AI-systemer, hvis måde at fungere på også kan forklares i retrospektiv. Derudover bør det afgøres, hvilke beslutningsprocesser der kan overlades til AI-systemer, og hvilke ikke, samt hvornår menneskelig intervention er ønskelig eller påkrævet.

d) **Privatlivets fred**

3.13. Privatlivets fred er en kilde til bekymring i forbindelse med AI-systemerne. Allerede nu er der mange (forbruger) produkter med indbygget kunstig intelligens: husholdningsapparater, legetøj, biler, sundheds-trackere, smartphones. Alle disse produkter udveksler (ofte personlige) data med producenterne cloudplatforme. I dag, hvor handelen med data er i stærk vækst — hvilket betyder, at de data, der genereres, ikke bliver hos producenterne, men sælges videre til tredjeparter — er der anledning til bekymring for, hvorvidt privatlivets fred nu også er ordentligt sikret.

3.14. Kunstig intelligens er derudover i stand til ved hjælp af analyse af et stort antal (ofte) personlige data at påvirke folks valg på en lang række områder (fra beslutninger om køb til valg og folkeafstemninger). Børn udgør en særlig sårbar gruppe. EØSU er bekymret over anvendelse af kunstig intelligens, som eksplicit er rettet mod at påvirke børns ønsker og adfærd.

3.15. Det bør forhindres, at anvendelse af kunstig intelligens på personlige data begrænser menneskers faktiske eller oplevede frihed. EU's generelle forordning om databeskyttelse omfatter i vid udstrækning beskyttelse af privatlivets fred, når det gælder digitalt transmitterede personoplysninger. I lyset af udviklingen af kunstig intelligens bør det overvåges nøje, om borgernes ret til informeret samtykke og valgfrihed ved afgivelse af data, men også adgangen til samt retten til at ændre og kontrollere de afgivne data er tilstrækkelig sikret i praksis.

e) *Normer, standarder og infrastruktur*

3.16. Der bør udvikles nye normeringssystemer til verificering og validering af AI-systemer på grundlag af en bred vifte af standarder med henblik på at kunne vurdere og kontrollere AI-systemernes sikkerhed, åbenhed, forståelighed og etiske ansvarlighed.

3.17. EØSU slår til lyd for, at EU udvikler en egen infrastruktur for kunstig intelligens bestående af open source-læringsmiljøer, som respekterer privatlivets fred, og datasæt af høj kvalitet til udvikling og træning af AI-systemer. EU kan derudover opnå en (konkurrence)fordel på det globale marked gennem markedsføring af »forsvarlige europæiske AI-systemer«. EØSU anbefaler, at mulighederne for europæisk AI-certificering og -mærkning undersøges i den forbindelse.

f) *Konsekvenser for arbejde og beskæftigelse, arbejdsforhold og sociale ordninger*

3.18. Det er tydeligt, at kunstig intelligens vil have konsekvenser for omfanget af beskæftigelsen og på karakteren af mange job, og dermed også på de sociale ordninger, selv om der er delte meninger, når det gælder hastigheden, hvormed dette vil ske, og omfanget heraf.

3.19. Brynjolfsson og McAfee fra MIT kalder den nuværende teknologiske udvikling (herunder kunstig intelligens) for den anden maskinalder. Der er imidlertid to vigtige forskelle: i) de »gamle« maskiner erstattede især fysisk kraft, mens de nye maskiner erstatter hjernekraft og kognitive færdigheder, hvorfor ikke alene lavtuddannede (*blue collar workers*), men også personer med mellemlange og lange uddannelser (*white collar workers*) rammes, og ii) kunstig intelligens er en *almen teknologi* (*general purpose technology*), som påvirker stort set alle sektorer på samme tid.

3.20. Kunstig intelligens kan have store fordele, når den anvendes ved farligt, tungt, anstrengende, snavset, ubehageligt, repetitivt eller monotont arbejde. Men også arbejde, der kan udføres i form af rutiner, samt databehandling og -analyse og arbejde, hvor planlægning og prognosticering spiller en stor rolle, dvs. arbejde som ofte udføres af højtuddannede, kan i stigende grad udføres af AI-systemer.

3.21. De fleste job består imidlertid af flere forskellige aktiviteter. Muligheden for, at alle de aktiviteter, en person udfører, vil kunne overtages af kunstig intelligens eller robotter, synes lille. Imidlertid vil de fleste blive konfronteret med automatisering af dele af deres funktion. Den tid, der frigives som følge heraf, kan bruges til andre opgaver, under forudsætning af at myndigheder og arbejdsmarkedets parter gør en indsats i den forbindelse. Det er nødvendigt at være opmærksom på de konsekvenser, denne udvikling kan få for medarbejdere og ledere, og disse bør i højere grad inddrages, så de kan styre udviklingen og ikke ender som ofre for den.

3.22. Derudover vil der også opstå nye job. Der er imidlertid ingen, der kan forudsige, hvilke det bliver, hvor mange der bliver tale om, og hvor hurtigt det kommer til at ske. Virksomheder som Google og Facebook har succes med at udvikle en gigantisk værdi med et relativt lille antal ansatte. I øvrigt er de nye job ikke altid gode job. Man kan frygte, at med yderligere udvikling af kunstig intelligens vil der snart kun være lavt betalte småjob tilbage til en voksende gruppe fleksarbejdere.

3.23. Kunstig intelligens kommer ikke kun til at få konsekvenser for mængden af tilgængeligt arbejde, men også for arten af det bestående arbejde. AI-systemer giver stadig flere muligheder for at følge og overvåge medarbejderne, hvilket har konsekvenser for autonomi og privatlivets fred. Allerede nu fastlægges og fordeles arbejdet ofte ved hjælp af algoritmer, uden menneskelig mellemkomst, hvilket har betydning for arbejdets karakter og for arbejdsforholdene. Der er desuden risiko for, at jobbene forringes, og for at man mister vigtige færdigheder som følge af brugen af AI-systemer.

3.24. Det er imidlertid et faktum, at teknologien ikke er ved at »overhale« os. Myndighederne og arbejdsmarkedets parter har mulighed for at bestemme, hvordan kunstig intelligens udvikles videre frem og anvendes i arbejdsprocessen, og bør tage imod denne mulighed med åbne arme. I den forbindelse er det vigtigt ikke alene at fokusere på, hvad kunstig intelligens er i stand til, men også på, hvad mennesker er i stand til (kreativitet, empati, samarbejde), på hvad vi ønsker, at mennesker skal blive ved med at gøre, og lede efter muligheder for at lade menneske og maskine samarbejde bedre (komplementaritet).

3.25. Augmented intelligence (komplementaritet), hvor menneske og maskine samarbejder og styrker hinanden, er den mest interessante anvendelsesmulighed for kunstig intelligens, da det handler om mennesket sammen med maskinen, i modsætning til mennesket i stedet for maskinen. Fælles skabelse er imidlertid af stor vigtighed. Arbejdstagerne bør inddrages i udviklingen af sådanne komplementære AI-systemer for at sikre, at AI-systemerne er brugbare, og at arbejdstageren bevarer en tilstrækkelig grad af autonomi og kontrol (human-in-command), tilfredsstillelse og glæde ved arbejdet.

g) Uddannelse og færdigheder

3.26. Vedligeholdelse eller læring af digitale færdigheder er nødvendig, hvis man skal give borgerne muligheden for at tilpasse sig den hurtige udvikling inden for kunstig intelligens. Kommissionen satser kraftigt på udvikling af digitale færdigheder med sin *Koalition for digitale færdigheder og job*. Det er dog ikke alle, som vil være i stand til eller interesserede i at programmere og blive programmører. De politiske tiltag og økonomiske midler bør derfor også rettes mod uddannelse og udvikling af færdigheder på områder, som ikke trues af AI-systemer (opgaver, hvor menneskelig interaktion står i centrum, hvor menneske og maskine samarbejder, eller som vi ønsker, at mennesker skal blive ved med at varetage).

3.27. Når der sættes på komplementaritet mellem menneske og kunstig intelligens (*augmented intelligence*), bør der sørges for, at alle, og allerede fra en tidlig alder, uddannes i omgangen og arbejdet med AI-systemer for at sikre, at mennesker kan bevare autonomien og kontrollen i forbindelse med deres arbejde (*human-in-command*). I den forbindelse er navnlig undervisning i etik og privatlivets fred vigtig, da AI har stor indflydelse på disse områder.

h) Tilgængelighed, social (u)lighed, inklusion, fordeling

3.28. Hovedparten af udviklingen af kunstig intelligens og alle tilhørende elementer (udviklingsplatforme, data, viden, ekspertise) ligger i hænderne på de fem store teknologivirksomheder (Amazon, Apple, Facebook, Google, Microsoft). Selv om disse virksomheder er tilhængere af en åben udvikling af kunstig intelligens, og nogle af dem stiller deres udviklingsplatforme for kunstig intelligens til rådighed som open source, kan man ikke sige, at dette sikrer fuld tilgængelighed til AI-systemer. EU, internationale beslutningstagere og civilsamfundsorganisationer har en vigtig rolle at spille her, idet de kan sørge for, at AI-systemer er tilgængelige for alle, men også for at udviklingen af disse finder sted i et åbent miljø.

3.29. Teknologiske forandringer, som gavner kapitalen, dvs. hvor innovationerne navnlig fører til fordele for dem, der ejer dem, forringer arbejdets stilling i forhold til kapitalens stilling. Teknologiske forandringer kan også føre til (indkomst) ulighed mellem mennesker (såvel lokalt som regionalt og globalt). Kunstig intelligens kan forstærke denne tendens.

3.30. Det er vigtigt at følge disse tendenser nøje og tage hånd om dem på en passende måde. Der tales allerede om en AI-skat, et AI-udbytte eller arbejdstageres og arbejdsgiveres fælles ejerskab af AI-systemer. Der tales også stadig mere om nødvendigheden af en form for borgerløn.

3.31. I en tidligere udtalelse ⁽¹⁾ omtalte EØSU muligheden for et digitalt udbytte og ligelig fordeling af dette med henblik på at opnå en positiv vækst. EØSU understreger vigtigheden af, at der forskes i alle disse løsninger, så man kan finde den rette balance mellem udviklingen af kunstig intelligens, som er til gavn for mennesker, og eventuelle negative følger af disse løsninger. Man bør også undgå moral hazard, hvor ansvaret for AI-systemer skubbes over på enheder, som ikke reelt kan holdes ansvarlige herfor.

⁽¹⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 161.

i) Lovgivning

3.32. Konsekvenserne af kunstig intelligens for den bestående lovgivning er omfattende. I juni 2016 offentliggjorde Europa-Parlamentets STOA-kontor (Kontoret for Videnskabeligt Fremsyn) en oversigt over EU-lovgivning, som vil blive påvirket af udviklingen inden for robotteknologi, cyberfysiske systemer og kunstig intelligens. STOA udpeger seks fokusområder — transport, dual-use-systemer, borgerlige frihedsrettigheder, sikkerhed, sundhed og energi — hvor helt op til 39 EU-forordninger, -direktiver, -erklæringer, -meddelelser samt EU's charter om grundlæggende rettigheder muligvis skal revideres eller tilpasses. Denne evaluering bør gribes hurtigt og beslutsomt an, og EØSU kan og vil spille en rolle i denne proces.

3.33. Der er stor debat om, hvem der kan holdes ansvarlig, når et AI-system forårsager skade. Det gælder ikke mindst, når AI-systemet er selvlærende og lærer videre efter ibrugtagning. Europa-Parlamentet har fremsat en række civilretlige anbefalinger, når det gælder robotteknologi, heriblandt et forslag om at undersøge muligheden for en såkaldt »e-personality« for robotter, så de kan gøres civilretligt ansvarlige for den skade, de måtte forvolde. EØSU er modstander af en form for juridisk personlighed for robotter eller AI(-systemer), da dette vil medføre en helt uacceptabel risiko for moral hazard. Erstatningsretten er baseret på en præventiv adfærds-korrigerende effekt, som kan forsvinde, hvis producenten ikke længere bærer ansvarsrisikoen, eftersom denne er overført til robotten (eller AI-systemet). Desuden er der en risiko for en u hensigtsmæssig anvendelse eller et misbrug af en sådan juridisk status. Sammenligningen med selskabers begrænsede ansvar halter, da der i det tilfælde altid findes en fysisk person, der bærer det endelige ansvar. Det bør i den sammenhæng undersøges, hvorvidt den nuværende nationale og EU's lovgivning og retspraksis på området for (produkt- og objektivt) ansvar og egen skyld giver et fyldestgørende svar på dette spørgsmål, og hvis dette ikke er tilfældet, hvilke juridiske løsninger der så er til rådighed.

3.34. Med henblik på at finde den rette tilgang til lovgivningen i forbindelse med kunstig intelligens er det desuden afgørende at skabe sig en god forståelse af, hvad kunstig intelligens er i stand til, ikke er i stand til, og hvad kunstig intelligens på kort, mellemlangt og langt sigt kommer til at være i stand til.

3.35. Kunstig intelligens kender ikke til landegrænser. Derfor er det vigtigt at undersøge nødvendigheden af global lovgivning, da regional lovgivning vil være utilstrækkelig og endda få uønskede effekter. I betragtning af EU's velafprøvede ordning for produkt- og sikkerhedsstandarder, tilbøjeligheden til protektionisme på andre kontinenter, det høje vidensniveau i Europa, EU's system af grundlæggende rettigheder og sociale værdier og den sociale dialog anbefaler EØSU, at EU påtager sig en førerrolle på globalt niveau, når det gælder fastsættelse af globale, entydige politiske rammer for kunstig intelligens, og bestræber sig på at fremme denne proces på globalt plan.

j) Styreformer og demokrati

3.36. Kunstig intelligens kan bidrage til, at folk engagerer sig mere i den offentlige politik, og at der bliver tale om mere gennemsigtige administrative beslutningsprocesser. EØSU opfordrer EU og de nationale myndigheder til at anvende kunstig intelligens i dette øjemed.

3.37. EØSU er bekymret over den målrettede brug af AI-systemer (i form af intelligente algoritmer) til nyhedsaggregering på f.eks. sociale medier, hvilket synes at have ført til indskrænkning af informationsstrømmen og yderligere opsplitning af samfundet (f.eks. filterbobler og falske nyheder på Twitter og Facebook i forbindelse med det amerikanske valg).

3.38. EØSU er også bekymret over tegnene på, at AI-systemer skal have været anvendt til at påvirke borgernes (stemme) adfærd. Ved hjælp af intelligente algoritmer forudsiges personers præferencer og adfærd angiveligt og påvirkes målrettet. Dette er en trussel mod et åbent og ærligt demokrati. Nu til dags, hvor vi er vidner til en polarisering og til nedbrydningen af internationale institutioner, kan sådanne propagandateknologiers præcision og styrke hurtigt føre til yderligere social opløsning. Det er en af grundene til, at der er brug for standarder for så vidt angår gennemsigtighed og kontrollerbarhed af (intelligente) algoritmer.

k) Krigsførelse

3.39. De Forenede Nationers konvention om konventionelle våben besluttede at lade eksperter drøfte konsekvenserne af fuldautomatiske våben i 2017. EØSU hilser dette velkommen og støtter opfordringen fra Human Rights Watch og andre organisationer til, at der indføres forbud mod automatvåbensystemer. Efter udvalgets opfattelse bør et sådant forbud undersøges og overvejes seriøst. Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at gøre noget ved mulighederne for anvendelse af kunstig intelligens i konflikt- og krigssituationer. Også anvendelsen af kunstig intelligens i cyberkrigsførelse bør gøres til genstand for debat i forbindelse med denne FN-konsultation.

3.40. Derudover bør det forhindres, at kunstig intelligens falder i hænderne på personer eller regimer, der har som mål at anvende det til terroraktiviteter.

l) *Superintelligens*

3.41. Endelig er det spørgsmålet, hvilke muligheder og risici der er forbundet med udviklingen af superintelligens. Ifølge Stephen Hawking vil udviklingen af stærk kunstig intelligens betyde enden på menneskeheden. I det øjeblik vil den kunstige intelligens ifølge Hawking videreudvikles i et tempo, hvor mennesket ikke længere kan følge med. Der er derfor eksperter, som går ind for en såkaldt nødknap (kill-switch) eller genstartsknap (reset-button), som gør, at vi kan deaktivere eller nulstille løbske eller superintelligente AI-systemer.

3.42. EØSU slår til lyd for en strategi, hvor mennesket bevarer kontrollen (human-in-command), og hvor forudsætningen er en ansvarlig og sikker udvikling og anvendelse af kunstig intelligens, hvor maskiner forbliver maskiner, og mennesket til alle tider vil kunne bevare kontrollen over disse maskiner. Diskussionen af superintelligens er vigtig, men overskygger i øjeblikket debatten om konsekvenserne af den nuværende anvendelse af kunstig intelligens.

4. Kunstig intelligens i menneskehedens tjeneste

4.1. Store kommercielle aktører har nu iværksat diverse initiativer for en åben, sikker og socialt ansvarlig udvikling af kunstig intelligens (f.eks. OpenAI). De politiske beslutningstagere kan imidlertid ikke overlade dette til virksomhederne, men har her en rolle, de skal udfylde. Der er behov for målrettede foranstaltninger og støtte til forskning i de samfundsmæssige udfordringer, som den kunstige intelligens medfører, og i udviklingen af sikre og robuste AI-systemer.

4.2. EU-programmer såsom Horisont 2020 er særligt velegnede til at tackle denne udfordring. EØSU har kunnet konstatere, at finansieringen under navnlig Horisont 2020's søjle *Samfundsudfordringer* halter bagefter de to andre søjler *Videnskabelig topkvalitet* og *Industrielt lederskab*, og at den mindskes. EØSU opfordrer til prioritering af forskning i de store samfundsudfordringer såvel som i de sociale anvendelsesmuligheder for kunstig intelligens inden for søjlen *Samfundsudfordringer*.

4.3. Der bør også tages hånd om mulige tværgående konsekvenser af kunstig intelligens. Samtidig med at udviklingen af banebrydende AI-innovationer finansieres, bør der også være finansieringsmidler til rådighed for forskning i og håndtering af samfundsmæssige konsekvenser af disse innovationer.

4.4. Forskning i og udvikling af kunstig intelligens til gavn for menneskeheden kræver desuden en vifte af åbent tilgængelige trænings- og testdata af høj kvalitet og realistiske testmiljøer. Indtil nu har AI-infrastruktur og mange kvalitetsdata kun været tilgængelige hos og for et begrænset antal private aktører, og der har været hindringer for at teste kunstig intelligens i det offentlige rum, hvilket hæmmer anvendelsen af kunstig intelligens på andre områder. Udvikling af åbent tilgængelige højkvalitetsdata og en europæisk AI-infrastruktur er afgørende for at nå frem til en sikker, robust og nyttig kunstig intelligens.

5. Overvågning og håndtering

5.1. Det er svært at overskue de samlede konsekvenser for samfundet af kunstig intelligens. Der er ingen tvivl om, at konsekvenserne bliver store. Kunstig intelligens er i øjeblikket inde i en rivende udvikling, og der er derfor brug for en kritisk og bred overvågning med henblik på i tide og på en passende måde at kunne håndtere vigtige og banebrydende udviklingstendenser (*«gamechangers»*), såvel tekniske som sociale, i og omkring kunstig intelligens.

5.2. For så vidt angår tekniske *gamechangers* kan der f.eks. være tale om bemærkelsesværdige eller væsentlige spring i udviklingen af den kunstige intelligens' færdigheder, hvilket kan være et forvarsel om, at man er ved at have udviklet stærk kunstig intelligens. Med hensyn til sociale *gamechangers* kan det handle om væsentlige tab af arbejdspladser uden udsigt til nye job, der kan erstatte disse, usikre situationer, systemfejl, uventede internationale udviklingstendenser osv.

5.3. De politiske beslutningstagere, erhvervslivet, arbejdsmarkedets parter, forbrugerne, NGO'er, uddannelses- og sundhedsinstitutioner og akademikere fra forskellige fag (herunder (anvendt) kunstig intelligens, etik, sikkerhed, økonomi, arbejdsvidenskaber, retsvidenskaber, adfærdsvidenskaber, psykologi og filosofi) bør i fællesskab følge udviklingen omkring kunstig intelligens nøje og kortlægge disse *gamechangers* og holde viden herom opdateret med henblik på at kunne træffe de rette foranstaltninger på det rigtige tidspunkt i form af politikker, lovgivning, selvregulering og social dialog.

5.4. Som repræsentant for det europæiske civilsamfund vil EØSU i den kommende tid være med til at præge, fokusere og fremme denne multi-stakeholder-debat om kunstig intelligens.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en mulig omlægning af den fælles landbrugspolitik**(sonderende udtalelse)**

(2017/C 288/02)

Ordfører: **John BRYAN**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 10/02/2017
Retsgrundlag	Artikel 302 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
	Sonderende udtalelse
Præsidiets beslutning	21/02/2017
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	17/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	01/06/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	229/4/5
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU opfatter den fælles landbrugspolitik som en EU-politik af stor betydning, da den giver de europæiske borgere og landbrugssektoren en reel fælles politik, der har nået de centrale målsætninger, som blev fastlagt i Romtraktaten. Selv om der i anmodningen om den sonderende udtalelse tales om en omlægning af den fælles landbrugspolitik, lægger EØSU vægt på, at det er vigtigt, at den fælles landbrugspolitik, af hensyn til de berørte aktører, videreudvikles på en forsigtig og sammenhængende vis. En videreudvikling af den fælles landbrugspolitik skal gribes an på en positiv måde, og budgettet til landbrugspolitikken må være stort nok til, at eksisterende og nye behov med hensyn til landbrugsøkonomien og det sociale område kan imødekommes.

1.2. En omlagt fælles landbrugspolitik skal kunne løfte de nye udfordringer, som Europa står over for, herunder de forpligtelser, EU har indgået som følge af De Forenede Nationers mål for bæredygtig udvikling, og de klimaforpligtelser, der følger af den 21. partskonference (COP21), bilaterale handelsaftaler og ustabilitet på markedet.

1.3. Den fælles landbrugspolitik skal yde solid støtte til den europæiske landbrugsmodel, som er kendetegnet ved traditionelle familiebedrifter, landbrugskooperativer og -selskaber og større landbrugsbedrifter, samt afhjælpe de meget store indkomstforskelle både mellem landdistrikter og byer og inden for landbruget gennem inddragelse af sektororganisationer i landbruget.

1.4. Budgettet til den fælles landbrugspolitik skal være afbalanceret og give værdi for pengene. Det udgør 38 % af EU's samlede budget og tilvejebringer en bæredygtig forsyning af sikre fødevarerprodukter af høj kvalitet til mere end 500 millioner EU-borgere og en eksport til en værdi af 131 mia. EUR, dvs. 7,5 % af EU's samlede eksport. Den fremtidige finansiering skal være tilstrækkelig til at tilgodese de ekstra finansielle behov som følge af Brexit, pres på indtjeningen i landbruget og de større krav om offentlige goder.

1.5. EØSU støtter, at modellen med den fælles landbrugspolitik opdelt i to søjler bevares: Direkte betalinger under søjle 1 skal gå til indkomststøtte i landbruget og til finansiering af markedsforanstaltninger med styrket levering af offentlige goder. Betalinger til landdistriktsudvikling under søjle 2 skal have fokus på økonomiske, miljømæssige og sociale programmer, som skal være baseret på de fastsatte mål i Cork 2.0 for at støtte sårbare regioner og sektorer og tjene som sikkerhed for en målrettet indsats for at levere offentlige goder.

1.6. Det værdifulde bidrag, som landbruget yder til miljøet, er undervurderet. Kulstofdrænene på græsarealer og i skovbrug, moser og levende hegn skal tages med i betragtning og beskyttes og udbygges gennem støtte fra både søjle 1 og søjle 2 af den fælles landbrugspolitik.

1.7. Af hensyn til det vigtige spørgsmål om generationsskifte må der iværksættes effektive målrettede programmer med fokus på unge landbrugere, navnlig kvinder, og pensionering. Desuden skal der vedtages programmer, der har som mål at øge kvinders rolle generelt inden for landbruget.

1.8. Forenkling bør stå helt centralt i en omlagt fælles landbrugspolitik, idet moderne teknologi kan forenkle og reducere den stadigt stigende bureaukratiske byrde for landbrugere. Der bør foretages ændringer af revisions-/tilsynsprocessen omfattende en afviklingsmodel, gult kort-systemet, reducerede krav om krydsoverensstemmelse og større tolerancer, alle med fokus på forenkling og hurtigere betalinger.

1.9. Princippet om fællesskabspræference og territorielt afbalanceret fødevaresuverænitet, dvs. EU-fødevarer til EU-borgere, bør bevares i en omlagt fælles landbrugspolitik. Landbrugets potentiale skal understreges i bilaterale og multilaterale handelsaftaler, uden at sektoren ofres for at opnå fordele på andre områder. Alle importerede fødevarer i EU skal — med respekt for ækvivalensprincippet — fuldt ud overholde EU's standarder for sundheds-, plantesundheds-, arbejds- og miljøforhold.

1.10. Landbrugerens stilling i fødevarekæden skal styrkes. De positive henstillinger fra EU's taskforce for landbrugs-markederne bør vedtages og gennemføres. En yderligere og endnu større sektor- og regionsorienteret indsats for at fremme samarbejde mellem producenter og eksisterende kooperativer og producentorganisationer, især de små, er helt afgørende. Især bør der fokuseres på de sektorer og regioner, hvor samarbejdet er meget begrænset.

1.11. Såvel en stærk søjle 1 og 2 er afgørende for en ny omlagt fælles landbrugspolitik med fleksible programmer for udvikling af landdistrikterne, som er tilgængelige for alle medlemsstater, herunder for områder med naturbetingede begrænsninger, og har fokus på sårbare regioner og sektorer.

1.12. Den direkte støtte til landbrugere i de enkelte EU-medlemsstater skal harmoniseres yderligere for at skabe lige konkurrencevilkår for landbrugere i alle medlemsstater og sikre en afbalanceret udvikling af landdistrikterne i hele EU.

2. Indledning

2.1. Landbruget er mere integreret i EU end nogen anden økonomisk sektor. Det er den eneste større sektor med en fælles politik, der finansieres centralt over EU-budgettet. Landbrugs- og landbrugsfødevaresektoren er en særdeles stor arbejdsgiver i økonomien med 11 millioner landbrugere, 22 millioner landbrugsarbejdere og yderligere 22 millioner relaterede job inden for forarbejdning af levnedsmidler, fødevaredetailhandel og tjenesteydelser⁽¹⁾. Mange af disse job er placeret i fattige landlige regioner. Landbruget bidrager til den økonomiske aktivitet i alle medlemsstater og i alle regioner. I løbet af de seneste ti år er værdien af EU's eksport af landbrugsføde- og -drikkevarer i gennemsnit steget med 8 % om året og nåede 131 mia. EUR i 2016⁽²⁾.

2.2. Den fælles landbrugspolitik er en grundlæggende EU-politik, der tilvejebringer en bæredygtig forsyning af sikre fødevareprodukter af høj kvalitet til 500 millioner EU-borgere til overkommelige priser. Den fælles landbrugspolitik skal endvidere a) sikre et fornuftigt indkomstniveau for landbrugere i EU og b) sørge for den sociale, miljømæssige og økonomiske udvikling i landdistrikterne. Landbrugere og skovbrugere forvalter over 82 % af EU's landområde⁽³⁾ og er dermed en væsentlig bestanddel af en bæredygtig landbrugsøkonomi, der skal gøres multifunktionel.

⁽¹⁾ Kommissionen, EU agricultural spending focused on results, september 2015.

⁽²⁾ European Commission Agri-food trade statistical fact sheet — Extra EU 28.

⁽³⁾ Eurostat. Land cover, land use and landscape 2016.

2.3. Med et budget på 59 mia. EUR yder den fælles landbrugspolitik vital støtte til landbrugerne og deres bedrifter via direkte betalinger, markedsstøtteforanstaltninger og programmer for udvikling af landdistrikterne. I den forbindelse må det imidlertid understreges, at støtten under den fælles landbrugspolitik er koblet til levering af offentlige goder og overholdelse af højere europæiske standarder. Disse direkte betalinger under søjle 1 er knyttet til krydsoverensstemmelse og lovgivningsbestemte forvaltningskrav vedrørende foranstaltninger om fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed, velfærd og miljøkontroller og er afgørende for at kunne hjælpe landbrugere med at stabilisere indtægterne og håndtere ustabilitet på markedet. I øjeblikket er 30 % af de direkte betalinger knyttet til krav om grøn omstilling med fokus på jordbundskvalitet, biodiversitet og kulstofbinding. Ikke desto mindre er der stadig miljømæssige og sociale problemer, der skal løses. Skønt markedsforanstaltningerne blev alvorligt udhulet under den seneste reform af den fælles landbrugspolitik, er de stadig vigtige, især når der er krise på markedet. Der er brug for nye foranstaltninger for at håndtere ustabiliteten. Det samfinansierede program for udvikling af landdistrikterne stiller afgørende vigtige midler til rådighed for søjle 2 til økonomiske, miljømæssige og sociale programmer, der gennemføres både på individuelt bedriftsplan og i landdistrikter.

2.4. I løbet af de seneste seks årtier har den fælles landbrugspolitik på trods af sine mangler givet EU-borgere, producenter, forbrugere, skatteydere og EU-samfundet i bred forstand væsentlige fordele. Hvad angår nogle områder står vi imidlertid overfor problemer set i relation til biodiversitet, miljø og landskaber, som skal løses. Den fælles landbrugspolitik har vist sig at være fleksibel og i stand til at tilpasse sig til tidernes krav. Den unikke struktur med en søjle 1 og søjle 2 har gjort det muligt for politikken at forandre sig og fokusere på forskellige mål og samtidigt bevare sin overordnede målsætning om at fremme den europæiske model for landbrug og familiebedrift.

2.5. Kompensationsbetalingerne under den fælles landbrugspolitik har i årenes løb ændret sig dramatisk fra primært at være markeds- og pristøtte til nu at være produktionsuafhængig støtte med et væsentligt miljømæssigt aspekt. Søjle 2 blev indført for at yde støtte til sårbare regioner og sektorer. Søjle 2 sikrer, at intelligent og bæredygtig udvikling af landdistrikterne har en central plads i EU's landbrugspolitik. Landbruget må nødvendigvis være integreret med en politik for landdistriktudvikling.

2.6. Under en positivt omlagt, moderniseret og forenklet fælles landbrugspolitik har landbrug og landbrugsdrift en vigtig rolle at spille i forbindelse med opfyldelsen af de europæiske mål for bæredygtighed, miljø og natur, konkurrenceevne, investeringer, vækst og jobskabelse.

2.7. En omlagt fælles landbrugspolitik må bevare de positive aspekter ved den aktuelle politik og indføre nye foranstaltninger for at imødegå de nye udfordringer, der omfatter samfundets krav om levering af offentlige goder, EU's forpligtelser som følge af De Forenede Nationers mål for bæredygtig udvikling, klimaforpligtelserne som følge af COP21, bilaterale handelsaftaler og ustabilitet på markedet. En omlagt fælles landbrugspolitik må også finde den rette balance mellem forbrugernes, skatteyderne og producenternes behov.

2.8. Under en omlagt fælles landbrugspolitik må EU fortsat yde kraftig støtte til den europæiske model for landbrug og bæredygtig familiebedrift i modsætning til den industrielle model for landbrugsproduktion, som har udviklet sig i andre områder såsom Mercosur, USA og Oceanien. Der bør tages særligt hensyn til små og mellemstore bedrifter. Med hensyn til fødevarer sikkerhed følger europæiske landbrugere forsigtighedsprincippet, og er dermed stillet ufordelagtigt i konkurrencen inden for rammerne af den internationale handel med basislandbrugsprodukter og fødevarer i forhold til landbrugere i Nord- og Sydamerika, Oceanien og andre områder, hvor der bruges stoffer såsom hormoner og beta-agonister, der alle er forbudt i EU.

2.9. Den europæiske landbrugsmodel er en social kontrakt mellem europæiske landbrugere og samfundet, hvorefter landbrugere efter bæredygtige metoder producerer fødevarer af høj kvalitet og andre offentlige goder, og samtidig værner om miljøet og yder landskabspleje. Til gengæld bør den fælles landbrugspolitik yde støtte til bevarelsen af familiebedrifter, kooperativer og virksomheder med bæredygtigt landbrug og landdistrikter. Denne model har som leverandør af mangeartede, sunde, sikre prisfornuftige fødevarer af høj kvalitet leveret goder af enorm værdi til det europæiske samfund, bidraget til ligevægt mellem land og by og hjulpet med at beskytte miljøet og landskabet.

2.10. Desuden må EU arbejde hårdere for at sikre, at den fælles landbrugspolitik og de fordele, der er forbundet med den, forstås og støttes korrekt af landbrugerne og EU-borgerne.

3. Udfordringer for landbruget og den fælles landbrugspolitik

Indtjening i landbruget

3.1. Den fælles landbrugspolitik har tjent Europa og EU's borgere godt i løbet af de seneste 60 år, hvor den har sikret landbrugssektoren væsentlige fordele og givet skatteyderne meget for pengene. Men i mange EU-lande er det imidlertid tydeligt, at indkomstuligheden mellem landdistrikter og byområder samt inden for landbruget bliver stadigt større. I de fleste medlemsstater er indtjeningen i landbruget ikke tilstrækkelig og væsentligt lavere end det nationale eller regionale gennemsnit. Landbrugspriserne er ikke steget i takt med inflationen, mens priserne på råvarer såsom gødning og energi er steget. I de senere år har prisudsving skabt problemer for indtjeningen i landbruget.

Investeringer i landdistrikterne

3.2. Den aktuelle politik for udvikling af landdistrikterne har med sin brede vifte af fleksible instrumenter vist sig at være afgørende med hensyn til at støtte landdistrikter og især regioner med naturbetingede begrænsninger. Den stærke udviklingsplan for landdistrikterne, der blev formuleret i Cork 2.0-erklæringen Et bedre liv i landdistrikter, skal være en nøgleprioritet for den omlagte fælles landbrugspolitik. Investeringer i landdistrikternes bæredygtighed og levedygtighed samt øget jobskabelse i økonomisk svage og afsidesliggende områder og støtte til diversificering af landbruget er store udfordringer for en omlagt fælles landbrugspolitik ⁽⁴⁾.

Budget

3.3. Finansieringen af den fælles landbrugspolitik er som en procentdel af EU-budgettet faldet fra 65-75 % i 1980'erne til de nuværende 38 %. Alligevel forventes landbruget, ud over at levere fødevarer af høj kvalitet til overkommelige priser, at yde et stadigt mere væsentligt bidrag til opfyldelsen af de mål, EU forpligtede sig til på COP21, og af målene for bæredygtig udvikling. Det Forenede Kongeriges udtræden af EU er en stor udfordring for den fremtidige finansiering af den fælles landbrugspolitik.

Fødevarer sikkerhed

3.4. Med en verdensbefolkning, der forventes at være steget fra 7 milliarder til 9,5 milliarder i 2050, er der et presserende behov for en væsentlig forøgelse af verdens fødevarerproduktion i de kommende år. Et af De Forenede Nationers centrale mål for bæredygtig udvikling er at få begrænset udbredelsen af underernæring drastisk, idet undersøgelser udført af Verdenssundhedsorganisationen (WHO) skønner, at én ud af syv personer på verdensplan i øjeblikket er underernæret. Det er klart, at den globale fødevarerproduktion skal forøges på en bæredygtig måde for at imødekomme denne øgede efterspørgsel efter fødevarer og hjælpe med at udrydde sult. EU må som verdensmagt påtage sig et ansvar og med en omlagt fælles landbrugspolitik spille en vigtig rolle inden for fødevarerproduktion. Den fælles landbrugspolitik må også være ansvarlig, når det gælder eksport, og fortsat tilskynde udviklingslande til at forøge deres indenlandske produktion.

Miljømæssige udfordringer

3.5. EU's landbrug og den fælles landbrugspolitik er centrale for EU's forpligtelser i forhold til FN's mål for bæredygtig udvikling og for EU's ambitiøse mål i henhold til den globale COP21-klimaaftale. Siden 1990 er kulstofudledningen fra landbruget i EU blevet reduceret med 23 %, og nitratindholdet i floder er blevet reduceret med 17,7 % siden 1992 ⁽⁵⁾. Mens der er sket betydelige fremskridt under den fælles landbrugspolitik med hensyn til miljøet, er der nye udfordringer, der skal tages højde for ved omlægningen af den fælles landbrugspolitik, så landbruget kan levere flere resultater og udfylde sin afgørende rolle ved at hjælpe Europa med at nå de mål, der blev fastsat på COP21, og målene for bæredygtig udvikling.

Økosystemtjenester

3.6. Landbrugssektoren leverer vitale økosystemtjenester og bidrager til levestedspleje, bevarelse af biodiversitet, dyrevelfærdsstandarder, landskabsæstetik og beskyttelse af jordbund og vand. Derudover må det dog erkendes, at landbruget bør bidrage mere inden for biodiversitet, miljø og landskaber. En betydelig andel af fødevarerne i EU produceres ved anvendelse af råvand, som ellers ville gå til spilde. En stor del af EU's landbrug er også udlagt til græsarealer, skovbrug og moseområder, som alle giver et værdifuldt kulstofdræn. Alle disse vitale økosystemer, som landbruget bidrager med, skal medtænkes og fremmes i en omlagt fælles landbrugspolitik.

⁽⁴⁾ Udtalelse om Fra Cork 2.0-erklæringen til konkrete foranstaltninger (endnu ikke offentliggjort i EUT).

⁽⁵⁾ Kommissær Hogan, Working for Europe's Farmers 2016.

Fødevarer, der er pengene værd

3.7. I kraft af den fælles landbrugspolitik har EU-borgerne stor fødevarer sikkerhed og et rigeligt udbud af sikre fødevarer til overkommelige priser. Den procentdel af deres indkomst, som borgerne i EU bruger på fødevarer, er faldet fra 50 % i perioden efter Anden Verdenskrig til 10 % i dag trods den væsentlige stigning i produktionsomkostningerne. En omlagt fælles landbrugspolitik skal sikre, at forbrugerne fortsat har adgang til prisfornuftige sikre fødevarer af høj kvalitet, hvis produktion respekterer de gældende europæiske standarder.

Generationsskifte

3.8. Da størstedelen af landbrugerne er over 55 år gamle, ligger der en stor udfordring i at tiltrække unge til landbruget, og sektoren lider under alvorlige generationsskifteproblemer. Adgang til finansiering og jord, lav indtjening, videnoverførsel og uddannelsesmuligheder er praktiske problemer for de unge. Desuden gør den lave indtjening i landbruget det umuligt at spare op til pension. I nogle områder er der en stigende afvandring med indlysende både sociale og miljømæssige konsekvenser, især i afsidesliggende områder. Nogle af de væsentligste elementer i en omlagt fælles landbrugspolitik må være et stort fokus på generationsskifte, unge landbrugere og nyttilkomne, samt kvalificerede arbejdstagere og lønarbejdere i landbruget, navnlig dem, der allerede arbejder på bedriften, samt en indsats, så det bliver lettere for landmænd at trække sig tilbage.

Kvinder i landbruget

3.9. Kvinder spiller en meget vigtig rolle i landbrugssektoren. De en stor del af arbejdet på bedrifterne og bærer en stigende del af den bureaukratiske byrde. I de fleste tilfælde er kvinderne underrepræsenterede med hensyn til ejerskab af bedrifterne. Kvinder yder også et meget stort bidrag til bedriftens levedygtighed gennem den indkomst, de har uden for bedriften, gennem lønnet arbejde eller som selvstændige erhvervsdrivende. I de tilfælde, hvor begge ægtefæller arbejder fuld tid på gården, bør dette bidrag afspejles og fremmes i ejerskabet af bedrifter.

Migration

3.10. Landbrugs- og landbrugsfødevarer sektoren kan spille en vigtig rolle i at få migranter indlemmet i arbejdsstyrken og i at hjælpe dårligt stillede grupper via sociale programmer.

Forenkling

3.11. En modernisering og forenkling af den fælles landbrugspolitik er afgørende for omlægningen af den fælles landbrugspolitik med sigte på fremtiden. Tidligere reformer har klarlagt behovet for forenkling, men i praksis er den fælles landbrugspolitik blevet langt mere kompliceret og bureaukratisk for bedrifterne. Det gælder især tilsyns- og revisionsprocessen og de lovgivningsbestemte forvaltningskrav om støtteberettigelse og krydsoverensstemmelse og reglerne om god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM).

Handel og globalisering

3.12. EØSU erkender, at handelen med landbrugsprodukter og eksporten heraf indebærer betydelige fordele og skaber beskæftigelse. De udfordringer, der følger i kølvandet på globaliseringen og handelsaftaler kan imidlertid gå alvorligt ud over landbruget og være til fare for EU's høje niveau af fødevarer sikkerhed og kvalitetsstandarder. Det er afgørende, at der findes en passende balance mellem åbning af nye markeder og muligheder og beskyttelse af følsomme sektorer og områder samt EU-standarder. Desuden skal princippet om fællesskabspræference og fødevarer suverænitæt opretholde en territorial balance⁽⁶⁾.

Prisudsving og styrkelse af landbrugernes stilling i fødevarekæden

3.13. Der er en stor ubalance i magtfordelingen i fødevareforsyningskæden mellem store detailhandlere og forarbejdningsvirksomheder og landbrugeren, hvilket resulterer i, at priserne presses ned, ofte til under produktionsomkostningerne. Landbrugerens stilling i fødevarekæden skal styrkes gennem velfungerende afsætningskooperativer. Der bør

⁽⁶⁾ Udtalelse om Landbrugets rolle i multilaterale, bilaterale og regionale handelsforhandlinger i lyset af WTO ministermødet i Nairobi, (EUT C 173 af 31.5.2017, s. 20).

etableres en europæisk retlig ramme for at imødegå illoyal handelspraksis for fødevarer og detailkæder. Med den nedsatte markedsstøtte fra EU, den større udsathed for verdensmarkedet og geopolitiske kriser som det russiske forbud er udsvingene i priser og indtjening desuden blevet en væsentlig udfordring for landbrugerne i EU. Arbejdet i EU's taskforce for landbrugsmarkederne på dette område skal roses og fremmes. Urimelig handelspraksis og salg med tab er problemer, der skal løses.

Afbalanceret territorial udvikling

3.14. Landbrug, landbrugsdrift og skovbrug er af helt afgørende betydning for den økonomiske og sociale udvikling i landdistrikterne. De er også af stor betydning for andre økonomiske foretagender og tjenester i landområder såsom landboturisme, beskæftigelse og kulturelle aktiviteter. En omlagt fælles landbrugspolitik med en stærk søjle 2 er afgørende for at kunne tackle de udviklingsmæssige udfordringer i landdistrikterne og bevare et sundt landbrug og en sund landbrugsdrift i alle regioner af EU. Målet må være at fastholde det maksimale antal landbrugere.

4. Forslag til en videreudviklet, moderniseret og forenklet fælles landbrugspolitik

4.1. En omlagt fælles landbrugspolitik, der er en stærk støtte for EU's landbrugsmodel, må forblive tro mod de centrale mål for den fælles landbrugspolitik, som blev fastlagt i Romtraktaten i 1957. Man bør indarbejde nye målsætninger, der indeholder forpligtelserne under målene for bæredygtig udvikling og COP21. I artikel 39 i TEUF fastsættes de specifikke mål for den fælles landbrugspolitik som:

- 1) at forøge landbrugets produktivitet ved at fremme den tekniske udvikling og ved at sikre en optimal anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften
- 2) at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard
- 3) at stabilisere markederne
- 4) at sikre forsyningerne
- 5) at sikre forbrugerne rimelige priser.

4.2. En omlagt fælles landbrugspolitik skal også tage de afgørende udfordringer som miljøbeskyttelse, modvirkning af klimaændringer og beskyttelse af biodiversitet i betragtning.

4.3. Disse vigtige målsætninger opfyldes bedst ved at bibeholde den fælles landbrugspolitikens nuværende struktur med to søjler med søjle 1 med direkte betalinger til aktive landbrugere, der understøttes med markedsforanstaltninger og søjle 2 med foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og vedtagelse af en politik, der tager højde for de nye krav om levering af offentlige goder. Direkte betalinger under søjle 1 er afgørende med hensyn til at støtte indtjeningen i landbruget og yde hjælp mod udsvingene og er forbundet med krydsoverensstemmelsesforanstaltninger vedrørende standarder for fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed og velfærd samt miljøkontroller. Foranstaltninger under søjle 2 sikrer, at der er programmer, der leverer vigtig yderligere økonomisk, miljømæssig og social støtte.

4.4. Budgettet for den fælles landbrugspolitik efter 2020 må være tilstrækkeligt til at tilgodese de ekstra finansielle behov som følge af Brexit, pres på indtjeningen i landbruget og den øgede efterspørgsel efter offentlige goder.

4.5. Med hensyn til grundbetalingerne foreslås det, at lande, der har indført en anden model end ordningen med standardgrundbetalinger, bør kunne bevare denne model efter 2020, da den er bedre egnet til forholdene i disse lande. I nogle lande tager modellen med standardbetalinger ikke højde for forskelle i niveauet af investeringer, landbrugsaktiviteter og levering af offentlige goder.

4.6. Den direkte støtte til landbrugerne i de enkelte EU-medlemsstater skal harmoniseres yderligere for at tage hensyn til de forskellige forhold, der gør sig gældende, og dermed skabe lige konkurrencevilkår for landbrugerne i alle medlemsstater og sikre en afbalanceret udvikling af landdistrikterne i hele EU.

4.7. Kun aktive landbrugere bør modtage direkte betalinger, idet de bidrager til fødevaresikkerheden og leverer offentlige goder og offentlige tjenester.

4.8. Med henblik på at støtte og beskytte direkte betalinger til landbrugere under en stærk søjle 1 i en omlagt fælles landbrugspolitik bør aktive landbrugere følge et årligt eller flerårligt program, som sætter fokus på miljøet, klimaændringer og biodiversitet, og omfatter en plan for forvaltning af næringsstoffer og en »CO₂-navigator«. Denne årlige eller flerårige plan vil omfatte kvantificerbar levering af offentlige goder og indebære større fleksibilitet for landbrugerne. Målbarheden skal baseres på objektive og standardiserede kriterier på EU-niveau.

4.9. Der bør for direkte søjle 1-betalinger fastsættes et loft for individuelle landbrugere på et rimeligt og fornuftigt niveau (f.eks. på niveau med en sammenlignelig indkomst for en faglært arbejder). Det skal være muligt at foretage tilpasninger, og der bør tages højde for partnerskaber, kooperativer, virksomheder og antallet af medarbejdere, der skal forsikres.

4.10. Koblede direkte betalinger bør fokusere på sårbare sektorer og regioner. De bør både forhindre afvandring og beskytte biodiversiteten, hovedsageligt ved at bevare husdyravl og sektorer i tilbagegang.

4.11. I den nuværende fælles landbrugspolitik er 30 % af betalingerne i søjle 1 knyttet til forgrønning og 70 % til 15 lovgivningsbestemte forvaltningskrav og fem retsakter i god landbrugs- og miljømæssig stand, der skal opfyldes for at komme i betragtning. Med henblik på at lette en reel forenkling af den fælles landbrugspolitik vil det være mere hensigtsmæssigt at forbinde den fulde betaling under søjle 1 til leveringen af offentlige goder. For at nå dette mål er det nødvendigt at foretage den rette evaluering af forgrønning og lovgivningsbestemte forvaltningskrav for at opretholde de mest effektive og mulige foranstaltninger samt at indføre nye mål, såsom klimaændringer og behovet for at øge kulstofbindingen i jorden.

4.12. Disse programmer om krydsoverensstemmelse med lovgivningsbestemte forvaltningskrav bør omfatte målelige bidrag til miljøbeskyttelse, modvirkning af klimaændringerne og beskyttelse af biodiversiteten på grundlag af gennemførelsen af den aktuelt relevante krydsoverensstemmelse.

4.13. En omlagt fælles landbrugspolitik bør anvende begrebet intelligent landbrug, der har den fordel både at forbedre landbrugets afkast og levere miljømæssige fordele. Det vil indebære brugen af videnoverførsel og teknologi til præcisionsdyrkning med henblik på at reducere brugen af rå- og hjælpestoffer som vand, energi, industrigødning og andre rå- og hjælpestoffer såsom pesticider navnlig fungicider og insekticider.

4.14. Markedsforanstaltninger, herunder intervention og støtte til privat oplagring bør bevares. Det er vigtigt, at de niveauer, som udløser denne støtte, er realistiske, så producenterne modtager relevant indkomststøtte, når det er nødvendigt.

4.15. Den mest effektive beskyttelse mod udsving i indtjening er sikre og tilstrækkelige direkte betalinger under søjle 1 og markedsforvaltningsinstrumenter. Men i perioder med ekstreme prissvingninger er andre værktøjer nødvendige og bør overvejes, bl.a. ordninger vedrørende reduktion af produktionen. Muligheden for at bruge midler fra søjle 2 til foranstaltninger såsom frivillige forsikringsordninger bør gøres lettere.

4.16. Gennem de sidste 140 år har producentkooperativer klart vist, at de er mere modstandsdygtige over for turbulens på landbrugsmarkederne, og de er en medvirkende faktor i at modvirke udflytninger af fødevareproduktionen. Derfor er en yderligere og endnu større sektor- og regionsorienteret indsats for at fremme samarbejde mellem producenter og eksisterende kooperativer og producentorganisationer, især de små, helt afgørende. Især bør der fokuseres på de sektorer og regioner, hvor samarbejdet er meget begrænset.

4.17. De vigtige elementer, som opregnes af EU's taskforce for landbrugsmarkederne: forbedring af landbrugernes stilling i forsyningskæden, øget gennemsigtighed, obligatorisk prisindberetning, risikostyringsforanstaltninger, imødegåelse af urimelig handelspraksis og andre spørgsmål, skal alle fremmes. Der må vedtages forordninger for disse områder, og de skal fuldt ud indarbejdes i en omlagt fælles landbrugspolitik. Det er blevet foreslået at vedtage skrappe regler med henblik på at ulovliggøre urimelig handelspraksis, forbyde salg med tab og indføre obligatorisk prisindberetning for producenter, forarbejdningsvirksomheder og detailhandelen. Derudover må landbrugernes position styrkes med støtte til oprettelsen af stærke producentorganisationer.

4.18. Opretholdelsen af et effektivt og velfungerende indre marked i EU må stå i centrum for den omlagte fælles landbrugspolitik. De seneste tendenser i retning mod gennationalisering i det indre marked er yderst bekymrende og har resulteret i større pris- og markedsdivergens. Det er desuden vigtigt, at der indføres obligatoriske regler for mærkning af landbrugs- og fødevarerprodukters oprindelse, hvor disse ikke allerede findes, for at undgå svindel og for at forbrugerne kan træffe bevidste valg og således, at sådanne regler ikke undergraver eller hindrer varernes frie bevægelighed på EU's indre marked.

4.19. Brexit udgør en stor trussel mod EU og vil få en stor indflydelse på den fælles landbrugspolitik og det indre marked. Ethvert underskud på budgettet til den fælles landbrugspolitik som følge af Brexit må udlignes fuldt ud af medlemsstaterne. Det er desuden afgørende at bevare den toldfri handel med landbrugsprodukter og fødevarer mellem EU og Det Forenede Kongerige og ækvivalente standarder for dyresundhed, dyrevelfærd og miljø og anvende den fælles toldtarif over for tredjelande på import til både EU og Det Forenede Kongerige.

4.20. Et grundlæggende mål for den fælles landbrugspolitik må være fællesskabspræference, dvs. EU-fødevarer til EU-borgere. Et centralt princip i denne politik må være opretholdelsen og beskyttelsen af EU-standarder for sporbarhed, fødevarer sikkerhed, kontroller af dyre- og plantesundhed og miljøbeskyttelse samt fuld beskyttelse af beskyttede geografiske betegnelser (BGB'er). Under alle handelspolitiske forhandlinger er det afgørende for EU's forbrugere, at EU kræver, at alle importerede fødevarer overholder de samme standarder. Desuden er det i alle fremtidige handelsforhandlinger afgørende, at EU opretholder en stærk og tilstrækkelig toldbeskyttelse for følsomme sektorer og sårbare områder.

4.21. Generationsskifte må være et centralt element i en ny omlagt fælles landbrugspolitik. Det foreslås, at den nuværende forhøjelse af betalingerne under i søjle 1 til unge landbrugere under 40 år fortsættes. Det foreslås, at femårsreglen tages op til fornyet overvejelse for at fjerne den manglende fleksibilitet, der udelukker unge landbrugere fra højere betalingssatser. Desuden foreslås det, at unge landbrugere skal kunne modtage højere betalingssatser inden for rammerne af den generelle udviklingsplan for landdistrikterne. Betalingssatserne under de strukturelle tilskudsprogrammer til unge landbrugere bør øges til 70 %. En sådan støtte bør også kunne gives til unge landmænd og unge fagfolk i partnerskaber, kooperativer og selskaber. En reel national reserve, der gør det muligt for unge landbrugere og nyttilkomne løbende at få adgang til støtte, er meget vigtig. Der bør være mulighed for at gennemføre en effektiv ophørsordning under søjle 2. Der bør være en vis fleksibilitet for medlemsstaterne til at indføre yderligere foranstaltninger for unge landbrugere, navnlig for kvinder. Stærkt fokus på uddannelse og forbedring af færdigheder er yderst vigtigt. Med henblik på at styrke kvindernes stilling i landbruget bør incitamenter lig dem, der findes for unge landbrugere, være tilgængelige for kvinder, så de sikres lige adgang til jord, kredit, uddannelse og status.

4.22. For landbrugere vil en positiv forenkling i forbindelse med krydsoverensstemmelse/god landbrugs- og miljømæssig stand og lovgivningsbestemte forvaltningskrav være at gå bort fra revisions-/tilsynstilgangen og i højere grad anvende teknologi. Systemet bør indføres med en kontrolliste, der omfatter positive og negative point for overensstemmelse. Ansøgere, der opfylder de vigtigste kritiske krav og samler et bestemt antal point, bør godkendes til at modtage betalinger uden straf. Dette vil være en udvidelse af den nye gult kort-tilgang, der allerede er indført. Antallet af krydsoverensstemmelser og lovgivningsbestemte forvaltningskrav bør reduceres ved at fjerne nogle foranstaltninger i henhold til lovgivningsbestemte forvaltningskrav, der ikke længere er hensigtsmæssige eller relevante. Et godt eksempel på dette er fjernelse af kravet om kontrol af identifikationen af dyr på bedrifterne og i stedet foretage kontrollerne vha. teknologi på salgsstederne såsom slagterier, samlepladser og kreaturmarkeder.

4.23. Kontrolordningen forbundet med kravene til krydsoverensstemmelse bør også rumme en ret til at korrigere uden bøde med en afviklingstilgang inden for en fastsat tidsramme. Der bør anvendes en mere forholdsmæssig og retfærdig tilgang til bøder og tolerancer. Forenkling bør ikke resultere i mindre ambitioner, især ikke hvad angår miljøbeskyttelse (grøn omstilling) og sundheds- og plantesundhedsmæssige krav.

4.24. Kontroller bør ikke forsinke betalinger, og der bør anvendes en politik med pålæg af eventuelle bøder det følgende år for al støtteberettigelse og krydsoverensstemmelse/lovgivningsbestemte forvaltningskrav.

4.25. En stærk, udbygget og mere effektiv søjle 2, der kan imødekomme regionernes økonomiske, miljømæssige og sociale behov, er kritisk vigtig for en ny omlagt fælles landbrugspolitik, der har fokus på landdistrikternes bæredygtighed og levedygtighed og jobskabelse. Dette bør baseres på målene, der er formuleret i Cork 2.0. Desuden er det vigtigt, at medlemsstaterne i tilstrækkelig grad samfinansierer alle foranstaltningerne i udviklingsplanen for landdistrikterne, herunder betalinger til områder med naturbetingede begrænsninger.

4.26. Med de øgede udfordringer med at overholde Europas forpligtelser som fastlagt i FN's mål for bæredygtig udvikling og COP21-målene er der behov for at udvide, målrette og betale for øgede miljømæssige foranstaltninger under søjle 2. Under hensyntagen til den nuværende budgettildeling til søjle 2 er det for at muliggøre dette vigtigt, at den fremtidige budgetfordeling medlemsstaterne imellem afspejler denne ambition.

4.27. Øgede miljø-, klima- og biodiversitetsforanstaltninger og -betalinger under søjle 2 kan målrettes levering af udvidede økosystemtjenester fra landbrugere med fokus på følgende:

1. Betalinger for den udvidede forvaltning af kulstofdræn i jordbunde, der omfatter græsarealer, skovbrug og moseområder
2. Forbedret forvaltning af permanente græsarealer for at forbedre kulstofdræn
3. Betaling for at konvertere dyrket land til græsarealer
4. Mulighed for programmer for braklægning og minimumsjordbehandling
5. Mulighed for at reducere besætningstætheden på græsarealer, men samtidig bevare et mindstemål for besætningstæthed
6. Betaling for oprettelse af levesteder og naturkorridorer
7. Randzoner omkring vandmiljøer
8. Pleje af grøfter og hegn
9. Kulstofnavigation
10. Betaling til vedligeholdelse af moser
11. Beskyttelse af landskabsæstetik og arkæologiske fundsteder
12. Betaling for dyrevelfærdsforanstaltninger
13. Forhøjede betalinger i Naturaområder og for skade forårsaget af vilde dyr
14. Foranstaltninger for at reducere ørkendannelse i tørre områder
15. Agroøkologi og økologisk produktion
16. Betalinger for forbedring jordens indhold af organisk materiale, begrænsning af jorderosion og øget vandbinding i landskabet.

4.28. Betalinger under programmet for områder med naturbetingede begrænsninger er afgørende for landbrugere i de fattigere og mere isolerede regioner i EU.

4.29. Tilvejebringelsen af finansiering med lave omkostninger er afgørende for at skabe vækst i landbrugssektoren og især for at hjælpe unge landbrugere, som er afgørende for generationsskifte.

4.30. En omlagt fælles landbrugspolitik bør komplementere en omfattende fødevarepolitik, således at der skabes sammenhæng mellem bæredygtigt landbrug, afbalanceret territorial udvikling, sunde kostvaner, beskæftigelse og handel. Vigtigheden af en sund kost for forbrugere og de dermed forbundne fordele for samfundet med hensyn til livskvalitet, sund livsstil, bekæmpelse af fedme og reducerede sundhedsmkostninger kan ikke betones for kraftigt. Der er brug for flere ressourcer og programmer for at formidle dette budskab til forbrugerne sammen med programmer til at eliminere madspild og tilskynde til genbrug.

- 4.31. For at nå EU-målet om at øge brugen af vedvarende energi til mindst 27 % i 2030 skal der indføres foranstaltninger for at sikre stabilitet og retssikkerhed. Der skal indføres betalinger, som er rettet mod at støtte investeringer i sol-, biomasse- og vindenergi og programmer for energieffektivitet og energibesparelser.
- 4.32. For at bevare konkurrenceevnen er det af stor vigtighed, at landbrugssektoren har adgang til den seneste forskning og innovation, og at den gøres tilgængelig for de enkelte bedrifter. Effektive programmer og tjenester for videnoverførsel, uddannelse, bedste praksis og rådgivning skal være tilgængelige og støttes.
- 4.33. Med den øgede anvendelse af teknologi inden for landbruget og især til intelligent landbrug og hjælp til forenkling er bredbåndsdækning af største betydning for alle landdistrikter.
- 4.34. I den nye intelligente landbrugsøkonomi med øget brug af teknologi er beskyttelse af landbrugernes personlige data og fortrolighed meget vigtig. Desuden er det afgørende, at landbrugerne bevarer den fulde ejendomsret til alle de personlige data, der opbevares i forbindelse med deres virksomhed.
- 4.35. Den cirkulære økonomi kan spille en vigtig rolle med hensyn til at reducere affald i alle sektorer. De traditionelle bedriftsmodeller er indbegrebet af ressourceeffektive cirkulære økonomier uden spild. Landbruget kan spille en positiv rolle i genbrugs- og genanvendelsessektoren, herunder gennem hensynsfuld forvaltning af jorden, vandet og luften.
- 4.36. Overgangsperioden fra 2020 til indførelsen af en ny omlagt fælles landbrugspolitik må være rimelig, især så der kan tages højde for de budgetspørgsmål, der udløses af Brexit og andre politiske beslutninger ⁽⁷⁾.

Bruxelles, den 1. juni 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁷⁾ Udtalelse om *De væsentligste faktorer, der vil påvirke den fælles landbrugspolitik efter 2020* (EUT C 75 af 10.3.2017, s. 21).

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 526. PLENARFORSAMLING DEN 31. MAJ OG 1. JUNI 2017

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Europas kommende ledere: opstarts- og opskaleringsinitiativet

(COM(2016) 733 final)

(2017/C 288/03)

Ordfører: **Erik SVENSSON**Medordfører: **Ariane RODERT**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 27/01/2017
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	04/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	194/0/0
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU glæder sig over Kommissionens opstarts- og opskaleringsinitiativ og de foreslåede foranstaltninger, der skal fjerne vigtige hindringer, men understreger, at ikke alle højvækstvirksomheder er højteknologiske virksomheder, og at der er behov for foranstaltninger i alle sektorer.

1.2. EØSU mener, at en ajourført genlancering af »Small Business Act«, hvor alle initiativer samles under én dagsorden, vil være mere relevant og øge synligheden og sammenhængen.

1.3. EØSU opfordrer til en koordineret politiktilgang til nystartede virksomheder og vækstvirksomheder, der tager højde for de mange forskellige forretningsmodeller, og glæder sig over de specifikke foranstaltninger for socialøkonomiske virksomheder. Sigtet med ethvert initiativ må imidlertid være en generel forbedring af iværksætttermiljøet, hvor risikotagning og eksperimenteren kan blive en del af innovationsprocessen.

1.4. Administrative byrder og bureaukrati er fortsat en væsentlig hindring for nystartede virksomheder og vækstvirksomheder. EØSU opfordrer derfor indtrængende Kommissionen til fuldt ud at gennemføre og håndhæve de initiativer, der er truffet på dette område.

1.5. EØSU understreger betydningen af strukturel inddragelse af arbejdsmarkedets parter og af håndhævelsen af EU's regler om arbejdsbetingelser, arbejdsmarkedslovgivning og kollektive overenskomster.

1.6. EØSU glæder sig over de foreslåede foranstaltninger til fremme af innovation, men efterlyser en forenkling af regler og betingelser på baggrund af SMV'ernes og mikrovirksomhedernes begrænsede ressourcer.

1.7. Styrkelse af partnerskaber og opbygning af ressourcefællesskaber er en vigtig faktor for succes. Kommissionen bør fremme netværkssamarbejde, herunder etablering af formidlere, facilitatorer, acceleratorer og væksthuse.

1.8. Med henblik på at frigive nystartede virksomheders og vækstvirksomheders vækstpotentiale er det afgørende, at der udvikles skræddersyede finansieringsløsninger med adgang til både egen- og fremmedkapital, at de sikres adgang til udbud, og at skatteforholdene forbedres. EØSU har i sine udtalelser undersøgt hensigtsmæssige foranstaltninger.

1.9. Udvikling af færdigheder er afgørende. Der skal derfor fokuseres på programmer for iværksætteruddannelse på alle niveauer og på et tidligt stadie i uddannelsessystemet. Mentorordninger, oplæring på jobbet og uformelle og ikkeformelle uddannelsesprogrammer skal desuden styrkes og fremmes.

1.10. Der er behov for foranstaltninger, der kan mindske den store risikoaversion i EU i form af en revision af princippet om en ny chance og tilvejebringelse af støtte til udvikling af f.eks. finansiel forståelse/uddannelse.

1.11. EØSU opfordrer Kommissionen til at samle alle nuværende og nye initiativer for at støtte socialøkonomiske virksomheder ved at offentliggøre en meddelelse med en handlingsplan for socialøkonomien. Dette er i overensstemmelse med Rådets konklusioner »Fremme af den sociale økonomi som en nøglefaktor for den økonomiske og sociale udvikling i Europa« (7. december 2015).

2. Baggrund

2.1. Af meddelelsen om Europas kommende ledere: *opstarts- og opskaleringsinitiativet* fremgår det, at:

- vækstvirksomheder skaber flere nye job end andre virksomheder ⁽¹⁾. Nystartede virksomheder, som opskalere til større virksomheder, udgør en stor andel af disse virksomheder. De øger innovation og konkurrenceevne i EU og styrker dermed økonomien. Sådanne »opskaleringer« kan også sikre sociale fordele, herunder mere fleksible og moderne arbejdsordninger. I strategien for det indre marked annoncerede Kommissionen, at den vil undersøge, hvordan det indre marked kan gøres mere effektivt for nystartede virksomheder og vækstvirksomheder
- en offentlig høring ⁽²⁾, som Kommissionen iværksatte i 2016, viste følgende resultater:
 - Nystartede virksomheder, som ønsker at opskalere, støder stadig på for mange lovgivningsmæssige og administrative hindringer, især i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter.
 - For både nystartede virksomheder og vækstvirksomheder er der for få muligheder for at finde og etablere samarbejde med potentielle partnere inden for finansiering, erhvervslivet og lokale myndigheder.
 - Adgang til finansiering er en af de største hindringer for opskalering.

2.2. Kommissionen foreslår i sin meddelelse en række foranstaltninger, der skal træffes for at reducere og/eller fjerne disse hindringer.

2.2.1. Fjernelse af hindringer:

- en fælles digital portal, som skal give nem onlineadgang til oplysninger

⁽¹⁾ Ifølge Henrekson og Johansson, 2010, skaber 4 % af virksomhederne 70 % af de nye job. Jf. desuden: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723.

- oprettelse af et fælles momsområde
- gennemførelse af det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag
- ordning om en ny chance og omstruktureringsrammer i medlemsstaterne
- bedre adgang til offentlige udbud.

2.2.2. Hjælp til etablering af forbindelser med de rigtige partnere:

- etablering af forbindelser med universiteter, forskningscentre, investorer og partnere
- adgang til muligheder, lokalisering af mennesker med de rigtige færdigheder, styrkelse af innovationsmuligheder — navnlig for nystartede sociale virksomheder.

2.2.3. Adgang til finansiering:

- Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (ud over kapitalmarkedsunionen).

3. Generelle bemærkninger

3.1. Denne udtalelse er et svar på Kommissionens meddelelse »Europas kommende ledere: opstarts- og opskaleringsinitiativet«, hvori der foreslås foranstaltninger til frigørelse af højvækstvirksomheders fulde potentiale. EØSU har imidlertid valgt at udvide udtalelsens fokus og betragte disse foranstaltninger i forhold til alle former for nystartede virksomheder, herunder potentielle nyetablering og opskaleringer.

3.2. EØSU bifalder initiativet og bestræbelserne for at fjerne vigtige hindringer. EØSU ønsker at fremhæve det store arbejde, som det har lagt i tidligere udtalelser på området, der har haft til formål at skabe gunstige betingelser for forskellige virksomhedsformer i EU ⁽³⁾, og sin tidligere opfordring til flere tiltag på iværksætterdagsordenen ⁽⁴⁾.

3.3. Eftersom opstarts- og opskaleringsinitiativet er en udvikling og uddybning af Small Business Act, er EØSU af den opfattelse, at i stedet for hele tiden at iværksætte særskilte initiativer burde man overveje, om ikke en ajourført genlancering af SBA ville være mere effektivt. EØSU bifalder og støtter dette og andre initiativer, der har som sigte at hjælpe nystartede virksomheder og vækstvirksomheder, men det er vanskeligt at danne sig et overblik over hele dagsordenen, hvis de forskellige initiativer ikke samles under en fælles og omfattende politikdagsorden.

3.4. EØSU understreger behovet for en overordnet effektiv politikpakke, der tager højde for, at der er mange forskellige slags virksomheder, og støtter derfor Kommissionens mål om at fremme en koordineret tilgang på tværs af EU's politikker.

3.5. EØSU henleder Kommissionens opmærksomhed på en udtalelse, som EØSU er ved at udarbejde, og som indeholder en række anbefalinger, der er særdeles relevante for nystartede virksomheder og vækstvirksomheder:

- et enkelt one-stop-shop-netværk for alle SMV'er i EU
- gøre »tænk småt først« og »kun én gang« juridisk bindende
- mere hensigtsmæssige foranstaltninger over for de mange forskellige typer af SMV'er.

3.6. I udtalelsen fra december 2016 ⁽⁵⁾ opfordrer EØSU desuden Kommissionen til at fremme højvækstvirksomheder ved at:

- overvåge og skabe synergier mellem innovative politikker, der leveres af forskellige GD'er
- forstærke de klynger og økosystemer, hvori nye innovative virksomheder er blevet skabt

⁽³⁾ EUT C 318 af 23.12.2009, s. 22.

⁽⁴⁾ EUT C 271 af 19.9.2013, s. 61.

⁽⁵⁾ EUT C 75 af 10.3.2017, s. 6.

— sætte gang i en akademisk dagsorden med fokus på fremtidens jobs.

3.7. Det er især vigtigt at erkende det store potentiale i eksisterende mikrovirksomheder, hvoraf mange er familievirksomheder, samt udviklingsmulighederne inden for socialøkonomiske virksomheder. Endvidere indskræper EØSU over for Kommissionen, at ikke alle højvækstvirksomheder findes i den højteknologiske sektor, og at der også skal være fokus på og støtte til sektorer som servicesektoren, modebranchen og e-handel samt andre innovative sektorer.

3.8. EØSU opfordrer endvidere Kommissionen til at sikre, at der i forbindelse med alle initiativer også tages højde for nye forretningsfænomener såsom deleøkonomien ⁽⁶⁾. De støder alle på nogenlunde samme yderligere hindringer, når de starter op og udvider på det indre marked.

3.9. EØSU glæder sig over tiltaget om at indføre en fælles digital portal, som skal forbedre adgangen til oplysninger, men mener, at værktøjet vil have en begrænset virkning med hensyn til at reducere besværlige regler og bestemmelser. EØSU foreslår desuden, at den fælles digitale portal også omfatter en internetportal om forskning og udvikling. Strukturelt samarbejde med formidlingsorganisationer er en yderst effektiv metode til at forbedre den information, der er til rådighed for nystartede virksomheder.

3.10. Kommissionen arbejder på at fjerne nogle af de mest presserende hindringer, navnlig de lovgivningsmæssige, skattemæssige og administrative byrder. EØSU ønsker at understrege, at SMV'er, herunder mikrovirksomheder, familievirksomheder og socialøkonomiske virksomheder, ofte har få eller ingen kompetencer til selv at håndtere de meget komplekse og bureaukratiske bestemmelser og administrative byrder, og at forenkling derfor er helt afgørende.

3.11. EØSU støtter de foreslåede peer reviews om at dele god praksis og kortlægge forskelle mellem medlemsstaterne for at opnå mere ensartede initiativer. Hvis de skal have nogen effekt, skal resultaterne af peer reviews være gennemsigtige og formidles til interessenterne.

3.12. EØSU støtter også Kommissionens beslutning om at udvide Enterprise Europe-netværkets (EEN) rådgivningstjeneste med dedikerede rådgivere, som kan rådgive nystartede virksomheder og vækstvirksomheder om nationale og europæiske regler, finansieringsmuligheder, partnerskaber og adgang til grænseoverskridende offentlige udbud. Også her ønsker EØSU at understrege betydningen af og fordelene ved et mere strukturelt samarbejde med formidlingsorganer og involverede organisationer, herunder i socialøkonomien.

3.13. EØSU støtter Kommissionens planer om at medtage nystartede virksomheder og vækstvirksomheder i internationale handelsaftaler, da et stadig større antal nystartede virksomheder og vækstvirksomheder hurtigt skal nå ud på det globale marked (ofte inden for et meget begrænset segment).

3.14. EØSU anerkender og støtter Kommissionens indsats, der kommer til udtryk i dette initiativ, for at håndhæve EU's regler om arbejdsbetingelser, arbejdsmarkedslovgivning og kollektive overenskomster og stile efter jobs af høj kvalitet.

3.15. EØSU ønsker at kommentere følgende formulering i Kommissionens meddelelse: »herunder mere fleksible og moderne arbejdsordninger«. Dette udsagn kan give anledning til misforståelser og eventuelt misbrug.

3.16. Strukturel inddragelse af arbejdsmarkedets parter er helt afgørende og bør opmuntres for at garantere fri konkurrence mellem virksomheder og afværge risikoen for social dumping som fremhævet af EØSU i flere udtalelser ⁽⁷⁾.

3.17. EØSU ønsker fokus på den nuværende geoblokeringsproces ⁽⁸⁾. Dette kan være en ny stor hindring for nystartede virksomheder og vækstvirksomheder, der ikke har kapacitet til på én gang at gå ind i flere lande med forskellige sprog. Det er vigtigt at gøre det klart, at der er forskel på aktivt og passivt salg. Der er kun krav om at overholde national lovgivning i de lande, som salg aktivt rettes mod.

⁽⁶⁾ EUT C 75 af 10.3.2017, s. 33.

⁽⁷⁾ EUT C 161 af 6.6.2013, s. 14; EUT C 303 af 19.8.2016, s. 54; EUT C 13 af 15.1.2016, s. 2.

⁽⁸⁾ COM(2016) 289 final.

3.18. EØSU støtter forslaget om at forbedre SMV'ernes, navnlig vækstvirksomhedernes, adgang til Horisont 2020-programmerne. Det europæiske innovationsråd og Innovation Radar kan være effektive instrumenter, forudsat de ikke medfører for store byrder, og kan rent faktisk nå de mål, der er fastsat for SMV'er. EØSU anbefaler desuden, at disse initiativer især rettes mod social innovation, der ofte er drivkraften bag nye forretningsmodeller.

3.19. EØSU glæder sig også over den specifikke omtale af foranstaltninger, der skal sætte gang i og skabe vækst i den sociale økonomi og de sociale virksomheder; et område, hvor EØSU har en særlig ekspertise og har udfærdiget flere udtalelser⁽⁹⁾.

3.20. EØSU er tilfreds med, at Kommissionen erkender, at det for SMV'er er meget vanskeligt at forsvare deres intellektuelle ejendomsrettigheder. Omkostningerne er særdeles høje for en lille virksomhed, og omkostningerne ved efterlevelse af reglerne er lige så høje, hvilket betyder, at næsten ingen nystartede virksomheder eller vækstvirksomheder har råd til det. EØSU opfordrer Kommissionen til at finde en brugbar løsning på denne situation.

4. Særlige bemærkninger

4.1. *Partnere, klynger og økosystemer*

4.1.1. Et generelt positivt iværksættermiljø er en forudsætning for vækst og innovation. Det er EØSU's opfattelse, at dette initiativ fra Kommissionen kun vil blive en succes, hvis målet er en generel forbedring af iværksættermiljøet, der åbner mulighed for, at risikotagning og eksperimenteren kan blive en del af innovationsprocessen.

4.1.2. EØSU er enig med Kommissionen i, at det er særdeles vigtigt for nystartede virksomheder og især vækstvirksomheder at etablere forbindelse med de rigtige partnere. Da det europæiske marked generelt har en mere konventionel tilgang til risikotagning og også er overvejende nationalt, er der behov for en indsats på to hovedområder:

- 1) I et fast samarbejde med formidlingsorganisationer og -organer kan EU og medlemsstaterne spille en vigtig rolle med hensyn til at lette dannelsen af klynger med universiteter, forskningscentre osv.
- 2) Det er kun markedet, der kan spille en rolle i at finde investorer og forretningspartnere, dog må de europæiske programmer og EIB/EIF's rolle ikke undervurderes. Det er imidlertid nødvendigt at styrke disse programmer og koordinere dem bedre.

4.1.3. EØSU støtter Kommissionens plan om at styrke det nuværende Start-up Europe-initiativ og koordinere EU-indsatsen for at forbinde klynger og økosystemer på tværs af Europa.

4.1.4. EØSU støtter, at Kommissionen fremhæver, at etableringen af fællesskaber med partnerskaber og skræddersyede økosystemer som afgørende faktorer for, at nystartede virksomheder og vækstvirksomheder får succes. I denne forbindelse glæder EØSU sig over, at Kommissionen har særlig fokus på virksomheder i den sociale økonomi, og at den anerkender disse virksomheders særlige kendetegn og bidrag til de europæiske samfund. EØSU opfordrer derfor endnu en gang⁽¹⁰⁾ Kommissionen til med henblik på at forbedre synligheden og den indbyrdes sammenhæng mellem forskellige initiativer at samle alle eksisterende og nye initiativer i en sammenhængende EU-handlingsplan for den sociale økonomi.

4.2. *Adgang til offentlige udbud*

4.2.1. EØSU udtrykker sin store støtte til Kommissionens planer om at forbedre nystartede virksomheders og vækstvirksomheders muligheder for at deltage i offentlige udbud. Ud over de foreslåede tiltag opfordrer EØSU Kommissionen til nøje at overvåge gennemførelsen og anvendelsen af udbudsdirektivet i medlemsstaterne. Dette er vigtigt for at sikre, at medlemsstaterne fuldt ud udnytter de bestemmelser, der kan forbedre mulighederne for, at SMV'er, herunder socialøkonomiske virksomheder, kan deltage i offentlige udbud. EØSU henviser til sin tidligere udtalelse om offentlige indkøb⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

⁽¹⁰⁾ EØSU's bidrag til Kommissionens arbejdsprogram 2017, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.40059>.

⁽¹¹⁾ EUT C 191 af 29.6.2012, s. 84.

4.2.2. EØSU glæder sig over, at meddelelsen har særlig fokus på indkøb af innovation og innovationspartnerskabet. Imidlertid er der på dette område behov for et forenklet regelsæt. Indkøb af innovation, som beskrevet i direktivet, synes bedst egnet til større virksomheder. Deltagelse i innovationspartnerskaber kræver, at en separat enhed specifikt udpeges, hvilket forhindrer nystartede virksomheder og vækstvirksomheder i at komme i betragtning, da nystartede virksomheder normalt ikke har en afdeling specifikt dedikeret til dette.

4.2.3. EØSU ønsker at fremhæve, at indførelsen af Kommissionens redskab (egenerklæring ved hjælp af det fælles europæiske udbudsdokument), der har til formål at hjælpe SMV'er med at deltage i offentlige udbud, i mange tilfælde har haft den modsatte virkning, og at det opfattes som en hindring for at deltage i udbud. Nystartede virksomheder og vækstvirksomheder har problemer med at indhente alle de nødvendige oplysninger og de påkrævede blanketter. Derfor er der behov for støtte, og den bør fremmes af formidlingsorganisationer (SMV-organisationer og andre tilsvarende organisationer).

4.3. Færdigheder

4.3.1. EØSU er enig i, at den nye dagsorden for færdigheder i Europa med det dobbelte fokus på kvalitet og færdigheder, der er relevante for arbejdsmarkedet, løser nogle af de vigtigste udfordringer. Initiativerne vil dog kun blive en succes, hvis de når ud til de vigtigste målgrupper, og gennemførelse, overvågning og opfølgning er forudsætninger for, at de bliver effektive.

4.3.2. EØSU fremhæver, at den nye dagsorden for færdigheder i Europa og især det kommende initiativ om en koalition for digitale færdigheder og job bliver særdeles vigtige og kan blive et vigtigt grundlag for fremtiden.

4.3.3. Socialøkonomiske virksomheder udvikler svar på nye sociale behov eller behov, som der ikke i tilstrækkelig grad er taget højde for. De er pionerer på området social innovation. Ud over initiativer om digitale færdigheder har socialøkonomiske (og andre) iværksættere derfor givet udtryk for et behov for tiltag inden for andre kompetenceområder, såsom virksomhedsudvikling og investeringsparathed. Disse kompetencer er lige så vigtige for at sikre en vellykket opstart.

4.3.4. EØSU opfordrer Kommissionen til at opmuntre og bistå medlemsstaterne med at oprette uddannelsesordninger for iværksættere og til at fremme udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstater og interessenter. Den slags programmer bør indføres tidligt i uddannelsessystemet, da dette har vist sig mest effektivt.

4.3.5. Væksthuse og kvikskranketjenester (såsom udviklings-, mentor- og økonomisk bistand) er desuden ofte særdeles vigtige i de første faser og i vækstfaserne. Kommissionen bør fremme og dele bedste praksis på dette område.

4.4. Beskatning

4.4.1. EØSU deler Kommissionens bekymring om, at beskatning kan udgøre en væsentlig hindring for nystartede virksomheder og vækstvirksomheder. Nogle af de vigtigste forhold, der skal ses på, er de høje omkostninger ved efterlevelse af reglerne, især de regler, der skyldes forskellige nationale skatteordninger.

4.4.2. EØSU opfordrer Kommissionen til at overveje muligheden af ikke at fastlægge en beløbs- og tidsgrænse for fremførsel af tab, der påløber, når virksomheder starter op og opskalerer.

4.4.3. EØSU bifalder tillige muligheden for, at SMV'er kan vælge at deltage i ordningen om et fælles konsolideret skattegrundlag som skitseret i Kommissionens meddelelse.

4.4.4. Forbrugsbeskatning inden for momssystemet er desuden meget indviklet for SMV'er. Derudover er det en yderligere belastning for nystartede virksomheder at skulle finde den gældende momssats for hver enkelt vare eller tjenesteydelse i medlemsstaterne, hvilket medfører høje omkostninger, der i sidste ende lægger en dæmper på den grænseoverskridende handel. EØSU støtter derfor Kommissionens planer om at oprette et fælles momsområde og momsforenklingsspakken for SMV'er, herunder nystartede virksomheder, der skal fjerne en alvorlig hindring for mikrovirksomheder.

4.4.5. Beskatning af enkeltpersoners investeringsindtægter har i mange medlemsstater en afskrækkende virkning på investeringer i nystartede virksomheder og vækstvirksomheder, navnlig hvis andre investeringsmuligheder pålægges en lavere skat eller slet ikke beskattes. I denne forbindelse kan det være nødvendigt at være særlig opmærksom på beskatning af aktieoptioner. EØSU støtter derfor, at Kommissionen fortsætter overvågningen af medlemsstaternes skatteordninger/-incitamenter for investering i nystartede virksomheder/vækstvirksomheder.

4.4.6. Socialøkonomiske virksomheder bør kunne nyde godt af en skatteordning, som giver dem mulighed for at udfolde deres fulde økonomiske potentiale under hensyntagen til deres sociale og miljømæssige formål og med respekt for principperne om fri konkurrence på lige vilkår. Forskellige tiltag kan overvejes, herunder:

- kortlægning af de forskellige eksisterende skatteincitamenter til finansiering af socialøkonomiens virksomheder for at udbrede bedste praksis
- fremme af social innovation gennem:
 - skattefradrag for gaver eller investeringer med lavere afkast i sociale innovationer, der modsvarer samfundsmæssige prioriteringer
 - ydelse af tilbagebetalingspligtige skattefradrag for forskning og udvikling til almennyttige virksomheder med henblik på gennemførelse af sociale innovationer og forbedring af produktiviteten i personrelaterede tjenester og lokalsamfundsbaseerede tjenester.

4.5. Adgang til finansiering

4.5.1. Nystartede virksomheder og vækstvirksomheder er afhængige af adgang til egen- og fremmedkapital. EØSU har i tidligere udtalelser ⁽¹²⁾ påpeget, at adgangen til venturekapital er betydeligt mere begrænset i EU end i USA, og at det primært skyldes, at EU's venturekapitalindustri er meget fragmenteret (koncentreret i bestemte medlemsstater). EØSU anerkender, at Kommissionen tager fat på dette problem ved at oprette den paneuropæiske venturekapitalfond, og opfordrer Kommissionen til at være lydhør over for EØSU's forslag ⁽¹³⁾ og til nøje at overvåge anvendelsen af fonden og dens virkninger.

4.5.2. I samme udtalelse gjorde vi opmærksom på den utilstrækkelige inddragelse af private investorer og anbefalede incitamenter for offentlig-private partnerskaber, hvor asymmetriske fonde kan overvejes (de eksisterer allerede i Finland, Det Forenede Kongerige, Grækenland og Nederlandene). EØSU glæder sig nu over en lignende løsning, hvor privatejede investeringsfonde kan indhente offentlige garantier for investeringer i nystartede virksomheder og vækstvirksomheder.

4.5.3. EØSU bifalder desuden forslaget om at hæve budgettet for EFSI og COSME, så der stilles yderligere midler til rådighed for en effektiv politik for nystartede virksomheder og vækstvirksomheder, hvor der tillige tages højde for deres mangfoldighed.

4.5.4. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at de fleste nystartede virksomheder finansieres med banklån, der er bundet til personlige og familiemæssige garantier. Banklån er en realitet, men som et finansieringsredskab er adgang til egenkapital tillige nødvendig, men ikke tilstrækkeligt udviklet i Europa på grund af strenge skatteordninger, fraværet af en egenkapitalkultur, ringe finansiel forståelse og fragmenterede insolvensordninger.

4.5.5. EØSU tilskynder EU's medlemsstater til med støtte fra Kommissionen at søge efter alternative virksomhedsformer og fremme disse, f.eks. det »Simple Joint Stock Company« med stort innovationspotentiale for vækst, der hyppigt anvendes til opstart af virksomheder (Frankrig og Slovakiet).

4.5.6. EØSU opfordrer tillige medlemsstaterne til med støtte fra Kommissionen at forenkle og harmonisere konkurslovgivningen, herunder gennemførelse af »princippet om en ny chance«, som EØSU foreslog i sin udtalelse om virksomheders insolvens ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ EUT C 75 af 10.3 2017, s. 6.

⁽¹³⁾ EUT C 75 af 10.3 2017, s. 48.

⁽¹⁴⁾ EUT C 209 af 30.6.2017, s. 21.

4.5.7. Under insolvensbehandlingen og i henhold til insolvenslovgivningen består udfordringen i en rigtig værdiansættelse af aktiverne i nystartede virksomheder, der må lukke ned. I mange tilfælde er det vigtigste aktiv knowhow snarere end anlægsaktiver, som EØSU tidligere har påpeget ⁽¹⁵⁾.

4.5.8. I tidligere udtalelser har EØSU tilbundsgående behandlet det finansielle økosystem ⁽¹⁶⁾, som de socialøkonomiske virksomheder har brug for. Ligesom andre nystartede virksomheder har disse virksomheder brug for løsninger med blandet kapital, der indeholder et garantiement, samt for innovative instrumenter til finansiering i den efterfølgende fase og finansiell uddannelse, herunder investeringsparathed. Et særligt aspekt ved investeringer i og finansiering af socialøkonomiske virksomheder er, at investeringsafkastet også omfatter de sociale virkninger. Kommissionen bør derfor støtte medlemsstaterne i satsninger af denne type.

5. Særlige overvejelser for så vidt angår socialøkonomiske virksomheder og nye former for virksomheder

5.1. EØSU glæder sig over, at meddelelsen især fremhæver den særlige indsats til fordel for socialøkonomiske virksomheder, og at den kommer ind på yderligere foranstaltninger rettet mod nye virksomhedsmodeller.

5.2. I denne forbindelse er det særdeles vigtigt at nævne koblingen mellem social innovation og nystartede socialøkonomiske virksomheder samt nye virksomhedsmodeller, som EØSU tidligere har behandlet ⁽¹⁷⁾. Det er afgørende at forstå, at social innovation tager udgangspunkt i en anden innovationsproces, der er baseret på specifikke kriterier og principper. Alle tiltag, der skal støtte nystartede socialøkonomiske virksomheder og nye virksomhedsmodeller, skal derfor anerkende de vigtigste underliggende værdier såsom målinger af den sociale og miljømæssige indvirkning, fælles værdier og open source-aspekter, der er forbundet med social innovation ⁽¹⁸⁾. Først herefter kan socialøkonomiske virksomheder og disse nye former for socialt iværksætteri udnytte støtteforanstaltninger, blive bæredygtige og opskalere med succes.

5.3. Det er også vigtigt at forstå, hvordan og om de socialøkonomiske virksomheder og disse nye virksomhedsformer opskaleres (i stedet for selv at opskalere kan de vælge at dele en god idé). Som EØSU tidligere har understreget, er det vigtigt fuldstændigt at integrere logikken bag disse forskellige forretningsmodeller i alle opstarts- og opskaleringsinitiativer og at tilrettelægge støtteinstrumenterne hensigtsmæssigt. Støttemekanismerne er ofte baseret på den traditionelle virksomhedsmodel, som i dag er den gængse, snarere end på disse socialøkonomiske eller andre nye forretningsmodeller.

6. Flere kortlagte behov

6.1. EØSU har igen og igen understreget behovet for at synliggøre, styrke og fremme anerkendelsen af forskellige virksomhedsformer. Dette omfatter bedre indsamling af statistik om og forskning i forskellige virksomhedsmodeller og den særlige logik, der kendetegner EU i dag.

6.2. En database over god praksis vedrørende foranstaltninger til at fremme de mange forskellige nystartede virksomheder og vækstvirksomheder kunne være nyttig. Kommissionen har gode forudsætninger for at kunne formidle denne udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne.

6.3. De socialøkonomiske virksomheders værdier, principper og eksistensgrundlag bør udbredes, da de kan være en inspirationskilde for andre iværksættere. Erfaringerne og metoderne fra denne sektor kan nemt overføres til andre virksomhedsmodeller. Det kan bl.a. være principperne om partnerskab og tilhørsforhold baseret på samskabelse på tværs af sektorer og interessenter, licensaftaler, kapacitetsopbygning, piggybacking, der giver mulighed for at udnytte andre virksomheders størrelse, åbne kilder for hurtigt at udbrede løsninger, intelligente netværk, der bygger på delte og fælles værdier, og fastsættelse af nye standarder såsom bevægelser, der har til formål at ændre politikker. Et eksempel på sidstnævnte er, at social innovation som regel fører til innovation inden for socialpolitikken. På samme måde kan traditionelle virksomheder inspirere socialøkonomiske virksomheder, for eksempel inden for markedsføring, salg og virksomhedsledelse, og derved igen demonstrere værdien ved udveksling af bedste praksis.

⁽¹⁵⁾ EUT C 75 af 10.3.2017, s. 6.

⁽¹⁶⁾ EUT C 13 af 15.1.2016, s. 152.

⁽¹⁷⁾ EUT C 303 af 19.8.2016, s. 28.

⁽¹⁸⁾ Indeks over social innovation udviklet af Europe Tomorrow og EUT C 458 af 19.12.2014, s. 14.

6.4. EØSU er som repræsentant for det europæiske civilsamfund godt placeret til aktivt at tage del i at fremme og styrke udviklingen af iværksætterkulturen i EU til gavn for beskæftigelsen, den sociale velfærd og væksten. Vi stiller derfor vores kapacitet og evner til rådighed for Kommissionen til udvikling af flere initiativer for SMV'er, herunder socialøkonomiske virksomheder.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilpasning af en række retsakter, der indeholder bestemmelser om brug af forskriftsproceduren med kontrol, til artikel 290 og 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

(COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD))

(2017/C 288/04)

Ordfører. **Jorge PEGADO LIZ**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 13/03/2017 Det Europæiske Råd, 13/03/2017
Retsgrundlag	Artikel 43, stk. 2, artikel 91, artikel 100, stk. 2, artikel 114, artikel 153, stk. 2, litra b), artikel 168, stk. 4, litra b), artikel 172 og artikel 192, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	04/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	01/06/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	156/0/1
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU beklager, at Kommissionen ikke har fulgt udvalgets tidligere udtalelser, og at den har måttet genoptage forhandlingerne om tilpasning af en række retsakter, der indeholder bestemmelser om brug af forskriftsproceduren med kontrol, til artikel 290 og 291 i EUF-traktaten.

1.2. Udvalget minder om, at det i sine tidligere udtalelser har beskrevet den retning, som efter udvalgets opfattelse bedst muligt beskytter de grundlæggende værdier, der er på spil i denne sammenhæng, for så vidt angår retssikkerhed, respekt for de grundlæggende rettigheder og effektiv, afbalanceret og demokratisk udøvelse af institutionernes beføjelser.

1.3. Disse principper bør efter EØSU's opfattelse styre den forestående tilpasning af retsakter, der stadig indeholder bestemmelser om brug af forskriftsproceduren med kontrol, til den nye ordning med delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter som foreskrevet i EUF-traktatens artikel 290 og 291.

1.4. Med forbehold for en mere præcis analyse ved gennemgangen af hver enkelt retsakt, hvorom udvalget bliver bedt om at udtale sig, fremsætter EØSU nogle sammenfattende bemærkninger, som udvalget anser for relevante, om hvert af de lovgivningsforslag, der annonceres i forslaget.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen konstaterer i sit forslag, at et betydeligt antal basisretsakter, som er underlagt Rådets afgørelse 2006/512/EF («komitologiafgørelsen»), fortsat mangler at blive tilpasset til artikel 290 og 291 i EUF-traktaten i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelserne («komitologiforordningen»).

2.2. Kommissionen havde forpligtet sig til at tilpasse dem inden 2013 og havde i den forbindelse foreslået tre horisontale tilpasninger i 2013, de såkaldte Omnibus I, II og III.

2.3. Efter en lang diskussion med Europa-Parlamentet og mange ændringsforslag til disse forslag afviste Rådet at støtte denne automatiske samlede tilpasning af alle retsakter, der indeholder bestemmelser om brug af forskriftsproceduren med kontrol, til delegerede retsakter, da der ikke var nogen garanti for, at medlemsstaternes eksperter systematisk ville blive hørt som led i forberedelsen af de delegerede retsakter. I betragtning af den fastkørte institutionelle situation trak Kommissionen sine forslag tilbage.

2.4. Efter revisionen af den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning og vedtagelsen af den dertil knyttede »fælles forståelse om delegerede retsakter« har Kommissionen fremlagt et nyt forslag som reaktion på Rådets kritikpunkter. Forslaget tager hensyn til de ændringer, der er indført med den nye interinstitutionelle aftale, for så vidt angår høring af medlemsstaternes eksperter som led i forberedelsen af delegerede retsakter og parallel høring af Europa-Parlamentet.

2.5. Forslaget omfatter 13 kapitler i bilaget, hvor Kommissionen opfører de 168 retsakter kronologisk og grupperer dem i 4 tabeller:

Tabel 1 — Oversigt over retsakter, for hvilke det foreslås, at visse beføjelser tilpasses til anvendelse af gennemførelsesretsakter

Tabel 2 — Oversigt over retsakter, for hvilke det foreslås, at visse bestemmelser om delegation af beføjelser udgår

Tabel 3 — Forslag vedtaget af Kommissionen

Tabel 4 — Retsakter, for hvilke der er planlagt forslag.

3. Tidligere EØSU-udtalelser og -rapporter

3.1. EØSU vedtog i juli 2013 en informationsrapport, hvis formål var »at belyse, hvorledes proceduren med delegerede retsakter, som blev indført med Lissabontraktaten, anvendes i praksis«.

3.2. I rapporten konstaterede EØSU følgende: »Den juridiske klassifikation af delegerede retsakter er og bliver ret vag, begrebet »ikke væsentlige bestemmelser« fortolkes forskelligt af Domstolen alt efter, hvilket område der er tale om, og Kommissionen ser ud til at have fået flere handlemuligheder i og med, at det er op til den at foreslå, hvad delegationen skal dreje sig om, og dens varighed«.

3.2.1. Udvalget gjorde opmærksom på »en lang række uafklarede spørgsmål med hensyn til gennemsigtigheden af systemet med forudgående høring, som hidrører fra et ikke juridisk bindende dokument [...] »fælles forståelse om praktiske arrangementer vedrørende anvendelsen af delegerede retsakter« af 4. april 2011«.

3.2.2. Udvalget bemærkede endvidere, »at anvendelsen af artikel 290 i TEUF er fastlagt i en meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 9. december 2009, som er en ikke-bindende retsakt, mens reglerne om udøvelsen af gennemførelsesbeføjelserne følger af en forordning vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet den 16. februar 2011, det vil sige en almenyldig retsakt, som er bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gældende«.

3.2.3. Udvalget konkluderede, at »det stadig« er »uklart, om proceduren er enkel, om EU borgerne reelt er klar over, hvad der står på spil, om hvordan denne procedure anvendes »korrekt«, og om kontrolmekanismerne er effektive«. EØSU tilbød at udarbejde en initiativudtalelse om emnet, således at EØSU kan tage stilling til de observationer og konklusioner, der formuleredes helt objektivt i denne rapport, med henblik på en eventuel forbedring af EU's lovgivningsprocedure.

3.3. I juli og september 2013 blev EØSU anmodet om at udtale sig om to forslag til forordninger »om tilpasning af en række retsakter, der indeholder bestemmelser om brug af forskriftsproceduren med kontrol, til artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde« (COM(2013) 451 final) og »om tilpasning af en række retsakter inden for retlige anliggender, der indeholder bestemmelser om brug af forskriftsproceduren med kontrol, til artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde« (COM(2013) 452 final), hvorefter udvalget den 18. november og 10. december på ny blev anmodet om at udtale sig om et andet forslag til forordning »om tilpasning af en række retsakter, der indeholder bestemmelser om brug af forskriftsproceduren med kontrol, til artikel 290 og 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde« (COM(2013) 751 final). Disse forordninger blev kaldt Omnibus I, II og III.

3.3.1. I sine udtalelser af 16. oktober og 2. januar understregede udvalget bl.a., at nok var denne samlede tilpasning af 165 retsakter (forordninger, direktiver og beslutninger/afgørelser) inden for 12 forskellige områder nødvendig, men den rejste mange spørgsmål af juridisk og praktisk karakter.

3.3.2. Således er »visse elementer i delegationsproceduren (...) uigennemskuelige«, ligesom man »mangler (...) at lægge fast, hvad der forstås ved »ikke-væsentlige bestemmelser«. Der bør tillige foretages en nøje evaluering af, hvordan ordningen fungerer«.

3.3.3. Endvidere konstateredes det, at »visse forslag til forordninger omfatter elementer, der ikke tager hensyn til de rammer, der er fastlagt af basisretsakterne, og går så langt som til at anføre, at delegationen gælder for en ubegrænset periode eller afsætter en meget kort frist for Parlamentets og Rådets kontrolfunktion«.

3.3.4. Efter en systematisk analyse af alle forslagene opfordrede EØSU Kommissionen »til at justere den planlagte »samlede tilpasning« på en sådan måde, at der tages hensyn til visse basisretsakters særlige kendetegn«, og Rådet og Parlamentet »til at udvise maksimal årvågenhed og til i detaljer at analysere samtlige de retsakter, der er berørt af denne »tilpasning««.

3.3.5. EØSU understregede vigtigheden af, hvis processen skulle fortsætte som foreslået af Kommissionen:

- at Europa-Parlamentet deltager fuldt ud
- at rationalisere og forenkle udvalgsprocedurerne
- at der foreligger bedre oplysninger om såvel betingelserne for delegationen til udvalgene som om de relevante foranstaltninger i alle faser af proceduren
- at borgere og civilsamfundet har fuld adgang til informationer.

3.3.6. Endelig anmodede EØSU om, at virkningerne af den nye lovramme vurderes, ved at der regelmæssigt forelægges rapporter for Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om effektiviteten, gennemsigtigheden og udbredelsen af informationen.

3.4. I mellemtiden har Kommissionen offentliggjort et forslag til en bindende interinstitutionel aftale, baseret på artikel 295 i EUF-traktaten, som led i pakken om bedre lovgivning, hvor delegerede retsakter behandles i to specifikke bilag.

3.4.1. I sin udtalelse fra juli 2015 »glæder (EØSU) sig (...) over Kommissionens bestræbelser på at opnå en rimelig balance mellem de grundlæggende værdier som for det første respekt for retsstatsprincippet, demokratisk deltagelse, gennemsigtighed, nærhed til borgerne og retten til omfattende oplysninger om lovgivningsprocedurer og for det andet lovgivningsmæssig forenkling, mere fleksible regler, der er bedre tilpasset de involverede parter interesser, og hvor ajourføring og revision er forenklet«.

3.4.2. Det glædede endvidere udvalget, at »Kommissionen forpligter sig til — »inden vedtagelsen af delegerede retsakter — at samle al den nødvendige ekspertise [...] ved at høre medlemsstaternes eksperter og ved afholdelse af offentlige høringer«, og at Kommissionen foreslår samme høringsmetode i forbindelse med vedtagelsen af gennemførelsesretsakter«.

3.4.3. EØSU frygtede imidlertid, at alle disse høringer vil føre til unødvendigt og urimeligt lange forløb ved udarbejdelsen af disse retsakter.

3.4.4. Udvalget var ikke enig i den kasuistiske tilgang vedrørende sontringen mellem de områder, der bør omfattes af delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter, da de anvendte kriterier var tvetydige og åbnede op for alt for vilkårlige fortolkninger.

3.4.5. EØSU var navnlig kritisk over for:

- a) manglende forudgående oplysninger om medlemsstaternes eksperter og deres tekniske kompetencer

- b) manglende frist af rimelig længde for høring af eksperter, interesserede parter, Europa-Parlamentet og Rådet bortset fra nødstilfælde
- c) valgfri høring og fremsendelse af mødekalenderen til Europa-Parlamentet og de berørte parter
- d) manglende sammenhæng i informationen om vedtagelse af delegerede retsakter. Denne information burde være systematisk, automatisk, opdateret og tilgængelig online
- e) princippet om delegationens ubegrænsede varighed: EØSU var af den opfattelse, at princippet bør være en præcis varighed, med eventuel mulighed for forlængelse i en tilsvarende periode, undtagen i ekstraordinære, begrundede tilfælde.

3.4.6. EØSU ønskede, at det i retningslinjer udtrykkeligt anføres, at delegationerne afgrænses nøje i alle enkeltheder, dvs.:

- a) nøje definition af målsætningerne
- b) præcis fastsættelse af indholdet
- c) nøjagtig angivelse af rækkevidden
- d) striks fastlæggelse af varigheden.

3.4.7. Udvalget fastholdt, »at artiklerne 290 og 291 i TEUF kan formuleres bedre, og at teksten i tilfælde af en traktatændring bør omskrives. Artiklernes anvendelse bør også reguleres bedre for at undgå, at beslutninger om valg af instrument ender med i højere grad at blive politiske end tekniske.«

3.5. I fraværet af en aftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet om proceduren for samlet tilpasning har Kommissionen måttet trække sine forslag tilbage og fremlægge det foreliggende forslag.

4. Generelle bemærkninger

4.1. Med udgangspunkt i sine tidligere udtalelser tvivler EØSU på, at en forsinkelse på mere end fire år kan forsvares på et så følsomt område.

4.2. Således har EØSU fastlagt følgende tydelige retningslinjer:

- a) anvendelsen af delegerede retsakter bør være undtagelsen og ikke reglen
- b) Kommissionen bør i tilfælde af tvivl om elementernes væsentlige karakter eller af en »gråzone« afstå fra at foreslå delegerede retsakter og anvende basisretsakten i forbindelse med lovgivning
- c) Kommissionen bør i tilfælde af tvivl om karakteren af den foranstaltning, der skal træffes, vedtage gennemførelsesretsakter frem for delegerede retsakter.

4.3. Udvalget var også uenig med Kommissionen om de punkter, der er nævnt ovenfor i afsnit 3.3.5.

4.4. En række af disse negative aspekter er blevet korrigeret i det foreliggende forslag. Tilbage står imidlertid visse punkter, hvorom der ikke er enighed:

- a) Kommissionen insisterer på de delegerede retsakters ubestemte varighed. EØSU fastholder, at delegationens varighed i princippet bør være begrænset, med mulighed for forlængelse, undtagen i ekstraordinære, begrundede tilfælde
- b) EØSU frygter fortsat, at Europa-Parlamentet og Rådet ikke får reel mulighed for i tide at udøve en effektiv kontrol af indholdet i de delegerede retsakter
- c) udvalget stiller sig fortsat tvivlende med hensyn til den præcise sondring mellem gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, navnlig for så vidt angår »væsentlige og ikkevæsentlige bestemmelser« vedrørende grundlæggende rettigheder

- d) endelig gentager udvalget, at man med en omformulering af artikel 290 og 291 i EUF-traktaten én gang for alle kunne fjerne alle de tvetydigheder, der foranlediger de nuværende problemer.

5. Særlige bemærkninger

En detaljeret analyse af hvert enkelt af de 168 forslag i bilaget giver EØSU anledning til at rejse følgende kritikpunkter:

Tabel 1

Oversigt over retsakter, for hvilke det foreslås, at visse beføjelser tilpasses til anvendelse af gennemførelsesretsakter

Nummer i bilaget	Retsaktens titel ⁽¹⁾	EØSU's bemærkninger
2	Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 406/2009/EF af 23. april 2009	I artikel 12a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> I 2013 foretrak Rådet og Europa-Parlamentet en fast varighed på 5 år med automatisk fornyelse efter en rapport fra Kommissionen inden udløbet af delegationen af beføjelser. Her mener Kommissionen, at det er berettiget at tillægge beføjelsen for ubestemt tid, fordi lovgiveren under alle omstændigheder har mulighed for at tilbagekalde en beføjelse på et hvilket som helst tidspunkt (jf. s. 8 i Kommissionens forslag COM(2016) 799 final).
6	Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 626/2008/EF af 30. juni 2008	Beslutningen vedrører de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen. <u>Kommentar:</u> Kommissionen antager med hensyn til valget mellem beføjelser vedrørende delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter, at vurderingen fra 2013 (Omnibus-forslagene) fortsat er gældende, eftersom hverken forhandlingerne om disse forslag, retspraksis på området eller resultatet af den interinstitutionelle aftale har ført til nye kriterier, som ville have nødvendiggjort en generel nyvurdering (jf. s. 5 i Kommissionens forslag COM(2016) 799 final).
53	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1221/2009 af 25. november 2009	I det nye stk. 3 til artikel 17 fastsættes der ingen varighed af de beføjelser, Kommissionen tillægges til at vedtage delegerede retsakter. I den nye artikel 48a præciseres det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter, jf. artikel 17, stk. 3, og artikel 48, tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra datoen for denne Omnibus' ikrafttræden. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. I det nye stk. 3 til artikel 17 fastlægges det, at <u>procedurerne for appel</u> af afgørelser, der træffes som følge af evalueringen af de kompetente EMAS-organer, vedtages i henhold til en bemyndigelse. Der synes her at være tale om adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol som foreskrevet i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Men Kommissionen kan ikke bemyndiges til ved delegation at vedtage bestemmelser, der angår de grundlæggende rettigheder eller udøvelsen af disse.

Nummer i bilaget	Retsaktens titel ⁽¹⁾	EØSU's bemærkninger
58	Rådets forordning (EF) nr. 530/1999 af 9. marts 1999	I den nye artikel 10a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.
59	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2150/2002 af 25. november 2002	I den nye artikel 5b foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato.
60	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 437/2003 af 27. februar 2003	Det nye stk. 1, nr. 1), til artikel 3 foreskriver, at hver medlemsstat indsamler statistiske data. Den nye artikel 5 vedrørende statistikernes nøjagtighed bestemmer, at dataindsamlingen baseres på »totaltællinger«. Endelig foreskriver artikel 10a om udøvelse af de delegerede beføjelser, at disse udøves for en ubegrænset periode fra en dato, som senere skal fastsættes. <u>Kommentar:</u> EØSU bemærker, at begrebet »totaltællinger« kan vedrøre personoplysninger således som defineret i artikel 8 i chartret om grundlæggende rettigheder, og understreger, at EU-Domstolen har afgjort, at disse ikke kunne gøres til genstand for delegationsproceduren (jf. sag C-355/10, Parlamentet mod Rådet, og EØSU's udtalelse EUT C 67 af 6.3.2014, s. 104).
61	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 450/2003 af 27. februar 2003	I den nye artikel 11a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.
64	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1552/2005 af 7. september 2005	I den nye artikel 13a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.
67	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 716/2007 af 20. juni 2007	I den nye artikel 9a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.
69	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1445/2007 af 11. december 2007	I den nye artikel 10a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.

Nummer i bilaget	Retsaktens titel ⁽¹⁾	EØSU's bemærkninger
70	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 177/2008 af 20. februar 2008	I den nye artikel 15a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. I den nye artikel 8a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato.
73	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 452/2008 af 23. april 2008	I den nye artikel 6a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato.
74	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 453/2008 af 23. april 2008	I den nye artikel 8a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at den nye artikel 7 bestemmer, at Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter [...] for en række gennemførlighedsundersøgelser, der [...] foretages af de medlemsstater, som har vanskeligt ved at levere data. Udvalget spørger sig selv, om de sundhedsrelaterede data vedrører stillingsansøgere helbred, i hvilket fald der vil være tale om personoplysninger, der ikke kan omfattes af delegationsproceduren (jf. sag C-355/10 citeret ovenfor).
89	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/42/EF	I den nye artikel 21a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.
99	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1223/2009 af 30. november 2009	I den nye artikel 31a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.
104	Rådets direktiv 97/70/EF af 11. december 1997	I den nye artikel 8a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.

Nummer i bilaget	Retsaktens titel ⁽¹⁾	EØSU's bemærkninger
114	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 725/2004 af 31. marts 2004	I den nye artikel 10a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.
143	Direktiv 2002/46/EF af 10. juni 2002	I den nye artikel 12a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at direktiv 2002/46/EF harmoniserer reglerne om kosttilskud for at beskytte forbrugerne mod eventuelle sundhedsrisici og sikre, at de oplysninger, der anføres på produkterne, ikke er vildledende. Dette vedrører således anvendelsen af artikel 38 i chartret om grundlæggende rettigheder. Den kontrol, der udøves af medlemsstaternes eksperter og af Europa-Parlamentet, bør derfor være maksimal.
144	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/98/EF af 27. januar 2003	I den nye artikel 27a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at direktivet vedrører standarder for kvaliteten og sikkerheden ved tapning [...] af humant blod og blodkomponenter til behandlingsformål. Det berører derfor gennemførelsen af den grundlæggende ret til sundhedsbeskyttelse, der fremgår af artikel 35 i chartret om grundlæggende rettigheder. Den kontrol, der udøves af medlemsstaternes eksperter og af Europa-Parlamentet, bør derfor være maksimal.
147	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003	I den nye artikel 34 foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at hensigten med forordningen er at »sikre et højt niveau for beskyttelse af menneskers liv og sundhed« ved gennemførelsen af Fællesskabets politik«. Den vedrører således anvendelsen af artikel 35 i chartret om grundlæggende rettigheder om sundhedsbeskyttelse. Den kontrol, der udøves af medlemsstaternes eksperter og af Europa-Parlamentet, bør være maksimal.

Nummer i bilaget	Retsaktens titel ⁽¹⁾	EØSU's bemærkninger
151	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2160/2003 af 17. november 2003	I den nye artikel 13a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at formålet med forordningen er at »sikre sporing og bekæmpelse af salmonella i alle trin, navnlig i de primære produktionstrin (i denne sammenhæng avl og opdræt af fjerkræ og andre besætninger) samt i dyrefoder, for at reducere forekomsten heraf og den dermed forbundne risiko for folkesundheden«. Den vedrører således anvendelsen af artikel 35 i chartret om grundlæggende rettigheder. Den kontrol, der udøves af medlemsstaternes eksperter og af Europa-Parlamentet, bør være maksimal.
152	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/23/EF af 31. marts 2004	I den nye artikel 28a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at direktivet vedrører sundhedsbeskyttelse som omhandlet i artikel 35 i chartret om grundlæggende rettigheder, og at det delegerer beføjelsen til at vedtage retsakter i overensstemmelse med traktatens artikel 290 til Kommissionen med henblik på at supplere dette direktiv med sporbarhedskrav. EØSU mener, at denne delegation er for bred, og at den risikerer at vedrøre væsentlige elementer. Den synes derfor i modstrid med EU-Domstolens retspraksis (jf. sag C-355/10 omtalt ovenfor).
158	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006	I den nye artikel 24a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at forordningen vedrører anvendelsen af artikel 35 og 38 i chartret om grundlæggende rettigheder, og at delegationen omfatter »foranstaltninger til fastsættelse af, hvilke fødevarer eller fødevarekategorier der skal være omfattet af begrænsninger af eller forbud mod ernærings- eller sundhedsanprisninger«. EØSU finder, at den anvendte formulering kan omfatte væsentlige foranstaltninger, som ikke kan gøres til genstand for en delegation i henhold til artikel 290 i EUF-traktaten.

Nummer i bilaget	Retsaktens titel ⁽¹⁾	EØSU's bemærkninger
159	Forordning (EF) nr. 1925/2006 af 20. december 2006	I den nye artikel 13a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at forordningen vedrører anvendelsen af artikel 35 og 38 i chartret om grundlæggende rettigheder og har til formål at forbedre forbrugerbeskyttelsen gennem fastlæggelse af supplerende regler om mærkning. 3. I denne henseende bør den kontrol med ændringerne af nævnte forordnings bilag I og II, der udøves af medlemsstaternes eksperter og af Europa-Parlamentet, være maksimal.
165	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 470/2009 af 6. maj 2009	I den nye artikel 24a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> 1. Jf. felt 2 i tabellen. 2. EØSU bemærker, at forordningen vedrører anvendelsen af artikel 35 i chartret om grundlæggende rettigheder, og at delegationen omfatter Kommissionens beføjelse til at vedtage regler for tiltag i tilfælde af bekræftet forekomst af et forbudt eller ikke tilladt stof. EØSU mener, at denne delegation er for bred, og at den risikerer at vedrøre væsentlige elementer. Denne synes derfor i modstrid med EU-Domstolens retspraksis (jf. sag C-355/10 omtalt ovenfor).
166	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2009 af 13. juli 2009	I den nye artikel 27a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.
167	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009	I den nye artikel 51a foreskrives det, at beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen for en ubegrænset periode fra en fastsat dato. <u>Kommentar:</u> Jf. felt 2 i tabellen.

⁽¹⁾ For disse retsakter blev der allerede i 2013 fremsat forslag om tilpasning af visse bestemmelser til bestemmelserne om gennemførelsesretsakter.

Tabel 2

Oversigt over retsakter, for hvilke det foreslås, at visse bestemmelser om delegation af beføjelser udgår

Nummer i bilaget	Retsaktens titel ⁽¹⁾	EØSU's bemærkninger
2	Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 406/2009/EF af 23. april 2009	Artikel 12a OK. Mod en ubegrænset periode.

Nummer i bilaget	Retsaktens titel ⁽¹⁾	EØSU's bemærkninger
7	Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996	OK.
36	Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998	Artikel 11a OK. Mod en ubegrænset periode.
54	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 66/2010 af 25. november 2009	OK. Mod en ubegrænset periode.
57	Rådets forordning (EF) nr. 1165/98 af 19. maj 1998	NEJ. Delegationen er for bred og vedrører væsentlige aspekter.
66	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 458/2007 af 25. april 2007	OK. Mod en ubegrænset periode.
92	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/34/EF af 23. april 2009	OK. Mod en ubegrænset periode.
133	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1071/2009 af 21. oktober 2009	NEJ. Definitionen af overtrædelse og tab af omdømme har at gøre med personlige rettigheder.
168	Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 70/2008/EF af 15. januar 2008	OK.

⁽¹⁾ For disse retsakter blev der allerede i 2013 fremsat forslag om, at visse bestemmelser skulle udgå.

Tabel 3

Forslag vedtaget af Kommissionen

Område	Retsakt	Forslagets reference	EØSU's bemærkninger
CLIMA	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003	COM(2015) 337	Ny artikel 23. For mange delegationer på følsomme og væsentlige områder, bør revideres. Mod en ubegrænset periode.
CNECT	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002	COM(2016) 590	Ny artikel 109 med henvisning til artikel 40, 60, 73, 102 og 108. For mange delegationer på følsomme og væsentlige områder, selv i bilagene, bør revideres. Ordninger med forskellige varigheder (artikel 73, stk. 7, og artikel 109).

Område	Retsakt	Forslagets reference	EØSU's bemærkninger
CNECT	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002	COM(2016) 590	Ny artikel 109 med henvisning til artikel 40, 60, 73, 102 og 108. For mange delegationer på følsomme og væsentlige områder, selv i bilagene. Ordninger med forskellige varigheder (artikel 73, stk. 7, og artikel 109).
CNECT	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002	COM(2016) 590	Ny artikel 109 med henvisning til artikel 40, 60, 73, 102 og 108. For mange delegationer på følsomme og væsentlige områder, selv i bilagene, bør revideres. Ordninger med forskellige varigheder (artikel 73, stk. 7, og artikel 109).
ENER	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/92/EF af 22. oktober 2008	COM(2015) 496	Artikel 10. OK til delegationen. Mod en ubegrænset periode.
GROW	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 595/2009 af 18. juni 2009	COM(2014) 28 final	Kommissionen ønsker at anvende delegerede retsakter (ca. 10) i henhold til artikel 290 i EUF-traktaten, hvilket indebærer, at det konkrete indhold i forordningen indskrænkes. Visse punkter i forslaget, hvor der lægges op til at anvende delegerede retsakter, vedrører køretøjers emissioner og de relevante grænseværdier. Beslutninger om disse spørgsmål er på grund af deres vigtighed altid blevet truffet af medlovgiverne. EØSU har flere gange i sine udtalelser rejst spørgsmålet om overdreven brug af delegerede retsakter. Udvalget er ikke overbevist om systemets gennemsigtighed, den hensigtsmæssige brug af procedurerne og kontrolmekanismernes effektivitet.
GROW	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007	COM(2016) 31 final	Artikel 88. For mange delegerede retsakter på væsentlige punkter. Mod en ubegrænset periode.
GROW	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/68/EF af 16. december 1997	COM(2014) 581 final	Artikel 55. OK til delegationerne og perioden på 5 år.

Område	Retsakt	Forslagets reference	EØSU's bemærkninger
GROW	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007	COM(2014) 28 final	Ny artikel 15a. Kommissionen ønsker at anvende delegerede retsakter (ca. 10) i henhold til artikel 290 i EUF-traktaten, hvilket indebærer, at det konkrete indhold i forordningen indskrænkes. Visse punkter i forslaget, hvor der lægges op til at anvende delegerede retsakter, vedrører køretøjers emissioner og de relevante grænseværdier. Beslutninger om disse spørgsmål er på grund af deres vigtighed altid blevet truffet af medlovgiverne. EØSU har flere gange i sine udtalelser rejst spørgsmålet om overdreven brug af delegerede retsakter. Udvalget er ikke overbevist om systemets gennemsigtighed, den hensigtsmæssige brug af procedurerne og kontrolmekanismernes effektivitet.
ENV	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008	COM(2015) 595	Ny artikel 38a. OK til delegationerne. Mod en ubegrænset periode.
ENV	Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999	COM(2015) 594	Nej til delegationen. Ny artikel 16 for vagt. Mod en ubegrænset periode.
ENV	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994	COM(2015) 593	OK.
ENV	Rådets forordning (EF) nr. 338/97 af 9. december 1996	COM(2012) 403	OK til gennemførelsesretsakterne og de delegerede retsakter (artikel 19 og 20). Mod en ubegrænset periode.
ESTAT	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1177/2003 af 16. juni 2003	Foreslået ophævet ved COM(2016) 551	OK til ophævelsen.
MOVE	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/87/EF af 12. december 2016	COM(2013) 622	NEJ til delegationerne. Begrebet teknisk og videnskabeligt fremskridt for vagt. Mod en ubegrænset periode.
MOVE	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF af 26. marts 2002	COM(2011) 828	Artikel 12. OK til delegationerne. Mod en ubegrænset periode.
MOVE	Rådets direktiv 96/50/EF af 23. juli 1996	COM(2016) 82 final	OK til delegationerne (artikel 29). Mod en ubegrænset periode.

Område	Retsakt	Forslagets reference	EØSU's bemærkninger
MOVE	Rådets direktiv 91/672/EØF af 16. december 1991	COM(2016) 82 final	OK til delegationerne (artikel 29). Mod en ubegrænset periode.
MOVE	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/45/EF af 6. maj 2009	COM(2016) 369	OK til delegationerne og undtagelsesvis til den ubegrænsede periode.
MOVE	Rådets direktiv 1999/35/EF af 29. april 1999	COM(2016) 371	Artikel 13. OK til delegationen og undtagelsesvis til den ubegrænsede periode.
MOVE	Rådets direktiv 98/41/EF af 18. juni 1998	COM(2016) 370	Artikel 12a. OK til delegationen og undtagelsesvis til den ubegrænsede periode.
SANTE	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 726/2004 af 31. marts 2004	COM(2014) 557	OK til delegationerne (artikel 87a). Mod en ubegrænset periode.

Tabel 4

Retsakter, for hvilke der er planlagt forslag

Område	Retsakt	EØSU's bemærkninger
AGRI	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 110/2008 af 15. januar 2008	Ingen kommentarer til alle disse retsakter i fraværet af de relevante tekster.
CLIMA	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009	
ENER	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 713/2009 af 13. juli 2009	
ENER	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 714/2009 af 13. juli 2009	
ENER	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009	
ENV	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 850/2004 af 29. april 2004	
ENV	Rådets direktiv 86/278/EØF af 12. juni 1986	
ESTAT	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1166/2008 af 19. november 2008	
ESTAT	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1059/2003 af 26. maj 2003	

Bruxelles, den 1. juni 2017.

Georges DASSIS
Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om

a) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om håndhævelse af direktiv 2006/123/EF om tjenesteydelser i det indre marked, om en meddelelsesprocedure for tilladelsesordninger og krav vedrørende tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 2006/123/EF og forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked

(COM(2016) 821 *final* — 2016/0398 (COD))

b) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv

(COM(2016) 822 *final* — 2016/0404 (COD))

c) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om de retlige og operationelle rammer for det europæiske e-tjenesteydelseskort indført ved forordning ... [ESC Regulation]

(COM(2016) 823 *final* — 2016/0402 (COD))

d) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af et europæisk e-tjenesteydelseskort og dertil knyttede administrative faciliteter

(COM(2016) 824 *final* — 2016/0403 (COD))

(2017/C 288/05)

Ordfører: **Arno METZLER**

Medordfører: **Stefano PALMIERI**

Anmodning om udtalelse

a) Rådet, 30/01/2017

Europa-Parlamentet, 19/01/2017

b) Rådet, 10/02/2017

Europa-Parlamentet, 01/02/2017

c) Europa-Parlamentet, 01/02/2017

Kommissionen, 31/05/2017

d) Rådet, 20/02/2017

Europa-Parlamentet, 01/02/2017

Retsgrundlag

a) Artikel 53, stk. 1, artikel 62 og 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

b) Artikel 46, artikel 53, stk. 1, og artikel 62 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

c) Artikel 53, stk. 1, og artikel 62 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

d) Artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Kompetence

Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug

Vedtaget i sektionen

04/05/2017

Vedtaget på plenarforsamlingen

31/05/2017

Plenarforsamling nr.

526

Resultat af afstemningen

152/3/7

(for/imod/hverken for eller imod)

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU værdsætter og støtter Kommissionens indsats for at frigøre det indre markeds fulde potentiale i servicesektoren. I lyset af den nuværende politiske situation i mange medlemsstater vil EØSU dog henlede opmærksomheden på, at enhver form for EU-»intervention«, som vedrører kompetencer, der klart er tildelt medlemsstaterne, kan føre til politiske kontroverser. Selv i tilfælde, hvor det er juridisk muligt at anvende strengere håndhævelsesforanstaltninger, vil det måske ikke være hensigtsmæssigt at gøre dette under den alvorlige politiske krise. EØSU anbefaler derfor, at der vælges en positiv tilgang baseret på fremme af bedste praksis og høring i stedet for håndhævelsesforanstaltninger, når det er muligt.

1.2. EØSU deler fuldt ud Kommissionens mål om at fremme dialogen mellem EU og medlemsstaterne på et tidligt tidspunkt i enhver lovgivningsproces for at forhindre vedtagelsen af retsakter på nationalt plan, der hæmmer den europæiske integrationsproces. EØSU anbefaler at udvide denne dialog og ikke kun fokusere på overholdelse af servicedirektivet, men også på den primære EU-ret, navnlig chartret om grundlæggende rettigheder, for at sikre en rimelig balance mellem på den ene side arbejdstagerrettigheder og forbrugerbeskyttelse og på den anden side de økonomiske frihedsrettigheder. Sammensætningen af det organ, der har ansvaret for kontrollen med overholdelsen af reglerne, bør specificeres, og organet bør sammensættes på en måde, der sikrer en fuldstændig overholdelse af ovennævnte lovgivning og principper.

1.2.1. EØSU foreslår, at der vælges en positiv tilgang og etableres det princip, at kun det positive udfald af en høringsprocedure har en effekt i form af tildelingen af en »garanti« for, at forslaget til foranstaltning overholder reglerne. I tilfælde, hvor der ikke er tale om en positiv evaluering af overholdelsen, bør Kommissionens afgørelse ikke være bindende, og de allerede eksisterende procedurer for perioden efter vedtagelsen bør anvendes.

1.3. EØSU bifalder indførelsen af en detaljeret og grundig proportionalitetstest, som medlemsstaterne kan anvende, og som er baseret på retspraksis i Domstolen. Udvalget mener, at denne model kan forbedre de nationale procedurer vedrørende proportionalitetsprincippet. EØSU understreger, at proportionalitetskontroller vil kræve et tæt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder og erhvervsorganisationer.

1.3.1. EØSU mener ikke, at en forpligtelse til at anvende testen forud for enhver ny regulering af erhverv er den bedste tilgang til at sikre en effektiv og engageret anvendelse af en sådan test. Det anbefaler derfor kun at introducere testen i form af et tjenesteydelsestilbud til de nationale regulerende myndigheder.

1.4. EØSU bifalder indsatsen for at fremme mobiliteten hos tjenesteydere og mener, at kortlægning og opfyldelse af de nationale krav til levering af tjenesteydelser i en anden medlemsstat stadig er en vanskelig opgave for tjenesteydere. Den tilgang, der flytter hovedansvaret for proceduren til hjemlandets myndigheder, er imidlertid i modstrid med det etablerede værtslandsprincip, ifølge hvilket virksomheders og arbejdstagers aktiviteter reguleres af loven i det land, hvor de udføres.

1.4.1. EØSU fremhæver, at det er nødvendigt at sikre, at princippet om oprindelsesland ikke på nogen måde introduceres. Det understreger derfor, at e-tjenesteydelseskortet vil indføre flere elementer baseret på dette princip ved at give tjenesteydere mulighed for udelukkende at have kontakt til hjemlandet, der fungerer som mellemlid. Dette betyder, at værtslandet skal acceptere hjemlandets afgørelser vedrørende ægtheden af dokumenter og kontrolmekanismer, der harmoniserer udvekslingen af oplysninger baseret på princippet om oprindelsesland.

1.4.2. EØSU understreger, at det skal sikres, at værtslandene fortsat har det fulde ansvar for at afgøre, hvilke procedurer der skal følges for at opnå registrering af sekundære forretningssteder, herunder aspekter vedrørende anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Den fuldt ud elektroniske procedure, kombineret med begrænsede muligheder for, at værtslandet kan kontrollere de oplysninger, der er indgivet til hjemlandet via e-tjenesteydelseskortet, vil gøre det lettere at etablere skuffeselskaber møntet på skatteunddragelse og social dumping.

1.4.3. For at sikre, at oplysningerne i e-tjenesteydelseskortet altid er ajourført og for at forhindre skabelsen af en datakirkegård, anbefaler EØSU, at »kun én gang«-princippet genovervejes, og at der indføres frister for gyldigheden af et e-tjenesteydelseskort.

1.4.4. EØSU anbefaler også at fjerne restriktive inddragelsesprocedurer, især nødvendigheden af en endelig afgørelse ved domstolene, således at den enkelte medlemsstat kan foretage en effektiv kontrol af de økonomiske aktiviteter, der udføres på dens område.

1.4.5. I forslaget fastsættes stramme tidsfrister for kontrollen af gyldigheden af de oplysninger, som en ansøger om et e-tjenesteydelseskort har indgivet. Dette bør genovervejes for at give myndighederne den tid, der er nødvendig til at behandle ansøgningerne.

1.4.6. Lovgivningsforslaget bør nævne behovet for at indføre effektive og afskrækkende sanktioner for både medlemsstaten og den ansøgende virksomhed i tilfælde af misbrug af det europæiske e-tjenesteydelseskort.

1.4.7. EØSU anbefaler, at det præciseres, at direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer har forrang for det nye e-kort vedrørende alle aspekter i tilknytning til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Det skal udtrykkeligt præciseres, at et e-tjenesteydelseskort ikke kan udstedes til personer, der udøver en profession, der er lovreguleret i hjemlandet og/eller værtslandet, hvad enten professionen udøves som selvstændig eller som beskæftiget i en virksomhed.

1.4.8. For at undgå at e-kortet misbruges af proformaselvstændige, mener EØSU ikke, at e-kortet bør udstedes til fysiske personer, der ikke har en organiseret enhed af personer og aktiver, der gør det muligt at udøve økonomisk virksomhed.

1.4.9. EØSU ønsker at stille spørgsmålstejn ved, om det eksisterende IMI-system i sin nuværende form, der er baseret på standardiserede flersprogede spørgsmål/formularer og manuel udveksling af oplysninger på anmodning af medlemsstaterne, og som bygger på et optimalt samarbejde mellem medlemsstaterne, er ajour med den aktuelle udvikling inden for elektronisk dataudveksling. EØSU mener derfor, at IMI-systemet skal evalueres med henblik på at garantere den størst mulige effektivitet, kompatibilitet og komplementaritet med de eksisterende ordninger for dataudveksling på nationale niveau og/eller mellem arbejdsmarkedets parter, herunder sektorspecifikke initiativer, som f.eks. det sociale ID-kort.

1.4.10. Forslaget indfører et harmoniseret europæisk forudgående meddelelssystem for udstationerede arbejdstagere baseret på medlemsstaternes frivillige tilvalg, hvilket vil bane vejen for en obligatorisk udvidelse på et senere tidspunkt, og dette er hverken hensigtsmæssigt eller foreneligt med bestemmelserne i direktiv 2014/67/EU ⁽¹⁾. EØSU foreslår derfor at genoverveje gennemførelsen af et sådant system.

1.4.11. På baggrund af de anførte betænkeligheder og det faktum, at de nævnte krav om garantier måske ikke kan opfyldes i det nuværende dataudvekslingssystem, mener EØSU, at anvendelsen af e-kortet i sin nuværende form kan have de i udtalelsen beskrevne negative konsekvenser, som muligvis ikke er forholdsmæssige, og som måske vejer tungere end fordelene. EØSU foreslår derfor, at udformningen af dette system drøftes mere indgående med interessenterne, så systemet kan justeres med det formål at sikre et effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne, inden proceduren videreføres. EØSU kan anmodes om at indlede drøftelser med henblik på at finde en alternativ løsning for e-tjenesteydelseskortet, der inkluderer allerede eksisterende registrerings- og kvalifikationssystemer på mere effektiv vis.

1.5. EØSU vil gerne understrege, at forskelle mellem lovgivningsmæssige rammer ikke i sig selv er et tegn på, at der findes et reformbehov. Udvalget bifalder den nye indikator til vurdering af begrænsninger, som Kommissionen har udarbejdet, da den giver mulighed for at anvende en højere analysestandard end OECD's PMR. Det bør imidlertid gøres helt klart, at indikatoren for begrænsninger er neutral og ikke indeholder erklæringer om værdien af eller begrundelsen for reguleringen.

1.6. EØSU bemærker, at servicepakken ikke omfatter en strategi for elektroniske tjenester, men mener, at dette er et nyt og voksende forretningsområde, der kræver særlig opmærksomhed. I betragtning af, at potentialet for mobilitet er særdeles højt i denne sektor, vil det være særligt vanskeligt for forbrugerne at verificere kvalifikationer og kontrollere om retlige krav og minimumskvalitetskrav er opfyldt. Dette kan eventuelt kræve særlige værktøjer. Et initiativ, der fokuserer på det indre marked for elektroniske tjenester, ville derfor være velkomment. Der er brug for nye elementer, der kan skabe personlig tillid, selv om man ikke kender tjenesteyderen personligt.

⁽¹⁾ EUT L 159 af 28.5.2014, s. 11.

1.7. Problemet vedrørende gensidig tillid er et vigtigt aspekt i drøftelserne om servicepakken og navnlig e-tjenesteydelseskortet. EØSU foreslår at evaluere de eksisterende systemer til registrering af erhvervsudøvere og virksomheder samt de dertil knyttede akkrediterings- og kvalitetssikringsordninger. Eftersom det indre marked for tjenesteydelser stadig giver anledning til betydelig bekymring i medlemsstaterne, ser EØSU gerne, at der iværksættes et initiativ til indsamling af flere oplysninger om konsekvenserne af øgede grænseoverskridende aktiviteter. Dette initiativ bør se nærmere på de økonomiske virkninger, men hovedsageligt fokusere på andre spørgsmål som f.eks. beskæftigelse, arbejdsvilkår og forbrugerbeskyttelse. Hvis problemerne kortlægges objektivt, kan de imødegås med det formål at øge medlemsstaternes tillid på lang sigt. Uden en tilstrækkelig gensidig tillid vil det indre marked for tjenesteydelser aldrig blive gennemført på effektiv vis.

2. Oversigt over de foreslåede foranstaltninger

2.1. Tjenesteydelser tegner sig for to tredjedele af EU's økonomi og står for 90 % af de nye arbejdspladser, der skabes. En pakke af foranstaltninger med fokus på at gøre det lettere for virksomheder og fagfolk at levere tjenesteydelser til et potentielt kundegrundlag på 500 millioner borgere i EU skal styrke servicesektoren, så dens fulde potentiale kan udnyttes.

2.2. Meddelelsesprocedure for tilladelsesordninger og krav vedrørende tjenesteydelser

2.2.1. Strengere krav til meddelelsesproceduren for foranstaltninger i forbindelse med servicedirektivet skal forhindre, at medlemsstaterne indfører diskriminerende, uberettigede og uforholdsmæssige nationale tilladelsesordninger eller krav vedrørende tjenesteydelser.

Proceduren udvider anvendelsesområdet for meddelelsesproceduren i henhold til servicedirektivet og definerer den mere præcist. Den fastlægger en høringsperiode, som omfatter en dialog mellem den meddelende medlemsstat, Kommissionen og de øvrige medlemsstater om, hvorvidt en foreslået national foranstaltning stemmer overens med servicedirektivet.

2.3. Proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv

2.3.1. Medlemsstaterne har ofte gode grunde til at regulere erhverv baseret på hensynet til væsentlige mål af samfundsmæssig interesse. Det er op til medlemsstaten fra sag til sag at vurdere behovet for at indføre begrænsninger for adgangen til og udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed.

2.3.2. For at forhindre en negativ indvirkning på leveringen af tjenesteydelser og erhvervsudøveres mobilitet forårsaget af ujævne proportionalitetsvurderinger i forbindelse med reguleringen af erhverv i EU indføres der en proportionalitetstest, som skal anvendes af medlemsstaterne forud for vedtagelse eller ændring af national regulering af erhverv.

2.3.3. Direktivet fastsætter de væsentligste kriterier, som skal lægges til grund for vurderingen, såsom risicienes art, det spektrum af aktiviteter, der er forbeholdt et erhverv, sammenhængen mellem kvalifikationer og aktiviteter, foranstaltningens økonomiske virkning osv.

2.3.4. Traktaterne specificerer, at reguleringen skal være rimelig, men derudover tilkommer det medlemsstaterne at beslutte, om og hvordan et erhverv skal reguleres.

2.4. Det europæiske e-tjenesteydelseskort

2.4.1. E-kortet er en ny fuldt ud elektronisk procedure for selvstændige og virksomheder på en række områder, som f. eks. bygge- og anlægssektoren, rengøring og erhvervstjenester. Det erstatter de administrative formaliteter på forskellige sprog, eftersom tjenesteyderen følger en procedure på hjemlandets sprog og hos hjemlandets forvaltning.

2.4.2. E-kortproceduren bygger på et samarbejde mellem hjem- og værtslande, implementeret via det eksisterende informationssystem for det indre marked (IMI). Den ændrer ikke indholdet af de gældende regler om udstationering af arbejdstagere i henhold til direktiv 96/71/EF ⁽²⁾ og 2014/67/EU ⁽³⁾.

2.4.3. Det europæiske e-tjenesteydelseskort ligner det europæiske erhvervspas (EPC). Hvor EPC letter udvekslingen af tjenesteydelser via anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer for fysiske personer som arbejdstagere eller selvstændige tjenesteydere adresserer e-kortet en langt bredere vifte af krav.

⁽²⁾ EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 159 af 28.5.2014, s. 11.

2.5. *Anbefalinger til reformer af reguleringen af liberale erhverv*

2.5.1. Idet reguleringen af liberale erhverv er en beføjelse, der tilfalder medlemsstaterne, findes der forskellige reguleringsmodeller. Uanset hvilken model der anvendes i det enkelte land eller den enkelte region, er formålet med meddelelsen at hjælpe medlemsstaterne med at fjerne specifikke uberettigede substantielle restriktioner og skabe en »god« reguleringsmæssig bevidsthed i medlemsstaterne.

2.5.2. Anbefalingerne til reformer vedrører en bred vifte af krav og indeholder en detaljeret analyse af de bestemmelser, der gælder for arkitekter, civilingeniører, revisorer, advokater, patentagenter, ejendomsmæglere og turistguider. Ikke alle bestemmelser betragtes som en overtrædelse af EU-retten fra Kommissionens side.

2.5.3. Kommissionen har udviklet en ny indikator til vurdering af begrænsningerne i reguleringen af erhverv med det formål at støtte en kvalitativ analyse af hindringerne. Den omfatter aspekter som lovgivningsmæssig tilgang, kvalifikationskrav, andre adgangskrav og krav til erhvervsudøvelse.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1. EØSU værdsætter og støtter Kommissionens indsats for at frigøre det indre markeds fulde potentiale i servicesektoren. De indbyrdes forbundne foranstaltninger i servicepakken er uden tvivl udtryk for en solid tilgang til opfyldelsen af dette mål. I lyset af den alvorlige politiske krise i mange medlemsstater vil EØSU dog henlede opmærksomheden på, at enhver form for EU-»intervention«, som vedrører kompetencer, der klart er tildelt medlemsstaterne, kan føre til politiske kontroverser. Både lovgivningsmæssige beføjelser, der kan synes at være berørt af den nye meddelelsesprocedure og den obligatoriske proportionalitetstest, og rodfæstede traditionelle ordninger for national regulering af erhverv betragtes ofte som fundamentet for nationale systemer og skal derfor behandles som følsomme spørgsmål. Selv om det er juridisk muligt at anvende strengere håndhævelsesforanstaltninger vil det måske ikke være hensigtsmæssigt at gøre dette i den nuværende situation. En positiv tilgang baseret på håndhævelse af bedste praksis eller en høringstilgang kan vise sig at være mere effektiv.

3.1.1. EØSU understreger behovet for at lægge behørig vægt på kvaliteten af og sikkerheden ved de tjenesteydelser, der leveres i Den Europæiske Union.

3.1.2. Desuden ønsker EØSU at fremhæve de særligt følsomme områder sundhed og patientsikkerhed. Kommissionens foranstaltninger kan være et supplement til medlemsstaternes, men sidstnævntes fulde ansvar skal respekteres, herunder muligheden for at indføre strengere foranstaltninger til beskyttelse af patienter, som omhandlet i artikel 168 i TEUF.

3.2. I betragtning af, at det er afgørende at sikre, at de centrale interessenter overholder de nye regler for deres erhverv og for at sikre, at reglerne er fornuftige og effektive, foreslår EØSU at høre interessenter såsom erhvervsorganisationer, arbejdsmarkedets parter, forbrugerbeskyttelsesinstitutioner og civilsamfundsorganisationer vedrørende den praktiske gennemførelse af de planlagte foranstaltninger.

3.3. Vi må være klar over, at indførelsen af nye forpligtelser og håndhævelsesforanstaltninger kan give det indtryk, at medlemsstaterne generelt betragtes som værende utilstrækkeligt i stand til at forstå kravene i servicedirektivet og direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer. Rent faktisk er lovgivningsværktøjer som proportionalitetstest dog grundlæggende elementer i enhver national lovgivningsprocedure i langt de fleste medlemsstater.

3.4. Mange bestemmelser i servicepakken risikerer at sløre forskellen mellem fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed. EØSU understreger derfor vigtigheden af at holde fast i denne sondring — der klart fremgår af både servicedirektivet og direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, samt af Domstolens retspraksis — ved vurderingen af resultaterne af en proportionalitetstest, der anvendes i forbindelse med en ny national regulering af erhverv og ved gennemførelsen af forordningen og direktivet om det europæiske e-tjenesteydelseskort. For at bevare en fair konkurrence mellem virksomheder bør diskriminerende foranstaltninger derfor forbydes, og de arbejdsvilkår, som er fastsat i værtslandets lovgivning og kollektive overenskomster, samt forbrugerrettigheder og sundheds- og sikkerhedslovgivning, bør respekteres.

3.5. EØSU bemærker, at væksten i servicesektoren ikke må medføre social dumping og svig⁽⁴⁾. Derfor understreger EØSU, at der mangler tilstrækkelige garantier for bevarelsen af arbejdstagernes rettigheder og forbrugerbeskyttelsen på et højt niveau i alle medlemsstater, og udvalget fremhæver risikoen ved at indføre princippet om oprindelsesland, som vil være i strid med de grundlæggende regler, der fastslår, at virksomheders og arbejdstageres aktiviteter reguleres af lovgivningen i det land, hvor de udføres.

⁽⁴⁾ EUT C 125 af 21.4.2017, s. 1.

3.6. EØSU er af samme opfattelse som interessenterne i de sektorer, der er omfattet af forslaget til det europæiske e-tjenesteydelseskort, og stiller spørgsmålstejn ved mer- og nytteværdien af dette lovgivningsinitiativ.

3.7. Desværre tager den foreslåede pakke for det indre marked ikke fat på de reelle problemer i nogle af de sektorer, der er omfattet af forslagene. EØSU anser det for vigtigt at reducere mulighederne for svig og misbrug af det indre marked ved uærlige virksomheder, således at der skabes lige konkurrencevilkår og gensidig tillid mellem medlemsstaterne og de forskellige interessenter.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Meddelelsesprocedure for tilladelsesordninger og krav vedrørende tjenesteydelser

4.1.1. EØSU er enig i Kommissionens mål om at fremme dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaterne på et tidligt tidspunkt i lovgivningsprocessen for at forhindre vedtagelsen af standarder, der hæmmer det indre marked. Det bør endda overvejes at udvide denne dialog og ikke kun fokusere på overholdelse af servicedirektivet, men også på den primære EU-ret, navnlig chartret om grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union, idet dette ville sikre en rimelig balance mellem på den ene side arbejdstagerrettigheder og forbrugerbeskyttelse og på den anden side de økonomiske frihedsrettigheder. Sammensætningen af det organ, der har ansvaret for kontrollen med overholdelsen af reglerne, bør præciseres, og organet bør sammensættes på en måde, der sikrer en fuldstændig overholdelse af ovennævnte lovgivning og principper samt repræsentativitet og uafhængighed.

4.1.2. EØSU ønsker imidlertid at henlede opmærksomheden på, at forslagens direkte indvirkning på de nationale lovgivningsprocedurer forekommer betydelig.

4.1.3. Forslaget udvider anvendelsesområdet for meddelelsesproceduren i henhold til servicedirektivet og er ret komplekst. I kombination med en status quo-periode hindres de nationale lovgiveres muligheder for at gennemføre reformer inden for en kort tidshorisont, selv i de tilfælde hvor der kun er tale om mindre lovændringer.

4.1.4. Håndhævelsesforanstaltninger som f.eks. status quo-perioden, advarselsordningen og Kommissionens afgørelse, som pålægger medlemsstaten at afstå fra at vedtage forslaget til foranstaltning, forsinker de nationale lovgivningsprocesser betydeligt og lægger store begrænsninger på den nationale lovgivers frihed. For at sikre en demokratisk lovgivningsproces er det nødvendigt at bevare de nationale parlamenters lovgivningsmæssige beføjelser i fuldt omfang. EØSU tvivler i høj grad på, om det er rimeligt — eller fornuftigt — at gribe ind i de nationale lovgivningsprocedurer ved at indføre strengere håndhævelsesforanstaltninger, endda på områder, der er omfattet af nærhedsprincippet, og hvor der findes fuldt ud tilstrækkelige procedurer for perioden efter vedtagelsen.

4.1.5. Negative afgørelser om, hvorvidt forslag til nationale love, forordninger eller administrative bestemmelser overholder reglerne, bør ikke være bindende. EØSU foreslår, at kun det positive udfald af en høringsprocedure får effekt i form af tildelingen af en »garanti« for, at forslaget til foranstaltning overholder reglerne. En sådan positiv tilgang ville medføre betydelige fordele for medlemsstaterne og ville være en motivation til at engagere sig fuldt ud i den planlagte høringsprocedure og til at acceptere den dermed forbundne indsats. I tilfælde uden en positiv evaluering af overholdelsen bør de allerede eksisterende procedurer for perioden efter vedtagelsen anvendes.

4.1.6. EØSU understreger, at meddelelsesproceduren, som fastlagt i servicedirektivet, ikke vil berøre retten til at forhandle, indgå og håndhæve kollektive aftaler.

4.2. Proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv

4.2.1. EØSU bifalder indførelsen af en detaljeret og grundig proportionalitetstest, som medlemsstaterne kan anvende, og som er baseret på retspraksis i Den Europæiske Unions Domstol. Udvalget mener, at denne model kan forbedre de nationale procedurer vedrørende proportionalitetsprincippet.

4.2.2. EØSU understreger, at proportionalitetskontrollen, som fokuserer på faglige kvalifikationskrav, vil kræve et tæt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder og faglige organisationer med kompetencer inden for kvalitetssikring i de berørte lovregulerede erhverv. Proceduren bør også give arbejdsmarkedets parter og forbrugerbeskyttelsesorganisationer ret til at blive hørt med henblik på at sikre fuld overholdelse af arbejdstagernes og forbrugernes rettigheder. Det skal fortsat være helt op til medlemsstaterne, hvordan disse organisationer struktureres.

4.2.3. EØSU er dog i tvivl om, hvorvidt et direktiv, der indfører en forpligtelse til at anvende testen forud for enhver ny regulering af erhverv, er den bedste metode til håndhævelse af denne kontrol. Udvalget ville derfor foretrække, at der indføres retningslinjer, som giver medlemsstaterne mulighed for at tilpasse testen på den måde, der passer bedst ind i deres lovgivning.

4.2.4. Mange af de foreslåede proportionalitetskriterier, der skal tages i betragtning, er ganske omfattende og åbne, hvilket giver mulighed for forskellige svar afhængig af den valgte tilgang til kontrollen, de personer/organer, der foretager denne og så fremdeles. Som sådan kan de anvendes som retningslinjer, men i mindre grad som en obligatorisk procedure med en betydelig indvirkning på hele lovgivningsprocessen. For at undgå at give det indtryk, at de nævnte kriterier udgør generelle hindringer, bør det derudover sikres, at listen er neutral og ikke indeholder erklæringer om værdien af eller begrundelsen for reguleringen. Under alle omstændigheder bør kriterierne, hvor det er muligt, være så konkrete og objektive som muligt, således at de kan fungere som orienteringspunkter.

4.2.5. Proportionalitetstest er allerede et grundlæggende krav i de nationale lovgivningsprocesser i langt de fleste medlemsstater. En harmonisering af proportionalitetskriterierne ville gribe ind i de nationale lovgivningsmæssige beføjelser og kunne medføre uforholdsmæssigt store forpligtelser i nogle medlemsstater samt yderligere forvridninger på markedet.

4.2.6. Direktivet omhandler kun forudgående regulering (såsom titelbeskyttelse, obligatorisk registrering, kvalifikationskrav osv.), selv om efterfølgende regulering (såsom certificeringsordninger for erhvervet, lokale regler eller byggetilladelser) kan pålægge betydelige restriktioner hvad angår levering af tjenesteydelser. En objektiv sammenligning af reguleringssystemerne forekommer derfor at være vanskelig.

4.2.7. Forpligtelsen til at udarbejde proportionalitetsrapporter baseret på det temmelig komplicerede — og til dels videnskabelige — testsystem kan i betydelig grad bremse eller endog forhindre reformer med hensyn til reguleringen af erhverv.

4.2.8. Selv om Kommissionen understreger, at kompetencen til at beslutte, om et erhverv skal reguleres og hvorledes, forbliver i medlemsstaterne, er denne frihed meget teoretisk. Hvis den obligatoriske test har et negativt resultat, vil det næppe være muligt for lovgiveren at argumentere for, at servicedirektivet alligevel er overholdt. Hertil kommer, at forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om en ny meddelelsesprocedure i henhold til servicedirektivet, idet foranstaltninger til regulering af erhverv ofte vil falde ind under anvendelsesområdet for begge direktiver. Lovgiverens råderum er næsten nul, da meddelelsesforpligtelsen også kræver videregivelse af oplysninger, der påviser overensstemmelse med servicedirektivet, hvilket — for sådanne overlappende foranstaltninger — er ensbetydende med resultatet af proportionalitetstesten.

4.2.8.1. EØSU tvivler derfor på, at den negative indvirkning på den nationale lovgivers råderum, som vil være konsekvensen af at gennemføre en forpligtelse til at anvende en harmoniseret proportionalitetstest, navnlig set i lyset af den foreslåede strengere meddelelsesprocedure, kan opvejes af de dermed forbundne fordele. Udvalget mener, at ikkeobligatoriske retningslinjer eller et tilbud om rådgivning kan have samme effekt uden de negative virkninger.

4.3. *Det europæiske e-tjenesteydelseskort*

4.3.1. EØSU bifalder indsatsen for at fremme mobiliteten hos tjenesteyderne og mener, at kortlægning og opfyldelse af de nationale krav til levering af tjenesteydelser i en anden medlemsstat stadig er en vanskelig opgave for tjenesteyderne.

4.3.2. Imidlertid er en tilgang, hvor hovedansvaret for proceduren flyttes til myndighederne i hjemlandet, i modstrid med det etablerede værtslandsprincip. E-tjenesteydelseskortet bør ikke forhindre eller hæmme den kontrol, som værtslandet skal foretage af økonomiske aktiviteter, der udøves på dens område. Det foreslåede e-tjenesteydelseskort skal derfor ikke omfatte elementer baseret på oprindelseslandsprincippet. EØSU støtter dog initiativer, der skal øge tilliden mellem medlemsstaterne, bl.a. ved hjælp af klare tilsagn om tilstrækkelige og korrekte dataudvekslings- og kontrolsystemer.

4.3.3. Der er grund til at tro, at visse karakteristika ved e-tjenesteydelseskortet, som f.eks. »kun én gang«-princippet for indgivelse af oplysninger, dets ubegrænsede gyldighedsperiode, forpligtelsen til, at medlemsstaterne skal anvende oplysningerne i e-tjenesteydelseskortet uden mulighed for at anmode om dokumentation for gyldigheden af de afgivne oplysninger på et senere tidspunkt og de restriktive inddragelsesprocedurer, der kan kræve en endelig afgørelse ved domstolene, i høj grad kan udgøre en trussel for kontrollen med overholdelse af national lovgivning og håndhævelsen af arbejdstager- og forbrugerrettigheder.

4.3.4. EØSU understreger også betydningen af at sikre, at anvendelsen af IMI-systemet ikke ændrer på indholdet af de gældende regler om udstationering af arbejdstagere i henhold til direktiv 2014/67/EU, og at revisionen af direktivet om udstationering af arbejdstagere, som i øjeblikket behandles af Europa-Parlamentet og Rådet, klart fastholder princippet om »lige løn for lige arbejde på samme sted«, der sikrer overholdelsen af de arbejdsvilkår, som er fastsat i værtslandets lovgivning og kollektive overenskomster samt sundhed, sikkerhed, forbruger- og miljøbeskyttelse.

4.3.5. Det er uklart, hvilken indvirkning forslaget til et europæisk e-tjenesteydelseskort vil have på de eksisterende sektorielle sociale ID-kort, der er udstedt af nationale myndigheder eller arbejdsmarkedets parter, og hvordan disse vil indgå i et samspil med den foreslåede udvidelse af IMI-systemet. Endvidere er der dokumentation, herunder en særberetning fra Den Europæiske Revisionsret, der tyder på, at det nuværende IMI-system har mangler, der skal udbedres, f.eks. på grund af den dermed forbundne arbejdsbyrde og de manglende klare svar på anmodninger⁽⁵⁾. EØSU mener derfor, at IMI-systemet skal revurderes og endnu ikke er i stand til at sikre et optimalt samarbejde mellem medlemsstaterne. Der bør gennemføres forbedringer af IMI-systemet med henblik på at gøre det lettere at foretage en bedre kontrol i det land, hvor den økonomiske aktivitet udføres, og sikre komplementaritet med eksisterende systemer samt sikre hensyntagen til mulighederne for tidstro udveksling af data (direkte adgang til databaser) i tillæg til den manuelle udveksling af data, som i øjeblikket er mulig i IMI-systemet.

4.3.6. EØSU er bekymret for, at oprindelseslandsprincippet kan blive indført »ad bagvejen«. E-tjenesteydelseskortet vil indføre flere elementer baseret på princippet om oprindelsesland ved at give tjenesteydere mulighed for udelukkende at have kontakt til hjemlandet, der fungerer som mellemlid. Dette betyder, at værtslandet skal acceptere hjemlandets afgørelser vedrørende gyldigheden af dokumenter og rigtigheden af deres indhold, hvilket begrænser kontrolmekanismerne og dermed harmoniserer udvekslingen af oplysninger baseret på princippet om oprindelsesland.

4.3.7. Den omstændighed, at en koordinerende myndighed — som foreslået — skal kontrollere nationale krav på kortest mulig tid, synes at være særlig problematisk. Disse frister bør tages op til fornyet overvejelse, eftersom den kompetente myndighed, der har ansvaret for e-tjenesteydelseskortet, i hvert enkelt tilfælde skal afstemme de forskellige aspekter af de retlige krav med de øvrige relevante kompetente myndigheder. Desuden bør det præciseres, at direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer har forrang vedrørende alle aspekter i tilknytning til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i forbindelse med det nye e-kort.

4.3.8. Den fuldt ud elektroniske procedure, kombineret med begrænsede muligheder for, at værtslandet kan kontrollere de oplysninger, der er indgivet til hjemlandet via e-tjenesteydelseskortet, vil gøre det lettere at etablere skuffelseskaber møntet på skatteunddragelse og social dumping. EØSU mener derfor, at proceduren bør justeres yderligere for at sikre, at en sådan udvikling kan forhindres.

4.3.8.1. Forslaget præciserer desuden ikke, hvilke elementer der skal vurderes af hjemlandet med henblik på at erklære, at en tjenesteyder er lovligt etableret i landet. Der er navnlig ingen henvisning til de faktuelle elementer, der er anført i direktiv 2014/67/EU, og som er møntet på at fastslå, om en virksomhed reelt udøver aktiviteter i den pågældende medlemsstat.

4.3.9. Identitetskontrol og detaljeret undersøgelse af de originale dokumenter er centrale forudsætninger for at forhindre uærlige og kriminelle virksomheder i at få adgang (en lignende debat blokerede direktivet om enkeltmandsselskaber med begrænset ansvar)⁽⁶⁾. Værtslandet skal derfor have det fulde ansvar for proceduren vedrørende udstedelse af et europæisk e-tjenesteydelseskort.

4.3.9.1. Værtslandene skal have det fulde ansvar for at afgøre, hvilke procedurer der skal følges for at opnå registrering af sekundære forretningssteder, herunder aspekter vedrørende anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Inddragelse af hjemlandene som mellemlid i proceduren for etablering af en filial vil skabe yderligere administrative byrder for myndighederne i både hjemlandet og værtslandet, og det kan forhindre en grundig kontrol i det land, hvor misbrug af f.eks. arbejdstager- og forbrugerrettigheder ville forekomme.

4.3.10. Selv om forslaget til forordning fastslår, at forudgående meddelelssystemer for udstationerede arbejdstagere er udelukket fra dets anvendelsesområde, indfører forslaget et harmoniseret europæisk forudgående meddelelssystem for udstationerede arbejdstagere baseret på medlemsstaternes frivillige tilvalg. Dette vil bane vejen for en obligatorisk udvidelse på et senere tidspunkt, hvilket hverken er hensigtsmæssigt eller foreneligt med bestemmelserne i direktiv 2014/67/EU. Under de politiske drøftelser om håndhævelsesdirektiv 2014/67/EU var der klar enighed om, at værtslandet var den kompetente nationale myndighed, der har ansvaret for at udforme håndhævelsesværktøjer (artikel 9 i direktiv 2014/67/EU).

4.3.11. Procedurene for annullering af e-tjenesteydelseskort kan kræve en endelig domstolsafgørelse for at få effekt og giver tjenesteydere flere muligheder for at fortsætte deres tjenester i mellemtiden. Dette forhindrer en effektiv efterfølgende kontrol ved værtslandet og hindrer dermed håndhævelsen af arbejdstagernes rettigheder og eksisterende lovgivning. Lovgivningsforslagene omfatter desuden ingen afskrækkende sanktioner, hverken for medlemsstaten eller den ansøgende virksomhed, i tilfælde af misbrug af det europæiske e-tjenesteydelseskort.

⁽⁵⁾ Den Europæiske Revisionsret, Særberetning nr. 5/2016 »Har Kommissionen sikret en effektiv gennemførelse af servicedirektivet?«, s. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final og EUT C 458 af 19.12.2014, s. 19.

4.3.12. Forordningen giver fysiske personer ret til at ansøge om et e-tjenesteydelseskort. Der er en betydelig risiko for, at kortet vil blive misbrugt i nogle sektorer og derved lette proformaselvstændighed.

4.3.13. Set i lyset af at spørgsmålet om, hvorvidt en person betragtes som selvstændig erhvervsdrivende eller arbejdstager, afhænger af, hvordan aktiviteten udføres, kan det udstedende hjemlands myndighed ikke udstede et e-kort, som erklærer, at en person arbejder som selvstændig erhvervsdrivende i henhold til værtslandets regler.

4.3.14. I nogle tilfælde kræver inddragelse af e-tjenesteydelseskortet for selvstændige erhvervsdrivende en endelig afgørelse ved en domstol. Dette vil forhindre en hurtig annullering i tilfælde af misbrug og kan give proformaselvstændige mulighed for at fortsætte deres aktiviteter, indtil der foreligger en endelig domstolsafgørelse. Dette vil skabe et stort smuthul, der vil stride mod bestræbelserne på at bekæmpe sort arbejde, som f.eks. i den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde.

4.3.15. EØSU vil gerne henlede opmærksomheden på, at en lignende procedure for udstedelse af A1-attester på EU-plan vedrørende udstationering af arbejdstagere allerede har antydte potentielle faldgruber forbundet med udelukkende at henholde sig til hjemlandet i forbindelse med kontrollen af oplysninger om udefra kommende tjenesteydere, især i tilfælde af proformaselvstændighed. I konsekvensanalysen til forslaget til ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere fastslås: »rigtigheden af de oplysninger, der er indeholdt i A1-dokumenterne, kan ikke garanteres som følge af den mangelfulde officielle kontrol, der foretages af myndighederne i de lande, hvorfra arbejdstagerne er udsendt.«⁽⁷⁾

4.3.16. Forslaget indfører et harmoniseret værktøj til at formidle oplysninger om forsikringsdækning. Da dette imidlertid er knyttet til e-tjenesteydelseskortet, skal disse oplysninger kun gives én gang, hvilket vil gøre kontrollen og tilsynet i værtslandene potentielt mindre effektivt.

4.3.16.1. Desuden vil forsikringsselskaberne være tvunget til at beregne præmierne på grundlag af de resultater, der er opnået i hjemlandet, hvilket vil påvirke forsikringsselskabernes ret og pligt til at vurdere risiciene.

4.3.17. Kommissionen forbeholder sig en bred vifte af gennemførelsesbeføjelser til at fastlægge indholdet af og de tekniske parametre for e-tjenesteydelseskortet. Imidlertid kan en harmonisering på dette område begrænse medlemsstaternes muligheder for at foretage en effektiv kontrol af udefrakommende tjenesteydere set i relation til arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

4.4. *Anbefalinger til reformer af reguleringen af liberale erhverv*

4.4.1. EØSU vil gerne understrege, at forskelle mellem lovgivningsmæssige rammer ikke i sig selv er et tegn på, at der findes et reformbehov. Mange regler er baseret på traditioner og erfaringer. De er vigtige for forbrugerbeskyttelsen og skal bevares. Princippet om »ækvivalens« er baseret på det faktum, at der findes forskellige systemer. EØSU gør opmærksom på, at de nationale modeller for regulering af erhverv bygger på lange traditioner. Forskningsprojektet viser forskellige resultater med hensyn til fordelene ved deregulerende foranstaltninger.

4.4.2. EØSU bifalder den nye indikator til vurdering af begrænsninger, da den giver mulighed for at anvende en højere analysestandard end OECD's PMR. Der er stadig grund til at overveje de nærmere detaljer (f.eks. synes det uhensigtsmæssigt at opføre faglig efteruddannelse som en negativ begrænsning). EØSU vil gerne understrege, at det for at sikre en ikkediskriminerende tilgang til forskellige reguleringsordninger vil være nødvendigt at inkludere ikke blot forudgående regulering (såsom titelbeskyttelse, kvalifikationskrav osv.), men også efterfølgende regulering (såsom krav i bygningsreglementer og byggetilladelser). Derudover bør det gøres helt klart, at indikatoren for begrænsninger er neutral og ikke indeholder erklæringer om værdien af eller begrundelsen for reguleringen.

Bruxelles, 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52 final, s. 8.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en midlertidig anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ved levering af varer og tjenesteydelser over en bestemt værdi

(COM(2016) 811 final — 2016/0406 (CNS))

(2017/C 288/06)

Ordfører: **Giuseppe GUERINI**

Anmodning om udtalelse	Det Europæiske Råd, 25/01/2017
Retsgrundlag	Artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Plenarforsamlingens beslutning	13/12/2016
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	06/04/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	142/1/1
(for/imod/hverken for eller imod):	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bakker op om de foranstaltninger, EU har indført for at imødegå enhver form for momssvig, og mener, at ordningen for omvendt betalingspligt i forbindelse med opkrævning af moms kan være et nyttigt instrument til bekæmpelse af karruselsvig og momsunddragelse.

1.2. Anvendelsen af ordningen for omvendt betalingspligt, som har karakter af en fravigelse fra de etablerede momsretlige principper, må dog ikke gå ud over det indre marked og bør være midlertidig. Kommissionen bør også grundigt evaluere eventuelle negative følger for det indre marked. EØSU er bekymret over risikoen for en mulig opsplitning af momssystemet som følge af de foreslåede tiltag, bl.a. i lyset af de skridt, der er planer om i den første fase af Kommissionens momshandlingsplan, som for indeværende kun skal gælde for bestemte vareleverancer og ikke tjenesteydelser⁽¹⁾.

1.3. Det vil især være hensigtsmæssigt at undersøge, om fordelene ved bekæmpelsen af svig kan opveje eventuelle negative følger for det indre markeds sammenhængskraft. Derfor må Kommissionen løbende overvåge funktionen af den generelle ordning for omvendt betalingspligt og have beføjelse til at gribe ind i tilfælde af negative følger.

1.4. EØSU anbefaler at tage særligt hensyn til proportionalitetsprincippet, eftersom overholdelsesomkostningerne for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) i forbindelse med indførelsen af en ordning for omvendt betalingspligt kan være høje og indvirke på likviditetsstrømmen med risiko for, at især SMV'er kan få likviditetsproblemer som følge af denne ordning.

1.5. EØSU henleder opmærksomheden på undersøgelser⁽²⁾, der har vist, at ordninger for omvendt betalingspligt og opsplittet betaling — der, hvor de hidtil er blevet indført — ofte har skabt likviditetsproblemer for virksomheder, der overholder skattereglerne. Med andre ord har forsøg på at bekæmpe momssvig hos et lille antal uhæderlige virksomheder skabt store operationelle problemer for økonomiske aktører, der overholder skattereglerne, og som skaber beskæftigelse og velstand i det indre marked.

⁽¹⁾ EUT C 389 af 21.10.2016, s. 43, punkt 1.3.

⁽²⁾ Se undersøgelse foretaget af det italienske håndværksforbund, CNA: »Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese«, 2015.

1.6. EØSU understreger, at løsninger, der vedtages for at bekæmpe momssvig, ikke bør medføre urimelige og uforholdsmæssige byrder for virksomheder, især SMV'er, der overholder skattereglerne. Som EØSU tidligere har udtalt i anledning af Kommissionens handlingsplan for moms, bør lovlige virksomheder beskyttes og skånes for urimelige nye foranstaltninger ⁽³⁾.

1.7. EØSU bemærker, at den nationale dimension af bekæmpelsen af skattesnyd kræver, at alle medlemsstater påtager sig det fulde ansvar for, at landets eget skattesystem fungerer, og at de tilvejebringer værktøjer til bekæmpelse af momssvig, som ikke skader eller påvirker skattesystemets funktionsmåde i andre medlemsstater.

1.8. Alt i alt mener EØSU, at de foreslåede foranstaltninger ikke må gå ud over målene i handlingsplanen for moms eller hindre eller forsinke dens fuldstændige og rettidige gennemførelse. Udvalget mener, at tiden nu er inde til at tage et kvalitativt skridt frem (»kvantespring«) på dette område for at støtte det indre marked og bidrage til beskæftigelse, vækst, investeringer og konkurrenceevne. Desuden er det efter udvalgets mening vigtigt at gennemføre alle dele af handlingsplanen som en uadskillelig helhed ⁽⁴⁾.

1.9. For at sikre, at det foreliggende lovforslag kan komme til at fungere godt, og for fremover at begrænse behovet for yderligere undtagelser fra de etablerede principper og regler for momssystemets funktion i EU, bør de medlemsstater, som ønsker at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, indføre særlige, specifikke krav til elektronisk fakturering for at sikre fuld sporbarhed af betalingerne.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen præsenterede sin handlingsplan for moms i meddelelsen af 7. april 2016. Den vil i 2017 blive fulgt op af et lovforslag, som skal reformere og modernisere EU's nuværende momsregler.

2.2. Såvel Kommissionens handlingsplan som det kommende lovforslag, der forventes fremsat i 2017, sigter bl.a. mod at indsnævre det såkaldte »momsgab« — dvs. forskellen mellem de potentielle momsindtægter og den moms, der rent faktisk indbetales — ved at dæmme op for den svig, der begås på momsområdet.

2.3. I afventning af, at reformen af EU's momssystem kan afsluttes, og på anmodning af visse medlemsstater har Kommissionen erkendt det presserende behov for midlertidigt at give nogle medlemsstater tilladelse til at indføre en generel ordning for omvendt betalingspligt.

2.4. Kommissionen har udviklet den generelle ordning for omvendt betalingspligt i det forslag til direktiv (2016/0406 — CNS) om ændring af direktiv 2006/112/EF, som er genstand for denne udtalelse.

2.5. I betragtning af, at den generelle ordning for omvendt betalingspligt fraviger et af grundprincipperne i EU's momssystem — nemlig betaling af moms i flere led — har Kommissionen besluttet at opstille nogle betingelser for medlemsstaternes anvendelse af denne ordning.

2.6. Nærmere bestemt skal a) medlemsstaten have et momsgab, der ligger mindst 5 procentpoint over medianmomsgabet i EU, b) karruselsvig tegne sig for over 25 % af medlemsstatens momsgab og c) andre kontrolforanstaltninger bevisligt ikke være tilstrækkelige til at bekæmpe karruselsvig på medlemsstatens område.

2.7. For at undgå, at en generel anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt skaber problemer i form af fragmentering af det indre marked, som nogle medlemsstater i øvrigt har peget på, vil Kommissionen give mulighed for at genoverveje ordningen, hvis den viser sig at have en negativ indvirkning på det indre marked i strid med EU's overordnede målsætninger.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Momsunddragelse er en europæisk epidemi, som skal bekæmpes. Den mest foruroligende form for momssvig er den såkaldte »karruselsvig«, som den omvendte betalingspligt for moms skal forhindre.

⁽³⁾ EUT C 389 af 21.10.2016, s. 43, punkt 1.9.

⁽⁴⁾ EUT C 389 af 21.10.2016, s. 43, punkt 1.1 og 1.2.

3.2. Derfor hilser EØSU indførelsen af en hensigtsmæssig ordning for bekæmpelse af momssvig velkommen, men bemærker samtidig, at enhver fravigelse fra det ensartede momssystem i EU bør være midlertidig, forholdsmæssig og evalueres hensigtsmæssigt for at påvise eventuelle negative følger for det indre marked. Dette skal navnlig ses i lyset af, at artikel 113 i traktaten, som danner retsgrundlaget for Kommissionens lovforslag, giver mulighed for indgriben på afgiftsområdet gennem harmoniseringsforanstaltninger, som skal garantere det indre markeds funktion og sikre, at konkurrencen ikke forvrides.

3.3. I det hele taget må de foreslåede foranstaltninger ikke gå ud over målene i handlingsplanen for moms eller hindre eller forsinke dens fuldstændige og rettidige gennemførelse. Tiden er inde til at tage et kvalitativt skridt frem (»kvantespring«) for at støtte det indre marked og bidrage til beskæftigelse, vækst, investeringer og konkurrenceevne.

3.4. Desuden er det vigtigt at bestræbe sig på at gennemføre alle dele af handlingsplanen som en uadskillelig helhed, eftersom dette vil gøre det muligt at håndtere størstedelen af momssvig på en sammenhængende måde.

3.5. Proportionalitetsprincippet, som nævnes i Kommissionens forslag, skal derfor overholdes, og blandt de forskellige offentlige interesser, som må afvejes, bør der således også tages behørigt hensyn til den almene interesse i ikke at underminere harmoniseringen af de nationale momssystemer med henblik på fuld konsolidering af det indre marked.

3.6. På denne baggrund må det erkendes, at politikken for bekæmpelse af unddragelsen også af harmoniserede afgifter fortsat hovedsageligt henhører under medlemsstaterne, og at skatteforvaltningen er stærkt indenlandsk orienteret. Ligeledes er såvel den statistiske videnbase om svig som praksissen for unddragelse og bekæmpelse også stærkt nationalt forankret.

3.7. Set ud fra dette synspunkt er en ordning til bekæmpelse af momsunddragelse, som aktiveres af medlemsstaten, og som afviger fra EU-reglerne, i overensstemmelse med den rolle og de beføjelser, som er betroet de nationale regeringer i kampen mod skattesvig. I denne forstand overholder Kommissionens forslag nærhedsprincippet, idet det giver medlemsstaterne mulighed for at gribe ind på nationalt plan for at bekæmpe ulovligheder på skatteområdet.

3.8. EØSU bemærker dog, at den nationale dimension af bekæmpelsen af skattesvig kræver, at alle medlemsstater påtager sig det fulde ansvar for, at landets eget skattesystem fungerer, og at de tilvejebringer værktøjer til bekæmpelse af momssvig, som ikke skader eller påvirker skattesystemets funktionsmåde i andre medlemsstater.

3.9. Den fravigelse, Kommissionen foreslår indført via ordningen for omvendt betalingspligt, er ikke en generel foranstaltning, men er omfattet af særlige betingelser. Medlemsstaterne kan anmode om, at denne fravigelse finder anvendelse på særlige betingelser, men den er og bliver helt frivillig.

3.10. Medlemsstater, der anmoder om fravigelsen via ordningen for omvendt momspligt, skal have et momsgab, der ligger mere end 5 procentpoint over medianmomsgabet i EU. Hvis man går ud fra, at medianmomsgabet i EU ligger på 14 %, skulle en overskridelse på 5 procentpoint være en tilstrækkelig, vægtig grund til at tage ekstraordinære skridt til at nedbringe momsgabet ⁽⁵⁾.

3.11. Ligeledes synes Kommissionens forslag om, at karruselsvig skal tegne sig for mere end 25 % af medlemsstatens momsgab, at være understøttet af foreløbig dokumentation, hvis man sammenligner dette tal med EU-gennemsnittet (24 %) ⁽⁶⁾.

3.12. EØSU støtter også den generelle bestemmelse om, at medlemsstaten skal have administrative vanskeligheder med at bekæmpe momssvig, eftersom dette viser, at en omvendt betalingspligt er den mest effektive og forholdsmæssige metode til opfyldelse af målet om reduktion af momsgabet i overensstemmelse med såvel EU's som medlemsstaternes offentlige interesse.

3.13. Ifølge Kommissionens forslag skal ordningen for omvendt betalingspligt gælde for transaktioner til en værdi af over 10 000 EUR. EØSU anser denne *de minimis*-regel for acceptabel i betragtning af de forskelligartede og ofte diametralt modsatte interesser, der skal tages hensyn til på én gang i bekæmpelsen af skatteunddragelse, harmoniseringen af skattesystemerne og forenklingen af de administrative byrder, der følger med skattemæssige forpligtelser.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, s. 18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, s. 15.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Den konsekvensanalyse af lovgivningen, som Kommissionen har foretaget, viser, at vedtagelsen af ordningen for omvendt betalingspligt ikke nødvendigvis løser alle potentielle tilfælde af svig. Tværtimod kan der opstå nye former for svig eller tilfælde af svig i andre medlemsstater end dem, der i dag er mest berørt heraf. Derfor må Kommissionen nøje overvåge, hvordan den generelle ordning for omvendt betalingspligt fungerer, og beholde beføjelsen til at gribe ind i tilfælde af negative følger for det europæiske indre markeds funktionsmåde.

4.2. Hvis det lovforslag, der behandles i denne udtalelse, skal fungere korrekt og begrænse fremtidige behov for yderligere undtagelser fra de etablerede principper og regler for momssystemet i EU, bør de medlemsstater, som ønsker at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, indføre specifikke krav om elektronisk fakturering for at sikre, at betalingerne er fuldstændigt sporbare.

4.3. I denne forbindelse vil EØSU især fremhæve muligheden for at begrænse eller afskaffe ordninger for omvendt betalingspligt og opsplittet betaling, hvis elektronisk fakturering til certificering af salgsindtægter finder udbredt og korrekt anvendelse. Denne faktureringsmetode ville gøre det muligt at kontrollere den korrekte momsindbetaling i realtid og dermed forebygge skadelige finansielle konsekvenser for mange virksomheder, som overholder momsreglerne.

4.4. Bekæmpelse af momssvig er uden tvivl et mål, der skal følges energisk og gennem udvikling af passende foranstaltninger i medlemsstaterne. Det skal dog bemærkes, at anvendelsen af ordningen for omvendt betalingspligt i B2B-forbindelser mellem private enheder og opsplittet betaling i forbindelser mellem virksomheder og offentlige forvaltninger kan ramme virksomheder, der overholder skattereglerne, hårdt.

4.5. For det første viser Kommissionens konsekvensanalyse af lovgivningen, at virksomhedernes efterlevelsescostninger ved anvendelsen af omvendt betalingspligt på SMV'er vil være meget høje for indenlandske transaktioner og endnu højere for grænseoverskridende transaktioner. Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse vil den omvendte betalingspligt indebære, at virksomhedernes efterlevelsescostninger vil stige med 43 % ⁽⁷⁾. En generel omvendt betalingspligt forventes at medføre lavere efterlevelsescostninger end en omvendt betalingspligt, der er begrænset til en bestemt sektor, men dette viser alligevel, at efterlevelsescostningerne vil stige drastisk.

4.6. For det andet har undersøgelser ⁽⁸⁾ vist, at ordninger for omvendt betalingspligt og opsplittet betaling — der, hvor de hidtil er blevet indført — ofte har skabt likviditetsproblemer for mange virksomheder, der overholder skattereglerne.

4.7. Med andre ord har forsøg på at bekæmpe momssvig hos et lille antal uheldige virksomheder skabt store operationelle problemer for økonomiske aktører, der overholder skattereglerne og som skaber beskæftigelse og velstand i det indre marked.

4.8. Derfor minder EØSU Kommissionen og medlemsstaterne om, at proportionalitetsprincippet skal overholdes i Kommissionens forslag og i de enkelte nationale retssystemer, så det sikres, at de vedtagne foranstaltninger står i et rimeligt forhold til behovet for at bekæmpe momssvig uden at skade det indre marked. Samtidig og i overensstemmelse med det samme princip bør de vedtagne løsninger bekæmpe ulovlige aktiviteter uden at pålægge hæderlige virksomheder, især SMV'er, urimelige og uforholdsmæssige byrder.

4.9. Ovenstående betragtninger er også et argument for den generelle ordnings midlertidige karakter. I modsat fald vil vi opleve en uacceptabel forværring af de administrative byrder, især for SMV'er, og samtidig en forvridning af dynamikken i EU's indre marked, eftersom der er en alvorlig fare for uensartede likviditetsstrømme for virksomheder beliggende i forskellige medlemsstater.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, s. 43.

⁽⁸⁾ EUT C 389 af 21.10.2016, s. 43, punkt 1.9.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2004/37/EF om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer og mutagener

(COM(2017) 11 final — 2017/0004 (COD))

(2017/C 288/07)

Ordfører: **Marjolijn BULK**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 19/01/2017 Rådet, 16/02/2017
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Plenarforsamlingens beslutning	24/01/2017
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	03/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	149/0/3
(for/imod/hverken for eller imod):	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder, at arbejdet med at revidere direktivet om kræftfremkaldende stoffer er blevet indledt, og er indstillet på at bidrage til denne vigtige debat.

1.2. EØSU opfordrer Kommissionen til at gennemføre en konsekvensanalyse af en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet for direktivet om kræftfremkaldende stoffer og mutagener (i det følgende: »direktivet») til at omfatte reproduktionstoksiske stoffer.

1.3. Udvalget anbefaler kraftigt, at revisionen af direktivet og de ændringer, der er planer om i 2018, i højere grad får fokus på erhvervsmæssig eksponering for de kræftfremkaldende stoffer, som rammer kvinder.

1.4. EØSU mener, at det er vigtigt, at Kommissionen i direktivet i samråd med arbejdsmarkedets parter, medlemsstaterne og andre interessenter formulerer en bedre fælles metode for indførelse af bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering.

1.5. Bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering skal fastlægges på grundlag af videnskabelig og statistisk dokumentation, hvorunder der tages højde for forskellige faktorer som gennemførlighed og mulighederne for at måle eksponeringsniveauerne. I Nederlandene og Tyskland anvendes en risikobaseret tilgang, som gør det muligt at fastlægge de bindende grænseværdier med risikoniveauet som den væsentligste bestemmende faktor i et arbejdsmarkedsforlig.

1.6. EØSU finder det nødvendigt, at der oprettes programmer, som tilbyder alle, der på arbejdspladsen har været udsat for kræftfremkaldende stoffer, livslang helbreds kontrol inden for rammerne af de nationale sociale sikringsordninger eller offentlige sundhedssystemer.

1.7. Med henblik på at forbedre beskyttelsen af arbejdstagere mod kræftfremkaldende stoffer, mutagener og reproduktionstoksiske stoffer understreger EØSU, at medlemsstaterne bør sikre, at arbejdstilsynene har de fornødne økonomiske og menneskelige ressourcer til at udføre deres opgaver.

1.8. EØSU støtter de europæiske arbejdsmarkedsparters fælles holdning og anbefaler, at der indføres en bindende grænseværdi for erhvervsmæssig eksponering for formaldehyd.

1.9. EØSU anbefaler, at Kommissionen ved fastlæggelsen af en juridisk definition af udstødningsgas fra dieselmotorer tager SCOEL's konklusioner herom i betragtning.

2. Baggrund for forslaget

2.1. Kræft er den arbejdsforholdsbetingede årsag, der er skyld i flest dødsfald. I 2013 døde anslået 1,314 millioner mennesker af kræft i EU. Mere end 100 000 dødsfald i EU kunne henføres til arbejdsbetinget kræft. Kræft er den primære årsag til arbejdsrelaterede dødsfald i EU. Omkring 20 millioner arbejdstagere i EU er udsat for kræftfremkaldende stoffer på arbejdspladsen. Et studie offentliggjort i 2015 af det hollandske nationale institut for folkesundhed og miljø ⁽¹⁾ anslår de årlige omkostninger ved disse arbejdsbetingede kræfttilfælde til 334 mia. EUR.

2.2. Lovgivningen om beskyttelse af arbejdstagere mod arbejdsbetinget kræft findes i en række direktiver. Rammedirektivet ⁽²⁾ fra 1989 fastlægger generelle forpligtelser, der finder anvendelse for alle risici, og generelle foranstaltninger, som skal iværksættes på arbejdspladsen. Direktivet om kemiske agenser ⁽³⁾ finder anvendelse for alle farlige kemikalier. Asbestdirektivet ⁽⁴⁾ omhandler nogle specifikke behov for at forebygge asbestrelaterede sygdomme. Den allervigtigste lovgivning er direktivet om kræftfremkaldende stoffer, som blev vedtaget i 1990.

2.3. Direktivet om kræftfremkaldende stoffer og mutagener indeholder en række generelle minimumsforskrifter. Arbejdsgiverne skal identificere og vurdere risici og forebygge eksponering, hvis der forekommer risici. Hvis det er teknisk muligt, skal de kræftfremkaldende stoffer erstattes med en ikkefarlig eller mindre farlig proces eller kemisk agens. Hvis dette ikke er teknisk muligt, skal de kemiske kræftfremkaldende stoffer fremstilles og anvendes i et lukket system for at forhindre eksponering, hvis dette er teknisk muligt. Hvis dette ikke er teknisk muligt, skal arbejdstagernes eksponering nedsættes til et så lavt niveau, som det er teknisk muligt.

2.4. Ud over disse generelle minimumsforskrifter fastsættes i direktivet grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering for bestemte kræftfremkaldende stoffer og mutagener som en integrerende del af arbejdstagernes beskyttelse. Specifikke bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering for bestemte kemiske agenser fremgår af bilag III til direktivet. For øjeblikket er der i bilaget kun fastlagt bindende grænseværdier for tre stoffer eller procesgenererede eksponeringer. Kun en lille procentdel af de arbejdstagere, der er udsat for kræftfremkaldende, mutagene eller reproduktionstoksiske stoffer, vil være beskyttet af disse bindende grænseværdier.

2.5. I 2016 bebudede Kommissionen, at direktivet om kræftfremkaldende stoffer og mutagener ville blive revideret i tre faser. Et første forslag blev vedtaget i maj 2016 og er nu til behandling i Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Et andet forslag blev vedtaget i januar 2017, og et tredje skal vedtages i 2018.

2.6. Revisionen af direktivet er en løbende proces. Med det første forslag blev to gældende bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering revideret og elleve nye indført. I Ulvskogbetænkningen ⁽⁵⁾ gav Europa-Parlamentet sin støtte til revisionsproceduren for direktivet og opfordrede bl.a. til, at dets anvendelsesområde udvides til også at omfatte reproduktionstoksiske stoffer, til indførelse af strengere grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering for seks af stofferne og til fastsættelse af midlertidige grænseværdier for at give arbejdsgiverne ekstra tid til gennemførelsen. Europa-Parlamentet understregede tillige, at revisionerne i 2017 og 2018 af bilag III til direktiv 2004/37/EF bør inkludere, men ikke begrænses til stoffer, blandinger og processer som udstødningsgas fra dieselmotorer, formaldehyd, cadmium og cadmiumforbindelser, beryllium og berylliumforbindelser, nikkelforbindelser, arsen og arsenforbindelser og acrylonitril. Et meget stort flertal af de politiske grupper støttede det af Europa-Parlamentet fremsatte kompromisforslag.

⁽¹⁾ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Work related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention*, 2015.

⁽²⁾ Foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, Rådets direktiv 89/391/EØF (EFT L 183 af 29.6.1989, s. 1).

⁽³⁾ Beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet mod risici i forbindelse med kemiske agenser, Rådets direktiv 98/24/EF (EFT L 131 af 5.5.1998, s. 11).

⁽⁴⁾ Beskyttelse af arbejdstagere mod farerne ved under arbejdet at være udsat for asbest, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/148/EF (EUT L 330 af 16.12.2009, s. 28).

⁽⁵⁾ Ulvskogbetænkningen.

2.7. Det vigtigste mål med det andet forslag er at indføre fem nye bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering. Selv om komplekse blandinger med polycykliske aromatiske kulbrinter og brugt motorolie er opført i bilaget som værende omfattet af direktivets anvendelsesområde, fastsættes der ikke grænseværdier for disse to kræftfremkaldende stoffer. Med baggrund i sin egen analyse besluttede Kommissionen, at der på nuværende tidspunkt ikke skal træffes foranstaltninger vedrørende disse fem kræftfremkaldende stoffer⁽⁶⁾.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Direktivets anvendelsesområde er for øjeblikket begrænset til kræftfremkaldende stoffer og mutagener. Det bør overvejes at udvide det til reproduktionstoksiske stoffer. Ifølge Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA) kan virkningerne af erhvervsmæssig eksponering for mænds og kvinders reproduktive system vise sig som ændrede kønshormonniveauer, nedsat libido og potens, forstyrret menstruationscyklus, for tidlig overgangsalder, sen menarche, forstyrrelser i æggestoksfunktion, forringet sædkvalitet og nedsat forplantningsevne hos mænd og kvinder. Toksisk eksponering kan være den direkte årsag til celledød i sæd og æg under udvikling. Eksponering under graviditet kan forstyrre fostrets udvikling. Toksisk eksponering kan have mange vidtrækkende konsekvenser: fosterdød, intrauterin væksthæmning, for tidlig fødsel, fødselsskader, død efter fødsel, forstyrrelser i kognitiv udvikling og ændret immunologisk følsomhed og kræft i barndommen. Er moderen eksponeret for kemikalier på arbejdet, kan det også forårsage forurening af modermælken. Nogle kemikalier med hormonaktivitet, såkaldte hormonforstyrrende stoffer, kan ændre det endokrine systems funktion og dermed have skadelige virkninger for forplantningsevnen, f.eks. dårlig sædkvalitet og beskadiget reproduktionsvæv hos mænd samt være årsag til visse gynækologiske sygdomme hos kvinder.

3.1.1. I henhold til REACH og flere andre specifikke retsakter (om kosmetiske produkter, biocider og pesticider) betragtes kræftfremkaldende stoffer, mutagener og reproduktionstoksiske stoffer som tilhørende en paraplygruppe af særligt problematiske stoffer. De har visse egenskaber til fælles, bl.a. har de alvorlige sundhedsskadelige konsekvenser, vanskelig risikopfattelse (da konsekvenserne af eksponering ofte først indtræffer efter en lang latensid), vanskelig risikostyring og problemer som følge af en »cocktail af effekter«, dvs. eksponering for to eller flere forskellige stoffer eller processer. I den nationale lovgivning i flere medlemsstater er det den tilgang, der er anlagt, og den støttes af arbejdsmarkedets parter på nationalt niveau. EØSU opfordrer Kommissionen til at gennemføre en konsekvensanalyse af en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet for direktivet om kræftfremkaldende stoffer og mutagener til at omfatte reproduktionstoksiske stoffer.

3.2. EU-strategien mod arbejdsrelateret kræft bør have et større fokus på kvinder.

3.2.1. Eksponeringsmønstret og mønstret for, hvor kræften opstår, kan være forskelligt mellem mænd og kvinder. Brystkræft er f.eks. meget sjælden hos mænd, hvorimod det er den hyppigste kræftform hos kvinder. En række erhvervsmæssige eksponeringer kan være en medvirkende årsag til brystkræft.

3.2.2. Udvalget opfordrer kraftigt Kommissionen til en mere systematisk hensyntagen til erhvervsmæssig eksponering for kræftfremkaldende stoffer, som rammer kvinder, under revisionen af direktivet og de ændringer, der er planer om i 2018. Mange former for arbejde, hvor der er flest kvinder (sundhedsvæsen, rengøring, frisør osv.), indebærer eksponering for kræftfremkaldende stoffer, som er blevet ignoreret. Der er et behov for at fastlægge kriterier for identifikation og klassificering af hormonforstyrrende stoffer, som er en medvirkende årsag til nogle kræftformer. Forebyggelsen bør optrappes i forbindelse med anvendelsen af cytostatika (dvs. kemoterapeutika) i sundhedsvæsenet. Selv om ioniserende stråling ikke behandles i denne udtalelse, opfordrer EØSU kraftigt til en skærpelse af andre direktiver, navnlig direktiv 2013/59/Euratom.

3.3. Der er bred enighed blandt interessenter om funktionen og betydningen af de bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering. Bindende grænseværdier er vigtige, da de kan medvirke til at mindske risikoen, selv når der ikke er et sikkert niveau for eksponering. De skal fastlægges på et passende niveau under hensyntagen til videnskabelig dokumentation og gennemførlighedsaspekter.

3.3.1. Der er imidlertid ikke en ensartet metode i EU for fastsættelse af bindende grænseværdier. For øjeblikket fastsættes de af Kommissionen fra sag til sag. I de fleste tilfælde kan gennemsigtigheden og sammenhængen forbedres. Nogle bindende grænseværdier fungerer godt, mens andre ikke yder tilstrækkelig beskyttelse. EØSU mener, at ambitionerne må stå mål med udfordringen, når det er sundhed og menneskeliv, der står på spil.

⁽⁶⁾ Beryllium og uorganiske berylliumforbindelser, hexachlorobenzen (HCB), udstødningssgas fra dieselmotorer, pulver og røg fra gummiforarbejdning og 4,4-methylenbis(2-chloranilin).

3.3.2. En anden faktor er, at medlemsstaterne har forskellige tilgange. I nogle medlemsstater er der fastlagt bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering for mere end hundrede forskellige kræftfremkaldende, mutagene og reproduktionstoksiske stoffer, mens der er i andre er tale om mindre end ti. Niveauet for disse grænseværdier kan variere fra land til land. Det skaber vanskeligheder for virksomheder med aktiviteter i flere lande med forskellige standarder og kan i nogle tilfælde give sig udslag i unfair konkurrence.

3.3.3. EØSU mener derfor, at det er vigtigt, at Kommissionen i direktivet fastlægger en metode for indførelse af bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering. Denne proces bør indebære en bred høring af arbejdsmarkedets parter, medlemsstaterne og andre interessenter, herunder NGO'er. Nationale erfaringer er en hjælp til at definere god praksis. EØSU mener, at især to elementer bør tages i betragtning:

3.3.3.1. For det første overensstemmelsen mellem de bindende grænseværdier for at undgå en situation, hvor arbejdstagere, som er udsat for bestemte stoffer, kan være i meget større risiko for at udvikle kræft end arbejdstagere, der er udsat for andre stoffer. I Tyskland og Nederlandene bakker arbejdsmarkedets parter op om en risikobaseret tilgang. Dette spiller en rolle ved fastlæggelsen af de bindende grænseværdier, da risikoniveauet tages i betragtning som den væsentligste bestemmende faktor i et arbejdsmarkedsforlig.

3.3.3.2. For det andet skal de bindende grænseværdier fastlægges på grundlag af videnskabelig dokumentation. Der skal tages højde for forskellige faktorer som gennemførlighed og mulighederne for at måle eksponeringsniveauerne. For at hjælpe arbejdsgiverne med at prioritere deres forebyggende foranstaltninger bør de udtrykkeligt henvisne til det risikoniveau, der er forbundet med eksponeringsgraden.

3.4. I de fleste tilfælde er der en lang latenstid fra eksponering til udvikling af kræft. EØSU finder det derfor nødvendigt at beskytte udsatte arbejdstagere og arbejdstagere, som risikerer at blive udsat, ved at tilbyde alle udsatte arbejdstagere livslang helbreds kontrol inden for rammerne af de sociale sikringsordninger eller nationale sundhedssystemer.

3.5. EØSU anbefaler, at indsatsen i højere grad koncentrerer sig om videnskabelige og statistiske undersøgelser. Arbejdsrelateret kræft kan også skyldes stress, faktorer forbundet med arbejdets tilrettelæggelse, f.eks. skifteholdsarbejde, osv. Der bør rettes en større indsats og flere midler mod at forske i konsekvenserne og den potentielle synergieffekt af kombineret eksponering for forskellige faktorer såsom kemiske, biologiske og fysiske agenser, kemikalier, arbejdstilrettelæggelse osv.

3.6. EØSU understreger, at en af de væsentligste opgaver, når det gælder beskyttelse af arbejdstagerne mod kræftfremkaldende stoffer, mutagener og reproduktionstoksiske stoffer på arbejdspladsen, er at skærpe kontrollen med gennemførelsen og anvendelsen af direktivet om kræftfremkaldende stoffer og mutagener. Medlemsstaterne bør sikre, at arbejdstilsynene har de fornødne økonomiske og menneskelige ressourcer til at udføre deres opgaver og samtidig hjælpe virksomheder, især SMV'er, med at overholde disse nye bestemmelser. De bør intensivere samarbejdet med Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, som har udviklet forskellige værktøjer, der kan forbedre kvaliteten af forebyggelsen på arbejdspladsen. Et af disse redskaber er det webbaserede interaktive risikoanalyseredskab OiRA, der er en webplatform, som skaber mulighed for udvikling af sektorspecifikke risikoanalyseværktøjer på et hvilket som helst sprog efter en nem og standardiseret metode.

4. Særlige bemærkninger

4.1. I det andet forslag vedrørende direktivet om kræftfremkaldende stoffer og mutagener indføres der bindende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering for yderligere fem kræftfremkaldende stoffer.

4.1.1. *Epichlorhydrin* er et kræftfremkaldende stof uden nedre grænse. Antallet af udsatte arbejdstagere i EU ligger på 43 813. Kommissionen foreslår en bindende grænseværdi på 1,9 mg/m³. 15 medlemsstater vil skulle indføre (7) eller revidere (8) deres grænseværdi for at få den ned på 1,9 mg/m³. Ca. 69 % af de udsatte arbejdstagere anslås at arbejde i disse 15 medlemsstater og vil derfor have fordel af en bedre retlig beskyttelse efter indførelsen af denne bindende grænseværdi. EØSU mener, at den foreslåede bindende grænseværdi vil bidrage til at reducere den arbejdsrelaterede kræftbyrde.

4.1.2. *Ethylendibromid* er et genotoksisk kræftfremkaldende stof uden nedre grænse. Færre end 8 000 EU-arbejdstagere anslås at være potentielt eksponeret for 1,2 dibromethan. Kommissionen foreslår en bindende grænseværdi på 0,8 mg/m³ (0,1 ppm). 20 medlemsstater vil skulle indføre (11) eller revidere (9) deres grænseværdi for at få den ned på 0,8 mg/m³. 81 % af de udsatte arbejdstagere anslås at arbejde i disse 20 medlemsstater og vil derfor have fordel af en bedre retlig beskyttelse efter indførelsen af denne bindende grænseværdi. Meromkostningerne for virksomhederne (herunder mikrovirksomheder og små virksomheder) forventes at være meget lave. EØSU mener, at den foreslåede bindende grænseværdi vil bidrage til at reducere den arbejdsrelaterede kræftbyrde.

4.1.3. *Ethylendichlorid* er i henhold til CLP-forordningen klassificeret som et kræftfremkaldende stof i kategori 1B. Færre end 3 000 arbejdstagere er potentielt eksponeret herfor i Europa ⁽⁷⁾. Kommissionen foreslår en bindende grænseværdi på 8,2 mg/m³ pr. 2 ppm. 23 medlemsstater vil skulle indføre (5) eller revidere (18) deres grænseværdi for at få den ned på 2 ppm, så forventningen er, at en stor andel af de udsatte arbejdstagere vil have fordel af en bedre retlig beskyttelse. EØSU mener, at den foreslåede bindende grænseværdi vil bidrage til at reducere den arbejdsrelaterede kræftbyrde.

4.1.4. *4,4'-methylendianilin* (MDA) er et genotoksisk kræftfremkaldende stof. Det anslås, at mellem 70-140 mennesker er udsat for luftbåren MDA i den kemiske industri. Antallet af mennesker, som er eksponeret via huden, er betydeligt højere og forventes at ligge på mellem 390 000 og 3,9 millioner arbejdstagere ⁽⁸⁾. Kommissionen foreslår en bindende grænseværdi på 0,08 mg/m³. 23 medlemsstater vil skulle indføre (12) eller revidere (11) deres grænseværdi for at få den ned på 0,08 mg/m³. EØSU mener, at den foreslåede bindende grænseværdi vil bidrage til at reducere den arbejdsrelaterede kræftbyrde.

4.1.5. *Trichlorethylen* er af Det Internationale Kræftforskningscenter (IARC) klassificeret som et kræftfremkaldende stof i kategori 2A og i EU som et kræftfremkaldende stof i kategori 1B i henhold til CLP-forordningen. Det anslås, at ca. 74 000 arbejdstagere i EU potentielt er udsat for trichlorethylen. Kommissionen foreslår en kombination af en bindende grænseværdi på 54,7 mg/m³ pr. 10 ppm og en korttidseksponeringsgrænse (STEL) på 164,1 mg/m³ pr. 30 ppm. Af de 22 medlemsstater, som allerede har indført en national bindende grænseværdi for trichlorethylen, har 16 også en STEL. 17 medlemsstater vil skulle indføre (6) eller revidere (11) deres bindende grænseværdi for at få den ned på 54,7 mg/m³ (10 ppm). Næsten 74 % af de udsatte arbejdstagere anslås at arbejde i disse 17 medlemsstater og vil derfor have fordel af en bedre retlig beskyttelse efter indførelsen af grænseværdien. EØSU konstaterer, at et antal medlemsstater har fastlagt en lavere bindende grænseværdi for trichlorethylen med støtte fra arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger. På EU-niveau bør en lavere bindende grænseværdi påregnes for at nedbringe den arbejdsrelaterede kræftbyrde.

4.2. Selv om komplekse blandinger med *polycykliske aromatiske kulbrinter* og brugt motorolie er opført i bilaget som værende omfattet af direktivets anvendelsesområde, fastsættes der ikke grænseværdier for disse to kræftfremkaldende stoffer.

4.2.1. *Komplekse blandinger med polycykliske aromatiske kulbrinter* indeholdende benzo(a)pyren som indikator. Polycykliske aromatiske kulbrinter er en stor kategori af organiske forbindelser. EØSU mener, at den foreslåede foranstaltning vil bidrage til at reducere den arbejdsrelaterede kræftbyrde.

4.2.2. *Mineralolier i form af brugte motorolier*. Eksponering for mineralolier i form af brugte motorolier kan være årsag til hudkræft. Antallet af udsatte arbejdstagere anslås til 1 million, hvoraf de fleste er beskæftiget med vedligeholdelse og reparation af motorkøretøjer. EØSU mener, at den foreslåede foranstaltning vil bidrage til at reducere den arbejdsrelaterede kræftbyrde.

5. Andre stoffer og processer, der bør tilføjes

5.1. *Formaldehyd*. Kommissionen har ikke foreslået en bindende grænseværdi for erhvervsmæssig eksponering for formaldehyd. I 2009 konkluderede IARC, at der var tilstrækkelig dokumentation for en kausal sammenhæng mellem eksponering for formaldehyd og myeloid leukæmi hos mennesker. Den information, der findes vedrørende formaldehyd, er tilstrækkelig til at fastlægge en sundhedsbaseret grænseværdi, en tidsvægtet gennemsnitlig koncentration over 8 timer og en STEL. På grundlag af de eksisterende data har SCOEL fastlagt en grænseværdi for erhvervsmæssig eksponering på 0,3 ppm (8 timers tidsvægtet gennemsnitlig koncentration) med en STEL på 0,6 ppm. Herefter besluttede også Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed og Sundhed på Arbejdspladsen at anbefale denne grænseværdi over for Kommissionen. I 2016 bad de europæiske arbejdsmarkedsparter Kommissionen om at optage denne af SCOEL foreslåede sundhedsbaserede grænseværdi som en bindende grænseværdi for erhvervsmæssig eksponering for dette kemikalie ⁽⁹⁾. EØSU er enig i denne fælles holdning og mener, at der bør indføres en bindende grænseværdi.

⁽⁷⁾ Data fra 2009.

⁽⁸⁾ Institute of Medicine (IOM, omdøbt til HDM i 2016) Research project P937/9 vedrørende 4,4'-methylenedianilin, maj 2011.

⁽⁹⁾ Anmodning fra EPF, EFS, ACEA, ETRMA, Formacare og EPRA om at optage formaldehyd i bilag III til direktiv 2004/37/EF om kræftfremkaldende stoffer og mutagener, 15. juli 2016.

5.2. *Udstødningsgas fra dieselmotorer.* I 2012 klassificerede Det Internationale Kræftforskningscenter (IARC) alle udstødningsmissioner fra dieselmotorer som kræftfremkaldende stoffer i kategori I (kendte kræftfremkaldende stoffer). Ifølge Kommissionen er mere end 3 millioner arbejdstagere i Den Europæiske Union udsat for udstødningsmissioner fra dieselmotorer på arbejdspladsen. Det samlede antal arbejdstagere, der er udsat for disse gasser gennem i det mindste en del af deres arbejdsliv, lå på 12 millioner i 2010, og kan potentielt være steget til 20 millioner i 2060. I Kommissionens konsekvensanalyse anføres det, at manglen på lovgivning, som forbyder eksponering for udstødningsgas fra dieselmotorer på arbejdspladsen, vil være årsag til 230 000 dødsfald i EU i perioden 2010 til 2069.

5.2.1. Kommissionens væsentligste argument for ikke at inkludere udstødningsgas fra dieselmotorer i bilag I og bilag III til direktivet om kræftfremkaldende stoffer og mutagener er, at det vil være vanskeligt at fastlægge en juridisk definition, som skelner mellem nye motorer og gamle motorer. Efter EØSU's opfattelse er hensigten med direktivet ikke at definere tekniske standarder for motorer, men at fastlægge en juridisk definition af udstødningsgas fra dieselmotorer som en kræftfremkaldende proces i overensstemmelse med videnskabelig dokumentation og IARC's evaluering. På arbejdspladsen kan arbejdstagerne være udsat for udstødningsgas fra flere dieselmotorer, som skal overholde forskellige standarder for eksponering. Andre faktorer er af stor betydning for eksponeringens karakter: forbrændingstemperaturer og vedligeholdelse og rengøring af motorer. En bindende grænseværdi kan defineres under hensyntagen til koncentrationen i luften af elementært kulstof. EØSU mener, at følgende konklusion fra SCOEL bør tages i betragtning: Selv om toksikologiske oplysninger taler for en grænseværdi (muligvis på 0,02 mg DEP/m³ eller under svarende til 0,015 mg EC/m³), viser epidemiologiske data, at der allerede ved eller under disse eksponeringsniveauer er en betydelig kræft risiko. En grænse for erhvervsmæssig eksponering, som yder arbejdstagerne tilstrækkelig beskyttelse, kan derfor ikke fastlægges på grundlag af de foreliggende data og analyser. Imidlertid vil såvel toksikologiske som human epidemiologiske data fortsat blive indsamlet og evalueret ⁽¹⁰⁾.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁰⁾ Udtalelse nr. 403 fra SCOEL, 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om europæisk handlingsplan for forsvarsområdet

(COM(2016) 950 final)

(2017/C 288/08)

Ordfører: **Christian MOOS**Medordfører: **Jan PIE**

Anmodning om udtalelse	27/01/2017
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI)
Vedtaget i CCMI	07/04/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	104/1/7
(for/imod/hverken for eller imod):	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) går ind for oprettelsen af en europæisk forsvarsunion og støtter den europæiske handlingsplan for forsvarsområdet, herunder skabelsen af en europæisk forsvarsfond.

1.2. EØSU opfordrer til et betydeligt kvalitativt skridt fremad i det europæiske samarbejde på forsvarsområdet, eftersom EU's forsvarsindustri og -marked er alt for fragmenteret, hvilket fører til en ineffektiv ressourceanvendelse, dobbeltarbejde, manglende interoperabilitet og teknologiske huller.

1.3. Udvalget støtter målet om strategisk autonomi inden for fastsatte kritiske områder, hvad kapacitet og teknologi angår. NATO forbliver fundamentet for et fælles europæisk forsvar.

1.4. EU bør fortsat tilstræbe et forebyggende og multilateralt diplomati. Militær kapacitet er imidlertid et vigtigt element for gennemførelsen af den globale strategi for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

1.5. EØSU påpeger, at det er en grundlæggende forudsætning for at udvikle en fælles forsvarskapacitet, at det teknologiske og industrielle grundlag for Europas forsvar styrkes, hvilket omfatter en højt kvalificeret arbejdskraft.

1.6. EØSU er stærk fortalende for at give særlig opmærksomhed til SMV'er, også på området for forskning og udvikling til forsvarsformål.

1.7. EU-fonde kan fremme innovation på det teknologiske område, hvor det er blevet vanskeligt, endda umuligt, at foretage en klar sondring mellem militære og ikke-militære formål.

1.8. EØSU afviser imidlertid at åbne eksisterende fonde, der tjener økonomiske og sociale formål, for forsvarspolitiske formål i snæver forstand. De i EFSI-forordningen opstillede mål tjener ligesom ESI-fondene, Cosme-programmet og EIB-investeringerne ikke-militære formål.

1.9. EØSU modsætter sig, at der tages særligt hensyn til de nationale budgetmidler, der afsættes til forsvaret inden for rammerne af stabilitets- og vækstpakten. Sidstnævnte skal ses i sammenhæng med en uddybning af ØMU'en og ikke bare med én enkelt sektor. Forsvarsudgifter bør ikke destabilisere de offentlige finanser.

1.10. Udvalget bakker op om oprettelsen af en forsvarsfond med et særskilt forsknings- og kapacitetsvindue. De til dette formål afsatte EU-midler skal øges, da finansieringen af et forskningsvindue for forsvaret ikke må ske på bekostning af forskningen inden for andre områder. For så vidt angår kapacitetsvinduet, går EØSU ind for en finansiering udelukkende baseret på nationale bidrag. Anskaffelse af forsvarsmateriel i medlemsstaterne må ikke finansieres gennem EU-budgettet.

1.11. EØSU hilser nedsættelsen af et koordinationsudvalg velkommen. Den endelige beslutningstagning i dette udvalg skal forbeholdes civile politiske repræsentanter.

1.12. Udvalget bakker op om Kommissionens opfordring til en fuldstændig gennemførelse af begge direktiver⁽¹⁾ vedrørende offentlige udbud og overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for EU. Der skal dog gøres langt mere for navnlig at sikre den bedst mulige anvendelse af direktivet om overførsel af forsvarsrelaterede produkter.

1.13. EØSU slår til lyd for at udvikle fælles standarder såvel for våben som materiel med dobbelt anvendelse (hybridstandarder), uden at dette betyder, at eksisterende standarder duplikeres, herunder især NATO-standarder.

1.14. Våbeneksport bør begrænses til strategiske partnere og allierede og kræver et nøje demokratisk tilsyn.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Europa er for tiden vidne til en række konflikter i sine nabolande, herunder borgerkrigen i Syrien, hvis direkte konsekvenser bl.a. omfatter de globale befolkningsbevægelser i 2015-2016. Med Ruslands annektering af Krim og deltagelse i den væbnede konflikt i det østlige Ukraine er en uafhængig stats territoriale integritet og hermed folkeretten blevet krænket. Nordafrika og Mellemøsten er fortsat ustabile regioner, der trues af statssammenbrud. Samtidig synes Europa og Mellemøsten ikke længere at være en central bestanddel i USA's sikkerhedspolitik. Europa risikerer i stadig større grad at blive skubbet ud på et sidespor på den internationale scene og at blive opfattet som en byrde af sine transatlantiske partnere.

2.2. I lyset af denne geostrategiske virkelighed og udviklingen på sikkerhedsområdet er Europa nødt til at styrke sin sikkerheds- og forsvarskapacitet. Det er afgørende at have en klar forståelse af Unionens fælles strategiske mål, som stadig ikke er blevet fastlagt og skal udvikles hurtigst muligt. Dette er en forudsætning for at fastlægge den nødvendige fælles og nationale kapacitet, der skal bygge på et bæredygtigt teknologisk og industrielt grundlag for det europæiske forsvar.

2.3. EØSU henviser til de i udtalelserne CCMI/116 (2013) og CCMI/100 (2012) indeholdte anmodninger⁽²⁾. EU's globale strategi⁽³⁾ og gennemførelsesplanen for sikkerhed og forsvar⁽⁴⁾ tilvejebringer desuden vigtige strategier i dette øjemed. Det er efter EØSU's mening vigtigt, at disse gennemføres konsekvent i overensstemmelse med EU's og NATO's fælles erklæring fra juli 2016 samt De Forenede Nationers princip om kollektiv sikkerhed.

2.4. EØSU finder det afgørende at optimere den civile forebyggelseskapacitet og den militære forsvarskapacitet i Europa for at sikre frihed og fred på det europæiske kontinent, at sprede stabilitet i Europas nabolande i de europæiske værdiers ånd som f.eks. grundlæggende menneskerettigheder og på effektiv vis at støtte FN's fredsbevarende indsats på verdensplan.

2.5. EØSU opfordrer derfor til, at det europæiske forsvarssamarbejde tilføres en ny kvalitet. Udvalget går ind for oprettelsen af en europæisk forsvarsunion inden for rammerne af den EU-mekanisme for »permanent struktureret samarbejde«, der er fastsat i EU-traktatens artikel 42, stk. 6, og artikel 46, og hilser den europæiske forsvarshandlingsplan, herunder oprettelsen af en fælles europæisk forsvarsfond, velkommen som værende et vigtigt skridt.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6. maj 2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet (EUT L 146 af 10.6.2009, s. 1); Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet (EUT L 216 af 20.8.2009, s. 76).

⁽²⁾ Se også EØSU's udtalelse om *Forsvarsindustrien — industrielle, innovative og sociale aspekter* (EUT C 299 af 4.10.2012, s. 17) og om *Strategi til styrkelse af Europas forsvarssektor* (EUT C 67 af 6.3.2014, s. 125).

⁽³⁾ EØSU's udtalelse om *Den nye strategi for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik* (initiativudtalelse) (EUT C 264 af 20.7.2016, s. 1).

⁽⁴⁾ Rådets konklusioner om sikkerhed og forsvar (14149/16), 14. november 2016.

2.6. EØSU er enig i Kommissionens kritik af den for voldsomme fragmentering af markedet, der fører til en ineffektiv ressourceanvendelse, dobbeltarbejde, manglende interoperabilitet og teknologiske huller.

2.7. De fleste af EU's medlemsstater er under pres for at konsolidere deres offentlige budgetter, hvilket betyder, at man ikke længere vil kunne retfærdiggøre en ineffektiv anvendelse af offentlige midler. EØSU opfordrer derfor til en resolut gennemførelse af samarbejdsstrategier. EØSU betragter det øgede samarbejde på de af Kommissionen prioriterede områder som værende blot et første skridt.

2.8. Udvalget støtter målet om strategisk autonomi inden for kritiske områder, hvad angår industriel kapacitet. NATO forbliver fundamentet for sikkerhed og fælles forsvar i Europa, hvilket ligeledes bekræftes i den fælles erklæring fra EU og NATO. I den henseende er det vigtigt, at alle NATO-lande opfylder deres forpligtelser.

2.9. EØSU påpeger, at ikke alle aspekter af handlingsplanen er nye, men glæder sig over oprettelsen af forsvarsfonden. Denne er dog i høj grad afhængig af den politiske vilje til at rejse yderligere midler fra de nationale budgetter. EØSU tvivler på visse medlemsstaters vilje til at gøre dette. Desuden skal Kommissionen gøre en større indsats for at udvikle en køreplan for indførelsen af omfattende regler for forsyningssikkerhed i hele EU og sikre en korrekt gennemførelse af de to forsvarsdirektiver.

2.10. Bratislavakøreplanen ⁽⁵⁾ er et skridt i den rigtige retning, men genbruger gamle planer på forsvarsområdet. Frem for alt mangler køreplanen strategisk sammenhæng og fokuserer alt for meget på den nuværende udfordring med migrationskrisen og beskyttelsen af EU's eksterne grænser. Større befolkningsbevægelser er bestemt en sikkerhedsudfordring, men når først de er opstået, kan de ikke løses med militære midler.

2.11. Det er en nødvendig forudsætning for at udvikle fælles kapacitet, at der oprettes og udvikles et indre marked for forsvar. Efter EØSU's mening er det ikke muligt at styrke Europas industrielle grundlag uden ligeledes at tage fat på kompetencespørgsmålet. Forsvarsindustrien arbejder konstant på at bevare sit teknologiske forspring og har derfor brug for en højtuddannet arbejdskraft. Kommissionens kompetenceinitiativ, som omtales i den europæiske forsvarshandlingsplan, behandler dette problem og hilses derfor yderst velkommen.

2.12. Flere investeringer og mere samarbejde i denne industrisektor er ligeledes med til at sikre arbejdspladser og skabe beskæftigelse. Kampen mod arbejdsløsheden i Europa må dog ikke blive drivkraften bag beslutningerne vedrørende investeringer på forsvarsområdet. Der skal tages andre midler end forsvarsmateriel i brug for at komme arbejdsløsheden til livs. En styrkelse af den europæiske forsvarskapacitet bør udelukkende styres af strategiske overvejelser og en evidensbaseret vurdering af, hvad der skal til for at beskytte Europa og dets evne til at indgå i alliancer. Dette må ikke sætte de offentlige finanser over styr. EU bør fortsat tilstræbe et overvejende forebyggende og multilateralt diplomati. Militær kapacitet har imidlertid stor betydning for gennemførelsen af de sikkerheds- og forsvarspolitiske prioriteter i EU's overordnede strategi.

2.13. EØSU er enig i, at forsvarsrelateret forskning også kan få positiv indvirkning på udviklingen af civile teknologier og omvendt.

2.14. Den strenge sondring mellem militære og ikke-militære formål bliver stadig mere uklar med hensyn til cyberangreb, og når man ser på den interne og eksterne sikkerhed, der er blevet mere og mere indbyrdes forbundet.

2.15. EØSU understreger, at forskning i f.eks. cybersikkerhedsteknologier kan have civile som militære formål, og at der findes flere eksempler. Det giver derfor sig selv, at en sådan innovation og udvikling ligeledes kan og skal finansieres af eksisterende europæiske programmer som Horisont 2020. Egentlig forskning i forsvar i snæver forstand skal dog behandles for sig.

2.16. Udvalget støtter en mere integreret forsvarsindustri og et indre marked for forsvar i EU. Denne hensigt bør ikke være begrænset til de vigtigste producentlande. Man bør i forbindelse med implementering af forsknings- og forsvarsprojekter anvende eksisterende kapacitet i så mange berørte medlemsstater, som det er relevant, for derved at tilvejebringe engagement i den fælles sag.

⁽⁵⁾ Arbejdsprogram forelagt af formanden for Det Europæiske Råd, rådsformandskabet og Kommissionens formand på topmødet mellem de 27 stats- og regeringschefer den 16. september 2016, <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>.

2.17. EØSU afviser at åbne eksisterende fonde, der tjener økonomiske og sociale formål, for forsvarspolitiske formål og at behandle forsvarsudgifter under stabilitets- og vækstpacten. Udvalget støtter oprettelsen af en europæisk forsvarsfond, som begrænser sig til forsvarsrelateret forskning samt udvikling og udvidelse af militær kapacitet. Den skal samtidig adskilles klart fra Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) og ikke omfatte undtagelser som f.eks. »engangsforanstaltninger» som omtalt i stabilitets- og vækstpacten.

2.18. Hvad angår samtlige aspekter af en fremtidig forsvarsunion, opfordrer EØSU til, at Europa-Parlamentet inddrages fuldt ud, og at man fortsætter dialogen mellem politikere, militæret og civilsamfundet. Som rådgivende organ for EU og repræsentant for alle større civilsamfundsorganisationer i Europa bør EØSU være en central partner i forsvarspolitiske spørgsmål.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Oprettelse af en europæisk forsvarsfond

3.1.1. Udvalget bakker op om oprettelsen af en forsvarsfond med et forsknings- og kapacitetsvindue, der fra 2020 skal være fuldt operationelle.

3.1.2. EØSU går ind for, at de to »vinduer« finansieringskilder holdes adskilt. Forsvarsforskningsvinduet må dog ikke finansieres på bekostning af forskningen i andre sektorer. For så vidt angår kapacitetsvinduet, går EØSU ind for en finansiering udelukkende baseret på nationale bidrag. Så længe Unionen ikke har sin egen variable indkomst, forbliver opbygning af de væbnede styrkers militære kapacitet medlemsstaternes ansvar. Derfor bør EU's budget heller ikke anvendes til nationale anskaffelser via kapacitetsvinduet i den planlagte forsvarsfond.

3.1.3. EØSU hilser det planlagte koordinationsudvalg velkommen. Beslutningstagningen i dette udvalg bør dog udelukkende ligge i hænderne på politiske repræsentanter. Repræsentanter for militæret, industrien og civilsamfundet kan deltage i en rådgivende funktion. Europa-Parlamentet skal også have en plads og en stemme i udvalget.

3.1.4. Kommissionens rolle, når det kommer til medfinansiering af projekter, bør begrænses til forskningsvinduet. Der bør til dette formål ligeledes fastsættes et særligt, klart afgrænset EU-program for forsvarsforskning efter 2020 ⁽⁶⁾. EØSU støtter idéen om at lade Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) stå for programmets gennemførelse.

3.1.5. EØSU støtter prækommercielle indkøb i forbindelse med samarbejdsbaserede indkøbskontrakter for at reducere de hermed forbundne høje investeringsrisici for de deltagende virksomheder.

3.1.6. Potentialet for synergi mellem forskning på hhv. civil- og forsvarsområdet bør udnyttes, men støtten til civile forskningsaktiviteter med EU-midler (Horisont 2020) bør ikke målrettes militære formål på bekostning af andre sektorer.

3.1.7. EØSU bakker op om, at de nationale midler til anskaffelse af ny forsvarskapacitet samles. Det er tvivlsomt, om det årlige fælles mål på 5 mia. EUR til kapacitetsvinduet er tilstrækkeligt. Udvalget mener, at det ville være hensigtsmæssigt at foretage indledende undersøgelser med henblik på at se nærmere på dette referencebeløb, som handlingsplanen lægger op til. Efter EØSU's mening skal det årlige beløb, der anvendes til fælles finansiering, orienteres mod at nå målsætningerne om at skabe større synergi, lette det budgetmæssige pres samt på effektiv vis udvide og sikre forsvarskapaciteten.

3.1.8. EØSU støtter kapacitetsvinduet som udformet af Kommissionen, dvs. paraplystrukturen for rammen, bestemmelserne om fælles finansiering og det andet niveau bestående af deltagende medlemsstaters specifikke projekter. Det giver mening at definere de enkelte projekter klart med hensyn til deres kvalitet og kvantitet, og at de er finansielt uafhængige af hinanden.

3.1.9. Udvalget støtter udarbejdelsen af en permanent kapitalstruktur for kapacitetsvinduet. Ansvar skal ligge hos medlemsstaterne i deres egenskab af andelshavere. EØSU modsætter sig, at der tages særligt hensyn til de nationale budgetmidler, der afsættes til dette formål inden for rammerne af stabilitets- og vækstpacten.

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets betænkning om en europæisk forsvarsunion (2016/2052(INI)).

3.1.10. EØSU minder om, at EU's budget i henhold til artikel 41 i TEU ikke må anvendes til finansiering af militære operationer. En afvigelse fra dette princip ville også være i modstrid med den særlige karakter af sikkerheds- og forsvarspolitikken i visse medlemsstater (artikel 42, stk. 1, i TEU).

3.2. *Stimulering af investering i forsyningskæden på forsvarsområdet*

3.2.1. Udvalget støtter udtrykkeligt, at der tages særligt hensyn til SMV'er, også inden for forskning og udvikling til forsvarsformål. EFSI, ESI-fondene og Cosme-programmet bør ikke prioriteres til våbenudgifter. De i EFSI-forordningen opstillede mål tjener ligesom ESI fondene, Cosme-programmet og EIB-investeringerne ikke-militære formål. Desuden ville en anvendelse af disse midler til militære formål øge risikoen for dobbeltarbejde og fragmentering på forsvarsområdet.

3.2.2. Eftersom EU har brug for et solidt og stabilt industrielt og teknologisk grundlag for forsvaret, består udfordringen i at finde en balance mellem EU's vilje til at finansiere dette grundlag og ønsket om eksportafhængighed. Våbeneksporten bør begrænses til strategiske partnere og allierede og bør ikke styres af andre økonomiske hensyn, som potentielt kan bidrage til at nære konflikter i andre dele af verden. På nuværende tidspunkt er der sågar alvorlige bekymringer, hvad visse allierede angår. Derfor stiller våbeneksport krav om en streng demokratisk kontrol.

3.2.3. Udvalget går ind for fremme af regionale kompetenceklynger. Dette bør ligeledes foregå via forskningsvinduet og det særlige EU-program, der skal oprettes.

3.3. *Udvidelse af det indre marked for forsvarsmateriel*

3.3.1. EØSU efterlyser en velgennemtænkt EU-industripolitik for forsvarssektoren, som har det særlige kendetegn, at den skal opfylde krav fra regeringer og er modtager af offentlig støtte. Det bakker op om Kommissionens opfordring til en fuldstændig gennemførelse af begge direktiver⁽⁷⁾ vedrørende offentlige udbud og overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for EU.

3.3.2. I henhold til artikel 346 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde kan medlemsstaterne undlade at anvende bestemmelserne på kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet, hvis dette er nødvendigt for at beskytte deres væsentlige sikkerhedsinteresser. Med de to direktiver 2009/81/EF og 2009/43/EF er det nu muligt at holde disse undtagelser på et absolut minimum. EØSU er enig i kritikken af, at en ganske betragtelig del af anskaffelsen af militært materiel stadig ikke udføres i overensstemmelse med EU's bestemmelser for offentlige indkøb, og ser muligheder for besparelser på dette område, som kunne investeres mere effektivt inden for rammerne af forsvarsfonden.

3.3.3. EØSU støtter en forenklet godkendelsesprocedure i form af generelle tilladelser til overførsel af militært materiel i det indre marked. Udvalget bifalder derfor de bebudede retningslinjer og anbefalinger. Der skal dog gøres langt mere for navnlig at sikre den bedst mulige anvendelse af direktivet om overførsel af forsvarsrelaterede produkter.

3.3.4. EØSU bifalder endvidere undersøgelser af forsyningssikkerheden for råstoffer i forbindelse med råstofstrategien og af erstatningen af kritiske råstoffer. Samtidig beklager udvalget, at Kommissionen ikke har efterkommet sit mandat fra december 2013 til at udarbejde en køreplan for en samlet ordning for forsyningssikkerhed i hele EU, der ligeledes kunne have sat skub i den politisk ambitiøse gennemførelse af direktivet om overførsel af forsvarsrelaterede produkter.

3.3.5. EØSU er enig i, at et velfungerende indre marked for forsvarsrelaterede produkter skal være et centralt mål for handlingsplanen. En forsvarsunion er utænkelig uden grænseoverskridende markedsadgang og åbne forsyningskæder. Især skal SMV'er, som står bag de største innovationer i sektoren, have adgang til udbudsbekendtgørelser.

3.3.6. EØSU slår til lyd for at udvikle fælles standarder og skabe fuld interoperabilitet såvel for våben som materiel med dobbelt anvendelse (hybridstandarder), uden at dette betyder, at de eksisterende standarder duplikeres, herunder især NATO-standarder. Der var planer om en lignende køreplan allerede i 2014⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6 maj 2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet (EUT L 146 af 10.6.2009, s. 1); Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet (EUT L 216 af 20.8.2009, s. 76).

⁽⁸⁾ Konklusioner fra Det Europæiske Råds møde den 19.-20. december 2013 (EUCO 217/13).

3.3.7. EØSU støtter udviklingen af pålidelige, sikre og omkostningseffektive satellitkommunikationstjenester for EU og nationale myndigheder samt øget investering i europæisk rumfart.

3.3.8. EØSU er opmærksom på, at der er et uafklaret forhold mellem civil og militær brug af Copernicus-systemet, og at militæret er en vigtig partner for Den Europæiske Rumorganisation (ESA) i sin egenskab af både medudvikler og bruger. Der kan her udvikles nyttige synergier. Brugen af Copernicus skal dog evalueres samlet ud fra en politisk, videnskabelig og militær synsvinkel. Her kunne der udvikles nyttige synergier. Militær brug må ikke ske på bekostning af EU's rumpolitik eller påvirke den civile brug af systemet.

3.3.9. EØSU er en stærk fortaler for at styrke hhv. kapaciteten inden for cybersikkerhed og -forsvar og et civil-militært samarbejde på grundlag af EU's strategi for cybersikkerhed ⁽⁹⁾.

3.3.10. EØSU støtter fælles tilgange til fremme af den maritime sikkerhed både på det civile og det militære område samt optimering af interoperable maritime overvågningskapaciteter.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁹⁾ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU-strategi for cybersikkerhed: Et åbent, sikkert og beskyttet cyberspace, JOIN(2013) 1 final; Rådets konklusioner om den fælles meddelelse fra Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om en EU-strategi for cybersikkerhed: Et åbent, sikkert og beskyttet cyberspace (11357/13).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en flerårig plan for små pelagiske bestande i Adriaterhavet og fiskeriet, der udnytter disse bestande

(COM(2017) 97 final — 2017/0043 (COD))

(2017/C 288/09)

Ordfører: **Emilio FATOVIC**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 01/03/2017 Rådet, 04/04/2017
Retsgrundlag	Artikel 43, stk. 2, artikel 114, stk. 1, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Plenarforsamlingens beslutning	24/01/2017
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	17/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	187/0/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU er enig i, at det som påvist af GFCM-FAO ⁽¹⁾ er nødvendigt at træffe foranstaltninger for at beskytte bestandene af små pelagiske arter, som er truet af overfiskning, og støtter det generelle mål om hurtigst muligt at indføre et bæredygtigt fiskeri og opnå det maksimale bæredygtige udbytte ⁽²⁾ i overensstemmelse med den fælles fiskeripolitik's målsætninger ⁽³⁾.

1.2. Udvalget støtter Kommissionens valg af en forordning som retsinstrument for at fastlægge en flerårig plan for beskyttelse af små pelagiske bestande, harmonisere de gældende regler og styrke forvaltningsprocesserne.

1.3. EØSU støtter målene om miljøbeskyttelse og biodiversitet, men mener alligevel, at Kommissionens forslag er ufuldstændigt og selvmodsigende på mange punkter. Disse problemer er den naturlige følge af en række modsigelser i den fælles fiskeripolitik, som udvalget allerede har peget på i sine tidligere udtalelser ⁽⁴⁾. EØSU er især meget bekymret for, at dette forslag risikerer at bringe opfyldelsen af miljømålene i fare og påføre virksomhederne og arbejdstagerne i sektoren stor skade, hvis det ikke integreres og omformuleres på korrekt vis ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet.

⁽²⁾ Det maksimale bæredygtige udbytte (*Maximum, Sustainable Yield, MSY*) angiver den maksimale mængde fisk, der kan fanges i et ubegrænset tidsrum uden at skade bestanden. Dette princip er en hjørnesteen i den fælles fiskeripolitik.

⁽³⁾ Forordning (EU) nr. 1380/2013.

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse om *Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter* (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 183).

⁽⁵⁾ EØSU's udtalelse om *Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter* (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 183), punkt 1.17: »EØSU beklager, at den sociale dimension i alle fiskeri- og akvakultursektorens faser (produktion, forarbejdning og markedsføring) ikke er medtaget i forslaget gennem konkrete foranstaltninger til forbedring af leve- og arbejdsvilkår, og mener, at der bør banes vej for arbejdsmarkedsparternes deltagelse på det rette niveau.«

1.4. Udvalget mener, at den forvaltningsmodel, som Kommissionen foreslår, og som er baseret på Rådets fastsættelse af årlige fiskerimuligheder, ikke er tilpasset til de biologiske karakteristika ved de små pelagiske arter i Adriaterhavet og de blandede fiskerier ⁽⁶⁾, der drives der, fangstmetoderne, typen af fartøjer og besætninger (ikke-industrielt fiskeri) ⁽⁷⁾ samt antallet af havne og deres størrelse. På hele denne baggrund mener EØSU, at forslaget fra Det Rådgivende Råd for Middelhavet (MEDAC ⁽⁸⁾) om en styrkelse af foranstaltningerne vedrørende fiskeriindsatsen efter »trafiklys«-metoden både i indhold og metode er mere hensigtsmæssigt, eftersom det bygger på en bred enighed blandt hele det organiserede civilsamfund.

1.5. EØSU undrer sig over, at Kommissionens forslag ikke er baseret på en grundig socioøkonomisk konsekvensanalyse ⁽⁹⁾. Denne mangel forværres af, at fiskerisektoren i hele Middelhavet har været i krise i over 20 år ⁽¹⁰⁾, og nye drastiske regler, der ikke er tilstrækkeligt gennemtænkte, risikerer at give sektoren dødsstødet. Endvidere konstaterer EØSU, at der overhovedet ikke foreslås nogen form for finansiel støtte til og/eller omstrukturering af virksomhederne og omskoling af arbejdstagerne som svar på forslaget om at reducere fangsterne af sardin og ansjos, som er afgørende for økonomien i de små lokalsamfund (hvoraf mange er øer) og for den indirekte beskæftigelse ⁽¹¹⁾.

1.6. Udvalget ønsker derfor, at GD for Beskæftigelse straks inddrages, og at der indledes en social dialog på sektorplan gennem høring af Det Paritetiske Udvalg for Sociale Problemer inden for Havfiskeriet for at undersøge, hvilke foranstaltninger der er bedst egnede til at kompensere for de økonomiske og sociale følger. I denne sammenhæng er Den Europæiske Hav- og Fiskerifond efter EØSU's mening det bedst egnede finansieringsinstrument for at støtte virksomhederne og arbejdstagerne i overgangen til et bæredygtigt fiskeri. Udvalget mener også, at omstillingen af virksomhederne til fiskeriturisme (*Blue Economy* ⁽¹²⁾) eller akvakultur ⁽¹³⁾ nok kan være et brugbart alternativ, men dette ændrer ikke noget ved det princip, at det traditionelle fiskeri, først og fremmest i kraft af fiskenes biologiske karakteristika (f.eks. deres pladsbehov), hverken kan indskrænkes eller afskaffes.

1.7. I betragtning af foranstaltningens betydelige miljømæssige, økonomiske og beskæftigelsesmæssige virkninger mener udvalget, at den nye fiskeriforvaltningsplan ikke kan fastlægges ved delegerede retsakter, og anmoder derfor om, at Kommissionen i alle berørte parter interesse straks slår dette fast på en klar og gennemsigtig måde ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ EØSU's udtalelse om *Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter* (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 183), punkt 1.6: »EØSU støtter forslaget om at udnytte de levende marine ressourcer på en sådan måde, at fiskebestandene senest i 2015 så vidt muligt genoprettes til eller opretholdes på niveauer, der giver MSY. Dette prisværdige mål er vanskeligt at nå for de blandede fiskeriers vedkommende, og EØSU beder derfor Kommissionen om at finde praktiske løsninger på de problemer, der kan opstå for disse fiskerier.«

⁽⁷⁾ EØSU's udtalelse om *Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter* (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 183), punkt 1.19: »EØSU mener, at en definition af ikke-industrielt fiskeri, som udelukkende baseres på fartøjernes længde, er for firkantet og i realiteten placerer en meget stor del af den ikke-industrialiserede flåde i kategorien industrifiskeri.«

⁽⁸⁾ MEDAC er det rådgivende råd, som samler de europæiske civilsamfundsorganisationer og de nationale repræsentanter for den sektor, der driver virksomhed i Middelhavsområdet. Det er MEDAC's rolle at forberede udtalelser om fiskeriforvaltningen og de socioøkonomiske aspekter af bevarelsen af fiskeriet i Middelhavet, som er rettet til medlemsstaterne og de europæiske institutioner med det mål at bidrage til opfyldelsen af målene for den fælles fiskeripolitik og levere tekniske løsninger og forslag på anmodning af medlemsstaterne.

⁽⁹⁾ EØSU's udtalelse om *Reform af den fælles fiskeripolitik* (Grøn bog) (EUT C 18 af 19.1.2011, s. 53), punkt 3.1.2.2: »Den stadige forbedring af fiskeressourcerne og stabiliseringen på bæredygtige udnyttelsesniveauer bør ledsages af socioøkonomiske konsekvensanalyser med henblik på finansielle støtteforanstaltninger til sektoren, som bør gå til beskæftigelsen og tilskynde virksomhederne til at investere i innovation og udvikling samt erhvervsuddannelse. Det er desuden vigtigt at garantere fiskerne en anstændig indtægt i den periode, hvor bestandene genoprettes.«

⁽¹⁰⁾ Ifølge STECF (2016) er der i Middelhavet gået over 10 000 arbejdspladser tabt i perioden 2008-2014 med en nedgang i antallet af fartøjer på 14 % og i beskæftigelsen på 8 %. Hvis vi ser nærmere på det ikke-industrielle fiskeri (fartøjer på under 12 meter), som repræsenterer over 50 % af sektoren, har nedgangen i antallet af fartøjer udgjort 16 %, mens beskæftigelsen er faldet med 13 %. Hvis planen ikke gennemføres ordentligt kan den i de direkte berørte lande få katastrofale følger, f.eks. i Kroatien, hvor de små pelagiske arter udgør 90 % af fangsterne. I perioden 2004-2015 blev den italienske fiskerflådes kapacitet reduceret med 17 % målt på antallet af skibe, og over 20 % af arbejdspladserne gik tabt.

⁽¹¹⁾ EØSU's udtalelse om *Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter* (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 183), punkt 3.3.6: »Ligeledes mener udvalget, at gennemførelsen af foranstaltninger med henblik på opretholdelse eller genoprettelse af fiskebestandene til niveauer, der kan give maksimalt bæredygtigt udbytte senest i 2015, kan få indflydelse på EU-fiskerflådernes fiskerikapacitet (...). Kommissionen bør derfor foreslå foranstaltninger til tilpasning af kapaciteten og tilbyde fiskerisektoren sociale og arbejdsmarkeds-mæssige alternativer, som kan forhindre det aktuelle tab af arbejdspladser, som skyldes fiskebestandens dårlige tilstand.«

⁽¹²⁾ EØSU's udtalelse om *EU-strategien for området omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav* (EUT C 458 af 19.12.2014, s. 27), punkt 3.3, 3.4 og 3.5.

⁽¹³⁾ EØSU's udtalelse om *Fjernelse af hindringerne for bæredygtig akvakultur i Europa* (EUT C 34 af 2.2.2017, s. 73).

EØSU's udtalelse om *Innovation i den blå økonomi* (EUT C 12 af 15.1.2015, s. 93), punkt 1.7.

⁽¹⁴⁾ EØSU's udtalelse om *Delegerede retsakter* (EUT C 13 af 15.1.2016, s. 145), punkt 1.8.

1.8. Udvalget understreger, at alle miljøforanstaltninger risikerer at være forgæves, hvis man ikke tager fat på de bagvedliggende problemer med illoyal konkurrence og ulovligt fiskeri gennem skærpet kontrol, strengere straffe og indførelse af et system med fuldstændig sporbarhed »fra hav til bord«⁽¹⁵⁾ og omfattende sundheds- og hygiejneinspektioner såvel ved grænsen som på oprindelsesstederne. Navnlig anser udvalget det for afgørende at puste nyt liv i samarbejdet mellem alle lande omkring Middelhavet på grundlag af det program og de mål, der blev fastlagt i den ministererklæring, som blev undertegnet på Malta den 30. marts 2017⁽¹⁶⁾.

1.9. Udvalget mener, at der bør være rimelig tid til at nå målet om det maksimale bæredygtige udbytte. Den 31. december 2020 synes ikke at være realistisk. Dette forslag er baseret på kendskabet til, hvor lang tid det tager for bestandene at blive genoprettet, og for kontrolmyndigheder, virksomheder og arbejdstagere at tilpasse sig til de nye regler (især hvis disse ændres drastisk med overgangen fra fiskeriindsats til kvoter). Endvidere mener EØSU, at den eventuelle anvendelse af forsigtighedstilgangen ikke er en brugbar løsning på grund af de uforholdsmæssigt store sociale og økonomiske følger, en sådan tilgang ville få.

1.10. Udvalget opfordrer Kommissionen til at definere de operative aspekter af regionaliseringen mere præcist og fra starten af kæde målene for bæredygtige fiskeressourcer sammen med virksomhedernes reelle omkostningsniveau for at sikre deres overlevelse.

1.11. EØSU anmoder af hensyn til de europæiske forbrugere om, at der hurtigst muligt foretages en detaljeret analyse af indvirkningen på prisudviklingen for de arter, der er omfattet af beskyttelse, både for fisk bestemt til direkte salg og fisk bestemt til forarbejdning. Endvidere opfordrer udvalget Kommissionen til at fastlægge ordninger for kvalitetscertificering af »bæredygtigt fiskeri« for at bevidstgøre forbrugerne og skabe merværdi for virksomhederne⁽¹⁷⁾.

2. Indledning

2.1. Adriaterhavet⁽¹⁸⁾ er et underområde af Middelhavet, som er meget rigt på fisk, og de små pelagiske arter⁽¹⁹⁾, især ansjos og sardin⁽²⁰⁾, er blandt de mest lønsomme. Ifølge nye tal fra GFCM-FAO⁽²¹⁾ og STECF⁽²²⁾ er bestandene af ansjos og sardin truet af overfiskning og har behov for en bedre beskyttelse.

2.2. Hovedparten af fangsterne tages af italienske og kroatisk fiskerifartøjer i den nordlige del af Adriaterhavet. Slovenien deltager kun marginalt i dette fiskeri (med knap 1 % af de samlede fangster) ligesom Albanien, Bosnien-Hercegovina og Montenegro, der tager en lige så lille andel af fangsterne (ca. 1 %)⁽²³⁾.

2.3. De gældende forvaltningsregler er primært baseret på en begrænsning af fiskeriindsatsen⁽²⁴⁾ suppleret med yderligere foranstaltninger, som f.eks. lukning af fiskeriet i visse områder og perioder samt mindstestørrelser for landing. Disse foranstaltninger er dog ikke blevet gennemført på en koordineret, kontinuerlig og ensartet måde på nationalt plan (dette gælder navnlig fredningsperioderne⁽²⁵⁾), hvilket skaber forvirring blandt aktørerne og forhindrer bestandenes genopretning.

⁽¹⁵⁾ EØSU's udtalelse om *Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter* (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 183), punkt 1.21.

⁽¹⁶⁾ IP/17/770, European Commission secures 10-year pledge to save Mediterranean fish stocks.

⁽¹⁷⁾ EØSU's udtalelse om *Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter* (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 183), punkt 4.5.

⁽¹⁸⁾ Adriaterhavet dækker de geografiske underområder 17 og 18 fastlagt af GFCM.

⁽¹⁹⁾ Der er tale om små arter, som svømmer tæt på overfladen (f.eks. almindelig makrel, sild, hestemakrel, blåhvilling, havgalt, ansjos, guldlaks, sardin og brisling).

⁽²⁰⁾ I Kroatien tegner de små pelagiske arter sig for 90 % af de samlede fangster.

⁽²¹⁾ Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet blev oprettet i 1949 under FAO. GFCM's vigtigste opgave er at fremme udvikling, bevarelse og korrekt forvaltning af havets biologiske ressourcer.

⁽²²⁾ Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri blev oprettet i 1993 som et rådgivende organ, som refererer direkte til Kommissionen. Den består af en gruppe af eksperter, som afgiver udtalelser til Kommissionen om fiskeriforvaltning.

⁽²³⁾ GFCM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries*, 2016, s. 25.

⁽²⁴⁾ Forvaltningen af fiskeriindsatsen består af begrænsninger af fiskerflådens kapacitet og af den tid, den må være til søs.

⁽²⁵⁾ Fredningsperioden er det tidsrum, hvor fiskeri er forbudt i et bestemt område. Det er et instrument, som har været brugt i EU gennem 30 år, og som skal beskytte fiskebestandene ved at fremme den naturlige reproduktion af de mest udnyttede arter. Fiskeristop i et vist antal på hinanden følgende dage giver fiskene tid til at afslutte deres reproduktionscyklus i sikkerhed og beskytter fiskebestandene.

2.4. MEDAC har i henhold til sit mandat udarbejdet en udtalelse om de små pelagiske arter i Adriaterhavet. Den indeholder konkrete forslag som et resultat af et samråd mellem alle interessenter (arbejdsgivere, arbejdstagere, kooperativer, miljøorganisationer, forbrugere) og blev offentliggjort den 11. marts 2016 ⁽²⁶⁾.

3. Resumé af Kommissionens forslag

3.1. For at beskytte de små pelagiske bestande i Adriaterhavet, især sardin og ansjos, har Kommissionen udarbejdet en forordning om fastlæggelse af en flerårig plan til imødegåelse af den dårlige miljøtilstand i dette område. Det endelige mål er at opnå det maksimale bæredygtige udbytte ⁽²⁷⁾ (MSY) senest i 2020 som fastsat i den fælles fiskeripolitik. Den flerårige plan som helhed bør evalueres hvert femte år.

3.2. I modsætning til alle de forvaltningsforanstaltninger, der hidtil har været anvendt i området, fastsætter forslaget til forordning et fælles forvaltningssystem, som begrænser de nationale undtagelser (især fredningsperioderne og kontrolmetoderne). Først og fremmest indføres et forvaltningssystem baseret på fangstbegrænsninger ⁽²⁸⁾ (TAC'er) og ikke længere på en reduktion af fiskeriindsatsen.

3.3. Forslaget er i sin model og sit indhold inspireret af den flerårige plan for visse fiskebestande i Østersøen ⁽²⁹⁾ og tager udgangspunkt i en udtalelse fra STECF. Forslaget er samtidig i klar modstrid med udtalelsen fra MEDAC, som er baseret på en mere stringent omfordeling af fiskeriindsatsen (trafiklysmetode ⁽³⁰⁾).

3.4. Kommissionen foreslår navnlig fastsættelse af bevarelsesreferencepunkter udtrykt i ton gydebiomasse og fiskeridødelighedsintervaller. Hvis det af den videnskabelige rådgivning fremgår, at en bestand befinder sig under dette punkt, bør fangsterne reduceres. Kommissionen henviser helt og holdent til delegerede retsakter, når det gælder udformningen af det nye forvaltningssystem.

3.5. Forslaget indfører et regionalt samarbejde mellem medlemsstaterne med henblik på vedtagelse af specifikke bevaringsforanstaltninger. Gennem denne »regionalisering« kan også visse tekniske foranstaltninger (f.eks. nettenes maskestørrelse og fiskeredskabernes karakteristika) ændres.

3.6. Forslaget indebærer endvidere, at de kompetente myndigheder systematisk skal kunne identificere, lokalisere og kontrollere aktiviteter og fangster for alle fiskerfartøjer, der er 8 meter lange og derover, ved hjælp af passende digitale instrumenter (f.eks. en elektronisk fiskerilogbog). Desuden skal alle havne være udstyret med digitale instrumenter, hvormed de kan kontrollere hvert enkelt fartøjs fangst efter landingen. Derfor skal alle fartøjer underrette de kompetente myndigheder om deres ankomst i havn mindst fire timer i forvejen.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU er opmærksom på de offentliggjorte videnskabelige undersøgelser på området og er derfor enig i, at der er behov for indgreb for at beskytte bestandene af små pelagiske arter i Adriaterhavet, som for øjeblikket er under pres.

4.2. Udvalget er endvidere enig i, at retsinstrumentet nødvendigvis må være en forordning for at styrke forvaltningen og sikre, at der gælder samme og bindende regler for alle berørte lande og interessenter med det sigte at afhjælpe de miljøproblemer, som forårsages af fiskeriet, og som i overvejende grad skyldes en uensartet og ikkekoordineret håndhævelse af de gældende forvaltningsforanstaltninger.

4.3. I overensstemmelse med den fælles fiskeripolitik og sine tidligere udtalelser gør EØSU gældende, at det haster med at nå det niveau, der giver det maksimale bæredygtige udbytte (MSY), for på én og samme tid at varetage hensynene til miljøet, fødevarerforsyningen, økonomien og erhvervslivet ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic), Prot. 94/2016, marts 2016.

⁽²⁷⁾ Det maksimale bæredygtige udbytte (Maximum, Sustainable Yield, MSY) angiver den maksimale mængde fisk, der kan fanges i et ubegrænset tidsrum uden at skade bestanden.

⁽²⁸⁾ De samlede tilladte fangstmængder eller TAC'er er begrænsninger for fiskeri efter visse fiskebestande, udtrykt i ton. Kommissionen fastsætter disse begrænsninger på grundlag af videnskabelig rådgivning om bestandenes tilstand fra rådgivende organer såsom ICES og STECF.

⁽²⁹⁾ Heriblandt torsk, sild, brisling og laks.

⁽³⁰⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic), Prot. 94/2016, marts 2016, s. 7-8.

⁽³¹⁾ EØSU's udtalelse om *Den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter* (EUT C 181 af 21.6.2012, s. 183).

4.4. EØSU mener imidlertid, at Kommissionens forslag er ufuldstændigt og selvmodsigende på flere centrale punkter, og er bange for, at disse mangler kan gøre det svært at nå målene om miljømæssig bæredygtighed og være til stor skade for arbejdstagere, virksomheder og lokalsamfund.

5. Bemærkninger

5.1. *Behov for en passende analyse af de økonomiske og sociale konsekvenser og for foranstaltninger, som opvejer de flerårige virkninger for erhvervslivet og beskæftigelsen*

5.1.1. Modsat GFCM-FAO's og MEDAC's forventninger indeholder forslaget ikke en grundig socioøkonomisk konsekvensanalyse⁽³²⁾. En sådan er ellers af afgørende betydning, da fiskeriet i Middelhavsområdet i flere år har været i alvorlig krise⁽³³⁾, og en reform på et løseligt grundlag vil kunne være til skade for virksomheder og arbejdstagere.

5.1.2. Udvalget bemærker endvidere, at Kommissionen har fremsat sit forslag uden at afvente konklusionerne fra GFCM-FAO's arbejdsgruppe, som blev nedsat i medfør af henstilling 40/2016/3, punkt 14, med den opgave at analysere konsekvenserne af en række foranstaltninger omfattende både fangstbegrænsninger og indsatsordningen for bæredygtig forvaltning af fiskeriet efter små pelagiske arter i Adriaterhavet.

5.1.3. Derudover mener EØSU ikke, at de foreslåede foranstaltninger kan betegnes som uden omkostninger, når fangstmængden skal nedbringes med 30 %, indtægterne for virksomhederne vil falde med 25 %, og tabet af arbejdspladser være på 10 %. Bortset fra ovennævnte problem med metoden til indsamling af data fastlægger Kommissionen ingen foranstaltninger, som kan afbøde effekten af forordningen, og det er således udelukkende medlemsstaterne, der skal bære de økonomiske og sociale omkostninger ved den flerårige plan.

5.1.4. EØSU gør opmærksom på, at Kommissionen ikke har foretaget en fuldstændig vurdering af konsekvenserne for afledte sektorer og de lokalsamfund, der traditionelt lever af fiskeri (hvoraf mange er øer), eller af de sandsynlige prisstigninger og den tvivlsomme kvalitet og bæredygtighed af de produkter, som det vil være nødvendigt at importere fra tredjelande (først og fremmest Nordafrika) for at imødekomme den interne efterspørgsel.

5.1.5. Forordningen indeholder ingen bestemmelser om en ordning for økonomisk støtte til virksomheder eller til omlægning af virksomheder (til f.eks. akvakultur), ligesom der heller ikke er foranstaltninger om indkomststøtte, efteruddannelse og/eller omskoling for arbejdstagere (fiskere og arbejdstagere i afledte sektorer), som mister deres arbejde.

5.2. *Adriaterhavets biologiske særpræg*

5.2.1. EØSU er af den opfattelse, at den model med flerårige planer, som har givet vellykkede resultater i forhold til visse fiskebestande i Østersøen, egner sig dårligt til Adriaterhavet. Som GFCM-FAO har påpeget, er Østersøen et hav, hvor det er nemt at fiske målrettet, da der kun lever få fiskearter, og det derfor er enklere at fastlægge fangstbegrænsninger. Adriaterhavet derimod er, som hele Middelhavet, et hav, hvori der lever mange forskellige fiskearter inden for samme område⁽³⁴⁾. Det eneste fortilfælde med fangstbegrænsninger i Middelhavet vedrørte almindelig tun og var et forslag, som EØSU⁽³⁵⁾ i princippet støttede, da det gjaldt en art, der er helt forskellig fra små pelagiske arter, hvad angår kendetegn (først og fremmest størrelse) og fangstmetoder.

5.2.2. EØSU bemærker endvidere, at fiskeriet i Adriaterhavet traditionelt udføres efter grundlæggende anderledes metoder end i Østersøen. Fiskeribedrifterne i Adriaterhavsområdet er familieejede og anvender små fartøjer (8-12 meter). Ejerne af fartøjerne er ofte selv fiskere, og den gennemsnitlige besætning er på ca. 3 personer. Fiskene landes derfor i mange små havne i små mængder, men har i århundreder været vigtig for økonomien i de berørte samfund (som ofte er øer).

⁽³²⁾ SWD(2017) 63 final.

⁽³³⁾ Italiens ministerium for fiskeri- og skovbrugspolitik, den nationale fiskeriplan 2017-2019. I perioden 2004-2015 blev den italienske fiskerflådes kapacitet reduceret med 17 % målt på antallet af skibe, med 26 % målt på tonnage og med 21 % målt på maskineffekt (kW). Især mellem 2010 og 2012 blev fiskerikapaciteten skåret betragteligt ned dels som følge af den økonomiske krise, dels fordi incitamenter til endeligt ophør gjorde, at mange fiskerfartøjer frivilligt blev lagt op.

⁽³⁴⁾ GFCM, The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries, 2016, s. 26.

⁽³⁵⁾ EØSU's udtalelse om Flerårig genopretningsplan for almindelig tun i det østlige Atlanterhav og Middelhavet (EUT C 24 af 28.1.2012, s. 116), punkt 1.1: EØSU »støtter Kommissionens forslag og anerkender både medlemsstaternes og fiskernes bestræbelser på at overholde den nuværende genopretningsplan for almindelig tun udarbejdet af Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet (ICCAT), som viser resultater, men samtidig fører betydelige socioøkonomiske konsekvenser med sig, hvilket bør tages i betragtning«.

5.3. Forvaltningsordning og delegerede retsakter

5.3.1. Forslaget indeholder ingen klar og nærmere uddybning af den nye forvaltningsordning, der er baseret på fangster, men fremlægger kun en retlig ramme, som senere vil blive suppleret med delegerede retsakter. I betragtning af, at der er tale om et yderst følsomt område på grund af de miljømæssige, økonomiske og beskæftigelsesmæssige interesser, der er på spil, udgør dette en stor hindring for virksomhedernes planlægning af fiskeriet, som er afgørende for deres overlevelse.

5.4. Behov for frister, der er afstemt efter målet om maksimalt bæredygtigt udbytte

5.4.1. Den gældende forordning for Østersøen, som blev vedtaget i 2016, gav virksomheder og fiskebestande fem år (indtil 2020) til at nå bæredygtige niveauer for fiskeriet, hvilket er sammenfaldende med udløbet af den fælles fiskeripolitik. For Adriaterhavet er det derimod Kommissionens plan at gennemtvinge en noget kortere køreplan på under to år (2019-2020) udelukkende for at respektere udløbet af den fælles fiskeripolitik og uden at tage hensyn til den naturlige biologiske reproduktionstid for små pelagiske arter (som er betinget af mange forskellige faktorer) og den tid, virksomhederne og de lokale myndigheder har brug for til at tilpasse sig mere restriktive forvaltningsforanstaltninger, som er helt forskellige fra de sidste 30 års foranstaltninger. Der er derfor en helt konkret risiko for, at det fastlagte miljømæssige mål ikke opfyldes, og for, at en sektor (og afledte sektorer), som hundredvis af kystsamfund er afhængige af, går til grunde.

5.5. Illoyal konkurrence fra tredjelande og ulovligt fiskeri

5.5.1. Fiskeriet i Middelhavet, herunder Adriaterhavet, har i mere end 20 år været i alvorlig krise af en række årsager, bl. a. illoyal konkurrence fra tredjelande (først og fremmest Nordafrika, hvor der fiskes og sælges uden nogen form for kontrol) og ulovligt fiskeri (hvor der ofte også er tale om ulovligt arbejde). I dag kæmper de fleste lovlige virksomheder for deres overlevelse⁽³⁶⁾, og de stærke personlige og familiemæssige bånd mellem ejeren af fiskerfartøjet og den reducerede besætning har forhindret, at sektoren er brudt endeligt sammen.

5.5.2. EØSU mener derfor, at overgangen fra en indsatsordning til en ordning baseret på fangster (som skal reduceres med 30 %) uden passende foranstaltninger for at imødegå illoyal og ulovlig praksis kun vil betyde, at et stort antal lovlige virksomheder må indstille aktiviteterne samt tab af arbejdspladser, uden at miljøproblemerne nødvendigvis løses.

5.6. Regionalisering

5.6.1. Forslaget indeholder ikke nærmere bestemmelser om »beskatning«. Denne mangel kan skabe alvorlige konkurrencemæssige problemer mellem lande, fordi omkostningerne for virksomhederne er forskellige fra land til land og betinget af forskellige faktorer såsom løn, udgifter til social sikring og forsikring samt markeder.

5.6.2. EØSU bemærker særligt, at hvis regionalisering udelukkende defineres på grundlag af beskyttelse af fiskeressourcerne, vil EU skulle håndtere nye og store konflikter de steder, hvor udbyttet for virksomhederne afhænger af deres omkostninger og ikke af fiskevarerne.

5.7. Teknisk udstyr og kontrol

5.7.1. EØSU er enig i, at kontrollen skal være mere effektiv med anvendelse af digital teknologi, men gør opmærksom på, at et kendetegn ved Adriaterhavskysten til forskel fra Østersøen er mange små havne (FAO-ADRIAMED har i Italien, Slovenien og Kroatien registreret 238 havne, hvorfra der fiskes⁽³⁷⁾) og mange små fartøjer. De kompetente myndigheder og virksomhederne (som allerede er i krise) har derfor brug for tid og ressourcer for at tilpasse sig de nye lovgivningsmæssige foranstaltninger.

5.7.2. Endvidere mener EØSU i modsætning til Kommissionens antagelser, at en udvælgelse af de havne, hvor der kan landes fisk (hvormed de mindste udelukkes), vil være til stor skade for lokalsamfundene. EØSU mener tillige, at der bør foretages en mere indgående analyse af de økonomiske konsekvenser af denne foranstaltning for de mindste fartøjer, da foranstaltningen ifølge forordningen skal gælde for fartøjer på mindst 8 meter.

⁽³⁶⁾ Den gennemsnitlige indkomst for en fisker er på 18 000-20 000 EUR om året, mens den i Østersøen og Nordsøen er på 60 000-80 000 EUR om året.

⁽³⁷⁾ Nærmere bestemt er der i de enkelte lande registreret følgende antal havne: Kroatien: 147, Italien: 89, Slovenien: 3 (www.faoadriamed.org).

5.8. Kvalitetscertificering

5.8.1. Forslaget indeholder ikke bestemmelser om en ordning for kvalitetscertificering/mærkningsordning for at understøtte den produktionssektor, som vil blive berørt af reformen. En sådan ordning ville blive yderst værdsat af forbrugerne, som konstant efterspørger sunde og bæredygtige kvalitetsprodukter. Den ville også kunne medvirke til at bekæmpe ulovlig praksis og illoyal konkurrence.

5.9. Prisudsving

5.9.1. Kommissionens forslag beskæftiger sig ikke tilstrækkeligt med indførelse af foranstaltninger, der kan modvirke de naturlige prisstigninger på små pelagiske fisk, der vil blive konsekvensen af reducerede fangster, og som desuden vil betyde, at de vil blive indkøbt fra tredjelande, hvor der ikke er passende kontroller og garantier, især ikke på miljøområdet.

5.10. Inddragelse af det organiserede civilsamfund

5.10.1. EØSU er forundret over, at MEDAC's udtalelse, der blev offentliggjort den 11. marts 2016 ⁽³⁸⁾ som et resultat af et samarbejde mellem alle interessenter (arbejdsgivere, arbejdstagere, kooperativer, miljøorganisationer, forbrugere) og mere end 2 års arbejde, ikke er blevet taget tilstrækkeligt i betragtning, og at Kommissionens forslag på visse punkter endda synes at være i direkte modstrid hermed.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽³⁸⁾ MEDAC, Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic), Prot. 94/2016, marts 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af direktiv 2003/87/EF for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021

(COM(2017) 54 final — 2017/0017 (COD))

(2017/C 288/10)

Ordfører: **Thomas KROPP**

Anmodning om udtalelse	Rådet, 21/02/2017 Europa-Parlamentet, 13/02/2017
Retsgrundlag	Artikel 192, stk. 1, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Præsidiets beslutning	21/02/2017
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	17/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	192/0/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Selv om Kommissionens foreslåede ændringer fastholder et retsgrundlag, der alene påvirker luftfartsselskaber, der flyver inden for EØS efter 2017, vil de foreslåede ændringer give mulighed for EU-ledet støtte og gennemførelse af den ikkeforvridende internationale ordning Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) ⁽¹⁾ fra 2020.

1.2. Udvalget bakker op om Kommissionens forslag (forslaget) med visse forbehold. Hvis det vedtages, vil EU's miljømæssige ambitioner med ETS-systemet blive mindre end EU ETS's fulde omfang, og en sådan ordning kan i et vist omfang modvirke EU's interne klimamål og internationale forpligtelser. Samtidig vil EU være i stand til på en troværdig måde at demonstrere sin opbakning til den globale foranstaltning, således at virkningerne af den internationale foranstaltning kan videreføres.

1.3. En udvidelse af anvendelsesområdet for det aktuelle EU ETS for luftfart til også at dække alle indgående og udgående flyvninger til/fra EØS vil medføre risici for internationale handelstvister om gyldigheden af en unilateral anvendelse af EU's mål uden for EU's område og forsinke processen med at skabe konsensus, der skal sikre en ensartet gennemførelse af en ordning vedtaget multilateralt.

1.4. Der er behov for handling på EU-plan for at undgå konkurrenceforvridninger inden for luftfart på det indre marked, når den globale markedsbaserede foranstaltning gennemføres i Den Europæiske Union, samtidig med at det sikres, at CORSIA's miljømæssige integritet er så høj som mulig baseret på erfaringerne med ETS. Den politiske debat om, hvorvidt en uafhængig EU-specifik ordning kan virke, skal tage i betragtning, hvordan CORSIA udvikles, og om CORSIA i sidste ende lever op til sine målsætninger.

⁽¹⁾ Plenarforsamlingen ved den 39. ICAO-forsamling anbefalede vedtagelsen af en endelig resolution, der skal indføre ordningen Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation.

1.5. Der er behov for en meget hurtig lovgivningsprocedure. Vedtagelsen af forslagene skal være gennemført før udgangen af 2017, for at de forberedende foranstaltninger til gennemførelsen af CORSIA kan iværksættes i starten af 2018. EU-specifikke forskrifter skal kun betragtes som og ændres for at fremme globale markedsbaserede foranstaltninger. Udvalget opfordrer indtrængende Rådet og Europa-Parlamentet til at bevare momentum for en rettidig gennemførelse af CORSIA på en ensartet og ikkeforvridende måde.

1.6. Udvalget bakker op om den afbalancerede tilgang, som Kommissionen foreslår, og som fastholder den indflydelse, som Kommissionen har opbygget med EU ETS, og som samtidig løser et globalt problem på internationalt plan for således at nedbringe den fortsatte risiko for CO₂-lækage og konkurrencemæssige ulemper for Europa. Kommissionen skal oplyse forbrugerne om, at emissionerne fra international luftfart er et internationalt problem. Hvis det løses på en hensigtsmæssig måde af alle medlemsstater i Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO), vil CORSIA resultere i CO₂-neutral vækst, der afmonterer forbindelsen mellem trafikvækst og emissionsvækst, uanset hvor i verden flyrejser finder sted.

1.7. Udvalget har besluttet at organisere en offentlig EØSU-konference med deltagelse af alle relevante interessenter for at give disse en mulighed for at give udtryk for det organiserede civilsamfunds syn på de politiske, sociale, økonomiske og miljømæssige konsekvenser af dette lovgivningsinitiativ.

2. Baggrund

2.1. EU's emissionshandelssystem (EU ETS) blev indført i 2005, og med det blev der indført et loft for emissioner fra industrielle sektorer i EØS. Loftet består af kvoter, der tilsammen svarer til den mængde af CO₂-ton, der kan udledes under det pågældende loft. Det overordnede loft bliver reduceret med 1,74 % hvert år, hvilket er til gavn for de industrier, der har brug for mindre kvoter, og forpligter forurenende industrier til at købe flere kvoter. Ordningen kræver, at regeringer afgør, hvordan de overordnede emissionsreduktionsmål kan opfyldes, således at EU's samlede CO₂-emissioner bliver reduceret.

2.2. I 2008 vedtog EU, at luftfart som sektor skulle omfattes af ETS fra 2012. Det var første gang, en sektor blev pålagt at forfølge emissionsreduktionsmål, i modsætning til medlemsstaterne. Der blev indført et midlertidigt loft for emissionerne fra luftfart, der var lavere end gennemsnittet fra 2004 til 2006. Loftet for luftfartskvoterne var forskelligt fra loftet for de samlede emissioner under EU ETS. I henhold til ETS for luftfart var luftfartsselskaberne fra 2012 forpligtet til at indsende emissionskvoter for hvert ton udledt CO₂ for flyvninger til eller fra en lufthavn inden for EØS. Med henblik på at håndtere den stigende trafik og dermed behovet for vækst inden for luftfart fik luftfartsselskaberne ret til at købe ekstra kvoter på auktioner, hvor andre sektorer stillede kvoter til rådighed. Loftet for luftfartskvoter blev reduceret fra 97 % af de historiske emissioner (mellem 2004 og 2006) i 2012 til 95 % af samme niveau i perioden fra 2013 til 2020. I løbet af denne periode blev 82 % af kvoterne tildelt luftfartsselskaberne gratis, og 15 % af dem blev auktioneret.

2.3. Inkluderingen af luftfart i et emissionshandelssystem har været genstand for yderst kontroversielle diskussioner. Vanskelighederne ligger i luftfartens karakter af international serviceindustri, hvis CO₂-udledere er mobile. Dette gør det vanskeligt at pålægge en national regering at tildele CO₂-kvoter i et bestemt luftrum. Der er imidlertid bred enighed på internationalt plan om flere grundlæggende forhold:

2.3.1. Luftfart står for mindst 2 % af emissionerne på globalt plan, og international luftfart udgør 1,3 %.

2.3.2. Ingen sektor bør fritages fra at afhjælpe virkningerne af emissioner på klimaforandringer. Derfor bør den maritime sektor og luftfart inkluderes i globale ordninger om at reducere virkningerne af CO₂ på klimaforandringer.

2.3.3. Over tid er der opstået enighed om, at ulemperne ved afgifter på CO₂-emissioner blev opvejet af fordelene ved markedsbaserede foranstaltninger. Afgifter bliver betalt fuldt ud fra første dag, hvorimod ordninger som ETS omfatter kontante gratis kvoter som incitament til at være så effektiv som muligt og — ved at handle ubrugte kvoter — konvertere en omkostning til en indtægtskilde. Desuden er afgifter pr. definition ikke resultatorienterede, de bliver indbetalt til nationale regerings statskasser, hvorimod markedsbaserede foranstaltninger kan knyttes til afhjælpningsforanstaltninger, der direkte kompenserer for emissionerne.

2.4. Den største uenighed vedrørende inklusionen af luftfart i EU ETS omhandlede spørgsmålet om at anvende ordningen internationalt. Kommissionen argumenterede for, at klimaforandringer som et globalt fænomen ikke kan løses effektivt alene gennem regionale foranstaltninger. Den ønskede derfor at gennemføre EU ETS for luftfart for alle luftfartsselskaber, der flyver til/fra lufthavne i Den Europæiske Union, uanset om de er registreret i en medlemsstat. Ved ensidigt at pålægge tredjelande en sådan foranstaltning vil man imidlertid gribe ind i enhver nation i verdens suverænitæt. Eftersom der ikke forelå en bi- eller multilateral international aftale om gennemførelse af en markedsbaseret foranstaltning for tjenester mellem selvstændige nationer, var der stadig tvivl om, på hvilket retsgrundlag Den Europæiske Union kunne pålægge tredjelande en sådan ordning. I 2016 bekræftede EU-Domstolen lovligheden af EU's beslutning om at inkludere flyvninger til/fra tredjelande ⁽²⁾. Ud over den juridiske udfordring ⁽³⁾ stod EU over for truslen om gengældelsessanktioner på handelsområdet fra større handelsnationer.

2.5. Flere store handelsnationer, såsom Kina, Brasilien, USA, Indien og Rusland, gik sammen om at gøre indsigelser mod den ensidige gennemførelse af ordningen. Den 12. november 2012 udstedte Kommissionen under internationalt pres et forslag om »stop the clock« i ét år for ETS for luftfart. »Stop the clock«-forslaget blev formelt vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet i april 2013, lige før luftfartsselskaberne skulle overføre kvoter for 2012. Forslaget indskrænkede med tilbagevirkende kraft anvendelsesområdet for ETS-luftfart til kun at omfatte flyvninger inden for EØS.

2.6. I marts 2014 blev Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 421/2014 ⁽⁴⁾ vedtaget. Den forlængede EØS-begrænsningen i »stop the clock« til udgangen af 2016, hvorefter det oprindelige anvendelsesområde for ETS (alle flyvninger til og fra lufthavne i EØS) skulle indføres, medmindre der på ICAO-forsamlingen i 2016 blev fremlagt tilstrækkeligt robuste fremskridt henimod en global ordning.

2.7. Selv om flere NGO'er har stillet spørgsmålstegn ved, om aftalen var tilstrækkelig til at tjene et nyttigt formål, er der bred enighed om, at man med Parisaftalen under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der blev undertegnet den 12. december 2015 ⁽⁵⁾ i Paris, kom et stort skridt nærmere international konsensus om behovet for en internationalt koordineret indsats for at afhjælpe virkningerne på klimaforandringer. Aftalen fungerede som katalysator for kollektive aktioner på alle niveauer. Et stigende antal regeringer undertegnede aftalen i månederne efter dens offentliggørelse ⁽⁶⁾.

2.8. Parisaftalen er baseret på konventionen, og den samler — for første gang — alle nationer om en fælles sag om at iværksætte ambitiøse bestræbelser på at bekæmpe klimaforandringer og tilpasse sig virkningerne af dem, med større støtte til at bistå udviklingslande i dette arbejde. Aftalen markerer som sådan en ny vej i de globale klimabestrebelse ⁽⁷⁾.

2.8.1. Parisaftalens primære mål er at styrke den globale reaktion på truslen fra klimaforandringer ved at fastholde den globale temperaturstigning et godt stykke under 2 grader Celsius over det førindustrielle niveau og videreføre indsatsen for at begrænse temperaturstigningen endnu mere til 1,5 grader Celsius. Derudover er målet med aftalen at styrke landenes evne til at håndtere virkningerne af klimaforandringer. For at nå disse ambitiøse mål bliver der indført relevante finansielle mekanismer, en ny teknologisk ramme og en forbedret ramme til kapacitetsopbygning, der således skal støtte udviklingslandes og de mest sårbare landes handlinger i overensstemmelse med deres egne nationale mål. Aftalen indeholder også bestemmelser om bedre gennemsigtighed for handlinger og støtte ved hjælp af en mere robust gennemsigtighedsramme ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Dokument 62015CJO272 — Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 21. december 2016, Sag C-272/15.

⁽³⁾ Efter beslutningen i 2008 om at inkludere luftfart i EU ETS fra 2012, indledte en amerikansk transportvirksomhed en sag i Storbritannien med påstand om, at ETS var ulovlig i henhold til international ret.

⁽⁴⁾ EUT L 129 af 30.4.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prifref=600008865.

⁽⁶⁾ 43 parter ud af 197 parter i konventionen har ratificeret aftalen. Den 5. oktober 2016 blev tærsklen for Parisaftalens ikrafttræden nået. Parisaftalen trådte i kraft den 4. november 2016. Den første samling i partskonferencen, der fungerede som mødet mellem parterne i Parisaftalen (CMA 1), fandt sted i Marrakesh, Marokko, fra den 15. til den 18. november 2016.

⁽⁷⁾ Teksten er taget fra UNFCCC's websted.

⁽⁸⁾ Der er flere oplysninger om centrale aspekter af aftalen her.

2.8.2. Under Parisaftalen skal alle parter yde deres bedste gennem »nationalt bestemte bidrag« (NDC'er) og styrke disse bestræbelser de kommende år. Dette omfatter krav om, at alle parter regelmæssigt rapporterer om deres emissioner og gennemførelsesbestræbelser⁽⁹⁾. I 2018 vil parterne gøre status over de samlede bestræbelser med hensyn til fremskridt mod det mål, der blev fastsat i Parisaftalen, og rapportere om udarbejdelsen af NDC'erne. Der vil desuden være en global statusopgørelse hvert femte år for at vurdere de kollektive fremskridt imod at opfylde formålet med aftalen og oplyse om parternes yderligere individuelle foranstaltninger.

2.9. Mange er af den opfattelse, at Parisaftalen bidrog til at opnå resultater på ICAO-forsamlingen i 2016, specifikt for civil luftfart⁽¹⁰⁾. Efter tre år med forhandlinger siden den 38. ICAO-forsamling i 2013 vedtog medlemsstaterne den 6. oktober at gennemføre en global markedsbaseret foranstaltning, der skal kompensere for stigningen i emissioner i international luftfart efter 2020. Plenarforsamlingen vedtog en resolution, der indførte »Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation« (CORSIA)⁽¹¹⁾. Denne ordning kræver, at luftfartsselskaber udligner nogle af deres emissioner, men ikke at de nødvendigvis reducerer deres egne emissioner.

2.10. I henhold til forsamlingens resolution vil gennemsnittet af CO₂-emissioner fra international luftfart mellem 2019 og 2020, der er omfattet af ordningen, udgøre det grundlag for CO₂-neutral vækst fra 2020, som emissioner i efterfølgende år bliver sammenlignet med. Når CO₂-emissioner fra international luftfart, der er omfattet af ordningen, et hvilket som helst år efter 2021 er højere end de gennemsnitlige referenceemissioner for 2019 og 2020, udgør forskellen udligningskravene til sektoren for det pågældende år.

2.11. ICAO har vedtaget en indfasning af gennemførelsen for at tage højde for særlige omstændigheder og kapaciteterne i de kontraherende stater. Ordningen bliver frivillig i begyndelsen, og alle stater vil efterfølgende deltage med undtagelse af visse stater, der er fritaget.

ICAO har besluttet at følge en rutebaseret tilgang for at minimere de konkurrencemæssige virkninger af CORSIA på operatørerne. Ruter, der er berørt af undtagelser, fritages for alle flyselskaber, der opererer på disse ruter.

2.12. Pilotfasen (2021-2023) og første fase (2024-2026) gælder for stater, der frivilligt har valgt at deltage. Fra den 12. oktober 2016 planlægger 66 stater frivilligt at deltage i den globale markedsbaserede foranstaltning (GMBM) fra begyndelsen. Den anden fase (2027-2035) gælder for alle stater, bortset fra de undtagede stater, medmindre de frivilligt vælger at deltage. EØSU hilser aftalen velkommen. Imidlertid gør aftalens frivillige karakter, at andre sektorer kan komme til at skulle udfylde forskellen med henblik på opfyldelse af EU's klimamålsætninger.

2.13. Hjørnestenene i CORSIA, der skal vedtages og offentliggøres af ICAO, er metoden til overvågning, rapportering og kontrol af de enkelte operatørers emissioner (MRV), »Emissions Unit Criteria« (emissionsenhedskriterier, EUC) og registrene. ICAO vil dog tilbyde alle stater ressourcer til at indføre den nødvendige infrastruktur⁽¹²⁾. Der er endnu ikke enighed om detaljerne om disse aspekter. De vil have afgørende betydning for miljøvirkningerne af CORSIA, som bør følge ambitiøse standarder.

2.14. Luftfartsselskaberne kan opfylde deres udligningskrav ved at købe udligningskreditter på CO₂-markederne. Emissionsenhederne (en enhed svarer til 1 ton CO₂) bliver således reduceret uden for den internationale luftfartssektor. EUC'erne er endnu ikke fastlagt. Det bliver afgørende at sikre, at et ton CO₂, der udledes af en luftfartsoperatør, rent faktisk svarer til en besparelse på et ton CO₂ i en anden sektor.

⁽⁹⁾ Der er flere oplysninger om NDC'er her.

⁽¹⁰⁾ Der findes ikke nogen tilsvarende international underorganisation under FN, der beskæftiger sig med emissioner fra militære fly. EU ETS vedrører heller ikke emissioner fra militære fly. Med en klar undtagelse af fly på officielle missioner udtrykte studiegruppen interesse for at evaluere virkningerne fra militære træningsflyvninger på CO₂-niveauer. Der er ikke indsamlet nogen offentlige oplysninger om emissioner fra militære fly på regionalt, nationalt eller internationalt plan.

⁽¹¹⁾ CORSIA er ét element i en vifte af tiltag rettet mod fly- og flymotorsteknologi, drift og bæredygtige alternative brændstoffer som energikilder.

⁽¹²⁾ Der er en liste med detaljer om alle krav vedhæftet dette dokument i bilag 1.

2.15. I lyset af drøftelserne i ICAO, der har stået på i mere end ti år, er den aftale, der blev indgået i 2016, blevet betragtet som historisk. Den tager hånd om de forskelle, der tidligere gentagne gange har været til hinder for at opnå konsensus. De forskellige holdninger blandt medlemsstaterne i ICAO skyldes forskellige økonomiske modningsgrader i de pågældende nationer samt deres økonomiske slagkraft og overordnede politik om miljøspørgsmål. Det store antal stater, der var parate til at deltage i CORSIA fra begyndelsen, vil være drivkraften for, at andre stater ligeledes vil tilslutte sig ordningen. Inden for rammerne af CORSIA skal der imidlertid træffes aftale om MRV senest den 1. januar 2019, om EUC senest i 2018, om gennemførelsen af et regelsæt senest i 2020 samt om gennemførelsen af registrene senest i januar 2021.

3. Vurdering af forslaget

3.1. Hvis forordning (EU) nr. 421/2014 ikke ændres, vil det oprindelige anvendelsesområde for EU ETS for luftfart som følge af teksten i sin nuværende ordlyd blive genindført, og det vil således dække alle internationale flyvninger til/fra lufthavne i EØS. Det vil betyde, at luftfartøjsoperatører inden den 30. april 2018 skal overføre kvoter for deres samlede emissioner til og fra tredjelande⁽¹³⁾. Som det fremgår af ovenstående⁽¹⁴⁾, blev forordning (EU) nr. 421/2014 suspenderet, indtil der er foretaget en vurdering af resultaterne af ICAO-forsamlingen 2016. Kommissionen skønner i sin vurdering⁽¹⁵⁾, at ICAO-resolutionen om principperne for en GMBM er i overensstemmelse med EU's tilstræbte mål og politikker. Teksten i forordning (EU) nr. 421/2014 skal derfor ændres for at undgå indførelse af et EU-instrument på trods af enighed i EU om en GMBM. Kommissionens forslag er baseret på følgende betragtninger:

3.1.1. *Formatet*

Set i lyset af de tidsmæssige begrænsninger for gennemførelse af lovgivningsproceduren foreslår Kommissionen, at foranstaltningen gennemføres i form af en forordning, der finder direkte anvendelse i alle medlemsstater, og som er bindende i alle enkeltheder, således at medlemsstaterne på en ensartet måde kan anvende og gennemføre ændringerne før tidsfristerne for opfyldelse i marts og april 2018.

3.1.2. *Konsekvensanalysen*⁽¹⁶⁾

Kommissionen går ind for en videreførelse af status quo, dvs. en videreførelse af den nuværende anvendelse af EU ETS for flyvninger inden for EØS mellem 2017 og 2020 (og således ingen genindførelse af det oprindelige anvendelsesområde for internationale flyvninger fra 2017). Kommissionen bekræfter, at EU ETS med det nuværende anvendelsesområde inden for EØS har bidraget til årlige reduktioner på ca. 17 ton CO₂, og at luftfart ligesom andre sektorer således bidrager til at nå målene for klimaforandringer. Kommissionen bekræfter desuden, at tredjelande vil være positive over for en videreførelse af anvendelsesområdet inden for EØS, hvilket vil gøre det muligt at fokusere på gennemførelsen af de skridt, der er nødvendige for en rettidig og ensartet gennemførelse af GMBM.

3.1.3. *Frister*

Kommissionen foreslår reelt at forlænge »stop the clock«-tilgangen til efter 2016 og anvende den på samme måde i 2017 som i 2016 og derved give ICAO mulighed for at udarbejde de værktøjer, der er nødvendige for effektivt at anvende GMBM. Kommissionen vil dernæst gennemføre yderligere vurderinger og revidere EU ETS for perioden efter 2020. Der er ikke fastsat nogen frist for denne nye revision af forordningen.

3.1.4. Artikel 28a ændres, således at undtagelser for internationale flyvninger til/fra lufthavne i EØS forlænges til efter 2016, hvorimod flyvninger inden for EØS fortsat er omfattet.

3.1.5. Der indsættes en ny artikel 28b for at forberede indførelsen af GMBM. Denne artikel knytter gennemførelsen af GMBM til Kommissionens rapporteringskrav over for Europa-Parlamentet om status for gennemførelsen, og i hvilken grad det er nødvendigt at ændre EU ETS, for at GMBM også kan finde fuldstændig anvendelse i EØS⁽¹⁷⁾.

3.1.6. Artikel 28c giver Kommissionen beføjelse til at vedtage MRV-mekanismer med henblik på at gennemføre GMBM.

⁽¹³⁾ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 87/2003/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).

⁽¹⁴⁾ Jf. punkt 2.6.

⁽¹⁵⁾ Begrundelse for forslag til forordning 0017/2017 (COD).

⁽¹⁶⁾ Jf. side 6 i begrundelsen.

⁽¹⁷⁾ Denne artikel afspejler det faktum, at flyvninger inden for EØS er internationale flyvninger, og at CORSIA bør være den eneste markedsbaserede foranstaltning for international luftfart i overensstemmelse med ICAO's resolution fra 2016.

3.1.7. Bilag I ændres som en teknikalitet for at forlænge undtagelsen for ikkekommercielle luftfartøjsoperatører, der udleder mindre end 1 000 ton CO₂ pr. år fra 2020-2030. Disse operatører repræsenterer bare 0,2 % af alle emissioner, og inklusion af dem ville være en uforholdsmæssig stor administrativ byrde.

3.2. Debatten i forskellige fora og rapportering fra Kommissionen ⁽¹⁸⁾ afslører, at tre forhold kan give anledning til diskussioner:

3.2.1. Behovet for skærpede bestemmelser i EU ETS-direktivet for perioden 2017-2020. Ud over spørgsmål vedrørende den praktiske gennemførelse er det også tvivlsomt, om en så kontroversiel debat på et tidspunkt, hvor fokus bør være på gennemførelsen af GMBM, er hensigtsmæssig, eller om den ovenikøbet kan skade industriens konkurrenceevne og EU's position i internationale forhandlinger om teknikaliteterne ved GMBM. Det er desuden tvivlsomt, om ændringer i EU ETS på nuværende tidspunkt vil medføre en tilstrækkelig stor merværdi i form af CO₂-besparelser til, at det kan berettige internationale økonomiske, politiske og handelsmæssige risici. Sådanne overvejelser virker mildt sagt overilede, indtil der opnås større klarhed om perspektiverne ved CORSIA.

3.2.2. Behovet for at sætte en tidsfrist for den nye revision af EU ETS. Dette er forståeligt, eftersom gentagne ændringer af »stop the clock« ikke kan udgøre en endelig forskriftsmæssig løsning. Samtidig kendes CORSIA's endelige udformning ikke, ligesom det op mod 2020 vil skulle vurderes nærmere, hvordan CORSIA kan indarbejdes i EU's politik. Risikoen ved denne model er dog, at planlægningen påvirkes negativt, hvis de berørte parter ved, at reglerne er tidsbegrænsede, men ikke ved, om der kommer nye regler til erstatning af de gamle, eller om der indføres en bestemmelse om genindførelse af tidligere regler, der vil genoplive internationale handelstvister, som mange berørte parter ikke ønsker gentaget. Fordelen ved ikke at sætte en tidsfrist er, at Kommissionen kan færdiggøre sine konsekvensanalyser og revisioner, før den fremlægger en ændring af EU ETS-direktivet.

3.2.3. Behovet for hurtig konsensus mellem Europa-Parlamentet og Rådet. De to EU-institutioner bør ikke inddrages i langvarige diskussioner om tidligere virkninger af EU ETS. De bør derimod koncentrere de politiske drøftelser om den bedste metode til at fremme en harmoniseret og rettidig gennemførelse af GMBM. Drøftelserne af Kommissionens forslag bør være afsluttet før udgangen af 2017 for at undgå tilbagevenden til tidligere status.

4. Med sin unikke sammensætning og ekspertise har EØSU det optimale udgangspunkt for at tilføre den politiske debat det organiserede civilsamfunds synspunkter om miljømæssige, politiske, sociale og økonomiske konsekvenser af dette lovgivningsinitiativ. EØSU har derfor besluttet at følge op på denne udtalelse med en konference, der skal organiseres med deltagelse af alle relevante aktører.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁸⁾ Resumé af konsekvensanalyse, der ledsager dokument om ændring af direktiv 2003/87/EF.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank — Hurtigere innovation inden for ren energi

(COM(2016) 763 final)

(2017/C 288/11)

Ordfører: **Christophe QUAREZ**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 17/02/2017
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	16/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	01/06/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	173/2/7
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) glæder sig over, at Kommissionen igen giver udtryk for sit ønske om en hurtigere omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi gennem en samlet strategi for incitamenter til private investeringer, tilpassede finansielle instrumenter og finansiering til fremme af forskning og innovation.

1.2. Kommissionen fremlægger i sin meddelelse⁽¹⁾ et væld af forskellige finansielle instrumenter og finansieringsmetoder til at støtte lavemissionsinnovationen. EØSU bifalder, at Kommissionen agter at øge investeringerne i hele innovationsværdikæden.

1.3. EØSU er imidlertid bekymret over denne støttes kompleksitet og forskellighed. EØSU bifalder derfor, at Kommissionen agter at oprette en rådgivningsfacilitet, som kan hjælpe potentielle projektledere og investorer, men anmoder om, at der gøres en indsats for at forenkle det økonomiske bud. EØSU mener nemlig, at der er for mange forskellige finansielle støttemuligheder, og at adgangen hertil er for vanskelig for helt små virksomheder og lokale myndigheder.

1.4. EØSU foreslår, at Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at dele deres ressourcer til at gennemføre omfattende projekter inden for lavemissionsinnovation for at forbedre samarbejdet mellem de centrale aktører på forskningsområdet i Europa. Det vil fremskynde koordineringen af aktørerne inden for forskning og dermed gøre dem mere konkurrencedygtige.

1.5. EØSU påpeger, at EU's klimarelaterede politikker netop skal stimulere omdannelsen af disse sektorer gennem investering og innovation og ikke fremskynde deres tilbagegang. Udflytningen af produktionsaktiviteter kan under ingen omstændigheder gøre det ud for en politik til bekæmpelse af klimaændringer.

1.6. EØSU mener, at den bedste drivkraft for lavemissionsinnovation er en regelramme, hvori der fastsættes en høj pris for CO₂ (på nuværende tidspunkt 7 EUR/t), for at sende et helt klart signal til investorerne om, at kulstofintensiv teknologi ikke længere har sin plads i Europa på mellemlang sigt.

1.7. EØSU er bevidst om, at Den Europæiske Union er en af verdens førende inden for og største offentlige bidragsydere til forskning og innovation i ren energi og har afsat over 10 mia. EUR til finansieringen. Forskning og innovation er af central betydning for støtten til Europas konkurrenceevne og globale lederskab inden for avancerede energiteknologier og energieffektivitetsløsninger.

⁽¹⁾ COM(2016) 763 final.

1.8. EØSU gælder sig over den betydning, der tillægges begge ender af innovationskæden, hvor Horisont 2020 spiller en afgørende rolle i kraft af programmets bottom-up-tilgang til finansiering af banebrydende grundforskning gennem Det Europæiske Forskningsråd og ligeledes i kraft af den forventede oprettelse af et europæisk innovationsråd, som skal hjælpe erhvervslivet, navnlig små og mellemstore virksomheder (SMV), med at skabe nye markeder.

1.9. EØSU ønsker at vide mere om Kommissionens planer om at undersøge nye metoder for en opgaveorienteret forskning og innovation. Især bør processen for identifikation og udvælgelse af sådanne projekter beskrives mere indgående.

1.10. EØSU anbefaler at inddrage civilsamfundet i den nye energiforskningsplatform, som Kommissionen agter at etablere med henblik på at samle energispecialister fra samfundsvidenskab samt humanistiske og tekniske videnskaber.

2. Resumé af Kommissionens meddelelse

2.1. Kommissionen giver igen udtryk for sin ambition om en hurtigere omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi.

2.2. I det øjemed fremlægger Kommissionen en pakke af lovgivningsmæssige foranstaltninger på grundlag af tre overordnede mål:

- prioritering af energieffektivitet
- Europa som verdens førende inden for vedvarende energi
- en lige behandling af forbrugerne.

2.3. I den forbindelse fremlægger Kommissionen en samlet strategi for de primære politiske virkemidler, som EU kan anvende for at stimulere de private investeringer i innovation inden for ren energi:

- gode og konsekvente incitamenter til private investeringer i forskning og udvikling af ren energi
- målrettede finansielle instrumenter for at reducere risikoen ved private investeringer i uprøvede, men lovende teknologier eller forretningsmodeller for ren energi, navnlig på grund af videnskabelig, teknologisk eller markedsmæssig usikkerhed
- målretning af EU's forsknings- og innovationsmidler (navnlig gennem Horisont 2020)
- udvikling af de lovgivningsmæssige rammer for at målrette medlemsstaternes energitilskud mod dekarboniseret energi i stedet for fossile energikilder.

2.4. Kommissionen fastlægger i sin meddelelse fire teknologiske fokusområder:

- dekarbonisering af EU's bygningsmasse inden 2050. Bygninger står for 40 % af det endelige energiforbrug, og omkring 75 % af EU's bygningsmasse skal renoveres af hensyn til energieffektiviteten
- styrkelse af EU's lederskab i sektoren for vedvarende energi og fastholdelse af EU's globale førerposition inden for disse teknologier
- udvikling af energilagringsløsninger til en overkommelig pris, bl.a. ved at tilskynde til genoptagelse af produktionen af battericeller i Europa
- fremme af elektricitet gennem udvikling af billigere batterier med længere levetid samt hurtigere opladningsløsninger.

2.5. Kommissionen foreslår desuden at fremme en koordineret innovationsindsats inden for ren energi sammen med byer, regioner og medlemsstater.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Den 30. november 2016 fremlagde Kommissionen en meget omfattende pakke af foranstaltninger benævnt »Clean Energy for All Europeans«, der består af en række forslag til omstrukturering af energimarkedet, især markedet for vedvarende energi, med henblik på at opfylde forpligtelserne i Parisaftalen om klimaændringer.

3.2. I Parisaftalen har EU forpligtet sig til at nedbringe drivhusgasemissionerne med 40 % inden 2030. Men i oktober 2014 fastsatte EU også en klima- og energiramme for 2030 med to andre mål: 20 % vedvarende energi i elektricitetsproduktionen i 2020 og mindst 27 % i 2030 og fra 20 % til mindst 27 % energibesparelser inden for samme frister.

3.3. I adskillige udtalelser har EØSU understreget nødvendigheden af en hurtigere omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi under hensyntagen til de holdninger og forslag, civilsamfundet har tilkendegivet.

3.4. EØSU anbefaler en »fair overgang« og har derfor altid afvist at modstille beskæftigelse og miljøbeskyttelse. Begge mål skal følges med samme beslutsomhed.

3.5. EØSU mener, at EU's klimarelaterede politikker skal stimulere omdannelsen af disse sektorer gennem investering og innovation, men bestemt ikke fremskynde deres tilbagegang. Udflytningen af produktionsaktiviteter kan under ingen omstændigheder gøre det ud for en politik til bekæmpelse af klimaændringer.

3.6. Hidtil har EU's politik for energiinnovation især fokuseret på teknologiudvikling og tilsidesat det, der virkelig er vigtigt for borgerne, nemlig opfyldelsen af deres energibehov til f.eks. rumopvarmning, mobilitet og belysning.

3.7. I sin meddelelse anerkender Kommissionen, at forbrugeren i dag er i centrum for energisystemet som producent i decentrale energinet eller ved at anmode om konkurrencedygtige lavemissionsløsninger.

3.8. EØSU glæder sig over denne udvikling, da en innovationsstrategi for borgerne begynder med en analyse af deres behov og deres energimæssige adfærd.

3.9. Kommissionen fremlægger i sin meddelelse en lang række forskellige finansielle instrumenter og finansieringsinstrumenter til at støtte lavemissionsinnovationen. EØSU bifalder Kommissionens ønske om at øge investeringerne i hele innovationsværdikæden, men er bekymret over denne støttes kompleksitet og forskellighed, som gør adgangen hertil vanskelig for især helt små innovative virksomheder og lokale myndigheder.

3.10. EØSU glæder sig derfor over, at Kommissionen agter at oprette en rådgivningsfacilitet, som kan hjælpe potentielle investorer og udviklere, men anmoder om, at der gøres en indsats for at forenkle det økonomiske bud.

3.11. Med emissionshandelssystemets innovationsfond, Den Europæiske 2020-fond for Energi, Klimaændringer og Infrastruktur, InnovFin, InnoEnergy, Horisont 2020-programmet, Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) er det rent faktisk svært at danne sig et overblik ⁽²⁾.

3.12. I sin udtalelse »Energiteknologier og -innovation« ⁽³⁾ fremhævede EØSU, at de vigtige innovationer ikke er udgået fra de dominerende industriktorer på markedet, men fra »specialister«, f.eks. fra SMV-sektoren.

4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU billiger Kommissionens ønske om at reducere visse medlemsstaters tilskud til olie og kul, men påpeger, at det er nødvendigt at foregribe de industrielle forandringer og tilbyde de berørte arbejdstagere i bl.a. minesektoren alternativer i form af uddannelse og beskæftigelse.

⁽²⁾ EUT C 268 af 14.8.2015, s. 27.

⁽³⁾ EUT C 67 af 6.3.2014, s. 132.

4.2. Befolkningens accept af energiomstillingen i forhold til beskæftigelsen er nødvendig for at støtte medlemsstaterne politisk.

4.3. EØSU mener, at den bedste drivkraft for lavemissionsinnovation er en regelramme, der fastsætter en høj pris for CO₂ (på nuværende tidspunkt 7 EUR/t) for at sende et helt klart signal til investorerne om, at kulstofintensiv teknologi ikke længere har sin plads i Europa på mellemlang sigt.

4.4. Teknologien til CO₂-opsamling og -lagring omtales kun kort, selv om Kommissionen betragter den som uomgængelig for at nå 2050-målene.

4.5. Derfor undrer EØSU sig over, at Kommissionen ikke redegør for, hvorfor de værktøjer, der har været implementeret siden 2008 for at fremme udbredelsen af teknologien til CO₂-opsamling og -lagring i Europa, ikke har virket.

4.6. EØSU støtter Kommissionens ønske om at dekarbonisere EU's bygningsmasse inden 2050. Bygningsmassen tegner sig alene for mere end 40 % af EU's endelige energiforbrug.

4.7. Termisk renovering af bygningsmassen er en stor udfordring, men EØSU kan i Kommissionens meddelelse ikke finde håndgribelige værktøjer eller finansielle støttemuligheder til at løse den.

4.8. Der findes tekniske løsninger (isolering, vedvarende energi til rumopvarmning og varmt brugsvand) for nye bygninger, ofte gennem specifikke regler om varme og energi i medlemsstaterne, men støtten til termisk renovering af den ældre boligmasse er notorisk utilstrækkelig især i betragtning af, at det ofte er de dårligst stillede familier, der bor i energiintensive boliger.

4.9. Hvad angår transportområdet, der er en anden kulstofintensiv sektor, støtter EØSU Kommissionens mål, men gør sig nogle overvejelser:

- Det er nødvendigt at udvikle elektromobiliteten ved at producere battericeller i Europa og integrere oplagring i de elektriske systemer, men EØSU undrer sig over, at meddelelsen ikke indeholder administrative eller finansielle bestemmelser med henblik på at udbrede elektriske ladestander på EU's vej- og motorvejsnet, hvilket ellers er en forudsætning for at fremme elbiler.
- For at fuldstændiggøre foranstaltningerne vedrørende teknologisk innovation med henblik på dekarbonisering af transportsektoren opfordrer EØSU Kommissionen til at tage godstransport med lastbil, som fremmer intermodale løsninger, op til overvejelse ved at udvikle kombineret bane-vej-transport og godstransport ad indre vandveje. Det er ligeledes ønskeligt at fremme skift i transportform fra personbiler til offentlig transport.

4.10. Hvad angår finansiering af innovation, mener EØSU, at crowdfunding kan spille en afgørende rolle. Crowdfunding er en sektor i rask udvikling (snart langt større end venture), som åbner mulighed for, at borgerne inddrages direkte i innovationsprocessen inden for ren energi.

4.11. EØSU opfordrer Kommissionen til at fremme crowdfunding og målrette midlerne mod de fire teknologiområder, som den mener bør prioriteres (vedvarende energi, lagringsløsninger, elektromobilitet og plusenergiboliger).

Bruxelles, den 1. juni 2017.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En europæisk strategi for samarbejdende intelligente transportsystemer — en milepæl hen imod samarbejdende, opkoblet og automatiseret mobilitet

(COM(2016) 766 final)

(2017/C 288/12)

Ordfører: **Stefan BACK**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 27/01/2017
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	16/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	150/0/0
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU glæder sig over Kommissionens meddelelse om en europæisk strategi for samarbejdende intelligente transportsystemer (COM(2016) 766) (strategien) og dens ambitiøse mål om at gennemføre en indledende pakke af tjenester (dag 1-tjenester) i 2019, der skal efterfølges af udarbejdelsen af anden pakke af tjenester (dag 1,5-tjenester).

1.2. EØSU noterer sig de mange potentielle fordele, der følger af at gennemføre strategien om det transeuropæiske transportnet, herunder mere effektiv personbefordring og godstransport, højere energieffektivitet, færre emissioner og lavere risiko for ulykker inden for vejtransport. Strategien er en vigtig milepæl hen imod udviklingen af samarbejdende intelligente transportsystemer (C-ITS) og i sidste ende automatiseret mobilitet. EØSU støtter dette projekt og noterer sig det stærke samarbejde mellem de forskellige sektorer såsom transport, energi og telekommunikation, hvilket er nødvendigt for at gennemføre digitale transportsystemer, herunder infrastruktur, køretøjer og innovative tjenester.

1.3. EØSU værdsætter dag 1- og dag 1,5-tjenesternes merværdi for mobiliteten, navnlig for så vidt angår person- og godstransport, herunder distributionssystemer, og noterer sig flere igangværende testprojekter i europæiske bymæssige områder, der er mere ambitiøse end strategien, og som allerede omfatter afprøvning af automatiske køretøjer til personbefordring. EØSU påpeger i denne forbindelse også vigtigheden af, at strategien fokuserer på at undgå boomerangeffekter såsom øget trafik og flere emissioner gennem foranstaltninger til at integrere opkoblede, samarbejdende og automatiserede køretøjer i bæredygtig mobilitets- og logistikplanlægning samt fremme af offentlig transport.

1.4. EØSU påpeger desuden de positive virkninger på kompetenceniveauet inden for IT, udvikling af nye færdigheder og bedre konkurrenceevne for EU's data-, automobil- og transportindustri, især på langt sigt.

1.5. EØSU henleder også opmærksomheden på vigtigheden af beskyttelsen af privatlivets fred og databeskyttelse, et spørgsmål, der allerede blev rejst i EØSU's udtalelse om ITS-direktivet ⁽¹⁾. EØSU understreger, at C-ITS-data alene bør anvendes til C-ITS-formål, og at de ikke bør opbevares eller anvendes til andre formål, undtagen med brugerens samtykke. EØSU mener, at det er særdeles vigtigt at tydeliggøre dette aspekt gennem retligt bindende bestemmelser med henblik på at skabe tillid til systemet og overensstemmelse med EU-retten, herunder artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder ⁽²⁾.

1.6. EØSU understreger vigtigheden af fælles standarder og grænseoverskridende interoperabilitet for gennemførelsen af det digitale indre marked og sikringen af effektiv grænseoverskridende transport.

1.7. EØSU understreger, hvor vigtigt det er, at der i gennemførelsen af strategien er plads til lokale og/eller virksomhedsspecifikke løsninger, også selv om det i behørigt begrundede og forholdsmæssige tilfælde går ud over den overordnede garanti for interoperabilitet og gennemsigtighedskravene, blot sådanne løsninger tilføjer merværdi. Ligeledes må kravene til standardisering og gennemsigtighed ikke gennemføres på en måde, der bremser innovation.

1.8. EØSU henleder opmærksomheden på vigtigheden af høje sikkerhedsstandarder for at forebygge hacking og cyberangreb, høje databeskyttelsesstandarder og effektiv overensstemmelsesvurdering. Af samme grund vil det ofte være nødvendigt at holde dedikerede sikkerhedsløsninger fortrolige.

1.9. Gennemførelsen af strategien kan være en meget krævende proces, hvor den valgte koordineringsmetode vil kræve konstant kommunikation, overvågning og opfølgning fra Kommissionens side. Opbygning af tillid både blandt partnere i gennemførelsesprocessen og med hensyn til den brede offentlighed, herunder forbrugerne, kan være afgørende for en vellykket gennemførelse af strategien. EØSU henleder i denne forbindelse opmærksomheden på FN's konvention fra 2006 om rettigheder for personer med handicap. EØSU minder om, at udvalgets koblinger til civilsamfundet kan gøre det til en nyttig partner med hensyn til at etablere en dialog om gennemførelsen.

1.10. For så vidt angår de lovgivningsmæssige tiltag, der nævnes i strategien, understreger EØSU, at det er vigtigt at undgå, at de bliver for prækriptive. Interoperabilitet og fælles standarder må derfor ikke blive et mål i sig selv, men kun finde anvendelse, når de tjener et formål, som tilfører merværdi og ikke bremser innovation, og løser specifikke problemer lokalt eller på virksomhedsniveau.

1.11. Strategien omfatter et første trin i gennemførelsen af C-ITS med forholdsvis begrænsede virkninger på beskæftigelsen og arbejdsforholdene (dag 1- og dag 1,5-tjenesterne). Næste trin vil formodentlig bestå i indførelsen af automatiserede køretøjer, der har mere vidtrækkende følger for arbejdstagerne. Derfor, og med henblik på at skabe et miljø med gensidig tillid, finder EØSU det vigtigt at etablere en social dialog på et tidligt tidspunkt for at tage eventuelle problemer vedrørende beskæftigelses- og arbejdsforholdene op.

1.12. EØSU understreger, at det haster med at nå til næste fase i gennemførelsen af C-ITS, dvs. udvikling af systemer, der også omfatter kommunikation mellem køretøjer indbyrdes og trafikstyring. Testprojekter og lovgivningsmæssig planlægning ser ud til at være godt på vej i medlemsstaterne for så vidt angår automobilindustrien, og efter EØSU's mening er tid derfor en vigtig faktor, hvis EU vil spille en rolle af betydning med hensyn til at fremme en fælleseuropæisk indsats.

1.13. Det er hensigten, at C-Roads-plattformen, der blev oprettet i oktober 2016, skal spille en vigtig rolle i gennemførelsen af strategien. Indtil nu er det ikke alle medlemsstater, der har tilsluttet sig platformen. EØSU anser det for presserende, at alle medlemsstater tilslutter sig dette organ.

1.14. EØSU glæder sig over Kommissionens vilje til at støtte gennemførelsen finansielt. I denne forbindelse henleder EØSU opmærksomheden på, at der bør være et spillerum, som giver mulighed for hensigtsmæssig planlægning af gennemførelsestiltag på virksomhedsniveau i betragtning af bl.a. de finansielle begrænsninger i vejgodstransportsektoren.

1.15. EØSU beklager, at der ikke er nogen klar tidsplan for dag 1,5-tjenester og kommende C-ITS-tjenester. EØSU savner også en konsekvensanalyse. Rapporteringen om C-ITS-plattformen indeholder elementer, der gør det muligt at evaluere visse aspekter af strategien, men efter EØSU's mening er dette ikke tilstrækkeligt.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/40/EU (EUT L 207 af 6.8.2010, s. 1) og EUT C 277 af 17.11.2009, s. 85.

⁽²⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31, EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1 og EUT C 229 af 31.7.2012, s. 90.

2. Baggrund

2.1. Kommissionens meddelelse om en europæisk strategi for samarbejdende intelligente transportsystemer (C-ITS) (COM(2016) 766) er tæt knyttet til Kommissionens politiske prioriteter, navnlig job-, vækst- og investeringsdagsordenen, det digitale indre marked og strategien for energiunionen. Den blev fremlagt som led i den såkaldte »energivinterpakke«, der primært består af forslag om udformningen af det indre energimarked, energieffektivitet og fornyelige energikilder.

2.2. Strategien behandler ikke energimæssige spørgsmål direkte. Den drejer sig først og fremmest om udviklingen af samarbejdende transportsystemer og de dermed forbundne praktiske og juridiske aspekter, herunder opkoblede biler/automatiserede køretøjer og infrastruktur. Den er også knyttet til gennemførelsen af det digitale indre marked og den europæiske strategi for lavemissionsmobilitet.

2.3. Strategien understreger potentialet ved udvikling af C-ITS med hensyn til at styrke den europæiske industris konkurrenceevne gennem et stort marked og mulighed for jobskabelse. Merværdien ved foranstaltninger på EU-plan er en konsekvens af større volumen på et større marked med fælles standarder. Udviklingen af C-ITS er et første skridt på vej mod automatiserede køretøjer. C-ITS-tjenesterne skal baseres på fælles standarder og gennemføres fra 2019. De er baseret på kommunikation mellem køretøjer indbyrdes og mellem køretøjer og infrastruktur, og der er ikke behov for en fører.

2.4. Strategien fastlægger en række C-ITS-tjenester, der kan gennemføres med det samme (listen over dag 1-C-ITS-tjenester) og yderligere tjenester, der kan gennemføres i en efterfølgende fase, eftersom de fuldstændige specifikationer eller standarder muligvis ikke er klar til indførelse før 2019 (listen over dag 1,5-C-ITS-tjenester). Listen over dag 1-tjenester omfatter meddelelser om farlige steder og anvendelse af skiltning, mens listen over dag 1,5-tjenester omfatter funktioner som information om tank- og ladestationer for køretøjer, styring af og information om parkering (på gaden og uden for gadearealer), information om »park-and-ride«, opkoblet og samarbejdende navigation ind og ud af byen, trafikinformation og intelligent rutedirigering.

2.5. Strategien lægger vægt på det tværsektorielle aspekt ved gennemførelsen af C-ITS, der berører alle transportformer, industrier og telekommunikationsformer. Transporttjenester, der er en konsekvens af gennemførelsen af strategien, må ikke føre til mere transport og flere emissioner.

2.6. Til gennemførelse af strategien er der planlagt en række konkrete tiltag. De omfatter følgende otte områder:

- Storstilet indførelse af i det mindste dag 1-C-ITS-tjenesterne i 2019 ved hjælp af foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, de lokale myndigheder, bilproducenter, vejoperatører og ITS-industrien med finansiel støtte (Connecting Europe-faciliteten, EFSI og ESI-fondene). Dag 1,5-tjenesterne og den videre C-ITS-udvikling er endnu ikke moden. Udviklingen af dem vil om muligt blive støttet af Kommissionen gennem Horisont 2020-programmet og ESI-fondene. Listen over tjenester vil blive ajourført gennem en videreførelse af processen med C-ITS-plattformen.
- Udviklingen af en fælles sikkerheds- og certifikatpolitik vil blive tilstræbt gennem samarbejde mellem Kommissionen og alle relevante interessenter. Den vil også udgøre et grundlag for at tilbyde tjenester på et højere niveau (mellem køretøjer indbyrdes og mellem køretøjer og infrastruktur). Den europæiske C-ITS-tillidsmodels roller og ansvarsopgaver samt Kommissionens eventuelle styringsrolle skal analyseres af Kommissionen.
- C-ITS-tjenesteudbydere bør tilbyde slutbrugerne klare og forståelige vilkår. Kommissionen vil i 2018 offentliggøre den første vejledning om beskyttelse af privatlivets fred. Initiativerne til indførelse af C-ITS har til formål at informere og skabe tillid blandt slutbrugerne samt vise merværdien af anvendelsen af personoplysninger. Kommissionen vil desuden i samråd med EU's databeskyttelsesmyndigheder udvikle en model for konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse.
- Foranstaltninger fra Kommissionen og relevante interessenter, der skal sikre funktionsdygtige kommunikationstjenester på et frekvensbånd, som Kommissionen stiller til rådighed.
- Brug af C-Roads-plattformen med henblik på at koordinere den praktiske indførelse af C-ITS, herunder testning og validering. Flere medlemsstater tilskyndes til at tilslutte sig platformen.

- Udvikling og offentliggørelse af en overensstemmelsesvurderingsproces for dag 1-tjenester via C-ITS-initiativer. Kommissionen vil udvikle en model for denne proces.
- Kommissionen vil senest i 2018 i henhold til ITS-direktivet vedtage delegerede retsakter om C-ITS-tjenesternes kontinuitet og sikkerhed, om den praktiske gennemførelse af den generelle databeskyttelsesforordning på C-ITS-området, om en hybrid kommunikationsstrategi og om interoperabilitet i forbindelse med overensstemmelseskontrolprocesserne.
- Kommissionen vil videreudvikle det internationale samarbejde på C-ITS-området.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU glæder sig over strategien og noterer sig de mange potentielle positive virkninger ved en vellykket gennemførelse af den, såsom mere effektiv transport både af gods og personer, forbedret energieffektivitet og lavere emissioner, forbedret vejsikkerhed og udvikling af den digitale økonomi.

3.2. Strategien er tæt forbundet med flere vigtige igangværende strategier, nemlig det digitale indre marked, strategien for energiunionen og den europæiske strategi for lavemissionsmobilitet, som alle støttes af EØSU. EØSU støtter også strategiens tværsektorielle tilgang og den nye dimension, som denne tilgang tilfører transportpolitikken.

3.3. EØSU noterer sig i denne forbindelse koblingen til strategien for digitalisering af EU's industri, hvori samarbejdende, opkoblede og automatiserede køretøjer nævnes som et prioritetsområde for styrkelsen af den europæiske industris konkurrenceevne. Markedet for sådanne køretøjer anslås at have et potentiale på mange milliarder EUR om året og skulle kunne skabe hundredtusinder af nye job. EØSU vil i denne forbindelse gerne gentage sit standpunkt i udtalelsen TEN/574 om en strategi for et digitalt indre marked om, at eventuelle resultater af denne type kan udgøre en unødvendig risiko og i værste tilfælde have en negativ indvirkning på tilliden, navnlig i et tilfælde som dette, hvor en vellykket gennemførelse af strategien i høj grad afhænger af interessen blandt medlemsstaterne, de lokale myndigheder, automobilindustrien og andre interessenter.

3.4. EØSU henleder ligeledes opmærksomheden på strategiens betydning for effektiv mobilitet, bl.a. i byerne, og for den såkaldte »første og sidste strækning« i godstransport og personbefordring.

3.5. EØSU lægger også vægt på den grænseoverskridende interoperabilitet af de tjenester, der skal gennemføres, så det kan sikres, at trafikken flyder gnidningsløst ved grænseoverskridende forbindelser. Både de tjenester, der er tilgængelige nu (dag 1-tjenester), og dem, der næsten er klar til at blive indført, såvel som dem, hvis indførelse vil blive påbegyndt i 2019, skønt de ikke er klar til storstilet indførelse (dag 1,5-tjenester), vil være til stor gavn for den effektive gennemførelse af TEN-T, navnlig de centrale TEN-T-netværkskorridorer.

3.6. I lyset af, at strategien fremlægges som led i vinterpakken af energipolitikken, havde EØSU gerne set ikke blot en gentagelse af de velkendte tal for vejtransportens andel af emissionerne, men også en indikation af strategiens forventede virkninger i form af forbedret energieffektivitet og lavere emissioner.

3.7. Strategien skal i vid udstrækning gennemføres i et samarbejde mellem Kommissionen, medlemsstaterne, de lokale myndigheder og industrien. Kommissionen agter at anvende C-Roads-platformen — der blev oprettet i oktober 2016, og som 12 medlemsstater på nuværende tidspunkt har tilsluttet sig — til at koordinere indførelsen af C-ITS-tjenester, testning og validering for at sikre interoperabilitet og udvikle systemtest. Den vil understøtte denne udvikling ved hjælp af en overensstemmelsesvurderingsproces. EØSU er enig i, at en koordinerende funktion er afgørende for en vellykket gennemførelsesproces, men beklager, at ikke alle medlemsstater har tilsluttet sig C-Roads-platformen, der ser ud til at have store mangler med hensyn til at kunne fungere som et effektivt koordineringsforum (i dag deltager otte medlemsstater som fuldgældende medlemmer af platformen, mens der er fire associerede medlemsstater). EØSU foreslår derfor, at Kommissionen straks lægger politisk pres på medlemsstaterne for at opnå fuld tilslutning til platformen.

3.8. EØSU værdsætter Kommissionens planer om at træffe foranstaltninger til at sikre sammenhæng mellem en række vigtige aspekter. Den vil for eksempel offentliggøre en »vejledning« om den europæiske C-ITS-sikkerheds- og -certifikatpolitik i 2017 og en vejledning om databeskyttelse i 2018. Kommissionen vil også reservere det frekvensbånd, der i øjeblikket benyttes til sikkerhedsmæssige anvendelser af den europæiske telestandard⁽³⁾ til C-ITS-tjenester. EØSU noterer sig desuden, at Kommissionen også i 2018, hvis det er nødvendigt, vil overveje at vedtage delegerede retsakter i henhold til ITS-direktiv 2010/40/EU om ITS-sikkerhed, databeskyttelse, kommunikationsstrategi og interoperabilitet. Derudover kan der vedtages lovgivning om videreførelse af ITS-tjenester og overensstemmelsesvurdering. EØSU beklager, at der ikke er nogen indikation af, på hvilket grundlag Kommissionen vil beslutte at lovgive om eller stoppe vejledninger, der ikke er juridisk bindende. For så vidt angår Kommissionens planer om at vedtage delegerede retsakter i henhold til direktiv 2010/40/EU om ITS, gentager EØSU sin holdning, der allerede fremgår af udvalgets udtalelse om dette direktiv, nemlig at de begrænsninger for udarbejdelse af sådanne retsakter, der følger af artikel 290 i TEUF, skal overholdes. EØSU understreger desuden, at det haster med at forlænge mandatets syvårige frist for vedtagelse af delegerede retsakter i henhold til direktiv 2010/40/EU, eftersom mandatet til at vedtage disse retsakter udløber i august 2017.

3.9. EØSU anerkender målet om at sikre inddragelse af de parter, der er berørt af indførelsen af C-ITS-tjenesterne, dvs. medlemsstater, lokale myndigheder, bilproducenter og vejoperatører, på tværs af sektorer og på flere niveauer. En vellykket inddragelse af dem i gennemførelsesaktiviteterne kan åbne mulighed for at skabe tillid til de nye tjenester og sikre dem en god start. EØSU henviser i denne forbindelse til handicappedes rettigheder til integration, som er fastlagt i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, der blev vedtaget den 13. december 2006.

3.10. EØSU anerkender vigtigheden af et klart og forståeligt sprog i alle relationer med slutbrugerne, hvilket fremhæves som et vigtigt middel til at vinde tillid til de foreslåede tjenester. Enhver retsakt bør overholde principperne i programmet for bedre lovgivning.

3.11. EØSU understreger desuden betydningen af at undgå for mange præskriptive bestemmelser i gennemførelsen af strategien. Det er vigtigt, at der er plads til parallelle eller skræddersyede løsninger til bestemte formål eller til brug for innovation. Krav, der er for detaljerede eller ufleksible, kan i denne forbindelse være en hindring og derfor vise sig at virke mod hensigten.

3.12. EØSU glæder sig over den vægt, der lægges på finansieringen, og over Kommissionens vilje til at stille finansielle midler fra EU-instrumenter såsom Connecting Europe-faciliteten, EFSI og ESI-fondene til rådighed for indførelsen af C-ITS-tjenester, der allerede er operationelle, samt Horisont 2020-finansiering til rådighed for de tjenester, der stadig befinder sig i udviklingsfasen. EØSU understreger vigtigheden af at vurdere projekters merværdi for at sikre, at de begrænsede ressourcer anvendes bedst muligt. EØSU henleder desuden opmærksomheden på den skarpe konkurrence i vejtransportsektoren, hvilket strategien klart påpeger. Dette kræver forudsigelighed og langsigtet planlægning af de investeringer, der er nødvendige for at indføre eller forbedre C-ITS-komponenter.

3.13. Strategiens indledende del lægger stor vægt på udviklingen af automatiserede køretøjer, dvs. køretøjer, der kan køre uden en førers mellemkomst. EØSU er imidlertid af den opfattelse, at strategien stopper dvs. gennemførelsen af kommunikation mellem køretøjer indbyrdes og mellem køretøjer og infrastruktur. Dag 1-tjenesterne, der skal udvikles i 2019, drejer sig om kortlægning af farlige steder og anvendelse af skiltning, mens dag 1,5-tjenesterne omhandler vejplanlægning, information om tank- og ladestationer, information om parkering osv. Efter EØSU's mening er de vigtige spørgsmål om ansvar for systemfejl eller fejlfunktioner og de grundlæggende sociale problemer, der opstår, når arbejdstagere erstattes af robotter, derfor ikke relevante her, eftersom de tjenester, der indgår i strategien, vil blive håndteret og overvåget af mennesker. EØSU vil dog alligevel også i denne forbindelse understrege, at man ved udviklingen af C-ITS-systemer, herunder fuldt automatiserede køretøjer, bør være særligt opmærksom på behovene hos mennesker med handicap.

3.14. EØSU noterer sig med tilfredshed den tilstræbte konsekvens i indførelsen af strategien takket være den tværsektorielle tilgang til C-ITS' rolle i transportsystemet via synergier mellem transportformerne og de forbedrede muligheder for mobilitet/logistikplanlægning, som visse C-ITS-tjenester og udviklingen af forskellige kompetencer muliggør.

⁽³⁾ Kommissionens beslutning 2008/671/EF (EUT L 220 af 15.8.2008, s. 24).

3.15. EØSU noterer sig også den cost-benefit-analyse, der blev fremlagt i januar 2016 i den endelige rapport om C-ITS-platformen, hvori der forudskikkes et muligt resultat af en vellykket indførelse af dag 1-tjenesterne over en periode fra 2018 til 2030. Ifølge denne analyse vil indtjeningen på årsbasis for hele periodens vedkommende klart overgå omkostningerne i forholdet 3:1. Desuden konkluderes det i analysen, at indtjeningen vil begynde mellem fem og ti år efter de første investeringer, og at det forventede resultat afhænger af en stor tilslutning til tjenesterne. EØSU beklager dog, at Kommissionen ikke har udført nogen cost-benefit-analyse af strategien.

3.16. EØSU understreger igen vigtigheden af at fastholde et aktivt og vedvarende pres på gennemførelsesprocessen for at undgå en gentagelse af den indtil videre mislykkede gennemførelse af de elektroniske bompengesystemer i EU, der blev vedtaget første gang i 2004, og som stadig ikke er gennemført på trods af flere tiltag.

4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU noterer sig, at forbindelsen mellem opkoblede køretøjer og de europæiske satellitbaserede navigationssystemer EGNOS og GALILEO er nævnt, og understreger, at køretøjernes kapacitet til at kommunikere med satellitbaserede navigationssystemer skal være teknologineutral, og at det derfor bør være muligt at oprette forbindelse til alle satellitbaserede navigationssystemer, om end man om muligt bør prioritere de europæiske systemer.

4.2. EØSU understreger vigtigheden af på et tidligt tidspunkt at indlede en dialog med arbejdsmarkedets parter med henblik på at skabe et gennemsigtigt og tillidsfuldt miljø. EØSU er af den opfattelse, at dette er særdeles vigtigt allerede i den nuværende fase af gennemførelsen af C-ITS, hvor det ser ud til, at virkningerne på de sociale og/eller beskæftigelsesmæssige forhold vil være ubetydelige eller fraværende, med det mål at skabe et tillidsfuldt miljø i lyset af de langt mere betydelige virkninger af indførelsen af automatiserede biler. Også i denne forbindelse henleder EØSU opmærksomheden på vigtigheden af, at privatlivets fred beskyttes, og på behovet for at sikre, at persondata ikke anvendes til andet end C-ITS-formål uden den pågældende persons samtykke. Der bør udvikles præcise og bindende retlige rammer på dette område.

4.3. EØSU glæder sig over opmærksomheden på sikkerhed, herunder risikoen for hacking og cyberangreb. EØSU mener, at det er et særdeles relevant spørgsmål, og at det er meget vigtigt, at der anvendes samme høje sikkerhedsstandarder i alle medlemsstater og om muligt i eventuelle samarbejdsordninger med tredjelande. EØSU henleder opmærksomheden på, at en forpligtelse til offentliggørelse af sikkerhedsrelaterede foranstaltninger kan underminere selve formålet med sådanne systemer.

4.4. EØSU understreger endelig vigtigheden af kontinuitet ved indførelsen af kommunikationssystemerne for så vidt muligt at undgå spildte investeringer.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det indre marked for elektricitet (omarbejdning)

(COM(2016) 861 final — 2016/0379 (COD))

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om risikoberedskab i elsektoren og om ophævelse af direktiv 2005/89/EF

(COM(2016) 862 final — 2016/0377 (COD))

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (omarbejdning)

(COM(2016) 863 final — 2016/0378 (COD))

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles regler for det indre marked for elektricitet (omarbejdning)

(COM(2016) 864 final — 2016/0380 (COD))

(2017/C 288/13)

Ordfører: **Alfred GAJDOSIK**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 16/01//2017 Rådet, 19/01/2017
Retsgrundlag	Artikel 194, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	16/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	185/2/2
(for/imod/hverken for eller imod):	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder Kommissionens forslag til en ny udformning af elektricitetsmarkedet, en forordning om risikoberedskab og en ny tilrettelæggelse af samarbejdet mellem energireguleringsmyndigheder. Hermed tages der yderligere et skridt væk fra nationalt regulerede markeder og hen imod en markedsbaseret tilgang til elektricitet i EU, der sikrer forsyningssikkerhed til lavest mulige pris, hvilket imødekommer samtlige europæiske elforbrugeres, herunder industriens, erhvervslivets og boligsektorens, hovedinteresser. Dette mål kan imidlertid kun nås, hvis man går i retning af øget elektrificering af økonomien, hvilket vil være den mest effektive og fleksible måde at gennemføre det på.

1.2. I tråd med tidligere udtalelser fremhæver udvalget, at velfungerende elektricitetsmarkeder er en forudsætning for at opfylde energiunionens mål⁽¹⁾. EØSU er enig med Kommissionen i, at det er nødvendigt med betydelige ændringer i elektricitetsmarkedets udformning, hvis det skal fungere efter hensigten, hvilket især skyldes en øget anvendelse af variabel vedvarende elektricitet⁽²⁾. Integration af vedvarende energi i det eksisterende marked er ikke nok. Der er behov for et nyt

⁽¹⁾ EUT C 383 af 17.11.2015, s. 84, EUT C 264 af 20.7.2016, s. 117.

⁽²⁾ Se også udtalelse TEN/626 »Status over energiunionen« (se side 100 i denne EUT).

marked. Udvalget mener, at pakken om elektricitetsmarkedets udformning overordnet set er et godt svar på behovet for disse ændringer, da den baner vejen for en omkostningseffektiv og økonomisk levedygtig energiomstilling.

1.3. EØSU glæder sig over den generelle tilgang i pakken om elektricitetsmarkedets udformning, navnlig målene om at sætte forbrugerne i centrum for energimarkedet, øge elektricitetsforsyningen og styrke det regionale samarbejde. Fastsættelsen af henholdsvis markedsreglerne og de lovgivningsmæssige rammer er et vigtigt skridt i retning af en stabil forsyning af ren energi til samtlige europæiske forbrugere til den lavest mulige pris. På visse områder er der imidlertid stadig plads til yderligere forbedringer. Der er især brug for mere specifikke regler ⁽³⁾.

1.4. Dekarbonisering er et af energiunionens strategiske mål, og man bør derfor støtte målet om at fremme investeringerne i dekarboniseringen af elektricitetsmarkedet. Den bedste forudsætning herfor er lige og retfærdige markedsvilkår, der tilgodeser såvel forbrugerne som den grønne omstilling. En fuldstændig internalisering af de eksterne omkostninger ved konventionel elproduktion, der omfatter klimaforandringsrelaterede skader og skader på menneskers sundhed, har afgørende betydning for en virkningsfuld og effektiv dekarbonisering. En passende beskatning er den bedste metode til at styre investeringer hen imod grøn elektricitet.

1.5. EØSU støtter udtrykkeligt, at alle forbrugere, herunder industrien, erhvervslivet og de private husholdninger, får ret til selv at producere, lagre og handle med energi, og at lokale energifællesskaber får ret til at støtte, producere og leje fællesskabsnet. Der er imidlertid behov for mere specifikke regler, hvis det skal blive muligt at udøve disse rettigheder og fjerne eksisterende hindringer (netadgang, uretfærdige og uhensigtsmæssige netafgifter, juridiske og administrative barrierer osv.).

1.6. Derudover må målet være, at alle europæiske forbrugere får mulighed for fuldt ud at deltage i hele elektricitetsmarkedet og således i handelen med og forsyningen af elektricitet. I Kommissionens forslag mangler der specifikke regler vedrørende skabelsen af de nødvendige betingelser herfor. Der skal udvikles decentraliserede markedspladser og handelsstrukturer, der giver mulighed for direkte handel med selv små energienheder. Decentralisering af elektricitetsforsyningen og -handelen er en forudsætning for fuld integration af forbrugerne på markedet og indebærer således ikke en fragmentering af det europæiske elektricitetsmarked.

1.7. Selv om Kommissionen med rette sigter mod at styrke markederne for kortfristet handel, vil dette på lang sigt ikke være tilstrækkeligt til at fremme investeringer i vedvarende elektricitet gennem markedsmekanismer. Netop derfor bør det også være muligt at handle med vedvarende elektricitet via termins- og futureforretninger på decentraliserede markeder, hvilket kun vil være muligt, såfremt der anvendes fleksibilitetsmuligheder i forbindelse med handelen med balanceringsprodukter.

1.8. Da problemet i mange europæiske lande i dag ikke er manglende produktionskapacitet, men derimod overskydende kapacitet, bør kapacitetsmekanismer for konventionel elproduktion kun anvendes som en kortsigtet løsning i de tilfælde, hvor balanceringsprodukter ikke kan sikre den nødvendige forsyningssikkerhed og investeringsstabilitet for alle markedsdeltagere.

1.9. EØSU minder om, at problemet med energifattigdom skal tages i betragtning i den fremtidige strategi for overgangen til et lavemissionssamfund. Prosum kan være en metode til at løse dette problem, forudsat at sårbare forbrugere får adgang til den nødvendige kapital gennem offentlige lån eller bistand fra kommunerne, regionerne eller andre organer som f.eks. NGO'er.

1.10. EØSU fremhæver, at eftersom elproduktionen fra vedvarende energikilder og kraftvarmeproduktionen i blokkraftvarmeanlæg typisk foregår i mindre målestok, får velfungerende, moderne og intelligente distributionsnet stadig større betydning. National regulering skal give netoperatørerne mulighed for og tilskynde dem til at foretage de nødvendige investeringer. Desuden er det nødvendigt at forbedre sammenkoblingen af de nationale elnet. Begge dele vil bidrage til at sikre energiforsyningen og skabe nye arbejdspladser i Europa.

⁽³⁾ Se også udtalelse TEN/624 »Pakken om ren energi for alle« (endnu ikke offentliggjort i EUT).

1.11. EØSU understreger, at for at nå målet om at garantere en høj grad af sikkerhed i elforsyningen under markedsforhold, hvor forbrugerne spiller en central rolle, er der behov for en intensiv brug af IKT (informations- og kommunikationsteknologi), nye planlægningsmetoder og nye værktøjer til udnyttelse af det elektriske system, som tilsammen vil gøre det muligt i realtid at kortlægge forbrugernes og netværkenes behov, hvilket forudsætter betydelige investeringer i forskning, udvikling og innovation (se punkt 3.13).

1.12. Med hensyn til fleksibilitet, elektromobilitet, lagring og andre balanceringsmuligheder støtter EØSU Kommissionens forslag om at give uafhængige markedsaktører beføjelse til at udvikle disse vigtige markeder, inden netoperatører får mulighed for at indtage rollen som leder eller operatør af de pågældende anlæg.

2. Resumé af Kommissionens meddelelse

2.1. I sin foreslåede pakke påpeger Kommissionen, at opfyldelse af målene for energiunionen forudsætter en gennemgribende reform af elektricitetsmarkedet. Integration af vedvarende energi i det eksisterende marked er ikke nok. Der er behov for et nyt marked.

2.2. Kommissionen bygger sin nye markedsstrategi på to principper:

— Der skal indføres nye markedsregler, der afspejler de vigtigste karakteristika ved vedvarende energi — nemlig decentralisering og fleksibilitet — og som bidrager til at øge forsyningssikkerheden og omkostningseffektiviteten.

— Forbrugerne skal stå i centrum for det nye energimarked.

2.3. Kommissionen fokuserer i sit forslag ligeledes på, hvordan man kan styrke forsyningssikkerheden gennem en risikoberedskabsbaseret tilgang.

2.4. Et fjerde aspekt er en reform af reguleringstilsynet, der skal omdefinere ACER's (Agenturet for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder) rolle og beføjelser.

I denne sektorspecifikke udtalelse vil lovteksterne primært blive evalueret efter, i hvilket omfang de opfylder de i punkt 2.2 omtalte principper. Eftersom dette spørgsmål hovedsagelig behandles i dokumenterne vedrørende det indre marked for elektricitet (COM(2016) 861 final og COM(2016) 864 final), fokuseres der i denne udtalelse især på disse to dokumenter.

3. Generelle bemærkninger vedrørende markedsudformning

3.1. En dekarbonisering af hele energisektoren, herunder varme- og mobilitetssektoren, nødvendiggør en tilsvarende høj andel af vedvarende energi i elproduktionen. På den baggrund er Kommissionens tilgang grundlæggende korrekt, nemlig at det europæiske elektricitetsmarked skal udvikles, således at det bliver foreneligt med vedvarende energi. EØSU bifalder denne klare tilgang som et vigtigt skridt hen imod fuldførelsen af et europæisk elektricitetsmarked, der kan bidrage til at fjerne de eksisterende hindringer, herunder fysiske begrænsninger som følge af manglende sammenkobling samt lovgivningsmæssige og skattemæssige forskelle mellem medlemsstater.

3.2. Det er vigtigt først og fremmest at have i mente, at vedvarende energi i sagens natur er decentraliseret, dvs.:

— Landbaserede vind- og solcelleanlæg er i gennemsnit betydeligt mindre end konventionelle produktionsenheder.

— Energi fra landvindmøller og solstråling er tilgængelig stort set overalt.

— Den kan planlægges på en måde, der er afstemt efter forbruget, under forudsætning af at de rette markedsincitament er til stede. Selv om det ikke er muligt at have kontrol over de vedvarende energikilder, er det muligt at forudse deres tilgængelighed med stor nøjagtighed.

De samme karakteristika gør sig ofte gældende for andre teknologier, såsom kraftvarmeproduktion i blokkraftvarmeanlæg, der vil komme til at spille en vigtig rolle som fleksibilitets- og balanceringsmuligheder på de fremtidige energimarkeder takket være deres høje effektivitet.

3.3. På den ene side giver disse karakteristika særlige fordele, som Kommissionen i et vist omfang kommer ind på i sine forslag til en ny markedsudformning. Kommissionens forslag kunne dog være mere sammenhængende og præcise, når det gælder om at forme markedsreglerne efter disse fordele. I den forbindelse gøres der opmærksom på EØSU's holdninger hertil som udtrykt i udtalelsen om »Revision af direktivet om vedvarende energi« (TEN/622) ⁽⁴⁾. Det forhold, at vedvarende energi og andre decentraliserede teknologier bidrager til at øge markedslivligheden væsentligt, har navnlig stor betydning for markedsudformningen.

3.4. Det nye energimarked vil — som Kommissionen med rette understreger — være karakteriseret ved mange flere produktionsenheder sammenlignet med den konventionelle produktionsstruktur, der er kendetegnet ved meget få kraftværker. Som følge heraf vil der ske en betydelig udvidelse af viften af aktører, som deltager i elproduktionen. Det er her afgørende at gøre forbrugerne til mere aktive deltagere. Elproduktion fra vedvarende energi og kraftvarmeproduktion giver forbrugerne mulighed for at blive producenter, hvilket Kommissionen anerkender i sit forslag.

3.5. Det er vigtigt at bemærke, at idéen om at »gøre forbrugerne aktive« gælder for alle kategorier af forbrugere, herunder kommercielle og industrielle energiforbrugere, der kan opnå betydelige besparelser ved at investere i decentrale produktionsteknologier, som er udformet til egetforbrug. Aktiveringen af forbrugerne vil således ikke alene føre til mere likvide elektricitetsmarkeder, men også til yderligere økonomiske impulser: Små og store virksomheder kan udnytte de konkurrencemæssige fordele, og der vil blive skabt merværdi på lokalt plan og nye arbejdspladser. På den anden side har mange private husholdninger ikke de økonomiske midler, der skal til for at blive prosumenter. Forbrugervenlige lån og en aktiv bistand fra kommuner og regioner kan være en hjælp i denne sammenhæng.

3.6. Aktiveringen af forbrugerne hindres imidlertid af tre forhold:

3.6.1. For det første er næsten ingen af de eksterne omkostninger ved kul- og atomkraftværker internaliserede. Af disse skal især omkostninger i forbindelse med sundhedsskader og klimaforandringsrelaterede skader tages i betragtning. Den manglende internalisering af disse omkostninger stiller den vedvarende energi, der ikke forårsager tilsvarende eksterne virkninger, ringe konkurrencemæssigt. Eftersom det først og fremmest er den vedvarende energi, der giver forbrugerne mulighed for at blive mere aktive, må det konkluderes, at forbrugernes begrænsede deltagelse må være politisk ønskelig, eller at der i det mindste må ses på den med velvillige øjne. Der gøres ingen bestræbelser noget sted i vinterpakken for at råde bod på denne forvridding af markedet. Forvriddingen gøres endnu større, ved at den manglende internalisering af de eksterne omkostninger ved konventionel elektricitet øger behovet for at subsidiere den vedvarende energi massivt.

3.6.2. Der er endnu en grund til, at decentrale teknologier som vedvarende energi og blokkraftvarmeverker systematisk er ugunstigt stillede i forhold til de konventionelle kraftværker. Den nuværende udformning af engrosmarkeder favoriserer større produktionsenheder. Eftersom de gennemsnitlige anlæg til produktion af vedvarende energi og blokkraftvarmeverker er betydeligt mindre og således ikke har de nødvendige stordriftsfordele, befinder de sig i en konkurrencemæssigt ugunstig situation.

3.6.3. Endelig kan mange mindre aktører ikke få adgang til markedet for handel med energi som følge af juridiske restriktioner, administrative bestemmelser samt licens- og bureaukratiske krav. Dette rammer de private husholdninger lige så meget som de kommercielle og selv de industrielle forbrugere.

3.7. Med en tilstrækkelig politisk vilje vil disse tre mangler ved det nuværende elektricitetsmarked kunne afhjælpes omgående. EØSU frygter imidlertid, at de af Kommissionen foreslåede bestemmelser ikke er tilstrækkeligt klare.

3.8. En korrekt beskatning af CO₂-emissioner, hvilket udgør et af de største problemer med hensyn til førnævnte eksterne omkostninger, er et minimum for at kunne råde bod på den markedsforvridding til fordel for den konventionelle elproduktion, som beskrives i punkt 3.6.1. EØSU har gentagne gange slået til lyd herfor ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Endnu ikke offentliggjort i EUT.

⁽⁵⁾ EUT C 82 af 3.3.2016, s. 13.

3.9. Elektricetsmarkedet bør åbnes for flere decentrale strukturer, især hvad angår handel, for at kompensere for de i punkt 3.6.2 og 3.6.3 omtalte ulemper.

3.10. Decentralisering må ikke føre til en fragmentering af det europæiske elsystem. Kommissionens antagelse om, at elektricitet bør kunne bevæge sig frit derhen, hvor der er mest brug for den, er grundlæggende korrekt. Dette nødvendiggør dog store investeringer for at forbedre sammenkoblingen af de nationale net, og der skal udvikles en model for refinansiering, der ikke belaster forbrugerne for meget.

3.11. En efterspørgselsstyret elproduktion — med støtte fra fleksibilitets- og balanceringsmuligheder som f.eks. batterilagring, Power-to-Heat, Power-to-Gas og Vehicle-to-Grid — er den bedste måde at holde omkostningerne i forbindelse med en udvidelse af nettet på et minimum. Dette forklarer, hvorfor prosum, direkte transaktioner mellem elproducenter og -forbrugere og en styrkelse af ansvaret for balanceringstjenester som foreslået af Kommissionen er vigtige instrumenter, der bidrager til at skabe forsyningssikkerhed.

3.12. Kommissionens forslag afspejler overordnet set disse mekanismer. EØSU bifalder denne tilgang, der især vil få en positiv indvirkning på underudviklede elektricitetsmarkeder, som i nogle medlemsstater lider under en voldsom overregulering.

3.13. Kommissionens forslag ignorerer dog i høj grad digitaliseringens potentiale i denne sammenhæng. Digitalisering gør det muligt at registrere forbrugs- og produktionsdata elektronisk på et detaljeret niveau, helt ned til mindste enhed (dvs. individuelle kilowatt). Registrering af specifikke og individuelle forbrugerprofiler ved hjælp af intelligente målere — og i fremtiden via tingenes internet, kombineret med mangfoldigheden af deltagere i elproduktionen — giver bogstaveligt talt hver forbruger mulighed for at forvalte sin egen balance. Uddannelses- og efteruddannelsesprogrammer er vigtige med henblik på at sætte så mange forbrugere som muligt i stand til at udfylde denne rolle og dermed fjerne den strukturelle ulempe (nemlig begrænset markedslivlighed) ved decentraliserede former for handel, herunder peer-to-peer-transaktioner.

3.14. Som et første skridt bør reglerne for balanceringsenergi (artikel 4 og 5 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final) vedtages, således at energimåleenheder kan registreres med en høj grad af præcision. Der bør etableres specifikke markeder for kortfristet handel med disse mindste energimængder. Artikel 6 og 7 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final bør ændres i overensstemmelse hermed.

3.15. Kommissionen har desværre ikke foreslået noget initiativ i denne henseende. Derimod fastslås det i artikel 3 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final, at forbrugere og små virksomheder skal have mulighed for at deltage i markedet gennem aggregatorer. Aggregatorer begrundes primært i porteføljeeffekter og transaktionsomkostninger. De vil dog forsvinde, skulle der ske en decentralisering af handelen med elektricitet. Forbrugerne og de små virksomheder ville blive i stand til fuldt ud at deltage direkte i elektricitetsmarkedet, hvis de ønsker at spille en aktiv rolle og er i stand til det. Det er meget sigende, at Kommissionen ikke på nogen måde henviser til handelen med elektricitet, når den taler om at »deltage på lige fod« i artikel 3, stk. 1, litra i).

3.16. I denne sammenhæng synes transaktioner mellem producenter og forbrugere at være særdeles økonomisk lovende, eftersom de i ét prissignal kan afspejle forskellige omkostningselementer, der — i modsætning til den aktuelle situation i mange medlemsstater — i høj grad formes af markedet. F.eks. kan de direkte transaktioners prissignal afspejle en lang række faktorer, såsom:

— et fast bidrag til finansiering af netinfrastrukturen

— et dynamisk, transaktionsspecifikt bidrag, der afspejler anvendelsen af hjælpetjenester, der er nødvendige for den specifikke transaktion i elnettet

— en kapacitetspræmie til finansiering af anlæg til elproduktion, lagring og omdannelse af elektricitet, og hvis størrelse transaktionsdeltagerne skal forhandle om.

3.17. Ikke alene udvikles der i nogle medlemsstater (f.eks. Nederlandene og Estland) forretningsmodeller for decentraliseret handel med elektricitet. Faktisk anvendes der allerede meget ambitiøse modeller på flere markeder uden for Europa, herunder i USA og Australien. Der er klart tale om en global tendens. Europa kan kun udnytte sine eksportmuligheder på de globale energimarkeder fuldt ud, hvis de europæiske virksomheder udvikler overbevisende modeller for en decentraliseret, digitaliseret handel med elektricitet. EU bør imidlertid også give sine virksomheder mulighed for først at gennemføre disse modeller i praksis på deres hjemmemarkeder.

4. Særlige bemærkninger vedrørende specifikke aspekter af forslaget til direktiv COM(2016) 864 final samt forslagene til forordning COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final og COM(2016) 863 final

4.1. EØSU bifalder Kommissionens klare tilsagn om at dekarbonisere elektricitetsmarkedet. I lyset af den i punkt 3.6 fremførte argumentation gør begrænsningen af prioriteret lastfordeling som fastsat i artikel 11 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final det imidlertid vanskeligere at nå dette mål, i hvert fald så længe der ikke foreligger nogen fuldstændig internalisering af de eksterne omkostninger ved konventionel elproduktion. Det er principielt korrekt at have teknologineutralitet som et grundlæggende princip for forvaltningen af lastfordeling, men dette forudsætter lige vilkår. Vilkårene er dog som følge af den manglende internalisering af de eksterne omkostninger ved konventionel elproduktion ikke lige. Inden der gøres nogen seriøse forsøg på at begrænse den prioriterede lastfordeling som fastsat i Kommissionens forslag, skal der ske en fuld internalisering af de eksterne omkostninger.

4.2. Man bør derfor fastsætte, at man for en begrænset periode skal fastholde en prioriteret lastfordeling i alle medlemsstater med en andel af vedvarende energi på under 15 %. De medlemsstater, hvor andelen er større, bør forelægge en tilsvarende lastfordelingsramme for Kommissionen til godkendelse. Denne lastfordelingsramme må ikke forvride den frie markeds mekanisme for kulstoffattige og omkostningseffektive fleksibilitetsmuligheder. Kommissionen bør undersøge denne ramme for at vurdere, hvorvidt den vil kunne støtte dekarbonisering.

4.3. Under alle omstændigheder bør de mindsteværdier, der fastsættes i artikel 11, stk. 3, i forslaget til forordning COM(2016) 861 final, af hensyn til en konsekvent politik erstattes med de respektive tal, der gives (fodnote 125 og 127 i Retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi ⁽⁶⁾), således at små markedsdeltagere fortsat vil være sikret en retfærdig konkurrence.

4.4. Reglerne om intern specialregulering og afkortning af bud som fastsat i artikel 12 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final udgør en yderligere hindring for opfyldelsen af målet om dekarbonisering. Eftersom navnlig kulfyrede kraftværker har relativt høje start- og afviklingsomkostninger, vil operatørerne af disse kraftværker indregne disse omkostninger i deres interne specialreguleringsbud. Vind- og solenergianlæg har ikke disse omkostninger. Dette betyder, at vind- og solenergianlæg hyppigere fjernes fra nettet, hvilket er et tilbageskridt for Europa, for så vidt angår dekarbonisering. En markedsbaseret intern specialregulering bør derfor begrænses til ikke-vedvarende energi.

4.5. EØSU er enig med Kommissionen i, at man bør undgå markedsforvridninger af hensyn til forbrugerne. Det opfordrer Kommissionen til at gøre mere for at forebygge nuværende og fremtidige markedsforvridninger. Kapacitetsmekanismer for konventionelle kraftværker som fastsat i forordning COM(2016) 861 final kan føre til yderligere alvorlige markedsforvridninger, hvilket Kommissionen selv erkender. Kapacitetsmekanismer må således ses som en sidste udvej til at sikre forsyningssikkerhed og som en kortsigtet løsning. Der er et presserende behov for mere specifikke regler for, hvornår kapacitetsmekanismer er tilladt.

4.6. Man må huske på, at vedvarende energi fra variable kilder (vind og sollys) som sådan ikke bare kan deltage i kapacitetsmekanismer og heller ikke kan handles på terminsmarkeder. Det er således korrekt at styrke day-ahead- og intraday-handelen, og takket være sol- og vindenergiens specifikke omkostningsstruktur (dvs. ingen marginalomkostninger), vil dette ikke føre til refinansiering af investeringer og vedvarende energi. Det bør være muligt at handle med vedvarende elektricitet på terminsmarkederne. Den eneste måde at opnå dette på er at knytte den vedvarende energi til balancerings- og fleksibilitetsmuligheder, der ud over batterilagring primært omfatter tekniske optioner som Power-to-Heat og Power-to-Gas ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1.

⁽⁷⁾ EUT C 82 af 3.3.2016, s. 13.

4.7. Der findes dog betydelige lovgivningsmæssige hindringer på medlemsstatsniveau og som følge heraf finder balanceringsprodukter for tiden ikke forretningsmodeller. Lovteksterne vedrørende markedsudformning giver ingen løsning herpå. Det bør som et minimum tilføjes til artikel 3, stk. 1, litra f), i forslaget til forordning COM(2016) 861 final, at markedsreglerne og lastfordelingsrammen, som skal fastsættes af medlemsstaterne, bør tilskynde til anvendelsen af fleksibilitetsmuligheder. Dette vil også kunne bidrage til at løse eller undgå flaskehalse.

4.8. I den forbindelse opfordrer EØSU til, at der opstilles klare prioriteter. Det bør kun være muligt at gøre brug af kapacitetsmekanismer for konventionelle kraftværker, hvis medlemsstaterne kan bevise, at kapacitetsflaskehalse ikke kan afhjælpes gennem en balancering af vedvarende elektricitet ved hjælp af fleksibilitetsmuligheder. Denne forpligtelse bør indarbejdes i artikel 8 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final, og artikel 14 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final bør ændres i overensstemmelse hermed.

4.9. Sådanne balanceringskoncepter har to yderligere fordele. Eftersom de gør den vedvarende elektricitet omsættelig på futuremarkedet, er de på nuværende tidspunkt den eneste mulighed, der garanterer, at investeringer i anlæg til vedvarende energi kan refinansieres på markedet. Dernæst er de lokalt orienterede og udnytter således det forhold, at den vedvarende energi er tilgængelig så godt som overalt (se punkt 3.2), hvilket øger den vedvarende energis merværdi på lokalt plan.

4.10. En decentral elproduktion kan aflaste nettet under forudsætning af, at de rette markedsbaserede incitamenter er til stede. Dette er dog ikke tilfældet. Beregningen af netafgifter (artikel 16 i COM(2016) 861 final) bør som et minimum ændres, således at der tilskyndes til en produktion tæt på forbrugerne, der afspejler den faktiske brug. Overordnet set kan de specifikke netomkostninger ved individuelle produktions- og forbrugstransaktioner beregnes ved hjælp af intelligente målere, og det ligger i princippet om at afspejle den faktiske brug, at de bør ligge til grund for beregningen af netafgifter.

4.11. En forbrugsafstemt elproduktion fremmes ligeledes af nøjagtige priszoner. EØSU støtter derfor fuldt ud de synspunkter om emnet, der fremføres i betragtning 14 og artikel 13 i forslaget COM(2016) 864 final. Hvis opfordringen i punkt 4.10 imidlertid ikke gennemføres, risikerer den effektivitet, der er opnået takket være mere præcise priszoner, at blive ophævet og udvandet som følge af netafgifter, der ikke afspejler den faktiske brug. Et europæisk benchmark for energibeskatning, der styrker prissignaler, ville være en yderligere hjælp.

4.12. Mere nøjagtige priszoner må ikke misforstås som en fravigelse fra behovet for et velforbundet europæisk net, der er det bedste middel til at opnå høj forsyningssikkerhed på en omkostningseffektiv måde.

4.13. Som påpeget i punkt 3.14 er en åbning af handelen med elektricitet for forbrugere og prosumenter vigtig for fuld deltagelse i energimarkedet. Artikel 3 i forslaget til forordning COM(2016) 864 final bør således præciseres. Forbrugerdeltagelse, der i artikel 3, stk. 1, begrænses til produktion, lagring og elektromobilitet, skal også omfatte handel med elektricitet. I artikel 3, stk. 2, bør hindringerne for adgang til markedet defineres mere præcist. Ifølge punkt 3.6.3 i denne udtalelse drejer disse hindringer sig hovedsagelig om stordriftsfordele og administrative barrierer.

4.14. En måde at fjerne disse hindringer på er, at medlemsstaterne opretter særlige handelsstrukturer for små producenter, forbrugere og prosumenter. Agenturet for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder bør have ansvaret for overvågningen af, at dette føres ud i livet. Desuden kunne man indarbejde forenklede regnskabsregler for små forbruger- og producentsammenslutninger i artikel 4 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final. Endelig bør termen »handle« erstatte termen »sælge« i artikel 15, stk. 1, litra a), i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final.

4.15. Med hensyn til energifattigdom (betragtning 14 og artikel 5 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final og artikel 28 og 29 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final) har EØSU gentagne gange slået klart fast, at problemet med energifattigdom skal løses, og at fremtidige tiltag i retning af et lavemissionssamfund skal tage højde for dette problem. EØSU støtter som sådan den holdning, som det har givet udtryk for i sin tidligere udtalelse om dette emne⁽⁸⁾. I den forbindelse støtter EØSU ligeledes Kommissionens holdning og specifikke forslag. Udvalget fremhæver det i tidligere udtalelser⁽⁹⁾ fremførte synspunkt om, at vedvarende energi og især prosum i nogle tilfælde kan udgøre en bæredygtig metode til forebyggelse af varig energifattigdom, hvis der ydes offentlige lån og bedre adgang til kapital til sårbare forbrugere med hjælp fra de lokale myndigheder, bl.a. regioner og kommuner, eller private aktører som f.eks. NGO'er. Vigtigheden af reglerne om aktive kunder og lokale energifællesskaber som fastsat i artikel 15 og 16 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final skal ligeledes ses i lyset heraf. Prosum som en mulig måde at undgå energifattigdom på bør udtrykkeligt nævnes i artikel 5, stk. 2, i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final.

4.16. Med hensyn til forbrugernes rettigheder bifalder EØSU det forhold, at forbrugernes indflydelse og beskyttelse behandles i et særskilt kapitel i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final. I artikel 10 bør det udtrykkeligt nævnes, at forbrugerne skal have ret til at angive specifikke præferencer i forhold til deres elektricitetsforsyning såvel som at sikre, at sådanne præferencer imødekommes. Det bør tilføjes i artikel 15, stk. 1, litra b), at netafgifter skal være specifikke, således at forbrugerne kun kan blive opkrævet de specifikke netomkostninger, som er affødt af deres egne individuelle aktiviteter, dvs. som opstår som følge af elproduktion, lagring, forbrug eller handel. Desuden bør netafgiftssystemet tilskynde til aktiviteter, der er »netvenlige«, såsom belastningsomfordeling, eget forbrug og lagring. Medlemsstaterne skal påvise, hvordan denne forbrugsbaserede beregning af netværksafgifterne foretages. I denne forbindelse er forudsigelighed en nøgelfaktor for forbrugerne, når de skal foretage de pågældende investeringer.

4.17. EØSU glæder sig over, at der i artikel 16 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final gives en definition af lokale energifællesskaber, og at de tildeles rettigheder. EØSU har tidligere slået til lyd herfor i sin udtalelse om »Prosumenterkooperativer på energi- og elektricitetsområdet«⁽¹⁰⁾. De udgifter, der henvises til i artikel 16, stk. 1, litra d), skal dog afspejle den faktiske brug, dvs. i overensstemmelse med samme princip som beskrevet i punkt 4.16 i denne udtalelse vedrørende artikel 15 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final.

4.18. EØSU er enig i, at energifællesskaber skal have ret til at drive deres egne net, men mener samtidig, at de ligeledes skal have ret til at operere som basisleverandører. I så fald skal de pålægges alle hermed forbundne forpligtelser.

4.19. Man skal dog i forbindelse med artikel 15 og 16 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final være opmærksom på, at en mere aktiv rolle for forbrugerne og oprettelsen af lokale energifællesskaber forudsætter, at der anvendes vedvarende energi. Hvis der ikke rådes bod på de i punkt 3.6 omtalte problemer og manglerne i forslaget om vedvarende energi⁽¹¹⁾, vil aktiveringen af forbrugerne og de lokale energifællesskaber blive betydeligt svækket, ja sågar sat over styr.

4.20. For så vidt angår data fra intelligent måling som beskrevet i punkt 3.13 i denne udtalelse, udgør digitaliseringen en enorm mulighed. Den indebærer dog også visse risici med hensyn til databeskyttelse og -sikkerhed. EØSU bifalder, at Kommissionen behandler dette spørgsmål i artikel 19-23 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final.

4.21. EØSU bifalder, at Kommissionen giver en effektiv beskyttelse af de data, der genereres i intelligente målere, tilstrækkelig opmærksomhed, og at EU's standarder for databeskyttelse også skal anvendes til data vedrørende elforbrug. Derimod ignoreres aspekter som dataforvaltning, dataejerskab og åbne data. Artikel 23 bør derfor garantere, at data gøres tilgængelige for samtlige interesserede parter i en anonymiseret og tilstrækkeligt aggregeret form, uden at dette berører databeskyttelsen og privatlivets fred. En fuld udnyttelse af hele digitaliseringens potentiale forudsætter uddannelse og efteruddannelse i hhv. digital analfabetisme og forbrugerudelukkelse.

⁽⁸⁾ EUT C 341 af 21.11.2013, s. 21.

⁽⁹⁾ EUT C 198 af 10.7.2013, s. 1, EUT C 34 af 2.2.2017, s. 44, EUT C 82 af 3.3.2016, s. 13.

⁽¹⁰⁾ EUT C 34 af 2.2.2017, s. 44.

⁽¹¹⁾ Se også udtalelse TEN/622 »Revision af direktivet om vedvarende energi« (endnu ikke offentliggjort i EUT).

4.22. Med hensyn til netoperatørernes rolle betyder decentralisering som regel, at distributionsnettene vil få øget strategisk betydning ligesom sammenkoblingen af de nationale net. Det er helt afgørende, at medlemsstaterne udvikler rammer, der giver netoperatørerne effektive incitament til at foretage investeringer i en forbedring af de europæiske elnet. Dette vil tillige fremme den økonomiske vækst og skabe yderligere arbejdspladser. På denne baggrund støtter EØSU Kommissionens forslag om at styrke ACER's beføjelser til at overvåge de nationale politikker i denne henseende.

4.23. Artikel 32, 33 og 36 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final giver distributionssystemoperatørerne betingede rettigheder vedrørende anvendelsen af fleksibilitetsmuligheder og ladestandere til elektriske køretøjer. EØSU hilser de hurtige fremskridt med hensyn til fleksibilitet, elektromobilitet og udbredelsen af lagerfaciliteter på markedet velkommen, men finder det vigtigt, at den beføjelse, som uafhængige markedsdeltagere tildeles i Kommissionens forslag, faktisk får virkning og respekteres af distributionssystemoperatørerne og de nationale reguleringsmyndigheder. Det samme gælder for transmissionssystemoperatørers drift af lagre (artikel 54 i forslaget til direktiv COM(2016) 864 final).

4.24. Oprettelsen af en europæisk enhed for distributionssystemoperatører (»EU DSO-enhed«) som fastsat i artikel 50 i forslaget til forordning COM(2016) 861 final bør ikke resultere i en selvstændig fastlæggelse af netregler, da dette risikerer at styrke distributionssystemoperatørernes potentielle markedsposition yderligere. ACER bør tildeles beføjelser til at udvikle passende rammer, og de nationale reguleringsmyndigheder bør styrkes i den forbindelse.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank — Den anden rapport om status over energiunionen

(COM(2017) 53 final)

Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Statusrapport om vedvarende energi

(COM(2017) 57 final)

(2017/C 288/14)

Ordfører: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 17/02/2017
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	16/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	190/0/1
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bifalder den anden rapport om status over energiunionen som en del af processen med at overvåge gennemførelsen og udviklingen af strategien for energiunionen. EØSU gentager sin opfordring til en tæt energidialog med civilsamfundet på EU-plan samt på nationalt, regionalt og lokalt plan for at lette og fremme konkrete foranstaltninger med henblik på at opnå en stærk energiunion.

1.2. EØSU har altid anset idéen om energiunionen for at være af overordentlig stor betydning for EU's succes. Fremskridtene bør derfor ikke blot vurderes på baggrund af energiunionens elementer, men også ud fra en betragtning af dens fordele for borgere og virksomheder, herunder SMV'er.

1.3. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at overvåge fremskridtene fra forskellige vinkler og bl.a. se på økonomiske fordele, jobudvikling, forbedring af borgernes hverdag, selve energisystemet, politiske og samfundsmæssige drivkræfter samt anvendelse af politiske instrumenter.

1.4. EØSU opfordrer til en gnidningsløs vedtagelse af de initiativer, der er fremsat indtil nu og — først og fremmest — til en rettidig gennemførelse af disse på EU-plan og i medlemsstaterne. De nationale planer er af afgørende betydning, og medlemsstaterne er nødt til at tage hensyn til de uundgåelige følger af deres foranstaltninger for andre lande.

1.5. EØSU påpeger, at der trods de fremskridt, der er gjort, stadig forekommer betydelige mangler for så vidt angår energiinfrastruktur og -markeder. En tilstrækkelig og pålidelig energiinfrastruktur og -produktionskapacitet, velfungerende energimarkeder og energieffektivitet er de vigtigste bidragsydere til energisikkerhed. Derfor må regionale samarbejdsinitiativer fortsættes sammen med udvikling af indenlandske energikilder og geografisk diversificering af importeret energi.

1.6. EØSU understreger, at det er vigtigt fortsat at sikre en positiv udvikling på området for vedvarende energi. De væsentlige ændringer af elsystemet forårsaget af en hurtig stigning i variabel og decentral vedvarende energi kræver særlig opmærksomhed og bør håndteres hensigtsmæssigt.

1.7. EØSU bifalder den anden fase af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFIS) som en mulighed for at fremme offentlig-private investeringer. Ligesom det er tilfældet med private investeringer, er markedsincitamentene svage i øjeblikket, hovedsagelig på grund af usammenhængende politikker. For at opmuntre private investorer er det afgørende at sikre et forudsigeligt investeringsmiljø, hvor den langsigtede og stabile karakter af politiske beslutninger og lovgivning er af afgørende betydning.

1.8. EØSU opfordrer Kommissionen til at foretage en omfattende vurdering af de aktuelle lavemissionspolitikinstrumenter med henblik på at sikre, at de rette instrumenter anvendes til at nå målene på den mest effektive måde. Der bør rettes yderligere fokus mod håndteringen af problemer vedrørende skatter og afgifter, der hæver forbrugerpriserne, samt tilskud, der fordrejer energimarkedene og investeringssignalerne.

1.9. Der kan opnås et socialt udbytte af energiunionen via jobskabelse og borgernes direkte og indirekte brug af energi i deres daglige aktiviteter. Men opnåelsen af et lavemissionsenergisystem er en enorm udfordring, som bør forvaltes således, at man sikrer en retfærdig omstilling.

1.10. For så vidt angår globalt lederskab i omstillingen til ren energi bør EU bestræbe sig på at maksimere sit positive globale »CO₂-håndaftryk« i stedet for udelukkende at fokusere på sine egne emissioner. Der bør således sættes fokus på den rolle, som innovation samt handels- og investeringspolitikker spiller, og på behovet for at fremme den globale CO₂-prissætning.

2. Baggrund

2.1. Denne udtalelse vedrører Kommissionens anden rapport om status over energiunionen og bilagene hertil samt Kommissionens statusrapport om vedvarende energi. Disse dokumenter viser de fremskridt, der er gjort inden for de forskellige områder af energiunionen og fremhæver problemer og områder, hvor der er behov for en større indsats.

2.2. I hovedrapporten gøres der status over energiunionen ud fra følgende betragtninger: omstilling til en energi-/ressourceeffektiv lavemissionsøkonomi, forbrugerindflydelse, fremtidssikret infrastruktur, udfordringer i forbindelse med investering og den eksterne dimension af en stærk energiunion. Desuden evalueres situationen med hensyn til energiunionens fem søjler, dvs. energisikkerhed, det indre marked for energi, energieffektivitet, dekarbonisering samt forskning, innovation og konkurrenceevne.

2.3. I rapporten redegøres der ligeledes for udsigten til en ny rundrejse i energiunionen, som arrangeres af Kommissionen i medlemsstaterne. Rundrejsen er forbundet med udarbejdelsen af de nationale energi- og klimaplaner og sigter desuden mod at henvende sig til de lokale aktører.

2.4. Den særskilte rapport om vedvarende energi indeholder en beskrivelse af situationen i medlemsstaterne og i de forskellige sektorer, dvs. sektorerne for elektricitet, opvarmning og køling samt transport. Den omhandler også de administrative hindringer for indførelse af projekter vedrørende vedvarende energi og behandler bæredygtigheden af biobrændstoffer og bioenergi.

2.5. Hvad angår fremtiden henvises der i rapporterne til de foranstaltninger, Kommissionen har foreslået i sin pakke »Ren energi til alle europæere« i november 2016. Hovedrapporten indeholder også en ajourført køreplan for energiunionen, der er baseret på den oprindelige køreplan fra rammestrategien for energiunionen 2015.

3. Bemærkninger til hovedtanken bag energiunionen

3.1. EØSU har altid anset idéen om energiunionen for at være af overordentlig stor betydning for EU's succes. Derfor bør energiunionen imødekomme de europæiske borgeres og virksomheders behov.

3.2. En af de grundlæggende idéer bag energiunionen er at maksimere fordelene ved hjælp af samarbejde mellem medlemsstaterne. Politisk kohærens og sammenhold er en væsentlig og afgørende forudsætning for at opnå meningsfulde fremskridt, både i forbindelse med udviklingen af det indre marked for energi og set i relation til de eksterne forbindelser på energiområdet.

3.3. Dette er endnu vigtigere nu, hvor EU står over for en lang række usikkerhedsmomenter, risici og trusler på globalt plan. Samtidig er der opstået nationalisme og protektionisme på nationalt plan, som vil kunne true udviklingen af det indre marked for energi. Ideelt set kan energiunionen spille en vigtig rolle med hensyn til at øge EU's overordnede sammenhold og den deraf følgende globale styrke.

3.4. På selve energiområdet har intern og ekstern udvikling gradvist gjort energiunionen mere betydningsfuld. Internt er medlemsstaternes indbyrdes afhængighed og følgerne af deres energibeslutninger for hinanden klart synlige i hverdagen, mens den eksterne energiscene er mere og mere uforudsigelig.

3.5. EØSU er enig med Kommissionen i, at energiunionen handler om andet end blot energi og klima. Den er en af de grundlæggende komponenter i økonomisk udvikling, jobskabelse og borgernes velfærd. Alt i alt handler det om EU's bæredygtighed med hensyn til økonomiske, sociale og miljømæssige fordele.

3.6. Energiunionen kan skabe økonomiske fordele på mange måder, f.eks. gennem økonomiske aktiviteter, der skaber merværdi ved at anvende energi som en faktor i produktionen, gennem selve energisektoren og gennem økonomiske aktører, der tilbyder energi og klimaløsninger, hvad enten der er tale om teknologier, tjenesteydelser eller nye forretningsmodeller. For at få dette til at ske må energiunionen tilvejebringe et stabilt og gunstigt klima for europæiske selskaber og virksomheder, herunder forudsætninger for omkostningskonkurrenceevne og innovativ differentiering. Der bør skabes et sådant klima for at skabe muligheder for virksomhederne og tilskynde dem til at investere og ansætte samtidig med, at der tages særligt hensyn til SMV'ernes potentiale.

3.7. Sociale fordele opstår via jobskabelse samt borgernes direkte og indirekte anvendelse af energi i en bred vifte af daglige aktiviteter. Men etableringen af et lavemissionsenergisystem er en enorm udfordring, som skal forvaltes således, at man sikrer en retfærdig omstilling og skabelse af anstændige job, navnlig i regioner, der har været afhængige af kulstofintensive aktiviteter. EØSU fremhæver behovet for at indarbejde tilpasningsforanstaltninger i de nationale planer og opfordrer Kommissionen til at støtte disse bestræbelser.

3.8. Tilgængelighed af og fysisk adgang til energi til rimelige priser er afgørende for at undgå energifattigdom, et problem, som også hindrer borgerne i at omstille til lavemissionsløsninger. Observatoriet for energifattigdom bør endelig også påbegynde sine aktiviteter. Som anført i EØSU's udtalelse om den første statusrapport om energiunionen vil energiunionens succes for unionsborgerne også blive målt i forhold til yderst konkrete elementer såsom prisniveauet, energinettenes tilgængelighed, forsyningssikkerheden og forbrugerinformation angående det udstyr, de anvender.

3.9. Med hensyn til klimafordele anses energi- og klimamål ofte for at være målsætninger i sig selv. De bør imidlertid betragtes som et middel til at opfylde det ultimative mål, nemlig at opfylde borgernes behov og skabe økonomisk velfærd på en måde, der samtidig bidrager til bekæmpelse af klimaændringer i overensstemmelse med kravene i Parisaftalen. Derudover bidrager energiunionen til at reducere luftforurening og har dermed en positiv indvirkning på sundheden.

3.10. EØSU er enig med Kommissionen i, at energiunionen ikke kan adskilles fra andre vigtige europæiske politikker som f.eks. politikker vedrørende digitalisering, kapitalmarkeder og investeringer, kvalifikationer, den cirkulære økonomi og sikkerhed. EØSU fremhæver i øvrigt den tætte forbindelse mellem energiunionen og transportpolitikkerne. De energi- og klimapolitiske aspekter af transport bør ikke behandles isoleret fra transportmarkedsspørgsmål.

3.11. Samlet set understreger EØSU, at det er virksomheder, arbejdstagere, forbrugere og borgere generelt, som foretager ændringer i praksis. EØSU gentager derfor sin opfordring til en tæt energidialog med civilsamfundet. En sådan dialog bør afholdes på alle niveauer: i forbindelse med politikudformning på EU-niveau, når der udarbejdes energi- og klimaplaner på nationalt niveau og endelig, når der træffes fremmende foranstaltninger på lokalt niveau.

4. Bemærkninger til status over energiunionen og opfølgende foranstaltninger

4.1. Gennemførelse

4.1.1. Kommissionen har fastsat 2016 som året for gennemførelsen. Hovedparten af de planlagte initiativer vedrørende energiunionen er allerede blevet offentliggjort af Kommissionen. De fleste af disse mange initiativer er imidlertid stadig ikke vedtaget og gennemført. EØSU opfordrer til en gnidningsløs vedtagelse af disse initiativer og — først og fremmest — til en rettidig gennemførelse af foranstaltningerne på EU-niveau og i medlemsstaterne.

4.1.2. De nationale energi- og klimaplaner indgår som et væsentligt led i gennemførelsesprocessen for strategien for energiunionen. I betragtning af de forskellige forhold i medlemsstaterne er udarbejdelse af nationale planer en rationel tilgang. Planerne bør udarbejdes på deltagelses- og samarbejdsbaseret vis. Samtidig er det vigtigt at opbygge en ordentlig forvaltningsmekanisme med henblik på at sikre, at disse planer ikke blot gennemføres, men at de også er kohærente og i overensstemmelse med de fælles mål. Det bør desuden sikres, at medlemsstaternes, EU's og andre aktørers roller og ansvar præciseres.

4.1.3. De beslutninger, der træffes i henhold til rammestrategien for energiunionen, er langsigtede og til dels irreversible. Derfor understreger EØSU, at de langsigtede mål bør tages i betragtning under hele processen. Samtidig må der sikres tilstrækkelig fleksibilitet, både på nationalt niveau og på EU-niveau, eftersom de praktiske foranstaltninger ikke fortsætter på en lineær måde fra år til år, og de skiftende vilkår kræver fleksible reaktioner.

4.1.4. Gennemførelsen af politiske mål og lovgivning bør ikke være det eneste fokus, når man vurderer situationen for energiunionen. Det primære fokus bør derimod rettes mod den reelle situation på EU-niveau og i medlemsstaterne. Dette er navnlig relevant i betragtning af kompleksiteten af energiunionens mange målsætninger, søjler og numeriske mål. EØSU forventer, at Kommissionen i den næste statusrapport om energiunionen beskriver de konkrete fremskridt, der er gjort, og giver eksempler på projekter, der er blevet afsluttet med succes, samt på planer om de næste skridt med hensyn til at bidrage til øgede indbyrdes forbindelser, bedre fungerende markeder og social tilpasning til omstillingen.

4.1.5. Da EØSU for nylig har udarbejdet udtalelser om de forskellige aspekter af pakken »Ren energi til alle europæere«, henviser udvalget i denne forbindelse til disse udtalelser, som giver et mere detaljeret overblik over forvaltningen og de forskellige områder af energiunionen.

4.2. Infrastruktur, investeringer og markeder

4.2.1. Energisystemet i sig selv, som er kernen i energiunionen, skal fungere og udvikles korrekt. Det bør opfylde følgende tre grundlæggende målsætninger: energisikkerhed, rimelige omkostninger og priser samt modvirkning af klimaændringer — set fra både borgernes og virksomhedernes perspektiv.

4.2.2. Energisikkerhed er et afgørende mål, fordi den moderne økonomi og det moderne samfund ikke kan fungere, selv i kort tid, uden energi. En tilstrækkelig og pålidelig energiinfrastruktur og -produktionskapacitet, velfungerende energimarkeder og energieffektivitet er de vigtigste bidragsydere til energisikkerhed. Energisikkerhed bør ikke betragtes som et synonym for energiafhængighed. Som det er tilfældet med andre råvarer, forbedrer grænseoverskridende udveksling både internt og eksternt reelt forsynings sikkerheden og medvirker samtidig til at holde priserne på et konkurrencedygtigt niveau. Det udelukker ikke, at der er politiske grunde til at undgå stor afhængighed af importeret energi. Udvikling af indenlandske energikilder er også vigtig af hensyn til jobskabelsen.

4.2.3. Kommissionen er af den opfattelse, at afhængigheden af importeret energi er faldet i flere medlemsstater, mens den i andre er steget som følge af faldende indenlandsk produktion af fossile brændstoffer. De fleste medlemsstater kan nu opfylde deres efterspørgsel efter gas via alternative kanaler takket være nye sammenkoblinger og LNG-terminaler. Der er dog stadig behov for investering i infrastruktur samt for energidiplomati, som er en af de oprindelige mekanismer, der kan bidrage til at styrke energisamarbejdet. EØSU henviser i den henseende til sine tidligere udtalelser om disse spørgsmål.

4.2.4. For så vidt angår det indre marked for energi hæmmer lovgivningsmæssige og infrastrukturelle flaskehalse stadig en sund konkurrence og en fri strøm af især elektricitet. Elsystemet undergår grundlæggende ændringer, hovedsagelig på grund af den hastigt stigende indførelse af variable og decentrale vedvarende energikilder. Det kræver regionalt samarbejde og en passende lovgivningsmæssig ramme at håndtere udfordringerne, da foranstaltninger, der gennemføres i én medlemsstat, kan have konkrete konsekvenser — i det mindste i nabolandene. Regionale samarbejdsinitiativer såsom BEMIP (plan for sammenkobling af det baltiske energimarked og CESEC (Gassammenkobling i Central- og Sydøsteuropa) er afgørende for at tackle lovgivningsmæssige og infrastrukturelle flaskehalse.

4.2.5. Udviklingen af den digitale økonomi har også en grundlæggende indvirkning på energisystemerne. Ud over energiinfrastruktur skal der etableres avanceret digital infrastruktur. Dette omfatter intelligent måling, som vil give mulighed for intelligente energinet. Digitaliseringen af energisystemer skal også ledsages af foranstaltninger til at styrke cybersikkerheden og sikre tilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger, privatlivets fred og digital alfabetisering.

4.2.6. Med hensyn til investeringer i energisystemet er der et stort behov for at investere i energiinfrastruktur, men også i energieffektivitet, navnlig i forbindelse med renovering af bygninger. EØSU anerkender de muligheder, der følger af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFIS) og bifalder dens anden fase, der sigter mod at fremme det offentlig-private samarbejde. Tilsvarende er medlemsstaterne også nødt til at tildele offentlige midler til energirelaterede investeringer.

4.2.7. Ligesom det er tilfældet med private investeringer, er markedsincitamentene svage i øjeblikket, hovedsagelig på grund af usammenhængende politikker. For at opmuntre private investorer er det særdeles vigtigt at sikre et stabilt og forudsigeligt investeringsmiljø. EØSU understreger derfor den afgørende betydning af langsigtede, stabile politiske beslutninger og lovgivning.

4.2.8. EØSU fremhæver borgernes styrkede rolle på energimarkedene, herunder øget prosumerisme og lokalt samarbejde. Foranstaltninger, der har til formål at sætte forbrugerne i stand til at optræde mere bevidst og til at blive prosumenter, bør fremmes og styrkes. EØSU har behandlet disse foranstaltninger i flere tidligere udtalelser.

4.2.9. Til dette formål skal der gives passende og let forståelige oplysninger om energispørgsmål (f.eks. energieffektivitetsmærkning) til borgere i alle aldre. Desuden er der behov for at forbedre adgangen til energimarkedet og finansieringen af mindre projekter. En forenkling af den energirelaterede lovgivning under Refit-initiativet burde medføre konkrete fordele for energiforbrugerne. Der bør i højere grad sættes fokus på at løse problemer vedrørende skatter og afgifter, som — på trods af niveauet for engrospriserne på energi — hæver forbrugerpriserne og derved bidrager til energifattigdom.

4.3. Vedvarende energi og dekarbonisering

4.3.1. EØSU glæder sig over Kommissionens særskilte statusrapport om vedvarende energi og er i vid udstrækning enig i analysen og angivelsen af udfordringer i rapporten. For så vidt angår henstillinger henviser udvalget til sin holdning til forskellige aspekter af vedvarende energi i en række tidligere og nylige udtalelser.

4.3.2. I henhold til rapporten er EU som helhed på rette vej til at nå 2020-målet, men der er stadig behov for en ekstra indsats. EØSU understreger igen betydningen af fortsat positiv udvikling på dette område. EØSU henleder opmærksomheden på, at opvarmning og køling er den største sektor i absolutte tal med hensyn til udbredelse af vedvarende energi. Udvalget fremhæver ligeledes den afgørende rolle, som transport spiller med hensyn til at nå de udfordrende langsigtede emissionsmål og støtter udviklingen af elektricitet fra vedvarende energikilder og avancerede biobrændstoffer med henblik på at reducere emissionerne fra transport.

4.3.3. I rapporten fremhæves det, at der stadig er betydelige administrative hindringer for oprettelse af projekter vedrørende vedvarende energi. De vedrører kvikskranker, onlineapplikationer, procedurefrister, fremme af mindre projekter og identificering af passende steder. EØSU opfordrer til øjeblikkelige foranstaltninger til at tackle disse hindringer, som også er almindelige inden for andre områder.

4.3.4. EØSU glæder sig over Kommissionens konklusion om, at EU også er på vej til at nå energieffektivitetsmålet for 2020 og målet for drivhusgasemissioner. For så vidt angår de politiske instrumenter, der har til formål at fremme en omstilling til lavemissionsøkonomi, har uretmæssig anvendelse af tilskud (herunder grønne certifikater), emissions-handelssystemer og afgifter ført til ineffektive foranstaltninger og ikkeoptimale resultater på grund af manglende markedssignaler til tilskyndelse til investeringer i lavemissionsenergi.

4.3.5. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at foretage en omfattende vurdering af de aktuelle lavemissions-politikinstrumenter med henblik på at sikre, at de rette instrumenter anvendes til at nå målene på den mest effektive måde og uden urimelige byrder for energiforbrugerne.

4.3.6. EØSU støtter målet om at sikre globalt lederskab i omstillingen til ren energi og dermed skabe forretnings-muligheder og arbejdspladser. I den forbindelse bør EU bestræbe sig på at maksimere sit positive globale »CO₂-håndaftryk« i stedet for udelukkende at fokusere på unionens egne emissioner. Dette kan opnås ved at udvikle og eksportere klimaløsninger og produkter, der fremstilles med færre emissioner end dem, der produceres af konkurrenter uden for EU, men det anerkendes, at den globale konkurrence er skarp.

4.3.7. Globalt lederskab kræver øgede investeringer i innovation, navnlig i den offentlige sektor, hvis andel er faldet. Desuden fremhæver EØSU handels- og investeringspolitikernes betydning for leveringen af løsninger på energi- og klimaområdet. Et globalt system for fastlæggelse af prisen på kulstof er nødvendigt for at sætte skub i indførelsen af lavemissionsløsninger på en neutral og effektiv måde. EØSU opfordrer Kommissionen til aktivt at arbejde for denne type mekanisme, som vil kunne skabe lige konkurrencevilkår for europæiske virksomheder på eksportmarkederne og med hensyn til importerede varer.

5. Bemærkninger til overvågningsmekanismer og indikatorer

5.1. Da evalueringen af status over energiunionen bygger på visse centrale indikatorer, er det vigtigt at sikre, at indikatorerne er de mest relevante. EØSU glæder sig over Kommissionens planer om at udvikle indikatorerne yderligere, f. eks. indikatorerne til måling af forbrugerindflydelse. I sin udtalelse om den første statusrapport om energiunionen opfordrede EØSU Kommissionen til at medtage sociale aspekter blandt kriterierne for evaluering af energiunionen og konsekvenserne af energiomstillingen.

5.2. I øjeblikket er overvågningen først og fremmest baseret på de fem søjler i energiunionen og de tilsvarende politiske og lovgivningsmæssige mål. I betragtning af, at »man opnår det, man måler«, fremhæver EØSU behovet for at overvåge de fremskridt, der gøres med hensyn til opfyldelse af energiunionens grundlæggende målsætninger, dvs. de fordele, den medfører for borgerne og virksomhederne og dermed for EU's fremtid.

5.3. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at følge udviklingen af energirelaterede økonomiske aktiviteter med henblik på at beskrive energiunionens økonomiske værdi. Tilsvarende bør de fremskridt, der gøres med hensyn til energirelaterede job, overvåges. Dette bør også omfatte en vurdering af mulige investeringer og udflytning af arbejdspladser.

5.4. For at bringe energiunionen tættere på borgerne anser EØSU det for vigtigt at overvåge og informere om fremskridt i relation til forbrugernes hverdag. I den forbindelse bør der tages højde for følgende: energiregninger, energirelaterede produktoplysninger, anvendelse af lokal, decentraliseret energiproduktion, intelligent måling, ladestationer til elkøretøjer, finansiell bistand til prosumenter og energieffektivitetsincitamenter til renovering af huse osv.

5.5. Med henblik på at identificere samfundsmæssige drivkræfter kunne ændringer i opfattelsen af energispørgsmål overvåges såsom stigende bekymring over luftforurening, voksende interesse i energirelaterede beskæftigelsesmuligheder, konsekvenserne af den teknologiske udvikling og fremkomsten af nye aktører.

5.6. Det vil desuden være nyttigt at vurdere de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne, med hensyn til om de fremmer sammenhæng eller skaber forskelle i det indre marked og i de eksterne forbindelser. Det vigtigste spørgsmål i den henseende er at vurdere konsekvenserne af Brexit for energiunionen.

5.7. Endelig indgår sikring af oplysningernes kvalitet som et væsentligt element i forbedringen af overvågningsmekanismen. Oplysningerne bør være aktuelle, præcise, sammenlignelige og pålidelige, hvilket vil kræve fortsat udvikling af metoder til indsamling og behandling af data.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF

(COM(2017) 8 final — 2017/0002 (COD))

(2017/C 288/15)

Ordfører: **Jorge PEGADO LIZ**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 26/04/2017
Retsgrundlag	Artikel 16, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	16/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	161/0/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Set ud fra et rent juridisk-teknisk synspunkt giver Kommissionen med det foreliggende forslag et generelt korrekt og passende bud på, hvordan de gældende bestemmelser i **Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001⁽¹⁾ og Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens afgørelse nr. 1247/2002/EF⁽²⁾ om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer** kan tilpasses til den nye generelle forordning om databeskyttelse⁽³⁾, der træder i kraft i hele EU den 25. maj 2018.

1.2. Ikke desto mindre henviser EØSU til indholdet af sine bemærkninger og anbefalinger vedrørende forslaget til den generelle databeskyttelsesforordning, som nu er omdannet til den nuværende generelle forordning, og beklager, at denne endelige udgave ikke fuldt ud har taget EØSU's anbefalinger til sig. Derudover er EØSU i lyset af den hastige teknologiske udvikling på dette område bange for, at dens forsinkede vedtagelse og ikrafttræden, vil øge risikoen for uretmæssig tilegnelse af data og misbrug i forbindelse med behandlingen og udvekslingen af dem, idet man kan frygte, at forordningen vil være forældet allerede før, den implementeres. Da nærværende forslag i sig selv er en tilpasning af den nævnte generelle forordning til EU-institutionernes funktionsmåde, nærer EØSU samme bekymringer mht. dette forslag, især hvad angår dets uigennemskuelige formuleringer, som den almindelige EU-borger vil have svært ved at forstå.

1.3. Endvidere mener EØSU, at fremgangsmåden i EU-institutionerne bør tjene som forbillede for procedurerne på nationalt plan, og at man derfor bør kunne forlange en særlig omhyggelig affattelse af forslagets tekst.

1.4. Der er således efter EØSU's mening aspekter, som burde have været behandlet eksplicit i nærværende forslag, såsom sammenkædningen af dette forslag med Vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, behandlingen af chikane, cyberbullying og whistle blowing i EU-institutionerne, forordningens anvendelse for så vidt angår tingenes internet, big data og anvendelsen af søgemaskiner til at få adgang til, producere og benytte personoplysninger, såvel som de personlige oplysninger, der offentliggøres i institutionernes indlæg på de sociale medier (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn osv.).

⁽¹⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽²⁾ EFT L 183 af 12.7.2002, s. 1.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

1.5. Ligeledes havde EØSU gerne set, at forslaget havde fastlagt sikkerhedskrav til de IT-systemer, der skal understøtte databehandlingen, såvel som forholdsregler mod cyberangreb og misbrug eller lækage af disse data, idet de bør være teknologineutrale og ikke blot afhænge af de enkelte tjenestegrenes interne regler. Desuden bør sammenhængen mellem databeskyttelse og bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme tydeliggøres, hvilket dog ikke må være ensbetydende med vedtagelse af uforholdsmæssige eller overdrevne overvågningsforanstaltninger, som under alle omstændigheder altid er underlagt kontrol af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

1.6. Endvidere burde forslaget have defineret de kvalifikationer og uddannelsesmæssige karakteristika samt egnethed, som kræves for at blive udpeget som dataansvarlig og databehandler i EU-institutionerne, altid underlagt kontrol og overvågning af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

1.7. I betragtning af de indsamlede datas særlige karakter og det forhold, at de direkte vedrører de berørte personers privatliv, herunder især helbredsmæssige, skattemæssige og sociale oplysninger, så EØSU gerne, at de blev begrænset til det strengt nødvendige til det pågældende formål, og at der sikres maksimal beskyttelse og maksimale garantier ved behandlingen af disse særligt følsomme personoplysninger ved at tage udgangspunkt i de internationale standarder og den mest avancerede nationale lovgivning samt bedste praksis i visse medlemsstater.

1.8. EØSU understreger nødvendigheden af, at forslaget udtrykkeligt fastsætter, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse skal tildeles flere midler og tilstrækkeligt personale med stor viden og teknisk kompetence på databeskyttelsesområdet.

1.9. EØSU betoner endnu en gang nødvendigheden af, at oplysninger vedrørende juridiske personer (virksomheder, NGO'er, erhvervsdrivende selskaber osv.), der er lovligt etablerede, også beskyttes i forbindelse med indsamling og behandling.

1.10. Endelig peger EØSU i sin detaljerede analyse på en række ændringer i flere bestemmelser, som — hvis de vedtages — vil bidrage til en mere effektiv beskyttelse af personoplysninger i EU's institutioner, ikke kun for de ansatte, men også for de tusinder af EU-borgere, som kommer i kontakt med dem, og derfor opfordrer det Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet til at tage hensyn hertil i den endelige udformning af forslaget.

2. Forslagets baggrund og formål

2.1. Ifølge Kommissionens begrundelse for forslaget er formålet med det at **ophæve forordning (EF) nr. 45/2001⁽⁴⁾ og afgørelse nr. 1247/2002/EF** om beskyttelse af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer med to mål for øje:

— at beskytte den grundlæggende ret til databeskyttelse

— at sikre fri udveksling af personoplysninger i EU.

2.2. Efter en lang og svær modningsproces har Rådet og Parlamentet nu endeligt vedtaget den generelle forordning om databeskyttelse⁽⁵⁾, som vil blive anvendt i hele EU fra den 25. maj 2018. Denne forordning kræver en tilpasning af flere retsakter⁽⁶⁾, heriblandt den nævnte forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF.

2.3. Ud fra resultaterne af undersøgelser og høringer af interessenter og af evalueringsundersøgelsen af dens anvendelse de sidste 15 år, som Kommissionen redegør indgående for, konkluderer den bl.a. at:

— forordning (EF) nr. 45/2001 kunne håndhæves bedre, hvis Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse gjorde brug af sanktioner

— en øget anvendelse af tilsynsmyndighedernes beføjelser kan resultere i en bedre gennemførelse af bestemmelserne om databeskyttelse

⁽⁴⁾ EØSU udtalelse i EFT C 51 af 23.2.2000, s. 48.

⁽⁵⁾ Forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

⁽⁶⁾ COM(2017) 10 final, COM(2017) 9 final.

- der er behov for at forenkle ordningen med anmeldelser og forudgående kontrol for at øge effektiviteten og mindske den administrative byrde
- de dataansvarlige bør vedtage en risikostyringsstrategi og udføre risikovurderinger inden udførelsen af behandlingsaktiviteter med henblik på bedre overholdelse af datalagrings- og sikkerhedskravene
- de eksisterende bestemmelser om telesektoren er forældede, og der er behov for at tilpasse dette kapitel til e-databeskyttelsesdirektivet
- der er behov for at præcisere nogle vigtige definitioner i forordningen såsom identifikationen af dataansvarlige i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, definitionen af modtagere og udvidelsen af fortrolighedspligten til også at omfatte eksterne databehandlere.

2.4. I betragtning af karakteren og omfanget af de ændringer, der skulle foretages i de tidligere retsakter, besluttede Kommissionen at ophæve dem helt og erstatte dem med den foreliggende forordning, der stemmer overens med de øvrige nævnte bestemmelser, og som skal træde i kraft samtidig med forordning (EU) 2016/679 som fastsat i dens artikel 98.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Set ud fra et rent teknisk-juridisk synspunkt er EØSU principielt enig i:

- nødvendigheden og belejligheden af det foreliggende initiativ
- den valgte retsakt — en forordning
- den fuldstændige ophævelse af de eksisterende retsakter
- det valgte retsgrundlag for forslaget
- den påviste overholdelse af principperne om proportionalitet, nærhed og ansvarlighed (*accountability*)
- bestemmelsernes klarhed og struktur
- den bedre definition af visse begreber såsom gyldigt samtykke
- den påviste sammenhæng med andre retsakter, som denne har tilknytning til, især forordning (EU) 2016/679, forslaget til forordning COM(2017) 10 final og selve Kommissionens meddelelse — Opbygning af en europæisk dataøkonomi ⁽⁷⁾
- for første gang en udtrykkelig beføjelse til at pålægge bøder for manglende overholdelse og overtrædelser
- styrkelsen af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses beføjelser
- fritagelsen af dette initiativ fra REFIT-programmet
- den påviste indsats for at sikre overensstemmelse med andre grundlæggende rettigheder, herunder navnlig de rettigheder, der fastlagt i charteret om grundlæggende rettigheder vedrørende ytringsfrihed (artikel 11), beskyttelse af intellektuel ejendomsret (artikel 17, stk. 2), forbud mod forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse, genetiske anlæg, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, handicap eller seksuel orientering (artikel 21), børns rettigheder (artikel 24), retten til et højt sundhedsbeskyttelsesniveau (artikel 35), retten til aktindsigt (artikel 42) og retten til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47).

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final.

3.2. Uagtet ovenstående fastholder EØSU indholdet af sine bemærkninger og anbefalinger vedrørende forslaget til den generelle databeskyttelsesforordning ⁽⁸⁾ — der nu er vedtaget ⁽⁹⁾ — og som denne endelige udgave ikke fuldt ud har taget hensyn til. Derudover vil dens forsinkede vedtagelse og ikrafttræden i lyset af den hastige teknologiske udvikling på dette område øge risikoen for uretmæssig tilegnelse af data og misbrug i forbindelse med behandlingen og udvekslingen af dem, idet man kan frygte, at forordningen vil være forældet allerede før, den gennemføres. For så vidt som det foreliggende forslag er en tilpasning af den nævnte generelle forordning til EU-institutionernes funktionsmåde, nærer EØSU samme bekymringer mht. det foreliggende forslag til forordning, især hvad angår dets uigennemskuelige formuleringer, som den almindelige EU-borger vil have svært ved at forstå, og som burde have været fremlagt og debatteret samtidig med fornævnte forslag.

3.3. Endvidere mener EØSU — i betragtning af, at fremgangsmåden i EU-institutionerne bør tjene som forbillede for procedurerne på nationalt plan — at visse emner burde have været taget op i det her behandlede forslag.

3.4. Det er for det første ikke klart, om dette forslag er blevet behørigt koordineret med Vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (forordning (EØF) nr. 31 ⁽¹⁰⁾), eftersom der mangler specifikke regler, som kan sikre, at personoplysninger om tjenestemænd og medarbejdere i institutionerne er omfattet af en garanti for mere effektiv beskyttelse, når det gælder oplysninger om deres ansættelse, karriere, kontraktens varighed og eventuelle forlængelse samt evaluering af den.

3.4.1. Hvis sådanne bestemmelser ikke medtages i denne lovtekst, bør der fastlægges generelle bestemmelser med forskrifter for registreringen af de ansattes og deres familiemedlemmers helbred, beskyttelsen af data, der er produceret eller benyttet af de ansatte, og de respektive genetiske data, behandlingen og beskyttelsen af meddelelser sendt pr. e-mail, dels fra borgerne til EU-organerne, dels internt mellem EU-ansatte og mellem disse og folk udefra, samt indholdet heraf, og de besøgte sider på internettet ⁽¹¹⁾.

3.4.2. Med forbehold for artikel 68 bør *chikane*, *cyberbullying* og *whistle blowing* i EU-institutionerne ligeledes være genstand for en særlig opmærksomhed.

3.4.3. EØSU rejser ligeledes spørgsmålet om anvendelsen af det foreliggende forslag og forordning (EU) 2016/679 på tingenes internet, på big data og på anvendelsen af søgemaskiner til at få adgang til, producere og benytte personoplysninger, såvel som på de personlige oplysninger, der offentliggøres i institutionernes sider på de sociale medier (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn osv.), uanset om den pågældende har givet sit udtrykkelige samtykke.

3.5. EØSU havde gerne set, at Kommissionen ud over referencen til fortroligheden af elektronisk kommunikation i artikel 34 i forslaget til forordning havde fastlagt sikkerhedskrav til de IT-systemer, der skal understøtte databehandlingen, såvel som forholdsregler mod cyberangreb og misbrug eller lækage af disse data ⁽¹²⁾, idet de bør være teknologineutrale og ikke blot afhænge af de enkelte tjenestegrenes interne regler. Desuden bør sammenhængen mellem databeskyttelse og bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme tydeliggøres, hvilket dog ikke må være ensbetydende med vedtagelse af uforholdsmæssige eller overdrevne overvågningsforanstaltninger, som under alle omstændigheder altid er underlagt kontrol af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

3.6. EØSU understreger, at samkøring af personoplysninger i EU's institutioner og organer ikke blot kan styres af princippet om ansvarlighed som anført i betragtning 16, og udvalget opfordrer i denne forbindelse Kommissionen til at indføje en specifik regel om, at samkøring kun kan foretages med tilladelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse på anmodning af den dataansvarlige alene eller sammen med databehandleren.

3.7. Endvidere havde EØSU gerne set, at forslaget — ud over hvad der er fastsat i betragtning 51 og i artikel 44, stk. 3 — havde defineret de kvalifikationer og uddannelsesmæssige karakteristika samt egnethed, som kræves for at blive udpeget som databeskyttelsesrådgiver, dataansvarlig og databehandler i EU's institutioner ⁽¹³⁾, og at en eventuel tilsidesættelse af deres forpligtelser straffes med virkeligt afskrækkende sanktioner på disciplinært, civilretligt og strafferetligt plan, som skal anføres i forslaget, altid under kontrol og overvågning af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

⁽⁸⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 90.

⁽⁹⁾ Forordning (EU) 2016/679.

⁽¹⁰⁾ EFT 45 af 14.6.1962, s. 1385/62 og efterfølgende ændringer.

⁽¹¹⁾ Som det f.eks. fremgår af samlingen af »Avis et Recommandations de la Commission de la Vie privée de la Belgique sur la vie privée sur le lieu de travail, 01.2013« (Udtalelser og henstillinger fra den belgiske kommission for beskyttelse af privatlivets fred på arbejdspladsen) (januar 2013).

⁽¹²⁾ Som det f.eks. fremgår af »Recommandation d'initiative relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données« (Henstilling på eget initiativ om forholdsregler, der skal respekteres for at forhindre datalækager), den belgiske kommission for beskyttelse af privatlivets fred, 1/2013 af 21. januar 2013.

⁽¹³⁾ Som nævnt f.eks. i »Guidelines on Data Protection Officers«, WP 243, artikel 29, af 13. december 2016.

3.8. EØSU ville — om end det foreliggende forslag giver et højere beskyttelsesniveau end den nuværende forordning (EF) nr. 45/2001 — have sat pris på, at indsamlingen af personoplysninger i betragtning af deres særlige karakter og det forhold, at de direkte vedrører de berørte personers privatliv, herunder især helbredsmaessige, skattemæssige og sociale forhold, blev begrænset til det strengt nødvendige til de respektive formål, og at der sikres maksimal beskyttelse og maksimale garantier ved behandlingen af disse særligt følsomme personoplysninger ved at tage udgangspunkt i de internationale standarder og den mest avancerede nationale lovgivning samt bedste praksis i visse medlemsstater ⁽¹⁴⁾.

3.9. Skønt EØSU er helt klar over, at såvel forordning (EU) 2016/679 som det her behandlede forslag kun gælder for personoplysninger om fysiske personer, betoner udvalget endnu en gang nødvendigheden af, at oplysninger vedrørende juridiske personer (virksomheder, NGO'er, erhvervsdrivende selskaber osv.), der er lovligt etablerede, også beskyttes i forbindelse med indsamling og behandling.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Ved nærlæsningen af forslagsteksten rejser der sig nogle tvivlsspørgsmål og forbehold i lyset af de grundlæggende principper for beskyttelsen af privatlivets fred i EU's charter om grundlæggende rettigheder samt proportionalitets- og nærhedsprincipperne.

4.2. Artikel 3

Unionens institutioner og organer defineres i stk. 2, litra a), som »Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde eller Euratomtraktaten«. EØSU spørger sig selv, om denne definition også omfatter arbejdsgrupper, rådgivende råd, komitéer, platforme, ad hoc-grupper osv. samt de internationale IT-netværk, som institutionerne indgår i, men ikke ejer.

4.3. Artikel 4

4.3.1. I betragtning af, at den foreliggende forordning gælder for data, der behandles i EU's institutioner, bør der efter EØSU's mening indføjes en udtrykkelig henvisning til princippet om ikke-forskelsbehandling på grundlag af de behandlede data.

4.3.2. Med hensyn til artikel 4, stk. 1, litra b), vedrørende viderebehandling til arkivformål i samfundets interesse, til videnskabelige eller historiske forskningsformål eller til statistiske formål, bør en sådan behandling være betinget af forudgående tilladelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, hvilket ikke er nævnt i artikel 58.

4.3.3. Endelig bør der være en udtrykkelig bestemmelse svarende til den nuværende i artikel 7 i forordning (EF) nr. 45/2001 vedrørende overførsel af data mellem EU's institutioner.

4.4. Artikel 5

4.4.1. Det er uklart, hvorfor der i artikel 5, stk. 1, litra b), i forslaget til forordning ikke henvises til stk. 2 i samme artikel, mens dette er tilfældet for artikel 6, litra c) og e), som begge er underlagt bestemmelsen i artikel 3 i den generelle forordning om databeskyttelse.

4.4.2. EØSU mener, at det i litra d) bør tilføjes, at samtykket skal være underlagt princippet om god tro.

4.5. Artikel 6

4.5.1. Anvendelsen af denne artikel bør altid ske på betingelse af en tilladelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

4.5.2. I disse tilfælde bør den registrerede altid underrettes i forvejen om denne mulighed, når dataene indsamles, eller når der træffes en ny beslutning, og vedkommende bør i givet fald kunne anmode om en berigtigelse, gøre indsigelse og anmode om sletning eller begrænsning af denne behandling.

⁽¹⁴⁾ Se f.eks. den portugisiske lov om databeskyttelse (lov 67/98 af 26. oktober 1998).

4.6. Artikel 8

4.6.1. Efter EØSU's opfattelse er undtagelsen fra reglen om gyldigheden af samtykke fra børn under 16 år (mellem 13 og 16 år), som allerede i sig selv er en afvigelse, kun tilladelig for medlemsstaterne af kulturelle grunde og i henhold til national ret (artikel 8 i den generelle forordning), men det bør ikke være en regel, som kan anvendes af EU-institutionerne (artikel 8, stk. 1), der fastsætter 13 år som aldersgrænse.

4.6.2. Endvidere specificeres det ikke, hvordan Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse skal sætte »særlig fokus« på børn, som nævnt i artikel 58, stk. 1, litra b), navnlig i tilfældet med de brugerfortegnelser, der er omhandlet i artikel 36, når oplysningerne heri er offentligt tilgængelige.

4.7. Artikel 10

4.7.1. I stk. 1 bør tilføjes partitilhørsforhold (der ikke er synonymt med politisk overbevisning) og en henvisning til privatlivets fred.

4.7.2. I stk. 2, litra b), bør det tilføjes, at den registrerede altid skal underrettes på forhånd, også med henblik på overholdelse af den registreredes forpligtelser og specifikke rettigheder.

4.7.3. I stk. 2, litra d), bør det fastsættes, at behandlingen kun kan foretages med den registreredes samtykke.

4.7.4. Litra e) bør kun udgøre en undtagelse, hvis man med rette kan udlede af den registreredes erklæringer, at vedkommende har givet sit samtykke til behandlingen.

4.8. Artikel 14

Eftersom EU-institutionerne ikke har ret til at opkræve gebyrer for leverede tjenester, bør afvisningen af at efterkomme en anmodning kun være en sidste udvej.

4.9. Artikel 15, 16 og 17

4.9.1. Hvad angår de yderligere oplysninger, der er omhandlet i artikel 15, stk. 2, bør der tilføjes et krav om, at den dataansvarlige skal underrette den registrerede, om det er obligatorisk eller fakultativt at svare, og om de mulige konsekvenser af ikke at svare.

4.9.2. I tilfælde af indsamling af data i åbne net, bør den registrerede altid underrettes, når der er mulighed for, at dennes personoplysninger kan cirkulere på nettet uden beskyttelse og risikerer at blive set og brugt af tredjemænd, der ikke er berettiget til at modtage dem.

4.9.3. Den ret, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, bør kunne udøves frit og uden begrænsninger med rimelige mellemrum, hurtigt eller omgående samt gratis.

4.9.4. EØSU foreslår, at det skal være obligatorisk at underrette den registrerede om, hvorvidt vedkommendes personoplysninger bliver behandlet eller ej.

4.9.5. Den information, der skal gives i henhold til artikel 17, stk. 1, skal være forståelig, klar og logisk, herunder navnlig information om data, der behandles, og enhver information om, hvorfra oplysningerne stammer.

4.10. Artikel 21

Man får den opfattelse, at den omstændighed, at forslaget til forordning ikke indeholder bestemmelser identiske med artikel 21, stk. 2 og 3, i den generelle forordning om databeskyttelse, er ensbetydende med, at oplysningerne aldrig må behandles med henblik på direkte markedsføring, hvilket er prisværdigt, men usikkerheden omkring denne fortolkning bør udtrykkeligt afklares i bestemmelsens ordlyd.

4.11. Artikel 24

4.11.1. EØSU mener, at det i stk. 2, litra c), bør tilføjes, at dette samtykke først kan gives efter, at den registrerede er blevet udtrykkeligt informeret om afgørelsernes retsindvirkning, da samtykket kun på denne måde vil være behørigt informeret.

4.11.2. Med hensyn til stk. 3 mener EØSU, at de »passende foranstaltninger« bør defineres af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og ikke af den dataansvarlige.

4.12. Artikel 25

4.12.1. EØSU frygter, at formuleringen af artikel 25 i forslaget til forordning udgør en for bred fortolkning af artikel 23 i den generelle forordning om databeskyttelse, når det gælder begrænsningerne for anvendelsen af bestemmelserne om den registreredes grundlæggende rettigheder. EØSU råder derfor til en kritisk og eventuelt restriktiv revision ud fra en omhyggelig analyse af de forskellige stykker i denne artikel, især for så vidt angår begrænsningen af fortroligheden i de elektroniske kommunikationsnetværk, som er omhandlet i artikel 7 i charteret om grundlæggende rettigheder og omfattet af direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation. Denne rettighed fastholdes i et andet forslag til forordning, som EØSU behandler i en anden udtalelse.

4.12.2. EØSU vender sig skarpt mod den mulighed, der fastsættes i artikel 25, stk. 2, hvorefter Unionens institutioner og organer kan begrænse anvendelsen af de registreredes rettigheder, selv om en sådan begrænsning ikke udtrykkeligt er fastsat i en retsakt, som bemyndiger hertil. Samme bemærkning fremsættes til artikel 34.

4.13. Artikel 26

Det bør præciseres, at ansvarlige for behandlingen af personoplysninger, databehandlere og personer, som under udøvelsen af deres opgaver får kendskab til behandlede personoplysninger selv efter fratrædelse af tjenesten og for en rimelig periode fortsat er underlagt tavshedspligt.

4.14. Artikel 29 og 39

Selv om bestemmelsen i artikel 24, stk. 3, og artikel 40 ff. i den generelle forordning om databeskyttelse ganske rigtigt og med rette ikke er medtaget i dette forslag til forordning (adfærdskodekser) som udtrykkeligt nævnt i begrundelsen vedrørende artikel 26, er det uforståeligt, at det i artikel 29, stk. 5, og artikel 39, stk. 7, i forslaget til forordning accepteres, at den blotte tilslutning til en adfærdskodeks som omhandlet i artikel 40, er tilstrækkelig garanti for, at en databehandler, som ikke er en EU-institution eller et EU-organ, kan varetage databehandlingsopgaver.

4.15. Artikel 31

EØSU mener, at den blotte mulighed i henhold til artikel 31, stk. 5, for, at Unionens institutioner og organer »kan« beslutte at føre deres fortegnelser over behandlingsaktiviteter i et centralt register, der er offentligt tilgængeligt, bør gøres til en forpligtelse.

4.16. Artikel 33

EØSU foreslår, at dataansvarlige og databehandlere desuden bør have til opgave at føre kontrol med datamedierne samt kontrol med indlæsning, anvendelse og transmission af data, og at de i den forbindelse bør:

- forhindre, at uautoriserede personer får adgang til installationer, der benyttes til behandling af de pågældende data
- forhindre, at datamedier kan læses, kopieres, ændres eller fjernes af uautoriserede personer
- forhindre uautoriseret indgivelse, læsning, ændring eller sletning af indlæste personoplysninger
- forhindre, at automatiserede databehandlingssystemer kan benyttes af uautoriserede personer med anvendelse af datakommunikationsudstyr
- sikre, at det er muligt at undersøge og fastslå, til hvilke myndigheder der kan videregives personoplysninger
- sikre, at autoriserede personer kun får adgang til de oplysninger, der er omfattet af den forudgående tilladelse.

4.17. Artikel 34

EØSU håber, at denne artikel kommer til at stemme overens med bestemmelserne i forslaget til forordning om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, og at EU's institutioner og organer bliver underkastet kontrol af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, når det gælder fortroligheden af elektronisk kommunikation.

4.18. Artikel 42

EØSU frygter, at udtrykket »Efter« i stk. 1 kan blive opfattet således, at høringen af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse først er obligatorisk efter vedtagelsen af retsakten, og at denne høring end ikke vil blive foretaget uformelt, som det er tilfældet i dag.

4.19. Artikel 44

Efter EØSU's mening bør kun tjenestemænd kunne udpeges som databeskyttelsesrådgivere. Hvis dette undtagelsesvist ikke er muligt, bør de ansættes på kontrakt efter reglerne om offentlige indkøb af tjenesteydelser og være underlagt kontrol af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

4.20. Artikel 45

4.20.1. Med forbehold af ovennævnte bør databeskyttelsesrådgiveren i de tilfælde, hvor denne ikke er tjenestemand, i kraft af karakteren af denne funktion kunne afskediges når som helst, alene med samtykke fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (artikel 45, stk. 8, i forordningen).

4.20.2. Udnævnelsesperioden bør fastsættes til 5 år og kun kunne forlænges én gang.

4.21. Artikel 56

I lyset af nylige, velkendte hændelser med personer i høje stillinger i institutionerne er det tilrådeligt, at der for udøvelsen af visse funktioner fastsættes uforeneligheder og begrænsninger for en passende periode, især når det gælder ansættelse i private virksomheder efter ophøret af deres mandatperiode.

4.22. Artikel 59

I nogle sprogudgaver, f.eks. den engelske, er den term, der bruges i stk. 5 (»actions«) for snævert og bør erstattes af »proceedings« (i den portugisiske (og danske, o.a.) sprogudgave bruges den korrekte term, »retssag«).

4.23. Artikel 63

Hvad angår stk. 3 og i betragtning af den følsomme karakter af det foreliggende forslag mener EØSU, at princippet om stiltiende afvisning bør vendes om, således at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse forpligtes til udtrykkeligt at besvare alle klager, der forelægges, og at de i modsat fald vil betragtes som værende taget til følge.

4.24. Artikel 65

Som nævnt i EØSU's udtalelse om forslaget til forordning (EU) 2016/679 peges der på behovet for, at dette forslag — ud over bestemmelsen i artikel 67 — fastsætter muligheden for, at der som reaktion på et brud på persondatasikkerheden kan anlægges et kollektivt søgsmål, uden at der kræves en individuel bemyndigelse. Det skal nemlig tages i betragtning, at når sådanne brud indtræffer, går det ikke kun ud over én person, men et stort og undertiden ubestemmeligt antal personer.

4.25. Forslaget til forordning er spækket med tvetydige og subjektive udtryk og begreber, som det anbefales at revidere eller erstatte. Det gælder f.eks. »så vidt muligt«, »hvis det er muligt«, »straks«, »høj risiko«, »behørigt hensyn«, »inden en rimelig frist«, »navnlig relevant«.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/59/EF om grundlæggende kvalifikationskrav og efteruddannelseskrav for førere af visse køretøjer, der benyttes til godstransport eller personbefordring ad vej, og direktiv 2006/126/EF om kørekort

(COM(2017) 47 final — 2017/0015 (COD))

(2017/C 288/16)

Ordfører: **Pasi MOISIO**

Høringsudtalelse	Rådet for Den Europæiske Union, 20/02/2017 Europa-Parlamentet, 01/03/2017
Retsgrundlag	Artikel 91 i TEUF
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	16/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	185/0/0
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU er klar over, at direktivet om grundlæggende kvalifikationer og efteruddannelseskrav for førere af tunge godskøretøjer ⁽¹⁾ på trods af visse mangler generelt har haft positive virkninger for den europæiske vejtransportsektor. Etableringen af et harmoniseret uddannelsessystem har bidraget til at forbedre erhvervschaufførers mulighed for at udføre deres arbejde, udviklet et fælles serviceniveau i vejtransportsektoren og øget sektorens tiltrækningskraft over for nye sektordeltagere.

1.2. EØSU mener, at det foreliggende forslag ⁽²⁾ til ændring af direktivet har potentiale til yderligere at konsolidere EU's princip om fri bevægelighed og til at være endnu et skridt i retning af et sundere og mere åbent transportmarked i EU, baseret på fair konkurrence, og som også kan overvåges mere effektivt og retfærdigt.

1.3. EØSU støtter de målsætninger, der skal nås med ændringen af direktivet om grundlæggende kvalifikationskrav og efteruddannelseskrav for chauffører, nemlig at forbedre trafiksikkerheden i Europa samt erhvervschaufførers sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. Udvalget har navnlig understreget, at der er opnået fremragende resultater inden for trafiksikkerhed i de seneste år, og opfordrer derfor Kommissionen til at fortsætte med foranstaltninger til at styrke den positive tendens.

1.4. EØSU bifalder ligeledes direktivets formål om at harmonisere og strømline de administrative procedurer i de forskellige medlemsstater, således at kurser og programmer for chauffører, der gennemføres i en hvilken som helst medlemsstat i henhold til direktivet, anerkendes som sådan og bliver gensidigt godkendt uden spillerum for fortolkning eller separate, supplerende krav. Imidlertid understreger udvalget, at gensidig anerkendelse af uddannelse kræver absolut ensartethed med hensyn til omfanget og kvaliteten af uddannelsen i de forskellige medlemsstater. Et mere effektivt tilsyn og tættere samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder vil være nødvendigt for at sikre dette.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/59/EF (EUT L 226 af 10.9.2003, s. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5. Forfalskede førerspecifikke kort, der viser eksisterende faglige kvalifikationer, og forfalskede certifikater for uddannelse, som faktisk ikke er blevet gennemført, fordrejer konkurrencen på transportmarkedet og er til skade for erhvervschauffører, der arbejder efter reglerne. EØSU opfordrer til, at der etableres et vandtæt system, der skal sikre, at kørekort og chaufføruddannelsesbeviser er autentiske. Under henvisning til punkt 1.4 i vores anbefalinger bør tilsynet med godkendte uddannelsessteder, der arbejder i forskellige lande, fremover styrkes, således at omfanget og kvaliteten af den tilbudte uddannelse kan kontrolleres i hvert enkelt tilfælde.

1.6. Det er desuden yderst vigtigt at forbedre overensstemmelsen og sammenhængen i EU's lovgivning, der gælder for en enkelt målgruppe og sektor, i dette tilfælde erhvervschauffører af tunge godskøretøjer. Dette øger både den retlige beskyttelse af enkeltpersoner, der holder sig inden for reglerne, og den generelle troværdighed af EU-bestemmelser.

1.7. Revisionen af direktivet tager sigte på at tilpasse det bedre til de seneste tendenser, der er meget relevante for transportsektoren, såsom digitalisering og dekarbonisering. EØSU støtter denne tilgang og bemærker, at selv om transporten nu hurtigt automatiseres, og robotteknik er almindelig udbredt i sektoren, bør den menneskelige faktors centrale rolle også fortsat tages i betragtning. I forbindelse med chaufførers efteruddannelse skal det voksende behov for digitale færdigheder og betydningen af chaufførers færdigheder for at opnå kulstoffattige mål derfor anerkendes.

1.8. En central udfordring på direktivets anvendelsesområde er at sikre, at efteruddannelseskurser navnlig opfylder erhvervschaufførernes individuelle behov, samt at tilpasse kursernes indhold, således at de giver størst mulig støtte til de enkelte chaufførers specifikke opgaver. Direktivet bør derfor give mulighed for fleksibilitet og skøn, både med hensyn til indholdet i de udvalgte efteruddannelseskurser og de metoder, der anvendes i selve uddannelsesforløbet.

1.9. EØSU understreger, at der som standard under uddannelse bør være mulighed for at føre et køretøj, allerede inden man har opnået de grundlæggende kvalifikationer. Det er vigtigt at sikre, at personer under oplæring bevarer retten til at føre køretøjer, der anvendes til erhvervstransport, hvilket er nødvendigt for eksempelvis at muliggøre læring i virksomheder under vejledning og tilsyn, og at dette accepteres som værende en del af deres grundlæggende kvalifikationsuddannelse. Det reviderede direktiv bør ikke fjerne denne rettighed. På den anden side bør det sikres, at retten til at kombinere erhvervskørsel og uddannelse ikke udløser en usund konkurrence i transportsektoren eller svækker arbejdstagernes vilkår i sektoren.

1.10. Selv om Kommissionens forslag i det store hele er afbalanceret og et skridt i den rigtige retning, ønsker EØSU imidlertid at fremsætte visse specifikke ændringer, tilføjelser og forslag, der efter udvalgets opfattelse yderligere vil forbedre den måde, det i praksis gennemføres og anvendes til uddannelse af chauffører. Disse forslag er nærmere beskrevet i de generelle og særlige bemærkninger nedenfor.

2. Baggrund

2.1. Direktiv 2003/59/EF blev gennemført i hele EU fra 2007 til 2009. Det kræver, at alle erhvervschauffører af godskøretøjer, busser og turistbusser i EU, der arbejder for transportvirksomheder registreret i EU's medlemsstater samt selvstændige chauffører, der arbejder som erhvervschauffører i transporterhvervet, afslutter den obligatoriske grundlæggende uddannelse for at opnå de nødvendige kvalifikationer.

2.2. Direktiv 2003/59/EF nedfældede ligeledes princippet om livslang læring som led i en erhvervschaufførs arbejde med bestemmelser om deltagelse i efteruddannelse med jævne mellemrum for at bevare de faglige kvalifikationer.

2.3. Kommissionen anslår, at omkring 3,6 mio. chauffører af lastbiler eller busser og turistbusser arbejder for transportvirksomheder (2,8 mio. godstransportchauffører og 0,8 mio. buschauffører) i de 28 EU-medlemsstater, der falder ind under dette direktivs anvendelsesområde ⁽³⁾.

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final — Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene — konsekvensanalyse, 1. februar 2017, s. 10.

2.4. Omfanget af den grundlæggende uddannelse er 140 eller 280 timer afhængigt af chaufførens alder og tidligere kvalifikationer. Alle chauffører skal fuldføre mindst 35 timers efteruddannelse hvert femte år.

2.5. I de seneste år har Kommissionen bestilt en lang række omfattende undersøgelser og konsekvensanalyser, som har blotlagt flere reformbehov. Der blev også konstateret problemer og forskelle i anvendelsen og fortolkningen af direktivet i de forskellige medlemsstater.

2.6. I en offentlig høring med henblik på en ændring af direktivet ⁽⁴⁾ modtog Kommissionen næsten 400 svar fra erhvervschauffører, transportvirksomheder, transportarbejdere samt organisationer, der repræsenterer deres arbejdsgivere i forskellige medlemsstater.

2.7. Såvel høringen som de forskellige rapporter kortlagde nøjagtigt samme resultater vedrørende problemer med direktivet. Kommissionen mener, at der er en almen bevidsthed om de problemer, der konstateres i praksis inden for transport af gods og personbefordring ad vej, og at de er blevet betragtet som en faktor, der hindrer ensartede og rimelige foranstaltninger på EU's transportmarked.

2.8. Problemerne kan opdeles i tre typer ⁽⁵⁾:

- Der er ikke altid gensidig anerkendelse af uddannelse.
- Uddannelsens indhold er ikke altid fuldt ud tilpasset den enkelte chaufførs uddannelsesbehov for dennes jobprofil.
- Der findes forskelle og problemer med fortolkningen af tilladte undtagelser fra direktivets anvendelsesområde, som har skabt retlig usikkerhed for erhvervschauffører.

2.9. Ud over de problemer, der er nævnt ovenfor, er der alvorlige uoverensstemmelser og modsigelser i forhold til alderskrav mellem direktivet om grundlæggende kvalifikationskrav og efteruddannelseskrav for førere, og de generelle bestemmelser om førerret, der er fastsat i direktivet om kørekort. Det har skabt reelle problemer i medlemsstaterne, og der skal findes en løsning hurtigst muligt.

2.10. Kommissionen mener, at REFIT-princippernes målsætning om bedre og forenklet lovgivning er endnu et argument for at revidere direktivet.

2.11. Det er udvalgets opfattelse, at revisionen af direktivet vil gøre det klarere, forbedre sammenhængen og skabe nye job i transportsektoren, herunder SMV'er. Ved at tage fat på de identificerede problemer og revidere direktivet i overensstemmelse hermed mener Kommissionen, at det også vil være muligt at opnå betydelige omkostningsbesparelser, både for chaufførerne og deres arbejdsgivere.

3. Generelle bemærkninger

3.1. På nuværende tidspunkt skal medlemsstaterne vælge mellem to alternative gennemførelsesmetoder på nationalt plan for så vidt angår de grundlæggende kvalifikationskrav til chauffører: 1) deltagelse i undervisning og en mindre prøve eller 2) kun en længere prøve. For at skabe større fleksibilitet og give flere valgmuligheder og for at gøre opmærksom på forskellene i de enkelte kvalifikationsniveauer anbefaler EØSU, at direktivet også ajourføres, ved at der i det indarbejdes en udtrykkelig ret til at anvende begge modeller parallelt ⁽⁶⁾.

3.2. Det er vigtigt i forbindelse med den praktiske uddannelse for erhvervschauffører at lægge vægt på emner vedrørende transport og færdselssikkerhed og sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, forbedring af digitale kundskaber og færdigheder og undervisning i miljøvenlig, brændstofeffektiv og foregribende kørsel.

⁽⁴⁾ Resultatet af høringerne: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf.

⁽⁵⁾ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2017) 26 final, resumé af konsekvensanalysen, der ledsager forslaget til direktiv om ændring af direktiverne 2003/59/EF og 2006/126/EF.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tabel 1 på side 6.

3.3. Ved behandlingen af dette spørgsmål er det vigtigt at være opmærksom på den største mangel, som fremhævedes af erhvervschauffører og andre aktører inden for transportsektoren under høringerne, nemlig at uddannelsens indhold ikke altid svarer til chaufførens særlige uddannelsesbehov for dennes jobprofil. Kursusindholdet skal derfor skræddersyes, så det er optimalt tilpasset til hver enkelt chauffør. EØSU påpeger, at dette såvel vil øge uddannelsens tiltrækningskraft som motivere erhvervschauffører til at lære.

3.4. Det vil sige, at hvis det nye direktiv har til formål at gøre det obligatorisk at medtage visse emneområder i grund- og/eller efteruddannelse for erhvervschauffører, bør disse defineres så fleksibelt, bredt og løst som muligt, samtidig med at der tages højde for EØSU's holdninger som gengivet i punkt 3.1 ovenfor.

3.5. Eftersom erhvervschauffører af tunge køretøjer ofte på grund af deres arbejdsopgaver er nødt til at gennemgå andre former for uddannelse i henhold til EU-retten, ville det give god mening, hvis disse kurser godkendtes som en del af efteruddannelsen i henhold til direktivet om kvalifikations- og uddannelseskrav for chauffører. På den måde kunne man undgå overlapninger inden for uddannelse, mindske bureaukratiet og spare penge samt fremme chaufførers motivation til at deltage i uddannelse.

3.6. Det reviderede direktiv giver mulighed for at gennemføre et efteruddannelseskursus i form af e-læring. EØSU opfatter dette positivt og anser det for at være en væsentlig forbedring af uddannelsen af erhvervschauffører. Dette styrker i sig selv de digitale færdigheder og er særlig nyttigt for operatører i afsidesliggende regioner. E-læring bringer undervisningen tæt på kursisten, som ikke er nødt til at tilbagelægge en ofte lang strækning for at deltage i traditionelle former for undervisning.

3.7. Det er beklageligt, at Kommissionen ikke har gjort det muligt at opdele den syv timer lange uddannelsesdag i mindre dele, men at den stadig skal gennemføres som en samlet blok. Dette er et reelt problem for chauffører og transportvirksomheder. Koordinering af arbejde og uddannelse, forbedring af læringsresultater og muligheder for e-læring kræver større fleksibilitet. Det, der er afgørende for at kunne nå målene om efteruddannelse, er at kunne tilbyde i alt 35 uddannelsestimer, ikke at tilbyde kurser af 7 timers varighed. Dette ville desuden være på linje med REFIT-målene.

3.8. De opnåede kvalifikationer dokumenteres med et særskilt chaufføruddannelsesbevis eller med en angivelse af dem i kørekortet ved hjælp af en EU-kode. Disse valgmuligheder overlades til medlemsstaternes skøn. Forfalskede dokumenter har vist sig at være et stigende problem i praksis. EØSU anbefaler derfor, at der hurtigst muligt oprettes en database på EU-niveau, hvor forskellige parter i realtid kan kontrollere, om de faglige kvalifikationer hos en chauffør faktisk er gyldige. Det er måske muligt at gøre dette ved at medtage oplysninger om erhvervsmæssige kvalifikationer i RESPER-systemet⁽⁷⁾, som udveksler nationale kørekortoplysninger mellem medlemsstaterne. Dette vil give medlemsstaternes myndigheder mulighed for samtidig at fastslå gyldigheden af både førerret og faglige kvalifikationer.

4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU opfordrer kraftigt til, at uoverensstemmelserne i forhold til aldersgrænserne mellem EU-direktiverne om kørekort⁽⁸⁾ og om grundlæggende kvalifikationskrav og efteruddannelseskrav for førere fjernes hurtigst muligt. Dertil foreslås det, at der i direktivet om kørekort indskrives en fritagelse, hvorved kørekort kan udstedes i overensstemmelse med de aldersgrænser, der er fastsat i direktiv 2003/59/EF.

4.2. Efter EØSU's opfattelse er det vigtigt at sikre, at undtagelser fra anvendelsesområdet, som skal indarbejdes i direktivet, også i alle henseender er identiske med de fritagelser⁽⁹⁾, der er relevante for chauffører af tunge køretøjer i forordningen om køre- og hviletider⁽¹⁰⁾. Selv om der er sket nogle fremskridt på dette område med det foreliggende forslag til en ændring af direktivet, findes der stadig forskelle mellem de undtagelser, der er fastsat i ovennævnte bestemmelser. Hvis listen over fritagelserne ikke harmoniseres fuldstændig, vil uoverensstemmelser og modsigelser mellem disse regler for erhvervschauffører heller ikke kunne afskaffes fuldstændig.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

⁽⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF (EUT L 403 af 30.12.2006, s. 18).

⁽⁹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 (EUT L 102 af 11.4.2006, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Forordning (EF) nr. 561/2006 (EUT C 102 af 11.4.2006, s. 1), artikel 3 og 13.

4.3. Selv om målet om at forbedre trafikssikkerheden er meget velkomment, har EØSU forbehold over for kravet i det nuværende forslag til direktiv om, at mindst et fag, der udelukkende vedrører trafikssikkerheden, medtages i efteruddannelsen (i praksis en af de fem dages efteruddannelse). I stedet kunne man på linje med forslaget i direktivet ⁽¹¹⁾ formulere og udbygge kravet, således at mindst én dag i løbet af efteruddannelsen afsættes til, at »der lægges særlig vægt på færdselssikkerhed, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, og rationelt brændstofforbrug«. Dette vil sikre, at brændstofeffektive og foregribende kørselsmetoder også medtages i ethvert uddannelsesprogram for erhvervschauffører i EU. Disse områder er en integreret del af trafikssikkerheden.

4.4. I flere medlemsstater er oplæring på arbejdspladsen en væsentlig del af den grundlæggende uddannelse for chauffører. Under uddannelse på arbejdsstedet udfører chaufføren praktiske erhvervsmæssige transportopgaver under vejledning og tilsyn. Denne mulighed bør bevares for at sikre, at chauffører allerede bliver bekendt med arbejdet under deres uddannelse, og derved fuldt ud garantere, at nye aktører i sektoren har de faglige kvalifikationer. EØSU er derfor stærkt imod de ændringsforslag, der er indeholdt i forslaget til direktiv, der forhindrer chauffører i at udføre kommercielle transportopgaver i løbet af den grundlæggende kvalifikationsuddannelse. Udvalget understreger dog, at denne ret til at deltage i kommercielle transportopgaver altid fuldt ud skal indgå i uddannelsen (under opsyn), og under ingen omstændigheder må føre til konkurrenceforvridning og social dumping.

4.5. EØSU bifalder den mulighed, der er fastsat i det ændrede direktiv, for at anerkende obligatorisk uddannelse baseret på andre EU-regler (f.eks. supplerende uddannelse, som sikrer viden om handicap i forbindelse med befordring af passagerer, ADR-uddannelsesbevis for kørsel med farligt gods og dyretransport), der varer op til syv timer eller en dag som en del af efteruddannelsen. Det er imidlertid vigtigt at udvide denne mulighed, så der bliver mulighed for flere uddannelsesdage for at undgå overlapninger inden for uddannelse og mindske omkostningerne. Flere uddannelseskrav er ikke i overensstemmelse med principperne om bedre og forenklet lovgivning, og de ligger ikke på chauffører, der arbejder i forskellige transportsektorer, hvoraf nogle med jævne mellemrum skal gennemføre efteruddannelse både i henhold til direktivet men også andre lovbestemte uddannelser, som er relevante for deres arbejdsopgaver.

4.6. Forslaget om ændring af direktivet vil stadig give mulighed for e-læring som en metode, hvorved en del af både de grundlæggende kvalifikationskrav og efteruddannelseskravene kan gennemføres uafhængigt af hinanden. Denne ændring er meget positiv, men EØSU mener, at det maksimale omfang af e-læring bør fastlægges mere præcist, således at den vage definition af »delvist« i forslaget ikke fører til stærkt divergerende fortolkninger og praksis i forskellige medlemsstater.

4.7. EØSU mener, det skal være muligt, at den ene efteruddannelsesdag kan opdeles i forskellige dele. Desværre indeholder forslaget til direktiv ikke denne mulighed, og der er en reel risiko for, at dette vil føre til konflikter. I betragtning af, at en del af uddannelsen kan ske i form af e-læring, bør der være en fleksibel løsning for f.eks. at opdele et 7-timers kursus om det samme emne, således at en del af kurset foregår en dag i form af klasseundervisning eller praktiske øvelser, og den anden del fortsætter en anden dag i form af e-læring. Dette er afgørende, ikke mindst fordi undervisningen ofte foregår på forskellige steder.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹¹⁾ Direktiv 2003/59/EF (EUT L 226 af 10.9.2003, s. 4), artikel 7, stk. 1.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fælles meddelelse fra Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik til Europa-Parlamentet og Rådet: En EU-strategi for internationale kulturelle forbindelser

(JOIN(2016) 29 final)

(2017/C 288/17)

Ordfører: **Luca JAHIER**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 23/09/2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Eksterne Forbindelser
Vedtaget i sektionen	02/05/2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	165/0/0
(for/imod/hverken for eller imod):	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Kulturen har en vigtig rolle at spille i det aktuelle globale politiske miljø, hvor respekt for menneskerettighederne, tolerance, samarbejde og gensidig solidaritet endnu en gang er bragt i fare. Derfor bifalder EØSU den fælles meddelelse, som viser en klar forståelse for kulturens betydning, udgør en imponerende samling af de eksisterende programmer på EU-niveau og på nationalt niveau og fremhæver potentielle indsatsområder for international kulturel udveksling.

1.2. EØSU opfordrer nu til at gå et skridt videre fra at tale om at arbejde »henimod en EU-strategi« til at vedtage og derefter gennemføre en klar strategi og handlingsplan. Handlingsplanen bør opfylde fire strukturelle forudsætninger, nemlig at skabe klarhed over forvaltningen på EU-niveau, sigte mod at koordinere og tilbyde supplerende støtte på medlemsstatsniveau, præcisere de finansielle aspekter og fremme netværk af indbyrdes forbundne kulturelle aktører, der repræsenterer et velfungerende kulturelt civilsamfund.

1.3. Med henblik på at give mulighed for fuld anerkendelse af kulturens betydning for bæredygtighed opfordrer EØSU til at anerkende kultur som den fjerde søjle af bæredygtig udvikling på lige fod med de økonomiske, sociale og miljømæssige søjler.

1.4. EØSU bifalder, at kultur anerkendes som et vigtigt grundlag for fred og stabilitet. Kultur er således af afgørende betydning for at sikre opfyldelsen af Den Europæiske Unions vigtigste mål om »at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd« (artikel 3 i TEU). EØSU opfordrer derfor EU til at påtage sig rollen som en global leder med hensyn til at praktisere, beskytte og fremme freden på verdensplan med udgangspunkt i Europas egne erfaringer.

1.4.1. Dette kunne for eksempel fremmes ved at udvikle forsøgsinitiativer såsom det nye »White Dove«-initiativ, der bygger på EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland, hvilket ville tilføre et hårdt tiltrængt kulturelt og fredsopbyggende element til konfliktlösningstrategierne.

1.4.2. Fremme af kulturen som hjørnesten for fred og stabilitet går hånd i hånd med øget opmærksomhed mod kunstnerisk ytringsfrihed som en menneskeret, støtte af globale initiativer, der beskytter kunstneres rettigheder, og videreudvikling af sådanne initiativer på europæisk niveau.

1.4.3. EØSU er opmærksomt på, at kulturen kan misbruges, og at der kan manipuleres med denne for at fremme en autoritær, populistisk eller anden politisk dagsorden. Udveksling på EU-niveau giver indsigt i mange interessenters synspunkter og mulighed for mangesidede tilgange uden det kontrolelement, som er typisk for propaganda. Da kulturen hviler på en meget stor mangfoldighed, vil den uundgåeligt bekæmpe populistiske tendenser og statsstyret kulturel propaganda, bygge broer mellem folk og åbne muligheder for tættere samarbejde og udveksling.

1.5. EØSU understreger civilsamfundets betydning som hovedaktør i et bæredygtigt samfund og i udviklingen af alle initiativer på det kulturelle område. EU bør derfor investere i støtte til udviklingen af et struktureret civilsamfund på det kulturelle område.

1.5.1. EØSU fremhæver betydningen af programmer, der undersøger kulturens forbindelse med økonomiske, sociale og politiske udviklingsstrategier og flytter kulturen fra sidelinjen til centrum af det politiske liv.

1.5.2. EØSU opfordrer til at oprette studie- og udvekslingsprogrammer på det kulturelle område i bred forstand i lighed med det succesrige program Erasmus+.

1.5.3. EØSU hilser oprettelsen af et kulturforum for civilsamfundet, der omfatter alle relevante aktører, velkommen. EØSU vil støtte en sådan struktureret høring og dialog i de kommende år.

1.6. EØSU anerkender betydningen af kultur og kreative industrier som en central faktor for økonomisk vækst, jobskabelse og bæredygtig udvikling. I meddelelsen fremhæves en række aspekter og programmer, som EØSU støtter fuldt ud. Udvalget opfordrer derfor til, at der investeres tilstrækkeligt i dette område.

1.6.1. Kompetenceudvikling inden for kulturen og de kreative industrier kan danne grundlag for at udvikle dette potentiale.

1.6.2. EØSU støtter udviklingen af »Kulturhovedstæder«-ordningen på internationalt plan i samarbejde med Europarådet og UNESCO og styrkelsen af de eksisterende bynetværks udvekslinger af synspunkter om kulturelle spørgsmål.

1.7. Udvalget understreger, at et kulturelt perspektiv bør integreres i alle fremtidige internationale aftaler, f.eks. det nye partnerskab med AVS-landene efter 2020.

1.8. EØSU mener, at den positive dynamik omkring det kommende år, 2018, som vil være europæisk år for kulturarv, bør anvendes til at sikre vedtagelsen og den efterfølgende gennemførelse af en handlingsplan for inddragelse af kultur i internationale forbindelser.

2. Oversigt over Kommissionens og den højtstående repræsentants fælles meddelelse

2.1. I den fælles meddelelse beskrives tilgange til en EU-strategi for internationale kulturelle forbindelser inden for rammerne af EU's rolle som global aktør.

2.2. I meddelelsen foreslås tre søjler til strategien: 1) vejledende principper for EU's indsats, 2) tre primære hovedområder for en sådan indsats og 3) et forslag til en strategisk tilgang til kulturdiplomati.

2.3. De foreslåede vejledende principper fremhæver behovet for at fremme den kulturelle mangfoldighed og respekten for menneskerettighederne som et vigtigt grundlag for demokrati, stabilitet og bæredygtig udvikling, herunder meningsfrihed og kunstnerisk ytringsfrihed samt behovet for at gå længere end blot at understrege de europæiske kulturers mangfoldighed, idet der må lægges vægt på gensidighed og dermed gensidig respekt og interkulturel dialog. I meddelelsen fokuseres der endvidere på behovet for komplementaritet og subsidiaritet i forbindelse med allerede eksisterende tiltag i medlemsstaterne. Der opfordres til en tværgående tilgang, som rækker ud over en opfattelse af kunst i snæver forstand og omfatter politikker og aktiviteter vedrørende interkulturel dialog, turisme, uddannelse, forskning og kreative industrier. I meddelelsen præciseres vigtigheden af at undgå overlapning og at tage de eksisterende samarbejdsrammer og finansielle instrumenter i betragtning, dvs. de specifikke tematiske programmer og det geografiske samarbejde, der allerede er foreslået af EU.

2.4. De tre foreslåede indsatsområder for at fremme det kulturelle samarbejde med partnerlande er: a) støtte til kultur som en drivkraft for bæredygtig social og økonomisk vækst, b) fremme af kultur og interkulturel dialog for fredelige forbindelser mellem samfund og c) styrkelse af samarbejdet om kulturarv.

2.5. Indsatsen for støtte til kultur som en drivkraft for bæredygtig social og økonomisk vækst går ud på at hjælpe andre lande med at udvikle kulturpolitikker, styrke de kulturelle og kreative industrier og støtte de lokale myndigheders rolle i partnerlande.

2.6. Udvikling af kulturpolitik kan støttes ved at uddybe de politiske dialoger og styrke forvaltningssystemerne, bl.a. gennem målrettet erfaringsudveksling.

2.7. De kulturelle og kreative industriers rolle med hensyn til at fremme intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst fremhæves, idet det oplyses, at kultur står for 1,5-3,7 % af BNP i lav- og mellemindkomstlandene (UNESCO's »Culture for Development«-indikatorer). Derfor foreslås det i meddelelsen, at der udveksles ekspertise for yderligere at udvikle denne sektor, styrke kreative centre og klynger, udvikle relevante kompetencer samt udarbejde et solidt regelsæt til at yde støtte til SMV'er og territorielt samarbejde.

2.8. Betydningen af at støtte kulturen i forbindelse med byudvikling og kulturens indvirkning i form af vækst og social samhørighed fremhæves. Opmærksomheden henledes desuden på behovet for at stille offentlige områder til rådighed for alle samt på virkningerne af audiovisuelle programmer og arkitektur.

2.9. Det andet indsatsområde, der foreslås i meddelelsen, er fremme af kultur og interkulturel dialog for fredelige forbindelser mellem samfund. Den handler om at støtte samarbejde, dialog og mobilitet hvad angår kulturaktører og kunstneres værker.

2.10. Den interkulturelle dialogens evne til at fremme fredsopbygning fremhæves, med kultur som et redskab til såvel forebyggelse af konflikter som forsoning i post-konfliktsamfund, og forskellige eksisterende instrumenter anføres.

2.11. Det tredje område, der foreslås i meddelelsen — styrkelse af kulturarvssamarbejdet — er et vigtigt udtryk for kulturel mangfoldighed og et redskab til fremme af turisme og økonomisk vækst. Det foreslås derfor at støtte forskning i kulturarv, bekæmpe ulovlig handel og bidrage til den UNESCO-ledede internationale indsats for at beskytte kulturarvsstederne.

2.12. Under det tredje indsatsområde foreslås der en strategisk EU-tilgang til kulturdiplomati, der tilskynder til samarbejde mellem alle interessenter for at sikre komplementaritet og synergi. Der er tale om myndigheder på alle niveauer, lokale kulturelle organisationer og civilsamfundet, Kommissionen og den højtstående repræsentant, medlemsstaterne og deres kulturinstitutioner. Der foreslås forskellige former for styrket samarbejde.

2.13. I meddelelsen fremhæves endvidere betydningen af interkulturel udveksling af studerende, forskere og tidligere studerende gennem eksisterende og endnu ikke udviklede udvekslingsordninger.

3. Generelle bemærkninger til meddelelsen

3.1. EØSU bifalder den fælles meddelelse fra Kommissionen og den højtstående repræsentant. På nuværende tidspunkt, hvor social opsplitning og populistiske tendenser vinder terræn, spiller kulturen en stadig større rolle med hensyn til at styrke båndene i civilsamfundet, fremme gensidig forståelse, opfordre til mangfoldighed og udveksling samt bekæmpe unuancerede synspunkter.

3.2. Den fælles meddelelse viser en klar forståelse af kulturens betydning, udgør en imponerende samling af de eksisterende foranstaltninger på EU-niveau og på nationalt niveau og fremhæver potentielle indsatsområder inden for kulturel udveksling og kulturdiplomati.

3.3. Udvalget understreger nu imidlertid behovet for at gå et skridt videre med strategien. En handlingsplan skal fastsætte præcise fokuspunkter og strategisk relevante lande, så der kan findes en målrettet tilgang, og så strategiens første fase kan vurderes konsekvent, under hensyntagen til det eksisterende instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (DCI 2014-2020). Strategiens betydning for samarbejdet med EU's nabo- og udvikelseslande bør fremhæves.

3.4. Hvad angår eksterne forbindelser kan kulturen ikke betragtes som neutral og uafhængig af den politiske situation i de pågældende lande. Både tidligere og aktuelle eksempler viser, at kulturen kan misbruges, og at der kan manipuleres med denne for at fremme en autoritær, populistisk eller anden politisk dagsorden. Selv om kulturen bestemt tjener en dagsorden i udvekslingen i EU, er det vigtigt at understrege, at udvekslingen i EU i modsætning til propaganda giver indsigt i mange interessenters synspunkter og gør mangesidede tilgange mulige. EU giver således afkald på det kontrolelement, som er kendetegnende for propaganda. I den forbindelse vil kultur, der hviler på en meget stor mangfoldighed, uundgåeligt bekæmpe populistiske tendenser og statsstyret kulturel propaganda, bygge broer mellem folk, nedbryde mure, som opstår i stigende grad, fjerne de tiltagende fordomme og åbne muligheder for tættere samarbejde og udveksling.

3.5. Kulturuddannelse baseret på kreative processer og værdsættelse af mangfoldighed, herunder interkulturel udveksling, kan i øvrigt øge folks årvågenhed omkring og modstand mod brugen af kultur i en populistisk forstand.

3.6. EØSU understreger desuden, at der i betragtning af de mange forskellige direktorater og involverede interessenter er brug for en klar ledelsesstruktur for at målrette samarbejdet, så der kan fremlægges klare forslag og resultater. En sådan struktur bør imidlertid udvise fleksibilitet for ikke at skabe yderligere administrative byrder. Der bør fastlægges en ledende forvalter af de disponible midler.

3.7. Selv om kultur bør have en selvstændig værdi, understreger EØSU desuden behovet for at integrere kulturen i beslægtede områder, så den kan fremme mål og tiltag, der er nået enighed om, og så dens betydning for det europæiske projekt kan anerkendes. På nuværende tidspunkt mangler kultur imidlertid i de eksisterende handlingsplaner, bl.a. Kommissionens arbejdsprogram for 2017. Kulturen bør i stigende grad være synlig i Kommissionens prioriteter og aktioner, og de første konkrete foranstaltninger bør fremgå af Kommissionens arbejdsprogram for 2018.

3.8. Kultur er nøglen til at styrke EU's rolle som global aktør, herunder på de fokusområder, der nævnes udtrykkeligt, navnlig EU's strategi for Syrien, EU's globale strategi og partnerskabet mellem EU og Afrika.

3.9. I betragtning af kulturens og de kreative industriers betydning foreslår EØSU, at der træffes foranstaltninger for at sikre, at spørgsmål vedrørende kultur og kreative industrier tages i betragtning i alle fremtidige forhandlinger på internationalt plan. Dette bør gælde for det kommende forhandlingsmandat for det nye partnerskab med AVS-landene efter 2020. Dette omfatter handelsforhandlinger, hvor EU bør træffe de nødvendige foranstaltninger til at støtte, beskytte og fremme de europæiske kulturelle aktiviteter ⁽¹⁾.

3.10. EØSU bør inkludere kultur som et tema i de permanente organer, det forvalter, og i sit ordinære arbejde.

3.11. EØSU bifalder erkendelsen af kulturens betydning for udviklingen af vores samfund og dens indvirkning på de vigtigste politiske spørgsmål. EØSU understreger dog, at kunst og kultur ikke blot bør begrænses til deres strategiske og materielle værdi, men at de også bør anerkendes for deres iboende værdi som kendetegn for vores fælles menneskelighed.

3.12. »Kulturelle rettigheder« omtales meget kortfattet, men strategien burde reflektere over dette princip om europæiske værdier som et fundament for kulturel forståelse, udveksling og udvikling. Strategien kunne også tage det vigtige arbejde, som FN's særlige rapportør har udført på området kulturelle rettigheder (OHCHR), i betragtning ⁽²⁾.

⁽¹⁾ I den forbindelse gentager EØSU sin støtte til den kulturelle undtagelse som understreget i Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om *Kreative og kulturelle industrier — et europæisk aktiv i den globale konkurrence* (EUT C 13 af 15.1.2016, s. 83).

⁽²⁾ FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR) repræsenterer verdens engagement i universelle idealer for menneskelig værdighed.

3.13. Det erklæres i meddelelsen, at folk ofte kommunikerer på tværs af grænserne ved hjælp af digitale værktøjer, og at efterspørgslen efter udveksling og interkulturelt samarbejde er steget i takt med den digitale revolution, men der er ikke tilstrækkeligt fokus på de konsekvenser og det potentiale, som denne digitale overgang har for internationale kulturelle forbindelser. Det er således af afgørende betydning at forske i og afbøde virkningerne af den digitale overgang, navnlig indvirkningen på den interkulturelle udveksling mellem mennesker, og at undersøge såvel overgangens potentiale som risikoen for partiskhed og misinformation. I den forbindelse giver kulturel udveksling folk mulighed for at udvikle interesser og letter adgangen til information og ressourcer, som er tilgængelige online.

3.14. Der kan sættes spørgsmålstejn ved henvisningen til digitale værktøjer som drivkraft for en sådan tiltagende udveksling, idet økonomiske forandringer og sociale udfordringer kan betragtes som den dominerende faktor for fremme af globale tendenser.

3.15. I lyset af de aktuelle begivenheder foreslår EØSU, at den interreligiøse dialog betragtes som en del af den interkulturelle dialog i meddelelsen, og bl.a. henvender sig til filosofiske og konfessionsløse organisationer i overensstemmelse med præamblen til traktaten om Den Europæiske Union, på baggrund af den »kulturelle, religiøse og humanistiske arv« og artikel 17 i TEUF. Dette kunne fremmes ved hjælp af forsøgsinitiativer, f.eks. ved at give studerende og forskere på trosbaserede universiteter og skoler muligheder inden for rammerne af Erasmus+-programmet.

3.16. I meddelelsen nævnes kulturens indvirkning på bæredygtig udvikling som et element i inklusiv og afbalanceret økonomisk vækst⁽³⁾. I betragtning af idéerne om at gøre kulturen til en særskilt søjle til støtte for bæredygtighed beklager EØSU, at dette spørgsmål ikke omtales yderligere. I de senere år har et stigende antal organisationer⁽⁴⁾ taget dette synspunkt til sig og understreger, at kultur skal betragtes som en lige så vigtig størrelse som andre dimensioner af udvikling: økonomi, social inklusion og miljø. EØSU støtter aktivt denne tilgang. Dette er igen forbundet med et syn på kultur som et nøgleelement for en inklusiv opbygning af lokalsamfund.

3.17. EØSU fremhæver den centrale betydning af fælles skabelsesprocesser for kunstnerisk udvikling og udveksling, en faktor der ikke omtales i meddelelsen. Fælles skabelse øger ikke blot udveksling og læring i øjenhøjde, men kan også føre til innovativt arbejde, der fremmer både kunstnerisk udvikling og vækst, herunder økonomisk og social udvikling.

3.18. Udvalget understreger, at kulturel udveksling og dialog bør være baseret på objektive data, der giver mulighed for det bedst mulige match mellem kunstneriske og kulturelle forbindelser og et givet land eller en given region. Dette kræver en undersøgelse af kulturel praksis samt de stærke sider og udfordringerne i og med partnerlandene. Europarådets kompendium om kulturpolitik og tendenser i Europa er i den forbindelse et interessant initiativ.

3.19. Desuden kræver de langsigtede strategier, der er behov for, løbende overvågning og revision for at sikre virkningerne af og de gensidige fordele ved kulturel udveksling og samspil.

3.20. Ved udformningen af programmer til fremme af kulturel udveksling bør der tages højde for støtte til oversættelse og tolkning i forbindelse med udveksling.

3.21. EØSU understreger, at der ved udformningen af nye programmer er behov for at underrette såvel EU som partnerlandene og deres borgere om programmet samt redegøre for fremgangsmåden, fremme initiativer og oplyse om finansieringsmulighederne. Forskellige eksisterende kanaler (Euronews, kulturelle prisordninger) kan udvikles for at støtte sådanne aktiviteter.

⁽³⁾ Se resolution 70/214 om kultur og bæredygtig udvikling, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 22. december 2015.

⁽⁴⁾ Se det arbejde, der udføres af Agenda 21 for Culture og Culture Action Europe inden for rammerne af kampagnen »The Future We want Includes Culture« (den fremtid, vi ønsker, indeholder kultur), der fokuserer på kulturens rolle i forbindelse med målene om bæredygtig udvikling.

3.22. Udvalget påpeger endvidere, at subnationale strukturer, regioners og byers rolle bør tages i betragtning, som det blev fremhævet i den udtalelse, der blev vedtaget af Det Europæiske Regionsudvalg den 7.-8. februar 2017.

3.23. Udvalget understreger, at det er af yderste vigtighed at tilskynde til åben udveksling og bilæggelse af tvister mellem medlemsstaterne om besiddelse af genstande, der udgør en del af den nationale kulturarv.

3.24. EØSU bifalder meddelelsen og ser frem til, at forslagene omsættes til konkrete tiltag, men ønsker også at gøre opmærksom på områder, der ikke behandles i tilstrækkelig grad i forslaget: a) kulturen som en hjørnesteen for fred og stabilitet, b) kulturen og civilsamfundet og c) kulturen og de kreative industrier for bæredygtig vækst og udvikling.

3.25. I betragtning af betydningen og synligheden af det kommende europæiske år for kulturarv foreslår EØSU, at disse rammer og denne positive dynamik anvendes til at udvikle og iværksætte handlingsplanen for inddragelse af kultur i de eksterne forbindelser i 2018.

4. Kulturen som hjørnesteen for fred, stabilitet og sikkerhed

4.1. EØSU bifalder, at kultur anerkendes som en vigtig hjørnesteen for fred og stabilitet. Kulturen har derfor afgørende betydning for opfyldelsen af Den Europæiske Unions vigtigste mål om »at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd« (artikel 3 i TEU).

4.2. EU må påtage sig sin retmæssige rolle som global leder med hensyn til at praktisere, beskytte og fremme freden på verdensplan. Dens Nobel-prisvindende model, der i kølvandet på verdenskrigene har skabt den længste periode med fred og velstand i Europa, er et bevis på, at Unionen kan være førende i verden på dette område. EU's resultater med hensyn til menneskerettigheder og demokrati, lighed, tolerance, forståelse og gensidig respekt er enestående på den internationale scene. EU's motto »Forenet i mangfoldighed« har større gennemslagskraft på grund af de aktuelle globale udfordringer i verden, som den ser ud i dag, end på noget andet tidspunkt i Unionens 60-årige historie.

4.3. EØSU understreger betydningen af udveksling inden for konfliktforebyggelse, konfliktløsning og forsoning efter en konflikt. Den plads, der skabes med kultur og kunst, kan anvendes til åben udveksling og udvikling af gensidig tillid. Der nævnes kultur i situationer før og efter konflikter, men dette aspekt bør have større omtale, navnlig fordi kulturaktører fra tredjelande også har stor ekspertise på dette område, hvilket giver mulighed for gensidigt fordelagtige overvejelser. Respekt for menneskerettigheder bør indarbejdes i fredsforhandlinger, så der også gives mulighed for at respektere kulturelle mindretal i postkonfliktområder⁽⁵⁾.

4.4. EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland kan med fordel tjene som grundlag for en strategi for fredsopbygning på globalt plan. For eksempel kunne et nyt »White Dove«-initiativ inspireres af den rolle, som EU har spillet i fredsprocessen i Nordirland via sit enestående fredsprogram Peace⁽⁶⁾. Med global rækkevidde kunne initiativet være altomfattende og sikre input på græsrodsniveau fra civilsamfundet og det politiske samfund. Det kunne forbindes med Kommissionens nye solidaritetskorpsets og kopiere Erasmus+-modellen, men uden at være forbeholdt de unge. Det kunne interagere med alle EU-tiltag på området forsvar, sikkerhed og diplomati og tilføre strategierne for konfliktløsning et hårdt tiltrængt kulturelt og fredsskabende aspekt. Initiativet ville således fremme tværkulturel dialog, gensidig respekt, tolerance og forståelse gennem kultur, uddannelse og medier.

4.5. EØSU henleder opmærksomheden på det organiserede civilsamfunds, de politiske fonde og de lokale myndigheders rolle i forbindelse med fredsopbygning og forsoning. Deres ekspertise bør udnyttes, og deres perspektiver integreres og fremmes.

4.6. Udvalget understreger, at kulturelle initiativer og kulturel udveksling med henblik på at fremme fred og stabilitet bør udarbejdes i samarbejde med lokale aktører, og at der må gøres en indsats for at nå ud til lokale borgere ud over de kredse, der normalt er målgruppen for kulturelle og kunstneriske programmer.

⁽⁵⁾ Se også »Information presented by the Northern Ireland Human Rights Commission to the United Nations on The Derry/Londonderry Report on Upholding the Human Right to Culture in Post-Conflict Societies« (UNGA A/HRC/25/NI/5, 27. februar 2014).

⁽⁶⁾ EØSU's udtalelse om EU's fredsopbyggende rolle i de eksterne forbindelser: god praksis og perspektiver (EUT C 68 af 6.3.2012, s. 21).

4.7. På et mellemstatsligt plan er Europarådets initiativer prisværdige. Samarbejdet med Europarådet kunne styrkes for at udnytte dets ekspertise vedrørende de af organisationens medlemslande, der er nabolande til EU. EØSU henleder opmærksomheden på f.eks. indikatorrammen for kultur og demokrati samt initiativet »Youth Peace Camp«, der giver unge og ungdomsorganisationer fra konfliktramte regioner mulighed for at indgå i en dialog og deltage i konfliktløsningsaktiviteter på baggrund af undervisning i menneskerettigheder og interkulturel læring. Dette program kunne fungere som model for en kulturel dialog mellem unge.

4.8. EØSU henleder desuden opmærksomheden på kulturens indvirkning på sikkerhedsspørgsmål i byområder som anført i udvalgets nylige studie »Culture, Cities and Identity in Europe« (kultur, byer og identitet i Europa) og foreslår, at udveksling af positive erfaringer på dette område fremmes⁽⁷⁾.

4.9. Der bør skabes bedre forståelse af kulturens indvirkning — og tabet heraf — på radikaliseringen af unge. De kulturelle aktiviteter og kulturarvens betydning for den sociale stabilitet og samhørighed bør understreges og misbrug af kultur og kulturarv som middel til at fremme en radikal eller nationalistisk dagsorden forhindres.

4.10. Samtidig med at kulturen fremmes som en hjørnesteen for fred og stabilitet må opmærksomheden henledes på kunstnerisk ytringsfrihed som en menneskeret. Der findes globale initiativer til støtte for forfulgte kunstnere på civilsamfundsorganisationsniveau (f.eks. Freemuse og Observatoire de la Liberté de la Création artistique). Deres udvikling og netværkssamarbejde med europæiske civilsamfundsorganisationer bør fremmes.

5. Kulturen og civilsamfundet

5.1. EØSU understreger, at der er behov for at udvikle et aktivt civilsamfund til at fremme deltagelsesbaseret og inklusiv vækst samt kulturel udvikling. Civilsamfundets aktiviteter bør styrkes gennem kulturel dialog og udveksling samt kapacitetsopbygningsaktiviteter⁽⁸⁾. Udvikling af den administrative kapacitet i civilsamfundsorganisationer er et vigtigt element til at sikre fælles skabelse og udveksling i øjenhøjde.

5.2. EØSU tilslutter sig derfor målet om at øge støtten til civilsamfundsorganisationer, der er aktive på det kulturelle område i partnerlandene. Behovet for at integrere de kulturelle aktører fremhæves med rette, og EØSU ønsker at understrege betydningen af denne indsats, ikke kun for den interkulturelle dialog, men også for den kulturelle mangfoldighed og de kulturelle rettigheder.

5.3. EØSU ønsker at understrege behovet for at inddrage ikkestatslige organisationer og fonde, både i Europa og i partnerlandene, som vigtige aktører og ressourcer med henblik på en vellykket udveksling og dialog. Som sådan bør man udnytte de nationale operatørers programmer, fremme deres styrker og tage ved lære af dem, f.eks. Robert Bosch Foundations aktiviteter i internationale forbindelser og Interarts-projekterne, f.eks. det EU-finansierede projekt »Communities of practice for the public value of culture in the Southern Mediterranean — SouthMed CV« (finansieret af GD NEAR's Euromedprogram), der har til formål at flytte kulturen fra sidelinjen til centrum af den offentlige sfære, og udforske de potentielle forbindelser med økonomiske, sociale og politiske udviklingsstrategier.

5.4. Udvalget henleder opmærksomheden på, at (inter)kulturel udveksling ikke må være begrænset til kunstnere og kulturelle aktører, men bør omfatte en stærk dimension af oplysning og deltagelse for alle borgere. Der er en tendens til, at kulturel og kunstnerisk udveksling henvender sig til et begrænset antal personer, der ofte har samme sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige baggrund trods bestræbelser på at undgå dette. Derfor bør udveksling i forbindelse med deltagelsesorienterede kulturelle initiativer og udvikling af kunstundervisning udtrykkeligt være en del af kulturprogrammer. Først derefter kan kunstens og kulturens potentiale til at fremme stabilitet, fred og bæredygtig udvikling udnyttes.

⁽⁷⁾ EØSU's undersøgelse om »Culture, cities and identity in Europe«, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-study>.

Konklusioner fra konferencen A hope for Europe: Culture, cities and new narratives arrangeret af EØSU's Gruppe Andre Interesser i Bruxelles den 20.-21. juni 2016: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>.

⁽⁸⁾ EØSU's udtalelse om det europæiske år for interkulturel dialog (EUT C 185 af 8.8.2006, s. 42).

5.5. EØSU værdsætter i høj grad programmet Erasmus- og dets betydning for udveksling og gensidig forståelse og læring. Der findes ingen andre lignende initiativer for kulturelle aktører og borgere, som deltager aktivt i kultur og kunst, på EU-plan. Det kunne overvejes at udvikle et specifikt udvekslings- og mobilitetsprogram for kunst og kultur i bredere forstand.

5.6. Der findes mange udvekslings- og studiebesøgsprogrammer for kunstnere og kulturelle aktører, der finansieres på bilateral basis via nationale kulturinstitutioner. Det bør undersøges, om der er mulighed for øget synergi mellem disse programmer, herunder ikkestatslige initiativer som f.eks. Roberto Cimetta-fonden.

5.7. Internationalt samarbejde og mobilitet bør anerkendes som et aktiv for udviklingen af kulturel identitet i en tid, hvor demografiske, sociale og økonomiske forandringer også mindsker afstandene mellem og i landene. Disse omvæltninger har indflydelse på de kulturelle processer og skaber desuden mere potentiale for grænseoverskridende kulturelt netværksarbejde. En sådan mobilitet kan, hvis den støttes behørigt, ud over sin positive indvirkning på den økonomiske udveksling, bidrage til udviklingen af kulturel identitet og fremme fredsopbygning og social samhørighed. Mobiliteten bør afbalanceres nøje med støtte, der sikrer udviklingen af solide strukturer, der garanterer en fremtid for kulturelle og kreative initiativer.

5.8. EØSU fremhæver, at kulturelle netværk kan fremme udveksling mellem kulturarbejdere, skabe struktur i det kulturelle landskab og udvikle et aktivt kulturelt civilsamfund. Udvalget foreslår derfor, at udveksling mellem europæiske kulturelle netværk fremmes. Det kunne være via en budgetpost under programmet Et Kreativt Europa. Forbindelser med eksisterende netværk på internationalt plan og udvikling af netværk i forskellige regioner kunne fremmes.

5.9. EØSU understreger ligeledes fordelene ved de øvrige dele af det nuværende program »Et Kreativt Europa« og opfordrer til, at alle finansieringsmuligheder undersøges i lyset af deres potentiale for kulturel udveksling på internationalt plan.

5.10. EØSU glæder sig over opfordringen til at oprette et civilsamfundsforum, der skal omfatte alle relevante interessenter og spille en central rolle i udviklingen af ovennævnte handlingsplan for internationale kulturelle forbindelser. Dette kunne være i form af et årligt forum baseret på horisontal udveksling af synspunkter og debatter med satellitmøder i forskellige geografiske regioner i og uden for EU.

5.11. EØSU vil støtte en sådan struktureret høring og dialog med de relevante interessenter på området eksterne forbindelser i de kommende år. Udvalget vil se nærmere på, hvordan dets rolle og dets arbejdsmetoder kan udgøre et specifikt og struktureret bidrag med henblik på at forbedre udviklingen af ovennævnte handlingsplan.

6. Kulturen og de kreative industrier for bæredygtig vækst og udvikling

6.1. Kulturen bør anerkendes fuldt ud som den fjerde søjle af bæredygtig udvikling. Det giver mulighed for, at visioner af kulturen — enten som et redskab til økonomisk vækst eller som en iboende værdi, der ikke bør underkastes økonomiske prioriteter — kan afstemmes.

6.2. EØSU understreger betydningen af bæredygtighed og alternative foranstaltninger til fremme af vækst, såsom større trivsel i samfundet.

6.3. I meddelelsen fremhæves en række vigtige aspekter vedrørende kulturens og de kreative industriers, hovedsageligt SMV'er⁽⁹⁾ bidrag til bæredygtig udvikling, økonomisk vækst og jobskabelse, som EØSU klart støtter. Som det understreges i meddelelsen, er den globale handel med kreative produkter mere end fordoblet mellem 2004 og 2013⁽¹⁰⁾, og de kulturelle og kreative industrier tegner sig for ca. 3 % af verdens BNP og for mere end 30 mio. arbejdspladser⁽¹¹⁾.

6.4. Behovet for at investere i udviklingen af færdigheder, der er relevante for at udnytte vækstpotentialet i den kreative sektor, bør understreges. Lokale markeder bør støttes. Mobilitetsordninger med henblik på øget kompetenceudvikling må ikke føre til »hjerneflugt«, som er til skade for partnerlandene.

⁽⁹⁾ Eurostat 2013: Key size-class indicators for enterprises in selected cultural sectors, EU-28.

⁽¹⁰⁾ »The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Cultural Consumption — International flows of cultural goods and services 2004-2013«, UNESCO's statistiske kontor, 2016.

⁽¹¹⁾ »Cultural Times«, rapport fra CISAC og UNESCO, 2015.

6.5. Erfaringerne med Europæiske Kulturhovedstæder har vist, hvor vigtig kulturel udvikling er for den økonomiske og sociale udvikling i byområder. Udveksling og kapacitetsopbygning vedrørende de udfordringer og strategier, der har ført til en sådan vækst, kunne gennemføres med andre lande.

6.6. Andre tværnationale organisationer og regioner har taget konceptet kulturhovedstæder til sig som en model for bedste praksis (f.eks. ISESCO's, Den Islamiske Organisation for Uddannelse, Videnskab og Kultur, udnævnelse af islamiske kulturhovedstæder). For at udnytte gensidige fordele og læring optimalt bør mulighederne for samarbejde og synergi undersøges. En international ordning med kulturhovedstæder eller venskabsbyer inden for rammerne af dette program kunne overvejes.

6.7. Et andet eksempel på forbindelser mellem steder og byer er Europarådets kulturruter. Dette program kunne undersøges og udvikles på internationalt plan med henblik på at øge dets potentiale til at fremme kulturel turisme og skabe forståelse af fælles internationale kulturelle rødder.

6.8. EØSU understreger behovet for at opfordre til og lette samarbejde og netværkssamarbejde mellem byer i og uden for Europa. Mange europæiske byer har erfaring med at udforme kulturpolitik og med dennes forbindelse til andre områder af bæredygtig udvikling (f.eks. økonomisk vækst, jobskabelse, social inklusion, kreativ uddannelse, kulturel turisme osv.). Dette er en fordel for et langsigtet samarbejde mellem Europa og det globale Syd, og EU kunne også spille en rolle med hensyn til at lette samarbejde og netværkssamarbejde mellem byer i og uden for Europa. I denne forbindelse er relevante initiativer allerede på plads og kan levere passende bidrag til et langsigtet samarbejde, bl.a. programmerne Pilot Cities og Leading Cities.

6.9. Bynetværk, der gennemfører kulturelle tiltag, såsom Eurocities, Mercociudades, Africities, UNESCO's Creative Cities network, les Arts et la Ville, Australiens Cultural Development Network og Canadas Creative City Network bør også betragtes som et værdifuldt aktiv i denne henseende.

6.10. EØSU beklager, at der ikke fokuseres på kønsaspektet i de foreslåede skridt hen imod en fælles strategi. Ligestilling mellem kønnene udgør rygraden i vores europæiske værdier, men undersøgelser har vist, at der er kønsrelaterede skævheder med hensyn til, hvilke kunstnere der får opmærksomhed og nøgleroller. UNESCO har ligeledes beskrevet skævhederne i udbyttet fra foranstaltningerne for kulturel turisme og kulturel udvikling. EØSU opfordrer derfor til at tage denne dimension i betragtning.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af de forvaltnings-, bevarelses- og kontrolforanstaltninger, der skal anvendes i konventionsområdet for Den Regionale Fiskeriforvaltningsorganisation for det Sydlige Stillehav (SPRFMO)

(COM(2017) 128 *final* — 2017/0056 (COD))

(2017/C 288/18)

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 03/04/2017 Rådet, 10/04/2017
Retsgrundlag	Artikel 43, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	181/0/1
(for/imod/hverken for eller imod)	

Da EØSU går ind for forslaget indhold, som ikke giver anledning til bemærkninger, besluttede det på sin 526. plenarforsamling den 31. maj-1. juni 2017, mødet den 31. maj, med 181 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod at afgive en udtalelse til støtte for det fremsatte forslag.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse i henhold til forordning (EU) nr. 1306/2013 af tilpasningssatsen for direkte betalinger for kalenderåret 2017

(COM(2017) 150 final — 2017/0068 (COD))

(2017/C 288/19)

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 06/04/2017
Retsgrundlag	Artikel 43, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget på plenarforsamlingen	31/05/2017
Plenarforsamling nr.	526
Resultat af afstemningen	177/0/0
(for/imod/hverken for eller imod)	

Da EØSU allerede har behandlet dette forslag i sin udtalelse CES 2942/2013 vedtaget den 25. maj 2013 (*), besluttede det på sin 526. plenarforsamling den 31. maj og 1. juni 2017 (mødet den 31. maj 2017) med 177 stemmer for, ingen imod og ingen hverken for eller imod ikke at afgive en ny udtalelse om emnet, men at henvise til den holdning, det gav udtryk for i ovennævnte dokument.

Bruxelles, den 31. maj 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(*) EØSU's udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af en tilpasningssats for direkte betalinger som fastsat i forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår kalenderåret 2013, COM(2013) 159 final — 2013/0087 (COD) (EUT C 271 af 19.9.2013, s. 143).

ISSN 1977-0871 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2393 (papirudgave)



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA