

Europeiska unionens officiella tidning

C 68



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtiofemte årgången

6 mars 2012

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

YTTRANDEN

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

477:e plenarsessionen den 18 och 19 januari 2012

2012/C 68/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Eftergymnasial yrkesutbildning som ett attraktivt alternativ till högre utbildning" (initiativytttrande)	1
2012/C 68/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Sysselsättning för unga, teknisk kompetens och rörlighet" (yttrande på eget initiativ)	11
2012/C 68/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Det civila samhällets deltagande i genomförandet av en framtida europeisk energigemenskap" (yttrande på eget initiativ)	15
2012/C 68/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s fredsbyggande roll i de externa förbindelserna: bästa praxis och framtidsutsikter"	21

SV

Pris:
4 EUR

(forts. på nästa sida)

III Förberedande akter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

477:e plenarsessionen den 18 och 19 januari 2012

2012/C 68/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En inre marknad för immateriella rättigheter – Att genom att främja kreativitet och innovation skapa ekonomisk tillväxt, högkvalitativa arbetstillfällen och förstklassiga produkter och tjänster i Europa" KOM(2011) 287 slutlig	28
2012/C 68/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – En strategisk vision för europeiska standarder: bättre och snabbare hållbar tillväxt i den europeiska ekonomin före 2020" KOM(2011) 311 slutlig	35
2012/C 68/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag" KOM(2011) 452 slutlig – 2011/0202 (COD)	39
2012/C 68/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om administrativt samarbete i fråga om punktskatter" KOM(2011) 730 slutlig – 2011/0330 (CNS)	45
2012/C 68/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en flerårig plan för laxbeståndet i Östersjön och det fiske som utnyttjar det beståndet" KOM(2011) 470 slutlig – 2011/0206 COD	47
2012/C 68/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Sjätte miljöhandlingsprogrammet – Slutbedömning" KOM(2011) 531 slutlig	52
2012/C 68/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Genetiskt modifierade organismer i EU" (tilläggsyttrande)	56
2012/C 68/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet" KOM(2011) 540 slutlig – 2011/0238 (COD)	65



I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

477:E PLENARSESSIONEN DEN 18 OCH 19 JANUARI 2012

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Eftergymnasial yrkesutbildning som ett attraktivt alternativ till högre utbildning" (initiativytrande)

(2012/C 68/01)

Föredragande: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Den 20 januari 2011 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

"Eftergymnasial yrkesutbildning som ett attraktivt alternativ till högre utbildning".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 19 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 208 röster för, 7 röster emot och 10 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

Rekommendationer till Europeiska kommissionen

1.1 EESK uppmanar kommissionen att uppmana medlemsstaterna att uppnå de långsiktiga och kortsiktiga mål som fastslås i Bryggekommunikén och att **förbättra yrkesutbildningens kvalitet och effektivitet så att den blir attraktivare och mer relevant**. Arbetsmarknadens parter på alla nivåer måste även fortsättningsvis spela en aktiv roll i Köpenhamnsprocessen och bidra till uppnåendet av de kortfristiga målen.

1.2 EESK uppmanar kommissionen att föra samman Bologna-processen och Köpenhamnsprocessen till en enda samordnad strategi. Denna samverkan kommer att bidra till att ge människor de färdigheter de behöver för att kunna nå sin fulla potential ur utvecklings- och anställbarhetssynpunkt.

1.3 EESK anser att kommissionen måste fungera som plattform för statistisk dokumentation och övervakning av läget i de

olika medlemsstaterna. Kommissionen bör skapa en plattform för att göra det möjligt att utbyta exempel på god praxis.

1.4 EESK välkomnar kommissionens strävan att införa nya instrument och initiativ men anser att man först och främst måste utvärdera det som redan har genomförts, så att man undviker en överlappning av olika instrument och ser till att redan befintliga program och åtgärder genomförs korrekt och fullständigt.

Rekommendationer till medlemsstaterna

1.5 Det är missvisande att låta det antal ungdomar som börjar studera på högskolenivå utgöra den enda indikatorn vid utformningen av utbildningspolitiken, eftersom det enbart i viss utsträckning har relevans i förhållande till arbetsmarknadens kompetensbehov. Det måste råda balans mellan utbildnings- och yrkesutbildningssystemen.

1.6 Bryggekommunikén och Köpenhamnsprocessen måste genomföras på ett effektivt sätt, och medlemsstaterna måste bidra till uppnåendet av EU:s övergripande mål i fråga om att öka andelen personer med utbildning på högskolenivå eller motsvarande till 40 %, **vilket även gäller yrkesutbildning**.

1.7 Man måste ta fram finansiella och icke-finansiella incitament för företag – särskilt små och medelstora företag, mikro-företag och hantverksföretag – så att både grundläggande yrkesutbildning och fortbildande yrkesutbildning blir attraktivare, företagen engageras och utbildningsinstitutionerna samarbetar med näringslivet.

1.8 Omfattande främjande åtgärder bör vidtas för att systematiskt öka erkännandet i samhället av eftergymnasial yrkesinriktad utbildning.

1.9 Man måste ställa studievägledningstjänster till förfogande som är mer effektiva och bättre anpassade till arbetsmarknadens och ungdomarnas behov, bl.a. individualiserad rådgivning till funktionshindrade. Det är mycket viktigt att attityderna hos ungdomar, deras familjer och rådgivare ändras så att de inte längre ser en universitetsutbildning som den enda nyckeln till arbete.

Rekommendationer till näringslivets organisationer

1.10 Näringslivsorganisationerna bör i samarbete med andra arbetsmarkandsparter delta aktivt i rådgivnings- och studievägledningssystemen, eftersom de är lämpade att ge information om olika yrkesutbildningsalternativ och möjligheterna på arbetsmarknaden. De bör hjälpa utbildningsanordnarna att utveckla ett arbetsintegrerat lärande och nya metoder.

1.11 Branscher och företag måste erbjuda fler praktikplatser och lärlingsmöjligheter samt uppmuntra sina anställda att dela med sig av sina kunskaper och sin erfarenhet till praktikanter och lärlingar, eller att tillfälligt arbeta som lärare på yrkesutbildningar.

Rekommendationer till utbildningsinstitutionerna

1.12 Utbildningsinstitutionerna måste få ett större förtroende när det gäller att knyta kontakter med näringslivet, och de måste inse behovet av ett konstruktivt samarbete och värdet av den erfarenhet som finns utanför institutionerna.

1.13 De bör ha ett närmare samarbete med olika näringslivssektorer och ta fram ett bredare utbud av metoder för ett arbetsintegrerat lärande. Det krävs en flexiblere inställning till yrkesutbildning.

1.14 Kvaliteten på lärare och handledare måste garanteras. De bör vara väl förtrodda med arbetsplatsens växlande behov. Lärare och utbildare bör uppmuntras att praktisera vid företag.

Rekommendationer till arbetsmarknadens parter

1.15 EESK uppmanar organisationerna för arbetsmarknadens parter att ta sitt ansvar, att agera proaktivt i processen och att ta alla tänkbara metoder och verktyg till hjälp för att göra eftergymnasial yrkesutbildning mer attraktiv (genom t.ex. sektors-specifika arbetsmarknads- och kompetensråd).

1.16 Arbetsmarknadens parter på alla nivåer bör på ett passande sätt genomföra de åtaganden som deras gemensamma arbetsprogram ligger till grund för, samt bidra till att samtliga EU-instrument på yrkesutbildningsområdet genomförs och tillämpas på nationell nivå.

Rekommendationer till enskilda individer och det civila samhällets organisationer

1.17 Människor bör bli medvetna om att högskoleutbildning inte nödvändigtvis är någon garanti för sysselsättning och att man bör överväga andra effektiva alternativ. De måste inse sitt eget ansvar i fråga om att göra väl genomtänkta utbildningsval. I slutändan bör de känna sig så pass säkra på sig själva att de är redo att välja en eftergymnasial yrkesutbildning.

1.18 Studenternas preferenser och deras familjers förväntningar måste sättas i relation till arbetsgivarnas behov. I framtiden kan man använda sig av den kompetenskartan för EU som nyligen tagits fram och de prognoser när det gäller kompetensutbud och arbetsmarknadens behov som denna kompetenskartan tillhandhåller.

2. EU:s politiska ramar

2.1 Vid rådets toppmöte i juni 2010 antogs en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, den s.k. Europa 2020-strategin, som bygger på sju flaggskeppsinitiativ och strategidokument med syftet att stärka EU:s inre marknad (inre marknadsakten).

2.2 Flaggskeppsinitiativet "Agenda för ny kompetens och arbetstillfällen", som har till syfte att ge människor rätt kompetens för att bli anställbara och att matcha kompetensutbudet med arbetsmarknadens behov, skapar starka synergieffekter med andra initiativ (industripolitiken, den digitala agendan, innovationsunionen, "Unga på väg", den europeiska plattformen mot fattigdom, etc.).

2.3 Målen i Europa 2020-strategin kommer att stödjas av den föreslagna **fleråriga budgetramen** ⁽¹⁾. Budgeten för Europa 2020 innebär att man investerar i höjd utbildningsnivå i Europa genom att öka anslagen till teoretisk och praktisk utbildning, forskning och innovation.

⁽¹⁾ En budget för Europa 2020 (KOM(2011) 500 slutlig, del I och II, 29.6.2011).

3. Yrkesutbildning – aktuella framsteg och utmaningar

3.1 I dagsläget präglas utvecklingen på arbetsmarknaderna i EU av den finansiella och ekonomiska krisen, globaliseringen, det demografiska trycket, den tekniska utvecklingen och många andra faktorer.

3.2 I Europa 2020-strategins fem övergripande mål ingår bland annat följande:

— Ett mål om att sysselsättningsgraden ska uppgå till 75 % i åldersgruppen 20–64 år.

— Ett utbildningsmässigt mål om att andelen elever som slutar skolan i förtid ska minska från nuvarande 15 % till 10 %.

— Ett önskemål om att öka andelen personer i åldersgruppen 30–34 år som har slutfört en högskoleutbildning (eller motsvarande utbildning) från 31 % till minst 40 % fram till 2020.

3.3 Köpenhamnsförklaringen av den 29–30 november 2002 utgjorde startskottet för den europeiska strategin för utökad samarbete på yrkesutbildningsområdet, vanligen kallad **Köpenhamnsprocessen**.

3.4 En strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete ("Utbildning 2020") antogs av rådet den 12 maj 2009.

3.5 I kommissionens meddelande "Nya insatser för bättre EU-samarbete inom yrkesutbildning för att stödja Europa 2020-strategin" ⁽²⁾ beskrivs de centrala element som kommer att tas upp i samband med Köpenhamnsprocessens nystart, och yrkesutbildningens centrala roll för ett livslångt lärande och för rörligheten betonas.

3.6 EU:s utbildningsministrar och de europeiska arbetsmarknadsparterna tog klart och tydligt ställning i denna fråga genom Bryggekommunikén som antogs i december 2010. I denna kommuniké granskas och fastställs följande prioriteringar för EU-samarbetet på yrkesutbildningsområdet fram till 2020:

— Utökad eftergymnasial yrkesutbildning och yrkesutbildning på högre nivå enligt den europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF).

— Flexibilitet och bättre möjligheter till övergång mellan yrkesutbildning och högre utbildning.

— Policydokument om den roll som hög yrkeskompetens har för smart och hållbar tillväxt.

3.7 Med utgångspunkt i de åtaganden som gjordes i Brygge håller kommissionen på att utarbeta en agenda för en högkvalitativ yrkesutbildning med inriktning på såväl grundläggande som fortbildande yrkesutbildning. Processen avslutas med rådets slutsatser (i slutet av 2012).

4. Faktabas för processen för ökat samarbete på yrkesutbildningsområdet

4.1 Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop) uppger i sin prognos för kompetensbehovet i framtiden att efterfrågan på medelhöga och höga kvalifikationer kommer att öka fram till 2020 samt att efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft kommer att minska. Den del av EU:s befolkning som är i arbetsför ålder omfattar emellertid fortfarande 78 miljoner lågutbildade personer.

4.2 Cedefops fjärde rapport om forskning om yrkesutbildning i Europa med titeln "Modernising vocational education and training" (en moderniserad yrkesutbildning) ger ett faktaunderlag för processen för att öka samarbetet på yrkesutbildningsområdet. I rapporten fastställs dessutom de prioriteringar i samband med en reform av yrkesutbildningen som ska bidra till EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning.

4.3 Det är mycket angeläget att modernisera yrkesutbildningsområdet med tanke på den ökade globala konkurrensen, den åldrande befolkningen, trycket på arbetsmarknaden och målet om ökad social sammanhållning i EU.

4.4 Cedefop tar också upp frågan om hur yrkesutbildningens image och attraktionskraft ska kunna förbättras. Den analys som gjorts av olika indikatorer för yrkesutbildningens attraktionskraft i EU ger generellt sett en negativ bild. På basis av viss forskning har man kunnat identifiera följande huvudgrupper av faktorer som påverkar vår uppfattning om hur attraktiva olika utbildningsvägar är:

a) Utbildningens innehåll och kontext: möjlighet att välja mellan olika utbildningsvägar samt institutionernas, nivågruppingarnas och programmets anseende.

b) De studerandes framtidsutsikter när det gäller utbildning och arbete: tillgång till fortsatta studier (särskilt på högskolenivå) och utsikter att få anställning.

c) Ekonomiska faktorer: kursavgifter respektive möjligheter till finansiellt stöd eller skatteincitament.

⁽²⁾ Meddelande från kommissionen, KOM(2010) 296 slutlig.

4.5 I sin publikation "A bridge to the future" (en bro till framtiden) inriktar sig Cedefop på de framsteg som gjorts när det gäller att formulera och genomföra gemensamma europeiska principer (vägledning och rådgivning, identifiering och validering av icke-formellt och informellt lärande) och instrument⁽³⁾ (EQF, Ecvet, Eqavet och Europass). Syftet med dessa principer och instrument är att bidra till ökad rörlighet för anställda, studerande och utbildare mellan olika utbildningssystem och mellan olika länder. Genom att utveckla och genomföra dessa uppmuntrar man utvecklingen av resultaten av lärandet inom all slags teoretisk och praktisk utbildning på alla nivåer, vilket stöder det livslånga lärandet.

4.6 Den nya forskningsrapporten från Cedefop⁽⁴⁾, i vilken man granskar yrkesutbildning på högre kvalifikationsnivå i sex sektorer i 13 länder, visar att synen på och uppfattningen om yrkesutbildning och den europeiska referensramen för kvalifikationer på nivå 6–8 påverkas av den nationella situationen.

4.7 Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (ETF) framhåller det stora behovet av information om de olika yrkessektorerna och att åtgärderna för att koppla utbildningssektorn till de olika yrkessektorerna måste bygga på fakta. För att göra den eftergymnasiala yrkesutbildningen attraktivare rekommenderar ETF att

- examina ska erkännas i nära samarbete med näringslivet,
- eftergymnasial yrkesutbildning (eller högre yrkesutbildning) ska integreras i systemet för högskoleutbildning,
- utbildningsalternativ och språngbrädor för livslångt lärande ska skapas,
- internationella partnerskap för högre yrkesutbildning ska bildas,
- undervisning bör vara sammansatt av 20 % föreläsningar, 40 % handledning och 40 % praktiska övningstillfällen,
- den undervisande personalen bör bestå av både akademisk personal och sakkunniga från näringslivet.

⁽³⁾ EQF (den europeiska referensramen för kvalifikationer), Ecvet (det europeiska systemet för meritöverföring inom yrkesutbildningen), Eqavet (den europeiska referensramen för kvalitetssäkring av yrkesutbildning) och Europass (en standardiserad "dokumentportfölj" i syfte att främja rörligheten mellan anställningar och den geografiska rörligheten).

⁽⁴⁾ Forskningsrapport 15 från Europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning: "Vocational education and training at higher qualification levels".

4.8 I en studie som genomförts på uppdrag av kommissionen där man identifierar och analyserar mikro- och hantverksföretagens framtida kompetensbehov⁽⁵⁾ rekommenderas att utbildningsprogram i högre grad än vad som nu är fallet ska ta hänsyn till framtida utvecklingstendenser när det gäller kompetensbehovet. Det behövs mer arbetsbaserade utbildningsprogram och metoder för att erkänna informellt tillägnade praktiska kunskaper, även på europeisk nivå.

4.9 Vid OECD:s informella ministermöte om yrkesutbildning i Köpenhamn i januari 2007 erkändes yrkesutbildningens dramatiskt ökade betydelse. Vid mötet togs initiativ till det analysarbete som år 2010 utmynnade i slutrapporten "Learning for jobs" (att lära för arbetslivet)⁽⁶⁾. En uppföljande studie med inriktning på eftergymnasial yrkesutbildning ("Skills beyond School" – kompetens för livet efter skolan) inleddes i slutet av 2010.

5. Yrkesutbildning ur arbetsmarknadens synvinkel

5.1 De demografiska förändringarna i kombination med det väntade ökade behovet av kvalificerad arbetskraft innebär att Europa trots den ekonomiska krisen står inför en krympande arbetskraft och t.o.m. brist på arbetskraft inom vissa sektorer.

5.2 Den strukturella bristen på kvalificerad arbetskraft i EU är ett faktum. Som en direkt följd av denna brist går europeiska företag miste om tillväxtpotentialer och ökad produktivitet. Bristen på kvalificerad arbetskraft kommer att vara ett av de främsta hindren för ekonomisk tillväxt de närmaste åren.

5.3 Satsningar på grönare sysselsättning och utvecklingen av "silverekonomi", inbegripet sociala tjänster och hälsovårdstjänster, gör det möjligt att skapa nya och värdiga arbeten för alla grupper i arbetsför ålder och att stärka hela den europeiska ekonomins konkurrenskraft och tillväxtpotential. Denna utveckling innebär också att behovet av nya yrkesfunktioner och personer med uppdaterad och förbättrad kompetens kommer att öka.

5.4 Yrkesutbildning kan bidra till att man når det ovan nämnda övergripande målet i Europa 2020-strategin genom att 1) göra det möjligt att gå vidare från yrkesutbildning till specialiserad utbildning och högre utbildning, 2) utveckla yrkesutbildningen på högre EQF-nivåer med hjälp av välfungerande system för yrkesutbildning på gymnasienivå, 3) bidra till att det skapas adekvata strukturer för validering och tillgodoräknande av kompetens som tillägnats genom icke-formellt lärande på alla nivåer och 4) främja utvecklingen av varvad utbildning som med hjälp av vuxnas engagemang stärker ungdomars möjligheter att nå framgång.

⁽⁵⁾ "Identification of future skills needs in micro and craft (-type) enterprises up to 2020. Final Report", FBH (Forschungsinstitut für Berufsbildung in Handwerk an der Universität zu Köln, januari 2011).

⁽⁶⁾ OECD:s rapport om projektet "Learning for Jobs" (med inriktning på yrkesutbildning), <http://www.oecd.org/dataoecd/41/63/43897561.pdf>.

5.5 För att de europeiska företagens konkurrenskraft ska kunna öka är det ytterst viktigt att EU har en rörlig arbetskraft med kompetens och färdigheter som motsvarar de aktuella behoven på arbetsmarknaden. Företagen behöver genomskådliga och jämförbara kvalifikationer, oavsett hur kompetensen har förvärvats.

5.6 Merit- och kvalifikationssystem som bygger på det faktiska inlärningsresultatet kommer att göra det lättare att bedöma en persons kompetens. Detta kommer att bidra till bättre matchning av utbud och efterfrågan på arbetsmarknaderna i EU. Arbetsgivarna värdesätter inte kvalifikationer, utan resultat. Utbildningssystemet bör således i högre grad prioritera det faktiska resultatet av studierna än exempelvis det antal veckor som en kurs omfattar.

5.7 Det är viktigt att kunna gå vidare från yrkesutbildning till högre utbildning, och detta steg skulle kunna förenklas om resultatet uttrycktes tydligare. Den europeiska referensramen för kvalifikationer skulle kunna bli ett lämpligt verktyg för att göra studiemeritssystemen för yrkesutbildning och högre utbildning mer kompatibla, eftersom denna referensram fungerar som ett instrument för att omvandla inlärningsresultat till enheter på motsvarande kvalifikationsnivå.

5.8 Eftergymnasial yrkesutbildning får inte hamna i en gråzon mellan gymnasial yrkesutbildning och högre utbildning. Eftergymnasial yrkesutbildning är strategiskt sett en viktig del av EU 2020-strategin, eftersom den bidrar till att göra yrkesutbildning till ett mer attraktivt karriäralternativ för ungdomar och främjar en höjning av kompetens- och kunskapsnivån. Ur de europeiska små och medelstora företagens synvinkel har vissa framsteg gjorts när det gäller att göra yrkesutbildning på såväl grundläggande som högre nivå mer relevant och attraktiv. Mer måste dock göras på alla nivåer – europeisk, nationell, regional och lokal nivå, samt inom respektive sektor – för att öka mångfalden inom utbudet av yrkesutbildning på högre nivå, underlätta för en övergång mellan olika utbildningsvägar, reformera yrkesutbildningssystemen och fastställa ekonomiska incitament för att stimulera både företagen och enskilda individer att tillhandahålla respektive delta i högre yrkesutbildning.

5.9 Yrkesutbildningens kvalitet är avgörande för att utbildningen ska kunna bli attraktivare. Men en hög kvalitet på yrkesutbildningen kostar pengar, vilket innebär särskilda utmaningar för de små och medelstora företagen eftersom de dels är de största tillhandahållarna av yrkesutbildning på grundnivå, dels måste förbättra kompetensen hos alla sina anställda – det räcker inte bara med de bästa. Med hänsyn till det sistnämnda är utbildning på arbetsplatsen avgörande för att kompetensen inom små och medelstora företag ska kunna höjas.

5.10 Rörlighet över gränserna i utbildningssyfte är en central fråga som länge har omhulats av näringslivet, särskilt när det gäller ungdomar i yrkesutbildning och praktikanter. I Europa är rörligheten ännu inte tillräcklig när det gäller anställda,

studerande och lärare inom yrkesutbildningar. Deras rörlighet kan endast förbättras om de skaffar sig goda kunskaper i minst ett främmande språk.

6. Skälen till yrkesutbildningens och särskilt den eftergymnasiala yrkesutbildningens bristande attraktionskraft

6.1 Termen högre utbildning används ofta synonymt med akademiskt inriktad högskoleutbildning. Högre utbildning ställs ofta i kontrast till yrkesutbildning, där den sistnämnda anses vara på en lägre nivå.

6.2 Yrkesutbildningen har ägnats för lite uppmärksamhet när man har utarbetat strategier för att utveckla och utöka den högre utbildningen. Yrkesinriktad (eller karriärs- eller arbetsmarknadsinriktad) utbildning utgör redan en viktig men samtidigt "osynlig" del av den högre utbildningen.

6.3 Yrkesutbildningssystemen varierar stort inom Europa. Mängden av olika institutionella lösningar skapar förvirring. I vissa länder kan man knappast tala om ett system.

6.4 De nationella utbildningssystemen är i sig ganska svåra att överblicka, och möjligheterna att gå från en utbildning till en annan är begränsade. Eftergymnasial utbildning erbjuds av en rad olika anordnare, t.ex. universitet och högskolor, olika institut för yrkesutbildning på högskolenivå, gymnasieskolor, vuxenutbildningsinstitut, arbetsmarknadens parter och privata företag.

6.5 Examensbevis från yrkesutbildningar är ibland svårbegripliga och kan vara svåra att få tillgodoräkna sig i andra länder. Yrkesutbildningsprogrammen följer inte Bolognaprocessens trestegssystem (kandidat, magister och doktor). Det saknas fortfarande en tydlig uppfattning om hur och på vilken nivå yrkeskvalifikationer ska uppgraderas – inom NQF (de nationella referensramarna för kvalifikationer) eller EQF (den europeiska referensramen för kvalifikationer).

6.6 Det finns ingen koppling mellan de kvalifikationer och den kompetens som tillägnas genom studier och nationella system för yrkesklassificering.

6.7 Industrierbetets status undermineras genom den bild som ofta ges i medierna och på grund av den nuvarande krisen. Detta leder till en ökande brist på förtroende för Europas företag.

6.8 Stigmatisering och lågt socialt erkännande av personer med examen från en yrkesutbildning avskräcker många ungdomar från att välja en sådan utbildningsväg.

6.9 Bristande matematiska kunskaper i grundskolan gör att ungdomarna sedan inte söker sig till yrken inom vetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap eller matematik eller till studier med praktisk inriktning.

6.10 Förmågan att reagera är svag när det gäller ständigt ändrade kompetensbehov till följd av de snabba IKT-relaterade förändringarna och den successiva övergången till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp.

6.11 Utbildnings- och arbetsmarknadsmöjligheterna anses vara dåliga, t.ex. när det gäller tillgång till fortsatta studier, särskilt på högskolenivå, chanserna till sysselsättning, utkomstmöjligheter, och ett arbete man trivs med och som motsvarar ens utbildning.

6.12 Det råder brist på information och stöd till ungdomar och deras familjer när ungdomarnas yrkesval ska diskuteras för första gången. Föräldrarnas livserfarenheter och karriärval styr ofta det slutliga beslutet om val av skola och framtida jobb. Yrkesvägledningen är alltför ofta fragmentiserad, sätts in för sent och motsvarar inte de verkliga behoven.

6.13 I vissa medlemsstater råder det brist på offentliga finansiella och icke-finansiella incitament för arbetsgivare att investera i och anordna yrkesutbildningar.

6.14 Ramarna för ett samarbete mellan företrädare för näringslivet och utbildningsinstitutionerna är otillräckliga för att kunna leda till att program utformas som skapar balans mellan teoretiska kunskaper och yrkeskompetens. Skolor och högskolor är fortfarande skeptiska till att samarbeta med näringslivet. Vid utbildningsinstitutionerna värdesätts inte sådana erfarenheter som tillägnats i externa miljöer särskilt högt.

6.15 Den nuvarande arbetskraften blir allt äldre. I många länder råder det brist på lärare och utbildare vid yrkesutbildningsinstitutionerna. Vissa lärare och utbildare saknar också uppdaterade erfarenheter från arbetslivet utanför skolan.

6.16 Yrkesutbildningens roll för att bekämpa sociala skillnader är underskattad. De socialt missgynnade eleverna löper större risk att sluta skolan i förtid.

6.17 Yrkesutbildningsområdet, särskilt när det gäller eftergymnasial yrkesutbildning, präglas av könsstereotyper som påverkar karriärutvecklingen.

6.18 Gränsöverskridande rörlighet i utbildningssyfte är ett stort problem när det gäller yrkesutbildning och praktikplatser. Rörligheten bland studerande och lärare på yrkesutbildningar är fortfarande underutvecklad i Europa.

6.19 Det kommer att behövas bättre språkkunskaper för att gränsöverskridande rörlighet ska bli ett möjligt och meningsfullt alternativ.

6.20 Högre utbildning betraktas inte i tillräckligt hög grad som en global utmaning, särskilt inte eftergymnasial yrkesutbildning. Deltagande i det globala kunskapsutbytet bör stödjas.

7. Hur eftergymnasial yrkesutbildning kan göras attraktivare

7.1 Andelen högskolestuderande kan inte längre ses som det enda måttet på modernitet och framsteg. Högskolor och universitet kan inte på egen hand garantera ekonomisk tillväxt och sociala framsteg. Man måste därför identifiera och främja alla alternativa vägar.

7.2 Det bör finnas en nära koppling mellan reformen av högre utbildning och Köpenhamnsprocessen, som syftar till att säkra yrkeskvalifikationers genomskådlighet och kvalitet. Att förena Bolognaprocessen och Köpenhamnsprocessen i en samordnad strategi är avgörande för en hållbar integrering av ungdomar på arbetsmarknaden.

7.3 Den europeiska industrin måste få bättre anseende. Det krävs ett nytt sätt att se på industripolitiken, eftersom den ger ett betydande bidrag till såväl tillväxt och nya arbetstillfällen som innovation. Ett sådant synsätt skulle vara gynnsamt för industrin genom att man poängterar hållbarhet, innovation och den mänskliga kompetens som behövs för att EU:s industri ska behålla sin konkurrenskraft på världsmarknaden.

7.4 Tjänster är avgörande för Europas ekonomi. De står för 70 % av EU:s BNP och ungefär två tredjedelar av det totala antalet arbetstillfällen. Nio av tio nya arbetstillfällen skapas inom tjänstesektorn. De banar väg för nya möjligheter när det gäller eftergymnasial yrkesutbildning.

7.5 I Europa råder det brist på arbetskraft inom många yrken, och större uppmärksamhet bör ägnas åt att skapa balans mellan systemen för teoretisk och praktisk utbildning samt åt att hitta den rätta mixen av allmän utbildning, yrkesutbildning och akademisk utbildning. Den eftergymnasiala yrkesutbildningen utgör ett tydligt exempel på utmaningarna på detta område. Syftet är att fullt ut utnyttja arbetsplatsens potential som värdefull inlärningsmiljö.

7.6 Referensramen för kvalifikationer kan vara mycket användbar inom yrkesutbildningssystemen. Med hjälp av referensramen för kvalifikationer skulle man kunna skapa enhetliga yrkesutbildningssystem, öka överskådligheten så att det blir lättare för studerande, arbetstagare och andra att se vad olika kvalifikationer är värda, främja livslångt lärande och förbättra tillgången till högre utbildning för alla. Det arbete som hittills har gjorts i fråga om referensramen för kvalifikationer har

gett upphov till en ny debatt om yrkesutbildningens utformning och status – om hur begreppet yrkesutbildning ska definieras och förstås.

7.7 En genuin samarbetsanda baserad på ömsesidig tillit och förståelse måste utvecklas mellan utbildningsinstitutioner, näringslivsföreträdare och små och medelstora företag. EESK tror på den nyligen föreslagna "kunskapsalliansen" (7), dvs. att företags- och utbildningssektorn satsar gemensamt på att utveckla nya program för att kunna hantera bristen på innovationskompetens och tillgodose arbetsmarknadens behov. I detta sammanhang utgör kommissionens förslag om att arrangera ett första företagsforum för yrkesutbildning 2012 ett nytt och lovande initiativ.

7.8 Industrisektorerna och företagen själva måste investera i internutbildningar, erbjuda fler möjligheter i fråga om praktikplatser och arbetsplatslokaliserat lärande, låta intresserade och lämpliga anställda bli handledare på plats för praktikanter och för dem som får utbildning på arbetsplatsen, främja att lämpliga anställda arbetar tillfälligt som lärare inom yrkesutbildningssektorn, tillåta yrkesutbildning för anställda på arbetstid och samarbeta med utbildningsanordnare vid utformningen av kurser som stämmer överens med marknadens behov av viss kompetens.

7.9 Utbildningsanordnare bör vidareutveckla metoderna för arbetsintegrerat lärande (dvs. då huvuddelen av lärandet, inte bara praktiken, är förlagd till arbetsplatsen), bör ha en flexibla inställning till yrkesutbildning (flexibla inlärningsmetoder), använda IKT i all yrkesutbildning och ha ett nära samarbete med industrisektorerna så att nya utbildningsbehov kan identifieras.

7.10 I takt med att mångfalden när det gäller yrkesalternativ blir allt större har det blivit både svårare, nödvändigare och mer krävande att ge effektiv yrkesvägledning. Människor, inte minst ungdomar, måste ges en tydlig bild av sina studiemöjligheter och framtidsutsikter. Den traditionella tanken att en grundläggande yrkesutbildning ger kompetens att arbeta inom ett yrke under hela arbetslivet håller inte längre. Yrkesvägledningen måste vara konsekvent, ges tillräckligt med resurser, samt vara proaktiv, objektiv och faktabaserad. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt yrkesrådgivning för funktionshindrade. Denna rådgivning måste vara helt individualiserad, beakta arten av funktionshinder, de eventuella hinder för rörligheten som funktionshindret medför samt eventuella svårigheter som det orsakar när det gäller att skaffa sig kvalifikationer.

(7) Flaggskapsinitiativet "Agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen".

7.11 Familjens roll får inte underskattas. Information, råd och vägledning bör riktas till familjen, eftersom föräldrar och andra familjemedlemmar ofta spelar en avgörande roll när en person ska välja utbildningsväg och yrke. Det krävs mer information, ökad medvetenhet och politiska strategier som bygger på fakta för att ge en tydlig bild av de möjligheter på arbetsmarknaden som högre yrkesutbildning är förknippad med.

7.12 Vid tillhandahållandet av yrkesutbildning krävs det dock fortfarande en avvägning mellan de studerandes önskemål och arbetsgivarnas behov. De studerandes önskemål är relevanta, men det brukar inte räcka att endast ta hänsyn till dessa önskemål. Arbetsgivarnas behov är viktiga, men det är inte alltid lätt att fastställa vilka behov det egentligen handlar om. Balansen är också beroende av vilken finansiering som det offentliga, de studerande och arbetsgivarna kan bidra med.

7.13 Alla studerande inom all utbildning måste garanteras såväl likabehandling som lika tillgång till ekonomiskt stöd för boende, transporter, hälso- och sjukvård och socialförsäkringskostnader.

7.14 Det är viktigt att lärare och utbildare håller hög kvalitet, och de måste vara väl förtrodda med arbetsplatsen. För att lösa sådana problem bör man uppmuntra till flexibla rekryteringsvägar som är utformade så att det blir enklare för personer med industriell kompetens att arbeta inom utbildningsinstitutionerna. Program med syftet att öka lärarnas rörlighet måste utvecklas.

7.15 Arbetsmarknadernas parter spelar en mycket viktig roll när det gäller att göra yrkesutbildningen mer relevant och flexibel. Yrkesutbildningarnas kvalitet bör främjas, och arbetsmarknadens parter bör därför engagera sig mer i utformningen och genomförandet av åtgärder på yrkesutbildningsområdet, inte minst när det gäller läroplaner, för att se till att de kunskaper som lärs ut är relevanta för arbetsmarknaden. Det finns fakta som visar att de länder som samordnar förbindelserna mellan utbildningsinstitutioner och arbetsmarknaden och involverar arbetsmarknadens aktörer i övervakning, tillsyn och certifiering av yrkeskompetens och yrkeskvalifikationer i allmänhet anses som framgångsrika på området. EESK har många gånger tidigare betonat den roll som spelas av de sektorsspecifika och sektorsövergripande råden för sysselsättning och kompetens (8) när det gäller utförandet av analyser av de kvantitativa och kvalitativa behoven på marknaden, och kommittén har även välkomnat den gemensamma satsning på utbildning som arbetsmarknadens parter på europeisk nivå gör i sina gemensamma arbetsprogram (9).

(8) Förberedande yttrande från EESK, EUT C 347, 18.12.2010, s. 1.

(9) Åtgärdsramen för livslång utveckling av kompetens och kvalifikationer (2002) och det självständiga avtalet om inkluderande arbetsmarknader (2010).

7.16 Krisen har visat att många smarta och effektiva lösningar för att bibehålla arbetstillfällena och lansera olika utbildnings- och yrkesutbildningsprogram har utformats på företagsnivå. EESK:s yttrande om EU:s krisåtgärder⁽¹⁰⁾ innehåller ett antal exempel på "god praxis" i detta avseende.

7.17 Rörlighet i utbildningssyfte bidrar till ökad anställbarhet, särskilt för ungdomar, genom den viktiga kompetens som erhålls. EESK välkomnar därför det ambitiösa men politiskt sett nödvändiga riktmärket som kommissionen föreslagit när det gäller rörlighet i utbildningssyfte. Målet är att minst 10 % av dem som slutför en grundläggande yrkesutbildning i EU ska ha studerat eller gjort praktik utomlands under en del av utbildningstiden. Detta borde ge bättre rörlighet i samband med yrkesutbildningen ur såväl kvantitativ som kvalitativ synvinkel genom att yrkesutbildning jämföras med högre utbildning.

7.18 I samband med den grönbok som nyligen offentliggjordes om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer⁽¹¹⁾ inleddes en offentlig diskussion om hur man ska minska och förenkla de strikta reglerna som gäller för yrkeskvalifikationer, för att den inre marknaden ska fungera bättre och för att stimulera till rörlighet och företagande över gränserna. Det är främst det ömsesidiga förtroendet och samarbetet mellan medlemsstaterna som avgör om det nyligen framlagda förslaget om ett europeiskt "yrkeskort" ska bli en framgång eller inte.

7.19 Kommittén är övertygad om att alla lärare och utbildare, särskilt på yrkesutbildningsområdet, måste ha språkkunskaper på hög nivå för att kunna erbjuda språk- och innehållsintegrerad undervisning ("Utbildning 2020"). EESK stöder de olika åtgärder som planeras på detta område genom företagsplattformen för flerspråkighet⁽¹²⁾ och det civila samhällets plattform för flerspråkighet och som syftar till att säkra möjligheten till livslång språkinlärning för alla⁽¹³⁾.

7.20 Vi lever på 2000-talet och det är hög tid att få bort de stereotyper som finns redan i grundskolan för att i stället främja jämställdhet mellan kvinnor och män på alla utbildningsnivåer och stödja kulturella åtgärder för att vägleda unga kvinnor till studier i naturvetenskapliga och tekniska ämnen, något som också nämns i den europeiska jämställdhetspakten⁽¹⁴⁾.

7.21 Under det senaste årtiondet har länderna utvecklat och genomfört olika metoder för kostnadsfördelning. Detta har förändrat balansen mellan staternas, arbetsgivarnas och de enskildas bidrag. De finansiella åtgärderna omfattar utbildningsfonder,

skatteincitament, utbildningskuponger, individuella lärandekonton samt låne- och sparprogram. De syftar till att öka den privata sektorns investeringar och deltagande i Ecvet.

7.22 Det största finansiella bidraget från EU:s budget till investeringar i människor kommer från Europeiska socialfonden (ESF). För att höja kompetensen och bidra till att bekämpa den höga ungdomsarbetslösheten i många medlemsstater kommer de insatser som nu erhåller stöd från Leonardoprogrammet att förstärkas under den fleråriga budgetramens kommande period⁽¹⁵⁾.

8. Korrekt tillämpning av EU-instrument och EU-principer på nationell nivå

8.1 Införandet av instrument för att utöka EU-samarbetet på yrkesutbildningsområdet har lett till insikten att samarbetet mellan de olika strukturerna måste öka för att instrumenten ska fungera bättre.

8.2 Köpenhamnsprocessen och Bologna-processen får inte fortsätta att utvecklas oberoende av varandra, utan man måste förbättra möjligheten att samordna och jämföra processernas olika instrument. Man bör vara medveten om att Köpenhamnsprocessen inte kommit lika långt i utvecklingen, och att det kommer att ta flera år innan Ecvet⁽¹⁶⁾ och EQF fungerar friktionsfritt.

8.3 EQF, Ecvet och Eqavet kan bidra till att främja lärandet på alla nivåer och inom all slags teoretisk och praktisk utbildning. EQF bör motsvara nivåerna 6–8 i de nationella ramarna för kvalifikationer och därmed jämföras med högre utbildning. Ecvet, det europeiska systemet för meritöverföring inom yrkesutbildningen, måste genomföras så att det stämmer överens med och är kompatibelt med ECTS⁽¹⁷⁾, med tanke på att Ecvet ännu inte är ett funktionsdugligt system.

8.4 EU-instrumenten kan kompletteras med nationella instrument (t.ex. nationella referensramar för kvalifikationer) eller införlivas i nationella bestämmelser (t.ex. om nationella merit-system) om det visar sig behövas i samband med nationella reformer. Det behövs mer omfattande samspel mellan de olika nivåerna (dvs. mellan europeisk, nationell och regional nivå).

8.5 Framsteg måste göras när det gäller genomförandet av ett Erasmus-program för lärlingar. Genom ett sådant program kommer yrkesutbildning att betraktas som likvärdigt med en

⁽¹⁰⁾ Initiativytrande från EESK, EUT C 318, 29.10.2011, s. 43.

⁽¹¹⁾ Kommissionens grönbok "Modernisering av direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer", KOM(2011) 367 slutlig, 22.6.2011.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/languages/pdf/business_en.pdf.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/languages/pdf/doc5080_en.pdf.

⁽¹⁴⁾ 3073:e mötet i rådet (sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 7 mars 2011.

⁽¹⁵⁾ En budget för Europa 2020 – KOM(2011) 500 slutlig, 29.6.2011.

⁽¹⁶⁾ Det europeiska systemet för meritöverföring inom yrkesutbildningen, vilket bidrar till validering, erkännande och ansamling av arbetsrelaterad kompetens och kunskap.

⁽¹⁷⁾ *European Credit Transfer System*, det europeiska systemet för överförande av studiemeriter.

högre utbildning, vilket ska bidra till att främja yrkesutbildningen. Detta gör att yrkesutbildningen får en internationell dimension, bristen på rörlighet inom yrkesutbildning åtgärdas och eftergymnasial yrkesutbildning blir synligare och attraktivare.

8.6 Kommissionen bör emellertid avvakta med att skapa nya instrument tills man har utvärderat det potentiella mervärdet i de befintliga instrumenten. Det behövs bättre kommunikation

och samarbete inom och mellan de befintliga instrumenten för att målsättningarna ska kunna omsättas i praktisk handling.

8.7 EESK har utarbetat ett antal högkvalitativa yttranden om de relevanta instrumenten – om Ecvet⁽¹⁸⁾ och Eqavet⁽¹⁹⁾ och om möjligheten att jämföra yrkesutbildningsmeriter mellan medlemsstaterna⁽²⁰⁾.

Bryssel den 19 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ EESK:s yttrande, EUT C 100, 30.4.2009, s. 140.

⁽¹⁹⁾ EESK:s yttrande, EUT C 100, 30.4.2009, s. 136.

⁽²⁰⁾ EESK:s yttrande, EUT C 162, 25.6.2008, s. 90.

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag som fått en fjärdedel av de avgivna rösterna avslogs under debatten (artikel 54.3 i arbetsordningen):

Punkt 1.10

Ändra enligt följande:

"Näringslivsorganisationerna bör delta aktivt i rådgivnings- och studievägledningssystemen, eftersom de ~~lämpar sig bäst för~~ är de viktigaste aktörerna när det gäller att ge information om olika yrkesutbildningsalternativ och möjligheterna på arbetsmarknaden. De bör hjälpa utbildningsanordnarna att utveckla ett arbetsintegrerat lärande och nya metoder."

Resultat av omröstningen:

Röster för:	81
Röster emot:	100
Nedlagda röster:	20

Punkt 1.18

Ändra enligt följande:

"Man bör försöka se till att ~~Studenternas~~ Studenternas preferenser och deras familjers förväntningar ~~måste sättas i relation till~~ ligger i linje med arbetsgivarnas behov. I framtiden kan man använda sig av den kompetenskartan för EU som nyligen tagits fram och de prognoser när det gäller kompetensutbud och arbetsmarknadens behov som denna kompetenskartan tillhandhåller."

Resultat av omröstningen:

Röster för:	75
Röster emot:	127
Nedlagda röster:	18

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Sysselsättning för unga, teknisk kompetens och rörlighet" (yttrande på eget initiativ)

(2012/C 68/02)

Föredragande: **Dorthe ANDERSEN**

Den 14 juli 2011 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Sysselsättning för unga, teknisk kompetens och rörlighet".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 173 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den demografiska utvecklingen innebär stora utmaningar för arbetsmarknaden. Effekterna av den ekonomiska krisen visar att arbetsmarknaderna har strukturella problem. I synnerhet är det unga människor som har svårt att få ordentligt fotfäste på arbetsmarknaden, trots att de har rätt kvalifikationer. Medlemsstaterna bör därför genomföra de reformer som fastställts i Europa 2020-strategin och de nationella reformprogrammen i syfte att få fart på tillväxten.

1.2 Ungdomsarbetslösheten medför stora ekonomiska och sociala förluster för samhället och för de unga och begränsar dessutom tillväxtpotentialerna. Europas konkurrenskraft är helt beroende av välutbildad arbetskraft, och Europa riskerar att halka efter i jakten på yrkesutbildad och högkvalificerad arbetskraft.

1.3 Ingen vet med säkerhet hur framtidens jobb kommer att se ut, men utbildningarna måste utgå från arbetsmarknadens behov och de verkliga uppgifter som ska lösas. Erkännande av kvalifikationer som förvärvats utanför utbildningssystemen bör stärkas. Större vikt bör läggas vid allmän och innovativ kompetens i läroplanerna.

1.4 Det är viktigt att barriärerna mellan utbildning och arbetsmarknad försvinner och att man undviker att fastna i ett snävt ekonomiskt tänkesätt. Partnerskapen mellan näringslivet och utbildningsväsendet bör stärkas när det gäller att ta fram läroplaner och förutse framtida behov. Utbildning ska leda till sysselsättning.

1.5 Utbildning kombinerad med praktik och praktikplatser bör få större plats inom utbildningsväsendet – även när det gäller relevant fortbildning och inom yrkesutbildningen. Kombinationen av praktiskt arbete inom en arbetsplatsutbildning och den teoretiska undervisningen ökar de ungas anställbarhet, skapar en bättre övergång mellan skola och arbete och ger nya impulser till utveckling av undervisningen.

1.6 De länder som vill införa ett system där utbildning varvas med praktik bör erbjudas ett stöd från Europeiska socialfonden som täcker initialkostnaderna.

1.7 En öppen och dynamisk arbetsmarknad kan främja rörlighet och skapa arbetstillfällen, i synnerhet för unga. Enligt Europa 2020-strategin och de nationella reformprogrammen ska medlemsstaterna modernisera sina arbetsmarknader för att göra dem öppnare och mer välfungerande.

1.8 En aktiv arbetsmarknadspolitik som motiverar arbetsökande och arbetstagare till livslångt lärande bidrar till att stärka den yrkesmässiga och geografiska rörligheten och skapar därmed fler arbetstillfällen.

2. Inledning och målsättningar

2.1 Europas ungdom är Europas framtid. Många unga står emellertid utan arbete eller saknar rätt kvalifikationer. Många unga har dessutom svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden, trots att de har rätt kvalifikationer.

2.2 Detta yttrande behandlar unga människors sysselsättningsmöjligheter liksom de framtida behoven av tekniskt kunnig och specialutbildad arbetskraft, ungas tillträde till arbetsmarknaden och yrkesmässig rörlighet. Det handlar om den kärnarbetskraft med en utbildningsbakgrund i tekniska och yrkesinriktade utbildningar och utbildningar på mellannivå som enligt Cedefop kommer att utgöra 50 % av arbetskraften 2020.

2.3 Yttrandet syftar till att lägga fram konkreta förslag för att förbättra ungas sysselsättningsmöjligheter och säkerställa att företagen får tillgång till arbetskraft med rätt kvalifikationer.

2.4 Begreppet "kvalifikationer" täcker många aspekter, t.ex. sociala och allmänna färdigheter, teknisk och yrkesmässig kompetens samt kvalifikationer som förvärvats inom såväl utbildningssystemen som genom arbete eller sociala eller familjemässiga relationer och aktiviteter.

2.5 I detta yttrande försöker kommittén besvara två närliggande frågor: 1) Hur kommer arbetsmarknadens behov att se ut i framtiden? och 2) Hur kan vi se till att unga kommer in på arbetsmarknaden och främja deras möjligheter till yrkesmässig rörlighet?

2.6 Europeiska kommissionen har lanserat flera flaggskepp-initiativ på området, senast med "Unga på väg" och "En agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen". Dessa flaggskepp-initiativ är centrala och innehåller en rad åtgärder som förbättrar sysselsättningsmöjligheterna för unga. EESK hänvisar i detta sammanhang till sina yttranden på området ⁽¹⁾.

3. Dagens situation i Europa

3.1 Den demografiska utvecklingen innebär att Europas arbetskraft minskar på grund av det stora antalet äldre som lämnar arbetsmarknaden och det mindre antalet unga som kommer in på den. Detta medför stora utmaningar för arbetsmarknaden, eftersom tillgång till en omfattande kvalificerad arbetsstyrka är avgörande för tillväxten i Europa.

3.2 Enligt kommissionens senaste "Quarterly Employment and social situation review" återhämtar sig EU:s arbetsmarknad, men bara långsamt och ojämnt. Det skapas emellertid inga nya jobb, och särskilt ungdomsarbetslösheten (20,3 %) visar att det krävs omgående och effektiva insatser.

3.3 Arbetslöshet drabbar alla grupper av unga, även sårbara grupper, oberoende av utbildningsnivå. Unga med låg utbildningsnivå eller ingen arbetslivserfarenhet löper emellertid större risk att bli arbetslösa. Dessutom steg långtidsarbetslösheten i mars 2011 till 9,5 %, och det är i synnerhet många unga som riskerar att bli långtidsarbetslösa.

3.4 Både arbetslöshet och undersysselsättning bland unga leder till stora ekonomiska och sociala förluster för såväl samhället som de unga själva och det begränsar dessutom tillväxtmöjligheterna.

3.5 Krisen föregicks av en period där relativt många nya jobb skapades. Enligt kommissionen tillkom 20 miljoner nya arbetstillfällen under perioden 1995–2006.

3.6 Samtidigt har omkring 5 miljoner arbetstillfällen gått förlorade under krisen. Enligt Eurofound handlar det främst om lågavlönade och okvalificerade arbeten. Det råder emellertid stora skillnader mellan medlemsstaterna.

3.7 Cedefop räknar med att det under perioden 2010–2020 kommer att skapas omkring 7 miljoner nya arbetstillfällen samt att omkring 73 miljoner arbeten kommer att bli lediga till följd av den demografiska utvecklingen. De nya arbetstillfällena kommer i synnerhet att skapas inom områden som kräver högre kvalifikationer.

3.8 Vissa länder och sektorer har paradoxalt nog brist på arbetskraft samtidigt som det finns ett stort antal arbetslösa, vilket visar att de europeiska arbetsmarknaderna fortfarande har strukturella problem. I slutet av 2009 fanns det exempelvis 118 000 lediga jobb i Nederländerna, 87 800 lediga IT-jobb i Tyskland och 18 300 lediga IT-jobb i Polen.

3.9 Den privata sektorns konkurrenskraft kommer att vara helt beroende av tillgången på kvalificerad arbetskraft. Om privata företag inte kan hitta rätt personal i Europa kan de tvingas söka sig till andra regioner i världen, där denna finns. Den demografiska utvecklingen kommer också att kräva mer arbetskraft till en växande äldre- och vårdsektor.

4. Framtida behov av arbetskraft

4.1 Den minskade sysselsättningen och de stora utmaningarna vad gäller tillväxten gör det allt viktigare att de kommande generationer av unga som träder in på arbetsmarknaden har en hög utbildningsnivå som motsvarar dagens och morgondagens behov. I detta sammanhang är det viktigt att antalet elever som tidigt avbryter sin skolgång minskas och att fler unga avslutar utbildningar som ger yrkesmässig kompetens. Det är också avgörande att arbetsmarknaden är utformad på ett sådant sätt att unga ges möjlighet att ta sig in på den. De senaste åren har visat att övergången från utbildning till arbetsliv kan vara svår. Det finns också utbildningsmässiga och arbetsrättsliga hinder som gör det svårt att byta jobb.

4.2 EU och medlemsstaterna har redan åtagit sig att genomföra en rad reformer utifrån Europa 2020-strategin, bästa praxis och de nationella reformprogrammen. I detta sammanhang har en rad medlemsstater föreslagit reformer som syftar till att i större utsträckning anpassa utbildningssystemen till behoven på arbetsmarknaden.

4.3 I Europa 2020-strategin fastställs två centrala mål på utbildningsområdet. Det handlar emellertid om rent kvantitativa mål. Lika intressant är utbildningssystemens förmåga att ge unga rätt kvalifikationer som de har nytta av och som efterfrågas.

4.4 Prognoser visar att allmänhetens utbildningsnivå i Europa kommer att fortsätta att stiga, men att det finns risk för en polarisering. Vissa prognoser tyder på att målet om att minst 40 % av alla 30–34-åringar ska vara högskoleutbildade förmodligen kommer att vara uppnått 2017.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Unga på väg", EUT C 132, 3.5.2011, s. 55 och "Agenda för ny kompetens och arbetstillfällen", EUT C 318, 29.10.2011, s. 142.

4.5 Däremot ser det inte lika ljusst ut när det gäller målet om att högst 10 % av eleverna år 2020 ska avbryta sin skolgång i förtid. Cedefop bedömer exempelvis att minst 83 % av alla 22–24-åringar i EU år 2020 kommer att ha avslutat en teoretisk eller yrkesinriktad gymnasieutbildning (jämfört med 78 % år 2010). Att många unga saknar kvalifikationer innebär en stor utmaning när det gäller att säkerställa att det finns ett stort kvalificerat arbetskraftsutbud, eftersom framtidens jobb kommer att kräva högutbildad och kvalificerad arbetskraft. Det viktigaste är därför att se till att fler unga avslutar en utbildning eller yrkesutbildning som ger dem kompetens.

4.6 Globalisering och ny teknik kommer att förändra arbetsmarknaden och t.ex. innebära att produktlivscykeln blir allt kortare. Nya styrkeförhållanden mellan branscher och nya sätt att organisera arbetet skapar nya arbetstillfällen, men också nya kompetensbehov.

4.7 Detta kommer att ställa större krav på livslångt lärande, vuxenutbildning och förmåga att anpassa sig till förändringar i arbetslivet. Detta är ett gemensamt ansvar, där framför allt ett samarbete mellan arbetsmarknadens parter och utbildningsinstitutionerna kan leda till innovativa lösningar.

4.8 Enligt Cedefop kommer efterfrågan på högutbildade personer i EU att stiga med nästan 16 miljoner fram till 2020, medan efterfrågan på personer med medellånga utbildningar förväntas öka med 3,5 miljoner. Omvänt förväntas efterfrågan på lågutbildade sjunka med omkring 12 miljoner.

4.9 Under perioden 2010–2020 förväntas en betydlig minskning i sysselsättningen inom råvaruindustrierna, men också inom produktion och tillverkning. Den största tillväxten kommer att ske inom tjänstesektorn, i synnerhet vad gäller tjänster till företag, men även områden som distribution, catering, hälsa och transport kommer att växa. Tillväxten kommer att ske både inom kunskapsintensiva sektorer och inom mindre kunskapsintensiva sektorer som t.ex. detaljhandeln. Utvecklingen mot en kunskapsekonomi och en innovationsdriven och snabbt föränderlig värld fortsätter. Därför är det viktigt att högre kompetens omsätts till kunskap, som blir till innovation och nya produkter och tjänster. Förmågan att anpassa sig till förändringar blir central för såväl den enskilda som utbildningssystemet för att tillgodose behoven på arbetsmarknaden.

4.10 När man analyserar de framtida sysselsättningsmönstren och kompetensbehoven är innovation ett avgörande element. Innovation handlar om att kunna förbättra processer och metoder, men omfattar också allmän kompetens som kreativitet, problemlösning, samarbets- och ledningsförmåga samt företagande. Den mer kunskapsintensiva industrin sysselsätter t.ex. många som inte är direkt högutbildade, men som bidrar till innovationen i samband med exempelvis förbättring av arbetsprocesser eller organisatoriska förbättringar.

4.11 En del undersökningar visar att den innovation som ligger till grund för tillväxt först och främst sker inom företagen. Företagen utvecklas utifrån synpunkter och krav från kunder, leverantörer och medarbetare.

4.12 Innovation bör emellertid inte uppfattas som ett ämnesområde. Innovationskapaciteten ställer nya krav på utbildningssystemet, bland annat när det gäller att stärka unga människors innovativa kompetens så att de kan gå direkt ut i arbetslivet och bidra till värdetillväxten i samhället.

5. Framtidens kärnarbetskraft och utbildningssystem

5.1 Ingen vet med säkerhet hur framtidens jobb kommer att se ut. EU kommer inom kort att lansera ett kompetenspanorama, medan branschspecifika kompetensråd håller på att upprättas i EU och prognoserna blir allt mer tillförlitliga när det gäller att förutse framtida behov och flaskhalsar. Den globala konkurrensen, den tekniska utvecklingen och in- och utvandringen medför att behovet av flexibilitet och anpassningsförmåga i utbildningssystemet blir avgörande.

5.2 Det krävs också ett mycket närmare samarbete och samspel mellan utbildningsinstitutioner, regeringar och arbetsgivare, t.ex. när det gäller utformningen av läroplaner. Kvalifikationer förvärvas och utvecklas under hela livet genom utbildning och arbete, men också utanför arbetslivet, vilket bör erkännas i större utsträckning.

5.3 Utbildningen av den framtida kärnarbetskraften börjar tidigt i grundskolan, där kvaliteten på undervisningen bör förbättras, men där skolan också ska lära barn och unga att lära sig och att tillägna sig ny kunskap. Det är exempelvis viktigt med yrkesvägledning i grundskolan och karriärvägledare. Detta ställer krav på lärarnas kompetens.

5.4 Yrkesutbildningssystemet behandlas i ett annat yttrande från EESK⁽²⁾, men yrkesutbildningen spelar en avgörande roll när det gäller att kunna erbjuda rätt kvalifikationer i framtiden.

5.5 Yrkesutbildningen står dock inför betydande utmaningar, t.ex. vad gäller utbildningens image och kvalitet för att kunna matcha företagets behov av kompetens och främja övergången till arbetslivet. Många yrkesutbildningar har också problem med att ett stort antal elever hoppar av på grund av otillräckliga grundskolekunskaper i t.ex. läsning. Det är även många gånger svårt att gå vidare från yrkesutbildningssystemet till högre utbildningar. Slutligen finns en tydlig könsuppdelning i utbildningarna.

5.6 När det gäller yrkesutbildning har några länder infört ett system där utbildning varvas med praktik. Detta innebär att utbildningen växlar mellan undervisning i skolan och arbete och praktik vid företag. De starka kontakterna till företagen skapar en bro till arbetslivet och medför att den största delen av eleverna snabbt får jobb. Till skillnad från detta system karakteriseras exempelvis de svenska, belgiska och spanska yrkesutbildningssystemen av liten kontakt med företag genom att

⁽²⁾ EESK:s yttrande om "Eftergymnasial yrkesutbildning som ett attraktivt alternativ till högre utbildning" (Se sidan 1 i detta nummer i EUT).

huvuddelen av utbildningen sker i skolan. Många unga i dessa länder har samtidigt problem att få fotfäste på arbetsmarknaden.

5.7 Just kombinationen av arbete, praktik och skolutbildning har framhävts av många (kommissionen, OECD, Europaparlamentet m.fl.) som en bra väg in på arbetsmarknaden. EESK rekommenderar därför konkreta initiativ för att göra ett system där utbildning varvas med praktik mer utbrett i Europa.

6. Övergången från utbildning till arbete och yrkesmässig rörlighet

6.1 Övergången mellan utbildning och arbete – och därmed mellan utbildningssystemet och arbetsmarknaden – präglas ofta av ett mycket snävt ekonomiskt tänkande. Trots att det är en politisk prioritering i EU att skapa starkare kopplingar mellan utbildningssystemet och arbetsmarknaden och att underlätta ungas inträde på arbetsmarknaden har det under senare år blivit tydligt att stora utmaningar återstår.

6.2 Den yrkesmässiga och geografiska rörligheten i Europa är fortfarande begränsad och försvåras ofta av hinder i kvalifikationssystemen, problem med erkännande av kvalifikationer och otillräcklig vägledning. EU:s program för utbyten och rörlighet är mycket viktiga och bör förstärkas. Fokus har i hög grad legat på universitetsutbildningen, men i framtiden bör man satsa mer på att skapa möjligheter till rörlighet inom tekniska utbildningar och yrkesutbildningar, t.ex. genom företagspraktik i andra länder. Gränsöverskridande praktiksystem kan exempelvis förbättra situationen i gränsområden, där det saknas praktikplatser i ett land medan det finns ett stort utbud i grannlandet.

6.3 Systemet med utbildning kombinerad med praktik kan fungera som en inkörsport som gör att unga får en bra och säker start på sin yrkeskarriär och att företagen får tillgång till personal med rätt kvalifikationer. En Eurobarometer-undersökning har till exempel visat att 87 % av arbetsgivarna anser att praktisk arbetslivserfarenhet, t.ex. i form av praktik, är helt avgörande vid nyanställningar.

6.4 Kombinationen av teoretisk skolutbildning och arbetsplatsutbildning bör tillämpas mer generellt. Arbetsplatsutbildning bör dock regleras i avtal där det ställs krav dels på det enskilda företaget att delta i utbildningen, dels på eleven själv.

Detta kommer att gynna alla parter. Företagen får både tillgång till en större rekryteringsbas och till ny kunskap och inspiration. För utbildningsinstitutionerna innebär detta större tillgång till kunskap och samarbete med näringslivet. Den enskilda eleven får i sin tur praktisk arbetslivserfarenhet.

6.5 Eftersom inrättandet och utvecklingen av ett system som kombinerar utbildning med praktik kommer att innebära vissa initiala kostnader, kan de länder eller regioner som vill införa systemet i ett inledande skede få stöd av EU-fonder och EU-program, t.ex. socialfonden.

6.6 För att kunna säkra en bra övergång från utbildning till arbete samt möjligheter till yrkes- och karriärmässig rörlighet krävs det emellertid att vissa förutsättningar är uppfyllda. Det handlar om att både stimulera skapandet av nya arbetstillfällen samt öppna och dynamiska arbetsmarknader som dels främjar rörlighet, dels säkerställer att unga får en bra start på sitt arbetsliv. En arbetsmarknad med många lediga tjänster och frivillig rörlighet bidrar till att bana vägen för unga.

6.7 Som en del av Europa 2020-strategin håller många medlemsstater på att modernisera sina arbetsmarknader för att göra dem öppnare och mer välfungerande. För att underlätta unga människors inträde på arbetsmarknaden är det viktigt att avlägsna de hinder som gör att arbetsgivare undviker att anställa unga på normala anställningsvillkor. Det bör endast vara arbetets art som avgör vilken kontraktsform som väljs för anställningen och inte eventuella för- eller nackdelar för arbetsgivare eller medarbetare.

6.8 Det handlar därför om att skapa en aktiv arbetsmarknadspolitik som motiverar både jobbsökande och anställda till livslångt lärande, fortbildning och kompetenshöjning. En aktiv arbetsmarknadspolitik bidrar till att öka rörligheten och därmed till att skapa nya arbetstillfällen, i synnerhet för unga människor.

6.9 Samtidigt kan olika former av individuella rättigheter, som inte är bundna till ett enskilt företag eller ett jobb utan som följer med den enskilda arbetstagaren även vid byte av arbetsplats, bidra till rörligheten på arbetsmarknaden, t.ex. pensionsrättigheter eller utbildningsmöjligheter som finansieras via fonder.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Det civila samhällets deltagande i genomförandet av en framtida europeisk energigemenskap” (yttrande på eget initiativ)

(2012/C 68/03)

Föredragande: **Pierre-Jean COULON**

Den 14 juni beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativyttande om

”*Det civila samhällets deltagande i genomförandet av en framtida europeisk energigemenskap*”.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari 2012) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 183 röster för, 2 röster emot och 8 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens senaste initiativ som syftar till att fullfölja sammanlänkningen och skapa en inre marknad för energi. EESK stöder även insatserna – framför allt från rådets sida – för att stärka EU:s och medlemsstaternas ställning internationellt. EESK noterar bl.a. den energifärdplan för 2050 som Europeiska kommissionen offentliggjorde den 15 december 2011, inte minst i syfte att fastställa en ”europeisk strategi, där alla medlemsstater har en samsyn”.

1.2 EESK stöder principen om att inrätta en europeisk energigemenskap och ställer sig bakom de övergångsåtgärder som krävs, bland annat regionala europeiska energinät, en utvecklingsfond för förnybar energi och en inköpsgrupp för gas.

1.3 EESK rekommenderar att man går ännu längre och integrerar de europeiska marknaderna så att energipriserna konvergerar och minskar. När det gäller energimixen föreslår kommittén också att man på EU-nivå fattar så samstämmiga och effektiva beslut som möjligt. Stater skulle kunna gå samman i grupper för att organisera ett ökat samarbete baserat på prioriterade infrastrukturprojekt, sammanlänkningar och kompletterande energiproduktion och tillhandahållande av energi.

1.4 EESK föreslår att investeringarna, även nationella investeringar, satsas på forskning om koldioxidsnål energiteknik. Tyngdpunkten bör ligga på förnybar energi och stora projekt som kan bidra till en återindustrialisering av Europa och till sysselsättning.

1.5 EESK anser att alla medborgares tillgång till energi bör utgöra ett av målen i EU:s gemensamma energipolitik. Kommittén rekommenderar att behöriga myndigheter och energileverantörer systematiskt informerar slutkonsumenterna om deras

rättigheter och att man vid behov stärker konsumentskyddet. EESK rekommenderar att man utan dröjsmål tar itu med energifattigdomen, bland annat genom en ”europeisk pakt för energisolidaritet”.

1.6 EESK anser att det bör inrättas en gemensam struktur för energiförsörjning från fossila källor. Kommittén anser vidare att EU bör få ökade befogenheter att förhandla om och kontrollera internationella energiförsörjningsavtal.

1.7 EESK rekommenderar ett utökat samarbete på energiområdet med utvecklingsländerna och med EU:s grannländer för att främja utveckling och partnerskap.

1.8 Det är oerhört viktigt att medborgarna informeras om och involveras i debatten om energifrågorna, med beaktande av miljöfrågornas betydelse, omfattningen på de nödvändiga investeringarna, de politiska beslutens följderna för samhället och konsekvenserna för vår livsstil samt med tanke på att det måste finnas ett stöd från allmänheten. EESK efterlyser ett europeiskt forum där det civila samhället kan bevaka energifrågor och som gör det möjligt för medlemsorganisationerna att framföra sina ståndpunkter till beslutsfattarna.

1.9 EESK måste vara en plats för återkommande strukturerade diskussioner med det europeiska civila samhället om den europeiska energigemenskapens fortlöpande utveckling.

1.10 EESK rekommenderar att man under tiden fram till 2014 utvärderar de framsteg som har gjorts med stöd av artikel 194 i EUF-fördraget, och då undersöker om förändringar är nödvändiga mot bakgrund av förslagen i detta yttrande.

2. EU:s energipolitik: utmaningar, framsteg och begränsningar

2.1 EU:s energisituation kännetecknas av en allt större obalans mellan den inhemska produktionen och konsumtionen samt ett stort och djupt rotat beroende av kolbaserad energi. EU står således samtidigt inför följande tre stora utmaningar, som dessutom är svårförenliga:

— Motverka klimatförändringarna och övergå till ett koldioxidsnålt samhälle.

— Integration och en effektiv inre marknad för energi och överkomliga energipriser.

— Tryggad försörjning.

2.2 Målsättningen att skapa en inre marknad för elektricitet och gas härrör från 1996 (det första liberaliseringspaketet), men 15 år senare är den inre marknaden för energi fortfarande i hög grad ett tomt skal: Endast 3 % av elektriciteten levereras från ett land till ett annat, konsumenterna kan fortfarande inte välja en leverantör i en annan medlemsstat, utvecklingen av förnybara energikällor – som enligt planerna ska bli den främsta källan till elproduktion – grundar sig fortfarande på nationella stödmekanismer, planeringen av näten är fortfarande i hög grad en nationell befogenhet (och Acer, Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter, har bara hand om den gränsöverskridande kapaciteten, samtidigt som en verkligt integrerad marknad förutsätter att man också agerar gemensamt i de nationella näten), EU talar fortfarande inte med en röst med de länder som fungerar som energileverantörer osv. Besluten om de stora politiska strategierna avseende gas- och elsektorn fattas fortfarande huvudsakligen på nationell nivå.

2.3 Gemensamma insatser som ger EU:s kollektiva intresse företräde framför de intressen som uppfattas som nationella är nödvändiga med tanke på hur omfattande dessa frågor är, och med tanke på att EU:s medlemsstater är högst beroende av varandra i politiskt, ekonomiskt och tekniskt hänseende.

2.4 Målsättningen för närvarande är att den inre marknaden för energi ska vara slutförd 2014. Genom att upprätta ett europeiskt energisystem tillgodoser vi EU-medborgarnas önskemål. Av Europaparlamentets nyligen genomförda Eurobarometerundersökningar (EB Standard "Energi" 74.3 av den 31 januari 2011 och EB Special 75.1 från den 19 april 2011) framgår det dels att EU-medborgarna tror på det europeiska mervärdet och föredrar gemenskapsmetoden, dels att deras oro har att göra med de utmaningar som nämnts ovan, i följande ordning: pristabilitet, förnybara energikällor och tryggad energiförsörjning. När det gäller försörjningstryggheten anser 60 % av EU-medborgarna att de skulle vara mer skyddade om EU-länderna samordnade sina åtgärder. Slutligen är 78 % av EU-medborgarna för förslaget om en europeisk energigemenskap.

2.5 EESK anser att EU:s insatser skulle återfå sin legitimitet om man på ett effektivt sätt tog medborgarnas stora oro på allvar. Ett successivt införande av en europeisk energigemenskap är det bästa sättet att för EU-medborgarna mildra de ekonomiska och sociala effekterna av utmaningarna på energiområdet. Det faktiska energiberoendet mellan medlemsstaterna utgör ett stort hot mot EU:s sammanhållning, om EU inte har demokratiska styrmedel för att fatta gemensamma beslut till förmån för allmänhetens bästa.

3. På väg mot en europeisk energigemenskap

3.1 Mot denna bakgrund lade Jacques Delors fram förslaget om att skapa en verklig europeisk energigemenskap, och detta förslag har fått stöd av Jerzy Buzek. Detta politiska projekt behandlas i en detaljerad rapport från tankesmedjan Notre Europe (se: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud76-Energy-en.pdf) och kan enligt EESK vara en lösning på de nämnda utmaningarna, samtidigt som det kan bidra till att ge den europeiska integrationen en nystart och förnyad legitimitet.

3.2 Flera alternativ föreslås, alltifrån *status quo* (artikel 194 i EUF-fördraget) till att man ingår ett nytt europeiskt energifördrag.

3.3 Dessutom föreslås ett antal övergångsåtgärder, bland annat följande:

— Ökat samarbete kring EU:s regionala elnät.

— En gemensam energifond för utveckling av ny teknik.

— Inrättande av en europeisk inköpsgrupp för gas.

3.4 EESK, som redan antagit yttranden med förslag om en europeisk tjänst av allmänt intresse på energiområdet⁽¹⁾, anser att man bör dra nytta av initiativkraften i tankesmedjan Notre Europes rapport och gå ännu längre genom att göra det civila samhället delaktigt i debatten och genom att genomföra åtgärder för att uppnå målsättningarna för integration och samarbete.

4. EU på väg mot en mer integrerad energipolitik

4.1 EESK ser positivt på Europeiska kommissionens initiativ för att ta itu med utmaningarna på energiområdet, bland annat de förslag som kommissionen nyligen lade fram om krisförebyggande, nät och infrastrukturer samt försörjningstrygghet i förhållande till tredjeländer. Dessa förslag bidrar till solidariteten, samarbetet och effektiviteten och därmed även till strävan mot en gemensam vision.

⁽¹⁾ EUT C 175, 28.7.2009, s. 43–49, EUT C 306, 16.12.2009, s. 51–55.

4.2 EESK välkomnar det nyligen framlagda förslaget till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer (KOM(2011) 658 slutlig) som är ett resultat av den översiktsplan om ett integrerat europeiskt energinätverk som lades fram 2010 (KOM(2010) 677 slutlig). Kommittén kommer att ta ställning till detta i ett separat yttrande (yttrande TEN/470).

4.3 EESK stöder kommissionens initiativ för att ge EU:s energipolitik en integrerad och enhetlig extern dimension som kan bidra till att trygga energiförsörjningen från tredjeländer (KOM(2011) 539 slutlig). EESK stöder allt som stärker EU:s ställning gentemot EU:s externa partner. Kommittén behandlar denna fråga i yttrande TEN/464.

4.4 EESK stöder mekanismen för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet (KOM(2011) 540 slutlig). Detta förslag från kommissionen är viktigt, eftersom det bekräftar att EU-medborgarnas intressen måste ges företräde framför de nationella intressena (yttrande TEN/464).

5. Framtidens utmaningar kräver större ambitioner och ökat deltagande

5.1 Trots märkbara framsteg anser EESK att man måste gå längre i den gemensamma hanteringen av energifrågor, i synnerhet med hänsyn till målet om att inrätta ett koldioxidsnällt energisystem till 2050.

Mot en integrerad energimarknad på EU-nivå

5.2 EU:s energilagstiftning bör i större utsträckning främja en gemensam strategi när det gäller energiproduktionen. Detta gäller framför allt de förnybara energikällorna för vilka det har ställts upp nationella målsättningar. Man bör prioritera de mest lönsamma investeringarna med tanke på deras kostnadseffektivitet och produktionsfördelar inom EU. Det behövs också större solidaritet under perioder då produktionen på EU-nivå är låg. Därför kan det vara nödvändigt att anpassa EU-lagstiftningen.

5.3 EESK påpekar följaktligen hur viktigt det är att tillsammans planera näten och att sammanlänka dem för att lösa upp överbelastningar, framför allt vid gränserna. Kommissionen borde spela en ledande roll i detta avseende. De privata aktörerna måste även kunna planera på lång sikt när det gäller avkastningen på investeringar. Här skulle man kunna tänka sig offentlig-privata partnerskap.

5.4 Även om valet av energimix är en nationell befogenhet måste medlemsstaterna visa ansvar i sina beslut om energiproduktionen. De beslut som medlemsstaterna ensidigt fattar, t.ex. efter olyckan i Fukushima, och som har gjort det svårare att finna en balans mellan efterfrågan och energiproduktion på regional nivå, måste med tanke på det stora ömsesidiga beroendet hädanefter samordnas på EU-nivå. De förnybara energikällornas ökade betydelse kommer på sikt göra det nödvändigt att

tillsammans se till att det finns en tillräckligt stor energibuffert om de förnybara källorna inte ger en tillräckligt stor energiproduktion.

5.5 Den bristande samordningen skadar tillförlitligheten i medlemsstaternas energiförsörjning, och detta omintetgör de insatser som samtidigt gjorts för att öka sammanlänkningen och solidariteten inom EU. Samtidigt får det faktum att man avstår från kärnkraft – en energikälla med låga koldioxidutsläpp – på kort sikt inte leda till utbredd användning av förorenande energikällor, vilket skulle motverka EU:s mål. Arbetet bör präglas av största möjliga öppenhet och ske i samråd med företrädare för det organiserade civila samhället.

5.6 Med tanke på energiberoendet mellan medlemsstaterna anser EESK att energiberoende i framtiden endast kan uppnås på EU-nivå, och inte på nationell nivå.

5.7 EESK föreslår att man överväger gemensamma strategier för undergrupper av medlemsstater eller aktörer baserade på deras energimix och metoder för gränsöverskridande energiutbyte. Denna regionala samordning skulle bidra till att göra de berörda medlemsstaternas energival mer enhetliga och öka försörjningstryggheten. I dessa grupper skulle länderna dessutom kunna utnyttja varandras resurser på bästa sätt, både när det gäller förnybar energi och när det gäller elproduktion från andra energikällor.

5.8 EESK föreslår att dessa grupper ansvarar för att välja sin energimix och sitt infrastrukturnät. Enhetliga och sammanlänkade energigemenskaper skulle därmed kunna inrättas på regional nivå. Fördelen med dessa sammanslutningar är att liknande marknadsvillkor skulle gälla i de olika medlemsstaterna (energipriser, subventionering av förnybar energi, förhållandet till konsumenterna osv.).

5.9 En av de politiska strategier som med framgång harmoniserats i vissa regioner i Europa visar att harmoniseringen av de politiska strategierna tydligt påverkar integrationen av marknaderna: Det handlar om sammankopplingen av marknaderna för tilldelning av överföringskapacitet. En priskoppling mellan olika länder gör det möjligt att skapa ett enda handelsområde – och följaktligen också zoner med enhetliga priser – när sammanlänkingskapaciteten inte begränsar den gränsöverskridande handeln. Den bidrar till att skapa en gemensam europeisk marknad för elektricitet. Nord Pool Spot införde 1993 "price splitting" och 2006 tillämpades för första gången priskoppling mellan Frankrike, Belgien och Nederländerna. Med tiden kan dessa marknadsvillkor komma att erbjuda konsumenterna ett spektrum av transeuropeiska val.

5.10 EESK uppmärksammar de ekonomiska möjligheter som dessa makroregionala grupper kan ge medlemsstaterna, särskilt stordriftsfördelar och den industriella utveckling som genereras av förnybara energikällor.

5.11 EESK påpekar att kommittén är för en diversifierad och hållbar energimix. De nationella valen måste vara förenliga med gällande lagstiftning och EU:s mål. EESK insisterar på att dessa val inte bör få oproportionerligt negativa konsekvenser för ekonomin, miljön eller samhället. EU bör i denna anda utforska nya energikällor, t.ex. skiffergas, efter ett brett samråd präglat av öppenhet med företrädare för det organiserade civila samhället, för att undvika risken för skiljaktigheter mellan de nationella strategierna.

Främja EU:s konkurrenskraft: slå samman och öka de finansiella resurserna

5.12 Gemensamma forskningsinsatser mellan medlemsstaterna och energimarknadens aktörer bör uppmuntras, och på forskningsområdet behövs det nätverk och sammanslutningar, i synnerhet på området förnybar energi och utsläppssnål teknik, t.ex. genom tekniska forskningsplattformar.

5.13 Med tanke på de betydande investeringar som krävs och de budgettätstramningar som för närvarande görs, bör de tillgängliga medlen koncentreras till de största utmaningarna. Det är viktigt att stärka kopplingen mellan finansiering på nationell nivå och på EU-nivå. Detta kan innebära att medlemsstaterna riktar in sitt nationella forskningsstöd på projekt som är knutna till EU:s mål.

5.14 Det är lämpligt att undersöka om en konsolidering av de finansiella resurser som finns tillgängliga för infrastruktur och forskning skulle göra finansieringen mer effektiv. Detta skulle kunna innebära att man anslår fasta belopp till energiprojekt inom ramen för olika finansieringsprogram på europeisk och nationell nivå.

5.15 Om en utvärdering i detta avseende ger ett positivt resultat skulle användningen av euroobligationer för finansiering av projekt kunna vara ett effektivt sätt att öka resurserna för att främja forskning och utbyggnaden av förnybara energikällor och infrastruktur.

5.16 Det är viktigt att EIB:s lån prioriteras på ett bättre sätt när det gäller EU:s centrala infrastrukturprojekt. De investeringar som de makroregionala grupperna av medlemsstater gör borde berättiga till lån från EIB.

5.17 En övergripande och samordnad insats för förnybar energi skulle kunna hjälpa EU att ta sig ur den rådande ekonomiska krisen. Tillgången till energi till ett rimligt pris är en viktig ekonomisk konkurrensfaktor. Fördelarna skulle vara många, bland annat nya arbetstillfällen, kompetens och återindustrialisering inom EU. Projekt för att upprätta supernät eller utveckla och använda intelligenta nätverk skulle kunna lämna sig för ett utökat industri- och innovationssamarbete på EU-nivå.

En energipolitik för alla

5.18 Ett av målen för EU:s gemensamma energipolitik måste vara alla medborgares tillgång till energi, utöver integrationen av marknaden.

5.19 Ett skäligt och transparent energipris gör att företagen kan växa och investera. Överkomliga energipriser uppnås genom effektiva beslut, en inre energimarknad som är integrerad och medger insyn samt ökade kontrollbefogenheter för lagstiftare på nationell nivå och på EU-nivå.

5.20 Konsumenterna har visserligen tilldelats vissa rättigheter genom EU-lagstiftningen men saknar ofta kännedom om dessa rättigheter och har föga nytta av dem. Kommittén anser att de behöriga myndigheterna och energileverantörerna systematiskt bör informera slutkonsumenterna om deras rättigheter. EESK kräver att rapporter om tillämpningen av konsumenträtten regelbundet offentliggörs på nationell nivå. Vid behov skulle ytterligare åtgärder kunna vidtas för att säkerställa en god tillämpning av konsumenternas rättigheter.

5.21 Vintern 2010/2011 drabbades mellan 50 och 125 miljoner EU-medborgare av energifattigdom (beroende på vilken definition som används). Problemet drabbar de minst bemedlade och dem med sämst boendeförhållanden, som ofta har dåligt isolerade bostäder och inte ens kan betala de rabatterade elpriser som införts i vissa medlemsstater. Förutom en nödvändig EU-insats för att förbättra energieffektiviteten och minska efterfrågan föreslår EESK en ny debatt om hur solidaritetsmekanismerna kan stärkas i samtliga 27 medlemsstater för att bekämpa energifattigdomen. Till att börja med behövs det en gemensam definition ⁽²⁾.

5.22 Med en "europeisk pakt för energisolidaritet" skulle man således kunna befästa den strategiska och livsviktiga aspekten på energi (tillgänglighet, rimliga avgifter och priser, förutsägbarhet, pålitlighet och ursprung). Ett sådant socialt skydd på energiområdet i EU skulle visa att unionen handlar om medborgarnas intressen. Det skulle ingå i insatserna för att öka den sociala harmoniseringen, som behövs för att stärka den europeiska integrationen och göra den meningsfull igen. Det måste omsättas i konkreta åtgärder på lämplig nivå.

Stärka den yttre dimensionen i EU:s energipolitik

5.23 EESK instämmer i förslaget från tankesmedjan Notre Europe när det handlar om att skapa en europeisk inköpsgrupp för gas om de stater och företag som deltar får en bättre förhandlingsposition, större försörjningstrygghet och mindre prisvolatilitet, samtidigt som konkurrensreglerna respekteras. Samarbetet kan tas ett steg längre med en europeisk struktur för gasförsörjning och eventuellt för andra fossila bränslen.

⁽²⁾ EESK:s yttrande om "Energifattigdom mot bakgrund av avregleringen och den ekonomiska krisen", EUT C 44, 11.2.2011, s. 53-56.

5.24 Rådet bör ge kommissionen mandat att på EU:s vägnar förhandla om energiavtal med tredjestater i de fall då flera medlemsstater påverkas. EESK ser positivt på rådets beslut att ge kommissionen i uppgift att i medlemsstaternas ställe förhandla om avtal med Azerbajdzjan och Turkmenistan om gasleveranser via den transkaspiska gasledningen. Under liknande omständigheter uppmanar EESK rådet och kommissionen att tillämpa detta tillvägagångssätt på fler områden.

5.25 EESK rekommenderar att kommissionen noggrannare övervakar de nationella energiavtal som sluts med tredjeländer. Kommissionen bör kunna utvärdera avtalen med avseende på deras konsekvenser för EU som helhet, oavsett om de är positiva eller negativa (yttrande TEN/464).

5.26 EESK rekommenderar att man vidtar åtgärder för utveckling och partnerskap med Euromedländerna och EU:s grannländer i öst. Detta skulle göra det möjligt att diversifiera och trygga EU:s energiförsörjning (t.ex. från förnybara energikällor med hjälp av projekten Desertec, Mediterranean Ring, Mediterranean Solar Plan och Medgrid) och att hjälpa EU:s samarbetspartner att utnyttja sin potential. EU skulle kunna bidra med tekniskt bistånd, sakkunskap och kompetens i fråga om utformning och ledning av projekt (yttrande REX/329).

5.27 EESK anser att den europeiska energigemenskapen och övergångsåtgärderna bör ha en tydlig extern dimension som främjar utvecklingsländernas tillgång till energi. Dessa länder måste få hjälp att producera den energi som de behöver men de måste också kunna exportera den till Europa för att finansiera sina investeringar.

5.28 EESK har tagit del av rådets (transport, telekommunikation och energi) slutsatser av den 24 november 2011 om att stärka energipolitikens yttre dimension. Kommittén har också tagit del av rådets prioriteringar och håller fast vid sin begäran om en bättre integrering av energipolitiken, åtminstone systematiska överläggningar innan beslut fattas. När det gäller metoden förespråkar kommittén i alla de fall där detta medför ett mervärde en gemensam strategi i nära samarbete med medlemsstaterna.

Det civila samhällets deltagande

5.29 Det är oerhört viktigt att medborgarna involveras i debatten om energifrågorna, med beaktande av miljöfrågornas betydelse, omfattningen på de nödvändiga investeringarna, de politiska beslutens följder för samhället och konsekvenserna för vår livsstil samt med tanke på att det måste finnas ett stöd från allmänheten. EU:s medborgare har rätt till tydlig och öppen information om de beslut som fattas på energiområdet på europeisk, nationell och regional nivå⁽³⁾. De nationella ekonomiska och sociala råden har en viktig funktion att fylla i det

⁽³⁾ Jfr t.ex. Frankrike, som i fråga om kärnkraft har ANCCLI, "Den nationella sammanslutningen av lokala informationskommittéer och informationskommissioner", som inrättades genom dekret av Conseil d'État.

sammanhanget. Det behövs informationskampanjer och samråd om de stora utmaningarna på energiområdet i EU. Tonvikt måste också läggas på energieffektivitet.

5.30 Medborgarna måste också regelbundet få möjlighet att uttrycka sin åsikt om viktiga politiska beslut. Samråd skulle kunna anordnas på lämplig nivå. EESK genomför sedan ett flertal år tillbaka sådana samråd på EU-nivå (bland annat i fråga om kärnkraft samt avskiljning och lagring av koldioxid). Nationella, regionala och lokala myndigheter uppmanas att organisera ett brett samråd med det civila samhället.

5.31 EESK föreslår att man inrättar ett europeiskt forum där det civila samhällets företrädare kan följa utvecklingen i energifrågor. Detta forum skulle bedriva ett nära samarbete med EU:s institutioner och träffas regelbundet för att bidra till ett flerårigt program för en integrerad energimarknad. Det skulle kunna samla europeiska och nationella organisationer som är aktiva på energiområdet. Detta forum skulle kunna tillfrågas om utformningen av EU:s energinät, övergången till ett koldioxidsnålt system fram till 2050 och de ekonomiska och sociala frågor som följer av den utvecklingen. Dess medlemmar borde också ha tillgång till lämplig information som de skulle kunna föra vidare till liknande organisationer i medlemsstaterna.

5.32 Att vinna allmänhetens acceptans för energivalen är ytterligare en utmaning (kärnkraft, avskiljning och lagring av koldioxid, vindkraft, högspänningsluftledningar osv.). Med deltagande följer också ansvar. EESK, som för närvarande innehar ordförandeskapet för arbetsgruppen "Insyn" i Europeiska kärnenergiforumet, skulle kunna bidra till öppen information till medborgarna och till en dialog med medborgarna via kommitténs webbplats (sprida goda metoder, följa upp initiativ och samarbetsprojekt, bidra till sektorns utveckling, samla in synpunkter från det civila samhället inför debatterna i forumet för det civila samhället om energi och vidarebefordra dessa synpunkter till beslutsfattarna). EESK uppmanar Europeiska kommissionen och medlemsstaterna att ge medborgarna relevant information via neutrala och objektiva kanaler. Det civila samhällets organisationer och samrådsforumen har en oerhört viktig uppgift i det avseendet.

Planer för en möjlig institutionell utveckling på längre sikt

5.33 Slutmålet är fortfarande att skapa en europeisk energigemenskap. Eftersom det kan vara svårt att få de 27 medlemsstaterna att gå i samma riktning, skulle mer långtgående samarbeten mellan medlemsstater, framför allt på regional nivå, kunna påskynda utvecklingen. Dessa åtgärder bör dock inte vidtas i strid med EU:s lagstiftning eller övriga åtgärder, vilket man bör se till genom att fortlöpande samråda med EU-institutionerna och göra dem delaktiga. Vid behov skulle man kunna inrätta mer formaliserade mekanismer.

5.34 EESK rekommenderar att man senast 2014 utvärderar de framsteg som har gjorts med stöd av artikel 194 i EUF-fördraget och då undersöker om förändringar är nödvändiga, mot bakgrund av de mest ambitiösa förslagen i detta dokument. För en eventuell ny institutionell ram skulle man kunna låta sig inspireras av EKSG-fördraget. En ny institutionell ordning och tillhörande regelverk borde kunna införlivas med EU:s struktur, om medlemsstaterna beslutar det.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s fredsbyggande roll i de externa förbindelserna: bästa praxis och framtidsutsikter"

(2012/C 68/04)

Föredragande: **Jane MORRICE**

Vid sin plenarsession den 19–20 januari 2011 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

"EU:s fredsbyggande roll i de externa förbindelserna: bästa praxis och framtidsutsikter".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 19 januari 2012) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 190 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Fredsbyggande ingår i Europeiska unionens DNA. Själva det faktum att den bildats, utvidgats och kunnat överleva i kristider vittnar om att unionen i sig är en fredsskapande process. Eftersom EU är en gemenskap av nationer som främjar demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet och tolerans har unionen en moralisk skyldighet att stödja fredsbyggande över hela världen, och fördraget ger nu EU mandat att göra detta. EU bör visa vägen för internationella fredsbyggande insatser, eftersom unionen är världens största biståndsgivare med lång erfarenhet av konfliktområden och med en mängd olika verktyg till sitt förfogande. Trots detta utnyttjar inte unionen hela sin potential när det gäller fredsbygget i världen, och dess stöd till positiva förändringar har inte fått så stora effekter som det borde och skulle kunna uppnå. Inrättandet av Europeiska utrikestjänsten är ett led i strävan att förbättra samstämmigheten, men det saknas fortfarande en gemensam EU-strategi. I avsaknad av en tydligt definierad strategi för fredsbygge, ett ökat utbyte av erfarenheter från EU:s alla fredsbyggande insatser, samt ett genuint samarbete med medlemsländerna och internationella biståndsgivare, icke-statliga organisationer och de civila samhällsorganisationer som arbetar med fredsprocesser lokalt, kommer EU:s möjligheter att skapa en reell, varaktig skillnad i de mest konflikthärjade områdena i världen inte att kunna förverkligas fullt ut. Utmaningen är enorm, men belöningen är ännu större. Ett fredligt Europa kan utvecklas bättre i en fredlig värld.

1.2 Mot bakgrund av dessa slutsatser rekommenderar EESK följande:

Strategier och politik

1.2.1 Europeiska utrikestjänsten bör utarbeta en fredsbyggande strategi som omfattar civila, militära, diplomatiska, politiska och humanitära insatser, genomförande av snabbinsatser, långsiktigt utvecklingsstöd, kortsiktigt stöd, klimatförändringar,

handels- och investeringspolitik, samt alla andra EU-åtgärder som får effekter i känsliga områden.

1.2.2 Europeiska utrikestjänsten bör inrätta en arbetsgrupp med företrädare för Europaparlamentet, kommissionen, ReK, EESK, Europeiska investeringsbanken och icke-statliga fredsorganisationer för att utarbeta strategin.

1.2.3 EU:s politik och program, särskilt när det är fråga om konfliktområden, bör underkastas en konfliktkänslig konsekvensbedömning för att säkerställa att de är i linje med EU:s normer och värderingar och kan garantera en så kostnads-effektiv användning av EU-stöd som möjligt.

Operationella frågor

1.2.4 Man bör utarbeta en kodex med principer för alla EU-insatser i kris- och konflikttrabbade områden.

1.2.5 Alla projekt för fredsbygge bör omfatta främjande av goda styresformer och demokratiska principer (mänskliga rättigheter, yttrandefrihet, jämlikhet, politiska och fackliga friheter) samt normer för miljöskydd.

1.2.6 Man bör utforma riktlinjer för övervakning av framstegen när det gäller reformer, och övervakningssystemen bör förbättras så att de även omfattar företrädare för det civila samhället, garanterar en jämn könsfördelning inom övervakningsorganen och säkerställer genomförandet av reformer. Man bör i högre grad fokusera på förebyggande av konflikter och särskilt betona den roll som utbildning och medier spelar, inbegripet sociala medier, i känsliga områden. Åtgärder för att främja förlikning, inbegripet interkulturell dialog och medling, bör aktivt uppmuntras och främjas.

1.2.7 EU:s engagemang i det organiserade civila samhället i känsliga områden bör förstärkas genom ökat stöd till organisationer som delar EU:s värden och främjar tolerans, pluralism och andra fredsbyggande insatser. EESK:s arbete på detta område bör underlättas.

1.2.8 Man bör främja respekten för FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, öka stödet till kvinnogrupper som arbetar lokalt och främja jämställdhet mellan könen.

1.2.9 Konfliktoffer, särskilt barn, bör få mer målinriktad uppmärksamhet och ökat erkännande och stöd från EU.

1.2.10 Program till stöd för utsatta ungdomar, framför allt pojkar, bör uppmuntras, underlättas och stödjas för att ge dem en chans att spela en viktig och konstruktiv roll i samhället.

1.2.11 Man bör utöka och förbättra rekryteringen och utbildningen av civil personal som används vid olika uppdrag, och uppdragens karaktär bör ändras från militär till civil krishantering.

1.2.12 Det bör inrättas en databas över europeiska experter på fredsbyggande och kandidater till civila insatser, bland annat jurister, advokater, poliser, icke-statliga organisationer som är aktiva i fråga om fredsskapande, medlare, administratörer och politiker med erfarenhet på detta område.

God praxis och erfarenhetsutbyte

1.2.13 EU-institutionerna, medlemsländerna och internationella organ bör utbyta erfarenheter på viktiga områden. Ett kompendium om god praxis när det gäller fredsbygge och ytterligare undersökningar om användningen av EESK:s konfliktlösningsmodell⁽¹⁾ skulle kunna underlätta denna process.

1.2.14 Man bör lägga större vikt vid erfarenhetsutbyte mellan EU:s internationella fredsbyggande arbete, exempelvis EU:s program för fred och försoning i Nordirland och dess externa åtgärder.

1.2.15 Man bör allvarligt överväga att inrätta ett europeiskt expertcentrum/institut för fredsbygge som knyter an till och bygger vidare på befintliga strukturer och följer upp idéer och rekommendationer från andra institutioner och experter.

1.2.16 Man bör anordna en konferens om fredsbygge, där man samlar alla komponenter till en ny fredsbyggande strategi och befäster rekommendationerna om hur man bäst kan dela med sig av sina erfarenheter.

2. Bakgrund

2.1 Detta yttrande är en uppföljning till initiativytttrandet om EU:s roll i Nordirlands fredsprocess, som antogs av EESK i oktober 2008⁽²⁾, i vilket EU uppmanas att sätta den fredsbyggande verksamheten i centrum för sitt framtida strategiska arbete. I yttrandet vidgas forskningsområdet utanför EU:s gränser. Man utvärderar de fredsbyggande redskap som finns tillgängliga, särskilt efter inrättandet av Europeiska utrikestjänsten, och undersöker i vilken utsträckning det förekommit ett erfarenhetsutbyte. Yttrandet innehåller också rekommendationer för det framtida arbetet på detta område.

3. Inledning

3.1 EU beskrivs ofta som världens mest framgångsrika övernationella projekt för fredsbygge och kan betraktas som en modell för andra på detta område. Unionens största bedrift hittills är utan tvekan att man efter andra världskriget lyckades förena nationer som tidigare var svurna fiender. Att förena dem i en union, utöka antalet medlemmar och utvidga deras inflytande till att omfatta hela världen är ytterligare en seger för fredsbygget. Att hålla denna låga brinnande mitt under den pågående finanskrisen är ytterligare en stor utmaning.

3.2 Hittills har EU emellertid inte varit tillräckligt rustat att ta sitt moraliska ansvar som vare sig en modell eller en ledare för fredsbygget runt om i världen. I samband med sina insatser i konfliktområden har EU använt en rad olika redskap som stått till förfogande, från krishantering och humanitära hjälpinsatser till militärt stöd och utvecklingsbistånd. Strategin har emellertid präglats av avsaknad av kontinuitet, avsaknad av samordning och avsaknad av trovärdiga förbindelser med gräsrotsorganisationer inom det civila samhället.

3.3 När Lissabonfördraget trädde i kraft fick EU ett nytt fredsbyggande mandat (artikel 21), en ny struktur som stöd (Europeiska utrikestjänsten), och en ny ledare (EU:s höga företrädare Catherine Ashton) för att genomföra det. Det finns alltså inte längre någon anledning till varför EU inte skulle kunna placera sig i främsta ledet och skaffa sig ett reellt inflytande över fredsbyggandet i hela världen.

3.4 Det har aldrig funnits en lämpligare tidpunkt för EU att ta över ledarskapet än nu. De närmaste grannarna genomgår en period av politiska, ekonomiska och sociala omvälvningar. De befinner sig vid ett avgörande historiskt vägskäl och behöver ett kraftfullt stöd. I och med genomförandet av den "nya och ambitiösa" grannskapspolitiken har EU visat sin beredskap och sin vilja att fungera som en förebild. Men här – precis som när det gäller fredsbygge i hela världen – säger handling mer än ord.

3.5 EU har en "enorm potential" när det gäller att förena alla aspekter av sitt inflytande för att få till stånd en enhetlig och heltäckande strategi för fredsbygge, och unionen har också de

⁽¹⁾ Se yttrandet SC/029 – EU:s roll i Nordirlands fredsprocess (föredragande: Jane Morrice, 2009), EUT C 100, 30.4.2009, s. 100-108.

⁽²⁾ Se ovan.

resurser som krävs. I sista hand beror dock framgången på den politiska viljan i medlemsländerna, och deras förmåga att tala med en röst samt deras vilja att till fullo stödja en ambitiös gemensam strategi för fredsbyggande, som inte bara kommer att stärka EU:s trovärdighet på internationell nivå utan även bidra till att skapa positiva förändringar i världen.

4. Bakgrund

4.1 Termen "fredsbyggande" är relativt ny i det internationella diplomatiska ordförrådet. Den beskrevs första gången 1992 av FN:s dåvarande generalsekreterare Boutros Boutros-Ghali i "Dagordningen för fred" som en insats för att identifiera och stödja strukturer som kan stärka och konsolidera freden i syfte att förhindra att en konflikt återupptas. År 2006 inrättade FN en fredsbyggande kommission för att stödja fredssträngningarna i länder med nyligen avslutade konflikter, och 2009 inrättade OECD ett internationellt nätverk för konflikt- och instabilitetsfrågor (International Network on Conflict and Fragility, INCAF).

4.2 I EU-sammanhang var Göteborgsprogrammet för förebyggande av våldsamma konflikter, som antogs 2001, den första specifika referensen till fredsbygge på området för yttre förbindelser. Den senaste hänvisningen är artikel 21 i Lissabonfördraget, där principerna om mänskliga rättigheter och demokrati samt konfliktförebyggande och fredsbevarande anges som de centrala målen för EU:s yttre åtgärder.

4.3 I Lissabonfördraget fastställs även en ny ram för EU:s externa förbindelser. Den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik kombinerar de befogenheter som tidigare var uppdelade mellan rådet och kommissionen. Den höga representanten, Catherine Ashton, får stöd av Europeiska utrikes-tjänsten, vars behörighetsområde omfattar diplomati, utveckling och försvar, vilka alla kan användas i samband med fredsbygge.

4.4 Inom Europeiska utrikes-tjänsten och kommissionens relevanta generaldirektorat har EU en lång rad redskap som kan användas till fredsbygge. De innefattar bland annat:

— **Civila och militära GSFP-uppdrag** – med fokus på polisväsendet, rättsstatsprincipen, civil förvaltning och civilskydd. Den säkerhetsmässiga och logistiska dimensionen betraktas som en förutsättning för en stabil och säker miljö för fredsbygge.

— **Stabilitetsinstrumentet** – den viktigaste finansieringskällan för fredsbygge. Över 70 % av de tillgängliga medlen (2 miljarder euro 2007–2013) används till krishantering för att "fylla hålet" mellan kortsiktigt humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsbistånd.

— **Fredsbyggande partnerskap**, som etablerats inom ramen för stabilitetsinstrumentet, i syfte att förbättra kommunikationen med viktiga partner i samband med krishantering. De

stöder arbetet med det civila samhällets organisationer, och bidrar till att sprida god praxis och underlättar tillgång till logistiskt och tekniskt stöd.

4.5 Det finns många andra EU-instrument som inte är specifikt fredsbyggande men som kan användas för att stödja EU i denna roll. Bland dessa instrument kan nämnas kontoret för humanitärt bistånd (ECHO), Europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter, utvecklingsbistånd via Europeiska utvecklingsfonden (AVS/ULT) och finansieringsinstrumentet för utvecklingsamarbete (Latinamerika, Asien, Gulfstaterna och Sydafrika).

4.6 EU:s politik, t.ex. handelspolitik, EIB-investeringar, miljö-, energi- och jordbrukspolitik, kan också användas i samband med fredsbyggande insatser, och EU:s utvidgningspolitik har en fredsbyggande aspekt i och med att man kräver av kandidatländerna att de ska ställa sig bakom EU:s kärnvärden⁽³⁾. Även den europeiska grannskapspolitiken, som omfattar sexton av EU:s närmaste grannar, har "vitaliserats" till följd av den "arabiska våren" och omfattar nu en fredsbyggande aspekt som syftar till att bygga upp en "djupgående och hållbar demokrati", och EU:s nya "Agenda för förändring" innebär ett förslag att på en mängd olika sätt att stärka EU:s fredsbyggande roll.

4.7 Samtidigt som majoriteten av EU:s fredsbyggande insatser utförs inom ramen för unionens utrikespolitik, har EU också genomfört ett unikt fredsinitiativ inom de egna gränserna. Det särskilda stödprogrammet för fred och försoning i Nordirland och de irländska gränsregionerna inrättades 1996 och befinner sig nu i sin tredje finansieringsrunda⁽⁴⁾.

5. Fredsbyggande – utmaningarna

5.1 Sökande efter en definition och en strategi

5.1.1 Även om fredsbyggande i dag allmänt uppfattas som en ny värdefull angreppsmetod för intervention i konfliktområden, har uttrycket inte getts någon tydlig definition. Vissa anser

⁽³⁾ Se punkt 2 i rådets slutsatser om utvidgning och stabilisering och associeringsprocessen, 3132:a mötet i rådet (allmänna frågor) den 5 december 2011: "Utvidgningsprocessen fortsätter att stärka fred, demokrati och stabilisering i Europa och gör det möjligt för EU att bättre kunna hantera globala utmaningar. Den omvandlande kraften i utvidgningsprocessen leder till långtgående politiska och ekonomiska reformer i utvidgningsländerna, vilket även gynnar EU i dess helhet. Det framgångsrika slutförandet av anslutningsförhandlingarna med Kroatien är ett starkt belegg för detta och sänder en positiv signal till resten av regionen."

⁽⁴⁾ Se EESK:s yttrande CESE om ett särskilt stödprogram för fred och försoning i Nordirland (Draft Notice to Member States laying down guidelines for an initiative in the framework of the special support programme for peace and reconciliation in Northern Ireland and the border counties of Ireland (SEC(95) 279 final), EGT C 236, 11.9.1995, s. 29, ej översatt till svenska), och CESE, yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland (2007–2010)" KOM(2010) 12 slutlig – 2010/0004 (COD), EUT C 18, 19.1.2011, s. 114).

att det ska användas bara efter konflikter i samband med stabilisering och återuppbyggnad. Andra anser att det överbryggar en klyfta mellan försvarspolitik och utvecklingspolitik. Åter andra beskriver det som en katalytisk process som omfattar allt från konfliktförebyggande åtgärder via krishantering, fredsskapande och fredsbevarande insatser till stabilisering efter en konflikt.

5.1.2 Om man tittar närmare på dessa olika aspekter, handlar **"fredsbevarande"** om säkerhet och försvar och **"fredsskapande"** om användning av diplomati för att uppnå politiska överenskommelser, medan **"fredsbyggande"** omfattar båda dessa och mycket mer än så. I idealfallet är det en insats som inleds innan fredsbevarare och fredsskapare anländer och som vid ett framgångsrikt och hållbart resultat innebär att de båda senare inte alls behövs. Fredsbyggande är en långsiktig insats som omfattar alla och allting i ett ömsesidigt samråd, och skulle kanske kunna beskrivas som en öppen process vars syfte är att överkomma olikheter genom att öppna dörrar och sinnelag.

5.2 Behovet av samsyn

5.2.1 Oavsett definition är experterna eniga om att fredsbyggande är en mycket komplicerad process med en lång rad aktörer med verksamhet som rör militära och civila interventioner, diplomati samt ekonomiskt och tekniskt stöd på kort och lång sikt på lokal, nationell och internationell nivå. Den viktigaste utmaningen är att hitta ett sätt att etablera "konsekvens, komplementaritet och samordning" mellan den omfattande uppsättningen av olika typer av politik, aktörer och instrument inom och utom EU som verkar på samma område. Den viktigaste svårigheten är att olika medlemsstater och olika externa biståndsgivare har olika prioriteringar och att spänningar därför kan uppstå när de enskilda aktörernas behov och intressen drar i olika riktningar.

5.2.2 Inom EU innebär de komplicerade strukturerna i unionens institutioner och direktorat att den konkreta samordningen mellan de ansvariga utgör ytterligare en stor utmaning. På samma sätt är det mycket viktigt att säkerställa enhetligheten mellan de politiska åtgärder som är särskilt inriktade på känsliga områden, t.ex. utvecklingsstöd, och sådana som kan få stor påverkan på dem, särskilt politiken för handel, investeringar och klimatförändringarna samt energipolitiken. Inrättandet av Europeiska utrikesbyråen betraktas som en reell möjlighet att skapa en politisk och praktisk samordning mellan EU-institutionerna, dess medlemsstater och övriga viktiga bidragsgivare, t.ex. FN, USA och Kina, samt andra aktörer.

5.2.3 Även om den heltäckande strategins "heliga graal" alljämt är oklar, har satsningar gjorts på att använda EU:s instrument på ett mer enhetligt sätt. Ett aktuellt exempel är rådets möte (utrikes frågor) i juni 2011, där man enades om en övergripande strategi för Sudan och Sydsudan som omfattar politisk

dialog, civil kapacitetsuppbyggnad, utvecklingsbistånd och handelsamarbete. EU:s aktuella "Agenda för förändring", som innebär en omprioritering inom utvecklingspolitiken, är ett annat exempel på en ny strategi för fredsbygge. Bland förslagen finns en tonvikt på mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet, god samhällsstyrning och förbindelser med det civila samhället. Detta betraktas på vissa håll som värdefullt nytänkande medan andra anser att det inte är tillräckligt långtgående.

5.3 En utvidgad roll för det civila samhället i samband med konfliktomvandling

5.3.1 Konfliktomvandlingsprocessen kräver vissa grundläggande förändringar av attityder och beteenden. Integration, engagemang och dialog är vapen i kampen mot rädsla, hat, intolerans och orättvisor, och de utgör byggstenar som skapar en miljö för konfliktförebyggande och fredsbyggande. Detta arbete måste utföras på gräsrotsnivå och gatunivå, där fredsbygge är av största vikt. Civilsamhällesorganisationer som delar EU:s värderingar när det gäller jämställdhet, mänskliga rättigheter, integration och tolerans måste delta, och denna medverkan kan här inte längre lämnas åt slumpen. Man måste prioritera stöd till dem som befinner sig i utsatta och riskfyllda situationer eller som helt enkelt inte kan göra sina röster hörda.

5.3.2 Det är allmänt accepterat att civilsamhällesorganisationerna har en mycket viktig roll för att de fredsbyggande strategierna ska bli effektiva och långsiktigt hållbara. Samarbete och samråd med lokala "icke-statliga aktörer" bidrar inte bara till att öka EU:s förståelse av olika konfliktsituationer nedifrån och upp, utan säkerställer också att gräsrotsnivån "äger" processen. Det bidrar också till att främja ett mer "konfliktkänsligt" fredsbygge och utgör en positiv förstärkning av deras arbete med att bygga fred.

5.3.3 Hittills har fredsbyggandets inriktning – både på politisk och på operationell nivå – tenderat att förbise grupper som kan ha ett avgörande inflytande över processen. Kvinnorna håller ofta samman samhällsväven i en konfliktsituation, men de deltar sällan i beslutsfattandet. Den återgång till normala förhållanden som lokala aktörer i konfliktområden strävar efter utgör ett viktigt tecken på återhämtningsförmåga som förtjänar stöd. Facklig verksamhet, t.ex. de freds- och solidaritetsdemonstrationer som är vanliga på det som nu är EU-gator, är en annan verksam resurs när det gäller stöd till fredsbyggande. Ungdomar behöver stöd för att kanalisera sin energi på ett konstruktivt sätt och utsatta grupper, särskilt offer, behöver uppmärksamhet från experter.

5.3.3.1 Förebyggande av konflikter och försoning mellan splittrade grupper ses i allt högre grad som en viktig del av det fredsbyggande arbetet. Utbildning är i detta sammanhang av avgörande betydelse, de unga måste inte enbart lära sig att

acceptera utan också att respektera olikheter. Medierna är en annan viktig aktör, och man bör särskilt beakta den roll som de sociala medierna kan spela när det gäller att skapa positiva förändringar. En annan viktig del av detta arbete är att främja särskilda strategier för att föra samman olika grupper, t.ex. genom interkulturell dialog och förmedling.

5.3.4 En "strukturerad dialog" mellan EU och civilsamhällesorganisationer i konfliktområden kan skapa bestående förbindelser och förståelse på gräsrotsnivå. Tack vare sina nära kontakter med civilsamhällesorganisationerna har EESK goda förutsättningar att spela en viktigare roll i EU:s förbindelser med organisationer på gräsrotsnivå i dessa regioner. Kommittén samarbetar redan med näringslivsorganisationer, fackförbund och andra aktörer i Kina, Tibet, Libanon, Nordafrika och AVS-länderna, och vi vill vidga detta erfarenhetsutbyte för att "underbygga och förstärka" civilsamhällsorganisationernas insatser och samarbete med EU i anslutning till fredsbyggnadsprojekt.

5.4 Större erkännande av värdet av erfarenhetsutbyte

5.4.1 EU är en gemenskap av 27 nationer som arbetar tillsammans för det gemensamma bästa och kan därför dela med sig av sina speciella erfarenheter till andra. EU kan på många områden – alltifrån beslutsförfaranden till utvidgningsstrategier – erbjuda en modell som skulle kunna kopieras av grupper av länder i andra delar av världen. Afrikanska unionen är en sådan organisation som söker efterlikna EU:s arbetsmetoder, och andra vill gärna göra detsamma. Det finns andra framgångsrika exempel på länder och regioner som har lyckats skapa förändring utan konflikt och dessa bör lyftas fram i fredsbyggnadspolitik och fredsarbete.

5.4.2 Eftersom EU har arbetat med fredsbyggande i sina yttre förbindelser från och med sitt grundande, har unionen också mycket omfattande erfarenheter att dela med sig av till områden som Sydostasien, Mellanöstern, Centralamerika, Balkan och Afrika söder om Sahara. Vissa delar av detta arbete har varit mycket framgångsrika, andra mindre. EU:s resultat i vissa konfliktområden har i själva verket fått utstå hård kritik, men även dessa erfarenheter kan användas för att utforma politiken, om de lärdomar som dragits förs vidare på lämpligt sätt.

5.4.3 Det finns mycket att lära när det gäller "positivt erfarenhetsutbyte". Fredsprocessen i Aceh i Indonesien, återuppbyggnaden av ett gemensamt avloppssystem i den delade staden Nicosia⁽⁵⁾ och EU:s stöd till freden i Nordirland utgör några förebilder som skulle kunna användas i större utsträckning i EU:s verktygslåda för fredsarbete. Det finns visserligen inte någon patentlösning, men det finns grundläggande principer som är gemensamma för många konfliktområden och som inte får negligeras.

⁽⁵⁾ Se Regionkommitténs yttrande om "Stadsdiplomati" av den 12 februari 2009 (EUT C 120/01, 28.5.2009).

5.4.4 Forskningen visar dock att detta erfarenhetsutbyte inte är fast förankrat i EU:s politik, särskilt i de fall då det berör såväl interna som externa insatser. När det gäller programmet för fred i Nordirland saknas ett systematiskt arbete för erfarenhetsutbyte med andra konfliktområden. Med tanke på att EU får beröm för sitt bidrag till fredsbygget i regionen, att José Manuel Barrosos särskilda arbetsgrupp för Nordirland har rekommenderat erfarenhetsutbyte med andra konfliktområden och att "fredsnätverk" har bildats för att göra just detta, utgör den uppenbara bristen på interpolering från denna insats till andra externa åtgärder en förlorad möjlighet och ett allvarligt politiskt fel.

5.5 Inrättande av ett centrum för fredsbyggande

5.5.1 Det återstår alltså mycket innan EU kan kalla sig världsledande när det gäller fredsbyggande strategier och säkerställa att dess insatser får större räckvidd och effekter. Ett av de förslag som diskuteras är inrättandet av det europeiska freds-institut som Finlands förra president och Sveriges utrikesminister efterlyst för att säkerställa "konsekvens, komplementaritet och samordning" i EU:s insatser för fredsbyggande. Nordirlands ledare har själva föreslagit ett internationellt expertcentrum/institut för fredsbyggande utanför Belfast. De har ansökt om meddel från EU:s program för fred och försoning, och Europaparlamentet har tagit upp frågan och utarbetat ett policydokument med titeln "A Blue Print for an Institute for Peace".

5.5.2 Möjligheten att inrätta ett nytt institut/centrum som är knutet till andra organ inom detta område, exempelvis Europeiska unionens institut för säkerhetsstudier eller byrån för grundläggande rättigheter bör nog övervägas. Om en sådan organisation kan utgöra en ram för oberoende expertrådgivning, dialog, undervisning, studier och erfarenhetsutbyte mellan människor som arbetar inom detta område skulle den kunna bli en värdefull tillgång och ett stöd till Europeiska utrikestjänstens arbete på detta oerhört viktiga europeiska verksamhetsområde.

5.6 Ett tillfälle man inte får missa

5.6.1 Detta yttrande fokuserar på hur EU på bästa sätt kan organisera sina insatser i syfte att spela en mer konstruktiv roll på det område som blivit den största utmaningen i dagens värld, nämligen konfliktlösning. Det faktum att det inte finns någon definition av fredsbyggande och att EU ännu inte utarbetat någon fredsbyggande strategi innebär att man praktiskt taget börjar från noll. Detta är en enastående möjlighet för EU på området internationella förbindelser som kanske inte återkommer.

5.6.2 Inrättandet av Europeiska utrikestjänsten bör innebära att EU kan utnyttja denna möjlighet och placera sig i främsta ledet när det gäller det internationella fredsbygget. Nu består utmaningen i att utarbeta en särskild strategi för fredsbygge, som inte bara skapar kontinuitet mellan EU:s program och

politik utan även mellan EU:s och medlemsstaternas olika värderingar och intressen. Detta kan vara svårt att åstadkomma utan en gemensam utrikespolitik, där man fastställer godkända principer om att ingripa eller låta bli att ingripa i konfliktområden. Det finns dock de som anser att en gemensam EU-strategi är det enda sättet att säkerställa att fredsbygget får någon verklig inverkan på gräsrotsnivå.

5.6.3 Av historien har EU lärt sig att demokrati är överlägset diktatur, och betydelsen av rättvisa, jämlikhet och mänskliga rättigheter samt farorna med intolerans, främlingsfientlighet, diskriminering och fördomar. Från andra världskriget till Berlinmurens fall har EU hela tiden stött fredsbyggandet, konsoliderat vad som uppnåtts och banat väg för andra. Vi har upplevt svåra

tider, inte minst den pågående finanskrisen, men de grundläggande värdena fungerar som ett rättesnöre för EU:s insatser, både inom och utanför EU, och detta måste vara fallet även i framtiden.

5.6.4 I dessa tider, som präglas av intern kris och självrannsakan, får EU inte förlora helheten och sitt globala ansvar ur sikte. Unionen får inte göra avkall på utrikespolitiken och sina åtaganden utanför EU. Den bör tilldela sig själv en särskild roll som inga andra nationer eller grupper av nationer kan mäta sig med. Som fredsbyggare tillför EU sin historia, sina etiska normer och sin unika "nerifrån och upp"-metod till ett område där anseende, förståelse, erfarenhet, generositet och tillit är de värdefullaste faktorerna. I egenskap av världsledande när det gäller fredsbygge behöver EU också tillförsikt, övertygelse och mod för att gå vidare.

Bryssel den 19 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

BILAGA

Personer som intervjuats under utarbetandet av detta yttrande:

1. Gerrard Quille, politisk rådgivare för säkerhets- och försvarspolitik, policyavdelningen vid GD Externa åtgärder, Europaparlamentet.
 2. Franziska Katharina Brantner, ledamot av Europaparlamentet, medlem i De gröna/ Europeiska fria alliansen; medlem i utskottet för utrikesfrågor; föredragande för förslaget om förordning om upprättande av ett stabilitetsinstrument och medlem i delegationen för förbindelserna med Israel.
 3. Marc Van Bellinghen, tillförordnad avdelningschef, och Andrew Byrne, handläggare: globala och multilaterala frågor (policy board), avdelning C, konfliktförebyggande och säkerhetspolitik, enheten för fredsbyggande, konfliktförebyggande och medling, Europeiska utrikestjänsten.
 4. Kyriacos Charalambous, programansvarig för EU-politik vid GD Regionalpolitik D1, enheten för programsamordning, kontakter med övriga EU-institutioner och icke-statliga organisationer, förenkling, solidaritetsfonden, och Tamara Pavlin, programansvarig för EU-politik vid GD Regionalpolitik D4, enheten för Irland, Förenade kungariket.
 5. Catherine Woollard, direktör vid EPLO (Europeiska kontoret för fredsbyggande).
 6. Olga Baus Gibert, handläggare för internationella relationer – fredsbyggande – krisberedskapsplanering, avdelningen för utrikespolitiska instrument, enheten för stabilitetsinstrument.
 7. David O'Sullivan, Europeiska utrikestjänstens operativa chef.
 8. Dr. Joachim Koops, akademisk chef för European Peace and security Studies vid Vesalius College i Bryssel och direktör för Global Governance Institute.
 9. Danuta Hübner, ledamot av Europaparlamentet, medlem i Europeiska folkpartiet, grupp- ordförande i utskottet för regional utveckling, medlem i det särskilda utskottet för den finansiella, ekonomiska och sociala krisen, medlem i delegationen för förbindelserna med Förenta staterna och suppleant i utskottet för ekonomi och valutafrågor.
 10. Luc Van den Brande, ordförande i CIVEX-utskottet, Regionkommittén.
 11. Mireia Villar Forner, högsta politiska rådgivare på området krisförebyggande och återuppbyggnad i FN/FN:s utvecklingsprogram.
-

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

477:E PLENARSESSIONEN DEN 18 OCH 19 JANUARI 2012

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En inre marknad för immateriella rättigheter – Att genom att främja kreativitet och innovation skapa ekonomisk tillväxt, högkvalitativa arbetstillfällen och förstklassiga produkter och tjänster i Europa”

KOM(2011) 287 slutlig

(2012/C 68/05)

Föredragande: **Denis MEYNENT**

Den 24 maj 2011 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En inre marknad för immateriella rättigheter – Att genom att främja kreativitet och innovation skapa ekonomisk tillväxt, högkvalitativa arbetstillfällen och förstklassiga produkter och tjänster i Europa”

KOM(2011) 287 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 160 röster för, 3 röster emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 De immateriella rättigheterna måste fortsätta fylla sin traditionella funktion som drivkraft för innovation och tillväxt. Det skyddssystem som kommissionen avser att utveckla måste bevara denna klassiska aspekt och inte helt gå i riktning mot ett rent förmögenhetsbaserat och finansiellt system, även om man inte kan bortse från att börsvärdena för de största multinationella företagen numera i stor utsträckning grundas på företagets ”portfölj” av immateriella rättigheter och licenser, vars värde bör bokföras i balansräkningen i enlighet med IFRS:s redovisningsstandarder.

1.2 Den strategi som kommissionen presenterat för immateriella rättigheter på den inre marknaden är en avgörande faktor som kompletterar Europa 2020-strategin, inre marknadsakten

och den digitala agendan för Europa. En strategi på detta område är oumbärlig med tanke på det växande immateriella inslaget i ekonomins ”finansialisering”, dvs. att den finansiella sektorn får större betydelse än den reella ekonomin. Man bör dock inte glömma att den aktuella utvecklingen grundas på människors allt bättre utbildning och större kompetens och deras kunskaper inom ramen för framväxten av den nya ekonomin. Den mänskliga dimensionen och allmänintresset måste utgöra en integrerad del av strategin, och kommittén anser att detta inte framgår helt klart i de förslag och analyser som utarbetats.

1.3 Som kommittén konsekvent har understrukit i tidigare yttranden måste prioriteringen vara att göra det möjligt för små och medelstora företag att skydda sina uppfinningar och verk samtidigt som de ska ha tillgång till den kunskapspotential

som skapas genom patenteringen och genom de strategier för handel och marknadsföring som växer fram i kunskaps- och informationssamhället.

1.4 Kommittén har länge efterlyst ett enhetligt EU-patent och en möjlighet att sammanföra de nationella domstolarnas rättspraxis inom ramen för den inre marknaden, och vi hoppas nu att detta kommer att förverkligas i praktiken, i företagens och den europeiska ekonomins intresse, med tanke på deras ofördelaktiga situation i förhållande till externa konkurrenter. Kommittén förväntar sig att kommissionens initiativ kraftigt minskar transaktionskostnaderna, särskilt för patent på uppfinningar.

1.5 Kommissionen kommer under 2012 att lägga fram ett lagförslag om inkassering av royaltier för musik som sprids via internet. Kommittén insisterar på att ett informellt samråd dessförinnan inleds med de organisationer som företräder rättigheter och intressen på detta område, inklusive användarnas och löntagarnas rättigheter. Kommittén insisterar även på insyn i och kontroll av de organ som förvaltar de upphovsrätter och närstående rättigheter som ska gälla i det föreslagna systemet för inkassering av royaltier. När det gäller beskattning av privat kopiering anser kommittén att denna är orättvis eftersom sådan kopiering ingår i begreppet *fair use* (skäligt bruk). Denna beskattning borde under inga omständigheter gälla de hårddiskar som företagen använder i sin industriella och kommersiella verksamhet.

1.6 Det räcker för övrigt inte att tänka sig immateriella rättigheter som värdepapper som man kan handla med på en specialiserad europeisk börs, eftersom tillgången inte skulle vara densamma för europeiska små och medelstora företag och industrier som för stora transnationella koncerner, och detta skulle kunna påskynda förlusten av europeiska innovationer till andra världsdelar. Kommittén ser med intresse fram emot konkreta förslag från kommissionen när det gäller denna fråga.

1.7 En framtida harmoniserad politik för immateriella rättigheter måste också beakta allmänintresset och konsumenternas rättigheter samt innebära att alla delar av samhället deltar i diskussionen och processen för att utarbeta en övergripande och balanserad strategi på området. Man måste se till att de skyddade innovationerna och verken utgör en del av samhällets gemensamma kunskapsmassa och bidrar till att främja kultur, information, utbildning och lärande samt, på ett mer generellt plan, grundläggande kollektiva rättigheter i medlemsstaterna.

1.8 En tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning för att skydda immateriella rättigheter och bekämpa förfälskningar krävs på den inre marknaden, så att det administrativa samarbetet och tullsamarbetet och vid behov även det polisiära och rättsliga samarbetet underlättas i samband med utredningar och för att bekämpa de mest allvarliga kränkningarna av skyddade rättigheter när det är fråga om överträdelse av kommersiell natur och framför allt när konsumenternas hälsa och säkerhet äventyras.

1.9 Förfälskning i stor skala och olagliga kopior i kommersiellt syfte har ofta direkt koppling till den organiserade brottsligheten. Risken för upptäckt och de straff som utdöms för denna typ av brottslighet är inte tillräckligt avskräckande.

1.10 Kommittén stöder därför kommissionens strategi med främjande av en samordnad politik och samordnade åtgärder och ett konkret administrativt samarbete som centrala komponenter, i såväl företagens som allmänhetens intresse.

1.11 I dag visar de exempel på spridning via internet mot betalning som utvecklats av till exempel Apple, Amazon, Google och Deezer att upphovsrätten inte skyddas genom att man kriminaliserar ungdomar. Om priserna är rimliga och överkomliga förlorar den olagliga privatkopieringen i allt väsentligt sin lockelse.

1.12 De civila domstolarna har behörighet i de flesta fall av överträdelse av immateriella rättigheter. Men förutom att de rättsliga förfarandena ofta är långdragna ställs de små och medelstora företagen även inför en ofta överdriven bevisbörda, särskilt när det gäller överträdelser som inte skett i det egna landet. Man bör därför överväga att på inre marknaden tillämpa särskilda förfaranden för utredningar, konfiskeringar och ett ömsesidigt erkännande av administrativa och rättsliga handlingar samt att införa omvänd bevisbörda.

1.13 Skadestånd till kändanden kan också visa sig problematiskt i ett internationellt sammanhang och bör bli föremål för ett samarbete mellan de berörda länderna, så att man kan säkerställa att rättighetsinnehavaren tillerkänns ett skadestånd som i största möjliga mån motsvarar den verkliga skada som denna lidit, oberoende av vilka bötesstraff eller andra straff som kan komma att utdömas av domstolen.

1.14 Det krävs en rättslig ram som är tydlig i förhållande till enskilda "lösningar" (kodexar etc.). Framför allt måste sådana initiativ ersättas av rättslig kontroll och garantier för att förfarandena och respekten för individens rättigheter upprätthålls, dvs. rätten till information, respekten för den personliga integriteten, yttrande- och meddelandefriheten och garantier för att neutraliteten på internet bevaras.

1.15 Samtidigt bör den allmänna principen om proportionalitet mellan förbrytelse och påföljd tillämpas fullt ut. Man bör se över viss nationell lagstiftning som är mycket inkräktande och hård när det gäller piratkopiering av audiovisuella produkter som görs via internet i mindre skala av privatpersoner utan kommersiellt syfte. Man får inte ge intryck av att lagstiftningen låter sig påverkas av påtryckningar från lobbyorganisationer snarare än att bygga på grundläggande straffrättsliga principer.

1.16 Kommittén ser också med intresse fram emot kommissionens förslag till modernisering av varumärkesrätten och till en harmonisering och modernisering av detta rättsområde på inre marknaden. Kommittén anser att en sådan modernisering och ett förbättrat skydd krävs med tanke på hur viktiga dessa faktorer är vid företagsvärderingar.

2. Kommissionens förslag

2.1 Begreppet immateriella tillgångar förknippas ofta i första hand med begrepp som forskning och patent och mer allmänt med teknisk innovation. Men även om dessa faktorer visserligen är avgörande för konkurrenskraften finns det också en annan kategori av immateriella tillgångar: hela det fält av immateriell egendom som har att göra med fantasi och skapande. Detta täcker in en rad aktiviteter, begrepp och sektorer som omfattar kulturellt och konstnärligt skapande i vidaste bemärkelse, formgivning, marknadsföring, varumärken etc. Alla dessa faktorer har något gemensamt: De grundar sig på begreppen skapande och kreativitet.

2.2 Den nya situation som uppstått genom att EU och medlemsstaterna ratificerat Wipos "internetfördrag" (dvs. Wipos fördrag om upphovsrätt, WCT, och om framföranden och fonogram, WPPT) kunde inte beaktas i kommissionens förslag från 2009. I det nu aktuella meddelandet tar man dock hänsyn till detta nya faktum och även till Acta-avtalet (handelsavtalet om åtgärder mot varumärkesförfalskning).

2.3 Man skiljer mellan två former av immateriella (eller intellektuella) rättigheter: industriell äganderätt och litterär och konstnärlig äganderätt.

2.4 Traditionellt sett finns det två typer av skydd för uppfinnare och upphovspersoner: patent för uppfinningar som kan få industriell tillämpning respektive upphovsrätt (eller det mer restriktiva *copyright* inom *common law*) för publikationer och andra litterära, audiovisuella eller konstnärliga verk i vidare bemärkelse.

2.5 Syftet med detta meddelande är att beskriva kommissionens övergripande strategi för att skapa den verkliga inre marknaden för immateriella rättigheter (IPR) som saknas i Europa just nu – en europeisk IPR-ordning som lämpar sig för framtidens ekonomi, belönar kreativt och innovativt arbete, skapar incitament för innovation inom EU och gynnar kulturell mångfald genom att främja alternativa spridningsvägar för kulturellt material på en öppen och konkurrensutsatt marknad.

2.6 Strategin omfattar en serie förslag, där en del bygger på en politik som går långt tillbaka i tiden och som bör harmoniseras och anpassas, medan andra utgör nya förslag som syftar till att införliva och integrera immateriella rättigheter på EU:s inre marknad.

2.7 En del av förslagen är ofullständigt formulerade, och det kommer att dröja månader innan det finns några konkreta förslag om hur en europeisk marknad för immateriella rättigheter ska organiseras och om vad som behöver göras för att få till stånd en harmonisering av varumärkesskyddet. Kommissionen kommer 2012 att lägga fram förslag om hur rättigheter som gäller musik på internet ska hanteras.

2.8 De andra förslagen är däremot kända sedan länge, t.ex. förslaget om ett enhetligt patent, som efter tre decennier av ansträngningar nu verkar närma sig sitt slutförande, eller en harmonisering av lagstiftningen och konkreta åtgärder mot produktförfalskning, piratkopiering och "snyltande" på varumärken. Dessa förslag har emellertid nu inordnats i en harmoniserad och enhetlig ram så att de tillsammans med övriga förslag kan leda till att den föreslagna strategin blir effektiv.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén ser ett modernt och integrerat europeiskt system för immateriella rättigheter som ett viktigt bidrag för att skapa tillväxt, hållbara arbetstillfällen och konkurrenskraft för EU:s ekonomi – som är huvudmålsättningarna med Europa 2020-strategin. Kommittén har vid upprepade tillfällen uttalat sig och kommit med förslag om såväl industriell som litterär och konstnärlig äganderätt på den inre marknaden ⁽¹⁾.

3.2 De immateriella rättigheterna omfattar rättigheter när det gäller industriellt och kommersiellt utnyttjande, t.ex. i form av patent eller bruksmönster, varumärken, växtförädlarrättigheter, databasrättigheter och äganderätt till elektroniska kopplingschema, till teckningar eller mönster, geografiska beteckningar, upphovsrätt och närstående rättigheter, produktionshemligheter etc.

3.3 Kunsksapsindustrin omfattar i sig 1,4 miljoner små och medelstora företag i Europa och ger 8,5 miljoner arbetstillfällen. Denna sektor genomgår en snabb och stadig tillväxt i förhållande till andra näringslivssektorer och bidrar på så sätt till den ekonomiska återhämtningen.

3.4 Kommissionen ser immateriella rättigheter som en form av äganderättigheter. De har visserligen anknytning till äganderättigheter, men i själva verket är det fråga om immateriella rättigheter som skyddas innehavaren mot kopiering och konkurrens. De utgör undantag från den fria konkurrensen, i form av tillfälliga monopol som skyddas av en handling eller ett intyg som utfärdats av en behörig statlig myndighet (t.ex. patent) eller erkänts genom offentlig lagstiftning (upphovsrätt och närstående rättigheter).

3.5 En innehavare av sådana rättigheter kan överlåta dem eller sälja enbart reproduktionsrätten i form av en licens, vilket gör att rättigheten kan ses som en immateriell rättighet, vars skydd i praktiken dock är svagare än skyddet av äganderätten till materiella tillgångar, vilket beror på att de baseras på olika grunder. De tillfälliga monopolen erkänns och skyddas endast på grund av det allmänintresse de representerar, i syfte att öka potentialen för kunskaper och teknik som kan främja den industriella och kulturella utvecklingen.

⁽¹⁾ EUT C 18, 19.1.2011, s. 105.

EGT C 116, 28.4.1999, s. 35.

EUT C 32, 5.2.2004, s. 15.

EUT C 77, 31.3.2009, s. 63.

3.6 Denna allmännyttiga dimension existerar inte längre på programvaruområdet, där man inte är tvingad att ange källan i samband med att patent beviljas som skydd. EU-rätten ger däremot inget skydd för programvara genom patent (Münchenkonventionen). Där använder man sig i stället av en rättighet som grundas på upphovsrätten för att skydda inte källan utan endast de effekter som fås tack vare en "ägd" programvara (*proprietary software*). Detta utgör dock ett problem eftersom samma effekter kan fås från olika programvaror. Upphovsrättsskyddet för programvara är dessutom förbundet med vissa skyldigheter som har att göra med kompatibiliteten mellan olika program och som kan göra det berättigat med dekompilering. Skyddet, som i princip gäller under femtio år, förefaller emellertid mycket överdrivet på ett område där förnyelse och innovation sker extremt snabbt och där "vinnaren tar allt" (*winner takes all*) på en marknad där teknik och program konstant utvecklas eller förändras.

3.7 Samtidigt finns det rörelser som motsätter sig de traditionella formerna av skydd genom att skapa fria offentliga licenser, t.ex. *General Public License* för programvara och s.k. *creative commons* på det litterära eller konstnärliga området. Det handlar om ett ifrågasättande av de konventionella skyddssystemen som betraktas som bromsar för kunskaps- och informationssamhället. Sådana fria licenser, som utgör en viktig del av den globala marknaden, bör erkännas och skyddas på samma sätt som andra licenser på äganderättsområdet.

3.8 Undantag kan påverka ett tillfälligt skydd som ges av allmännyttiga skäl (obligatoriskt beviljande av licenser om rättighetsinnehavaren vägrar bevilja licenser i vissa länder, eller när det gäller läkemedelslicenser vid epidemier bland människor eller djur). Tidigare, dvs. innan Trips-avtalen och de nyligen ratificerade Wipo-fördragen gav en mer omfattande – för att inte säga universell – dimension åt immateriella rättigheter i samband med internationell handel, var det många länder som inte tillhandahöll något verkligt eller tillräckligt skydd, och vissa tolererade brott mot industriell eller litterär äganderätt för att kunna bygga upp sin industriella bas och utveckla sina kunskaper (Japan, vissa europeiska länder m.fl.). Sådan praxis är på tillbakagång, men fortfarande kan stater vara mer eller mindre repressiva eller toleranta när det gäller förfalskningar (t.ex. Kina och Indien).

3.9 Utvecklingen av immateriella tillgångar (varumärken) gör det möjligt för ett företag att utmärka sig i förhållande till sina konkurrenter, att föra ut nya produkter och nya koncept på marknaden och, mer generellt, att öka sin icke prismässiga konkurrenskraft, vilket i förlängningen ger fler kunder, ökad vinst och nya arbetstillfällen. Förfalskningar och "snyltande" beteenden är fenomen som sprider sig och hotar såväl sysselsättning som investeringar. De utgör även ett hot mot konsumenternas hälsa och säkerhet samt mot konsumentförtroendet för de varumärken som utsätts för förfalskningar eller kopior, vilket innebär minskade möjligheter att överlåta licenser och minskade intäkter och skatter.

3.10 Det värde som dessa tillgångar genererar beaktas emellertid i allt högre grad när börsvärdet för storföretag ska

bestämmas i en ekonomi präglad av immateriella tillgångar som blir allt mer finansialiserad. Börsvärdet för företag som Microsoft, Apple, IBM (med en portfölj på 40 000 patent), Google och Facebook utgörs till 90 % av företagens immateriella tillgångar. Denna procentandel varierar mellan olika ekonomiska sektorer men är i vilket fall som helst betydande och uppgår till mellan 40 och 90 % av börsvärdet för börsnoterade företag. De nya redovisningsreglerna kräver att man i balansräkningen tar upp värdet av de immateriella tillgångarna, något som dock medför allvarliga problem vid en värdering.

3.11 En sådan förändring i form av ökad betydelse får direkta konsekvenser för begreppet "immateriella tillgångar", som har ändrat karaktär i förhållande till en konventionell tillämpning av patent och upphovsrätt, något som också återspeglas i de senaste konventionerna från Wipo. Kommissionen har bett Wipo att vid en kommande konferens ta upp frågan om databasskydd, i syfte att få till stånd ett internationellt fördrag.

3.12 Detta förklarar också Acta-avtalet och det sätt på vilket det antogs (utan att det för den skull rättfärdigades det). Detta fördrag syftar till att inrätta ett gränsöverskridande skydd för de patent och den upphovsrätt som anges i WTO:s Trips-avtal. Vissa länder, t.ex. Kina och Indien, blockerar antagandet av åtgärder för att genomföra Trips i Genève och hindrar därigenom varje effektivt skydd för immateriella rättigheter inom internationell handel.

3.13 I princip får Acta-avtalet inte ändra gemenskapens regelverk. Eftersom avtalet endast är inriktat på att stärka skyddet för rättighetsinnehavarna med hjälp av tullmässiga och polisiära åtgärder och administrativt samarbete fortsätter det dock att gynna en viss syn på äganderätt. Övriga mänskliga rättigheter, som utan tvekan är mer grundläggande, beaktas däremot inte i tillräcklig utsträckning, t.ex. rätten till information, hälsa, tillräckligt med mat, jordbrukares rätt att själva välja utsäde samt rätten till kultur. Detta kommer att få konsekvenser för framtida EU-lagstiftning som syftar till en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Ett ägarbegrepp som är individualiserat och som utesluter tillfälliga undantag från den fria konkurrensen kommer därmed även att få tydliga konsekvenser för kunskaps- och informationssamhället och den tredje generationens mänskliga rättigheter som ingår i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

3.14 Det bör påpekas att det finns betydande skillnader mellan olika länder när det gäller vilka uppfinningar som har godkänts för patentering, särskilt vad gäller ny teknik. Programvara utgör en kategori med vissa särdrag och skyddas ibland genom patent (t.ex. i USA) och i andra fall av en särskild upphovsrätt (t.ex. i EU), men dessa motstridiga system skapar vart och ett på sitt sätt stora hinder för innovation och orsakar, t.ex. i USA, oproportionerligt höga kostnader för ett rättsligt försvar av rättigheterna. Beviljandet av triviala patent skapar stor rättslig osäkerhet. USA har just reformerat sitt patentorgan USPTO (*United States Patent and Trademark Office*) och sett över sitt system för skydd av ny teknik, särskilt programvara, för att kunna bevilja högkvalitativa patent som främjar innovationer och rättssäkerheten.

3.15 Förfarandet för att granska patentkraven är av avgörande betydelse och måste hålla en oklanderlig och erkänd kvalitet när det gäller det framtida enhetliga patentet, så att patentets värde kan säkras och så att man i största möjliga mån kan undvika tvister och rättsprocesser. Vid Europeiska patentverket (EPO) finns kompetent personal, men man måste få tillräckligt med tid för att granska ärendena så att den kvalitet som bör känneteckna europeiska innovationer kan garanteras. Även kvaliteten på översättningar från olika nationella språk till de språk som fastställts i Londonkonventionen bör ägnas samma omsorg, vilket innebär att specialister på teknisk översättning ska anlitas. Kommittén anser att den programvara för automatisk översättning som finns i dag inte klarar av att med tillräcklig kvalitet hantera det specialiserade och kvalificerade tekniska och juridiska språk som används i patenten ⁽²⁾.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Skydd för uppfinningar genom patent

4.1.1 Enligt Münchenkonventionen kan patentskydd sökas för uppfinningar som kan betraktas som nya och lämpade för industriella tillämpningar. Programvara, affärsmetoder, algoritmer och ekvationer samt vetenskapliga upptäckter kan inte patenteras. Att ifrågasätta dessa principer när det gäller programvara (som utgörs av algoritmer) och genetiska upptäckter (t.ex. humant genom och genernas roll) har visat sig högst kontroversiellt och därför orsakat debatt. USA beviljar patent på områden som EU definierat som undantagna från patenteringsmöjligheter (i enlighet med högsta domstolens rättspraxis), något som nu innebär stora problem och leder till oproportionerligt höga skyddskostnader i händelse av en tvist.

4.2 Skydd för programvara

4.2.1 "Med rådets direktiv 91/250/EEG får datorprogram upphovsrättsligt skydd på samma sätt som litterära verk i enlighet med Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk (Parisakten, 1971). Frågan om upphovsmannaskap överläts i stort sett till EU:s medlemsstater. Arbetsgivare är berättigade att utöva alla ekonomiska rättigheter till program som har skapats av arbetstagare. Den ideella rätten omfattas inte av direktivet" ⁽³⁾. Detta direktiv löser inte problemet med rättigheter för anställda upphovspersoner, vare sig vad gäller upphovsrätt eller patent.

4.2.2 Kommittén föreslår att kommissionen utvärderar möjligheten till ett särskilt, tillfälligt skydd för programvaror. Direktiv 91/250/EEG ⁽⁴⁾ skulle kunna ses över i syfte att minska skyddets varaktighet avsevärt, t.ex. till fem år, varefter det skulle vara obligatoriskt att ange källorna, med tanke på den snabba innovationstakten och de större programleverantörernas uppdatering av programvaror.

4.3 Skydd för databaser

4.3.1 Här är det fråga om ett sui generis-skydd som liknar skyddet för litterära och konstnärliga verk, men som gäller för

en tidsperiod på 15 år, medan verk som används som referens eller som citeras i vissa databaser skyddas av upphovsrätten. EU-lagstiftningen är en av de få lagstiftningar som beviljar skydd för upphovspersoner till databaser, en kategori av upphovspersoner som i mångt och mycket ignoreras i resten av världen.

4.4 Skydd för datatorsystem

4.4.1 Kretskort och dataprocessorer är föremål för ett universellt ad hoc-skydd mot kopiering som skrivits in i Marrakechavtalet (1994), genom vilket WTO inrättades.

4.5 Skydd för litterära och konstnärliga verk

4.5.1 Upphovsrätten (som består av copyright plus upphovspersonens ideella rättigheter) samt upphovspersonens rättigheter vid vidareförsäljning av verk (följerätt) omfattas också av ett universellt skydd i Europa.

4.5.2 Skyddet för verk, särskilt böcker, film och musik, påverkas av de moderna medlen för digital reproduktion och överföring via internet. Med hjälp av dessa medel kan man lätt framställa kopior av samma kvalitet som originalet och idka handel med dessa. Detta är olagligt i EU, men den nationella lagstiftningen skiljer sig åt. Kommittén stöder en genomgripande harmonisering av lagstiftningen där målsättningen är proportionalitet och balans när det gäller kontroller och påföljder.

4.5.3 Den EU-rätt som utvecklats på detta område ger ett mycket starkt skydd för innehavare av upphovsrättigheter och närstående rättigheter. En motsvarande utveckling har även skett i USA, vilket till stor del förklarar Acta-avtalet, "hemlighetsmakeriet" i samband med att avtalet förhandlades fram då endast ett fåtal länder tilläts medverka och särskilt målen när det gäller genomförandet, med tanke på WTO:s oförmåga att godkänna de praktiska förfarandena och skyldigheterna på grund av kravet på enhällighet och vissa länders beslut att inlägga veto, t.ex. Kina och Indien.

4.5.4 Enligt kommittén syftar emellertid Acta-avtalet till att ytterligare stärka rättighetsinnehavarnas ställning gentemot en "allmänhet" som fått se några av sina grundläggande rättigheter (t.ex. integritetsskyddet, informationsfriheten, brevhemligheten och oskuldspresumtionen) försvagas allt mer genom lagstiftning som starkt gynnar innehållsleverantörerna.

4.5.5 "Professionella" bedragare vet precis hur de ska undgå all form av kontroll av dataflödet på internet, och de påföljder som utdöms mot några ungdomar för att statuera exempel kan inte dölja det faktum att audiovisuella producenter ligger tio år efter när det gäller att hitta en affärsmodell som är anpassad till den nya informations- och kommunikationstekniken. För att minska kostnaderna för de rättsliga förfarandena och förkorta handläggningstiden har man i vissa fall infört uppförandekoder, ibland på uppmaning från myndigheterna, som innebär att internetleverantörer åläggs att till leverantörer av audiovisuell och

⁽²⁾ Europeiska patentverket (EPO) tillhandahåller översättningsverktyg, men endast till de tre officiella språken.

⁽³⁾ Se KOM(2000) 199 slutlig.

⁽⁴⁾ EGT L 122, 17.5.1991, s. 42.

musikaliskt innehåll – en sektor med hög grad av koncentration – överlämna namn och adress på personer som misstänks ha kopierat innehåll som de laddat ned olagligt via internet. Risken för att bli felaktigt anklagad är inte obefintlig. En sådan anklagelse kan dessutom leda till att internettillgången stängs av för den som misstänks ha ägnat sig åt förfalskning. Ett sådant förfarande kan visserligen te sig positivt i ett läge med budgetåstramningar genom att det minskar arbetsbördan för överbelastade domstolar och innebär att man från lagstiftningsskåll inte behöver agera och inrätta offentliga institutioner för att bekämpa förfalskningar. Sådana enskilt tillämpade förfaranden kan dock få oönskade konsekvenser, på samma sätt som lagstiftning som införs efter påtryckningar från lobbyorganisationer som verkar för film- och musikdistributörer i olika länder. Resultatet blir i allmänhet föga övertygande och uppnås till priset av att konsumenternas rättigheter kränks, genom att man ofta totalt ignorerar konsumenterna och ser dem utslutande som en grupp potentiella nedladdningspirater.

4.5.6 Man måste visserligen se till att lagstiftningen mot förfalskning som sådan respekteras, en lagstiftning som i de flesta fall skyddar konsumenterna mot hälso- och säkerhetsrisker och även skyddar kvalificerade arbetstillfällen där arbetstagarnas rättigheter respekteras. Men man borde även göra den allmänna utformningen när det gäller litterär och konstnärlig äganderätt mer precis, för att skapa balans mellan de olika lagstiftningar som ska harmoniseras genom att konsumenternas, användarnas och arbetstagarnas rättigheter beaktas, samtidigt som man ser till att deras respektive organisationer medverkar vid utarbetandet av normer på dessa områden.

4.5.7 Ett direktiv⁽⁵⁾ reglerar satellitsändningar och vidare-sändning av verk via kabel. Det finns även andra europeiska normer, nämligen

— ett direktiv om anonyma verk (under utredning av lagstiftaren)⁽⁶⁾,

— ett direktiv om uthyrnings- och utlåningsrättigheter⁽⁷⁾,

— samt ett direktiv om undantag från upphovsrätten⁽⁸⁾.

Dessa rättsakter är föremål för regelbundna rapporter. "Undantagen" eller "handlingsutrymmet" bör omprövas utifrån ett perspektiv där man tydligt hävdar användarnas rättigheter genom en lagstiftning som skyddar deras grundläggande rättigheter och ger möjlighet till undantag, t.ex. vid funktionshinder⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Direktiv 93/83/EEG (EGT L 248, 6.10.1993, s. 15).

⁽⁶⁾ Se yttrandet McDonogh om anonyma verk (INT/586 – EESK 1378/2011).

⁽⁷⁾ Direktiv 2006/115/EG (EUT L 376, 27.12.2006, s. 28).

⁽⁸⁾ Direktiv 2001/29/EG (EGT L 167, 22.6.2001, s. 10).

⁽⁹⁾ EUT C 228, 22.9.2009, s. 52.

4.6 Kommissionens förslag om den inre marknaden för immateriella rättigheter samt kommitténs kommentarer

4.6.1 Det finns en allt starkare tendens att se tillfälliga skydds rättigheter som ges genom patent, upphovsrätt eller andra sui generis-ordningar (elektroniska kopplingsscheman, mönster och modeller, växtförädlarrättigheter etc.) som äganderätter som liknar äganderätten för fast och lös egendom. Denna tendens, oavsett om den håller i sig eller inte, har identifierats av kommissionen och starkt påverkat den föreslagna strategin.

4.6.2 En sådan sammanblandning av tillfälliga undantag och en äganderätt grundad på romersk rätt är knappast av godo, utom möjligtvis för innehavarna. Att upphäva rätten till konkurrens och underställa konkurrensen ett system som innebär att tillstånd från innehavarna måste sökas i form av licenser ger inte någon verklig äganderätt med allt vad det innebär. Rättighetsbegränsningar förekommer med hänvisning till allmänintresset (tvångslicenser) och på grund av patentens geografiska aspekter och skillnader mellan olika nationella lagstiftningar, även i Europa.

4.6.3 Ändå är tendensen att betrakta patent och licenser som placeringsvärden och investeringsgarantier, och det förekommer också att de värdepapperiseras för finansiell spekulation. Detta är resultatet av den finansialisering av ekonomin som sker parallellt med framväxten av en immateriell ekonomi som är knuten till ny informations- och kommunikationsteknik och de nya redovisningsreglerna IFRS. Kommissionen bör nu konkretisera sin strategi för patentmarknaden genom att skapa ett "verktyg för tillgodogörande av immateriella rättigheter" (en europeisk börs?). Det största problemet för framväxten av nya innovativa företag i EU är de bristande kopplingarna mellan grundforskning, tillämpad forskning och forskning inom universitetsvärlden och näringslivet samt den skriande bristen på riskkapital för innovativa företag. Kommittén vill än en gång peka på den praxis inom multinationella företag i högteknologiska sektorer som innebär att man köper upp små och medelstora företag och ingenjörer med de innovativa företagens patentportfölj, i stället för att köpa licenser som även konkurrenterna kan köpa. Målsättningen är att utnyttja patent och andra industriella äganderätter för monopolistiska och konkurrensbegränsande strategier.

4.6.4 En annan pelare i strategin bekräftar den stora betydelsen av ett enhetligt EU-patent och en europeisk högsta domstol för att nå en enhetlig rättspraxis i syfte att åtgärda de allvarliga problem som företagen ställs inför, särskilt de problem som hindrar de små och medelstora företagens tillgång till skydd för sin industriella äganderätt, och för att främja ökade kunskaper om den tekniska utvecklingen på inre marknaden.

4.6.5 Kommittén har alltid gett sitt starka stöd till kommissionens strävan att inrätta ett enhetligt patent, samtidigt som kommittén reserverat sig mot vissa metoder inom EPO som inte helt överensstämmer med Münchenkonventionens klausuler när

det gäller ett explicit undantag för programvara och som innebär att alla patent som gäller programvaror eller affärsmetoder har upphävts av de nationella domstolar dit man vänt sig med klagomål. Sådana metoder undergräver rättssäkerheten i samband med en patentansökan, som är en kostsam procedur för den som söker patent (kostnader för granskning, översättning, årsavgifter, anlåtande av patentombud etc.). Sådana avarter får inte förekomma i samband med det framtida patentet.

4.6.6 När det gäller kommissionens förslag om att inrätta europeiska bestämmelser om upphovsrätt och att undersöka om en valfri, "enhetlig" upphovsrätt kan inrättas anser kommittén att det rör sig om mycket ambitiösa förslag vad gäller harmoniseringen och genomförandet av den inre marknaden,

men att det ännu är för tidigt att yttra sig om hypoteser och uppmanar kommissionen att fortsätta att undersöka och lägga fram konkreta förslag som beaktar utvecklingen av denna fråga i de olika medlemsstaterna.

4.6.7 Kommittén bedömer att den skatt som tas ut på medier för elektronisk och magnetisk lagring av alla slag för att täcka kostnaderna för privat kopiering grundas på ett antagande om skuld. Kommittén anser dock att privat kopiering utgör en legitim praxis som gör det möjligt för användaren att byta lagringsmedium eller hårdvara och som bör ses som en del av begreppet *fair use* (skäligt bruk) och därför bör erkännas som en rättighet för den rättmätige innehavaren av en användarlicens ⁽¹⁰⁾.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Denna analys delas av EU-domstolen i domen i Padawan-målet.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – En strategisk vision för europeiska standarder: bättre och snabbare hållbar tillväxt i den europeiska ekonomin före 2020”

KOM(2011) 311 slutlig

(2012/C 68/06)

Föredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Den 1 juni 2011 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – En strategisk vision för europeiska standarder: bättre och snabbare hållbar tillväxt i den europeiska ekonomin före 2020”

KOM(2011) 311 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 19 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 158 röster för 6 emot och 2 nedlagda röster:

1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) är en varm anhängare av Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla och välkomnar kommissionens initiativ. Gemensamma EU-standarder är ett viktigt bidrag till framväxten av en konkurrenskraftig inre marknad med driftskompatibla och innovativa produkter och tjänster som baseras på standarder.

1.2 Standarder kan betraktas som vår civilisations arv: De representerar aktuella och tidigare kunskaper och måste vara framåtsyftande för att utvecklas på rätt sätt. Den tid som krävs för att utveckla standarder bör minskas så att de alltid avspeglar samhällets behov. EESK stöder kommissionens satsning för att halvera denna tid fram till 2020, men anser att detta inte behöver ske på ett enhetligt sätt och förstår att det finns behov av ibland långvariga samråd med de berörda aktörerna. Dessa samråd genomförs effektivast på nationell nivå och kan med fördel kompletteras med direkta åtgärder från de specialiserade europeiska organisationernas sida.

1.3 Att delta i standardiseringsarbetet bör vara lika viktigt som att delta i lagstiftningsprocesser. Konsumenter, små och medelstora företag och andra berörda parter bör medverka i större utsträckning, vilket kan åstadkommas med ekonomiskt stöd. En expertgranskning av berörda aktörer av de nationella standarderna skulle kunna garantera att samhällets intressen representeras på alla nivåer.

1.4 Standarder inom offentlig upphandling är avgörande för att den inre marknaden ska fungera på rätt sätt.

1.5 EESK bekräftar sin tidigare ståndpunkt: ”de specifikationer som antagits av olika internationella forum och industri-konsortier på IKT-området bör endast accepteras efter bestyrkande av de europeiska standardiseringsorganen, med deltagande av företrädare för små och medelstora företag, konsumenter, miljöaktörer, arbetstagare och organisationer med starka samhällsintressen (1)”.

1.6 Kommissionen föreslår flera åtgärder inom olika områden. Eftersom standardisering är ett mycket viktigt verktyg när det gäller att stödja industripolitik, innovation och konkurrenskraft, stöder EESK de föreslagna åtgärderna, i synnerhet dem som rör uppgiften för Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum att se till att vetenskapliga standarder uppfyller europeiska och nationella ekonomiers krav när det gäller konkurrenskraften, behoven i samhället, säkerhets-/trygghetsfrågor och miljöpåverkan (åtgärderna 1–5 i kommissionens meddelande).

1.7 Ur samhällssynpunkt anser kommissionen att särskild uppmärksamhet ska riktas på säkerhet, trygghet och skydd, och uppmanar medlemsstaterna att säkerställa en genuin medverkan av konsumenter och miljöorganisationer samt äldre och personer med funktionsnedsättning. EESK anser att förslagen är av stort värde (åtgärderna 6–9).

(1) EUT C 376, 22.12.2011, s. 58

1.8 EESK har alltid sett positivt på att man låter organisationer inom det civila samhället medverka och ger dem en aktiv roll, och håller helt med kommissionen och kommissionens initiativ om att utvidga och säkerställa mer inkluderande arbetsrutiner, på både nationell och europeisk nivå, som också bygger på erkända kriterier såsom principerna i WTO:s avtal om tekniska handelshinder. Organisationer som företräder små och medelstora företag, konsumenter, fackföreningar och andra berörda parter bör ges ekonomiskt stöd (åtgärderna 10–15).

1.9 Kapitel 5 i meddelandet handlar om utvecklingen av standarder för tjänster. EESK understöder den standpunkt som presenteras i kapitlet och anser att förslaget om att ge ansvaret till en högnivågrupp för företagstjänster, som lades fram i meddelandet "På väg mot en inre marknadsakt", kan vara till stor hjälp för alla finansiella sektorer, också utanför tjänstesektorn (åtgärderna 16–18).

1.10 Kommittén är medveten om IKT-marknadens särskilda karaktär och behovet av att snabbt fastställa standarder, vilka i själva verket skulle utvecklas av forum och konsortier. Som angivet borde standarderna valideras genom en genuint inkluderande process. Inrättandet av en plattform med flera berörda parter välkomnas. Kommittén rekommenderar att plattformen anlitas regelbundet och inte bara för ett enskilt initiativ. Kommittén vill gärna delta i plattformen.

Standarder på IKT-området är väsentliga vid offentlig e-upphandling och e-förvaltning i allmänhet. Det är viktigt att säkerställa IKT:s driftskompatibilitet (åtgärderna 19–23).

1.11 De sista förslagen betonar Europas roll i det internationella standardiseringsarbetet och kommissionens aktiva initiativ. Kommittén stöder de föreslagna åtgärderna och anser att det med tanke på EU:s intresse är avgörande att spela en mycket aktiv roll i den internationella verksamheten. Kommittén understöder därför kommissionens beslut att stödja de europeiska standardiseringsorganens arbete på bilateral och multilateral basis (åtgärderna 24–28).

1.12 Den oberoende översyn som ska lanseras senast 2013 bygger på kommissionens önskan att bedöma framstegen mot och överensstämmelsen med målen för industripolitik, innovation och teknisk utveckling, med tanke på marknadens behov av delaktighet och representativitet. Kommittén ställer sig helt bakom detta förslag (åtgärd 29).

2. Allmänna synpunkter

2.1 Ett effektivt europeiskt standardiseringssystem handlar i huvudsak om att driftskompatibla produkter och tjänster ska kunna utvecklas och saluföras utan hinder inom EU, inte bara över nationsgränserna utan även lokalt, regionalt och nationellt.

2.2 EESK håller med om att standarder är ett effektivt politiskt verktyg som kan bidra till en välfungerande inre marknad, särskilt när det gäller IKT och tjänsteområdet, där process- och produktionsstandarder är under utveckling.

2.3 EESK ger sitt fulla stöd till att standarder används vid offentlig upphandling, eftersom det stimulerar utbudet av standardbaserade produkter och tjänster. Offentliga upphandlare inom EU bör använda sig av internationella eller europeiska standarder, om sådana finns, varje gång de upphandlar en produkt eller tjänst. Användning av immaterialrättsliga standarder och icke-driftskompatibla produkter eller tjänster bör däremot resolut motarbetas.

2.4 Med tanke på hur viktigt det är att permanent avveckla handelshinder välkomnar EESK att alla nationella standardiseringsorgan i medlemsstaterna har åtagit sig att införa europeiska standarder som identiska nationella standarder, avskaffa sådana gällande nationella standarder som står i konflikt med dessa och inte vidta åtgärder i framtiden som skulle kunna undergräva denna harmonisering.

2.5 EESK håller med om att den europeiska standardiseringsprocessen bör bli snabbare, enklare och modernare samt involvera fler parter. Kommissionens framställningar om standardisering och finansiering bör innefatta krav på fastställda strikta tidsfrister, användning av expertresurser och effektiv medverkan av alla berörda parter (särskilt små och medelstora företag, konsumenter och andra samhällsaktörer som ofta är dåligt eller inte alls representerade på nationell nivå).

2.5.1 Deltagande på nationell nivå är också mycket viktigt. De nationella standardiseringsorganens förslag utgör grunden för en europeisk standard. Det är enklare för konsumenter och små och medelstora företag att bidra på nationell nivå.

2.6 Eftersom standardisering är en frivillig och marknadsdriven process, och eftersom en framgång på detta område i första hand är beroende av marknadens acceptans, vill EESK betona vikten av att små och medelstora företag, även genom deras intresseorganisationer, blir mer delaktiga i alla faser av standardiseringen: i samråden om nya projekt, även när det gäller mandaten, i framtagandet av standarder och i den slutliga omröstningen, på både nationell och europeisk nivå.

3. Särskilda kommentarer

3.1 *De europeiska standardiseringsorganen* ⁽²⁾

3.2 Kommittén är medveten om att genomsnittstiden för att ta fram en europeisk standard har minskat betydligt under senare år. Tiden behöver trots detta kortas ner ytterligare, dock

⁽²⁾ De tre officiella europeiska standardiseringsorganen är CEN, Cenelec och Etsi.

inte på bekostnad av delaktighet eller kvalitet. Kommissionen uppmanas att förbättra och påskynda sina förfaranden för utarbetande av standardiseringsmandat och för offentliggörande av harmoniserade standarder i EU:s officiella tidning EUT. EESK välkomnar kommissionens avsikt att halvera processtiden fram till 2020.

3.2.1 Sammansättningen i de europeiska standardiseringsorganens arbetsgrupper och tekniska kommittéer måste vara bättre balanserad och representera alla parter på marknaden som berörs av den aktuella standardiseringen. Viss finansiering bör tillhandahållas för att se till att mikroföretag, konsumenter och andra samhällsaktörer samt deras sammanslutningar kan delta i workshoppar. EESK stöder beslutet att se över och rationalisera det nuvarande systemet för incitament och ekonomiskt stöd, så att möjligheterna att delta ökar för alla berörda parter. Ett enhetligt regelverk för de befintliga verktygen skulle vara mycket välkommet.

3.2.2 En god överblick krävs för att undvika att insatserna eller resultaten av arbetsgrupperna på EU-nivå överlappar varandra (de arbetsgrupper som finansieras av kommissionen).

3.2.3 De nationella standardiseringsorganen vill att medlemsstaterna är fullständigt delaktiga, särskilt genom att ge politiskt stöd, men även genom att tillhandahålla tekniska och ekonomiska resurser, så att alla berörda parter kan delta.

3.2.4 En av de viktigaste fördelarna med standardiseringen är att det skapas förutsättningar för ett utbud av driftskompatibla produkter och tjänster. Samtidigt bör det utformas en tydlig mekanism och verktyg för test och validering av EU-standarder så att snabbare produktutvecklingscykler kan säkerställas.

3.2.5 Med tanke på EU:s allt äldre befolkning har en europeisk standardisering också en central funktion att fylla för att konsumenter i alla åldrar och med olika förutsättningar får tillgång till säkra och lättillgängliga produkter och tjänster. Detta är särskilt viktigt när det gäller betydelsen av europeiska standarder som underlag för offentliga upphandlingar.

3.3 **Tillämpningsriktlinjer** – Vissa internationella standardiseringsorgan utarbetar inte några riktlinjer för hur de framtagna standarderna ska användas. De europeiska standardiseringsorganen bör fylla detta behov genom att ta fram tydliga och koncisa tillämpningsriktlinjer, så att det blir lättare att använda standarderna.

Små och medelstora företag kommer att kunna få tillträde till marknader där gemensamma standarder används, vilket kommer att göra förfarandena mindre komplicerade, kostnaderna lägre och konkurrensen bättre.

Med hjälp av tydliga färdplaner kan man även uppmuntra användningen av EU-standarder där nationella standarder saknas, alternativt se till att nationella standarder närmar sig EU:s standarder.

3.4 **De små och medelstora företagens sakkunskaper och representation:** Riktade workshoppar och utbildnings- och informationssatsningar bör genomföras regionalt och nationellt, eftersom små och medelstora företag är lättare att nå genom det lokala näringslivet eller genom organisationer för små och medelstora företag och offentliga förvaltningar.

3.4.1 Små och medelstora företag känner ofta inte till mekanismen för framtagning av standarder och godtar rakt av produkter som bygger på fördefinierade standarder. Nationella eller europeiska intresseorganisationer för företag av denna storleksordning har ofta inte de resurser som krävs för att kunna delta i standardiseringsarbetet, vilket ytterligare minskar deras inflytande.

3.4.2 EESK instämmer i att de europeiska organisationer som företräder små och medelstora företag och samhällsaktörer bör få en stärkt ställning. Att ge EU-organisationer för små och medelstora företag och samhällsaktörer rösträtt i de europeiska standardiseringsorganen är något som allvarligt bör övervägas. EESK är intresserad av att delta i debatten, som för tillfället är kontroversiell, eftersom de europeiska standardiseringsorganen är privata organisationer.

3.4.3 Kommittén uppskattar det arbete som med ekonomiskt stöd från kommissionen gjorts av dels Normapme, en europeisk organisation som representerar hantverksföretag och små och medelstora företag i standardiseringsarbetet, dels konsumentorganisationen Anec.

3.4.4 För att upplysa om och öka användningen av standarder föreslår EESK att europeiska och nationella standardiseringsorgan ger potentiella användare enkel tillgång till standarder, inklusive en sammanfattning av standardernas innehåll. Om det i en rättsakt föreskrivs att standarder ska tillämpas måste den som utfärdar rättsakten se till att standarderna är lika lätt-tillgängliga som rättsakten.

3.5 **Utbildningsinsatser:** Standardiseringsbegrepp bör ingå i kursplanen vid europeiska gymnasieskolor och universitet. Särskilda incitament för studenter och forskare att utveckla standardbaserade driftskompatibla lösningar och tillämpningar bör stödjas. Det bör t.ex. finnas lättillgänglig EU-finansiering för studenter och forskare på detta område, antingen de ansöker enskilt eller i form av gränsöverskridande grupper.

3.5.1 Kommissionen bör bevaka innovationstrenderna genom ett nära samarbete med IKT-företag, forskningscentrum och universitet, för att se till att standarderna utvecklas i takt med innovationsarbetet på såväl produkt- som tjänsteområdet. Detta bör ske inom ramen för arbetsprogrammet för standardisering, där åtgärder som bygger på marknadsbeteenden och marknadsbehov ska prioriteras.

3.6 Standarder är ett resultat av en frivillig process där man bedömer vilka behov, krav och regler som behöver beaktas för att underlätta acceptansen för närliggande produkter och tjänster. För att sådana regler ska utvecklas till standarder krävs dock att de uppnår acceptans på marknaden och tillämpas av många aktörer. Samförstånd och balans mellan olika aktörers krav bör därför ligga till grund för allt standardiseringsarbete. Det är emellertid de stora privata och offentliga företagen som i första hand deltar i arbetet för att ta fram standarder, vilket resulterar i obalans när det gäller vilka aktörer som finns företrädna.

3.7 Standardiseringen är ett viktigt verktyg för konkurrenskraften. EESK uppmanar medlemsstaterna att se till att det på nationell nivå finns effektiva standardiseringsramar som dels kan bidra till arbetet för att ta fram europeiska och internationella standarder, dels kan tillhandahålla standardiseringslösningar för strikt nationella behov.

3.8 De nationella standardiseringsorganen bör stärkas. Detta är emellertid något som är starkt beroende av den nationella industripolitiken, och graden av nationellt engagemang varierar därför från land till land. Man skulle kunna utveckla särskilda incitament i kombination med en informationskampanj om bästa praxis som tillämpas i de EU-medlemsstater där standarder betraktas som en strategisk tillgång för konkurrenskraften.

3.9 EESK håller med om att utvecklingen av **standarder för tjänster** fyller en mycket viktig funktion. Det är dock viktigt att se till att tjänstestandarderna är marknadsdrivna och konsensusbaserade.

3.9.1 Nationella standarder kan skapa hinder för förverkligandet av inre marknaden. Det är av avgörande vikt att

standarder utvecklas på EU-nivå innan medlemsstaterna börjar utarbeta landsspecifika standarder som ofta inte är driftskompatibla.

3.10 EESK ger sitt starka stöd till kommissionens åtgärder som rör IKT-standarder och driftskompatibilitet. Detta gäller särskilt möjligheten att tillämpa allmänt vedertagna IKT-standarder vid offentliga upphandlingar, för att skapa en efterfrågan på driftskompatibla tjänster ledd av den offentliga sektorn, som kommer att fungera som en viktig drivkraft för standardiseringsarbetet.

3.10.1 Som redan föreslagits "anser kommittén att det är nödvändigt att de europeiska standardiseringsorganen och kommissionen genomför en förhandskontroll och att man ser till att även de specifikationer som antagits i internationella forum och industriella konsortier och som ska användas som referenser vid offentlig upphandling har utarbetats på ett neutralt, rättvist och öppet sätt, med lämpligt deltagande av företrädare för små och medelstora företag, konsumenter, miljöorganisationer, arbetstagare och andra organ som företräder viktiga samhällsintressen".

3.11 Kommittén är också skeptisk till förslaget som syftar till att stärka konkurrenskraften globalt. Politik och standarder bör stödjas av lagstiftning, inte tvärtom. Standardisering bör inte hindra innovation och utveckling.

3.12 Standardbaserade produkter och/eller tjänster som är resultatet av framgångsrika EU-finansierade initiativ bör integreras i kommande närliggande EU-initiativ, så att överlappningar kan undvikas och så att spridningen och tillämpningen av dessa standarder kan främjas.

Bryssel den 19 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag"

KOM(2011) 452 slutlig – 2011/0202 (COD)

(2012/C 68/07)

Föredragande: **Peter MORGAN**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 30 november 2011 respektive den 17 november 2011 att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag"

KOM(2011) 452 slutlig – 2011/0202 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 179 röster för, 2 röster emot och 7 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar huvuddragen i direktivet om kapitalkrav IV ⁽¹⁾ (CRD IV) och Basel III-avtalet som direktivet bygger på. Kapitalkravsdirektivet IV kommer dock att leda till höjda bankkostnader, vilket är en viktig aspekt för EU:s företag, i synnerhet små och medelstora företag. Baselöverenskommelsen har utformats för internationellt verksamma banker som samtliga bör ingå i ramverket.

1.2 EU:s kapitalkravsdirektiv har alltid varit tillämpliga på alla banker, vilket har betydelse för den roll som de regionala bankerna och andra banker än aktiebanker spelar för ekonomin. Småföretag är mycket beroende av finansiering från banker och därför är det viktigt att undvika kostnadsökningar som drabbar småföretag i EU men inte deras internationella konkurrenter. Mot bakgrund av detta vill EESK uppmana kommissionen att underlätta vidareutvecklingen av etisk bankverksamhet och "participatory banking" ⁽²⁾.

1.3 Kommissionens konsekvensanalys visar att de nya kapitalkraven inte kommer att få några speciella negativa effekter på små och medelstora företag, men kommittén förblir misstänksam och anser att kommissionen på nära håll bör övervaka utvecklingen när det gäller banklån och bankavgifter som avser små och medelstora företag. Vidare skulle kommittén gärna se att riskbedömningen av SMF-lån leds av Europeiska kommissionen.

1.4 Den nya ramen omfattar såväl mikro- som makrotillsynskomponenter. Mikrotillsyn kännetecknas av högre och bättre kvalitet på kapitalet, bättre risktäckning, införandet av

en skuldsättningsgrad som en spärr mot det riskbaserade systemet och ett nytt synsätt på likviditet. I samband med makrotillsyn å andra sidan ställer tillsynskravdirektivet (IV) krav på uppbyggnad av kapitalbuffertar under högkonjunktur som kan utnyttjas under svårare tider parallellt med andra åtgärder för att kunna hantera systemriskerna och sammanflätning. Ätminstone i teorin berör förslagen alla de problem som bankkrisen har blottlagt och som har beskrivits i EESK:s tidigare yttrande om CRD III ⁽³⁾.

1.5 I slutändan kommer lagstiftningens genomslagskraft att bero på dess genomförande och de berörda aktörerna. Det fanns inte en avgränsad orsak till bankkrisen; alla berörda aktörer hade sin del av skulden. De bankdirektörer som var ansvariga för förvaltningen av många banker var alldeles uppenbart skyldiga, men det var även lagstadgade revisorer, värderingsinstitut, institutionella investerare och analytiker, nationella lagstiftare och tillsynsorgan, centralbanker, finansministerier och politiker, samtidigt som inte heller ekonomer från den akademiska världen och journalister såg vad som höll på att ske. EESK vill gärna tro att aktörerna har lärt sig av sina misstag från förra krisen, men det sätt på vilket statsskuldskrisen har hanterats tyder på motsatsen. I vissa fall har man inte tagit itu med rekapitaliseringen av bankerna, stresstesterna har inte varit övertygande (Dexia), revisorerna har inte krävt att åtgärder skulle vidtas som skydd mot nedskrivningar av statsskulden samtidigt som politikerna genom att tillämpa politiska lösningar på ekonomiska problem är ansvariga för att krisen inte kan kontrolleras

1.6 Den nya förordningen måste balanseras genom att man inför system för återvinning och avveckling på grundval av instrument som t.ex. återhämtningsplaner ("living wills"). Staten

⁽¹⁾ EUT L 329, 14.12.2010, s. 3–35, EESK:s yttrande: EUT C 339, 14.12.2010, s. 24–28.

⁽²⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 33.

⁽³⁾ EUT C 228, 22.9.2009, s. 62–65.

kan fortsätta att tillhandahålla garantier för små insättningar, men den moraliska risk som obegränsat statligt stöd för banker i kris innebär måste undanröjas. Om situationen är tillräckligt tydlig kommer investerare, kreditgivare och direktörer att behöva ta direkt ansvar för kreditinstitutets hälsa i framtiden.

1.7 För att återupprätta stabiliteten och förtroendet för marknaderna kom EU:s stats- och regeringschefer i sin krislösningsplan av den 26 oktober 2011 överens om att kräva att ett antal banker ska ha en kapitaltäckningskvot på 9 % för kapital av högsta kvalitet senast i juni 2012, inklusive en exceptionell och tillfällig buffert mot exponeringen för statsskuld. Detta var nödvändigt eftersom övergången till de nya kapitalkraven enligt förslaget till förordning planerades äga rum under flera års tid. Till följd av detta beslut kommer några banker att få stora svårigheter att få fram nytt kapital, inte minst eftersom de också måste förlänga de befintliga skulderna, vilket i sig är ett allvarligt problem eftersom finansieringskällorna sinade redan under andra halvåret 2011. Kommittén konstaterar att dessa åtgärder är exceptionella, men genomslaget är omedelbart oavsett vilka lättnader som kommer att finnas tillgängliga så småningom.

1.7.1 Om dessa kapitalkrav tillämpades skulle de kunna få kolossala effekter på mindre banker och lokala banker, som ofta är mer välvilligt inställda till små och medelstora företag och mikroföretag än vad de internationella bankerna är. Om det blev svårare för mindre banker att få fram sådant kapital skulle det bli besvärligare för små och medelstora företag att få tillgång till finansiering.

1.8 Kapitalkraven på 9 % orsakar två större problem om den nuvarande finansieringskrisen fortsätter. För banker som inte på kort sikt kan eller vill skaffa fram nytt eget primärkapital till reserven – vilket skulle kunna späda ut det befintliga aktieinnehavet – är alternativet att krympa sina balansräkningar och begränsa utlåningen så att bankerna uppfyller kapitalreservkravet. Vid en tidpunkt då medlemsstaterna försöker blåsa nytt liv i ekonomin vore krympande tillgång till bankkrediter en katastrof. För att undvika detta bör medlemsstaterna och EU-myndigheterna försöka samarbeta med banksektorn i stället för att orsaka ständiga konfrontationer. De bör också eftersträva omfattande åtgärder för att uppmuntra en alternativ finansiering, t.ex. "participatory banking", såsom EESK redan har föreslagit i ett av sina tidigare yttranden⁽⁴⁾.

1.9 Det andra problemet rör de banker som skaffar fram ytterligare egna medel på marknaden. De mesta av det tillgängliga kapitalet finns i statliga investeringsfonder och i banker i Asien och i Mellanöstern. Det finns en verklig fara för att ägandet av banksystemen inom EU kommer att hamna utanför EU-medlemsstaternas kontroll.

1.10 Ett särskilt problem som har framkommit under stats-skuldkrisen är det tydliga beviset på att statsskulder uppenbarligen inte är riskfria, i motsats till vad som hävdas i riktlinjerna i

såväl avtalet som raden av kapitalkravsdirektiv. Det här är en viktig kvalitetsbrist i förordningens kapitalkrav med långtgående återverkningar på banker som på grund av bestämmelserna inte har haft mycket annat val än att köpa upp statsskulder. Den mekanistiska tillämpningen av riskfrihetsvärderingen måste övervägas på nytt av lagstiftarna och bankerna måste se över sina interna riskprocedurer.

1.11 Den kumulativa effekten av kapitalkravsdirektiven II, III och IV på kapital, likviditet och hävstångseffekt, de kommande krislösningsystemen, det växande intresset för förslag av Volcker-typ för att begränsa bankernas handel för egna konton och att göra åtskillnad mellan privatbanker och investeringsbanker kommer troligtvis att innebära att den affärsmodell som använts så vinstgivande av de större bankerna under det senaste årtiondet måste vidareutvecklas för att passa den åtstramning och kapitalbrist som präglar det nuvarande årtiondet. Det ligger i alla aktörers intresse, låntagarnas och kreditgivarnas, de anställdas och investerarnas och samhällets som helhet, att bankerna klarar att skapa nya affärsmodeller som visserligen är mindre lönsamma men som förhoppningsvis är mer hållbara under de kommande åren.

1.12 Enligt EESK:s mening måste nya affärsmodeller vara etiska och hållbara. Kundrelationerna måste förbättras, affärsmetoderna måste vara strikt etiska och belöningsystemen måste genomgå radikala förändringar. Alla aktörer hade sin del i skulden när krisen utvecklades. Nu måste de förena sina krafter och bygga upp kreditinstitut som klarar av att stödja EU:s ekonomi i det svåra decennium som ligger framför oss.

2. Inledning

2.1 EU:s kapitalkravsdirektiv är utformade för att tillhandahålla en ram för en inre marknad för banktjänster. Därigenom införlivas Baselavtalen i EU-lagstiftningen. Baselkommittén inrättades 1975. År 1988 beslutade Baselkommittén att införa ett mätsystem för kapitaltäckning vilket vanligtvis kallas Baselöverenskommelsen. Genom systemet infördes en ram för mätningen av kreditrisk. EU införlivade avtalet i sitt första kapitalkravsdirektiv⁽⁵⁾ om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut i mars 1993.

2.2 Ett andra Baselavtal (Basel II) offentliggjordes 2004. EU införlivade detta i ett nytt kapitalkravsdirektiv i juni 2006, som trädde i kraft i december 2006. EESK antog sitt yttrande⁽⁶⁾ om det föreslagna kapitalkravsdirektivet vid sin plenarsession i mars 2005.

2.3 Kommissionen antog ett förslag till viktiga ändringar av kapitalkravsdirektivet i oktober 2008 (kapitalkravsdirektiv II). Denna översyn av kapitalkravsdirektivet var delvis ett svar på rekommendationer från G7:s Forum för finansiell stabilitet (FSF) och marknadskrisen. Texten offentliggjordes i juli 2009 för att genomföras i december 2010.

⁽⁴⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 33.

⁽⁵⁾ EGT L 141, 11.6.1993, s. 1–26.

⁽⁶⁾ EUT C 234, 22.9.2005, s. 8–13.

2.4 I linje med vad som eftersträvades i Baselöverenskommelsen genomförde kommissionen samråd och utfärdade förslag (i juli 2009) till ändringar rörande handelslagret, omvärdepapperisering och ersättning inom banksektorn, som en del av kapitalkravsdirektiv III-paketet. EESK antog sitt yttrande⁽⁷⁾ vid plenarsessionen i januari 2010.

2.5 Som svar på finanskrisen offentliggjordes det tredje Baselavtalet i december 2010. De kapital- och likviditetsreserver som föreslås är flera gånger större än förut. I Basel III-avtalet höjs kravet på hur mycket kapital banker ska hålla i form av kärnprimärkapital till 4,5 % (från 2 % i Basel II) och i form av Tier I-kapital (primärkapital) till 6 % (från 4 % i Basel II) av bankens riskviktade tillgångar. I Basel III införs också ytterligare kapitalbuffertar: i) en obligatorisk konserveringsbuffert för kapital på 2,5 % och ii) en icke-obligatorisk kontracyklisk kapitalbuffert. Nationella tillsynsmyndigheter ges möjlighet att utvidga konserveringsbufferten via denna kontracykliska buffert med upp till 2,5 % i tider av hög kreditillväxt. Dessutom införs ett minimikrav på bruttosoliditeten (3 %) och två obligatoriska likviditetskvoter. Likviditetstäckningskvoten innebär krav på att banken ska ha en tillräckligt stor buffert av högkvalitativa likvida tillgångar för att kunna täcka det totala nettokassaflödet under 30 dagar. Den stabila nettofinansieringskvoten innebär krav på att tillgänglig stabil finansiering ska vara större än det som krävs för en stabil finansiering för en bank som befinner sig i en ansträngd situation under en period av ett år. Förslagen om att införliva Basel III i kapitalkravsdirektiv IV offentliggjordes i juli 2011 och utgör grunden för föreliggande yttrande.

3. Sammanfattning av förslagen

3.1 Europeiska kommissionen har lagt fram olika förslag i syfte att förändra beteenden i de 8 000 banker som verkar i Europa. Föreliggande förslags övergripande mål är att stärka motståndskraften i EU:s banksektor samtidigt som man säkerställer att bankerna fortsätter att finansiera ekonomisk verksamhet och tillväxt. Kommissionen har tre konkreta mål med förslagen:

- Förslagen innebär krav på bankerna att ha större och bättre kapitalreserver för att kunna stå emot framtida chocker på egen hand. Institutet gick in i den senaste krisen med kapital som var otillräckligt vad avser både kvantitet och kvalitet, vilket ledde till ett aldrig tidigare skådat behov av stöd från de nationella myndigheterna. Kommissionsförslagen innebär en EU-anpassning till de internationella standarder för bankkapital som G20 kommit överens om (Basel III-avtalet). EU intar en ledande ställning eftersom dess bestämmelser omfattar mer än 8 000 banker, vilket motsvarar 53 % av världens totala tillgångar.

- Kommissionen vill också inrätta en ram för en ny styrning som ger tillsynsmyndigheterna större befogenheter att

övervaka bankerna mer i detalj och vidta åtgärder när de upptäcker risker, t.ex. för att minska kreditgivningen när det ser ut som om en bubbla är på väg att uppstå.

- Genom att sammanställa all tillämplig lagstiftning i frågan vill kommissionen skapa ett enhetligt regelverk för regleringen på bankområdet. Detta kommer att förbättra både öppenhet och efterlevnad.

3.2 Förslaget innehåller två delar: ett direktiv som reglerar inlåningsverksamhet, och en förordning som reglerar kreditinstitutens och värdepappersföretagens verksamhet. De två rättsliga instrumenten utgör ett paket och bör behandlas tillsammans. Förslaget åtföljs av en konsekvensbedömning som visar att denna reform i hög grad kommer att minska sannolikheten för en systemisk bankkris.

3.3 Förordningen innehåller detaljerade tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag, och den täcker:

- Kapital: Kommissionens förslag innebär att banker måste ha en större kapitalbas, som dessutom måste vara av högre kvalitet. Det innebär också en harmonisering av avdragen från kapitalbasen för att ange det nettobelopp av lagstadgat kapital som är rimligt att fastställa i regleringshänseende.

- Likviditet: För att öka den kortsiktiga anpassningsbarheten hos finansinstitutens likviditetsriskprofiler föreslår kommissionen att man inför en likviditetstäckningsgrad – dess exakta utformning och kalibrering kommer att fastslås efter en observations- och granskningsperiod år 2015.

- Skuldsättningsgrad: För att begränsa en alltför hög skuldsättning i kreditinstitutens och värdepappersföretagens balansräkningar föreslår kommissionen också att en skuldsättningsgrad ska stå under tillsyn. Man kommer noggrant att granska konsekvenserna av en skuldsättningsgrad innan man eventuellt inför ett bindande krav den 1 januari 2018.

- Motpartskreditrisken: I enlighet med kommissionens policy i fråga om OTC-derivat krävs det förändringar för att uppmuntra banker att cleara OTC-derivat i förhållande till en central motpart.

- Ett enhetligt regelverk: Finanskrisen satte fokus på faran med skilda nationella regler. Den inre marknaden kräver ett enhetligt regelverk. Förordningen är direkt tillämplig utan att det krävs några nationella genomförandebestämmelser, vilket innebär att en källa till skilda regler undanröjs. I förordningen fastställs också en uppsättning gemensamma kapitalregler.

⁽⁷⁾ EUT C 339, 14.12.2010, s. 24–28.

3.4 Direktivet täcker områden inom det nuvarande kapitalkravsdirektivet där EU:s bestämmelser måste tillämpas i medlemsstaterna på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till de rådande förhållandena i respektive land. Detta gäller t.ex. kraven för att få starta och driva bankverksamhet, villkoren för utövande av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, samt fastställandet av tillsynsprinciperna och de behöriga myndigheterna. Nya inslag i detta direktiv är:

- Förbättrad styrning: Genom förslaget stärker man kraven beträffande arrangemang och processer för företagsstyrning, och man inför nya regler för att göra styrelsernas riskövervakning mer effektiv, höja riskhanteringsfunktionens status och se till att tillsynsmyndigheterna bedriver en effektiv övervakning av riskhanteringen.
- Påföljder: Om institut bryter mot EU:s krav kommer förslaget att utgöra en garanti för att alla tillsynsmyndigheter kan utdöma påföljder som har en verkligt avskräckande verkan, men som dessutom är effektiva och proportionerliga – t.ex. administrativa böter som kan uppgå till 10 % av ett instituts årliga omsättning, eller tillfälliga förbud som åläggs medlemmarna i institutens styrelse.
- Kapitalbuffertar: Genom förslaget införs två kapitalbuffertar, utöver minimikapitalkraven: en kapitalbevarande buffert, som är identisk för alla banker i EU, och en konjunkturutjämnande kapitalbuffert som ska fastställas på nationell nivå.
- Utökad tillsyn: Kommissionen föreslår att man ska skärpa tillsynssystemet och kräva att ett tillsynsprogram utifrån en riskbedömning utarbetas varje år för varje övervakat institut, att tillsynsutredningar sker på plats i större omfattning och mer systematiskt, att robustare standarder fastställs, och att mer ingripande och framtidsorienterade tillsynsbedömningar görs.

3.5 Sist men inte minst kommer förslaget att ha till syfte att så långt möjligt minska kreditinstitutens beroende av externa kreditbetyg genom att: a) kräva att alla bankers investeringsbeslut inte bara ska grunda sig på kreditbetygen utan också på deras interna kreditvärdering, och b) kräva att banker med ett betydande antal exponeringar i en viss portfölj ska utveckla interna betyg för den aktuella portföljen i stället för att förlita sig på externa betyg vid beräkningen av sina kapitalkrav.

3.6 Kommissionen räknar med att:

- Förslaget kommer att innebära att de stora kreditinstitutens tillgångar som åsätts en riskvikt ökar med 24,5 %, och att de för de små kreditinstitutens del ökar med 4,1 %.

- Kravet på ny kapitalanskaffning, till följd av de nya kraven och den kapitalbevarande bufferten, beräknas uppgå till 84 miljarder euro fram till 2015 och 460 miljarder euro fram till 2019.

4. EESK:s synpunkter

4.1 Direktivet har inte remitterats till EESK för yttrande. Med två undantag begränsar sig därför kommitténs yttrande till förordningen.

4.2 Tillsynskravdirektivet (IV) utgör ett stort steg framåt när det gäller kapitalkraven. Det kommer att innebära en väsentlig höjning av tillsynskraven, utgöra en garanti för att det lagstadgade kapitalet verkligen kan täcka förluster, samt verka hindrande på vissa av de riskabla aktiviteter för vilka det krävdes alldeles för lite kapital inom det system som tillämpades före krisen. Mer generellt har både den nuvarande krisen och tidigare kriser visat att en brist på högkvalitativt kapital och likviditet medför stora ekonomiska kostnader för samhället när bankerna drabbas av problem. Det är viktigt att komma till rätta med detta. EESK stöder det generella syftet med förordningen, men har samtidigt ett antal reservationer som vi redogör detaljerat för i detta yttrande.

4.3 Banker måste ha tillräckliga likvida tillgångar, så att de kan hantera de likviditetsproblem de riskerar att drabbas av utan att behöva begära offentligt stöd. Endast i extrema situationer bör centralbanken överväga att träda in som långivare i sista hand. Likviditetstäckningsgraden är därför ett användbart instrument. Bankerna måste också begränsa löptidsobalanserna i sina balansräkningar. Att finansiera mycket långfristiga tillgångar med mycket kortfristiga skulder medför risker inte bara för den berörda banken, utan också för ekonomin överlag. Därför stöder EESK förslaget om att utarbeta och införa en nettofinansieringskvot vid lämplig tidpunkt.

4.4 Likväl kommer likviditetskraven att behöva kalibreras ytterst noggrant så att de inte får allvarliga negativa konsekvenser för bankernas verksamhet. EESK välkomnar att förslagen ger den flexibilitet som behövs för att man ska kunna justera nettofinansieringskvoten och likviditetstäckningsgraden allt eftersom tillsynsmyndigheterna får större kunskaper om deras inverkan. Bankernas verksamhet har traditionellt sett byggt på löptidstransformering, det vill säga att man lånar på kort sikt och lånar ut på lång sikt. Om man inför alltför långtgående begränsningar på detta område kommer ekonomin att påverkas negativt. EESK ställer sig tveksam till tanken på löptidsmatchning av bankers balansräkningar.

4.5 Finanssystemets sätt att fungera präglas av en naturlig konjunkturförstärkande effekt. Risker brukar i allmänhet undervärderas i tider av ekonomisk tillväxt och övervärderas i kris-tider. Den kris som följde på Lehman Brothers kollaps visar dock hur extrema växlingarna kan bli. Utöver förordningens kapital- och likviditetskrav kommer man genom direktivet också att införa en ny kapitalbevarande buffert och en

konjunkturutjämnande buffert. EESK välkomnar detta initiativ. Resultatet bör bli en bättre långsiktig stabilitet, vilket i sin tur bör främja den ekonomiska tillväxten.

4.5.1 Trots detta kan en tillämpning av Baselbestämmelserna på alla banker, systemisk eller ej, komma att sätta särskild press på de mindre, lokala bankerna. Kommittén uppmanar kommissionen, Europeiska bankmyndigheten och medlemsstaternas tillsynsmyndigheter att se till att de kapitalbuffertar som är avsedda för de mindre bankerna anpassas till dessa bankers affärsmodeller.

4.6 Beräkningen av kapitalkraven är beroende av de redovisningsregler som tillämpas. Vid sin granskning av de lagstadgade revisorernas roll under finanskrisen konstaterade det brittiska överhuset att användningen av IFRS-standarder var ett betydande hinder för sanningsenligheten i bankernas balansräkningar. De senaste månaderna har det framgått att bankerna i en eller flera medlemsstater inte har tagit med den marknadsrelaterade statsskulden i rapporterna till aktieägarna, vilket har lett till en inkonsekvent tillämpning av IFRS-standarderna. Eftersom IFRS är ett principbaserat system uppmanar EESK kommissionen att samarbeta med de myndigheter som ansvarar för redovisningsnormerna, revisorskåren och medlemsstaternas tillsynsmyndigheter för att se till att de harmoniserade kapitalkravsbestämmelserna underbyggs av harmoniserade och korrekta revisionsförfaranden. Esma (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) bör spela en viktig samordnande roll i denna process. Detta är en avgörande förutsättning för att den nya tillsynsramen ska kunna genomföras på ett harmoniserat sätt.

4.7 Kommissionen kommer naturligtvis att utgå från att framgången för tillsynskravdirektivet (IV) kommer att bedömas med hänsyn till hur de nya kapital- och likviditetssystemen reagerar på framtida finanskriser. EESK är medveten om omfattningen av den ekonomiska kris som nu råder inom EU, och är därför mån om att ingenting i det nya systemet ska begränsa ekonomins tillgång till krediter eller flödet av exportkrediter och handelsfinansiering. Om bankerna bara kan nå de fastställda kapital- och likviditetskvoterna genom att krympa sina balansräkningar och begränsa krediterna måste förordningen ses som ett misslyckande. Ett sådant misslyckande vore oacceptabelt. Kommittén låter sig inte övertygas av den konsekvensbedömning som redan har gjorts och efterlyser en mer utförlig bedömning. EESK föreslår att kreditutgången bör övervakas kontinuerligt (eventuellt av ett observatorium under medverkan av EESK) fram till dess att tidsplanen för tillsynskravdirektivet (IV) har löpt ut (2019) och Europa 2020-strategin (som måste byggas på bankstöd) har fullföljts.

4.8 Även om det finns full förståelse för syftet med maximal harmonisering kan den ekonomiska krisen och kreditflödet

kräva finjusteringar av både kvoter och tidsplaner om prestandan och återhämtningen i varje medlemsstats ekonomi ska optimeras under de kommande åren.

4.9 Kravet för det totala kapitalet är enligt förslaget till förordning 8 %. Av detta är kravet för kärnprimärkapital 4,5 %, kompletterande primärkapital (Tier 2-kapital) 1,5 % och sekundärkapital (Tier 2-kapital) 2 %. Dessutom är konserveringsbufferten för kapital 2,5 % kärnprimärkapital. När alla förändringar har genomförts, vilket ska ske senast 2019, är det totala kapital som krävs plus konserveringsbuffert 10,5 %. Förordningen innebär krav på maximal harmonisering, dvs. samma strikta kapitalkrav i hela Europeiska unionen via ett verkligt enhetligt regelverk. Olämpliga och dåligt samordnade strängare krav i enskilda medlemsstater skulle kunna leda till att underliggande exponering och risk överflyttas till oreglerade "skuggbanker" eller från en medlemsstat till en annan. Det är möjligt att vissa medlemsstater som har för avsikt att föreslå högre procentsatser kommer att välja att revidera denna ståndpunkt innan förordningen har färdigställts. EESK skulle motsätta sig ett sådant förfarande om det skulle inverka negativt på små banker och/eller små och medelstora företags krediter.

4.10 Baselöverenskommelsen har utformats för internationellt verksamma banker. EU ser till att kapitalkravsdirektivet ska tillämpas på alla kreditinstitut i EU. Genom Baselregelverket begränsas definitionen av kärnprimärkapital (Tier 1-kapital) till i stort sett enbart aktiekapital och innehållna vinstmedel. Detta skulle kunna utgöra ett problem för andra företag än aktieföretag, t.ex. kooperativ, ömsesidiga bolag och sparbanker, i Europa. I artikel 25 i kapitalkravsdirektiv III fastställs att dessa institut behöver ett annat synsätt när det gäller kärnkapital. Det är av största vikt att de slutliga bestämmelserna i förordningen passar också dessa instituts alternativa affärsmodeller.

4.11 Även om detta yttrande inte innefattar direktivet anser EESK att kommittén måste kommentera förslaget att minska kreditinstitutens beroende av kreditbetyg (se punkt 3.5 ovan). I sitt yttrande från maj 2009⁽⁸⁾ om förordningen om kreditvärderingsinstitut uppmanade EESK EU-lagstifarna att inte lägga alltför stor vikt vid kreditbetygen, särskilt mot bakgrund av den senaste tidens erfarenheter av säkerheter i panträtter, där kreditbetygen har visat sig vara värdelösa. EESK välkomnar därför det nuvarande förslaget, även om det gör det möjligt att fortsättningsvis använda externa kreditbetyg, eftersom det innebär krav på medlemsstaterna att se till att de reglerade instituten inte enbart eller per automatik är beroende av externa kreditbetyg och att de har interna metoder för att bedöma kreditvärdigheten. Det innebär också att institutens interna metoder ska tillämpas i de fall då de föreskriver striktare kapitalkrav än vad det externa kreditbetyget kräver.

⁽⁸⁾ EUT C 54, 19.2.2011, s. 37–41.

4.12 Ett särskilt problem som har framkommit under statskuldkrisen är det tydliga beviset på att statsskulder uppenbarligen inte är riskfria, i motsats till vad som hävdas i riktlinjerna i såväl avtalet som raden av kapitalkravsdirektiv. Det här är en viktig kvalitetsbrist i förordningens kapitalkrav med långtgående återverkningar på banker som på grund av bestämmelserna inte har haft mycket annat val än att köpa upp statsskulder. Den mekanistiska tillämpningen av riskfrihetsvärderingen måste övervägas på nytt av lagstiftarna och bankerna måste se över sina interna riskprocedurer

4.13 EESK accepterar att förordningen bibehåller kapitalkraven för lån till små och medelstora företag på 75 % av normen, men ställer sig tveksam till att detta kommer att vara tillräckligt i det rådande klimatet. Kommittén anser att en central fråga för småföretagen är bankernas riskbenägenhet. Tidigare har bankerna varit beredda att ställa upp som partner för lovande små och medelstora företag och stödja deras tillväxt. De konkurser som orsakats av finanskrisen och den allmänna svagheten i bankernas balansräkningar har gjort bankerna allt mindre riskbenägna. För att mildra denna ovilja att ta risker rekommenderar EESK därför att kvoten sänks till 50 % för små och medelstora företag. Kommittén har fått information om att kommissionen planerar att granska frågan ytterligare.

4.14 Mot bakgrund av detta vill EESK uppmana kommissionen att underlätta vidareutvecklingen av etisk bankverksamhet och "participatory banking". Denna typ av bankverksamhet har överlevt den prövning som finanskrisen utgjorde, och även om den inte var immun mot krisens effekter har den visat prov på sin återhämtningsförmåga och sitt värde. Med tanke på det

tryck som banksystemet står under kan det utgöra ännu en värdefull källa till kredit för de små och medelstora företagens del. Därför vill EESK uppmana kommissionen att utarbeta ett direktiv om etisk bankverksamhet och "participatory banking", såsom EESK redan har föreslagit i ett av sina tidigare yttranden.⁽⁹⁾

4.15 Sammanlagt innebär kapitalkravsdirektiven II, III och IV en stor börda för bankverksamheten genom att regleringsbördan och efterlevandekostnaderna ökar samtidigt som avkastningen på kapital och den långsiktiga lönsamheten minskar. Mot bakgrund av banksektorns roll i den senaste krisen och bankernas obegripliga ersättningsstrukturer kommer de flesta EU-medborgare att känna att banksektorn nu får vad den förtjänar. Samtidigt måste EESK framföra en varning: För att EU ska må väl måste bankerna må väl. Om de ska tillhandahålla krediter måste de vara lönsamma. Olyckligtvis är EU:s banker för närvarande inte i god form: Det är svårt att avgöra hur mycket mer skada statskuldkrisen kommer att orsaka i framtiden på EU-bankernas balansräkningar och långsiktiga lönsamhet.

4.16 Under dessa omständigheter kommer den slutliga utformningen och det därpå följande genomförandet av kapitalkravsdirektiv IV-paketet att vara av avgörande betydelse för projektet och i synnerhet bankernas förmåga att både genomföra de nödvändiga förändringarna och återhämta sig. Som ett resultat av statskuldkrisen kommer banker i olika delar av EU eventuellt inte att kunna utvecklas med samma hastighet. Lagstiftare och tillsynsorgan måste vara beredda på detta, även om tidtabellen för genomförandet sträcker sig fram till 2019.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 33.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om administrativt samarbete i fråga om punktskatter"

KOM(2011) 730 slutlig – 2011/0330 (CNS)

(2012/C 68/08)

Huvudföredragande: **Heidi LOUGHEED**

Den 28 november 2011 beslutade rådet att i enlighet med artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets förordning om administrativt samarbete i fråga om punktskatter"

KOM(2011) 730 slutlig – 2011/0330 (CNS).

Den 6 december 2011 gav Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsågs Heidi LOUGHEED till huvudföredragande vid Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari 2012). EESK antog följande yttrande med 138 röster för, 0 röster emot och 10 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder och ställer sig bakom förslaget till ny förordning om administrativt samarbete i fråga om punktskatter, som kommittén anser vara en nödvändig och nyttig uppdatering av de nuvarande reglerna till stöd för de nationella förvaltningarnas samarbete i syfte att säkerställa effektiv skatteuppbörd och bekämpa punktskattebedrägerier.

2. Motivering

2.1 Skatt i form av punktskatt tas ut på tre produktkategorier i EU: alkohol och alkoholhaltiga drycker, tobaksvaror och energiprodukter. Dessa punktskatter spelar en viktig roll när det gäller att försöka påverka allmänhetens beteende och för medlemsstaternas och EU:s offentliga finanser ⁽¹⁾.

2.2 Av flera skäl, bl.a. möjligheterna att göra stora vinster på ganska begränsad verksamhet, har antalet bedrägerier (särskilt i fråga om tobak och alkohol) varit mycket högt i EU. Detta var anledningen till att högnivågruppen för bedrägerier inom tobaks- och alkoholsektererna inrättades ⁽²⁾, och dess rekommendationer för kampen mot bedrägerier fick stöd av Ekofinrådet i maj 1998. Ett antal rekommendationer gjordes, men den mest

grundläggande och långsiktiga rekommendationen var att EU borde inrätta ett helt datoriserat "system för kontroller av förflyttningar av punktskattepliktiga varor".

2.3 Följden blev att EU successivt under många år har utvecklat och infört ett nytt, modernt system för övervakning av förflyttningar av punktskattepliktiga varor på inre marknaden, "Excise Movement and Control System" (EMCS).

3. Systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor (EMCS)

3.1 Systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor (EMCS) inrättades genom beslut 1152/2003/EG. Inrättandet har inneburit ett avsevärt arbete som omfattat Europeiska kommissionen, medlemsstaternas behöriga myndigheter och aktörer på punktskatteområdet, som alla har gått igenom de olika utvecklingsfaserna i syfte att ersätta det i huvudsak pappersbaserade systemet, som var ganska arbetskrävande för alla inblandade parter, med ett datoriserat elektroniskt system som kommer att vara i stort sett papperslöst. Framför allt skulle det nya systemet ge behöriga myndigheter möjlighet att spåra varornas förflyttningar i "realtid", och databaserna skulle kunna sammanställa information omedelbart, vilket skulle göra det lättare att göra ingående analyser och automatiserade riskanalyser.

3.1.1 För de berörda aktörerna skulle den nya automatiseringen påskynda de nödvändiga administrativa förfarandena (alla förflyttningar åtföljs nu av ett elektroniskt administrativt dokument som ersätter pappersdokumenten). Man har standardiserat många av de erforderliga dokumenten och det finns möjligheter att via internet kontrollera potentiella handelspartners legitimitet.

⁽¹⁾ Det beräknas att 307 miljarder euro årligen (för 2010) tas ut i EU i form av punktskatter och liknande avgifter. Av detta står alkohol och alkoholhaltiga drycker för 22 miljarder euro, energiprodukter för 207 miljarder euro och tobaksvaror för 77 miljarder euro. Siffrorna är totalsiffror som beräknats med utgångspunkt i kommissionens separata punktskatttabeller för alkoholhaltiga drycker, energiprodukter och el samt tobaksvaror. Tabellerna finns på webbsidan för GD Skatter och tullar: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/index_en.htm.

⁽²⁾ Högnivågruppen beräknade vid den tidpunkten att bedrägerierna för år 1996 uppgick till 3,3 miljarder ECU inom tobakssektorn och 1,5 miljarder ECU inom alkoholsektererna.

3.1.2 EESK anser att EMCS ökar legitimiteten i handeln på inre marknaden, och systemet är ytterligare ett verktyg som medlemsstaterna kan använda för att bekämpa punktskattebedrägerier.

4. Förslag till rådets förordning om administrativt samarbete i fråga om punktskatter

4.1 Förslaget är en av de sista "bitarna i pusslet" innan systemet kan användas fullt ut. Förslaget ersätter den befintliga förordningen om administrativt samarbete i fråga om punktskatter (förordning 2073/2004) och beaktar den modernisering som nu är nästan fullbordad och som ger medlemsstaternas förvaltningar möjlighet att dra nytta av systemet i sitt samarbete med varandra. Därigenom förbättras deras samordningskapacitet så att effekten blir största möjliga.

4.2 EESK ställer sig bakom och stöder utvidgningen av tillämpningsområdet i förslaget så att det omfattar samarbete i fråga om efterlevnaden av punktskattelagstiftningen, inte bara beräkning av punktskattenivån. Kommittén anser att detta är ett värdefullt steg i kampen mot bedrägerier och för att stärka inre marknaden och den tilltro allmänheten har till den.

4.3 Av förklarliga skäl utgörs förslaget till stora delar av rättsliga bestämmelser om hur det administrativa samarbetet bör ske inom det nya systemet. EESK anser att förslaget innebär en välbalanserad strategi som ger medlemsstaterna möjlighet att dra nytta av de inneboende fördelarna i det nya systemet samtidigt som den administrativa bördan inte ökas för myndigheterna eller för operatörerna.

4.3.1 Kommittén anser också att förslaget innehåller en tydlig beskrivning av alla aktörers rättigheter och ansvar, inte minst de nationella myndigheternas, och att de förfaranden och tidsgränser som föreslås är både tillräckligt ambitiösa för att säkerställa ganska snabb reaktionstid och lättillgängliga för alla. EESK är därför intresserad av innehållet i den genomförandeakt som för närvarande håller på att utarbetas och som i detalj ska fastställa vilka informationskategorier som kan beröras av antingen obligatoriskt eller frivilligt utbyte inom ramen för "automatiskt" utbyte.

4.4 Det mesta av det som är nytt i förslaget är direkt kopplat till moderniseringen av systemet och de nya möjligheter som

skapas genom att man förbättrar samarbetet mellan administrationer. EESK stöder helt kommissionen och medlemsstaterna och anser att de bör använda det förstärkta systemet på bästa möjliga sätt för att effektivisera bedömning och uppbörd av skatt och upptäcka och bekämpa bedrägerier, särskilt genom att förbättra det administrativa samarbetet mellan medlemsstater.

4.4.1 Kommittén hoppas i det sammanhanget att det nya systemet kommer att förbättra kvaliteten i automatrapporterna så att medlemsstaterna snabbare kan rikta in sig på problematisk verksamhet. I förslaget införs ett uppföljningssystem, vilket är särskilt fördelaktigt och bör göra det möjligt att granska och fortlöpande förbättra kvaliteten och användbarheten i den information som är föremål för utbyte.

4.5 Kommittén instämmer i att man i förslaget behöver ange en rättslig grund för insamling av uppgifter i register över enskilda förflyttningar och medlemsstaternas användning av sådana uppgifter i analyser, men anser att man bör vara försiktig med dessa uppgifter. EESK vill erinra om att myndigheterna bör se till att sådan information används på ett proportionerligt sätt.

4.6 EESK anser att kommissionen i förslaget på ett korrekt sätt beskriver ansvarsfördelningen på punktskatteområdet och i fråga om EMCS: Europeiska kommissionen ansvarar för mekanismen och underhållet av själva systemet, och medlemsstaterna för informationen i systemet, informationsutbytet och naturligtvis upptäckt av och åtgärder mot bedrägerier.

4.7 Kommittén anser att det är till stor nytta att bestämmelserna om punktskatter genom förslaget anpassas till de ändrade EU-bestämmelserna om administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt och direkt beskattning. EESK stöder alla dessa insatser för att förbättra kommunikation och samarbete mellan nationella beskattnings-, avgifts-, punktskatte- och tullmyndigheter, och anser att detta i slutändan kommer att förbättra inre marknaden.

4.8 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ser särskilt positivt på att förslaget innehåller en rättslig grund för tjänsten SEED-on-Europa, som gör det möjligt för ekonomiska aktörer att snabbt kontrollera trovärdigheten hos deras handelspartner.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en flerårig plan för laxbeståndet i Östersjön och det fiske som utnyttjar det beståndet"

KOM(2011) 470 slutlig – 2011/0206 COD

(2012/C 68/09)

Föredragande: **Seppo KALLIO**

Den 13 september 2011 beslutade Europaparlamentet att i enlighet med artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en flerårig plan för laxbeståndet i Östersjön och det fiske som utnyttjar det beståndet"

KOM(2011) 470 slutlig – 2011/0206 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari 2012) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 169 röster för, 4 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar och stöder målen i den fleråriga planen för laxbeståndet, som syftar till ett hållbart utnyttjande av alla laxbestånd i Östersjön samt till genetisk integritet och mångfald. Den tidsplan som ställs upp är emellertid i dagsläget orealistisk i fråga om de svaga laxbestånden i södra Östersjön.

1.2 EESK anser att fiskebegränsningarna måste gälla laxens hela livscykel och alla typer av fiske. För att man ska kunna förstärka svaga laxbestånd krävs det utöver fiskebegränsningar även en iståndsättning av laxens fortplantningsområden. EESK anser att det inte är lämpligt att fastställa totala tillåtna fångstmängder för älvar, eftersom detta administrativt sett är mycket betungande och eftersom övervakningen skulle innebära omfattande extra kostnader. Huvudansvaret för regleringen och kontrollen av det fiske som sker i en medlemsstats inre vatten bör innehas av medlemsstaten i fråga. Europeiska kommissionen bör följa genomförandet av de nationella kontrollprogrammen på basis av medlemsstaternas rapporter.

1.3 EESK ställer sig bakom förslaget om att förordningen även ska tillämpas på fartyg som erbjuder olika tjänster, s.k. tjänstefartyg. En stor del av den sammanlagda laxfångsten fångas emellertid vid fritidsfiske, som inte omfattas av planen. Även regleringen och kontrollen av fritidsfisket bör ske på nationell nivå och följas upp via rapporter som medlemsstaterna lämnar till kommissionen.

1.4 Med tanke på fiskets fortlevnad anser EESK att det är viktigt att fiskekvoterna och fiskebegränsningarna gradvis ändras så att de motsvarar den nivå för fiskedödlighet som ställts upp som mål. Regleringen av laxfisket till havs bör i framtiden grunda sig på de tekniska bestämmelser om fiskesäsonger och

fångstredskap som fastställts för att skydda uttryckligen svaga laxbestånd och inte på den totala tillåtna fångstmängden för flera olika laxbestånd.

1.5 Kommittén vill inte att man förbjuder utsättning av lax i kompensationssyfte utan att det finns starka vetenskapliga bevis för att detta är skadligt. Man bör övervaka kvaliteten på smolt som sätts ut. EESK föreslår att man minskar den genetiska risk som utsättning medför genom att vid produktionen av smolt för utsättning använda vilda honlaxar som årligen fångas in.

1.6 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att det är nödvändigt att kontrollera laxfisket på ett lämpligt och effektivt sätt, och föreslår att kontrollresurserna så fort som möjligt koncentreras till kontrollen av laxfisket. I stället för att införa nya varaktiga kontrollkrav anser EESK att man i första hand i medlemsstaterna på ett effektivt sätt bör genomföra den kontrollagstiftning som har utvecklats kraftigt under de senaste åren. EESK förväntar sig en mer ingående utredning av den omfattande felrapportering av laxfångsten som förekommer enligt Internationella havsforskningsrådet (ICES).

1.7 Kommittén betonar att aktuell laxforskning av hög kvalitet är av stor betydelse för ett framgångsrikt genomförande av den fleråriga planen för laxbeståndet. Endast med hjälp av tillräckligt pålitlig information kan man se till att tillräckliga åtgärder vidtas för att skydda och förstärka laxbestånden samt att de utnyttjas på ett hållbart sätt. Utöver pålitlig statistik om fångsterna behövs det också ytterligare information om de faktorer som orsakar laxdödligheten till havs.

1.8 Kommittén anser att förslaget till förordning kommer att få negativa konsekvenser för sysselsättningen på områdena kommersiellt fiske, bearbetning av och handel med fisk, redskapstillverkning, turismfiske och vattenbruk. Konsekvenserna

kommer att variera mellan olika medlemsstater och även regionalt inom länderna. EESK förutsätter att man minimerar de negativa konsekvenser som genomförandet av åtgärder i enlighet med förslaget till förordning kommer att medföra för sysselsättningen, samt att dessa konsekvenser beaktas på ett övergripande sätt då medel beviljas ur EU:s strukturfonder och vid den framtida reformen av den gemensamma fiskeripolitiken. Kommittén framhåller att möjligheterna att utnyttja EU:s strukturfonder måste utökas och effektiviseras för att man ska kunna förstärka laxbeståndet på ett hållbart sätt och förbättra sysselsättningen inom fiskerinäringen i Östersjön.

2. Inledning

2.1 Laxbestånden i Östersjön har tidigare reglerats med hjälp av nationella fiskebegränsningar, tekniska bestämmelser om fiske som angetts i en rådsförordning samt årligen fastställda fiskekvoter (TAC). Fram till år 2006 fastställdes kvoterna av Internationella fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC). Alla åtgärder som rör laxbestånden samordnades fram till år 2010 i IBSFC:s handlingsplan för Östersjölaxen (*Salmon Action Plan*).

2.2 Sedan 2006 har EU-medlemsstaternas fångstkvoter för Östersjön årligen fastställts i en rådsförordning. Kommissionen utformar förslaget till förordning med utgångspunkt i råd från Internationella havsforskningsrådet (ICES) och den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF).

2.3 De kvoter som man enats om inom EU fördelas därefter mellan medlemsstaterna inom ramen för vad som kallas relativ stabilitet. Detta innebär att de olika medlemsstaternas relativa andelar av kvoterna förblir desamma år efter år, även om kvoternas storlek varierar.

2.4 Av länder utanför EU är det endast Ryssland som bedriver fiske i Östersjön. EU och Ryssland diskuterar tillståndet för fiskbestånden i Östersjön och möjligheterna till fiske vid separata, internationella förhandlingar. Tills vidare tillämpas ingen formell metod motsvarande den som tillämpas inom Internationella fiskerikommissionen för Östersjön då man fördelar fiskekvoterna mellan EU och Ryssland.

2.5 Östersjöns kommersiella laxkvot är uppdelad i två delar: kvoten Huvudbassängen och Bottniska viken (ICES 22–31) och kvoten Finska viken (ICES 32). I praktiken har kvoten inte begränsat laxfisket på flera år. Av den sammanlagda kvoten på 309 665 laxar för Östersjön år 2010 fångades endast 150 092 laxar, dvs. 48,5 %. Utnyttjandeprocenten varierade mellan 2,8 och 84,9 % mellan de olika länderna. Förutom kommersiella fiskare fångar även fritidsfiskare lax till havs, i älvmyningarna och i älvarna. Fritidsfiskarna står för 20–30 % av all fisk som fångas i Östersjöområdet medan de står för nästan hälften av fångsten längs kusterna och i älvarna. Fritidsfiskarnas laxfångst räknas inte in i fiskekvoten.

2.6 Tillståndet för de stora laxälvarna i norr förbättrades betydligt i mitten av 1990-talet till följd av de nationella tidsbegränsningar för kustfisket som fastställdes av Finland och

Sverige. Produktionen av smolt i dessa älvar har därefter hållit en betydligt högre nivå och legat nära älvarnas potentiella produktionskapacitet och den maximala produktionsnivå som ställts som mål i planen. Laxfisket i Östersjön är i stor utsträckning beroende av produktionen i dessa välmående nordliga laxälvar.

2.7 Smoltproduktionen i laxälvarna i mellersta och södra Östersjöområdet har förblivit låg trots de åtgärder som hittills vidtagits. Det laxfiske som riktar sig mot blandbeståndet i Östersjöns huvudbassäng minskade klart då fiske med drivgarn förbjöds år 2008. I och med att fisket med drivande långrevar ökat har emellertid också laxfisket i huvudbassängen ökat på nytt.

2.8 Trots att produktionen av smolt har ökat avsevärt har storleken på det laxbestånd som kan fiskas inte ökat i motsvarande grad. Det krävs ytterligare forskningsuppgifter om de faktorer som orsakar laxdödligheten till havs.

2.9 Då Internationella havsforskningsrådet (ICES) uttalade sig om fiskemöjligheterna år 2012 ansåg det att en stor del av den lax som fångas med långrevar i Östersjön felaktigt rapporteras som öring.

2.10 Internationella havsforskningsrådet har uttryckt oro över tillståndet beträffande laxbeståndet i Östersjön och den genetiska mångfalden. Också kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (Helcom) har fäst uppmärksamheten vid tillståndet för laxbestånden i Östersjön.

2.11 Laxfisket är av stor socioekonomisk betydelse för fiskesamhällena längs kusterna. Den senaste uppskattningen av antalet laxfiskare i Östersjön är från år 2007, då Europeiska kommissionen bedömde att det totala antalet kommersiella laxfiskare uppgick till cirka 400 personer, varav 340 fiskade längs kusterna. Internationella havsforskningsrådets s.k. laxarbetsgrupp bedömde år 2010 att det totala antalet fartyg som bedrev laxfiske på öppet hav uppgick till 141, alltså betydligt fler än enligt uppskattningen år 2007. Laxfisket sysselsätter förutom kommersiella fiskare ett minst lika stort antal personer inom fisketurismen. Man har bedömt att det kommersiella laxfisket och fritidsfisket i Bottniska viken sysselsätter lika många personer. Laxfisket sysselsätter också indirekt ett stort antal personer inom bearbetningen och handeln med fiske samt inom industrin för fiskeredskap. Produktionen av smolt för att upprätthålla laxfisket och laxbestånden är också en viktig arbetsgivare på lokal nivå.

3. Kommissionens förslag

3.1 Den 12 augusti 2011 offentliggjorde Europeiska kommissionen sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en flerårig plan för laxbeståndet i Östersjön och det fiske som utnyttjar det beståndet (KOM(2011) 470 slutlig).

3.2 Avsikten är att förvaltningsplanen för laxbestånden i Östersjön ska tillämpas på det kommersiella fisket i Östersjön och i de älvar som utmynnar i Östersjön. Planen ska också tillämpas på företag som sysslar med fiskeguidning då de erbjuder tjänster för fritidsfiske i Östersjön. I förslaget ges möjlighet att under vissa förutsättningar reglera fisket i älvarna med hjälp av EU-bestämmelser. Förslaget gäller också utsättning av lax.

3.3 Det huvudsakliga syftet med förslaget är att säkerställa att laxbeståndet i Östersjön utnyttjas på ett hållbart sätt i enlighet med principen om maximal hållbar avkastning, samt att laxbeståndets genetiska integritet och mångfald bevaras.

3.4 För de vilda laxbestånden i Östersjön fastställs separata mål för varje älv, som är 75 % av den aktuella laxälvens uppskattade potentiella kapacitet för smoltproduktion. Beroende på laxälvarnas nuvarande tillstånd bör målet nås inom fem till tio år efter det att förordningen trätt i kraft.

3.5 När det gäller de vilda laxbestånden föreslås en obligatorisk reglering av TAC-nivån för varje älv. Medlemsstaterna ska ansvara för denna reglering, och bör på basis av vetenskapliga rön fastställa största tillåtna fiskedödighet och motsvarande TAC-nivå för varje älv.

3.6 Kommissionen ska vart tredje år bedöma ovan nämnda åtgärder som ska vidtas av medlemsstaterna och deras förenlighet med måluppfyllelsen. Om en medlemsstat inte offentliggör uppgifterna eller om en medlemsstats åtgärder inte motsvarar målen, ska kommissionen kunna ändra de fiskedödighetsnivåer och/eller TAC-nivåer som medlemsstaten fastställt för vildlaxälvar eller förbjuda laxfiske i de berörda älvarna.

3.7 För alla laxbestånd i Östersjön föreslås ett gemensamt värde för fiskedödigheten till havs. Detta värde föreslås vara 0,1. En nivå för fiskedödighet på 0,1 skulle innebära att man årligen får fiska ca 10 % av de laxar som är föremål för fiske. Då man årligen fastställer TAC-nivån måste den vara sådan att maximinivån för fiskedödighet på 0,1 inte överskrids. Kommissionen kan ändra nivån för fiskedödigheten till havs om det sker förändringar i förhållandena som kan äventyra måluppfyllelsen.

3.8 Laxar som fångas av tjänstefartyg bör räknas in i en medlemsstats nationella laxkvot.

3.9 Medlemsstaterna bör fastställa älvspecifika tekniska fiskebestämmelser för sådana svaga vildlaxbestånd som inte har nått målet om 50 % av vildlaxälvens kapacitet för smoltproduktion. Bestämmelserna bör fastställas inom två år efter det att förordningen trätt i kraft. Medlemsstaterna kan själva välja och besluta om dessa tekniska fiskebestämmelser (t.ex. redskapsrestriktioner och fredningstider/-områden).

3.10 Kommissionen bedömer vart tredje år de tekniska fiskebestämmelser som fastställts av medlemsstaterna. Om en medlemsstat inte fastställer några bestämmelser inom den angivna tiden, inte offentliggör bestämmelserna eller inte beslutar om tillräckliga åtgärder med tanke på de mål som ställts upp för vildlaxälvarna, får kommissionen fastställa tekniska fiskebestämmelser för varje älv.

3.11 Återutsättningen av lax begränsas till utsättning och direktutsättning. Med utsättning avses utsättning i vildlaxälvar och med direktutsättning utsättning i potentiella laxälvar i syfte att skapa självförsörjande vilda laxpopulationer.

3.12 I förslaget föreslås en övergångsperiod på sju år för utsättning. Efter övergångsperioden förbjuds alla andra typer av utsättning än de som nämns ovan.

3.13 Förslaget innehåller nya kontrollbestämmelser som komplement till redan existerande kontrollagstiftning. De nya kontrollkraven gäller fartyg som används för kommersiell fångst av lax oberoende av fartygets längd samt tjänstefartyg.

3.14 Fångsterna bör inspekteras i samband med landningen. Dessa landningsinspektioner ska omfatta minst 10 % av det totala antalet landningar.

3.15 Kommissionen föreslår att befogenheterna att anta delegerade rättsakter vid behov ska tilldelas kommissionen under obegränsad tid för reglering av laxfisket både till havs och i älvar.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK anser att målen för planen är bra och bör stödjas. Förslagets mål om att nå minst 75 % av den potentiella kapaciteten för produktion av vild smolt inom tio år är mycket ambitiöst. På basis av bedömningar som gjorts av Internationella havsforskningsrådet (ICES) håller målet på att uppnås när det gäller de stora laxälvarna i norra Östersjöområdet, men när det gäller de svaga laxbestånden i söder är tidsplanen ändå realistisk, oberoende av nivån på fiskebegränsningarna.

4.2 Som tillämpningsområde för förordningen har angetts kommersiellt fiske samt fritidsfiske när fisket utförs av tjänstefartyg. Tjänstefartygens betydelse för den totala laxfångsten är liten. Den totala laxfångsten vid det fritidsfiske som sker längs kusterna och i älvarna och som inte omfattas av förordningens tillämpningsområde är dock av samma storlek som fångsten för det kommersiella fisket i området. EESK anser inte att det är förnuftigt att för älvarna endast fastställa en total tillåten fångstmängd för kommersiellt fiske, eftersom det nästan uteslutande bedrivs fritidsfiske i älvarna. EESK anser vidare att fiskebegränsningarna bör gälla laxens hela livscykel och alla typer av fiske. Medlemsstaten i fråga bör ha huvudansvaret för regleringen av det kommersiella fiske och fritidsfiske som sker i en medlemsstats inre vatten.

4.3 I de förvaltnings- och återhämtningsplaner för fiskebestånd som redan godkänts inom EU har man för varje fiskebestånd fastställt ett värde för fiskedödligheten som är optimalt för beståndet ifråga med tanke på ett hållbart utnyttjande. I Östersjön är flera olika laxbestånd föremål för fiske, och deras biologiska tillstånd varierar. Av förordningen och dess motivering framgår inte varför man i förslaget har angett ett enda värde för fiskedödligheten till havs för alla laxbestånd i Östersjön eller hur man har beräknat detta värde.

4.4 Laxbestånden i norra Östersjöområdet är redan nu mycket nära den nivå för maximal hållbar avkastning som fastställts som mål. Om laxkvoten för huvudbassängen och Bottniska viken sänks till en nivå där även fiskedödligheten för de sydliga fiskebestånden uppfyller maximal hållbar avkastning, begränsar man samtidigt i onödan fisket av de nordliga fiskebestånden. Regleringen av havsfisket bör därför i fortsättningen grunda sig på tekniska bestämmelser om fiskesäsonger och fångstredskap som särskilt kan inriktas på att skydda svaga laxbestånd, i stället för på den totala tillåtna fångstmängden för flera olika laxbestånd. Om regleringen av laxfisket även i fortsättningen grundar sig på en årligen fastställd total tillåten fångstmängd, bör man när det gäller laxkvoterna för havsfiske tillämpa samma successiva sänkning av fiskedödligheten till en målnivå som den som tillämpas i förvaltningsplanerna för andra fiskbestånd. Plötsliga stora ändringar i regleringen som görs utan tvingande skäl är mycket skadliga för fiskerinäringen.

4.5 Laxfisket i Östersjöns huvudbassäng är i sin helhet ett blandfiske som omfattar olika laxbestånd. Ju närmare en laxälv fisket sker, desto bättre kan fisket riktas mot laxbeståndet i den aktuella älven. Med tanke på en förstärkning av de svaga sydliga laxbestånden kommer bestämmelser om och kontroll av fiske med drivande långrevar i Östersjöns huvudbassäng att spela en viktig roll i framtiden. Antalet laxar under minimimått som fångas med långrevar under höstfisket har konstaterats vara större än vid andra typer av fiske, varför man med hjälp av tidsmässiga begränsningar av långrevsfisket även skulle kunna minska antalet laxar som kastas bort. Man bör ändå notera att laxbestånden i södra Östersjön inte har återhämtat sig trots en kraftig minskning av fisket i huvudbassängen. Det här innebär att en förstärkning av svaga laxbestånd inte enbart förutsätter en begränsning av havsfisket till havs utan också en kraftig begränsning av fisket i älvmyningarna och älvarna samt att laxens fortplantningsområden iståndsätts så att den naturliga fortplantningen säkerställs.

4.6 Kommittén är oroad över bedömningarna om felaktiga rapporter om laxfångster och kräver en närmare utredning av frågan. EESK anser att det är viktigt att övervaka laxfisket på ett lämpligt och effektivt sätt. Kommissionens förslag skulle varaktigt öka den offentliga sektorns kontrollskyldigheter och medföra extra kostnader. Kostnaderna skulle framför allt orsakas av ändringar i och underhåll av dataprogrammen samt av behovet att öka personalresurserna och övriga resurser för att kunna kontrollera och undersöka efterlevnaden av bestämmelserna. EESK förutsätter att kontrollresurserna utökas i mån av möjlighet samt att redan existerande resurser koncentreras till kontrollen av laxfisket, till dess att den fleråriga planen för laxbeståndet har godkänts och rapporteringsproblemen anses vara lösta. När det gäller kontrollen av bestämmelserna om laxfiske anser

EESK att den främsta åtgärden bör vara att i alla medlemsstater på ett effektivt sätt genomföra den kontrollagstiftning som har utvecklats kraftigt under de senaste åren. Europeiska kommissionen bör följa genomförandet av de nationella kontrollprogrammen på basis av medlemsstaternas rapporter.

4.7 Lax återutsätts genom utsättning och direktutsättning, samt på basis av domstolsbeslut som kompensation för fångstförluster som orsakats av vattenkraftens utbyggnad. I och med förslaget skulle annan återutsättning av lax än utsättning och direktutsättning i potentiella laxälvar upphöra sju år efter det att förordningen trätt i kraft. Den tidsfrist på sju år som föreslås för att ersätta kompensationsutsättning med andra åtgärder är alltför kort, eftersom det både behövs tid för förändringsprocessen – som sannolikt kommer att behöva behandlas i alla tre rättsinstanser – och för planeringen och genomförandet av alternativa åtgärder.

4.8 Förbudet mot kompensationsutsättning motiveras med att utsättningen är skadlig för laxbeståndens genetiska mångfald. Några vetenskapliga grunder för detta presenteras dock inte. De fångster som fås tack vare kompensationsutsättning har en obestridlig betydelse för fisket i utsättningsområdenas älvmyningar och längs kusterna, och de skapar också tiotals årsverken inom företag som sysslar med vattenbruk längs kusterna. Man bör därför inte förbjuda denna typ av utsättning utan starka vetenskapliga bevis på dess skadlighet. EESK anser också att man bör övervaka kvaliteten på smolt som sätts ut, och att fettfenorna på all smolt som sätts ut bör klippas så att man i fångsten kan skilja mellan laxar som förökat sig naturligt och utsatta laxar. Det genetiska hot som sättfisker innebär kan minimeras genom att man vid produktionen av smolt i stället för att använda laxbestånd som förvaras i anläggningarna alltid när detta är möjligt använder vilda honlaxar som årligen infångas och som genomgått ett naturligt urval.

4.9 Situationen i Finska viken ger en bra bild av laxutsättningarnas betydelse. Om laxutsättningarna skulle förbjudas i till exempel Kymmeneälvs utbyggda mynningsområde skulle detta i praktiken innebära ett slut för laxfisket i Finska viken liksom för det omfattande fritidsfisket nedanför kraftverken i Kymmeneälv. Detta fiske är av mycket stor betydelse för fisketurismen. Situationen är densamma i flera av älvarna i Östersjöområdet.

4.10 Eftersom förslaget bland annat innebär mindre kvoter skulle det få stora ekonomiska konsekvenser för yrkesfiskarna samt för de näringsgrenar som är beroende av primärproduktionen, bl.a. bearbetningen och handeln med fiske samt redskapstillverkarna. Laxens långa vandring, olika typer av fiske och varierande behov av reglering under vandringens olika skeen orsakar variationer i fördelningen av de ekonomiska konsekvenserna både mellan och inom medlemsstaterna. Eftersom säsongen för laxfiske är kort fångar de flesta laxfiskarna också andra fiskarter. För de flesta är laxen ändå den ekonomiskt sett viktigaste fiskarten, och även små ändringar i regleringen kan orsaka betydande förändringar i fiskerierens lönsamhet. Eftersom förslaget kan leda till att fiskare tvingas upphöra med sin

verksamhet minskar tillgången till lax och andra fiskar som fiskas jämsides med lax för konsumenter, bearbetning och handel, vilket ökar beroendet av fisk som importeras från länder utanför EU. Även fisketurismen i älvarna skulle kunna drabbas av ekonomiska förluster på grund av den åtstramade regleringen av älvfisket och tillämpningen av totala tillåtna fångstmängder i älvarna. På längre sikt skulle förslaget dock kunna öka antalet arbetstillfällen inom fisketurismen i älvarna då laxbestånden förstärks.

4.11 Förslaget får också ekonomiska konsekvenser för företagare som sysslar med vattenbruk. Vattenbruksföretag som producerar smolt som används vid kompensationsutsättning sysselsätter tiotals personer i områden med få andra sysselsättningsmöjligheter. Om vattenbruksföretag blir tvungna att upphöra med sin verksamhet på grund av att kompensationsutsättningen upphör, försvagas sysselsättningen i dessa områden. I

och med att företag läggs ner skulle man också förlora de långvariga erfarenheter och det kunnande som finns i anslutning till vattenbruk.

4.12 Förordningsförslagets negativa konsekvenser för sysselsättningen bör beaktas vid tillämpningen av EU:s befintliga bestämmelser om strukturstöd och vid förnyelsen av den gemensamma fiskeripolitiken. Möjliga stödformer är till exempel ersättning vid nedläggning av fiskeverksamhet samt investeringar och utbildning i syfte att ge fiskeverksamheten en ny inriktning. EESK anser emellertid att ersättningar endast är ett andrahandsalternativ. I första hand bör man redan vid planeringen av konkreta åtgärder beakta de sysselsättningsmöjligheter som laxfisket och därtill knutna näringsgrenar erbjuder och sträva efter att minimera de negativa konsekvenserna för sysselsättningen.

Bryssel den 18 januari 2012

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Sjätte miljöhandlingsprogrammet – Slutbedömning”

KOM(2011) 531 slutlig

(2012/C 68/10)

Föredragande: **Franco CHIRIACO**

Den 31 augusti 2011 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i EUF-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Sjätte miljöhandlingsprogrammet – Slutbedömning”

KOM(2011) 531 slutlig.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 174 röster för, 4 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens initiativ som syftar till att ge en bedömning av det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Kommissionen anser att programmet har varit värdefullt som en övergripande ram för miljöpolitiken i Europa. Kommittén kan inte fullt ut dela denna slutsats. Även om det sjätte miljöhandlingsprogrammet på ett viktigt sätt har bidragit till utformningen av politiken, har det bara haft en begränsad inverkan på antagandet av särskilda instrument. Trots svårigheterna med att samla in uppgifter för att analysera genomförandet av de åtgärder som ingår i programmet, är det möjligt att se betydande förseningar i antagandet av lagstiftningsinstrument, problem i identifieringen av konkreta mål och otillräckliga kontroll- och övervakningsmekanismer.

1.2 EESK uppmanar därför kommissionen att förbättra de tillgängliga instrumenten, inklusive övervaknings- och utvärderingsmekanismer, för att säkerställa ett effektivt genomförande av den befintliga lagstiftningen. Kommittén rekommenderar samtidigt bättre samstämmighet mellan de olika lagstiftnings- och programinitiativen inom miljöområdet och ökad integrering av miljöaspekter i inbördes förbundna politikområden. Som redan angetts i ett nyligen antaget yttrande ⁽¹⁾, uppmanar EESK kommissionen att vara tydligare och konkretare när det gäller att ta itu med de miljörelaterade utmaningarna. Kommissionen bör i synnerhet klargöra vad man menar med ”resurseffektiv” och ”grön ekonomi” och beskriva vilka konkreta ändringar – både kvantitativa och kvalitativa – som krävs av såväl producenter som konsumenter.

1.3 Dessutom anser kommittén att det behövs större fokus på den internationella dimensionen. Miljöutmaningarna har

nämligen en global räckvidd, vilket kräver ett starkare multilateralt samarbete och bättre internationella styrinstrument.

1.4 Sist men inte minst saknar kommissionens meddelande en långsiktig vision, det finns ingen hänvisning till ett nytt eventuellt handlingsprogram och det nämns inte vilket mervärde det sjunde miljöhandlingsprogrammet bör ge. EESK anser att programmet bör överensstämma med och komplettera Europa 2020-strategin och flaggskeppsinitiativen samt innehålla realistiska mål och prioriteringar som har ett brett politiskt stöd och instrument som kan säkerställa att de föreslagna åtgärderna är effektiva.

2. Sammanfattning av meddelandet

2.1 Politisk bakgrund

2.1.1 Miljöhandlingsprogrammen har styrt utvecklingen av EU:s miljöpolitik sedan början av sjuttioalet, och det sjätte miljöhandlingsprogrammet bör därför ses som en del av en kontinuerlig process som fortsätter att utvecklas.

2.1.2 Det sjätte miljöhandlingsprogrammet betonar vikten av principerna om grön tillväxt och en resurseffektiv, koldioxidneutral ekonomi, vilket bekräftas också i Europa 2020-strategin ⁽²⁾, som är en effektiv grund för att säkerställa att miljömålen införlivas i EU:s övergripande socioekonomiska agenda liksom i den nya strategin för att stoppa förlusten av biologisk mångfald och

⁽¹⁾ EUT C 376, 22.12.2011, s. 97

⁽²⁾ KOM(2010) 2020 slutlig av den 3 mars 2010.

ekosystemtjänster i EU fram till 2020 ⁽³⁾, förberedelserna inför Rio+ 20-konferensen ⁽⁴⁾, färdplanen för ett konkurrenskraftigt utsläppsnått samhälle 2050 ⁽⁵⁾, vitboken om transport ⁽⁶⁾, meddelandena om Energi 2020 ⁽⁷⁾ och en energieffektivitetsplan 2011 ⁽⁸⁾.

2.2 Allmänna resultat

2.2.1 Kommissionens allmänna slutsats är att det sjätte miljöhandlingsprogrammet har varit värdefullt som en övergripande ram för miljöpolitiken, eftersom den största delen av åtgärderna enligt programmet har genomförts eller håller på att genomföras.

2.2.2 Eftersom programmet antogs genom medbeslutandeförfarandet upplevs det av de berörda aktörerna som mer legitimt än de tidigare programmen. Detta har hjälpt dessa aktörer att bättre identifiera sig med förslagen till politiska åtgärder.

2.2.3 De sju temainriktade strategierna ⁽⁹⁾ i det sjätte miljöhandlingsprogrammet – luft, bekämpningsmedel, förebyggande och återvinning av avfall, naturresurser, mark, havsmiljö, stadsmiljö – togs fram i syfte att stärka en integrering av politiken och förbättra kunskapsbasen. Även om framgångarna varierade mellan de olika områdena, bidrog utarbetandet av strategierna i vissa fall till att stärka den politiska viljan att anta effektiva mål och tidtabeller och därefter genomföra dem. Det finns dock inga övertygande tecken på att det sjätte miljöhandlingsprogrammet skulle ha främjat antagandet av särskilda miljöinstrument.

2.3 Prioriterade områden

2.3.1 Natur och biologisk mångfald: Inom dessa områden ledde det sjätte miljöhandlingsprogrammet till utarbetandet av de temainriktade strategierna om markskydd samt skyddet och bevarandet av havsmiljön. Programmet betonade behovet av att bygga upp en starkare kunskapsbas, förbättra finansieringen och utöka de nuvarande åtgärderna. Framstegen mot det ouppnådda målet att sätta stopp för minskningen av den biologiska mångfalden fram till 2010 kunde dock ha varit större om målet hade fått nödvändig politisk uppmärksamhet och tillräckliga finansierade åtaganden från EU och medlemsstaterna.

2.3.2 Miljö och hälsa: Det sjätte miljöhandlingsprogrammet drev fram en värdefull lägesanalys av befintliga åtaganden och planerade åtgärder, och ledde till ökat fokus på sambanden mellan miljöfaktorer och människors hälsa. Programmet bidrog

i synnerhet till att driva på åtgärder som annars kanske inte skulle ha blivit av, t.ex. i fråga om stadsmiljön, som skulle ha tagit längre tid eller som skulle ha varit mindre omfattande utan programmets inverkan, t.ex. i fråga om bekämpningsmedel. Å andra sidan finns det ett antal brister i lagstiftningen, och det är nödvändigt att integrera forskningsresultat och information om miljökvalitetens inverkan på hälsan i det bredare politiska målet att förbättra folkhälsan.

2.3.3 Naturresurser och avfall: Det sjätte miljöhandlingsprogrammet har stärkt sambandet mellan avfallspolitiken och resurspolitiken och bidragit till att förbättra avfallshanteringen och gå i riktning mot en politik som grundar sig på hållbar konsumtion och produktion. Resursanvändningen ökar inte längre i samma takt som den ekonomiska tillväxten. Absolut sett fortsätter resursanvändningen dock att öka, vilket inte är förenligt med målet om att på lång sikt ta hänsyn till vad miljön kan bära. Dessutom finns det fortfarande betydande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller resursproduktivitet, och i allmänhet förlitar man sig i allt högre grad på import.

2.3.4 Klimatförändringar: Det sjätte miljöhandlingsprogrammet har bidragit positivt när det gäller klimatförändringen. Även om ambitionerna rörande åtgärder på internationell nivå inte uppfylldes och de kvantifierbara målen dessutom var mer realistiska till sin karaktär och svårare att uppnå, bidrog det sjätte miljöhandlingsprogrammet till uppnåendet av centrala politiska mål.

2.3.5 Internationella frågor: I det sjätte miljöhandlingsprogrammet upprepades EU-åtagandena om att införliva miljöfaktorer i alla yttre förbindelser och den yttre dimensionen av EU:s strategi om hållbar utveckling. Trots EU:s ansträngningar att stärka det multilaterala samarbetet och visa på sitt åtagande rörande internationella konventioner och avtal, har framgångarna vad gäller bättre global miljöstyrning varit begränsade. Miljöutmaningarna får en allt starkare global dimension och kräver bättre sammanhållna och mer fokuserade insatser inom EU så att unionen kan spela en effektivare roll när det gäller att utforma den internationella politiken och fortsätta eftersträva bättre miljöstyrning.

2.4 De strategiska principerna och instrumentens effektivitet

2.4.1 Det sjätte miljöhandlingsprogrammet satte starkt fokus på att uppmuntra och främja principer och instrument för en bättre beslutsprocess, särskilt integrerad konsekvensbedömning och ökad användning av marknadsbaserade instrument. Likaså betonades vikten av en solid vetenskaplig grund för utformning av politiken. Trots att det på sistone har skett en positiv utveckling är miljöinformationen, särskilt officiella uppgifter och statistik, fortfarande ofullständig och inte alltid tillgänglig i tid.

⁽³⁾ KOM(2011) 244 slutlig av den 3 maj 2011.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 363 slutlig av den 20 juni 2011.

⁽⁵⁾ KOM(2011) 112 slutlig av den 8 mars 2011.

⁽⁶⁾ KOM(2011) 144 slutlig av den 28 mars 2011.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 639 slutlig.

⁽⁸⁾ KOM(2011) 109 slutlig av den 8 mars 2011.

⁽⁹⁾ KOM(2005) 446 slutlig (luftförorening), KOM(2006) 372 slutlig (hållbar användning av bekämpningsmedel), KOM(2005) 666 slutlig (förebyggande och återvinning av avfall), KOM(2005) 670 slutlig (hållbar användning av naturresurser), KOM(2006) 231 slutlig (markskydd), KOM(2005) 504 slutlig (skydd och bevarande av den marina miljön) och KOM(2005) 718 slutlig (stadsmiljö).

2.4.2 De miljörelaterade utmaningarnas föränderlighet kräver bättre samstämmighet mellan i) utformningen och genomförandet av politiken, ii) den europeiska, nationella och regionala nivån och iii) prioriterade insatsområden.

2.4.3 En illa genomförd miljölagstiftning försämrar möjligheterna att uppnå målen och gör miljöpolitiken mindre trovärdig. Den bidrar inte heller till att övriga sektorer åtar sig att uppnå bättre resultat. Dessutom måste politiska alternativ som innebär ett klart mervärde för en grön ekonomi och som kan genomföras på kort eller medellång sikt prioriteras.

2.5 Utmaningar för framtiden

2.5.1 De bärande pelarna för miljöpolitiken och miljölagstiftningen har, med undantag av mark, nu etablerats, även om deras fulla potential att åstadkomma förbättringar ännu inte har visat sig fullt ut på grund av bristande genomförande. Den traditionella miljöpolitiken kan fortfarande spela en mycket viktig roll när det gäller skyddet av miljön, men föränderliga omständigheter och de ökande inbördes sambanden mellan miljöutmaningarna gör att det krävs flexibilitet och anpassning.

2.5.2 Den underliggande centrala utmaningen för framtidens miljöpolitik är att genom en långsiktig vision åstadkomma en övergång från att avhjälpa till att förebygga miljöförstöringen samt en ökad integrering av miljöaspekter i alla relevanta politikområden.

2.5.3 För att uppnå målet i Europa 2020-strategin om en grön, resurseffektiv, konkurrenskraftig och koldioxidneutral ekonomi, är det grundläggande att integrera miljörelaterade och koldioxidsnåla faktorer i affärsmodellerna inom andra sektorer och se till att hela processen från utformningen av politiken till dess genomförande är samstämmig. De hinder som står i vägen för ett korrekt genomförande av befintlig lagstiftning måste åtgärdas, särskilt styrningsfrågor på alla nivåer i medlemsstaterna, i syfte att skydda miljön och begränsa de skadliga verkningarna på folkhälsan.

2.5.4 De ansträngningar som miljön utsätts för är i ökande grad globala och systematiska till sin natur. De komplexa inbördes sambanden gör att vi behöver en mera omfattande kunskapsbas. Likaså behövs en mer djupgående undersökning av möjligheterna att ändra konsumenternas beteende.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Det sjätte miljöhandlingsprogrammet innebär formellt ett politiskt åtagande av parlamentet, rådet och kommissionen, och är en viktig indikator när det gäller att bedöma utvecklingen av den europeiska miljöpolitiken. Efter antagandet av det sjätte miljöhandlingsprogrammet har EU framgångsrikt genomfört många initiativ, uppnått ambitiösa resultat och utarbetat olika strategier och sektorsövergripande planer. Det är dock svårt att avgöra i vilken omfattning den allmänna ram som programmet utgör har bidragit till utformningen av politiken. Det skulle vara bra att fundera på denna fråga med hjälp av en analys av genomförandet av de åtgärder som ingår i programmet samt

samspelet med och den ömsesidiga påverkan mellan strategin för hållbar utveckling i Europeiska unionen och Lissabonstrategin⁽¹⁰⁾.

3.2 I den debatt som under de senaste åren har pågått mellan de europeiska institutionerna och det civila samhället om utvärderingen av vad som har gjorts och de framtida möjligheterna för EU:s miljöpolitik⁽¹¹⁾ har man fokuserat på två centrala frågor: att fastställa nya prioriteringar och stärka de tillgängliga instrumenten för att säkerställa att de föreslagna åtgärderna är effektiva.

3.3 Frågan kan inte begränsas till huruvida det behövs ett nytt program eller inte, utan man måste i synnerhet fokusera på hur programmet ska utformas och på dess mål, innehåll och tidsfrister. Först och främst måste man tänka på hur man kan säkerställa att de följande åtgärderna på miljöområdet blir ett mer synligt, viktigt och effektivt strategiskt verktyg, genom att man tar lärdom av erfarenheter och undviker de fallgropar som underminerade det sjätte miljöhandlingsprogrammets effektivitet.

3.4 Med tanke på den erfarenhet som man fått i andra sammanhang (t.ex. ERUF, ESF och EJFLU) bör man överväga möjligheten att också när det gäller miljöprogrammet försöka sig på att progressivt förstärka de övervaknings- och utvärderingsinstrument som används före, under och efter genomförandet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Temainriktade strategier

4.1.1 Införandet av temainriktade strategier har bidragit till ett mer strategiskt tillvägagångssätt och gjort det möjligt att avhjälpa vissa brister i det femte miljöhandlingsprogrammet, särskilt att det inte omfattar vissa områden. Processen för att utarbeta de temainriktade strategierna har dock gjort beslutsprocessen i sin helhet, liksom också vidtagandet av beslutade åtgärder, långsammare.

4.1.2 Många av de lagstiftningsinstrument som ingår i de temainriktade strategierna är fortfarande i en tidig genomförandefas. Fördröjningarna när det gäller att anta dem, avsaknaden av konkreta mål, delegeringen av ansvar till medlemsstaterna, inte bara för genomförandet utan också för tillhandahållandet av ytterligare specifikationer för många av de planerade åtgärderna, samt den otillräckliga kontroll- och övervakningsmekanismen har i vissa fall allvarligt underminerat möjligheten att uppnå programmets mål inom tidsfristen.

4.2 Samstämmighet och integration

4.2.1 Det är klart att de miljörelaterade utmaningarna inte kan hanteras enbart med särskilda miljöpolitiska strategier. Hela den ekonomiska sektorn och hela samhället måste involveras.

⁽¹⁰⁾ *Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future*, slutrapport, IEEP, maj 2010.

⁽¹¹⁾ All information om dessa evenemang och de förberedande studierna finns på www.eapdebate.org.

Därför behövs större samstämmighet både mellan inbördes förbundna områden (som t.ex. klimatförändringar, energi, hälsoskydd) och mellan olika politikområden (livsmedel, transport, byggande och innovation) ⁽¹²⁾.

4.2.2 För övrigt är det väsentligt att stödja och utveckla integrationen av miljöpolitiken i "metastrategierna" (Europa 2020) och inom ramen för finansieringsinstrumenten. Med hänvisning till färdplanen för ett resurseffektivt Europa ⁽¹³⁾ fäste man vid en workshop som nyligen anordnades i Bryssel ⁽¹⁴⁾ uppmärksamhet vid programmets väsentliga betydelse för att främja övergången till grön ekonomi samt vikten av att initiativen kompletterar varandra, i synnerhet när det gäller genomförandet av åtgärderna, naturresurserna och förvaltningen av ekosystemen.

4.3 Prioriterade mål

4.3.1 När de prioriterade målen formuleras ska man särskilt beakta miljöfrågor, bland annat de knappa naturresurserna, luftföroreningar, biologisk mångfald och stadsmiljö.

4.3.2 Man bör i synnerhet identifiera och uppmuntra nya beteenden inom konsumtion, handel och produktion. Tekniska förändringar måste gå hand i hand med en förändring av värnerna.

4.4 Bättre instrument

4.4.1 Bättre instrument för EU:s miljöpolitik innebär framför allt bättre reglering genom antagande av lagstiftningsåtgärder

och val av entydiga och obligatoriska regler, även när det gäller ekonomiska aspekter. Å andra sidan är det, som EESK påpekade redan i ett yttrande från 2001, väsentligt att säkerställa ett effektivt genomförande av den befintliga lagstiftningen för att undvika snedvridning av marknaden och slå vakt om de europeiska företagens konkurrenskraft ⁽¹⁵⁾. När det gäller programmet för stöd till miljöanpassning för små och medelstora företag (ECAP) har kommittén särskilt betonat att det är viktigt att bedömningen av miljöpåverkan utgör en integrerad del av företagets övergripande förvaltning ⁽¹⁶⁾.

4.4.2 För det andra bör man förbättra instrumenten för bedömning av miljösituationen och av genomförandet av politiska strategier samt deras effektivitet ⁽¹⁷⁾ med hjälp av oberoende och öppna konsekvensbedömningar i rätt tid.

4.4.3 Slutligen är det mycket viktigt att förbättra genomförandefasen genom att man utarbetar internationella bistånds-, kontroll- och sanktionsmekanismer. Med andra ord innebär det alltså att formulera, omsätta i lagstiftning, genomföra, kontrollera och sanktionera ⁽¹⁸⁾.

4.5 De viktigaste aktörernas roll

4.5.1 Lokala och regionala myndigheter bör engageras redan när politiken utformas. Regionkommittén ⁽¹⁹⁾ påpekade i ett nyligen antaget yttrande att det är nödvändigt att de lokala och regionala myndigheterna medverkar redan i ett tidigt skede, och föreslog att man utarbetar innovativa metoder för flernivåstyrelse, inklusive mobilisering av befintliga plattformar och nätverk.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ EUT C 132, 3.5.2011, s. 63–70.

⁽¹³⁾ KOM(2011) 571 slutlig.

⁽¹⁴⁾ Expertworkshop: "The future of European Environmental Policy: what role for the Resource Efficiency Roadmap and what role for the Environment Action Programme?" (Framtiden för EU:s miljöpolitik: Vilken roll ska färdplanen för ett resurseffektivt Europa spela, och vilken roll ska miljöhandlingsprogrammet spela?), Bryssel den 13 september 2011.

⁽¹⁵⁾ EGT C 221, 7.8.2001, s. 80–85.

⁽¹⁶⁾ EUT C 211, 19.8.2008, s. 37.

⁽¹⁷⁾ The issue of Evaluation in the Framework of European Environmental Policy, Brussels Environment, 11.6.2010.

⁽¹⁸⁾ "Better instruments for European Environmental Policy", workshop anordnad av Spaniens miljöministerium i samarbete med Brussels Environment, Madrid, 20.5.2010.

⁽¹⁹⁾ Regionkommitténs yttrande av den 5–6 oktober 2010.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Genetiskt modifierade organismer i EU" (tilläggsyttrande)

(2012/C 68/11)

Föredragande: **Martin SIECKER**

Den 16 mars 2011 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29 A i tillämpningsföreskrifterna till arbetsordningen utarbeta ett tilläggsyttrande om

"Genetiskt modifierade organismer i EU"
(tilläggsyttrande).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av arbetet, antog sitt yttrande den 21 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari 2012) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 160 röster för, 52 röster emot och 25 nedlagda röster:

1. Genetiskt modifierade organismer i EU – riktlinjer för den framtida debatten

1.1 Genetiskt modifierade organismer (GMO) är en känslig fråga. Genetisk modifiering är ett ämne som väcker stort intresse men också stor oro. Debatten är ofta känslös och polariserad. Också när det förs en rationell diskussion tenderar både förespråkare och motståndare att vara selektiva i fråga om sanningen, och argumenteringen saknar nyanser. Utöver meningsskiljaktigheter i fråga om för- och nackdelar med genetisk modifiering verkar det dessutom, till och med inom EESK, finnas många oklarheter och många antaganden om bland annat beskaffenheten hos och omfattningen av de rättsliga bestämmelserna om genetiskt modifierade organismer i EU. Detta är beklagligt, eftersom detta betydelsefulla och politiskt känsliga ämne förtjänar en debatt av högre kvalitet.

1.2 EU:s befintliga rättsliga ram för genetiskt modifierade organismer genomgår förändringar. EESK kommer därför inom kort att oftare börja framföra sin ståndpunkt i fråga om politik och lagstiftning som gäller genetiskt modifierade organismer. Som vägledning och förberedelse inför denna framtida debatt ger detta yttrande en allmän översikt över den nuvarande situationen och diskussionen om genetiskt modifierade organismer samt över bestämmelserna om dessa i EU. I detta sammanhang är olika frågor betydelsefulla, bland annat de etiska, ekologiska, tekniska, (socio-)ekonomiska, juridiska och politiska frågorna. Alla dessa frågor, som väcks till följd av de så gott som gränslösa möjligheter som genetisk modifiering erbjuder och den snabba utvecklingen av användningen av genetiskt modifierade organismer, måste betraktas ur ett brett samhälleligt perspektiv. Detta yttrande syftar till att erbjuda en färdplan för en balanserad och relevant politisk diskussion om dessa viktiga frågor.

1.3 I detta yttrande framhålls endast huvudpunkterna i diskussionen och endast ett fåtal av de viktigaste problemen i samband med genetiskt modifierade organismer och regleringen av dessa i EU. Flera av dessa frågor kräver mer detaljerade (förberedande) yttranden av EESK, och kommittén har för avsikt att granska dessa frågor under den kommande perioden. Prioriterade områden inbegriper utvärderingen av EU:s nuvarande

lagstiftning, den eventuella översynen av denna samt uppgiften att fylla de luckor i lagstiftningen som konstateras i detta yttrande. EESK åtar sig att inom kort utarbeta uppföljande yttranden om dessa viktiga frågor.

2. Den genetiska modifieringens historia

2.1 Det råder till och med oenighet om den genetiska modifieringens historia. Medan kritiker talar om en fundamentalt ny teknik med okända risker och etiska problem, placerar förespråkare in den genetiska modifieringen i en serie av flera hundra år gamla traditioner av växtförädling och processer för biologisk framställning med jäst, bakterier och mögel. Objektiva fakta visar dock att genetisk modifiering är något helt nytt och annorlunda jämfört med dessa historiska tillämpningar. Den definitiva skiljelinjen mellan "gammal" och "modern" bioteknik uppstod i och med introduktionen av genetiken. Genom Watsons och Cricks upptäckt av DNA-molekylens dubbelhelixstruktur år 1953 avslöjades den genetiska koden hos människan och alla djur och växter omkring oss, vilket innebar att vetenskapsmännen fick möjlighet att utföra revolutionerande manipulationer på den genetiska nivån, i livets själva byggestenar.

2.2 Gentekniken skapades år 1973 när amerikanska forskare utförde de första lyckade experimenten med rekombinant DNA (rDNA) med bakterier. Genom att det gick att identifiera, isolera och reproducera specifika gener och flytta över dem till en annan levande organism kunde vetenskapsmännen för första gången få till stånd specifika förändringar av de ärftliga genetiska egenskaperna hos organismer på ett sätt som inte inträffar naturligt vid fortplantning och/eller naturlig rekombination. Vid klassisk förädling (eller korsning) kombinerades hela genom (av en art), varefter man försökte behålla de positiva egenskaperna genom omvänt urval. Även om genetisk modifiering möjliggör mer precisa manipulationer är införandet av gener i en annan organism (eller art) också en instabil och osäker process, som kan få svårförutsägbara bieffekter och följer för det mottagande genomets och för samverkan med livsmiljön. Framför allt råder det ännu stor okunskap om följderna på lång sikt.

2.3 Sedan 1975 har utvecklingen av tekniken för genetisk modifiering gått snabbt. Redan 1982 släpptes de första kommersiella (medicinska) genetiskt modifierade produkterna ut på marknaden. I början av 1990-talet följde så kallade transgena växter och djur. Under årens lopp har också gränsen mellan arterna överskridits. En grisgen har t.ex. införts i en tomatort, en gen från en eldfluga i en tobakspianta och en mänsklig gen i en tjur. På grund av överskridandet av de naturliga artgränserna och de oförutsägbara följderna på lång sikt samt till följd av att de potentiella (miljömässiga) följderna är oåterkalleliga, framstår genetisk modifiering som en helt ny, potentiellt riskfylld teknik. Detta utgör därför grunden för bestämmelserna om genetiskt modifierade organismer i EU och dess medlemsstater, i olika tredjeländer och i internationella fördrag.

3. Berörda sektorer och samhällets mottagande av genetiskt modifierade organismer

3.1 De sektorer där genetiskt modifierade organismer huvudsakligen används är jordbruks- och livsmedelssektorn (främst resistens mot bekämpningsmedel), den medicinska och farmaceutiska sektorn (läkemedel, gendiagnostik, genterapi) samt den (petro)kemiska industrin och vapenindustrin. Dessa sektorer kallas också ofta för "grön", "röd" respektive "vit" bioteknik.

3.2 Genetisk modifiering är inte lika kontroversiellt inom alla dessa sektorer. Politikernas och allmänhetens oro och betänkligheter verkar inte väckas så mycket av tekniken för genetisk modifiering i sig som av specifika användningsområden. Medicinsk användning mottas övervägande positivt, medan den största kritiken riktas mot användning inom jordbruks- och livsmedelssektorn. En viktig aspekt i debatten är avvägningen mellan å ena sidan nytta och behov och å andra sidan eventuella risker och betänkligheter. Många medborgare ser alltså genetisk modifiering som ett betydelsefullt och lovande bidrag när det gäller att kunna bota allvarliga sjukdomar, medan konsumentfördelarna med (den nuvarande generationen av) genetiskt modifierade organismer på jordbruks- och livsmedelsområdet är mycket mindre uppenbara (än så länge rent agronomiska egenskaper som gynnar producenten). De säkerhetsbestämmelser och kliniska undersökningar som föregår utfärdande av tillstånd för medicinska användningsområden har alltid varit strängare och mycket utförligare än de förfaranden som föregått införande av genetiskt modifierade organismer på miljö- och livsmedelsområdet.

3.3 Dessutom är det viktigt, både ur ett samhällsperspektiv och ur lagstiftningssynpunkt, att skilja mellan genetisk modifiering som sker i slutna, isolerade utrymmen såsom laboratorier, fabriker och växthus, där avgränsning och säkerhetsåtgärder kan förebygga oförutsedd utsättning av genetiskt modifierade organismer, och sådana användningsområden där genetiskt modifierade växter eller djur sätts ut i miljön, utan avgränsningsmöjligheter, som levande organismer med förmåga till reproduktion och okontrollerad och oåterkallelig spridning och förökning i biosfären, med oförutsedd inverkan på och samverkan med den biologiska mångfalden.

3.4 När det gäller växter som sätts ut i öppen natur måste man dock skilja mellan två situationer: å ena sidan när det är

möjligt att korsa en odlad växtart och en vild art under förutsättning att en sådan finns i närheten, och å andra sidan när en sådan korsning är omöjlig på grund av att det i miljön saknas vilda arter som är närstående till den genetiskt modifierade växten. Det är viktigt att beakta denna distinktion vid utarbetandet av regelverket för införande av genetiskt modifierade grödor i öppen jordbruksmiljö.

3.5 Detta utgör inte per definition en skillnad mellan "röd" och "grön" bioteknik. Säker och innovativ grundläggande vetenskaplig forskning kan också utföras i isolerade laboratorier inom jordbruks- och livsmedelssektorn, på samma sätt som detta redan länge har accepterats inom medicinsk bioteknik. Genetiskt modifierade enzymer används också i stor skala inom livsmedelsproduktionen i isolerade miljöer, utan att dessa finns kvar som levande organismer i slutprodukten eller sätts ut i naturen. Skillnaden mellan innesluten användning och utsättning i miljön liksom skillnaden mellan grundläggande vetenskaplig forskning och kommersiella tillämpningar utgör nyckelaspekter i den politiska debatten och för allmänhetens uppfattning om och konsumenternas reaktion på genetiskt modifierade organismer.

3.6 Många opinionsundersökningar, inklusive Eurobarometern⁽¹⁾, och vetenskaplig litteratur visar genomgående att en allt större majoritet av EU:s befolkning ställer sig skeptisk, för att inte säga avvisande, till genetiskt modifierade organismer, framför allt på områdena livsmedel, djurfoder och jordbruk. Också i medlemsstaternas regeringar förekommer skilda meningar och olika strategier när det gäller genetiskt modifierade organismer. Övertygade motståndare som Österrike, Ungern, Italien, Grekland, Polen och Lettland står mot uttalade förespråkare som Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Spanien, Portugal och Tjeckien. Därutöver finns det många medlemsstater som avstått från att välja sida.

3.7 Denna splittring har resulterat i en omtvistad och långdragen beslutsprocess kring genetiskt modifierade organismer. Tillstånd beviljas vanligen ensidigt av kommissionen till följd av medlemsstaternas oförmåga att genom kommittéförfarandet fatta beslut om GMO-tillstånd med kvalificerad majoritet. Trots att det rådde ett de facto-moratorium för godkännande av genetiskt modifierade organismer under perioden 1999–2004, lyckades man under denna period inte föra en grundläggande diskussion som skulle ha lett till en mer konsensusbaserad strategi för genetiskt modifierade organismer inom EU. Antalet medlemsstater som förbjudit odling av genetiskt modifierade organismer inom sitt territorium har ökat under de senaste åren. Kommissionens senaste förslag om större (sub)nationellt spelrum vad gäller beslut om förbud mot genetiskt modifierade grödor har fått ett mycket kritiskt mottagande av medlemsstaterna, Europaparlamentet, olika civilsamhällesorganisationer och näringslivet, samt även av EESK i ett nyligen offentliggjort yttrande⁽²⁾. Det är ur alla perspektiv otillfredsställande att ett politiskt dödläge hotar en så viktig fråga som genetiskt modifierade organismer.

⁽¹⁾ Den senaste är Eurobarometerundersökningen: "Europeans and Biotechnology in 2010" http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf.

⁽²⁾ CESE, EUT C 54, 19.2.2011, s. 51.

3.8 Flera organisationer och aktörer i det civila samhället har uttryckt oro över genetiskt modifierade organismer när det gäller miljö, djurens välbefinnande, konsumentintressen, jordbruk, biodling, landsbygdsutvecklingen och den globala utvecklingen, etik, religion osv. Också Europaparlamentet har ofta yttrat sig kritiskt om genetiskt modifierade organismer och regleringen av dessa, liksom även EESK samt nationella, regionala och lokala myndigheter och oberoende vetenskapsmän. Förespråkare är framför allt storföretag som har patent på området för genetiskt modifierade organismer samt andra aktörer inklusive vissa GMO-jordbrukare och vetenskapsmän och internationella handelspartner som har stort ekonomiskt intresse av en mer flexibel lagstiftning om genetiskt modifierade organismer i EU. Vissa av de viktigaste fördelar som genetiskt modifierade organismer påstås ha diskuteras närmare i avsnitt 5.

3.9 Också utanför EU finns det ett omfattande (politiskt och socialt) motstånd mot genetiskt modifierade organismer i livsmedel och miljön, framför allt i länder som Japan, Schweiz, Korea, Nya Zeeland, Mexiko, Filippinerna och flera afrikanska länder. I vissa länder odlas ändå genetiskt modifierade organismer i stor omfattning. År 2010 odlades genetiskt modifierade grödor av mer än 15 miljoner jordbrukare på en yta som uppgår till ungefär 150 miljoner hektar (främst soja, majs och bomull). Man bör dock notera att 90 % av den totala odlingsarealen återfanns i endast fem länder: Förenta staterna, Kanada, Argentina, Brasilien och Indien. Trots denna utbredning är genetiskt modifierade produkter inte okontroversiella i dessa länder. I själva verket verkar den offentliga kritiken nyligen ha ökat, till stor del på grund av incidenter där GMO-grödor såsom majs och ris har spridits oavsiktligt samt domstolsbeslut beträffande samexistens. Det är viktigt att notera att märkning inte är obligatorisk i dessa länder, vilket innebär att konsumenterna inte vet när genetiskt modifierade organismer har använts och därmed inte kan göra medvetna val.

4. Ekonomiska intressen, immaterialrätt och marknadskoncentration

4.1 De potentiella ekonomiska intressena på området för genetiskt modifierade organismer är betydande inom växtförädlingsbranschen. Den årliga globala försäljningen av utsäde har ökat till mer än 35 miljarder euro och utgör grunden för en ännu större produktmarknad med en omsättning på hundratals miljarder euro.

4.2 Gentekniken och kommersialiseringen av denna har utvecklats i svindlande takt, med betydande följder för förhållandena inom sektorn. I mer än ett halvt sekel har immaterialrätten på växtförädlingsområdet reglerats av "växtförädlarrätten", som fastställts i internationella avtal. Ett undantag från denna tillfälliga ensamrätt för utvecklare av nya sorter är det så kallade undantaget för förädlare. Detta undantag innebär att andra aktörer får använda skyddade sorter för att utveckla nya, ännu mer utvecklade sorter utan tillstånd av den ursprungliga rättighetshavaren. Detta undantag förekommer inte i någon annan bransch och bygger på idén att nya sorter inte kan utvecklas utifrån ingenting.

4.3 Utvecklingen inom molekylärbiologin, som har sitt ursprung utanför jordbrukssektorn, har lett till att patenträttigheter införts i växtförädlingssektorn. Patenträttigheterna och växtförädlarrätten står av flera orsaker i konflikt med varandra. För det första omfattar patentlagstiftningen inte något undantag för förädlare. Detta innebär att patentinnehavaren kan göra exklusivt anspråk på genetiskt material och därigenom hindra andra från att använda materialet eller kräva att de betalar för dyra licenser. I motsats till växtförädlarrätten främjar patenträttigheterna inte öppen innovation, och de ekonomiska incitamenten för innovation kombineras inte med skyddet av andra allmänna intressen.

4.4 Kampen om rättigheterna på detta område går dock ännu längre. Direktivet om rättsligt skydd för biotekniska uppfinningar⁽³⁾ som antogs 1998 gör det möjligt att skydda växtrelaterade uppfinningar med ett patent. Växtgener eller gensekvenser kan patenteras, däremot inte växtsorter. Tolkningen är dock inte oomstridd. Ledande multinationella företag inom växtförädling hävdar att om genetiska egenskaper är patenterbara omfattas även de berörda sorterna indirekt av patentlagstiftningen⁽⁴⁾. I detta fall kan sorter som är patentskyddade inte användas av andra för vidareutveckling. Detta är till nackdel för den biologiska mångfalden inom jordbruket och innebär att växter med intressanta egenskaper inte är tillgängliga för vidareutveckling av andra. Utvecklingen inom den medicinska biotekniken visar vilka negativa följder detta kan få. Ett strikt försvar av patent och höga priser leder till nya produkter som enbart säljs till personer som har råd att betala för dem, i stället för att de är tillgängliga för dem som behöver dem mest. Samma oönskade följder kan uppstå inom växtförädlingssektorn.

4.5 Under de senaste årtiondena har det rått en extrem marknadskoncentration inom växtförädlingssektorn, huvudsakligen till följd av patentskydd och lagstadgade krav. Tidigare fanns det hundratals företag, men i dag domineras världsmarknaden av en handfull stora aktörer. År 2009 kontrollerade endast tio bolag nästan 80 % av den globala marknaden för utsäde, de tre största av dem så mycket som 50 %. Samma multinationella bolag kontrollerade cirka 75 % av den agrokemiska industrin. Det är inte längre fråga om företag som endast sysslar med växtförädling, utan globala bolag som också bedriver verksamhet inom livsmedels-, bekämpningsmedels- och energisektorn samt den farmaceutiska sektorn. De tillverkar dessutom ofta produkter som är kopplade till varandra, t.ex. genetiskt modifierade grödor som har gjorts resistenta mot ett visst bekämpningsmedel som säljs av samma företag. Denna konsolidering innebär att en exklusiv grupp multinationella företag i hög grad kontrollerar hela produktkedjan för livsmedel och relaterade produkter, vilket kan äventyra konsumenternas valmöjligheter, rimliga priser, öppen innovation och genetisk mångfald. En sådan grad av marknadskoncentration och monopolisering är på inget sätt önskvärd, framför allt inte inom sådana viktiga sektorer som jordbruk och livsmedelsproduktion, varför EESK och EU bör uppmärksamma detta.

⁽³⁾ Direktiv 98/44/EG av den 6 juli 1998 om rättsligt skydd för biotekniska uppfinningar, EGT L 213, s. 13.

⁽⁴⁾ Jfr mål C-428/08, Monsanto Technology.

5. Övriga frågor rörande genetiskt modifierade organismer

5.1 Det finns många olika frågor som rör genetiskt modifierade organismer. Åsikterna om för- och nackdelarna varierar stort, och debatten är mycket polariserad och känsloladdad. Detta yttrande ger inte utrymme för någon detaljerad analys av diskussionen, men några huvudpunkter bör uppmärksammas. Argument som ofta framförs till förmån för genetisk modifiering är nödvändigheten av att bekämpa svält och att förse den kraftigt ökande världsbefolkningen med livsmedel, samt bekämpningen av klimatförändringarna. Det finns ett stort behov av oberoende vetenskaplig forskning på alla dessa områden, och EESK understryker hur viktigt det är med (fortlöpande) strukturstöd från EU för sådan forskning, inte bara för att främja vetenskaplig och kommersiell innovation utan också för att undersöka socioekonomiska, miljömässiga och andra konsekvenser av tekniska framsteg.

5.2 Genetiskt modifierade växter kommer aldrig att vara en lösning på världens problem med svält och fattigdom. En ökning av produktiviteten är inte liktydlig med en bättre fördelning av livsmedlen. För att man på ett effektivt sätt ska kunna lösa det allvarliga problemet med livsmedelstryggheten är det desvärre nödvändigt att förbättra tillgången till jorden, främja en mer rättvis fördelning av rikedomerna, stärka handelsavtalens hållbarhet och minska råvaruprisernas volatilitet. Biotekniken är givetvis inte något universalmedel, men FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) har i sina senaste rapporter påpekat att biotekniken medför betydande jordbruksmässiga och ekonomiska fördelar för jordbrukarna i tredje land, inte minst när det gäller småjordbrukarna. Ända sedan gentekniken uppkom har förespråkarna emellertid framhållit att genetiskt modifierade växter är oundgängliga för att lösa världens problem med svält och fattigdom. Man förutsade att grödor med en ökad produktion av vitaminer eller näringsämnen skulle kunna bidra till att bekämpa svält och sjukdomar i tredje världen. Potentiella egenskaper som tolerans mot torka, försaltning, frost och andra stressfaktorer skulle göra det möjligt att odla grödor där det tidigare varit omöjligt. Större skördar skulle också kunna förväntas. Trots årtionden av löftesrika förslag har dock hittills ingen av dessa produktionsfrämjande växtegenskaper utvecklats kommersiellt. Det ekonomiska incitamentet för att utveckla dessa grödor är också begränsat, eftersom det är de minst gynnade och mest sårbara grupperna av världens befolkning som drar fördel av dem. Även om framtida generationer av genetiskt modifierade organismer skulle uppfylla löftena om större skördar och bättre stresstålighet skulle det inte lösa världens hungerproblem, eftersom den största delen av jordbruksmarken i utvecklingsländerna används för att producera lyxvaror för export till västvärlden. Dessutom används den stora merparten av de genetiskt modifierade grödor som nu finns på marknaden till djurfoder för att täcka västvärldens konsumtion av kött- och mjölkprodukter (90 % av sojaimporterna) eller till biobränslen och plaster. Som ett resultat av att livsmedelsgrödor i allt större utsträckning används till annat än livsmedel har det globala priset på varor och livsmedel pressats upp, vilket har lett till att osäkerheten beträffande livsmedelsförsörjningen samt fattigdomen har ökat globalt⁽⁵⁾.

5.3 Den globala livsmedelskrisen är därför snarare ett distributionsproblem än ett produktionsproblem (den globala

produktionen uppgår till mer än 150 % av den globala konsumtionen) och kräver därför snarare en politisk och ekonomisk lösning än jordbruksinnovation. Kommittén är medveten om att den globala livsmedelsförsörjningen ytterligare kommer att kompliceras på grund av den snabbt ökande befolkningen. Internationella organisationer som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), stora icke-statliga företag som Oxfam samt den senaste panelrapporten från FN:s expertorgan för lantbruksvetenskap IAASTD (internationella utvärderingen av den roll som vetenskap i jordbruket och teknik för utveckling spelar) framhåller alla vikten av ett hållbart jordbruk om man ska lyckas hitta en lösning på problemet med livsmedelsförsörjningen och suveräniteten. Dessa expertbedömningar betonar behovet av hållbar och ekologisk praxis och teknik på jordbruksområdet. De förutser inte nödvändigtvis en roll för genetiskt modifierade organismer utan lyfter snarare fram alternativ teknik. Det mest framträdande exemplet på sådan alternativ teknik som nämnts av IAASTD och andra aktörer är markörbaserat urval, där genetiska markörer används för att specifikt och effektivt välja karaktärsdrag utan att det innebär några risker eller någon oförutsebar genetisk manipulation eller överföring av gener. Eftersom denna teknik bevisligen är effektiv och billigare än genetisk modifiering skulle den kunna vara ett okontroversiellt alternativ till genetiskt modifierade organismer, och de lägre kostnaderna skulle kunna skapa färre problem med patent och marknadskoncentration. Även om de framtida möjligheter som genetiskt modifierade organismer kan erbjuda inte bör uteslutas, skulle ett medvetet val att utveckla teknik som inte omfattar genetiskt modifierade organismer, samt hållbara jordbruksmetoder, kunna ge EU betydande konkurrensfördelar som i dag saknas på området för genetisk modifiering. Genom att investera intensivt i hållbart jordbruk kan EU få en unik och innovationsstyrd världsledande ställning, med positiva effekter på EU:s ekonomi, sysselsättning, innovationer och konkurrensposition. Dessutom skulle detta i högre grad stämma överens med den modell för jordbruket inom EU som gynnar den biologiska mångfalden och som planeras i den framtida gemensamma jordbrukspolitikerna.

5.4 Förespråkarna av genetisk modifiering ser detta som ett potentiellt hjälpmedel när det gäller att anpassa sig till och begränsa klimatförändringarna. Även här gäller dock att den nuvarande generationen av kommersialiserade genetiskt modifierade grödor inte har några nyttiga egenskaper. Faktum är att ett av de mest uppmärksammade användningsområdena, nämligen produktion av biobränsle av genetiskt modifierade grödor, redan inverkar negativt på de globala priserna på råvaror och livsmedel samt på tillgången till dessa.

5.5 Man får inte utesluta att genetiskt modifierade organismer skulle kunna bidra till att lösa globala problem som hungersnöd, fattigdom, klimatförändringar och miljöproblem, men sanningen är att den nuvarande generationen av genetiskt modifierade organismer inte är lämpad eller ämnad för detta. Dessa organismers egenskaper är i dag begränsade till "input"-fördelar för producenterna, såsom resistens mot bekämpningsmedel. Det diskuteras (i vetenskapliga sammanhang) om dessa grödor har lett till en mindre, snarare än större, användning av bekämpningsmedel, men genetiskt modifierade organismer verkar inte ha enbart positiva följder. Allt fler undersökningar visar på de

⁽⁵⁾ Denna fråga togs upp under hearingen på temat "Agriobioteknik: genetiskt modifierade livsmedel och foder i EU", EESK, Bryssel den 20 oktober 2011.

långsiktiga följderna, som omfattar en allt intensivare monokultur, utveckling av resistens mot bekämpningsmedel, förorening av grundvatten, en kraftig minskning av den lokala biologiska mångfalden samt risker för människors hälsa vid långvarig exponering för vissa bekämpningsmedel som används i samband med genetiskt modifierade organismer. Även om vissa av dessa följder kan tillskrivas dåliga jordbruksmetoder, måste produkterna och deras miljömässiga och samhällsmässiga konsekvenser bedömas tillsammans, eftersom den nuvarande generationen av genetiskt modifierade organismer ingår i ett paket som säljs tillsammans med de bekämpningsmedel som de är beroende av ⁽⁶⁾.

5.6 En annan viktig fråga i samband med genetisk modifiering är konsumenters och jordbrukares valmöjligheter. Detta gäller både inom och utanför EU. I utvecklingsländerna leder höga priser för patenterat utsäde, kombinerat med skyldigheten att göra exklusiva inköp och förbudet mot den traditionella praxisen att lagra säd från tidigare säsonger, till stora socioekonomiska och kulturella problem för jordbrukarna, i synnerhet för de fattiga småbrukarna. I länder där odling av genetiskt modifierade växter är allmänt utbredd, framför allt Förenta staterna, Kanada, Argentina och Brasilien, har grödornas mångfald kraftigt minskat. Globalt sett är närmare 80 % av all soja som produceras genetiskt modifierad, medan detsamma gäller för 50 % av bomullen, över 25 % av majs och 20 % av rapsen. I EU antar man att konsumenternas och jordbrukarnas valmöjligheter tryggas av kraven på märkning. För att denna valfrihet för både jordbrukare och konsumenter ska kunna behållas krävs emellertid en fullständig och tillförlitlig separation mellan produktionskedjor som innehåller genetiskt modifierade organismer och sådana som inte gör det. En viktig aspekt på denna separation är införandet av sträng lagstiftning om samexistens, som inbegriper effektiva bestämmelser om ansvar och ersättning för miljökador och ekonomiska skador till följd av oavsiktlig kontamination, certifierings- och separationssystem för produktionskedjor samt renhets- och märkningskrav vid förekomst av genetiskt modifierat material i utsäde som inte modifierats genetiskt och produkter som framställts av detta utsäde.

6. Översyn av lagstiftningen och politiken

6.1 Sedan 1990 har EU utvecklat en detaljerad rättslig ram för genetiskt modifierade organismer, som – precis som tekniken själv – hela tiden utvecklas och som har ändrats många gånger. På så sätt har ett komplext lapptäcke av direktiv och förordningar uppstått, varav de viktigaste är följande:

— Direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön ⁽⁷⁾.

— Förordning (EG) nr 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder ⁽⁸⁾.

— Förordning (EG) nr 1830/2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter ⁽⁹⁾.

— Förordning (EG) nr 1946/2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer (genomförande av det internationella Cartagena-protokollet om biosäkerhet till konventionen om biologisk mångfald) ⁽¹⁰⁾.

— Direktiv 2009/41/EG om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer ⁽¹¹⁾.

6.2 De nuvarande bestämmelserna om godkännande och användning av genetiskt modifierade organismer grundar sig på en rad (rättsliga) principer, framför allt

— ett oberoende och vetenskapligt baserat godkännande före införande,

— en hög skyddsnivå för människornas, djurens och miljöns hälsa och välbefinnande, i enlighet med försiktighetsprincipen och principen att förorenaren betalar,

— valfrihet och överskådlighet i hela livsmedelskedjan och skydd av övriga konsumentintressen, bland annat genom offentlig information och allmänhetens delaktighet,

— beaktande av den inre marknaden och internationella åtaganden,

— rättssäkerhet,

— subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

6.3 Vissa brister återstår dock eftersom det fortfarande saknas särskild lagstiftning och politik inom EU när det gäller vissa viktiga aspekter av införande av genetiskt modifierade organismer. Dessa är framför allt följande:

— Samexistens mellan genetiskt modifierade organismer samt biologiskt och traditionellt jordbruk.

— Bestämmelser om ansvar och ersättning för miljökador och ekonomiska skador till följd av utsättning av genetiskt modifierade organismer eller oavsiktlig kontamination av ekologiska och konventionella produkter samt system för ersättning av kostnader som uppkommit till följd av samexistens och kedjecertifiering för att förhindra sammanblandning.

⁽⁶⁾ Se fotnot 5.

⁽⁷⁾ EGT L 106, 17.4.2001, s. 1.

⁽⁸⁾ EUT L 268, 18.10.2003, s. 1.

⁽⁹⁾ EUT L 268, 18.10.2003, s. 24.

⁽¹⁰⁾ EUT L 287, 5.11.2003, s. 1.

⁽¹¹⁾ EUT L 125, 21.5.2009, s. 75.

- Renhets- och märkningskrav vid förekomst av genetiskt modifierat material i utsäde och förökningsmaterial utan genetiskt modifierade organismer.
- Märkningskrav, i synnerhet för kött- och mejeriprodukter från djur som utfodrats med genetiskt modifierat foder samt harmoniserade normer för märkning av produkter som är fria från genetiskt modifierat material.
- En allmän förstärkning av kraven på märkning av produkter som innehåller genetiskt modifierade organismer för att trygga konsumenternas valmöjligheter, inklusive ett rättsligt förtydligande av "tillfällig förekomst" och en eventuell skärpning av tröskelvärdena.
- Lagstiftning om genmodifierade och klonade djur och (livsmedels)produkter som härstammar från dessa, i synnerhet vad gäller godkännande och märkning.
- En solid laglig rätt för medlemsstaterna och/eller autonoma regioner att av olika skäl, däribland miljömässiga, socioekonomiska och etiska skäl, utfärda ett begränsat eller fullständigt förbud mot odling av genetiskt modifierade grödor.

6.4 Kommissionen lade i juli 2010 fram ett lagstiftningsförslag för att möjliggöra (sub)nationella begränsningar och förbud mot odling av genetiskt modifierade grödor. Förslaget verkar emellertid ha lett till fler frågor än svar, huvudsakligen på grund av att det förekommer många rättsliga tvetydigheter och motsägelser i texten och till följd av att bland annat miljöproblem utesluts som grund för begränsningar. Även om grundtanken att öka den (sub)nationella suveräniteten när det gäller odling av genmodifierade grödor har fått stort stöd, har det nuvarande bristfälliga förslaget orsakat en kritisk första behandling i Europaparlamentet med många omfattande ändringsförslag, efter ett kritiskt yttrande från EESK⁽¹²⁾. Rådet håller för närvarande på att diskutera förslaget, men har ännu inte lyckats enas om en gemensam ståndpunkt. EESK betraktar detta som ett mycket viktigt ärende som bör prioriteras, och det måste beaktas i den framtida översynen av den allmänna rättsliga ramen för genetiskt modifierade organismer. EESK uppmanar kommissionen att samarbeta aktivt och föra en konstruktiv dialog med Europaparlamentet och rådet för att skapa en solid rättslig grund för (sub)nationellt beslutsfattande i fråga om odling av genetiskt modifierade grödor baserad på legitima grunder som bland annat omfattar miljömässiga, socioekonomiska, etiska och kulturella bedömningar. Detta bör åtföljas av en rättslig skyldighet för medlemsstaterna och/eller regionerna att anta bindande bestämmelser om samexistens för att förebygga oönskad blandning mellan zoner med och zoner utan genetiskt modifierade grödor.

6.5 EESK har under de senaste åren vid upprepade tillfällen begärt att EU-lagstiftning ska antas i fråga om samexistens, ansvar och en mer detaljerad märkning av genetiskt modifierade produkter⁽¹³⁾. Dessutom har vikten av att fylla de återstående

luckorna i lagstiftningen med hjälp av en harmoniserad EU-politik nyligen på nytt framhållits av EU-domstolen i en dom av den 6 september 2011 rörande samexistens. I detta fall där honung oavsiktligt hade kontaminerats med genetiskt modifierat majs pollen bekräftade domstolen att det är absolut nolltolerans som gäller i EU:s lagstiftning vid icke godkänd förekomst av genetiskt modifierade organismer⁽¹⁴⁾. Denna dom understryker vikten av en effektiv, konsekvent och strikt politik för samexistens och separation av produktionskedjor för att förebygga blandning av produkter med respektive utan genetiskt modifierade organismer, i kombination med lämpliga bestämmelser om ansvar och ersättning för kostnader som följer av samexistens-åtgärder och kedjecertifiering samt möjligheten att genom zonindelning förbjuda odling av genetiskt modifierade grödor i öppen miljö i vissa regioner (t.ex. vid honungsproduktion).

6.6 Även om den rekommendation om samexistens som kommissionen offentliggjorde i juli 2010 är mer flexibel än den tidigare rekommendationen från 2003 understryker EESK uttryckligen att ingendera rekommendationen är rättsligt bindande, varför de inte kan införa obligatoriska begränsningar av den breda nationella behörigheten att utforma en samexistenspolitik och inte heller de rättsliga skyldigheter som krävs för samexistensnormer. I och med det förestående införandet av genetiskt modifierade grödor som inte är avsedda för livsmedel tillsammans med genetiskt modifierade livsmedelsgrödor, t.ex. på användningsområdena läkemedel, biobränsle och industri, kommer behovet av en effektiv lagstiftning om samexistens och ansvar att öka ytterligare, och EESK anser att det är viktigt att förekomma och åtgärda dessa frågor redan nu i ett tidigt skede.

6.7 I december 2008 efterlyste rådet (miljö) ett förstärkt och förbättrat genomförande av den befintliga rättsliga ramen för genetiskt modifierade organismer. Man ansåg att det krävdes förbättringar framför allt på följande områden: Efsa-bedömningar av miljöriskerna och kontroll efter införandet samt övervakningsprotokoll, en större roll för expertutlåtanden från medlemsstater och oberoende vetenskapsmän, bedömning av de socioekonomiska konsekvenserna av att införa och odla genetiskt modifierade organismer, tröskelvärden för anmälan av spår av genetiskt modifierat innehåll i utsäde samt bättre skydd av känsliga och/eller skyddade områden, inklusive möjligheten att inrätta GMO-fria zoner på lokal, regional eller nationell nivå.

6.8 Även om kommissionen har vidtagit åtgärder på några av dessa områden, har rådets krav ännu inte lett till konkreta resultat i tillräckligt stor utsträckning. EESK understryker vikten av att så fort som möjligt vidta konkreta åtgärder för att införa lämpliga lagar och strategier beträffande var och en av dessa punkter samt de ovannämnda bristerna i lagstiftningen. Vad gäller revideringen av förfarandena för riskbedömning, riskhantering och tillstånd för genetiskt modifierade grödor rekommenderar EESK, liksom rådet och Europaparlamentet, att inte enbart naturvetare utan också samhällsvetare, jurister, etiker och företrädare för intressegrupper i det civila samhället involveras, så att också "andra legitima faktorer" av t.ex. socioekonomisk,

⁽¹²⁾ Se fotnot 2.

⁽¹³⁾ Se bland annat CESE, EUT C 54, 19.2.2011, s. 51, CESE, EUT C 157, 28.6.2005, s. 155, CES, EGT C 125, 27.5.2002, s. 69, CES, EGT C 221, 17.9.2002, s. 114.

⁽¹⁴⁾ Mål C-442/09, Bablok m.fl. mot Freistaat Bayern och Monsanto.

kulturell och etisk karaktär beaktas i beslutsfattandet, förutom riskerna för människorna och miljön. På så sätt skulle den oenighet kring genetiskt modifierade organismer som råder i samhället och det politiska dödläget i beslutsfattandet kunna åtgärdas.

6.9 Ett viktigt projekt som blivit försenat är utvärderingen av den befintliga rättsliga ramen för genetiskt modifierade organismer samt för livsmedel och djurfoder som innehåller sådana organismer. Kommissionen tog år 2008 initiativ till projektet på begäran av rådet, och resultatet borde ha presenterats i början av 2011. Kommissionen har lovat rådet att senast 2012 ta initiativ till en översyn av lagstiftningen, och EESK betonar vikten av att detta mål uppfylls. Ovannämnda brister i lagstiftningen måste i vilket fall som helst åtgärdas i denna översyn. Som ett första steg måste kommissionen anordna ett omfattande offentligt samråd på grundval av den utvärderingsrapport som nu publicerats⁽¹⁵⁾ för att säkerställa att samhället bidrar till den kommande översynen av den rättsliga ramen. På detta sätt kan man lindra allmänhetens oro och även förbättra allmänhetens förtroende för lagstiftningsorganen.

6.10 En av de aspekter som oundvikligen kommer att tas upp i den framtida dagordningen är definitionen av genetiskt modifierade organismer. Även om vetenskapen om och tillämpningen av genetisk modifiering har utvecklats mycket snabbt under de gångna årtiondena, har den juridiska definitionen av en genetiskt modifierad organism förblivit oförändrad sedan den första EU-lagstiftningen på området antogs år 1990. Enligt denna lagstiftning definieras en genetiskt modifierad organism som "en organism, med undantag för människor, i vilken det genetiska materialet har ändrats på ett sådant sätt som inte sker naturligt genom parning och/eller naturlig rekombination"⁽¹⁶⁾. Viss genmodifieringsteknik är dock uttryckligen undantagen, och därmed befriad från bestämmelserna i den rättsliga ramen för genetiskt modifierade organismer.

6.11 Under årens lopp har dock många nya växtförädlings-tekniker utvecklats som inte hade kunnat förutses när den befintliga rättsliga ramen fastställdes. Det rör sig bland annat om inomartlig genmodifiering, där gener överförs mellan "art-specifika" organismer med hjälp av rekombinant DNA-teknik. När det gäller ny teknik av den här typen uppstår frågan om i vilken mån den omfattas av den nuvarande definitionen av genetisk modifiering och därmed också huruvida organismer som framställts med sådan teknik ska omfattas av den befintliga rättsliga ramen för genetiskt modifierade organismer. Med tanke på den administrativa bördan, men också det politiska och offentliga motstånd som finns mot genetiskt modifierade organismer, har ett undantag från denna lagstiftning mycket stor ekonomisk betydelse för växtförädlingsindustrin. Detta medför att dessa innovationer snabbare kan släppas ut på marknaden, utan att märkningskravet leder till negativa reaktioner från konsumenterna. Samma etiska, ekologiska, socioekonomiska och politiska farhågor väcks dock av denna teknik, och detsamma gäller för den nuvarande generationen av genetiskt modifierade organismer, eftersom där i huvudsak används samma teknik för genetisk modifiering och erfarenheterna ännu är begränsade och osäkerheten stor.

6.12 För att garantera en enhetlig lagstiftningsstrategi i alla medlemsstater i fråga om dessa nya växtförädlings-tekniker och deras produkter, inrättade kommissionen i december 2008 en vetenskaplig arbetsgrupp och en policygrupp med uppgift att lägga fram rekommendationer om det rättsliga tillvägagångssättet. Båda dessa arbetsgruppers rapporter skulle avslutas före sommaren 2011 och ska beaktas vid översynen av den rättsliga ramen 2012. EESK anser att det är viktigt att man håller fast vid EU:s nuvarande processbaserade lagstiftningsstrategi och att dessa nya växtförädlings-tekniker i princip bör underställas EU:s rättsliga ram för genetiskt modifierade organismer på grund av den teknik för genetisk modifiering som används (rDNA), även om de aktuella växterna eller avledda slutprodukterna som sådana inte bevisligen avviker från de konventionella motsvarigheterna.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Artikel 2.2 i direktiv 2001/18/EG och artikel 2 b i direktiv 2009/41/EG. En organism definieras som "varje biologisk enhet, som kan föröka sig eller överföra genetiskt material".

BILAGA I

till kommitténs yttrande

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

Punkt 3.8

Ersätt texten i punkten:

"Flera organisationer och aktörer i det civila samhället har uttryckt oro över genetiskt modifierade organismer när det gäller miljö, djurens välbefinnande, konsumentintressen, jordbruk, biodling, landsbygdsutvecklingen och den globala utvecklingen, etik, religion osv. Också Europaparlamentet har ofta yttrat sig kritiskt om genetiskt modifierade organismer och regleringen av dessa, liksom även EESK samt nationella, regionala och lokala myndigheter och oberoende vetenskapsmän. Förespråkare är framför allt storföretag som har patent på området för genetiskt modifierade organismer samt andra aktörer inklusive vissa GMO-jordbrukare och vetenskapsmän och internationella handelspartner som har stort ekonomiskt intresse av en mer flexibel lagstiftning om genetiskt modifierade organismer i EU. Vissa av de viktigaste fördelar som genetiskt modifierade organismer påstås ha diskuteras närmare i avsnitt 5. De som förespråkar och de som motsätter sig användningen av bioteknik inom jordbruket står långt ifrån varandra i en häftig och känsloladdad debatt där det ofta saknas tekniska diskussioner på vetenskapliga grunder. En bred majoritet av forskarkåren hävdar med kraft att användningen av genetiskt modifierade organismer i livsmedelsproduktionen inte medför några risker för människors hälsa: GMO är i själva verket en del av vår vardag och de används fullt ut på områden som sträcker sig långt bortom jordbruket. Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum har vid flera tillfällen påpekat att riskerna med livsmedel som innehåller GMO inte på något sätt är större än riskerna med ekologiska eller konventionella livsmedel. Det är dock sant att vissa grupper inom det civila samhället – huvudsakligen miljögrupper och konsumentorganisationer – med rätta framhåller att det finns problem beträffande miljön, samexistensen mellan olika grödor, etiska aspekter och de stora multinationella företagens monopolställning. Med hänsyn till dessa problem måste vi förhålla oss objektivt till denna fråga. EESK har för sin del erkänt att biotekniken är ett avgörande instrument när det gäller att ta itu med livsmedelsproblematiken⁽¹⁾, men har beslutat att arbeta för en fördjupad debatt om fördelarna och nackdelarna med att använda bioteknik inom EU."

Resultat av omröstningen

Röster för 91

Röster emot 122

Nedlagda röster 19

Punkt 5.3

Ersätt texten i punkten:

"Den globala livsmedelskrisen är därför snarare ett distributionsproblem än ett produktionsproblem (den globala produktionen uppgår till mer än 150 % av den globala konsumtionen) och kräver därför snarare en politisk och ekonomisk lösning än jordbruksinnovation. Kommittén är medveten om att den globala livsmedelsförsörjningen ytterligare kommer att kompliceras på grund av den snabbt ökande befolkningen. Internationella organisationer som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), stora icke-statliga företag som Oxfam samt den senaste panelrapporten från FN:s expertorgan för lantbruksvetenskap IAASTD (internationella utvärderingen av den roll som vetenskap i jordbruket och teknik för utveckling spelar) framhåller alla vikten av ett hållbart jordbruk om man ska lyckas hitta en lösning på problemet med livsmedelsförsörjningen och suveräniteten. Dessa expertbedömningar betonar behovet av hållbar och ekologisk praxis och teknik på jordbruksområdet. De förutsätter inte nödvändigtvis en roll för genetiskt modifierade organismer utan lyfter snarare fram alternativ teknik. Det mest framträdande exemplet på sådan alternativ teknik som nämnts av IAASTD och andra aktörer är markösbaserat urval, där genetiska markörer används för att specifikt och effektivt välja karaktärsdrag utan att det innebär några risker eller någon oförutsäbar genetisk manipulation eller överföring av gener. Eftersom denna teknik bevisligen är effektiv och billigare än genetisk modifiering skulle den kunna vara ett okontroversiellt alternativ till genetiskt modifierade organismer, och de lägre kostnaderna skulle kunna skapa färre problem med patent och marknadskoncentration. Även om de framtida möjligheter som genetiskt modifierade organismer kan erbjuda inte bör uteslutas, skulle ett medvetet val att utveckla teknik som inte omfattar genetiskt modifierade organismer, samt hållbara jordbruksmetoder, kunna ge EU betydande konkurrensfördelar som i dag saknas på området för genetisk modifiering. Genom att investera intensivt i hållbart jordbruk kan EU få en unik och innovationsstyrd världsledande ställning, med positiva effekter för EU:s ekonomi, sysselsättning, innovationer och konkurrensposition. Dessutom skulle detta i högre grad stämma överens med den modell för jordbruket inom EU som gynnar den biologiska mångfalden och som planeras i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken. I enlighet med de yttranden som EESK tidigare har utarbetat på området jordbruk och forskning bör innovation, modernisering och ny teknik inom jordbruket spela en avgörande roll när det gäller att utveckla ett hållbart och mer produktivt jordbruk som bygger på en mer hållbar förvaltning av naturresurser såsom vatten och mark. Biotekniken kan i vissa fall bidra till kampen mot svälten, men det är mycket viktigt att man inom den europeiska jordbruksmodellen skapar garantier för

(1) Se ordförande Staffan Nilssons slutsatser från EESK:s konferens "Mat åt alla" som organiserades i samarbete med Europeiska kommissionen i syfte att komma med ett bidrag till G20 i fråga om livsmedelstrygghetsproblematiken.

Samexistensen mellan det ekologiska, det konventionella och det genetiskt modifierade jordbruket. FAO, G20, Världsbanken och EESK har påpekat att det i kampen för en tryggad livsmedelsförsörjning är nödvändigt att inrikta forskningen på att ta fram arter som är mer torktåliga, ger större avkastning och leder till ett bättre utnyttjande av marken och lägre energikostnader. Mot bakgrund av detta verkar genmodifieringen utan tvivel kunna utgöra ett värdefullt bidrag.”

Resultat av omröstningen

Röster för	83
Röster emot	139
Nedlagda röster	13

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet"

KOM(2011) 540 slutlig – 2011/0238 (COD)

(2012/C 68/12)

Föredragande: **Jonathan PEEL**

Den 27 september 2011 beslutade rådet att i enlighet med artikel 194.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet"

KOM(2011) 540 slutlig – 2011/0238 (COD).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari 2012) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 177 röster för, 1 röst emot och 10 nedlagda röster.

1. Rekommendationer och slutsatser

1.1 Energi är en grundläggande förutsättning för vår levnadsstandard och livskvalitet.⁽¹⁾ EESK välkomnar kommissionens offentliggjorda förslag till beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet. Vi anser att förslaget är ett steg i rätt riktning när det gäller att genomföra EU:s gemensamma yttre energipolitik på ett effektivt sätt, i linje med Lissabonfördraget (artikel 194 i EUF-fördraget⁽²⁾), EU-strategin "Energi 2020"⁽³⁾ och rådets slutsatser om energi av den 4 februari 2011. Det är hög tid att införa ett effektivt och obligatoriskt system för informationsutbyte av det slag som föreslås, i vilket kommissionen har en aktiv roll när medlemsstaterna förhandlar fram mellanstatliga energiavtal med partnerländer.

1.2 I detta syfte välkomnar kommittén även att förslaget till beslut omfattar informationsutbyte om alla befintliga bilaterala energiavtal. Enligt kommissionens bedömning kan det finnas cirka 30 mellanstatliga oljeavtal mellan medlemsstater och tredjeländer och cirka 60 gasavtal samt ett färre antal elavtal.

1.2.1 Kommittén förvånas över att det inte redan finns en sådan informationsmekanism, varken mellan kommissionen och medlemsstaterna eller mellan medlemsstaterna själva, med full hänsyn till behovet av konfidentiell informationsbehandling. Vi vill poängtera att även om varken kommissionen eller de enskilda medlemsstaterna för närvarande har en helhetsbild av en

specifik handelspartner, så är det högst sannolikt att de viktigaste handelspartnerna har det. EU-medlemsstaterna måste agera samstämmt för att garantera en tillräcklig, stabil och trygg energiförsörjning under en överskådlig framtid, och de måste även fortsätta att bygga upp en fungerande inre marknad för energi. Det finns beräkningar som tyder på att den globala efterfrågan på energi, vad gäller ändliga energikällor, kan komma att öka med cirka 40 % de närmaste 20 åren, huvudsakligen på grund av ökad konkurrens från tillväxtländernas sida. Problemet kommer troligtvis att kompliceras ytterligare av ännu oförutsebara åtgärder för att motverka klimatförändringarnas effekter.

1.3 Kommittén välkomnar också att kommissionen enligt artikel 5 i förslaget ska ha möjlighet att göra ett officiellt uttalande när avtal förhandlas fram, där man bekräftar att ett projekt inte strider mot reglerna för den inre marknaden, under förutsättning att uttalandet sker utan onödigt dröjsmål och inom den angivna bedömningsperioden. Rättslig säkerhet för investerare är synnerligen viktigt, vilket kommittén tidigare har framhållit i sitt yttrande om en samlad EU-politik för internationella investeringar⁽⁴⁾. Där kommenteras även många av de frågor som tas upp här.

1.3.1 Vi är emellertid bekymrade över förslaget att det ska tolkas som ett medgivande om kommissionen inte har yttrat sig inom fyra månader. Vi är medvetna om att det av förfarandemässiga skäl inte skulle vara praktiskt eller enkelt för kommissionen att lämna ett formellt medgivande i varje enskilt fall. Ur tydlighetssynpunkt, och eftersom man särskilt kommer att begära en utvärdering av förenligheten, anser vi att man bör ge en

⁽¹⁾ Giles Chichester, ledamot av Europaparlamentet, tidigare ordförande för ett av Europaparlamentets utskott, oktober 2011.

⁽²⁾ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁽³⁾ KOM(2010) 639 slutlig.

⁽⁴⁾ EUT C 318, 29.10.2011, s. 150–154.

positiv indikation (även om denna är rent informell) i de fall då detta är möjligt, och att man bör förvarna i tillräckligt god tid om man har upptäckt något som skulle kunna vara ett problem och som behöver undersökas närmare.

1.4 Energiavtal måste grunda sig på såväl strategiska som kommersiella överväganden. Med hänsyn till behovet av att värna om principerna om proportionalitet och öppenhet vill kommittén icke desto mindre beklaga att samarbetsavtal som inkluderar kommersiella aktörer inte omfattas av förslaget, inte minst med tanke på det bestämda budskapet i motiveringen (kapitel 1) när det gäller vissa speditörer som får en monopolställning (eller näst intill en sådan), vilket skulle stå i strid med EU-lagstiftningen. Vi uppmanar kommissionen att åtminstone vidta aktiva åtgärder för att snabbt få full tillgång till de delar av de kommersiella avtalen som kan tänkas få EU-rättsliga konsekvenser, särskilt om dessa avtalsdelar är bilagor till mellanstatliga avtal. Särskilt oroväckande är de hot som kan uppstå om strategiska partnerskap leder till tillämpning av metoder som påtvingas av aktörer utanför EU trots att de riskerar att få negativa konsekvenser.

1.4.1 Vi vill dessutom framhålla att det inte kommer att bli så enkelt för de europeiska konsumenterna att förstå skillnaden mellan mellanstatliga och privata externa energiavtal, exempelvis vad gäller konsekvenser för prissättning, val av leverantör, energimix och andra relevanta faktorer.

1.4.2 Kommittén anser att rättvisa men bestämda åtgärder måste vidtas i de fall då det visar sig att leverantörer i tredjeländer oundvikligen kommer att ha strategiska och kommersiella intressen som skiljer sig från EU:s. Vi undrar om det verkligen kommer att vara möjligt att snabbt och enkelt förverkliga kommissionens mål om att dessa leverantörer i högre grad ska efterleva EU:s regler för den inre marknaden. Kommittén anser ändå att man om möjligt bör föra förhandlingar i en anda av partnerskap, uppriktighet och ömsesidigt förtroende.

1.5 Kommittén beklagar dock särskilt att det saknas en fullständig konsekvensbedömning, eftersom en sådan skulle ha gjort det lättare att på ett mer öppet sätt förutse och förstå de reaktioner som kan uppkomma i medlemsstaterna. I energifrågor har kommissionen och medlemsstaterna naturligtvis delad behörighet, och för många finns här ett nära samband med hur de uppfattar suveränitetsbegreppet. Det gäller i båda riktningarna: Vissa efterfrågar mer stöd medan andra är oroliga för oberättigad inblandning och, inte minst, för att de ska förlora kontrollen över sitt förhandlingsmandat och sin självständighet, och då uppfattas den nya mekanismen som ett försök att bakvägen överföra den energipolitiska behörigheten till EU. På detta område har kommissionen inte samma befogenheter som när det gäller investeringar, där man nu föreslår en liknande åtgärd för bilaterala investeringsavtal (det finns många fler sådana), men där det också skulle ligga i allas intresse att iaktta försiktighet.

1.5.1 Kommissionen måste visa att den tar hänsyn till sådana invändningar från de medlemsstater som känner sig hotade, och den måste gå försiktigt till väga med all eventuell överföring av befogenheter för att stärka tanken att ett av de huvudsakliga syftena med det föreslagna informationsutbytet är att förbättra medlemsstaternas förhandlingsläge gentemot tredjeländer. I detta avseende är det mycket viktigt med ett heltäckande samarbete med medlemsstaternas tillsynsmyndigheter. Samtidigt som vi välkomnar kommissionens tonvikt på stöd till medlemsstaterna i förhandlingarna anser vi att det är ytterst viktigt att man redan i ett tidigt skede, då kommissionen deltar aktivt i förhandlingarna, kan bevisa att de är effektiva och visar tillräckligt goda resultat för att dämpa oundviklig oro.

1.5.2 Kommittén anser att man på ett tydligare sätt bör redogöra för hur artikel 7 (om konfidentialitet) ska fungera i praktiken, eftersom alla väsentliga delar av ett affärskontrakt, bl.a. priser och villkor, måste betraktas som affärshemligheter och därmed behandlas konfidentiellt. Denna fråga kommer att vara avgörande när det gäller att få gehör för beslutet. Eftersom det saknas en fullt etablerad gemensam energipolitik i EU måste medlemsstaterna och kommissionen fortsätta sina ansträngningar för att bygga upp det ömsesidiga förtroende som krävs mellan alla berörda parter. Detta förslag kan bara fungera som en utgångspunkt.

1.6 Vi ifrågasätter påståendet att förslaget inte kommer att få några budgetkonsekvenser. Med tanke på de allt strängare krav som föreskrivs i EU:s energipolitik anser vi inte att man kan utföra de täta kontroller och bedriva den rådgivande verksamhet som planeras utan ytterligare resurser.

1.7 Kommittén anser att den första interimistiska utvärderingen bör ske efter två år, i stället för efter fyra år, eftersom man redan då kommer att ha tillräckligt med erfarenhet och information för att kunna bedöma mekanismens effektivitet.

1.8 Vad gäller förslagets vidare konsekvenser, som huvudsakligen behandlas i det tillhörande och mycket mer omfattande meddelandet, välkomnar kommittén kommissionens övergripande mål om att stärka den externa dimensionen av EU:s övergripande energipolitik. Kopplingen mellan energieffektivitet, energitrygghet och energistabilitet är tydlig, men vi beklagar att man inte helt klargör kopplingen till de tre mer etablerade målen om konkurrenskraftig, hållbar och säker energi, särskilt med tanke på att det kan finnas motsättningar mellan konkurrenskraftig energi och hållbar energi.

1.8.1 Förslaget handlar huvudsakligen om teknikaliteter och förfaranden, och kommittén beklagar att man inte specifikt behandlar närliggande aspekter såsom diplomatiska och socioekonomiska förbindelser med leverantörs- och transitländer (dessa aspekter behandlas för övrigt endast i begränsad utsträckning i meddelandet).

1.8.2 Det framgår inte heller tydligt att förslaget är helt kopplat till och har samma utgångspunkt som energins mer övergripande handelsrelaterade aspekter. Handelsförhandlingar har som bekant legat inom EU:s behörighetsområde i årtionden, och energifrågor spelar en viktig roll i förhandlingarna om EU:s första banbrytande djupgående och omfattande frihandelsavtal med Ukraina, som nu befinner sig i ett slutskede. Ukraina är ett viktigt transitland för EU när det gäller energi. Förhandlingar om djupgående och omfattande frihandelsavtal pågår även mellan EU och andra grannländer, både inom det östliga partnerskapet och i Europa-Medelhavsområdet, och energifrågor bör ha en central roll även i dessa.

1.8.3 Kommittén vill uttryckligen uppmana kommissionen att ta särskild hänsyn till de tre baltiska staternas speciella läge vid förhandlingarna om de avgörande och omfattande energiaspekterna i det nya avtalet mellan EU och Ryssland, eftersom deras energinät i större utsträckning är synkroniserade med det ryska systemet än med något av systemen inom EU.

1.9 Slutligen beklagar kommittén djupt att man varken i förslaget eller i det tillhörande meddelandet tar upp frågan om en mekanism för det civila samhällets deltagande. Detta måste rättas till. Formella mekanismer håller på att utarbetas, eller kommer att utarbetas inom kort, för att övervaka genomförandet av nyligen ingångna frihandelsavtal, särskilt avtalet med Sydkorea, och det finns även ett aktivt forum för det civila samhället inom det östliga partnerskapet.

1.9.1 Vi välkomnar dock varmt att kommittén till slut involverats i arbetet inom det östliga partnerskapets tematiska plattform om energi, inte minst eftersom det civila samhällets deltagande redan är väl etablerat inom de andra tre plattformarna.

2. Bakgrund

2.1 Den 4 februari 2011 kom rådet fram till att EU och medlemsstaterna måste förbättra samordningen av de yttre energiåtgärderna och uppmanade därför medlemsstaterna att från och med januari 2012 informera kommissionen om alla nya och befintliga bilaterala energiavtal med tredjeländer.

2.2 I september offentliggjorde kommissionen därför följande två dokument om fastställandet av en yttre energipolitik för EU: "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet" ⁽⁵⁾ och meddelandet "EU:s energipolitik: Samarbeta med partner utanför våra gränser" ⁽⁶⁾.

2.3 Det är bara beträffande rättsakten om inrättandet av en mekanism för att genomföra rådets slutsatser från februari 2011 som kommittén har fått en remiss om att utarbeta ett yttrande.

⁽⁵⁾ KOM(2011) 540 slutlig.

⁽⁶⁾ KOM(2011) 539 slutlig.

Meddelandet täcker ett mycket större område och behandlar bara kortfattat förslaget. Vi beklagar denna begränsning, eftersom meddelandet innehåller många centrala aspekter som vi skulle vilja kommentera, såsom förnybar energi, energieffektivitet och andra frågor som är relevanta för hållbar utveckling, samt EU:s förbindelser med Ryssland, Kina, andra snabbväxande ekonomier och utvecklingsländer i allmänhet.

2.3.1 Kommissionen har klargjort att meddelandet kommer att leda till ett antal förslag. Föreliggande förslag till beslut är det första av dessa, och också ett av de viktigare förslagen.

2.4 För närvarande ökar både den globala efterfrågan på energi och EU:s beroende av importerade fossila bränslen. Som kommissionen påpekar i sitt meddelande importeras 60 % av den gas och mer än 80 % av den olja som totalt sett används inom EU. Samtidigt ökar efterfrågan från andra länder, främst från tillväxtekonomierna. Den globala efterfrågan på energi kan komma att öka med 40 % under de närmaste 20 åren, samtidigt som problemet kan försvåras ytterligare av oförutsedda åtgärder i samband med klimatförändringarna. Många medlemsstater har bara några få tillförlitliga energileverantörer och är därför sårbara för flaskhalsar och prisförändringar, särskilt när det gäller gas och olja. Det finns därför ett påtagligt överhängande behov av att skapa en stabilare grund för EU:s yttre energipolitik. EU:s medlemsstater måste agera samstämt för att garantera en lämplig, stabil och trygg energiförsörjning under en överskådlig framtid, och de måste även fortsätta att bygga upp en fungerande inre marknad för energi.

2.5 För närvarande finns det ett fåtal effektiva instrument som kan användas i detta syfte. Energi väntas utgöra en central del av det djupgående och omfattande frihandelsavtal mellan EU och Ukraina som nu är nära att slutföras. Genom Europeiska energigemenskapen regleras i sin tur EU:s energiförbindelser med nio partnerländer ⁽⁷⁾ i östra och sydöstra Europa. För en långsiktig internationell strategi krävs emellertid mer strukturerade och konsekventa institutionella bestämmelser. Inom ramen för EU-strategin "Energi 2020" har man med rätta fastslagit att ett av huvudmålen är att stärka den yttre dimensionen av EU:s energipolitik, en fråga som behandlas i förslaget till beslut.

2.6 Enligt förslaget till beslut måste medlemsstaterna utbyta information med kommissionen om sina planer på att ingå mellanstatliga energiavtal med tredjeländer. Kommissionen vill med hjälp av en särskild kontrollmekanism (artikel 5) se till att sådana avtal är förenliga med reglerna för den inre marknaden. En stor fördel skulle vara att det skapas rättslig säkerhet för investeringar ⁽⁸⁾. Kommissionen betonar att den nya mekanismen är en samordningsåtgärd som syftar till att stödja medlemsstaterna och förbättra deras förhandlingsstyrka, inte till att minska den eller begränsa deras möjligheter att ingå sådana

⁽⁷⁾ Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Moldavien, Montenegro, Serbien, Ukraina och Kosovo.

⁽⁸⁾ Detta måste naturligtvis ligga i linje med EU:s nya omfattande investeringsbefogenheter och investeringspolitik enligt Lissabonfördraget – se EESK:s yttrande: EUT C 318, 29.10.2011, s. 150–154.

avtal. I artikel 7 framhålls också att det finns bestämmelser som garanterar konfidentiell behandling av information, vilket är en mycket känslig fråga.

2.7 Kommittén beklagar emellertid att den nya mekanismen inte omfattar samarbetsavtal mellan kommersiella aktörer, särskilt med tanke på kommissionens tydliga varning för att vissa speditörer kan få en monopolställning eller näst intill en sådan, vilket skulle stå i strid med EU-lagstiftningen⁽⁹⁾. Vi uppmanar kommissionen att åtminstone vidta aktiva åtgärder för att snabbt få full tillgång till de delar av de kommersiella avtalen som kan tänkas få EU-rättsliga konsekvenser, särskilt om dessa avtalsdelar är bilagor till mellanstatliga avtal.

3. EESK:s starka stöd för en kraftfull europeisk extern energipolitik som bygger på försörjningstrygghet

3.1 I mars 2011 efterlyste kommittén⁽¹⁰⁾ uttryckligen ett snabbt och gradvis utökande av EU:s gemensamma externa energipolitik. Som svar på en begäran från det dåvarande ungerska ordförandeskapet efterlyste EESK konkreta åtgärder för bättre samstämmighet mellan de interna och externa politikområdena samt en integrerad och konsekvent strategi. Kommittén efterlyste även en ny institutionell ram för energifrågorna, en strategisk multilateral politisk inriktning och ett effektivt genomförande av privilegierade energipartnerskap med EU:s grannländer.

3.2 År 2009 efterlyste kommittén⁽¹¹⁾ en övergripande extern energistrategi för EU och förslag på hur denna skulle kunna genomföras effektivt. EESK fastställde då att energitryggheten och klimatpolitiken utgör de båda centrala delarna i EU:s internationella energiförbindelser på längre sikt. EESK underströk att det tredje energipaketet är viktigt för att minska EU:s beroende av externa leverantörer, men betonade också att man måste uppmana till hållbar energiproduktion och energianvändning i tredjeländer. Det starka sambandet mellan energifrågor och relevant handelspolitik framhölls, liksom partnerländernas skyldighet att tillämpa marknadsregler om sådant som ömsesidighet, likabehandling, insyn, skydd för investeringar samt respekt för rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna. Med tanke på att energin kommer att spela en allt större roll i internationella konflikter betonar EESK än en gång att man snarast måste skapa balans mellan medlemsstaternas nationella intressen och en gemensam europeisk röst.

3.3 Kommittén⁽¹²⁾ har dessutom betonat att främjandet av förnybar energi och diversifieringen av energikällor inte får åtskiljas från EU:s yttre åtgärder, särskilt inte i Europa-Medelhavsområdet. För att följa riktlinjerna för EU:s klimatpolitik bör man

stegvis avskaffa skadliga subventioner till fossila bränslen i partnerländer och i stället öka finansieringen till forskning och utveckling inom projekt för förnybar energi samt främja handel med energivänliga varor och tjänster.

4. Det civila samhällets roll

4.1 De misslyckanden som ledde fram till folkresningarna i arabvärlden år 2011 har återigen visat att det civila samhället är av avgörande betydelse för demokratisering, konstitutionella reformer och institutionsbyggande. Såväl i denna region som i de östliga partnerskapsländerna⁽¹³⁾ måste man därför ta full hänsyn till det civila samhällets insatser, särskilt från arbetsmarknadens parter, för att skapa garantier för insyn och deltagande i beslutsprocesser som stöds av allmänheten. Kommittén beklagar djupt att man varken i förslaget eller i meddelandet hänvisar till någon mekanism för det civila samhällets deltagande, trots att arbetsmarknadens parter kommer att vara djupt engagerade, deras återkoppling verkligen behövs när det uppstår problem och kommissionen uttryckligen hänvisar till "gemensamma industrileda projekt" i meddelandet⁽¹⁴⁾. Vi välkomnar dock varmt att kommittén till slut involverats i arbetet inom det östliga partnerskapets tematiska plattform om energi, inte minst eftersom det civila samhällets deltagande redan är väl etablerat inom de andra tre plattformarna.

4.2 Förutom detta håller formella mekanismer på att utarbetas, eller kommer att utarbetas inom kort, för att övervaka genomförandet av nyligen ingångna frihandelsavtal, särskilt avtalet med Sydkorea, och det finns även ett aktivt forum för det civila samhället inom det östliga partnerskapet. Det civila samhällets röst är minst lika viktig i energifrågor. Detta måste även inkludera konsumenterna, som ofta i oproportionerligt hög grad påverkas av marknadsmisslyckanden, inte minst i syfte att skapa större insyn och inflytande och öka kunskaperna hos allmänheten.

5. Bredare strategiska överväganden

5.1 EESK ger sitt fulla stöd till och välkomnar kommissionens avsikt att spela en ledande roll vid fastställandet av en övergripande och samordnad extern energistrategi för EU. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att stödja kommissionens insatser i en anda av solidaritet och ömsesidigt förtroende.

5.2 EESK anser att solidaritet är en hörnsten i EU:s gemensamma energipolitik, inte minst för att hjälpa de medlemsstater som inte har ett tillräckligt bra förhandlingsläge för att trygga sin energiförsörjning till rättvisa och hållbara priser.

⁽⁹⁾ Motivering (kapitel 1 i KOM(2011) 540 slutlig).

⁽¹⁰⁾ EUT C 132, 3.5.2011, s. 15–21.

⁽¹¹⁾ EUT C 182, 4.8.2009, s. 8–12.

⁽¹²⁾ EUT C 376, 22.12.2011, s. 1.

⁽¹³⁾ Ukraina, Moldavien, Georgien, Armenien, Azerbajdzjan och Vitryssland.

⁽¹⁴⁾ Kapitel 1.3, s. 7.

5.3 EU är såväl en stor energikonsument som en viktig teknikleverantör, vilket konstateras i meddelandet. EU:s standard när det gäller insyn och reglering av marknaden är dessutom bland de högsta i världen, även när det gäller kärnsäkerhet och annan energisäkerhet.

5.4 Vi noterar de siffror som anges i meddelandet ⁽¹⁵⁾ om att 85 % av EU:s naturgasimport och nästan 50 % av EU:s import av råolja sker från Ryssland, Norge och Algeriet (36 % av råoljan importeras från OPEC-länder). Ryssland spelar också en ledande roll när det gäller EU:s tillgång till kol och uran.

5.5 Vid sidan av tillgången till råvaror är tillgången till energi ett av EU:s grundläggande strategiska överväganden, eftersom efterfrågan på energi i världen kommer att skjuta i höjden de närmaste 20 åren. Vi anser att man bör upprätta strategiska partnerskap med de viktigaste globala aktörerna på energiområdet (oavsett om det rör sig om leverantörer, transitaktörer eller andra konsumenter). Partnerskapen bör omfatta samarbete såväl när det gäller att förbättra lönsamheten och användningen i fråga om koldioxidsnål teknik som att främja energieffektivitet och förnybar energi samt att lägga större tonvikt ⁽¹⁶⁾ på försörjningstryggheten. I detta sammanhang ser vi särskilt fram emot att inom kort ingå ett avtal med Ukraina som planeras omfatta såväl trygghet i form av oavbruten försörjning som prissättning och andra centrala frågor.

5.6 Detta är av särskilt stor betydelse för EU:s framtida handelspolitik, men vi välkomnar även att man i meddelandet nämner allt starkare kopplingar mellan energipolitiken och de politikområden som rör EU:s utveckling, utvidgning, investeringar och internationella förbindelser i vidare bemärkelse. Ett av Lissabonfördragets främsta syften var att förvaltningen av dessa vitt skilda politikområden skulle samordnas bättre. Det är mycket viktigt att EU:s energipolitik nu är helt samstämmig med dessa politikområden, inte minst när det gäller hållbar ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna.

5.7 Vi räknar med att våra partner i energigemenskapen ska verka för att följa och respektera de regler som gäller på EU:s inre energimarknad. Vi ser med oro på kommissionens kritiska utvärdering från mars 2011 av resultaten av denna gemenskap ⁽¹⁷⁾. Det finns fortfarande en avsevärd skillnad mellan de

politiska åtagandena och hur energiregelverket faktiskt genomförs av energigemenskapens medlemmar. Dessa har även fått kritik från kommissionen, som anser att de upprätthåller föråldrade marknadsstrukturer, hindrar investeringar och snedvrider konkurrensen genom att ge de offentliga leverantörerna fortsatta fördelar i form av reglerade priser. Vi frågar oss därför vilka instrument som är lämpligast för EU:s förbindelser med de mer avlägsna partnerna, och om man inte borde söka sig bort från förbindelser av typen leverantör-köpare och i stället eftersträva ökad konvergens på energimarknaderna.

5.8 Eftersom Ryssland för närvarande är EU:s största energileverantör uppmanar kommittén kommissionen att fortsätta arbeta intensivt för att uppnå ett nytt avtal mellan EU och Ryssland, vilket måste innebära ett omfattande energiavtal. Ryssland är å sin sida beroende av den stora marknad som EU utgör. Ett sådant avtal skulle vara ett avgörande genombrott och en milstolpe på vägen mot gemensamma EU-åtgärder inom ramen för de yttre energiförbindelserna.

5.8.1 Vid förhandlingarna om ett sådant avtal måste man ta särskild hänsyn till de tre baltiska staternas speciella situation vid förhandlingarna, eftersom deras energinät är synkroniserade med det ryska systemet men inte med något av systemen inom EU, vilket innebär att dessa tre länder är helt beroende av Ryssland när det gäller stabiliteten och frekvensregleringen i deras kraftsystem.

5.9 Algeriet, Libyen och Europa-Medelhavsområdet som helhet är också ett viktigt område för externt samarbete på energiområdet.

5.10 Avslutningsvis har kommittén konstaterat att Centralasien ⁽¹⁸⁾ har "omfattande potentiella energitillgångar som kan erbjuda Europa ytterligare och kompletterande (till skillnad från alternativa) energikällor". Kommittén betonar att sådana förbindelser bör baseras på praktiska och ekonomiska skäl för att fungera på sikt, och vill även framhålla att EU:s förbindelser med denna region "måste utvecklas i nära samband och genom ett ömsesidigt utbyte med EU:s kontakter med Ryssland, Kina och Turkiet". Kina är särskilt viktigt eftersom det också är en stor energikonsument, och därför är det avgörande att man också fäster särskild vikt vid ett nära samarbete med detta land i frågor som rör energi, teknik och klimatförändringar.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ KOM(2011) 539 slutlig, s. 9 (fotnot 20).

⁽¹⁶⁾ EUT C 318, 29.10.2011, s. 150–154.

⁽¹⁷⁾ KOM(2011) 105 slutlig.

⁽¹⁸⁾ EUT C 248, 25.8.2011, s. 49–54.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen"

KOM(2011) 439 slutlig – 2011/0190 (COD)

(2012/C 68/13)

Föredragande: **Jan SIMONS**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 1 september 2011 respektive den 13 september 2011 att i enlighet med artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen"

KOM(2011) 439 slutlig – 2011/0190 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 december 2011.

Vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari 2012) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 110 röster för, 46 röster emot och 31 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 Med tanke på slutmålet, att de marina bränslena ska bli så gott som svavelfria, återupprepar EESK sitt stöd för Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) beslut från 2008 att drastiskt minska svavelhalten i marina bränslen fram till 2020. EESK anser att det är av största vikt att samtliga IMO-medlemsstater omgående ratificerar IMO-konventionen, så att den kan börja tillämpas internationellt.

1.2 EESK stöder därför också kommissionens förslag om att anpassa direktiv 1999/32/EG till bilaga VI (om att förebygga luftföroreningar från fartyg) till IMO:s Marpolkonvention 73/78 (internationell konvention till förhindrande av havsvattnets förorening genom olja). En del förslag och konsekvenser bör dock undersökas närmare.

1.3 EESK anser att man på ett eller annat sätt bör införa bestämmelser i direktivet som till fullo anknyter till IMO-konventionens regel 18 om kvalitet på eldningsolja och dess tillgänglighetsklausul (kravet om "utsläppandet på marknaden"), anmälningsskyldighet om ett fartyg utnyttjar regel 18 och dess klausul om frånvaro av alternativa bränslen.

1.4 Kommittén ställer sig tveksam till förslaget om att från och med 2020 tillämpa ett gränsvärde på 0,1 % för svavel i bränslen för passagerarfartyg utanför svavelkontrollområdena. Förslaget är inte färdigutrett, men kommittén är trots detta benägen att stödja förslaget för passagerarfartyg med tanke på passagerarnas och besättningens hälsa. Omsorgen om befolkningens hälsa bör vara densamma inom hela EU.

1.5 EESK anser att förbudet mot att på marknaden släppa ut marina bränslen vars svavelhalt överstiger 3,5 viktprocent gör det mindre lockande att använda utsläppsminskningmetoder ombord på fartyg (skrubber). Detta måste utredas.

1.6 Kommittén är oroad över de problem som kan uppstå om man inför ett gränsvärde på 0,1 % för svavel i svavelkontrollområdena från och med 2015. IMO har inte tagit fram någon solid rapport om de möjliga effekterna av detta. Kommittén rekommenderar att IMO i framtiden gör sådana konsekvensbedömningar på förhand.

1.7 Enligt kommitténs uppfattning måste de alternativa utsläppsminskningmetoderna eller den eventuella användningen av alternativa bränslen undersökas närmare och förbättras. Med tanke på de osäkerhetsfaktorer som kvarstår, exempelvis i fråga om utbudet av bränslen med låg svavelhalt 2015 eller risken för en "omvänd" omställning anger kommissionen i sitt åtföljande meddelande att man, om nämnda osäkerhetsfaktorer hotar att bli verklighet, ändrar datumet för införandet. EESK föreslår att man gör detta i god tid om det blir nödvändigt så att man fortsätter att stimulera nödvändiga investeringar. Med tanke på den korta tiden till 2015 bör i första hand genomförandedatumet för begränsningen till 0,1 % skjutas fram till 2020.

2. Inledning

2.1 De marina bränslena är de billigaste och minst raffinerade bränslena. För det mesta handlar det om biprodukter av en högre raffinering av råolja. De utgör för närvarande en betydande källa till luftföroreningar, framför allt koldioxid (4 % av de totala utsläppen från källor som skapats av människan) och svaveloxid (9 %).

2.2 Innan FN:s Internationella sjöfartsorganisations konventioner och protokoll och i synnerhet konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (Marpol) från 1973 respektive 1978 trädde i kraft, tilläts bränslen med en svavelhalt på 4,5 %.

2.3 Enligt bilaga VI till Marpolprotokollet från 2008 ska det generellt fram till 2020, och vid eventuella svårigheter senast 2025, ske en avsevärd progressiv minskning till 0,5 %.

2.4 Svavelpartiklar, som praktiskt taget har eliminerats ur landbaserade källor (utsläpp från energiproduktion och vägtransporter) orsakar andnings- och hjärtproblem, och det råder allmän enighet om att svavelhalten i marina bränslen måste minskas.

3. Kommissionens förslag

3.1 Direktiv 1999/32/EG (ändrat genom direktiv 2005/33/EG) innebär att svavelhalten i bränslen som används vid sjötransporter regleras och att vissa internationella bestämmelser som har fastställts inom ramen för IMO införlivas i EU-lagstiftningen.

3.2 Direktivet i dess nuvarande lydelse innehåller framför allt strängare bestämmelser om svavelhalten i marina bränslen som används i områden i behov av särskilda miljöskyddsåtgärder, s.k. svavelkontrollområden (Seca).

3.3 Kommittén har redan uttalat sig om förslaget till direktiv 1999/32/EG i ett yttrande av den 14 maj 2003 ⁽¹⁾.

3.4 Med EU-medlemsstaternas stöd gjordes i oktober 2008 en översyn av IMO:s internationella bestämmelser, och strängare krav infördes genom en anpassning av bilaga VI till Marpolkonventionen ⁽²⁾.

3.5 De mest uppenbara skillnader som avser SO₂-utsläpp i bilaga VI till Marpolkonventionen kan sammanfattas enligt följande:

— En minskning med 1,50 viktprocent av svavelhalten i alla marina bränslen som används i svavelkontrollområdena till 1,00 % från och med juli 2010 och till 0,10 % före januari 2015.

— En minskning med 4,50 viktprocent av svavelhalten i alla marina bränslen som används generellt (utanför svavelkontrollområdena) till 3,50 % före januari 2012 och till 0,50 % före januari 2020, med förbehåll för en översyn 2018 och en möjlighet att flytta fram tidsfristen till 2025.

— Tillstånd att använda ett brett spektrum av utsläppsminskningmetoder, såsom utrustning, metoder, förfaranden eller alternativa bränslen.

3.6 För att se till att de nya gränsvärden för svavel som fastställts internationellt är förenliga med internationell rätt och tillämpas i EU föreslår kommissionen att bestämmelserna i direktiv 1999/32/EG anpassas till bilaga VI (som har setts över) till Marpolkonventionen ⁽³⁾. I synnerhet bör det ske genom följande:

— Införande i direktivet av 2008 års ändring av bilaga VI till Marpolkonventionen när det gäller svavelhalten i marina bränslen.

— Anpassning av direktivet till de IMO-bestämmelser som tillåter ett bredare spektrum av likvärdiga utsläppsminskningmetoder. Komplettering av dessa bestämmelser med ytterligare skyddsåtgärder för att se till att dessa metoder inte får oacceptabla negativa effekter på miljön.

— Fastställande av IMO:s kontrollförfarande för bränslen.

3.7 Kommissionen föreslår dessutom följande åtgärder:

— Att man inför ett nytt gränsvärde på 0,1 % för passagerarfartyg utanför svavelkontrollområdena från och med år 2020.

— Att man utarbetar en icke-bindande riktlinje om utvärdering och rapportering. Om det inte skulle ge några resultat måste man överväga bindande regler.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK anser – i likhet med kommissionen och många andra berörda aktörer – att slutmålet, också av hälsoskäl, bör vara att sjöfarten ska använda så gott som svavelfria bränslen. Befolkningen och detta globalt förekommande transportslag är i detta sammanhang mest betjänta av globala bestämmelser.

4.2 EESK välkomnar IMO:s beslut att avsevärt minska svavelhalten i marina bränslen. Enligt EESK bör det därför inte föreligga några skillnader mellan de globala bestämmelserna och EU:s bestämmelser.

⁽¹⁾ CESE 580/2003, EUT C 208 av den 3.9.2003, s. 27-29.

⁽²⁾ Resolution MEPC.176(58) antagen den 10 oktober 2008 (den ändrade bilaga VI till Marpolkonventionen).

⁽³⁾ KOM(2011) 439 slutlig.

4.3 EESK anser att det är av största vikt att samtliga IMO-medlemsstater ratificerar bilaga VI till Marpol 73/78, för att säkerställa global tillämpning av bestämmelserna.

4.4 Enligt regel 18 i bilaga VI ska varje stat som är part i konventionen främja utbudet av bränslena i fråga och till IMO anmäla att de finns tillgängliga i hamnar och terminaler. Trots detta har IMO, realistiskt nog, ändå infört en klausul om frånvaro av alternativa bränslen.

4.5 EESK anser att man på ett eller annat sätt bör införa bestämmelser i direktivet som till fullo anknyter till IMO-konventionens regel 18 om kvalitet på eldningsolja och dess tillgänglighetsklausul (kravet om "utsläppandet på marknaden"), anmälningsplikt om ett fartyg utnyttjar regel 18 och dess klausul om frånvaro av alternativa bränslen.

4.6 Kommittén ställer sig tveksam till förslaget om att från och med 2020 tillämpa ett gränsvärde på 0,1 % för svavel i bränslen för passagerarfartyg utanför svavelkontrollområdena. Förslaget är inte färdigutrett, men kommittén är trots detta benägen att stödja förslaget för passagerarfartyg med tanke på passagerarnas och besättningens hälsa. Omsorgen om befolkningens hälsa bör vara densamma inom hela EU.

4.7 Fastställandet av nya svavelkontrollområden ska i enlighet med IMO:s förfarande ske med beaktande av vetenskapliga, miljörelaterade och ekonomiska normer. Nya artikel 4a.2 är otydlig i detta avseende. Kommer nya svavelkontrollområden som godkänts inom IMO automatiskt att tas med i direktivet, eller kan kommissionen genom ett strängt EU-förfarande inrätta nya svavelkontrollområden som sedan direkt läggs fram för IMO? Detta måste utredas.

4.8 I artikel 1.4 (nya artikel 3a) föreslår kommissionen att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att marina bränslen med en svavelhalt som överstiger 3,5 viktprocent inte används på deras territorialvatten eller släpps ut på marknaden, detta för att undvika de risker som hänger samman med sådan användning. Detta skulle också kunna orsakas av avloppsvatten med hög densitet. Man bör dock beakta sådana utsläppsminskningstrategier (skrubber) som medger användning av bränslen med högre svavelhalt utan att IMO-standarderna överskrids.

4.9 Kommissionen föreslår, om än inte i IMO:s bestämmelser, att man vid användning av utsläppsminskningstrategier kontinuerligt ska uppnå minskningar som åtminstone motsvarar de minskningar som hade uppnåtts om man hade använt marina bränslen som uppfyller kraven i artiklarna 4a och 4b. Detta är svårt att genomföra i praktiken, eftersom det kan uppstå tillfälliga avbrott i utsläppsminskningssarbetet och effektiviteten i utrustningen kan minska på grund av det höga trycket på motorerna, vilket tillfälligt kan leda till högre svavelutsläpp. Detta krav bör därför tas bort.

4.10 I linje med kommentarerna i punkt 4.8 vill vi påpeka att ett fartyg i praktiken inte kan uppfylla kraven i bilaga 2 i förslaget till artikel 4c.3: "noggrant dokumentera att alla avfallsflöden som släpps ut i havet, inklusive skyddade hamnar, anläggningsplatser och flodmynningar, inte har några betydande negativa effekter och inte utgör någon risk för människors hälsa eller miljön". Också här borde man enligt EESK hänvisa till kraven i IMO:s resolution MEPC184(59), där just utsläpp i hamnar, hamnbassänger och flodmynningar förbjuds.

4.11 Den drastiska minskning av svavelhalten i marina bränslen som 2008 togs med i bilaga VI till Marpolkonventionen välkomnas generellt och bör tas med i direktiv 1999/32/EG. Beslutet om att från och med 2015 tillämpa ett gränsvärde på 0,1 % i kontrollområden för utsläpp av svaveloxider (4) har dock skapat oro.

4.12 Som en reaktion på IMO:s beslut om denna specifika punkt och under kommissionens öppna samråd om anpassningen av direktiv 1999/32/EG har olika berörda aktörer lyft fram den kraftiga kostnadsökning som ett gränsvärde på 0,1 % för svavelhalten i marina bränslen kommer att leda till. Enligt vissa studier kommer användningen av detta bränsle (destillat), beroende på parametrarna, att medföra mycket stora kostnadsökningar och konkurrenskraftförluster, men en rad studier visar inte på någon större risk för detta.

4.13 Hur som helst är det ett faktum att IMO inte utförde någon grundlig konsekvensbedömning innan beslutet fattades. EESK rekommenderar att IMO-medlemsstaterna och Europeiska kommissionen insisterar på att IMO på förhand utför relevanta konsekvensbedömningar.

4.14 En omställning till vägtransporter står i strid med strategin i vitboken "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportsystem" (transportstrategi 2050) från mars 2011. (5) Denna omställning kommer dessutom att leda till en kraftig ökning av de externa kostnaderna i första hand när det gäller miljön och i synnerhet till ökade koldioxidutsläpp, trafikstockningar, buller, olyckor osv. Av detta skäl rekommenderar EESK att man inte tar risken att det sker en "omvänd" omställning.

4.15 De berörda aktörerna i de tre svavelkontrollområdena fruktar dessutom att deras konkurrenskraft kommer att minska drastiskt på grund av de ökade transportkostnaderna. Detta kan leda till att produktion och därtill hörande sysselsättning utlokaliseras till områden utanför kontrollområdena både inom och utanför Europa.

(4) Övervakningsområdena i EU utgörs av Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen.

(5) KOM(2011) 144 slutlig.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Man arbetar proaktivt med en "verktygslåda" för att kunna genomföra IMO:s beslut om att svavelhalten i marina bränslen från och med 2015 högst får uppgå till 0,1 % i svavelkontrollområden. Med anledning av detta har man med olika sakkunniga grundligt undersökt utbudet av marina bränslen med en svavelhalt på 0,1 %, användningen av utsläppsminskningstekniker (skrubber) och användningen av flytande naturgas (LNG) som marint bränsle. Om utbudet ges inga närmare uppgifter.

5.2 Användningen av utsläppsminskningstekniker (skrubber) testas i flera olika pilotprojekt. Betydande framsteg görs med skrubber som redan används ombord på fartyg. När både kvävedioxid och koldioxid kan avlägsnas samtidigt kan sådan utrustning bli kostnadseffektiv inom den närmaste framtiden och bör övervägas. Med tanke på den korta tiden till 2015 bör i första hand genomförandedatumet för begränsningen till 0,1 % skjutas fram till 2020.

5.3 Sjöfartsindustrin ser positivt på användningen av flytande naturgas (LNG) som alternativt bränsle, antingen som enda bränsle eller i kombination med olja (dubbelsystem), i synnerhet för användning inom närsjöfarten. Ett antal pilotprojekt har lanserats, i synnerhet i norra Europa. Man för diskussioner med berörda parter om de återstående problemen, t.ex. metangasläckage som leder till ökade utsläpp av växthusgaser, möjligheter till bunkring i de olika europeiska hamnarna samt säkerhetsbestämmelser för bunkring. På det området görs insatser av Europeiska rederiföreningen (ECSCA) i samarbete med Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA). Det står också klart att det kommer att ta ganska lång tid att lösa dessa återstående problem.

5.4 Sjöfartsnäringen arbetar vidare med de tre komponenterna i verktygslådan. Eftersom dessa inte kommer att vara slutförda 2015, har många förslag lagts fram om att flytta fram införandet genom ett undantag inom IMO.

5.5 Kommissionen anger i sitt åtföljande meddelande att man, om nämnda osäkerhetsfaktorer hotar att bli verklighet, ändrar datumet för införandet. EESK föreslår att man gör detta i god tid om det blir nödvändigt så att man fortsätter att stimulera nödvändiga investeringar.

5.6 Kommissionen är medveten om att efterlevnaden av IMO:s beslut i bilaga VI till Marpolkonventionen om ett gränsvärde på 0,1 % för svavel i marina bränslen i svavelkontrollområdena från och med 2015 kommer att leda till en kraftig kostnadsökning. I kommissionens meddelande om översynen av genomförandet av direktiv 1999/32/EG diskuteras frågan ingående ⁽⁶⁾.

5.7 Kommissionen konstaterar att den ytterligare möjlighet till efterlevnad som finns i form av de teknikbaserade alternativen enligt bilaga VI till Marpolkonventionen och i förslaget till översyn av direktiv 1999/32/EG – t.ex. utsläppsminskningstekniker (skrubber), alternativa bränslen (LNG) och elförsörjning på land – kräver betydande kapitalinvesteringar från både den privata och den offentliga sektorn.

5.7.1 Till stöd för detta har kommissionen fastställt ett antal åtgärder för att stödja sektorn på kort sikt genom befintliga EU-finansieringsinstrument, exempelvis programmet för transeuropeiska transportnät (TEN-T), Marco Polo II-programmet, den europeiska resursen för rena transporter (ECTF), Europeiska investeringsbanken (EIB), möjligheten att använda anslag från medlemsstaterna till stöd för åtgärder ombord på fartyg samt utveckling av infrastruktur på land.

5.7.2 På medellång sikt utarbetar kommissionen en omfattande strategi: en uppsättning instrument för hållbara vatten-transporter.

5.7.3 EESK välkomnar redan nu kommissionens planer, men framhåller att kostnaderna är mycket höga för användning av alternativa metoder. Utsläppsminskningsteknikerna, i synnerhet då de används för att begränsa utsläppen av kvävedioxid och koldioxid, skulle också kunna vara kostnadseffektivare. De stödprogram som kommissionen anger är i sig positiva, men kan knappast med nuvarande resurser och tidplaner bidra till sänkta genomförandekostnader till 2015.

5.8 När det gäller IMO:s kontrollförfarande för bränslen vill EESK framhålla att detta skiljer sig från ISO-standarden. Detta måste utredas.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ KOM(2011) 441 slutlig, 17.7.2011.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1300/2008 av den 18 december 2008 om fastställande av en flerårig plan för sillbeståndet i området väster om Skottland och för fisket efter det beståndet"

KOM(2011) 760 slutlig – 2011/0345 (COD)

(2012/C 68/14)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 30 november 2011 respektive den 13 december 2011 att i enlighet med artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1300/2008 av den 18 december 2008 om fastställande av en flerårig plan för sillbeståndet i området väster om Skottland och för fisket efter det beståndet"

KOM(2011) 760 slutlig – 2011/0345 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 477:e plenarsession den 18–19 januari 2012 (sammanträdet den 18 januari 2012) med 171 röster för och 14 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 18 januari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2012/C 68/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen" KOM(2011) 439 slutlig – 2011/0190 (COD)	70
2012/C 68/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1300/2008 av den 18 december 2008 om fastställande av en flerårig plan för sillbeståndet i området väster om Skottland och för fisket efter det beståndet" KOM(2011) 760 slutlig – 2011/0345 (COD)	74



PRENUMERATIONSPRISER 2012 (exkl. moms, inkl. frakt och porto)

<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	1 200 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, pappersversion + årsutgåva på dvd	22 officiella EU-språk	1 310 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	840 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, månatlig (kumulativ) utgåva på dvd	22 officiella EU-språk	100 euro per år
Tillägg till <i>Europeiska unionens officiella tidning</i> (S-serien), meddelanden och offentliga kontrakt, dvd, 1 nummer per vecka	flerspråkig: 23 officiella EU-språk	200 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , C-serien – allmänna uttagningsprov	Antal språk beroende på uttagningsprov	50 euro per år

Europeiska unionens officiella tidning (EUT) ges ut på EU:s officiella språk, och det går att prenumerera på den i 22 olika språkversioner. Den består av två serier: L (lagstiftning) och C (meddelanden och upplysningar).

Varje språkversion kräver en separat prenumeration.

Enligt rådets förordning (EG) nr 920/2005 som offentliggjordes i EUT L 156 av den 18 juni 2005 är Europeiska unionens institutioner under en övergångsperiod inte skyldiga att avfatta och offentliggöra alla rättsakter på iriska. Den iriska utgåvan av EUT säljs därför separat.

En prenumeration på tillägget till EUT (S-serien: meddelanden och offentliga kontrakt) omfattar en flerspråkig dvd med alla de 23 officiella språkversionerna.

Prenumeranter på EUT kan på begäran få de olika bilagorna till tidningen. När en bilaga ges ut meddelas prenumeranterna detta genom ett "meddelande till läsarna" i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Försäljning och prenumeration

Prenumerationer på olika tidskrifter, såsom *Europeiska unionens officiella tidning*, kan beställas från någon av våra kommersiella distributörer. En lista över dessa finns på följande Internetadress:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) har du kostnadsfritt direkt tillgång till Europeiska unionens lagstiftning. På webbplatsen kan du söka i *Europeiska unionens officiella tidning* samt i fördrag, lagstiftning, rättspraxis och förberedande rättsakter.

Mer information om Europeiska unionen finns på <http://europa.eu>

