



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

sextionde årgången

31 augusti 2017

Innehållsförteckning

I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

YTTRANDEN

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

EESK:s 526:e plenarsession den 31 maj och 1 juni 2017

2017/C 288/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Artificiell intelligens – konsekvenserna av artificiell intelligens för den (digitala) inre marknaden, produktion, konsumtion, sysselsättning och samhället (yttrande på eget initiativ)	1
2017/C 288/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En möjlig omformning av den gemensamma jordbrukspolitiken (förberedande yttrande)	10

III Förberedande akter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:s 526:e plenarsession den 31 maj och 1 juni 2017

2017/C 288/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén — Europas framtida ledare — initiativet för uppstarts företag och expanderande företag [COM(2016) 733 final]	20
2017/C 288/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll [COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD)]	29

2017/C 288/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén: a) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillämpningen av direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, om fastställande av ett anmälningsförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster, och om ändring av direktiv 2006/123/EG och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden" [COM(2016) 821 final – 2016/0398 (COD)] — b) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken" [COM(2016) 822 final – 2016/0404 (COD)] — c) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om den rättsliga och operativa ramen för det europeiska elektroniska tjänstekort som införs genom förordning ... [tjänstekortsförordningen]" [COM(2016) 823 final – 2016/0402 (COD)] — d) "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av ett europeiskt elektroniskt tjänstekort och därmed sammanhängande administrativa verktyg" [COM(2016) 824 final – 2016/0403 (COD)]	43
2017/C 288/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller tillfällig tillämpning av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde [COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS)]	52
2017/C 288/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2004/37/EG om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för carcinogener eller mutagena ämnen i arbetet [COM(2017) 11 final – 2017/0004 COD]	56
2017/C 288/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En europeisk försvarshandlingsplan [COM(2016) 950 final]	62
2017/C 288/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en flerårig plan för små pelagiska bestånd i Adriatiska havet och de fisken som utnyttjar dessa bestånd [COM(2017) 97 final – 2017/0043 (COD)]	68
2017/C 288/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av direktiv 2003/87/EG för att förlänga nuvarande begränsade räckvidd för luftfartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021 [COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD)]	75
2017/C 288/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken — Att påskynda innovationen för ren energi [COM(2016) 763 final]	81
2017/C 288/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet [COM(2016) 766 final]	85
2017/C 288/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den inre marknaden för el (omarbetning) [COM(2016) 861 final – 2016-379-COD], Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG [COM(2016) 862 final – 2016-377-COD], Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (omarbetning) [COM(2016) 863 final – 2016-378-COD] och Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el (omarbetning) [COM(2016) 864 final – 2016-380-COD]	91
2017/C 288/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken – Andra rapporten om tillståndet i energiunionen [COM(2017) 53 final] och Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Lägesrapport om förnybar energi [COM(2017) 57 final]	100

2017/C 288/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ, kontor och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut 1247/2002/EG [COM(2017) 8 <i>final</i> – 2017/0002 (COD)]	107
2017/C 288/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/59/EG om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport och direktiv 2006/126/EG om körkort [COM (2017) 47 <i>final</i> – 2017/0015 (COD)]	115
2017/C 288/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Gemensamt meddelande från Europeiska kommissionen och Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik till Europaparlamentet och rådet, och Mot en EU-strategi för internationella kulturella förbindelser [JOIN(2016) 29 <i>final</i>]	120
2017/C 288/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av förvaltnings-, bevarande- och kontrollåtgärder som ska tillämpas i konventionsområdet för Regionala fiskeriförvaltningsorganisationen för södra Stilla havet (SPRFMO) [COM(2017) 128 <i>final</i> – 2017/0056 COD]	129
2017/C 288/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av den justeringsgrad som avses i förordning (EU) nr 1306/2013 för direktstöd avseende kalenderåret 2017 [COM(2017) 150 <i>final</i> — 2017/0068 COD]	130

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 526:E PLENARSESSION DEN 31 MAJ OCH 1 JUNI 2017

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Artificiell intelligens – konsekvenserna av artificiell intelligens för den (digitala) inre marknaden, produktion, konsumtion, sysselsättning och samhället

(yttrande på eget initiativ)

(2017/C 288/01)

Föredragande: **Catelijne MULLER**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	22.9.2016
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig facksektion	Inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av facksektionen	4.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	159/3/14

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 AI (artificiell intelligens) genomgår för närvarande ett antal viktiga förändringar och finner snabbt tillämpningar i samhället. Storleken på marknaden för artificiell intelligens är ungefär 664 miljarder US-dollar, och denna siffra förväntas öka till 38,8 miljarder US-dollar år 2025. Eftersom AI kan ha både positiva och negativa konsekvenser för samhället har EESK föresatt sig att noggrant följa utvecklingen på detta område, inte bara ut ett tekniskt perspektiv utan också med avseende på etik, säkerhet och samhälle.

1.2 EESK kommer som företrädare för det europeiska civila samhället att utforma, centralisera och driva på **samhällsdebatten om** artificiell intelligens och involvera alla berörda parter i denna: beslutsfattare, industri, arbetsmarknadsparter, konsumenter, icke-statliga organisationer, utbildnings- och vårdinstitutioner, sakkunniga och akademiker inom olika ämnesområden (bl.a. artificiell intelligens, säkerhet, etik, ekonomi, arbetsvetenskap, rättsvetenskap, beteendevetenskap, psykologi och filosofi).

1.3 Diskussionen om superintelligens är visserligen viktig, men just nu är den dominerande och överskuggar debatten om effekterna av de nuvarande AI-tillämpningarna. Denna process måste därför syfta till och ha som mål att bl.a. öka och bredda kunskaperna om artificiell intelligens och på så sätt bidra till en väl underbyggd och balanserad debatt utan undergångsscenarier eller extrem relativisering. EESK kommer i samband med detta att verka för att främja utvecklingen av artificiell intelligens till mänsklighetens fromma. En viktig uppgift och målsättning för denna process är dock också att identifiera, lyfta fram och övervaka omvälvande förändringar i och kring utvecklingen av artificiell intelligens så att man kan ta itu med dem på lämpligt sätt och i god tid. Detta kommer att leda till ett större samhällsengagemang, förtroende och stöd för fortsatt hållbar utveckling och användning av artificiell intelligens.

1.4 Effekterna av artificiell intelligens är gränsöverskridande, och därför kommer också politiska ramar att behöva fastställas på överstatlig nivå. EESK rekommenderar att EU intar **en ledande roll på global nivå** när det handlar om att fastställa globala och entydiga politiska ramar för artificiell intelligens, i linje med europeiska värderingar och grundläggande rättigheter. EESK kan och vill bidra till detta.

1.5 EESK framhåller just nu **elva områden** där AI leder till samhällsutmaningar: etik; säkerhet; personlig integritet; insyn och förklarbarhet; arbete; utbildning och färdigheter; (o)jämlighet och inkludering; lagar och bestämmelser; styresformer och demokrati; krigföring; superintelligens. EESK rekommenderar följande:

1.6 EESK förespråkar en strategi för artificiell intelligens som grundar sig på att **människan har kontrollen** ("human-in-command") och på ramförutsättningen att man utvecklar AI på ett ansvarsfullt, säkert och användbart sätt där maskiner fortsätter att vara maskiner och människor alltid kommer att bibehålla kontrollen över dessa maskiner.

1.7 EESK förespråkar en **etisk kod** för utveckling, användning och utnyttjande av artificiell intelligens, så att AI-system under hela den operativa processen förblir förenliga med principerna om mänsklig värdighet, integritet, frihet, personlig integritet, kulturell mångfald och jämn könsfördelning samt med de grundläggande mänskliga rättigheterna.

1.8 EESK anser att man bör utveckla ett **normeringssystem** för verifiering, validering och kontroll av AI-system på grundval av ett brett spektrum av normer för säkerhet, öppenhet, begriplighet, förklarbarhet och etiska värderingar.

1.9 EESK förespråkar en **europeisk AI-infrastruktur** som består av lärandemiljöer som bygger på öppen källkod och respekt för personlig integritet, testmiljöer där verkliga förhållanden råder och datauppsättningar av hög kvalitet för utveckling och "träning" av AI-system. EESK framhåller den (konkurrens)fördel som EU kan uppnå på den globala marknaden genom att utveckla och främja "AI-system som motsvarar europeiska normer" och som försetts med europeisk AI-certifiering och märkning.

1.10 EU, de nationella myndigheterna och arbetsmarknadsparterna måste tillsammans kartlägga vilka **sektorer av arbetsmarknaden** som kommer att påverkas av AI, och i vilken utsträckning och vilket tidsperspektiv, och söka efter lösningar för att ta itu med konsekvenserna för sysselsättningen, arbetets innehåll, de sociala systemen och (o)jämligheten. Vid sidan av detta bör man investera i de sektorer av arbetsmarknaden där artificiell intelligens inte har något eller endast begränsat inflytande.

1.11 EESK uppmanar dessa berörda parter att tillsammans satsa på **komplementära AI-system och på gemensamt skapande** av sådana på arbetsplatsen, t.ex. team bestående av människor och maskiner, där de mänskliga prestationerna kompletteras med och förbättras av artificiell intelligens. De berörda parterna måste också investera i **formellt och informellt lärande, undervisning och utbildningar**, inte bara för att alla ska kunna arbeta med artificiell intelligens, utan också för att utveckla sådana färdigheter som inte kommer att eller kommer att kunna ersättas med artificiell intelligens.

1.12 Redan nu behövs det en **konkret bedömning av EU:s lagar och bestämmelser** inom de sex fokusområden som nämns av Stoa (Tjänsten för vetenskaplig framsyn) och som eventuellt måste ses över eller anpassas. EESK kan och vill spela en roll i denna bedömningsprocess. EESK är mot införandet av ett slags rättsförmåga för robotar eller artificiell intelligens. Detta skulle innebära att skadeståndsrättens preventiva beteendekorrigerande verkan urholkades. Det uppstår en moralisk risk vid både utvecklingen och användningen av artificiell intelligens och detta skapar möjligheter till missbruk.

1.13 Utvecklingen av **AI-tillämpningar som tjänar samhället**, främjar delaktighet och förbättrar människors liv måste aktivt främjas och uppmuntras, både offentligt och privat. Kommissionen bör inom ramen för sina program finansiera forskning om inverkan på samhället av AI och de innovationer på den artificiella intelligensens område som finansieras av EU.

1.14 EESK instämmer i uppmaningen från Human Rights Watch och liknande organisationer om att **förbjuda självstyrande vapen**. EESK gläder sig över det samråd om detta som aviserats i FN men anser att också AI-tillämpningar inom cyberkrigsföring bör tas upp i detta samråd.

2. Artificiell intelligens

2.1 Det finns ingen entydig, allmänt vedertagen och fullständig definition av artificiell intelligens. Artificiell intelligens är ett begrepp som omfattar ett stort antal områden och underområden såsom kognitiv databehandling (algoritmer som resonerar och förstår på en högre (människlig) nivå), maskininläring (algoritmer som lär sig själva nya uppgifter), förstärkt intelligens (samarbete mellan människa och maskin) och robotik som grundar sig på artificiell intelligens (artificiell intelligens inbyggd i robotar). Det centrala målet för forskning om och utveckling av artificiell intelligens är dock att automatisera intelligent beteende, t.ex. att resonera, samla information, planera, lära sig, kommunicera, manipulera, signalera och till och med skapa, drömma och förnimma.

2.2 Artificiell intelligens kan grovt sett delas in i smal AI ("narrow AI") och generell AI ("general AI"). Smal AI är i stånd att utföra specifika uppgifter. Generell AI är i stånd att utföra varje intellektuell uppgift som en människa kan utföra.

2.3 Inom smal AI har det gjorts stora framsteg på senare tid, framför allt genom ökningen i datorernas bearbetningskapacitet ("computer processing power"), tillgången till stora datamängder och utvecklingen av maskininläring. Maskininläring omfattar algoritmer som kan lära sig själva specifika uppgifter utan att ha programmerats för detta. Denna metod grundar sig på att utbildningsdata bearbetas med hjälp av vilka algoritmen lär sig att känna igen mönster och formulera regler. Fördjupat lärande ("deep learning"), en form av maskininläring, använder strukturer (neuronnät) som i stora drag grundar sig på den mänskliga hjärnan och som lär sig genom övning och återkoppling. Följden av denna utveckling är att AI-system (genom algoritmer) i dag kan vara självlärande, autonoma och anpassa sig själva.

2.4 Den främsta inriktningen inom forskning om och utveckling av artificiell intelligens har sedan en tid tillbaka legat på förmågan att resonera, samla kunskap, planera, kommunicera och förnimma (visuellt, auditivt och sensoriskt). Detta har lett till ett stort antal AI-tillämpningar: virtuella assistenter, självkörande bilar, automatisk nyhetssamling, taligenkänning, översättningsprogram, program för talsyntes (text-till-tal), automatiserad finansiell handel, elektronisk bevisanskaffning (*e-discovery*) för rättsligt bruk m.m.

2.5 EESK framhåller att antalet tillämpningar och investeringar i artificiell intelligens ökat exponentiellt på senare tid. Storleken på marknaden för artificiell intelligens uppgår för närvarande till ungefär 664 miljarder US-dollar, och denna siffra förväntas öka till 38,8 miljarder US-dollar år 2025.

3. Möjligheter och risker med artificiell intelligens

3.1 Det råder nästan inga tvivel om att artificiell intelligens kan innebära stora fördelar för samhället: tillämpningar för ett hållbart jordbruk, en säkrare trafik, ett säkrare finansiellt system, mer miljövänliga produktionsprocesser, en bättre läkekonst, säkrare arbete, en personligare undervisning, en bättre rättskipning och ett säkrare samhälle. Det kan möjligtvis till och med bidra till att sjukdom och fattigdom utrotas. AI kan också på ett viktigt sätt bidra till industrins tillväxt och till förbättringen av EU:s konkurrenskraft.

3.2 Liksom med varje omvälvande teknik medför artificiell intelligens också risker och komplexa politiska utmaningar på sådana områden som säkerhet och kontrollbarhet, socioekonomiska aspekter, etik och personlig integritet, tillförlitlighet m.m.

3.3 Vi står vid en vändpunkt där det gäller att fastställa ramförutsättningarna för den pågående och fortsatta utvecklingen och användningen av artificiell intelligens. Dessa fördelar med artificiell intelligens kan endast uppnås på ett hållbart sätt om man också på lämpligt sätt hanterar de utmaningar som artificiell intelligens innebär: Detta kräver politiska val.

a) Etik

3.4 Utvecklingen av artificiell intelligens väcker många etiska frågor. Hur påverkar autonom (sjävlärande) AI vår personliga integritet, autonomi, värdighet, självständighet, jämlikhet, säkerhet och valfrihet? Hur ser vi till att våra grundläggande normer, värderingar och mänskliga rättigheter respekteras och garanteras?

3.5 Utvecklingen av artificiell intelligens sker för närvarande dessutom i en homogen miljö med huvudsakligen unga, vita män, vilket gör att kulturella och könsrelaterade klyftor (medvetet eller omedvetet) byggs in i AI, bland annat eftersom AI-system lär sig genom utbildningsdata. Dessa data bör vara korrekta och dessutom vara av god kvalitet, varierade, ha tillräckligt djup och vara objektiva. Det finns en allmän tendens att tro att data per definition är objektiva, men detta är en missuppfattning. Data är lätta att manipulera, de kan vara vinklade, återspegla kulturella, könsrelaterade och andra fördomar och preferenser och innehålla fel.

3.6 De AI-system som nu utvecklas har inga inbyggda etiska värderingar. Det är vi människor som måste förse dessa system och den miljö där de används med dessa. Utvecklingen, användningen och utnyttjandet av (både offentliga och kommersiella) AI-system bör ske inom ramen för våra grundläggande normer, värderingar, friheter och mänskliga rättigheter. EESK anser därför att man bör utarbeta och fastställa en enhetlig och global etisk kod för utveckling, utnyttjande och användning av artificiell intelligens.

b) **Säkerhet**

3.7 Användningen av artificiell intelligens i den fysiska världen väcker utan tvekan säkerhetsfrågor. Man kan göra en åtskillnad mellan inre och yttre säkerhet.

- *Inre säkerhet*: Är AI-systemet tillräckligt robust för att (fortsätta) fungera ordentligt? Är algoritmen rätt programmerad? Kraschar den inte, kan den stå emot hackning? Är den effektiv? Är den tillförlitlig?
- *Yttre säkerhet*: Är AI-systemet säkert att använda i samhället? Agerar det på ett säkert sätt inte bara under normala utan också under okända, kritiska eller oförutsägbara förhållanden? Vilket inflytande har den självlärande förmågan på säkerheten, också om systemet fortsätter att lära sig efter att ha tagits i bruk?

3.8 EESK anser att AI-system endast bör få tas i bruk om de fullgör de specifika kraven på inre och yttre säkerhet. Dessa krav bör fastställas gemensamt av beslutsfattare, specialister inom artificiell intelligens och säkerhet, företag och samhällsorganisationer.

c) **Insyn, begriplighet, kontrollerbarhet, förklarbarhet**

3.9 Acceptansen för samt den hållbara utvecklingen och tillämpningen av artificiell intelligens hänger samman med möjligheten att förstå, kontrollera och förklara hur system som grundar sig på artificiell intelligens fungerar, vilka handlingar de utför och vilka beslut de fattar, framför allt också i efterhand.

3.10 Deras handlingar och beslut griper (genom smarta algoritmer) alltmer in i människors liv. Några exempel är användningen av artificiell intelligens vid underrättelsestyrd polisverksamhet, vid bedömningen av bolåneansökningar eller i förfarandet för godkännande av försäkringar. I samband med detta är det viktigt att beslutsprocessen i ett system som grundar sig på artificiell intelligens är begriplig, kontrollerbar och förklarbar.

3.11 För närvarande är många AI-system redan mycket svåra att genomskåda för användarna. Detta gäller dock också i allt större utsträckning för dem som skapar systemen. Framför allt neuronneten är ofta "svarta lådor", i vilka (besluts)processer sker som inte längre kan genomskådas och som det inte finns några förklaringsmekanismer för.

3.12 EESK förespråkar öppna, begripliga och kontrollerbara AI-system där man också i efterhand kan förklara hur de fungerar. Dessutom måste man fastställa vilka beslutsprocesser som kan och vilka som inte kan överlåtas åt AI-system och när ett mänskligt ingripande är önskvärt eller bör krävas.

d) **Personlig integritet**

3.13 Den personliga integriteten är en källa till oro i samband med AI-system. Många (konsument)varor har redan nu inbyggd artificiell intelligens: hushållsapparater, leksaker, bilar, hälsomätare och smarttelefoner. Alla dessa produkter överför (ofta personliga) data till producenternas molnbaserade plattformar. Framför allt nu när handeln med data blomstrar, vilket innebär att de data som genereras inte stannar hos producenten utan säljas vidare till tredje man, uppstår frågan om det finns tillräckliga garantier för den personliga integriteten oro.

3.14 Artificiell intelligens kan dessutom genom analys av mycket stora mängder (ofta) personliga data påverka människors val på många områden (från affärsbeslut till val och folkomröstningar). Barn är en särskilt sårbar grupp. Kommittén är bekymrad över AI-tillämpningar som uttryckligen är utformade för att påverka barns beteende och önskemål.

3.15 Man måste se till att tillämpningen av artificiell intelligens på personliga data inte inskränker människors verkliga eller upplevda frihet. EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) innebär ett stort skydd av den personliga integriteten för personuppgifter som lämnas digitalt. Mot bakgrund av utvecklingen inom artificiell intelligens måste man noggrant hålla ett öga på om det finns garantier för att människor när de lämnar data i praktiken inte bara har rätt till informerat samtycke och valfrihet utan också tillgång till och möjlighet att anpassa och kontrollera de data som lämnas.

e) *Normer, standarder och infrastruktur*

3.16 Nya normeringssystem för verifiering och validering av AI-system bör utvecklas på grundval av ett brett spektrum av standarder så att man kan bedöma och kontrollera säkerheten, öppenheten, begripligheten, förklarbarheten och det etiska ansvaret hos AI-system.

3.17 EESK anser att EU bör utveckla en egen AI-infrastruktur som består av lärandemiljöer som bygger på öppen källkod och respekt för personlig integritet och datauppsättningar av hög kvalitet för utveckling och "träning" av AI-system. EESK kan på detta område dessutom uppnå en (konkurrens)fördel på den globala marknaden, genom att främja "AI-system som motsvarar europeiska normer". EESK rekommenderar i samband med detta att man undersöker möjligheterna till europeisk AI-certifiering och märkning.

f) *Inverkan på arbete, sysselsättning, arbetsförhållanden och sociala system.*

3.18 Det råder delade meningar om hur snabbt och i vilken utsträckning detta sker men det är uppenbart att artificiell intelligens kommer att få konsekvenser för sysselsättningsnivån, för beskaffenheten och karaktären hos många jobb och därmed också för de sociala systemen.

3.19 Erik Brynjolfsson och Andrew McAfee från MIT kallar den nuvarande tekniska utvecklingen (däribland artificiell intelligens) den andra maskinåldern ("The Second Machine Age"). Det finns dock två viktiga skillnader: (i) de "gamla" maskinerna ersatte huvudsakligen muskelkraft, medan de nya maskinerna ersätter intellektuellt arbete och kognitiva färdigheter, vilket innebär att inte bara lågutbildade ("blue collar workers") utan även arbetstagare med en högre utbildning ("white collar workers") påverkas; (ii) artificiell intelligens är "teknik för allmänna ändamål" ("general purpose technology"), som påverkar nästan alla sektorer samtidigt.

3.20 AI kan innebära stora fördelar om den används i farligt, tungt, utmattande, smutsigt, otrevligt, repetitivt eller tråkigt arbete. Men också arbete som innehåller rutinmoment, databehandling och dataanalys eller arbete där planering eller prognoser spelar en stor roll, arbete som ofta utförs av högt utbildade, kan i allt större utsträckning utföras av AI-system.

3.21 De flesta jobb består dock av olika arbetsuppgifter. Sannolikheten för att alla arbetsuppgifter som en person utför ersätts med artificiell intelligens eller robotar verkar liten. Nästan alla kommer dock att konfronteras med att delar av arbetet automatiseras. Den tid som frigörs kan användas för andra uppgifter, om offentliga myndigheter och arbetsmarknadsparter satsar på detta. I samband med detta bör man hålla ett öga på den effekt som dessa förändringar kan få på arbetstagare och chefer och främja deras medverkan, så att de kontrollerar och inte faller offer för utvecklingen.

3.22 Dessutom tillkommer nya arbetstillfällen. Ingen kan dock förutspå vilka dessa är, hur många de är och hur snabbt detta sker. Företag som Google och Facebook lyckas skapa ett gigantiskt värde med ett förhållandevis litet antal arbetstagare. Dessutom är de nya arbetstillfällena inte alltid bra arbetstillfällen. Det finns en risk för att vidareutvecklingen av den artificiella intelligensen leder till att det snart bara finns lågavlönade "minijobb" kvar för en allt större grupp flexibla arbetstagare.

3.23 Artificiell intelligens kommer inte bara att påverka mängden tillgängliga arbetstillfällen utan även beskaffenheten hos de jobb som finns. AI-system kommer att skapa allt fler möjligheter att följa och övervaka arbetstagarna, och detta innebär att deras autonomi och personliga integritet äventyras. Arbetet bestäms och fördelas redan nu ofta genom algoritmer, utan mänsklig inblandning, och detta påverkar arbetets beskaffenhet och arbetsförhållandena. Och när dessa system används finns det en risk för att verksamheten utarmas och att viktiga färdigheter går förlorade.

3.24 Faktum kvarstår dock att tekniken inte bara "sker". Offentliga myndigheter och arbetsmarknadsparter har möjlighet att bestämma hur AI vidareutvecklas och tillämpas i arbetet och måste också utnyttja denna möjlighet fullt ut. I detta sammanhang är det viktigt att inte bara rikta in sig på vad den artificiella intelligensen är kapabel till utan tvärtom också på vad människor är i stånd till (kreativitet, empati, samarbete), på vad vi vill att människor ska fortsätta göra och på att söka efter möjligheter att låta människa och maskin arbeta bättre tillsammans (komplementaritet).

3.25 Förstärkt intelligens (komplementaritet), där människa och maskin samarbetar och förstärker varandra, är den intressantaste tillämpningen av artificiell intelligens eftersom det handlar om "människan och maskinen" och inte om "människan i stället för maskinen". Det gemensamma skapandet är dock mycket viktigt: När man utvecklar sådana komplementära AI-system måste man involvera arbetstagarna så att systemen blir användbara och arbetstagaren även i fortsättningen har tillräcklig autonomi och kontroll ("human-in-command") och finner tillfredsställelse och nöje i arbetet.

g) *Utbildning och färdigheter*

3.26 Att hänga med och lära sig nya digitala färdigheter är nödvändigt för att människor ska kunna anpassa sig till den snabba utvecklingen inom artificiell intelligens. Kommissionen satsar med sin "koalition för digital kompetens och digitala arbetstillfällen" starkt på utveckling av digitala färdigheter. Inte alla är dock i stånd till eller intresserade av att koda och bli programmerare. Politiken och de finansiella medlen kommer därför också att behöva riktas in på utbildning och kompetensutveckling på områden som inte kommer att hotas av AI-system (t.ex. uppgifter där samspelet mellan människor står i främsta rummet, där människa och maskin samarbetar eller uppgifter som vi vill att människor ska fortsätta göra).

3.27 Om man satsar på komplementaritet mellan människa och förstärkt intelligens kommer alla från tidig ålder att behöva utbildning i hur man hanterar och arbetar med dessa system så att människor kan behålla autonomi och kontrollen i sitt arbete ("human-in-command"). I samband med detta är det framför allt också viktigt med utbildning i etik och personlig integritet, eftersom den artificiella intelligensen har stor inverkan på dessa områden.

h) *Tillgänglighet, (o)jämlighet i samhället, inkludering, fördelning*

3.28 Den allra största delen av utvecklingen inom den artificiella intelligensen och alla dess delar (utvecklingsplattformar, data, kunskaper och expertis) sker i de fem stora teknikföretagen (Amazon, Apple, Facebook, Google och Microsoft). Även om dessa företag förespråkar en öppen utveckling av artificiell intelligens och vissa erbjuder sina utvecklingsplattformar med öppen källkod, är detta ingen garanti för att AI-systemen blir helt tillgängliga. EU, internationella beslutsfattare och samhällsorganisationer har här en viktig roll att spela genom att se till att inte bara att dessa system finns tillgängliga för alla utan också att utvecklingen av dem sker i en öppen miljö.

3.29 Tekniska förändringar som gynnar kapital, där innovationerna framför allt innebär fördelar för ägarna till innovationen, försämrar arbetets ställning i förhållande till kapitalet. Tekniska förändringar kan också leda till (inkomstmässiga) ojämlikheter mellan människor (såväl lokalt och regionalt som globalt). Artificiell intelligens kan ytterligare förstärka dessa tendenser.

3.30 Det är viktigt att noggrant följa dessa tendenser och ta itu med dem på lämpligt sätt. Det finns redan de som förespråkar skatt på, utdelning från eller delat ägande av AI-system mellan arbetstagare och arbetsgivare. Man talar också alltmer om behovet av en absolut basinkomst.

3.31 EESK har i ett tidigare yttrande⁽¹⁾ nämnt möjligheten till en digital utdelning och en jämn fördelning av den i syfte att uppnå positiva tillväxteffekter. EESK fäster vikt vid forskning som rör dessa lösningar. I samband med detta måste man finna rätt balans mellan utvecklingen av en artificiell intelligens som gynnar människan och eventuella negativa effekter till följd av dessa lösningar. Man måste också undvika den moraliska risken, där ansvaret för systemen övervältras på en enhet som faktiskt inte kan hållas ansvarig.

⁽¹⁾ EUT C 13, 15.1.2016, s. 161.

i) Lagar och bestämmelser

3.32 Konsekvenserna av artificiell intelligens på befintliga lagar och bestämmelser är stora. Stoa (Tjänsten för vetenskaplig framsyn) vid Europaparlamentet offentliggjorde i juni 2016 en översikt över de europeiska lagar och bestämmelser som påverkas av utvecklingen inom robotteknik, cyberfysiska system och artificiell intelligens. Stoa identifierar sex områden – transporter, system med dubbla användningsområden, medborgerliga friheter, säkerhet, hälsa och energi – där det kan hända att så många som 39 europeiska förordningar, direktiv, förklaringar, meddelanden och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna måste ses över eller anpassas. Denna utvärdering bör inledas snabbt och beslutsamt, och EESK kan och vill spela en roll i denna process.

3.33 Det talas mycket om vem som kan hållas ansvarig när ett AI-system vållar skada, framför allt när systemet är självlärande och fortsätter att lära sig efter att ha tagits i bruk. Europaparlamentet har framfört rekommendationer som rör civilrättslig lagstiftning om robotteknik med ett förslag om att undersöka möjligheten att ge robotar en s.k. "e-personality", vilket innebär att dessa kan göras civilrättsligt ansvariga för skada som de vållar. EESK motsätter sig att robotar eller AI-system ges ett slags rättsförmåga, eftersom detta medför en oacceptabel moralisk risk. Skadeståndslagstiftningen har en preventiv beteendekorrigerande verkan som kan försvinna så snart som tillverkaren inte längre bär ansvarsrisken eftersom denna lagts över på roboten (eller AI-systemet). Det finns också en risk för oegentligt bruk och missbruk av en sådan rättsform. Jämförelsen med bolags begränsade ansvar haltar, eftersom det i detta fall alltid finns en fysisk person som bär det yttersta ansvaret. Man bör i samband med detta undersöka i vilken utsträckning de nuvarande europeiska lagarna och bestämmelserna och rättspraxis inom ansvar (för produkter och risker) och egen skuld ger ett tillräckligt svar på denna fråga och vilka rättsliga lösningar som är att rekommendera om så inte är fallet.

3.34 För en riktig hantering av lagar och bestämmelser med anknytning till artificiell intelligens krävs det dessutom en god förståelse av vad artificiell intelligens kan och inte kan och vad den på kort, medellång och lång frist möjligen kommer att kunna.

3.35 Artificiell intelligens sträcker sig över gränserna. Det är därför viktigt att undersöka behovet av globala regler, eftersom regionala regler kommer att vara otillräckliga och till och med kommer att få oönskade effekter. Med tanke på EU:s beprövade system av produkt- och säkerhetsnormer, tendensen till protektionism på andra kontinenter, den höga kunskapsnivån inom Europa, EU:s system med grundläggande rättigheter och sociala värderingar samt dialogen mellan arbetsmarknadens parter, rekommenderar EESK att EU intar en ledande roll när det gäller att fastställa globala och entydiga politiska ramar för artificiell intelligens och driva på denna utveckling globalt.

j) Styresformer och demokrati

3.36 AI-tillämpningar kan bidra till att göra människor mer engagerade i den offentliga politiken och till större öppenhet i beslutsfattandet. EESK uppmanar EU och de nationella myndigheterna att använda artificiell intelligens för detta.

3.37 Kommittén är bekymrad över den riktade användningen av AI-system (i form av smarta algoritmer) för nyhetssamling på t.ex. sociala medier. Detta verkar ha lett till snävare information och till ytterligare splittring av samhället (jämför filterbubblorna och fejknyheterna på Twitter och Facebook under det amerikanska valet).

3.38 Kommittén är också bekymrad över tecknen på att AI-system ska ha använts för att påverka människors (röst) beteende. Med hjälp av så kallade smarta algoritmer ska man ha förutsagt och på ett riktat sätt ha påverkat människors preferenser och beteende. Detta är ett hot mot en rättvis och öppen demokrati. I en tid som kännetecknas av polarisering och avveckling av internationella institutioner kan precisionen och styrkan i sådan propagandateknik snabbt leda till ytterligare splittring i samhället. Detta är en av orsakerna till att det behövs standarder för öppenheten och kontrollbarheten hos (smarta) algoritmer.

k) Krigföring

3.39 FN har i sin konvention om konventionella vapen beslutat att under 2017 låta sakkunniga diskutera konsekvenserna av självstyrande vapen. Kommittén gläder sig över detta och instämmer i uppmaningen från Human Rights Watch och liknande organisationer om att förbjuda självstyrande vapensystem. EESK anser att man seriöst bör undersöka och överväga ett sådant förbud. Detta är emellertid inte tillräckligt för att på lämpligt sätt hantera frågan om artificiell intelligens i krigs- och konfliktsituationer. AI-tillämpningar i cyberkrigföring bör också behandlas inom detta FN-samråd.

3.40 Dessutom bör man förhindra att artificiell intelligens faller i händerna på personer eller regimer som har som mål att använda den för terroristverksamhet.

l) *Superintelligens*

3.41 Slutligen är frågan vilka möjligheter och risker utvecklingen av superintelligens medför. Enligt Stephen Hawking kommer redan utvecklingen av generell AI att innebära slutet för mänskligheten. AI kommer enligt Hawking vid denna punkt att utvecklas i ett tempo som människan inte kan följa. Det finns därför sakkunniga som föredrar en nödknapp ("kill switch") eller återställningsknapp ("reset button") som gör att vi kan oskadliggöra eller återställa ett skenande eller superintelligent AI-system.

3.42 EESK förespråkar en strategi som grundar sig på att människan har kontrollen ("human-in-command") och på ramförutsättningen att man på ett ansvarsfullt och säkert sätt utvecklar och använder AI där maskiner fortsätter att vara maskiner och människor alltid kommer att kunna bibehålla kontrollen över dessa maskiner. Diskussionen om superintelligens är viktig i sammanhanget men överskuggar för närvarande debatten om inverkan av dagens tillämpningar av artificiell intelligens.

4. Artificiell intelligens i mänsklighetens tjänst

4.1 Stora kommersiella parter har utvecklat flera olika initiativ för en öppen, säker och socialt ansvarsfull utveckling av artificiell intelligens (t.ex. OpenAI). Beslutsfattarna kan dock inte överlåta detta åt företagen utan har här en roll att spela. Det behövs riktade åtgärder och stöd till forskning om de samhällsutmaningar som artificiell intelligens medför och om utvecklingen av säkra och robusta AI-system.

4.2 EU-program, bl.a. Horisont 2020, är särdeles lämpade för att hantera denna utmaning. EESK har konstaterat att finansieringen inom framför allt pelaren "samhällsutmaningar" i Horisont 2020 "släpar efter" jämfört med de två andra pelarna "vetenskaplig spetskompetens" och "industriellt ledarskap" och att den sänks. EESK insisterar på att forskningen kring de stora samhällsutmaningarna och de samhälleliga AI-tillämpningarna tillmäts stor vikt inom pelaren "samhällsutmaningar".

4.3 Man måste också hantera eventuella övergripande effekter av artificiell intelligens. Samtidigt som man finansierar utvecklingen av omvälvande innovationer som grundar sig på artificiell intelligens bör man finansiera forskning om och arbetet med att ta itu med den inverkan som dessa innovationer har på samhället.

4.4 Forskning om och utveckling av AI i mänsklighetens tjänst kräver dessutom en rad olika högkvalificerade och öppet tillgängliga utbildnings- och testdata samt testmiljöer där verkliga förhållanden råder. Hittills har AI-infrastruktur och många högkvalitativa data endast varit tillgängliga hos och för ett begränsat antal privata aktörer. Det finns också hinder för testning av artificiell intelligens i det offentliga rummet, och detta förhindrar tillämpningen av artificiell intelligens på andra områden. Utvecklingen av öppet tillgängliga och högkvalitativa uppgifter och en europeisk AI-infrastruktur är en förutsättning för en säker, robust och användbar artificiell intelligens.

5. Övervakning och hantering

5.1 Den breda inverkan av AI på samhället kan ännu inte överblickas fullt ut. Det råder dock ingen tvekan om att inverkan kommer att bli stor. Utvecklingen inom artificiell intelligens går fort just nu, och detta gör att det krävs en kritisk och bred övervakning i syfte att på lämpligt sätt och i god tid hantera viktiga och omvälvande förändringar ("gamechangers"), både tekniska och samhälleliga, inom och omkring artificiell intelligens.

5.2 I fallet med tekniska "gamechangers" kan det handla om påfallande eller betydande språng i utvecklingen av AI-färdigheter, som kan var ett förebud om att vi håller på att uppnå generell AI. I fallet med samhälleliga "gamechangers" kan det handla om betydande förluster av arbetstillfällen utan utsikter till att dessa ersätts, osäkra situationer, systemfel, oväntade händelser i den internationella utvecklingen m.m.

5.3 Beslutsfattare, industri, arbetsmarknadsparter, konsumenter, icke-statliga organisationer, utbildnings- och vårdinstitutioner, akademiker och sakkunniga inom olika ämnesområden (bl.a. (tillämpad) AI, etik, säkerhet, ekonomi, arbetsvetenskap, rättsvetenskap, beteendevetenskap, psykologi och filosofi) bör tillsammans noggrant följa utvecklingen inom artificiell intelligens, kartlägga dessa "gamechangers" och hålla sig uppdaterade om dem för att på så sätt kunna vidta rätt åtgärder vid rätt tidpunkt, i form av politik, lagar och bestämmelser, självreglering och social dialog.

5.4 EESK kommer under den närmaste tiden som företrädare för det europeiska civila samhället att utforma, centralisera och driva på denna flerpartsdebatt om artificiell intelligens.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En möjlig omformning av den gemensamma jordbrukspolitiken**(förberedande yttrande)**

(2017/C 288/02)

Föredragande: **John BRYAN**

Remiss	Kommissionen, 10.2.2017
Rättslig grund	Artikel 302 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt Förberedande yttrande
Presidiets beslut	21.2.2017
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	17.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	1.6.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	229/4/5

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att den gemensamma jordbrukspolitiken är ett centralt politikområde för EU, som måste tillhandahålla en verkligt gemensam strategi för EU:s medborgare och jordbrukssektorn, och som har uppnått de centrala mål som lades fast för den i Romfördraget. Även om det i begäran om det förberedande yttrandet talas om en omformning av den gemensamma jordbrukspolitiken, fäster EESK vikt vid att den gemensamma jordbrukspolitiken vidareutvecklas på ett försiktigt och organiskt sätt i de berörda parternas intresse. Vidareutvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken måste hanteras på ett positivt sätt, och dess budget måste räckta till för att ta itu med befintliga och nya krav, när det gäller såväl jordbruksekonomin som sociala och miljörelaterade kriterier.

1.2 En omformad gemensam jordbrukspolitik måste ta itu med de behov som Europas nya utmaningar medför, inbegripet EU:s åtaganden med koppling till FN:s mål för hållbar utveckling och klimatåtagandena i Parisavtalet från den 21:a partskonferensen (COP21), bilaterala handelsavtal samt fluktuationer på marknaden.

1.3 Den gemensamma jordbrukspolitiken måste starkt stödja den europeiska jordbruksmodellen med dess traditionella familjejordbruk, jordbrukskooperativ och jordbruksföretag, och ta itu med de stora inkomstskillnaderna såväl mellan landsbygdsområden och stadsområden som inom jordbrukssektorn, samt involvera organisationer inom jordbrukssektorn.

1.4 Den gemensamma jordbrukspolitikens budget, som utgör 38 % av EU:s totala budget, måste finna en balans och ge valuta för pengarna, eftersom den bidrar till en hållbar försörjning av säkra och högkvalitativa livsmedel till mer än 500 miljoner EU-medborgare och genererar export till ett värde av 1 31 miljarder euro, dvs. 7,5 % av EU:s totala export. De medel som avsätts i framtiden måste vara tillräckliga för att täcka de ytterligare ekonomiska behov som kommer att uppstå genom brexit, trycket på jordbruksinkomsterna och den ökade efterfrågan på kollektiva nyttigheter.

1.5 EESK stöder strategin att behålla tvåpelarmodellen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Direktstödet inom den första pelaren måste stödja jordbruksinkomster, åtgärder för styrning av marknaden och ökat tillhandahållande av kollektiva nyttigheter. Landsbygdsutvecklingsstödet inom den andra pelaren bör inriktas på ekonomiska, miljöinriktade och sociala program på basis av målen i Cork 2.0 för att stödja utsatta regioner och sektorer, och det bör garantera ett målinriktat tillvägagångssätt när det gäller tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter.

1.6 Jordbrukets värdefulla bidrag till miljön underskattas. Kolsänkor i form av gräsmark, skogsbruk, torvmarker och planteringar måste tas med i beräkningen och skyddas och främjas genom stöd från både första och andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken.

1.7 Effektiva riktade program med fokus på unga jordbrukare, framför allt kvinnor, samt pensionsmöjligheter, måste inrättas för att ta itu med den viktiga frågan om generationsskifte. Dessutom bör program som syftar till att generellt stärka kvinnors roll inom jordbruket antas.

1.8 Ett viktigt inslag i omformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken bör vara förenkling, så att modern teknik används för att förenkla förvaltningen och minska jordbrukarnas ständigt växande administrativa bördor. Tillsyns- och inspektionsprocesserna bör förändras genom införandet av en uteslutningsmodell, systemet med gula kort, färre tvärvillkor och större toleranser. Dessa förändringar syftar alla till förenkling och effektivare utbetalningar av stöd.

1.9 En omformad gemensam jordbrukspolitik bör upprätthålla principen om gemenskapspreferens och territoriellt balanserad livsmedelssuveränitet, med EULivsmedel till EU-medborgare. Jordbrukets potential måste understrykas i bilaterala och multilaterala handelsavtal utan att sektorn offras för att vinna fördelar på andra områden. All import av livsmedel till EU måste – samtidigt som likvärdighetsprincipen respekteras – uppfylla EU:s sanitära och fytosanitära standarder samt EU:s arbets- och miljövillkor.

1.10 Jordbrukarens ställning i livsmedelsförsörjningskedjan måste stärkas. De positiva rekommendationerna från EU:s arbetsgrupp för jordbruksmarknader bör antas och genomföras. Att fortsättningsvis, med ännu större kraft, främja ett sektors- och regionsinriktat samarbete mellan producenter och befintliga kooperativ och producentorganisationer, särskilt små sådana, är avgörande. Framför allt bör särskilt fokus ligga på sektorer och regioner där samarbete förekommer i mindre omfattning.

1.11 Både en stark första och andra pelare är nödvändiga för en ny omformad gemensam jordbrukspolitik med flexibla landsbygdsutvecklingsprogram för alla medlemsstater, inklusive områden med naturliga begränsningar och med särskilt fokus på sårbara regioner och sektorer.

1.12 Nivån på direktstödet till jordbrukarna i de enskilda EU-medlemsstaterna måste harmoniseras ytterligare i syfte att skapa lika konkurrensvillkor för jordbrukarna i alla medlemsstater och sörja för en balanserad utveckling av landsbygden i hela EU.

2. Inledning

2.1 Jordbruket är mer integrerat i EU än någon annan ekonomisk sektor. Det är den enda stora sektorn som har en gemensam politik och får centralt stöd från EU:s budget. Jordbruks- och livsmedelssektorn är en ytterst viktig arbetsgivare i ekonomin med elva miljoner jordbrukare, 22 miljoner jordbruksarbetare och ytterligare 22 miljoner relaterade arbetstillfällen inom livsmedelsförädling, livsmedelshandel och tjänster⁽¹⁾. Många av arbetstillfällena finns i fattigare områden på landsbygden. Jordbruket bidrar till den ekonomiska verksamheten i alla medlemsstater och alla regioner. De senaste tio åren har värdet på EU:s livsmedels- och dryckesexport vuxit med i genomsnitt 8 % per år, och uppgick till 131 miljarder euro 2016⁽²⁾.

2.2 Den gemensamma jordbrukspolitiken är ett mycket viktigt område inom EU:s politik, som tryggar hållbar tillgång till säkra livsmedel av hög kvalitet och till överkomliga priser för 500 miljoner EU-medborgare. Den måste även a) säkerställa en skälig inkomstnivå för EU:s jordbrukare och b) sörja för social, miljömässig och ekonomisk utveckling på landsbygden. Jord- och skogsbrukarna förvaltar mer än 82 % av EU:s landområden⁽³⁾ och är således en mycket viktig del av en hållbar jordbruksekonomi som måste inriktas på flera funktioner.

⁽¹⁾ Europeiska kommissionen: "EU agricultural spending focused on results", september 2015.

⁽²⁾ Europeiska kommissionens statistiska faktablad om handeln med jordbruksbaserade livsmedel – Extra EU-28.

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

2.3 Med en budget på 59 miljarder euro bidrar den gemensamma jordbrukspolitiken med livsviktigt stöd till jordbrukare och deras företag genom direktstöd, marknadsstödtåtgärder och landsbygdsutvecklingsprogram. Det bör noteras att stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken är kopplat till tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter och uppfyllandet av striktare europeiska standarder. Detta direktstöd inom den första pelaren är visserligen kopplat till tvärvillkor och föreskrivna verksamhetskrav, livsmedelssäkerhetsåtgärder, standarder för djurhälsa och djur- och växtskydd samt miljövård och är nödvändigt för att hjälpa lantbrukare stabilisera inkomsterna och hantera fluktuationer på marknaden. I dagsläget är 30 % av direktstödet kopplat till miljöanpassningskrav som rör jordmånkskvalitet, biologisk mångfald och koldioxidbindning. Trots detta kvarstår miljömässiga och sociala problem som måste lösas. Marknadsåtgärderna, som i stor utsträckning urvattnades i den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, är fortfarande viktiga; i synnerhet när det råder kris på marknaden. Det finns ett behov av nya åtgärder för att hantera fluktuationer. Det samfinansierade landsbygdsutvecklingsprogrammet utgör en nödvändig fond inom den andra pelaren för ekonomiska, miljöinriktade och sociala program som genomförs både på enskild gårdsnivå och i landsbygdsområden.

2.4 De senaste sextio åren har den gemensamma jordbrukspolitiken, trots sina brister, varit till stor nytta för EU:s medborgare, producenter, konsumenter, skattebetalare och det bredare samhället inom EU. Dock står vi på vissa områden inför problem knutna till den biologiska mångfalden, miljön och landskapet, och dessa måste åtgärdas. Den gemensamma jordbrukspolitiken har visat sig vara anpassningsbar och flexibel när det gäller skiftande krav under årens lopp. Dess unika struktur med två pelare har gjort att den har kunnat förändras och inriktas på olika mål, samtidigt som den övergripande målsättningen att främja en europeisk modell för jordbruk och familj jordbruk har upprätthållits.

2.5 Ersättningarna som betalas ut genom den gemensamma jordbrukspolitiken har förändrats drastiskt under årens lopp, från i huvudsak marknads- och prisstöd till frikopplat stöd med en betydande miljömässig beståndsdel. Andra pelaren infördes för att stödja sårbara regioner och sektorer. Andra pelaren garanterar att smart och hållbar landsbygdsutveckling står i centrum för EU:s jordbrukspolitik. Jordbruket måste ha en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik.

2.6 I en gemensam jordbrukspolitik som förändras till det bättre genom modernisering och förenkling har jordbruket en viktig roll att spela när det gäller att uppfylla EU:s mål i fråga om hållbarhet, miljö och natur, konkurrenskraft, investeringar, tillväxt och skapandet av arbetstillfällen.

2.7 En omformad gemensam jordbrukspolitik måste behålla de positiva aspekterna av den nuvarande politiken och anta nya åtgärder för att ta itu med nya utmaningar såsom samhällets krav på tillhandahållande av kollektiva nyttigheter, EU:s åtaganden med koppling till FN:s mål för hållbar utveckling och klimatåtagandena i Parisavtalet, bilaterala handelsavtal samt fluktuationer på marknaden. En omformad gemensam jordbrukspolitik måste också uppnå rätt balans mellan konsumenternas, skattebetalarnas och producenternas behov.

2.8 Med en omformad gemensam jordbrukspolitik måste EU fortsätta att kraftfullt stödja den europeiska modellen för jordbruk och hållbara familj jordbruksföretag i stället för den industriella modell för jordbruksproduktion som har utvecklats i andra regioner, till exempel i Mercosur, USA och Oceanien. Man måste ägna särskild uppmärksamhet åt små och medelstora jordbruksföretag. På området livsmedelssäkerhet arbetar jordbrukarna i Europa enligt försiktighetsprincipen, vilket innebär en konkurrensnackdel i världshandeln med jordbruksvaror och livsmedel gentemot jordbrukare i Nord- och Sydamerika, Oceanien och andra delar av världen, där substanser som hormoner och betaagonister används, vilka alla är förbjudna i EU.

2.9 Den europeiska jordbruksmodellen är ett socialt kontrakt mellan EU:s jordbrukare och samhället som innebär att jordbrukarna producerar högkvalitativ mat på ett hållbart sätt och tillhandahåller andra kollektiva nyttigheter och samtidigt säkrar miljöskydd och naturvård. I gengäld bör den gemensamma jordbrukspolitiken bidra med stöd till bevarandet av familj jordbruk, kooperativ och företag med hållbara jordbruksmodeller och landsbygdsområden. Denna modell har försett det europeiska samhället med varor till ett enormt värde tack vare att den har levererat varierade, hälsosamma, säkra livsmedel av hög kvalitet till överkomligt pris, bidragit till balansen mellan olika geografiska områden och bevarandet av landsbygdsområden samt till skyddet av miljön och landskapet.

2.10 Dessutom måste EU anstränga sig mer för att säkerställa att jordbrukarna och EU:s medborgare är införstådda med och stöder den gemensamma jordbrukspolitiken och dess fördelar.

3. Utmaningar som jordbrukssektorn och den gemensamma jordbrukspolitiken står inför

Jordbruksinkomster

3.1 Vad Europa och EU-medborgarna beträffar har den gemensamma jordbrukspolitiken fungerat väl under de senaste sextio åren och inneburit betydande fördelar för jordbrukssektorn och valuta för pengarna för skattebetalarna. När det gäller inkomsterna ökar emellertid ojämlikheten mellan stadsområden och landsbygden samt inom jordbruket i många EU-länder. Jordbruksinkomsterna är i de flesta medlemsstaterna otillräckliga och avsevärt lägre än det nationella eller regionala genomsnittet. Jordbrukspriserna har inte ökat i takt med inflationen, samtidigt som insatspriserna för exempelvis gödningsmedel och energi har ökat. De senaste åren har prisfluktuationer lett till problem när det gäller jordbrukens inkomster.

Investeringar i landsbygdsområden

3.2 Den aktuella landsbygdsutvecklingspolitiken med en mångfald av flexibla instrument har visat sig viktig när det gäller att stödja landsbygdsområden, inte minst områden med naturliga begränsningar. Den kraftfulla landsbygdsutvecklingsstrategin enligt Cork 2.0-förklaringen "Ett bättre liv i landsbygdsområden" måste vara en central prioritering för den omformade gemensamma jordbrukspolitiken. Att investera i landsbygdens ekonomiska bärkraft och livskraft samt främja skapandet av arbetstillfällen i ekonomiskt svaga och avlägsna områden och stödja diversifieringen av jordbruket är stora utmaningar för den omformade gemensamma jordbrukspolitiken⁽⁴⁾.

Budget

3.3 Sett som en procentsats av EU:s budget har den gemensamma jordbrukspolitiken utgifter sjunkit från 65–75 % på 1980-talet till 38 % i dagsläget. Jordbrukssektorn förväntas dock bidra i allt större utsträckning till fullgörandet av EU:s mål i Parisavtalet och målen för hållbar utveckling, samtidigt som den producerar livsmedel av hög kvalitet till överkomliga priser. Förenade kungarikets utträde ur EU utgör en stor utmaning för den gemensamma jordbrukspolitiken framtida finansiering.

Livsmedelstrygghet

3.4 Världens befolkning förväntas öka från 7 miljarder till 9,5 miljarder år 2050. Det är därför mycket angeläget att öka världens livsmedelsproduktion avsevärt de kommande åren. Ett av FN:s centrala mål för hållbar utveckling går ut på att drastiskt minska förekomsten av undernäring, som enligt studier från Världshälsoorganisationen (WHO) i dagsläget drabbar var sjunde person i världen. Det står klart att den globala livsmedelsproduktionen måste öka på ett hållbart sätt för att tillgodose den ökade efterfrågan på mat och för att utrota svält. EU och den omformade gemensamma jordbrukspolitiken har en avgörande roll att spela som en ansvarstagande världsmakt inom livsmedelsproduktionen. Den gemensamma jordbrukspolitiken måste även inbegripa ansvaret för export och fortsätta uppmuntra utvecklingsländerna att förbättra den inhemska produktionen.

Miljöutmaningar

3.5 EU:s jordbruk och den gemensamma jordbrukspolitiken är centrala för EU:s åtaganden i fråga om FN:s mål för hållbar utveckling och EU:s ambitiösa mål med koppling till Parisavtalet. Sedan 1990 har koldioxidutsläppen från EU:s jordbruk minskat med 23 % och halten nitrater i floder har minskat med 17,7 % sedan 1992⁽⁵⁾. Även om betydande framsteg har gjorts inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken när det gäller miljömålen ligger ytterligare utmaningar framför oss när det gäller att omforma den gemensamma jordbrukspolitiken så att jordbruket kan bli effektivare och spela sin viktiga roll när det gäller att bidra till att Europa når klimatmålen i Parisavtalet och målen för hållbar utveckling.

Ekosystemtjänster

3.6 Jordbrukssektorn tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster och bidrar till förvaltningen av livsmiljöer, bevarandet av den biologiska mångfalden, standarder för djurskydd och landskapsestetik och skyddet av mark och vatten. Därutöver måste det erkännas att jordbrukssektorn bör bidra mer till den biologiska mångfalden, miljön och landskapet. En betydande andel av livsmedlen i EU produceras med hjälp av naturligt vatten, som annars skulle gå till spillo. En stor del av EU:s jordbruk omfattar också gräsmark, skogsmark och torvmarker, vilka alla är värdefulla kolsänkor. Alla dessa viktiga ekosystemaspekter måste beaktas och uppmuntras i en omformad gemensam jordbrukspolitik.

⁽⁴⁾ Yttrandet "Från Cork 2.0-förklaringen till konkreta åtgärder" (ännu inte offentliggjort i EUT).

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

Prisvärd mat

3.7 Tack vare den gemensamma jordbrukspolitiken åtnjuter EU:s medborgare en starkt tryggad livsmedelsförsörjning och riklig tillgång till säkra livsmedel till rimliga priser. Den procentuella andel av inkomsten som EU:s medborgare lägger på mat har minskat från 50 % under perioden efter andra världskriget till 10 % i dag, trots en betydande ökning av produktionskostnaderna. En omformad gemensam jordbrukspolitik måste säkerställa att konsumenterna även i framtiden har tillgång till säkra livsmedel av hög kvalitet till rimliga priser, producerade i enlighet med fastställda europeiska standarder.

Generationsskifte

3.8 De flesta jordbrukare är äldre än 55 år och det är en stor utmaning att locka yngre personer till jordbrukssektorn, som står inför problem när det gäller generationsskiftet. Tillgång till finansiering och mark, låga inkomster samt kunskapsutbyte och tillgång till utbildning är praktiska problem för ungdomar. Dessutom leder låga jordbruksinkomster till otillräckliga pensioner. Nedläggningarna av jordbruk ökar i vissa regioner, vilket får både sociala och miljömässiga konsekvenser; särskilt i avlägsna områden. Ett starkt fokus på generationsskiftet, unga jordbrukare, nya jordbrukare och kvalificerade jordbruksarbetare, framför allt dem som redan arbetar på gården, och på att underlätta pensionering är viktiga inslag i en omformad gemensam jordbrukspolitik.

Kvinnor inom jordbruket

3.9 Kvinnor spelar en mycket viktig roll inom jordbrukssektorn: De utför en stor mängd av arbetet på jordbruksföretagen och en allt större del av det administrativa arbetet. I många fall är kvinnor underrepresenterade bland ägarna till jordbruksföretagen. Kvinnorna står också för ett enormt bidrag till jordbruksföretagens bärkraft genom de inkomster de uppbär utanför jordbruksföretagen, genom förvärvsarbete eller som egenföretagare. I fall där båda makarna arbetar heltid i ett jordbruksföretag bör detta bidrag återspeglas och stimuleras i ägandet av jordbruksföretaget.

Migration

3.10 Jordbruket och livsmedelsindustrin kan spela en viktig roll när det gäller att integrera invandrare i arbetskraften samt att hjälpa missgynnade grupper genom sociala program.

Förenkling

3.11 Att modernisera och förenkla den gemensamma jordbrukspolitiken är en mycket viktig del av omformningen av politiken inför framtiden. Tidigare reformer har identifierat behovet av förenkling, men i praktiken har den gemensamma jordbrukspolitiken blivit mycket mer komplicerad och byråkratisk på gårdsnivå. Detta blir särskilt tydligt när det gäller inspektions- och tillsynsprocessen och tillämpningen av normerna för stödberättigande och tvärvillkor enligt de föreskrivna verksamhetskraven och normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

Handel och globalisering

3.12 EESK erkänner de betydande fördelar och den sysselsättning som skapas av handel med jordbruksprodukter och export. Den utmaning som globalisering och handelsavtal för med sig skulle dock allvarligt kunna skada jordbruket och äventyra EU:s höga livsmedels säkerhet och kvalitetsstandarder. Det är viktigt att finna den rätta balansen mellan behoven av att öppna nya marknader och möjligheter och av att skydda känsliga sektorer och områden samt EU:s standarder. Dessutom behöver principen om gemenskapspreferens och livsmedelssuveränitet bibehålla en territoriell balans ⁽⁶⁾.

Prisfluktuationer och förstärkning av jordbrukarnas ställning i livsmedelskedjan

3.13 Det finns en stor maktobalans i livsmedelskedjan mellan stora detaljhandelsföretag, förädlingsindustrin och jordbrukaren, vilken leder till att priserna ofta pressas under produktionskostnadsnivån. Jordbrukarnas ställning i livsmedelskedjan måste stärkas genom välfungerande försäljningskooperativ. Man måste skapa en europeisk rättslig ram för

⁽⁶⁾ Yttrandet "Jordbrukets roll i de multilaterala, bilaterala och regionala handelsförhandlingarna mot bakgrund av WTO:s ministerkonferens i Nairobi", EUT C 173, 31.5.2017, s. 20.

att lösa problemet med otillbörliga affärsmetoder inom livsmedels- och distributionskedjorna. Till följd av minskade marknadsstöd från EU, större exponering mot världsmarknaderna och geopolitiska kriser såsom det ryska embargot har dessutom pris- och inkomstfluktuationer blivit en stor utmaning för EU:s jordbrukare. Det arbete som utförts av EU:s arbetsgrupp för jordbruksmarknader på detta område är lovvärt och måste fortsättas. Otillbörliga affärsmetoder och försäljningen av varor till priser som understiger produktionskostnaderna måste stävjas.

Balanserad territoriell utveckling

3.14 Jordbruket och skogsbruket är grundläggande för den ekonomiska och sociala utvecklingen på landsbygden. De är också viktiga för andra ekonomiska verksamheter och tjänster med koppling till landsbygden, exempelvis turism, sysselsättning eller kulturella aktiviteter. En omformad gemensam jordbrukspolitik med en stark andra pelare är mycket viktig när det gäller att ta itu med utmaningarna för landsbygdens utveckling och bevara ett livskraftigt jordbruk i alla regioner i EU. Målet måste vara att bibehålla det maximala antalet jordbrukare.

4. Förslag på hur den gemensamma jordbrukspolitiken kan vidareutvecklas, moderniseras och förenklas

4.1 Den omformade gemensamma jordbrukspolitiken, som ska stödja EU:s jordbruksmodell på ett kraftfullt sätt, måste förbli trogen de centrala målen för den gemensamma jordbrukspolitiken som fastställdes i Romfördraget 1957. Nya mål som inbegriper de åtaganden som gjorts inom ramen för målen för hållbar utveckling och Parisavtalet bör integreras. Enligt artikel 39 i EUF-fördraget ska den gemensamma jordbrukspolitiken ha som mål att

- 1) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,
- 2) tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard,
- 3) stabilisera marknaderna,
- 4) trygga försörjningen,
- 5) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

4.2 Den omformade gemensamma jordbrukspolitiken måste samtidigt ta itu med avgörande utmaningar som miljöskydd, begränsning av klimatförändringarna och skydd av den biologiska mångfalden.

4.3 Dessa grundläggande mål uppfylls bäst av den gemensamma jordbrukspolitiken genom att dagens struktur med två pelare bibehålls, där den första pelaren grundar sig på direktstöd till aktiva jordbrukare som stöds genom åtgärder för styrning av marknaden, och den andra pelaren bygger på landsbygdsutvecklingsåtgärder, samtidigt som den tar hänsyn till de nya kraven på att leverera kollektiva nyttigheter. Direktstöd inom den första pelaren är väsentligt för att stödja jordbruksinkomsterna och kompensera för fluktuationer. Det är kopplat till tvärvillkor beträffande livsmedelstrygghet, standarder för djurhälsa och djur- och växtskydd samt miljövärd. Åtgärder inom ramen för den andra pelaren omfattar andra viktiga ekonomiska, miljöinriktade och sociala stödprogram.

4.4 Den gemensamma jordbrukspolitikens budget efter 2020 måste vara tillräcklig för att täcka de ytterligare ekonomiska behov som kommer att uppstå genom Förenade kungarikets utträde, lägre jordbruksinkomster och en ökad efterfrågan på kollektiva nyttigheter.

4.5 Vad beträffar grundstödet föreslår EESK att länder som har infört en annan modell än systemet med enhetligt grundstöd bör få behålla denna modell efter 2020 eftersom den lämpar sig bättre för förhållandena i dessa länder. I vissa länder återspeglar modellen med enhetligt grundstöd inte nivåskillnaderna i fråga om investeringar, jordbruksaktivitet eller tillhandahållande av kollektiva nyttigheter.

4.6 Nivån på direktstödet till jordbrukarna i de enskilda EU-medlemsstaterna måste harmoniseras ytterligare för att ta hänsyn till skillnaderna i villkoren och därmed skapa lika konkurrensvillkor för jordbrukarna i alla medlemsstater och för att sörja för en balanserad utveckling av landsbygden i hela EU.

4.7 Direktstöd bör enbart betalas ut till aktiva jordbrukare som tillhandahåller kollektiva nyttigheter och offentliga tjänster.

4.8 För att stödja och skydda direktstödet till jordbrukare från en stark första pelare inom ramen för en omformad gemensam jordbrukspolitik bör aktiva jordbrukare arbeta enligt ett ett- eller flerårigt program med fokus på miljö, klimatförändringar och biologisk mångfald, vilket även skulle kunna inbegripa en programvara för mätning och minskning av koldioxidutsläpp och en förvaltningsplan för näringsämnen. Ett sådant ett- eller flerårigt program bör innefatta ett mätbart tillhandahållande av kollektiva nyttigheter och erbjuda jordbrukarna mer flexibilitet. Mätbarheten måste bygga på objektiva och standardiserade kriterier på EU-nivå.

4.9 Taket för direktstödet inom den första pelaren bör läggas på en rättvis och rimlig nivå för enskilda jordbrukare (t.ex. på en nivå som motsvarar inkomsten för en kvalificerad arbetstagarare). Justeringar bör vara möjliga och hänsyn bör tas till partnerskap, kooperativ, bolag och antalet anställda som måste försäkras.

4.10 Kopplade direktstöd bör inriktas på utsatta sektorer och regioner. De bör både förhindra nedläggning av jordbruk och skydda den biologiska mångfalden, främst genom att bevara boskapsuppfödningen och sektorer som är på tillbakagång.

4.11 I den nuvarande gemensamma jordbrukspolitikerna är 30 % av betalningarna i första pelaren kopplade till miljöanpassning och 70 % till 15 föreskrivna verksamhetskrav och fem normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som måste uppfyllas som villkor. För att underlätta en verklig förenkling av den gemensamma jordbrukspolitikerna vore det bättre att koppla fullständig betalning från första pelaren till tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter. För att uppnå detta mål är det nödvändigt att göra en korrekt utvärdering av miljöanpassningen och de föreskrivna verksamhetskraven i syfte att bibehålla de mest effektiva och genomförbara åtgärderna samt införa nya mål såsom klimatförändringar och behovet av att öka koldioxidbindningen i marken.

4.12 Dessa program med tvärvillkor och verksamhetskrav bör omfatta mätbara mål inom miljöskydd, begränsning av klimatförändringarna och skydd av biologisk mångfald på grundval av tillämpningen av relevanta gällande tvärvillkor.

4.13 Den omformade gemensamma jordbrukspolitikerna bör anamma begreppet "smart jordbruk", som ger dubbel utdelning i form av ökad avkastning från jordbruket och miljömässiga fördelar. Det skulle innebära att man utnyttjar överföring av kunskap och teknik för att främja precisionsjordbruk i syfte att minska förbrukningen av vatten, energi, industriella gödningsmedel och andra insatsvaror såsom pesticider, framför allt fungicider och insekticider.

4.14 Marknadsåtgärder såsom intervention och stöd för privat lagring bör behållas. Det är nödvändigt att tröskelvolymer för dessa stöd är rimliga så att producenterna vid behov får tillgång till ett skäligt inkomststöd.

4.15 Det effektivaste skyddet mot inkomstfluktuationer är ett säkert och adekvat direktstöd inom ramen för den första pelaren samt marknadsstyrningsinstrument. Under perioder med extrema prisfluktuationer kan dock andra verktyg krävas och bör övervägas, inbegripet system för minskning av produktionen. Möjligheten att använda medel från den andra pelaren för åtgärder som exempelvis system för frivillig försäkring bör förbättras.

4.16 I 140 år har producentkooperativ tydligt visat att de är mer motståndskraftiga mot störningar på jordbruksmarknaderna och bidrar till att motverka utlokalisering av livsmedelsproduktionen. Att fortsättningsvis, med ännu större kraft, främja ett sektors- och regionsinriktat samarbete mellan producenter och befintliga kooperativ och producentorganisationer, särskilt små sådana, är därför avgörande. Framför allt bör särskilt fokus ligga på sektorer och regioner där samarbete förekommer i mindre omfattning.

4.17 Det krävs ytterligare framsteg i fråga om de viktigaste punkterna som identifierats av EU:s arbetsgrupp för jordbruksmarknader för att förbättra jordbrukares ställning i försörjningskedjan: ökad öppenhet, obligatorisk prisrapportering, riskhanteringsåtgärder, åtgärder mot otillbörliga affärsmetoder och andra frågor. Bestämmelser på dessa områden måste antas och till fullo införlivas i den omformade gemensamma jordbrukspolitikerna. EESK föreslår att kraftfullare bestämmelser antas för att förbjuda otillbörliga affärsmetoder och försäljningen av varor till priser som understiger produktionskostnaderna samt för att införa obligatorisk prisrapportering på produktions-, förädlings- och försäljningsnivå. Därutöver måste jordbrukarnas ställning stärkas genom stöd till inrättandet av starka producentorganisationer.

4.18 Att säkra en effektiv och väl fungerande inre marknad i EU måste vara en central prioritering i en omformad gemensam jordbrukspolitik. Den senaste tidens tendenser till åternationalisering på den inre marknaden är mycket oroande och leder till större pris- och marknadsskillnader. Det är dessutom nödvändigt att införa regler, där sådana inte redan finns, för obligatorisk märkning av jordbruksprodukters och livsmedels ursprung för att förhindra bedrägerier och ge konsumenterna möjlighet att göra välgrundade val, just för att sådana regler inte ska undergräva eller begränsa den fria rörligheten för varor på den inre marknaden.

4.19 Förenade kungarikets utträde är ett stort hot mot EU och kommer att få långtgående följder för den gemensamma jordbrukspolitikerna och den inre marknaden. Eventuella budgetunderskott som uppstår genom brexit och som berör den gemensamma jordbrukspolitikerna måste kompenseras fullt ut av medlemsstaterna. Dessutom är det viktigt att tullfriheten för jordbruksprodukter och livsmedel upprätthålls mellan EU och Förenade kungariket, i likhet med likvärdiga standarder för djurhälsa, djurskydd och miljö. Dessutom bör en gemensam yttre tulltaxa tillämpas på importer till både EU och Förenade kungariket.

4.20 Ett av den gemensamma jordbrukspolitikens grundläggande mål måste vara gemenskapspreferensen, dvs. EU-livsmedel till EU-medborgare. En viktig princip i denna politik måste vara att upprätthålla och skydda EU:s standarder för spårbarhet, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djur- och växtskydd samt miljövård, liksom ett fullgott skydd för skyddade geografiska beteckningar (SGB). I alla handelspolitiska förhandlingar är det viktigt för EU:s konsumenter att EU kräver att alla importerade livsmedel uppfyller samma krav. Dessutom är det i framtida handelsförhandlingar viktigt att EU upprätthåller ett starkt och adekvat tullskydd för känsliga sektorer och sårbara områden.

4.21 Generationsskiftet måste vara en viktig del av en omformad gemensam jordbrukspolitik. EESK föreslår att den befintliga ökningen av stöd till jordbrukare som är yngre än 40 år inom den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare bör fortsätta. EESK föreslår att femårsregeln ses över för att undanröja den brist på flexibilitet som gör att unga jordbrukare inte får tillgång till högre stödnivåer. Dessutom föreslår EESK att högre stödnivåer bör gälla för unga jordbrukare när det gäller åtgärder inom ramen för det allmänna regionala utvecklingsprogrammet. Stödnivåer för strukturanpassningsprogram för unga jordbrukare bör höjas till 70 %. Sådant stöd bör också kunna ges till unga jordbrukare och unga arbetstagare i partnerskap, kooperativ och företag. Att säkerställa en effektiv nationell reserv för att löpande ge unga och nya jordbrukare tillgång till stöd är mycket viktigt. Alternativet att genomföra ett effektivt pensionsprogram inom ramen för den andra pelaren bör kunna utnyttjas. Medlemsstaterna bör ha möjlighet att införa ytterligare åtgärder för unga jordbrukare, framför allt kvinnor. En stark fokusering på utbildning och kompetensutveckling är mycket viktig. För att förbättra kvinnors ställning inom jordbruket bör liknande incitament som de som är tillgängliga för unga jordbrukare vara tillgängliga för kvinnor för att sörja för lika tillgång till mark, krediter, utbildning och status.

4.22 En positiv förenkling beträffande tvärvillkoren/normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och föreskrivna verksamhetskrav skulle kunna erbjudas jordbrukarna genom att man i större utsträckning utnyttjar teknik och fokuserar mindre på tillsyn och inspektion. Systemet bör antas med en checklista som inbegriper pluspoäng och minuspoäng för efterlevnad. Sökande som uppfyller de främsta kritiska kraven och vars sammanlagda poäng överstiger ett tröskelvärde godkänns för stöd utan påföljder. Detta skulle innebära en utökning av det nya systemet med gula kort som redan införts. Antalet tvärvillkor och föreskrivna verksamhetskrav bör minskas genom att ta bort några verksamhetskrav som inte längre är lämpliga eller relevanta. Ett bra exempel på detta skulle vara att ta bort kravet på att kontrollera djuridentifiering på gårdar och genomföra kontrollerna med hjälp av teknisk utrustning på försäljningsställen som slakterier, uppsamlingsplatser och boskapsmarknader.

4.23 Inspektionssystemet för tvärvillkor bör också lämna utrymme för att rätta till avvikelser enligt en uteslutningsmetod inom en bestämd tid, utan påföljder. Systemet för påföljder och tillåtna avvikelser bör vara proportionerligare och rättvisare. Förenklingen får inte leda till en sänkt ambitionsnivå, särskilt när det gäller miljöskydd (miljöanpassning) och sanitära och fytosanitära standarder.

4.24 Inspektioner bör inte försena utbetalningar av stöd och det bör finnas regler om att eventuella påföljder rörande stödberättigande och tvärvillkor/verksamhetskrav bör tillämpas följande år.

4.25 En stark, förbättrad och mer effektiv andra pelare som uppfyller regionernas ekonomiska, miljömässiga och sociala krav är en central beståndsdel i en omformad gemensam jordbrukspolitik där fokus ligger på landsbygdens bärkraft och vitalitet samt skapandet av arbetstillfällen. Detta bör baseras på de mål som anges i Cork 2.0. Dessutom är det viktigt att medlemsstaterna på lämpligt sätt medfinansierar alla åtgärder inom det regionala utvecklingsprogrammet; däribland stöd till områden med naturliga begränsningar.

4.26 I och med de växande utmaningarna med att fullgöra EU:s åtaganden som anges i FN:s mål för hållbar utveckling och klimatmålen i Parisavtalet är det nödvändigt att bygga ut, inrikta sig på och finansiera förstärkta miljöåtgärder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken andra pelare. Samtidigt som de nuvarande budgetanslagen inom den andra pelaren respekteras är det viktigt att den framtida fördelningen av budgetmedel mellan medlemsstaterna återspeglar denna ambitionsnivå.

4.27 Den andra pelarens åtgärder och stöd på områdena miljö, klimatförändringar och biologisk mångfald skulle kunna inriktas på att hjälpa jordbrukare att tillhandahålla bättre ekosystemtjänster som fokuserar på följande:

1. Stöd till bättre förvaltning av kolsänkor i mark, som omfattar gräsmark, skogsmark och torvmark.
2. Bättre förvaltning av permanent gräsmark för att förbättra kolsänkor.
3. Stöd till omvandling av odlingsmark till gräsmark.
4. Möjligheten att lägga åkermark i träda samt program för minimerad jordbearbetning.
5. Möjligheten att minska djurtätheten på betesmark, samtidigt som man behåller en lägsta djurtäthet.
6. Stöd för att skapa livsmiljöer och ekologiska korridorer.
7. Buffertzoner runt vattendrag.
8. Förvaltning av diken och häckar.
9. Strategier för att undvika koldioxidutsläpp.
10. Stöd till bevarande av torvmark.
11. Skydd av landskapsestetik och arkeologiska fyndplatser.
12. Stöd till djurskyddsåtgärder.
13. Ökat stöd till Natura-områden och till ersättning för skador orsakade av vilda djur.
14. Åtgärder för att stävja ökenspridningen i torra områden.
15. Agroekologi och ekologisk produktion.
16. Stöd för att öka mängden organiskt material i marken, för att begränsa jorderosionen och hålla kvar vatten i landskapet.

4.28 Stöd inom programmet för områden med naturliga begränsningar är avgörande för jordbrukare i fattigare och mer isolerade regioner i EU.

4.29 Tillgång till finansiering till en låg kostnad är viktig för att stimulera tillväxten i jordbrukssektorn och särskilt för att underlätta för unga jordbrukare, som är nödvändiga för generationsskiftet.

4.30 En omformad gemensam jordbrukspolitik bör vara ett komplement till en övergripande livsmedelspolitik som kombinerar hållbart jordbruk, balanserad territoriell utveckling, goda kostvanor, sysselsättning och handel. Vikten av goda kostvanor för konsumenterna, och de därmed relaterade fördelarna för samhället i fråga om livskvalitet, en sund livsstil, förebyggande av övervikt och en minskning av kostnaderna för hälso- och sjukvård, kan inte nog betonas. Utökade resurser och program krävs för att nå ut med budskapet till konsumenterna, tillsammans med program för att få bukt med livsmedelssvinnet och uppmuntra återvinning.

4.31 Åtgärder bör antas för att säkerställa stabilitet och rättssäkerhet i syfte att uppnå EU:s mål om att öka nyttjandet av förnybar energi till minst 27 % till 2030. Stöd inriktat på investeringar i solenergi, biomassa och vindkraft samt program för energieffektivitet och energihushållning måste antas.

4.32 För att bibehålla konkurrenskraften är det mycket viktigt att jordbrukssektorn har tillgång till den senaste forskningen och de senaste innovationerna, även på gårdsnivå. Effektiv kunskapsöverföring, utbildning, bästa praxis och program och tjänster med fokus på rådgivningsverksamhet måste tillhandahållas och stödjas.

4.33 I takt med att användningen av teknik ökar inom jordbruket, i synnerhet när det gäller smart jordbruk och som en hjälp till förenkling, är bredbandstäckning avgörande för alla landsbygdsområden.

4.34 I den nya smarta jordbruksekonomin, med ökad användning av teknik, är det mycket viktigt att skydda jordbrukarnas individuella data och sekretess. Dessutom är det viktigt att jordbrukare får behålla full äganderätt till alla enskilda uppgifter som rör deras verksamhet.

4.35 Den cirkulära ekonomin kan spela en viktig roll för att minska avfallet inom alla sektorer. Traditionella jordbruksmodeller står i centrum för resurseffektiva, cirkulära ekonomier utan avfall. Jordbruket har en positiv roll att spela i återanvändnings- och återvinningssektorn, inklusive hänsynsfull hantering av marken, vattnet och luften.

4.36 Det behövs en rimlig övergångsperiod från 2020 för införandet av en ny omformad gemensam jordbrukspolitik, särskilt för att beakta budgetmässiga aspekter med koppling till brexit och andra politiska beslut ⁽⁷⁾.

Bryssel den 1 juni 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽⁷⁾ Yttrandet "De viktigaste underliggande faktorer som påverkar den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020" (EUT C 75, 10.3.2017, s. 21),

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 526:E PLENARSESSION DEN 31 MAJ OCH 1 JUNI 2017

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén — Europas framtida ledare — initiativet för uppstartsföretag och expanderande företag

[COM(2016) 733 final]

(2017/C 288/03)

Föredragande: **Erik SVENSSON**Medföredragande: **Ariane RODERT**

Remiss	Europeiska kommissionen, 27.1.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av facksektionen	4.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	194/0/0

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens initiativ för uppstartsföretag och expanderande företag och de föreslagna åtgärderna, som syftar till att avlägsna viktiga hinder, men betonar att inte alla snabbväxande företag är högteknologiska företag och att det behövs åtgärder i alla sektorer.

1.2 EESK anser att en uppdaterad nylansering av "Small Business Act" som samlar alla initiativ i en agenda skulle vara mer relevant och förbättra synligheten och enhetligheten.

1.3 EESK efterlyser en samordnad politisk strategi för uppstartsföretag och expanderande företag som tar hänsyn till mångfalden av företagsmodeller, och välkomnar de särskilda åtgärderna för företag inom den sociala ekonomin. Alla initiativ måste dock eftersträva en övergripande förbättring av företagsklimatet, så att risktagning och försöksverksamhet kan bli en del av innovationsprocessen.

1.4 Administrativa bördor och byråkrati är fortfarande ett centralt hinder för uppstartsföretag och expanderande företag. EESK uppmanar därför kommissionen att fullt ut genomföra initiativen på detta område och se till att de tillämpas.

1.5 EESK betonar vikten av strukturellt deltagande av arbetsmarknadens parter samt av att säkerställa efterlevnaden av EU:s regler om arbetsvillkor, arbetsrätt och kollektivavtal.

1.6 EESK välkomnar de föreslagna åtgärderna för innovation, men efterlyser förenkling av regler och villkor med tanke på små och medelstora företags och mikroföretags begränsade resurser.

1.7 Att förstärka partnerskap och skapa mötesplatser för resurser är centrala framgångsfaktorer. Kommissionen bör främja nätverkssamarbete, däribland inrättandet av förmedlare, facilitatorer, acceleratorer och inkubatorer.

1.8 Det är nödvändigt att utveckla skräddarsydda finansieringslösningar med tillgång till både eget kapital och skuldkapital, garantera tillträde till upphandlingskontrakt och förbättra skatteklimatet för att frigöra uppstartföretags och expanderande företags tillväxtpotential. EESK har undersökt lämpliga åtgärder i sina yttranden.

1.9 Kompetensutveckling är avgörande, och därför måste fokus ligga på utbildningsprogram för företagande på alla nivåer och i ett tidigt stadium av utbildningssystemet. Dessutom måste mentorskap, utbildning på arbetsplatsen och program för informellt och icke-formellt lärande uppmuntras och främjas.

1.10 Det krävs åtgärder för att minska den nuvarande stora riskversionen i EU. I detta syfte bör man se över principen om en andra chans och erbjuda utvecklingsstöd i form av t.ex. finansiella kunskaper/finansiell utbildning.

1.11 EESK uppmanar kommissionen att sammanföra alla befintliga och nya initiativ för att stödja företag inom den sociala ekonomin genom att offentliggöra ett meddelande med en handlingsplan för den sociala ekonomin. Detta överensstämmer med rådets slutsatser om "främjandet av den sociala ekonomin som en viktig drivande faktor för ekonomisk och social utveckling i Europa" (7 december 2015).

2. Bakgrund

2.1 I meddelandet om Europas framtida ledare – *initiativet för uppstartsföretag och expanderande företag* anges följande:

- Snabbväxande företag skapar många fler nya arbetstillfällen än andra företag⁽¹⁾. Uppstartsföretag som växer till större företag utgör en stor del av dessa företag. De förbättrar EU:s innovationsförmåga och konkurrenskraft och stärker ekonomin. Denna typ av expanderande företag kan också ge sociala fördelar, bland annat genom att erbjuda mer flexibla och moderna arbetsformer. I strategin för den inre marknaden meddelade kommissionen att den kommer att titta närmare på hur den inre marknaden kan bli mer effektiv för uppstartsföretag och expanderande företag.
- Enligt resultaten av ett offentligt samråd⁽²⁾ som kommissionen anordnade tidigare under 2016
 - ställs uppstartsföretag som har för avsikt att expandera fortfarande inför alltför många rättsliga och administrativa hinder, särskilt i gränsöverskridande situationer,
 - finns det för både nystartade och expanderande företag för få möjligheter att hitta och ingå samarbete med potentiella partner inom finansiering, affärer och lokala myndigheter, och
 - utgör frågan om tillgång till finansiering ett av de största hindren för expansion.

2.2 I sitt meddelande föreslår kommissionen att ett antal åtgärder ska vidtas för att minska och/eller avlägsna dessa hinder.

2.2.1 Avlägsna hinder:

- Gemensam digital ingång i syfte att tillhandahålla enkel tillgång online till information.

⁽¹⁾ Enligt Henrekson och Johansson, 2010, genererar 4 % av företagen 70 % av de nya arbetstillfällena. Se även <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>

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

- Inrätta ett gemensamt område för mervärdesskatt.
- Förverkliga den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen.
- En andra chans och ramar för omstrukturering i medlemsstaterna.
- Bättre tillgång till offentlig upphandling.

2.2.2 Hjälptill sammankoppling med rätt partner:

- Sammankoppling med universitet, forskningscentrum, investerare och partner.
- Tillgång till möjligheter, rekrytering av medarbetare med rätt kompetens, förbättrade innovationsmöjligheter – särskilt sociala uppstarts företag.

2.2.3 Tillgång till finansiering:

- Europeiska fonden för strategiska investeringar (utöver kapitalmarknadsunionen).

3. Allmänna kommentarer

3.1 Yttrandet är ett svar på kommissionens meddelande om "Europas framtida ledare – initiativet för uppstarts företag och expanderande företag", där det föreslås åtgärder för att frigöra snabbväxande företags fulla potential. EESK har dock valt att bredda yttrandets fokus och reflektera över dessa åtgärder i förhållande till alla former av nystartade företag, inklusive potentiella uppstarts företag och expanderande företag.

3.2 EESK välkomnar detta initiativ och insatserna för att undanröja viktiga hinder. EESK vill framhålla det omfattande arbete som kommittén gjort i sina tidigare yttranden som syftade till att skapa en gynnsam miljö för olika företagsformer i EU⁽³⁾ och dess tidigare krav på mer åtgärder med avseende på handlingsplanen för entreprenörskap⁽⁴⁾.

3.3 Eftersom initiativet för uppstarts företag och expanderande företag är en utveckling och utvidgning av Small Business Act anser EESK att det skulle vara lämpligare att överväga en uppdaterad nylansering av Small Business Act än att fortsätta att genomföra separata åtgärder. EESK välkomnar och stöder detta och andra initiativ som syftar till att stödja uppstarts företag och expanderande företag, men det är svårt att få en överblick över den fullständiga dagordningen utan att samla de olika initiativen i en gemensam och övergripande politisk dagordning.

3.4 EESK framhåller att det finns ett behov av ett allmänt och effektivt åtgärds paket som beaktar företagens mångfald, och stöder därför kommissionens mål att verka för en samordnad strategi inom EU:s samtliga politikområden.

3.5 EESK uppmärksammar kommissionen på ett yttrande som utarbetas av EESK, och som innehåller ett antal rekommendationer som är mycket relevanta när det gäller uppstarts företag och expanderande företag:

- Ett enda nätverk av gemensamma kontaktpunkter för alla små och medelstora företag i EU.
- Göra "tänk småskaligt först" och "endast en gång" rättsligt bindande.
- Ta hänsyn till mångfalden bland små och medelstora företag på ett mer lämpligt sätt.

3.6 I yttrandet från december 2016⁽⁵⁾ uppmanade EESK dessutom kommissionen att främja företag med hög tillväxt genom att

- övervaka och få till stånd synergieffekter mellan innovativa politiska förslag som lagts fram av olika generaldirektorat,
- förstärka de kluster och ekosystem där innovativa uppstarts företag grundas, och

⁽³⁾ EUT C 318, 23.12.2009, s. 22.

⁽⁴⁾ EUT C 271, 19.9.2013, s. 61.

⁽⁵⁾ EUT C 75, 10.3.2017, s. 6.

— uppmuntra en akademisk agenda inriktad på framtidens arbetstillfällen.

3.7 Det är särskilt nödvändigt att erkänna den stora potentialen hos befintliga mikroföretag, varav många är familjeföretag, liksom utvecklingsmöjligheterna inom området för företag inom den sociala ekonomin. EESK uppmanar vidare kommissionen att beakta att inte alla snabbväxande företag finns i den högteknologiska sektorn och att man också måste fokusera på och stödja sektorer som tjänstesektorn, modebranschen och e-handeln samt andra innovativa sektorer.

3.8 EESK uppmanar också kommissionen att se till att alla initiativ också tar hänsyn till nya affärsfenomen som växer fram, såsom delningsekonomi⁽⁶⁾. Alla dessa stöter på liknande och ytterligare hinder när de startar upp och expanderar på den inre marknaden.

3.9 EESK välkomnar åtgärden för att införa en gemensam digital ingång för att förbättra tillgången till information, men anser att detta verktyg bara i begränsad utsträckning kommer att minska de betungande reglerna och bestämmelserna. EESK föreslår även att en internetportal för forskning och utveckling ska inbegripas i denna gemensamma digitala ingång. Strukturellt samarbete med förmedlande organisationer är ett mycket effektivt sätt att förbättra informationen för uppstarts företag.

3.10 Kommissionen tar upp några av de mest brådskande hindren, i synnerhet rättsliga, skattemässiga och administrativa bördor. EESK vill betona att små och medelstora företag, inbegripet mikroföretag, familjeföretag eller företag inom den sociala ekonomin, ofta har lite eller ingen egen kompetens att hantera de mycket komplexa och byråkratiska bestämmelserna och administrativa bördorna, och detta är varför en förenkling krävs.

3.11 EESK stöder de föreslagna sakkunniggranskningarna för att dela goda rutiner och fastställa skillnader mellan medlemsstaterna i syfte att harmonisera initiativen på ett bättre sätt. För att vara effektiva måste resultaten av sakkunniggranskningarna vara insynsvänliga och spridas bland intressenterna.

3.12 EESK stöder även kommissionens beslut att komplettera Enterprise Europe Networks rådgivningstjänster med särskilda rådgivare för uppstarts företag och expanderande företag, som ger råd om nationella och europeiska bestämmelser, finansieringsmöjligheter, partnerskap och om hur man får tillträde till offentliga upphandlingar i andra länder. Också här vill kommittén framhålla betydelsen av och fördelarna med mer strukturellt samarbete med förmedlande organ och berörda organisationer, även inom den sociala ekonomin.

3.13 EESK stöder kommissionens avsikter att inkludera uppstarts företag och expanderande företag i internationella handelsavtal, eftersom ett allt större antal uppstarts företag och expanderande företag måste nå en global marknad snabbt (ofta inom ett mycket begränsat segment).

3.14 EESK erkänner och stöder kommissionens åtagande i enlighet med detta initiativ att säkerställa efterlevnaden av EU:s regler om arbetsvillkor, arbetsrätt och kollektivavtal och eftersträva arbetstillfällen av hög kvalitet.

3.15 EESK vill svara på följande formulering i kommissionens meddelande: "bland annat genom att erbjuda mer flexibla och moderna arbetsformer". Detta uttalande kan ge upphov till missförstånd och eventuellt missbruk.

3.16 Ett strukturerat deltagande från arbetsmarknadens parter är av avgörande betydelse och bör uppmuntras i syfte att garantera rättvis konkurrens mellan företag och undvika risken för social dumpning, såsom EESK har påpekat i flera yttranden⁽⁷⁾.

3.17 EESK önskar ta upp den pågående process som rör geoblockering⁽⁸⁾. Detta skulle kunna utgöra ett nytt stort hinder för uppstarts företag och expanderande företag som inte har kapacitet att ta sig in i flera länder med olika språk samtidigt. Det är avgörande att klargöra skillnaden mellan aktiv försäljning och passiv försäljning! Att efterleva nationell lagstiftning är enbart ett krav för de länder som man aktivt riktar sig till.

⁽⁶⁾ EUT C 75, 10.3.2017, s. 33.

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

⁽⁸⁾ COM(2016) 289 final.

3.18 EESK stöder förslaget om att förbättra små och medelstora företags, särskilt expanderande företags, tillgång till programmen inom Horisont 2020. Det europeiska innovationsrådet och innovationsradarn kan vara effektiva instrument under förutsättning att de inte är för betungande, och kan verkligen uppnå de avsedda målen för små och medelstora företag. Dessutom rekommenderar EESK att dessa initiativ särskilt tar hänsyn till social innovation, som ofta driver fram nya affärsmodeller.

3.19 EESK välkomnar också det särskilda omnämmandet av åtgärder för att starta upp och expandera den sociala ekonomin och sociala företag, som är ett område där EESK har särskild sakkunskap och har avgett yttranden ⁽⁹⁾.

3.20 EESK noterar med tillfredsställelse att kommissionen erkänner att små och medelstora företag har mycket svårt att försvara sina immateriella rättigheter. Kostnaden är extremt hög för ett litet företag och verkställighetskostnaderna är lika höga, vilket innebär att nästan inga uppstarts företag eller expanderande företag har råd med det. EESK uppmanar kommissionen att finna en genomförbar lösning på denna situation.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Partner, kluster och ekosystem

4.1.1 Ett allmänt positivt klimat för företagande är en grundläggande förutsättning för tillväxt och innovation. EESK anser att detta initiativ från kommissionen kan bli framgångsrikt endast om det eftersträvar en övergripande förbättring av klimatet för företagande, som gör det möjligt för risktagning och försöksverksamhet att bli en del av innovationsprocessen.

4.1.2 EESK håller med kommissionen om att det är mycket viktigt för uppstarts företag och framför allt expanderande företag att komma i kontakt med rätt partner. Eftersom den europeiska marknaden i allmänhet är mer traditionell när det gäller risktagande och också är övervägande nationell, måste man dela upp insatserna längs två huvudlinjer:

- 1) EU och medlemsstaterna kan, i permanent samarbete med förmedlande organisationer och organ, spela en viktig roll i att underlätta kluster med universitet, forskningscentrum etc.
- 2) För att hitta investerare och affärspartner kan bara marknaden spela en roll, utan att underskatta EU-program eller EIB/EIF:s roll. Dessa program måste dock stärkas och samordnas bättre.

4.1.3 EESK stöder kommissionens plan att stärka det nuvarande Start-up Europe-initiativet och samordna EU:s arbete med att sammanlänka kluster och ekosystem över hela Europa.

4.1.4 EESK stöder det faktum att kommissionen framhåller inrättandet av mötesplatser med partnerskap och skräddarsydda ekosystem som viktiga faktorer för framgångsrika uppstarts företag och expanderande företag. I detta sammanhang välkomnar EESK att kommissionen särskilt uppmärksammar företag inom den sociala ekonomin, genom att erkänna deras särdrag och bidrag till de europeiska samhällena. EESK uppmanar därför ännu en gång ⁽¹⁰⁾ kommissionen att sammanföra alla befintliga och nya initiativ i en enhetlig EU-handlingsplan för den sociala ekonomin, i syfte att förbättra synligheten och sammanlänkningen mellan de olika initiativen.

4.2 Möjligheter till upphandling

4.2.1 EESK stöder helt och fullt kommissionens avsikt att förbättra upphandlingsmöjligheterna för uppstarts företag och expanderande företag. Utöver de åtgärder som föreslås uppmanar EESK kommissionen att noga övervaka införlivandet och tillämpningen av upphandlingsdirektivet på medlemsstatsnivå. Detta är avgörande för att se till att medlemsstaterna drar full nytta av de tillgängliga bestämmelserna för att förbättra upphandlingsmöjligheterna för små och medelstora företag, inklusive företag inom den sociala ekonomin. EESK hänvisar till sitt tidigare yttrande om upphandling ⁽¹¹⁾.

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

⁽¹⁰⁾ EESK:s bidrag till kommissionens arbetsprogram 2017, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.40059>

⁽¹¹⁾ EUT C 191, 29.6.2012, s. 84.

4.2.2 EESK välkomnar att man i meddelandet särskilt uppmärksammar innovationsupphandling och innovationspartnerskapet. Detta kräver dock förenklade bestämmelser. Innovationsupphandling tycks, såsom detta beskrivs i direktivet, passa bättre för stora företag. För att delta i innovationspartnerskap krävs fastställande av en separat enhet, vilket hindrar uppstarts företag och expanderande företag från att ha rätt att delta eftersom uppstarts företag normalt sett inte har en särskild avdelning för detta.

4.2.3 EESK önskar framhålla att införandet av kommissionens verktyg (egen försäkran med hjälp av det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet) som syftar till att hjälpa små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling i många fall har haft motsatt resultat och upplevs som ett hinder för att delta i upphandlingar. Uppstarts företag och expanderande företag brottas med att samla in all nödvändig information och alla formulär som krävs. På grund av detta är stöd nödvändigt och bör främjas av förmedlande organisationer (organisationer för små och medelstora företag och andra berörda organisationer).

4.3 *Kompetens*

4.3.1 EESK håller med om att den nya kompetensagendan för Europa, som fokuserar på både kvalitet och kompetens av relevans för arbetsmarknaden, tar itu med några av de viktigaste utmaningarna. Denna kommer dock endast att lyckas om initiativen når de viktigaste målgrupperna, vilket kräver genomförande, övervakning och uppföljning för att säkerställa effektivitet.

4.3.2 EESK framhåller att den nya kompetensagendan för Europa, och i synnerhet det kommande initiativet om koalitionen för digital kompetens och digitala arbetstillfällen, är extremt viktig och kan utgöra en hörnsten för framtiden.

4.3.3 Företagen inom den sociala ekonomin utvecklar svar på sociala behov som är nya eller som inte beaktas tillräckligt. De är föregångare när det gäller social innovation. Utöver initiativen gällande digital kompetens uttrycker både entreprenörer inom den sociala ekonomin och andra entreprenörer ett behov av åtgärder inom andra kompetensområden, såsom affärsutveckling och investeringsberedskap. Denna kompetens är lika viktig för ett framgångsrikt uppstarts företag.

4.3.4 EESK uppmanar kommissionen att uppmuntra och hjälpa medlemsstaterna att inrätta utbildningsprogram för entreprenörer men också att underlätta utbyte av bästa praxis mellan medlemsstater och intressenter. Sådana program bör införas i ett tidigt skede i utbildningssystemet eftersom detta har visat sig ha störst effekt.

4.3.5 Tjänster inom ramen för inkubatorer och gemensamma kontaktpunkter (såsom utveckling, mentorskap och finansiell stöd) är dessutom ofta avgörande i de tidiga skedena och expansionsfaserna. Kommissionen bör främja och sprida bästa praxis på detta område.

4.4 *Beskattning*

4.4.1 EESK delar kommissionens oro över att beskattning kan utgöra ett avsevärt hinder för uppstarts företag och expanderande företag. Viktiga frågor att ta itu med rör de höga efterlevnadskostnaderna, särskilt dem som orsakas av olika nationella skattesystem.

4.4.2 EESK uppmanar kommissionen att överväga möjligheten att inte fastställa någon gräns i fråga om storlek eller tid för att överföra förluster som uppkommer när man först startar och expanderar företag i ny räkning.

4.4.3 EESK välkomnar också möjligheten för små och medelstora företag att kunna välja systemet med en gemensam konsoliderad skattebas, såsom beskrivs i kommissionens meddelande.

4.4.4 Dessutom är konsumtionsbeskattning inom momssystemet mycket komplicerat för små och medelstora företag. Vidare innebär det en extra börda för uppstarts företag att hitta den tillämpliga momssatsen för varje enskild vara eller tjänst i medlemsstaterna, vilket leder till höga kostnader, som i slutändan avskräcker från gränsöverskridande handel. EESK stöder därför kommissionens avsikt att inrätta ett gemensamt område för mervärdesskatt och paketet för förenklad moms riktat till små och medelstora företag, däribland uppstarts företag, vilket kommer att åtgärda ett betydande hinder för mikro företag.

4.4.5 Beskattningen av investeringsinkomster på individnivå i många medlemsstater verkar också hindrande på investeringar i uppstarts företag och expanderande företag, i synnerhet om andra investeringsalternativ beskattas lägre eller inte alls. Beskattning av aktieoptioner kan i detta avseende kräva särskild uppmärksamhet. EESK stöder därför kommissionens fortsatta övervakning av medlemsstaternas skatteordningar/incitament för investeringar i uppstarts företag/expanderande företag.

4.4.6 Företagen inom den sociala ekonomin måste kunna dra nytta av ett skattemässigt utrymme som ger dem möjlighet att nå sin fulla ekonomiska potential, samtidigt som hänsyn tas till deras sociala och miljörelaterade syften och principerna om fri konkurrens iaktas. Olika åtgärder är möjliga:

- Kartläggning av de olika befintliga skatteincitament som finns i samband med finansiering av företag inom den sociala ekonomin, i syfte att sprida bästa praxis.
- Främjande av social innovation genom
 - skatteavdrag för gåvor eller investeringar med lägre avkastning i social innovation som svarar mot samhällsprioriteringar,
 - öppnande av återbetalningspliktiga skatteavdrag för forskning och utveckling för icke vinstdrivande företag i syfte att genomföra socialt gynnsamma innovationer och förbättra produktiviteten när det gäller personliga tjänster och närområdesbaserade tjänster.

4.5 Tillgång till finansiering

4.5.1 Uppstarts företag och expanderande företag är beroende av tillgång till eget kapital och skuldkapital. EESK har i tidigare yttranden⁽¹²⁾ noterat att tillgången till riskkapital är avsevärt lägre i EU än i USA, och den främsta anledningen är den mycket uppdelade riskkapitalbranschen i EU (som är koncentrerad till vissa medlemsstater). EESK inser att kommissionen bemöter denna fråga genom att skapa den alleuropeiska riskkapitalfonden och uppmanar kommissionen att ta hänsyn till EESK:s förslag⁽¹³⁾ och noga övervaka användningen av fonden och dess effekter.

4.5.2 I samma yttrande framhöll vi det otillräckliga deltagandet av privata investerare, och rekommenderade incitament för offentlig-privata partnerskap, där asymmetriska fonder kan övervägas (sådana finns redan i Finland, Storbritannien, Grekland och Nederländerna). EESK välkomnar nu en liknande lösning som låter privatägda investeringsfonder dra nytta av offentliga garantier för investeringar i uppstarts företag och expanderande företag.

4.5.3 EESK välkomnar också förslaget om att öka budgeten för Efsi och Cosme för att erbjuda ytterligare finansiering för en effektiv politik för uppstarts företag och expanderande företag, med beaktande av deras mångfald.

4.5.4 Det är emellertid viktigt att understryka att de flesta uppstarts företag finansieras av banklån som är knutna till personlig säkerhet eller borgensåtagande från familjen. Bankkrediter är en realitet, men det behövs också tillgång till eget kapital som ett finansieringsverktyg, vilket dock inte är tillräckligt utvecklat i Europa på grund av ofördelaktiga skattesystem, avsaknad av en kultur av eget kapital, bristande finansiella kunskaper och fragmenterade insolvenssystem.

4.5.5 EESK uppmanar medlemsstaterna att, med stöd av kommissionen, främja och försöka finna alternativa rättsliga former av företagande, till exempel en förenklad form av aktiebolag (*Simple Joint Stock Company*) med stor innovationspotential för tillväxt, vilket är typiskt för uppstarts företag (Frankrike och Slovakien).

4.5.6 EESK uppmanar även medlemsstaterna att, med stöd av kommissionen, förenkla och harmonisera konkurslagstiftningen, däribland genomförandet av principen "en andra chans", som föreslås i EESK:s yttrande om företagsinsolvens⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ EUT C 75, 10.3.2017, s. 6.

⁽¹³⁾ EUT C 75, 10.3.2017, s. 48.

⁽¹⁴⁾ EUT C 209, 30.6.2017, s. 21.

4.5.7 Utmaningen inom insolvensförfarandet och insolvenslagstiftningen är att korrekt värdera tillgångarna hos konkurshotade uppstarts företag. I många fall är den huvudsakliga tillgången sakkunskap snarare än fasta tillgångar, vilket EESK tidigare har påpekat ⁽¹⁵⁾.

4.5.8 I tidigare yttranden har EESK ingående undersökt det finansiella ekosystem ⁽¹⁶⁾ som krävs för företag inom den sociala ekonomin. Det finns i likhet med andra uppstarts företag ett behov av att tillhandahålla blandade kapitallösningar med ett garantiinslag, liksom innovativa instrument för finansiering av den andra etappen och finansiell utbildning, inklusive investeringsberedskap. Ett särskilt inslag hos investeringar i och finansiering av företag inom den sociala ekonomin är att avkastningen på investeringar också inbegriper samhällspåverkan. Kommissionen bör stödja medlemsstaternas insatser på detta område.

5. Särskilda överväganden gällande företag inom den sociala ekonomin och nya företagsformer

5.1 EESK välkomnar att man i meddelandet särskilt framhåller specifika åtgärder för sektorn för företag inom den sociala ekonomin, och att man undersöker ytterligare åtgärder för nya företagsmodeller.

5.2 I detta sammanhang är det mycket viktigt att nämna kopplingen mellan social innovation och uppstarten av företag inom den sociala ekonomin och nya affärsmodeller, vilket EESK har undersökt tidigare ⁽¹⁷⁾. Det är centralt att förstå att social innovation bygger på en annorlunda innovationsprocess som baseras på specifika kriterier och principer. Alla åtgärder för att stödja uppstarts företag inom den sociala ekonomin och nya affärsmodeller måste därför erkänna de grundläggande underliggande värderingarna, till exempel mätning av den sociala och miljömässiga påverkan, gemensamma värderingar och aspekter som rör öppna källor som är kopplade till social innovation ⁽¹⁸⁾. Först då kan företag inom den sociala ekonomin och dessa nya former av sociala företag dra nytta av stödåtgärder, bli hållbara och expandera med goda resultat.

5.3 Det är också viktigt att förstå hur och huruvida företag inom den sociala ekonomin och dessa nya former av företag expanderar (de kan i stället välja att dela en bra idé snarare än att expandera själva). Såsom EESK tidigare betonat är lösningen att helt integrera logiken för dessa olika företagsmodeller i alla initiativ för uppstarts företag och expanderande företag och att skraddarsy stödinstrumenten i enlighet därmed. Stödmekanismer baseras ofta på den traditionella företagsmodellen, som i dag är normen, snarare än på dessa modeller i den sociala ekonomin eller nya ekonomiska modeller.

6. Ytterligare behov som fastställts

6.1 EESK har kontinuerligt betonat behovet av att öka synligheten för samt erkännandet och främjandet av olika företagsformer. Detta inbegriper bättre insamling av statistik och forskning med avseende på de olika affärsmodellerna och deras särskilda logik som finns i EU i dag.

6.2 En databas med god praxis rörande åtgärder för att främja uppstarts företag och expanderande företag i all deras mångfald skulle kunna vara mycket användbar. Kommissionen har goda förutsättningar att underlätta detta utbyte av bästa praxis från medlemsstaterna.

6.3 Värderingarna, principerna och ändamålen för företagen i den sociala ekonomin bör främjas eftersom de kan vara inspirerande för företagare. Erfarenheter och metoder från denna sektor kan lätt överföras till andra företagsmodeller, till exempel principerna om partnerskap och anslutning som baseras på gemensamt skapande över sektorer och intressenter, licensieringsavtal, kapacitetsuppbyggnad, piggybacking som gör det möjligt att utnyttja andra företags storlek, öppna källor för snabb spridning av lösningar, smarta nätverk som bygger på gemensamma och kollektiva värderingar och fastställande av nya standarder såsom rörelser som syftar till politisk förändring. Ett exempel på det sistnämnda är att social innovation vanligen leder till innovation på det socialpolitiska området. På samma sätt kan konventionella företag inspirera företag i den sociala ekonomin, till exempel inom marknadsföring, försäljning och affärsledning, vilket ännu en gång visar på värdet av att utbyta bästa praxis.

⁽¹⁵⁾ EUT C 75, 10.3.2017, s. 6.

⁽¹⁶⁾ EUT C 13, 15.1.2016, s. 152.

⁽¹⁷⁾ EUT C 303, 19.8.2016, s. 28.

⁽¹⁸⁾ Socialt innovationsindex framtaget av Europe Tomorrow och EUT C 458, 19.12.2014, s. 14.

6.4 Kommittén är – som företrädare för det europeiska civila samhället – väl lämpad att aktivt bidra till att främja och förbättra utvecklingen av företagandet i EU till förmån för sysselsättning, social välfärd och tillväxt. Vi erbjuder därför kommissionen vår kapacitet och kompetens inför ytterligare initiativ för små och medelstora företag, inklusive företag inom den sociala ekonomin.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll

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

(2017/C 288/04)

Föredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Remiss	Europaparlamentet, 13.3.2017 Europeiska rådet, 13.3.2017
Rättslig grund	Artiklarna 43.2, 91, 100.2, 114, 153.2 b, 168.4 b, 172 och 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av facksektionen	4.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	1.6.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	156/0/1

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK beklagar att kommissionen inte har följt kommitténs tidigare yttranden samt att kommissionen har tvingats återuppta förhandlingarna om anpassning av artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget till ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll.

1.2 EESK påminner om att man i sina tidigare yttranden fastställt den linje som framstod som den bästa att följa för att skydda de grundläggande värderingar som står på spel i detta sammanhang, nämligen rättssäkerheten, samt respekten för de grundläggande rättigheterna och för att institutionerna ska kunna utöva sina befogenheter på ett effektivt, balanserat och demokratiskt sätt.

1.3 Kommittén anser att dessa principer bör ligga till grund för anpassningen av rättsakter som fortfarande omfattas av tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll till de delegerade akter och genomförandekter som avses i artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget.

1.4 Utan att det hindrar en mer djupgående analys vid en översyn av varje rättsakt som EESK ska yttra sig om ger kommittén en sammanfattning av de synpunkter som den anser vara lämpliga för varje lagstiftningsförslag i förslaget.

2. Kommissionens förslag

2.1 I sitt förslag konstaterar kommissionen att det finns ett betydande antal grundläggande rättsakter som omfattas av rådets beslut 2006/512/EG (beslutet om kommittéförfaranden) och som också bör anpassas till artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 som fastställer allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (kommittéförfarandeförordningen).

2.2 Kommissionen åtog sig att anpassa dem fram till 2013 och lade under 2013 fram tre övergripande förslag om anpassning, kallade samlingsförordning I, II och III.

2.3 Efter långa diskussioner med Europaparlamentet och ett stort antal ändringar i dessa förslag vägrade rådet stödja denna samlade automatiska anpassning av alla rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll till delegerade akter, eftersom det inte gavs några garantier för att medlemsstaternas experter systematiskt skulle rådfrågas vid utarbetandet av delegerade akter. På grund av att institutionerna inte kom någon vart drog kommissionen tillbaka sina förslag.

2.4 Efter översynen av det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning och antagandet av den gemensamma överenskommelsen om delegerade akter som bifogats avtalet lade kommissionen fram ett nytt förslag som svar på rådets invändningar. Förslaget tar hänsyn till de ändringar som infördes genom det nya interinstitutionella avtalet vad gäller samråd med medlemsstaternas experter vid utarbetandet av delegerade akter och det samråd med Europaparlamentet som ägde rum samtidigt.

2.5 Förslaget omfattar 13 kapitel i bilagan, där de 168 rättsakterna förtecknas i kronologisk ordning i fyra tabeller:

Tabell 1: Översikt över rättsakter för vilka det föreslås att vissa befogenheter ska anpassas till genomförandeakter.

Tabell 2: Översikt över rättsakter för vilka det föreslås att vissa befogenheter ska utgå.

Tabell 3: Förslag som antagits av kommissionen.

Tabell 4: Rättsakter för vilka förslag planeras.

3. Bakgrund – Tidigare yttranden och informationsrapporter från EESK

3.1 I juli 2013 antog EESK en mycket utförlig informationsrapport vars syfte var att belysa hur det delegerade lagstiftningsförfarande som infördes genom Lissabonfördraget används i praktiken.

3.2 I rapporten konstaterades följande: *Det råder dock oklarhet kring de delegerade akternas exakta juridiska karaktär, och EU-domstolens tolkning av begreppet "icke väsentliga" åtgärder varierar från område till område och kommissionen tycks ha ett brett manöverutrymme eftersom den har rätt att föreslå delegeringens omfattning och varaktighet.*

3.2.1 I rapporten redogjordes det för en rad frågor beträffande öppenheten i systemet med förhandssamråd, som har sitt ursprung i det icke rättsligt bindande samförståndsavtalet om delegerade akter av den 4 april 2011.

3.2.2 I rapporten noterade EESK vidare att tillämpningen av artikel 290 i EUF-fördraget fastställs i ett meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 9 december 2009, som är en icke bindande rättsakt, medan bestämmelserna om utövandet av genomförandebefogenheter bygger på Europaparlamentets och rådets förordning av den 16 februari 2011, som är en rättsakt med allmän räckvidd som till alla delar är bindande och direkt tillämplig.

3.2.3 I rapporten drog man slutsatsen att det fortfarande föreligger tvivel avseende förfarandets enkelhet, hur EU-medborgarna verkligen uppfattar det som står på spel, den "lämpliga" användningen av detta förfarande och kontrollmekanismernas effektivitet. EESK började utarbeta ett yttrande på eget initiativ i frågan för att kunna ta ställning till kommentarerna och de objektiva slutsatserna i rapporten om en eventuell förbättring av EU:s lagstiftningsförfarande.

3.3 I juli och september 2013 behandlade EESK två förslag till förordning om anpassning till artikel 290 i EUF-fördraget av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll [COM(2013) 451 final] och om anpassning till artikel 290 i EUF-fördraget av ett antal rättsakter på området rättsliga frågor som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll [COM(2013) 452 final] och behandlade sedan ett annat förslag till förordning den 18 november och den 10 december om anpassning till artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll [COM(2013) 751 final]. Dessa förordningar kallades samlingsförordning I, II och III.

3.3.1 I sina yttranden av den 16 oktober och den 2 januari betonade kommittén i synnerhet att denna samlingsanpassning, som visserligen är viktig, av fler än 165 rättsliga instrument (förordningar, direktiv och beslut) på tolv olika områden gav upphov till flera juridiska och praktiska frågor.

3.3.2 Till exempel: *Vissa aspekter av delegationsförfarandet är fortfarande oklara. Begreppet "icke väsentliga delar" behöver exempelvis definieras. Det krävs också en noggrann utvärdering av hur mekanismen fungerar.*

3.3.3 Dessutom konstaterade kommittén att *vissa förslag till förordningar innehåller möjligheter som strider mot den rättsliga ramen i de grundläggande rättsakterna och går så långt som att ange att delegationen ska gälla på obestämd tid eller fastställa mycket snäva tidsramar för parlamentets och rådets kontroll.*

3.3.4 Efter att systematiskt ha analyserat varje förslag rekommenderade EESK att *kommissionen tar större hänsyn till de specifika bestämmelserna i vissa grundläggande rättsakter i samband med anpassning av rättsakterna och rekommenderade också rådet och parlamentet att vara ytterst vaksamma och i detalj granska samtliga rättsakter som omfattas av denna "anpassning".*

3.3.5 EESK underströk betydelsen av följande aspekter om anpassningen skulle fortsätta såsom kommissionen föreslog:

— Att Europaparlamentet deltar helt och fullt.

— Att kommittéförfarandena rationaliseras och förenklas.

— Att mer information ges både om villkoren för delegering till kommittéerna och om de relevanta åtgärder som utformas i samtliga skeden av förfarandet.

— Att allmänheten och det civila samhället har full tillgång till informationen.

3.3.6 Slutligen begärde kommittén att effekterna av det nya regelverket skulle utvärderas genom att en rapport om effektiviteten, öppenheten och spridningen av information regelbundet skulle läggas fram för parlamentet, rådet och kommittén själv.

3.4 Samtidigt offentliggjorde kommissionen ett förslag till ett interinstitutionellt avtal av bindande karaktär som grundar sig på artikel 295 i EUF-fördraget och som utgör en del av paketet "Bättre lagstiftning" som behandlar delegerade akter i två specifika bilagor.

3.4.1 I sitt yttrande från juli 2015 välkomnade kommittén *särskilt kommissionens ansträngningar för att uppnå en korrekt balans mellan de grundläggande värderingarna om respekt för rättsstaten, demokratiskt deltagande, öppenhet, närhet till medborgarna och rätt till omfattande information om lagstiftningsförfarandena, å ena sidan, och förenkling av lagstiftning, flexibla föreskrifter som är bättre anpassade till de berörda intressena och som är enklare att uppdatera och se över, å andra sidan.*

3.4.2 I yttrandet välkomnade kommittén även att kommissionen *åtar sig "att samla in all nödvändig sakkunskap innan den antar delegerade akter, även genom samråd med nationella experter och offentliga samråd" och att den föreslår samma samrådsmetod när genomförandeakter ska antas.*

3.4.3 EESK befarade dock att alla dessa samråd kunde fördröja utarbetandet av akter i orimligt hög grad och i onödan.

3.4.4 EESK ställde sig emellertid inte bakom hela det kasuistiska tillvägagångssättet när det gällde distinktionen mellan ämnen som bör bli föremål för delegerade akter eller genomförandeakter, eftersom kriterierna var oklara och lämnade alltför stort utrymme för godtyckliga tolkningar.

3.4.5 EESK motsatte sig i synnerhet

a) avsaknaden av förhandsinformation om medlemsstaternas experter och deras tekniska kompetens,

- b) avsaknaden av en lämplig frist för samråd med experter, berörda parter, Europaparlamentet och rådet, utom i brådskande ärenden,
- c) den frivilliga karaktären hos samrådet och översändandet av mötesplaneringen till Europaparlamentet och de berörda parterna,
- d) de inkonsekventa uppgifterna om antagandet av delegerade akter som bör vara systematiska, automatiska, uppdaterade och tillgängliga online,
- e) principen om delegation på obestämd tid: EESK yrkade på en bestämd tid som eventuellt kunde förlängas med samma tidsperiod utom i vederbörligen motiverade fall.

3.4.6 EESK ville att riktlinjerna uttryckligen skulle föreskriva att alla aspekter av delegeringarna ska vara avgränsade, dvs.

- a) fastställda mål,
- b) exakt innehåll,
- c) uttryckligen angiven räckvidd,
- d) noggrant fastställd varaktighet.

3.4.7 EESK framhöll att artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget skulle kunna formuleras bättre och bör förbättras i händelse av en översyn av fördragen. Tillämpningen av dem bör också regleras bättre för att undvika att besluten om valet av rättsligt instrument är mer politiska än tekniska.

3.5 På grund av att parlamentet och rådet inte kunde enas om en samlingsanpassning var kommissionen tvungen att dra tillbaka sina förslag och presentera det nuvarande förslaget.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Med hänsyn till sina tidigare yttranden ställer sig EESK frågan om en försening på mer än fyra år på ett så pass känsligt område är motiverad.

4.2 EESK fastställde tydligt följande riktlinjer:

- a) Användningen av delegerade akter bör vara undantag och inte regel.
- b) Kommissionen bör, om det råder tvivel om huruvida de berörda delarna är väsentliga eller de ligger i en gråzon, avstå från att föreslå delegerade akter och i stället lagstifta inom ramen för den grundläggande lagstiftningsakten.
- c) Kommissionen bör, om det råder tvivel om vilken åtgärd som bör vidtas, hellre anta genomförandeakter än delegerade akter.

4.3 Kommittén motsatte sig även kommissionen i fråga om aspekterna i punkt 3.3.5 ovan.

4.4 Flera av dessa negativa aspekter har korrigerats i detta förslag. Det kvarstår dock en del oenigheter:

- a) Kommissionen insisterar på att delegerade akter ska gälla under obegränsad tid. EESK håller fast vid att varaktigheten för delegationen i princip alltid måste vara fastställd, med möjlighet till förlängning utom i vederbörligen motiverade fall.
- b) EESK befarar fortfarande att parlamentet och rådet inte kommer att ha någon rimlig möjlighet att utföra kontroller av innehållet i delegerade akter i tid.
- c) EESK hyser fortfarande tvivel vad gäller den exakta skillnaden mellan genomförandeakter och delegerade akter, särskilt när det gäller "väsentliga och icke väsentliga" åtgärder som rör grundläggande rättigheter.

- d) Slutligen slår EESK fast ännu en gång att alla tvetydigheter som finns på grund av de nuvarande problemen skulle försvinna om artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget omformulerades en gång för alla.

5. Särskilda kommentarer

En detaljerad analys av vart och ett av de 168 bifogade förslagen föranleder följande tvivel:

Tabell 1

Översikt över rättsakter för vilka det föreslås att vissa befogenheter ska anpassas till genomförandeakter

Nr i bilaga	Rättsaktens titel ⁽¹⁾	EESK:s kommentarer
2	Europaparlamentets och rådets beslut 406/2009/EG av den 23 april 2009.	<p>Artikel 12a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u> 2013 föredrog både rådet och Europaparlamentet en fastställd löptid på fem år som automatiskt kunde förlängas efter en rapport som kommissionen skulle lägga fram innan de delegerade befogenheterna löpte ut. Nu anser kommissionen att befogenheterna bör löpa på obestämd tid eftersom lagstiftaren har möjlighet att när som helst upphäva en befogenhet [se s. 8 i kommissionens förslag COM (2016) 799 final].</p>
6	Europaparlamentets och rådets beslut 626/2008/EG av den 30 juni 2008.	<p>Beslutet avser utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.</p> <p><u>Kommentar:</u> Kommissionen förutsätter, när det gäller valet mellan befogenheter som rör delegerade akter och genomförandeakter, att utvärderingen från 2013 (förslagen om samlingsförordningar) fortfarande är giltig, då varken förhandlingarna eller förslagen, rättspraxis inom detta område eller resultatet av det interinstitutionella avtalet har bidragit till att nya kriterier som ger anledning till en heltäckande omprövning har kunnat fastställas (se s. 5 i kommissionens förslag COM (2016) 799 final).</p>
53	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1221/2009 av den 25 november 2009.	<p>Den nya artikel 17.3 föreskriver inte varaktigheten för kommissionens befogenhet att anta delegerade akter.</p> <p>Den nya artikeln 48a anger tydligt att den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artiklarna 17.3 och 48 ska ges till kommissionen tills vidare från och med den dag då denna samlingsförordning träder i kraft.</p> <p><u>Kommentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. Den nya artikel 17.3 föreskriver att <u>överklagande</u> av beslut som fattas till följd av utvärdering som genomförs av Emas behöriga organ ska antas genom bemyndigande. Detta förefaller omfatta rätten till ett effektivt rättsmedel och tillgången till en opartisk domstol, såsom anges i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen har emellertid inte befogenhet att anta bestämmelser genom delegering som rör grundläggande rättigheter eller utövandet av dessa.

Nr i bilaga	Rättsaktens titel ⁽¹⁾	EESK:s kommentarer
58	Rådets förordning (EG) nr 530/1999 av den 9 mars 1999.	Den nya artikel 10a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.
59	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2150/2002 av den 25 november 2002.	Den nya artikel 5b föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.
60	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 437/2003 av den 27 februari 2003.	Den nya artikel 3.1.1 föreskriver att alla medlemsstater ska samla in statistik. Den nya artikel 5 om statistikens tillförlitlighet föreskriver att insamlingen av uppgifterna baseras på "fullständiga rapporter". Artikel 10a om utövandet av delegeringen föreskriver en varaktighet på obestämd tid från och med ett datum som anges i efterhand. <u>Kommentar:</u> EESK påpekar att begreppet "fullständiga rapporter" kan omfatta personuppgifter såsom de definieras i artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och betonar att Europeiska unionens domstol har beslutat att denna typ av uppgifter inte kan bli föremål för ett delegationsförfarande (se mål C-355/10 parlamentet mot rådet samt EESK:s yttrande EUT C 67/104, 6.3.2014).
61	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2003 av den 27 februari 2003.	Den nya artikel 11a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.
64	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1552/2005 av den 7 september 2005.	Den nya artikel 13a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.
67	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 716/2007 av den 20 juni 2007.	Den nya artikel 9a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.
69	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1445/2007 av den 11 december 2007.	Den nya artikel 10a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.

Nr i bilaga	Rättsaktens titel ⁽¹⁾	EESK:s kommentarer
70	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 177/2008 av den 20 februari 2008.	<p>Den nya artikel 15a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p>Den nya artikel 8a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p>
73	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 452/2008 av den 23 april 2008.	Den nya artikel 6a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.
74	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 453/2008 av den 23 april 2008.	<p>Den nya artikel 8a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att den nya artikel 7 föreskriver att kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter [...] för att fastställa en serie genomförbarhetsstudier [...] som utförs av de medlemsstater som har svårt att tillhandahålla uppgifter. <p>Kommittén ställer frågan om uppgifter kring människors hälsa omfattar hälsan hos en arbetssökande. Då skulle det handla om personuppgifter som inte kan omfattas av ett delegationsförfarande (se mål C-355/10 ovan).</p>
89	Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/42/EG.	<p>Den nya artikel 21a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.</p>
99	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009.	<p>Den nya artikel 31a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.</p>
104	Rådets direktiv 97/70/EG av den 11 december 1997.	<p>Den nya artikel 8a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.</p>

Nr i bilaga	Rättsaktens titel ⁽¹⁾	EESK:s kommentarer
114	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004.	<p>Den nya artikel 10a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.</p>
143	Direktiv 2002/46/EG av den 10 juni 2002.	<p>Den nya artikel 12a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att direktiv 2002/46/EG harmoniserar bestämmelserna om kosttillskott i syfte att skydda konsumenterna från eventuella hälsorisker och för att garantera att informationen på produkterna inte vilseleder dem. Direktivet omfattar därmed tillämpningen av artikel 38 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kontrollen som genomförs av medlemsstaternas och Europaparlamentets experter måste därför vara så grundlig som möjligt.
144	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/98/EG av den 27 januari 2003	<p>Den nya artikel 27a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att direktivet omfattar kvalitets- och säkerhetsnormer för insamling av humanblod och blodkomponenter som används för terapeutiska ändamål. Direktivet bidrar därmed till genomförandet av den grundläggande rättigheten till hälsoskydd som avses i artikel 35 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kontrollen som genomförs av medlemsstaternas och Europaparlamentets experter måste därför vara så ingående som möjligt.
147	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003.	<p>Den nya artikel 34 föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att förordningen föreskriver följande: <i>Vid genomförandet av gemenskapens politik bör människors liv och hälsa garanteras en hög skyddsnivå.</i> Förordningen omfattar därmed tillämpningen av artikel 35 i stadgan om de grundläggande rättigheterna som rör skydd av människors hälsa. Kontrollen som genomförs av medlemsstaternas och Europaparlamentets experter måste vara så ingående som möjligt.

Nr i bilaga	Rättsaktens titel ⁽¹⁾	EESK:s kommentarer
151	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 av den 17 november 2003.	<p>Den nya artikel 13a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att förordningen syftar till att <i>säkerställa upptäckt och bekämpning av salmonella i varje skede, särskilt under primärproduktionen (i detta sammanhang avel och uppfödning av fjäderfä och andra djur) och i djurfoder, för att minska dess förekomst och risken för folkhälsan.</i> Förordningen omfattar därmed tillämpningen av artikel 35 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kontrollen som genomförs av medlemsstaternas och Europaparlamentets experter måste vara så ingående som möjligt.
152	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/23/EG av den 31 mars 2004	<p>Den nya artikel 28a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att direktivet omfattar skyddet av människors hälsa som nämns i artikel 35 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och att direktivet delegerar kommissionen befogenhet att anta akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget för att komplettera detta direktiv med krav beträffande spårbarhet. Enligt EESK förefaller denna delegering vara för vidsträckt och riskerar att beröra väsentliga delar. Den förefaller därmed bryta mot rättspraxis från Europeiska unionens domstol (se mål C-355/10 som nämns ovan).
158	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006.	<p>Den nya artikel 24a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum.</p> <p><u>Kommentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att förordningen omfattar tillämpningen av artikel 35 och 38 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och att delegationen omfattar <i>åtgärder för att fastställa andra livsmedel eller kategorier av livsmedel för vilka näringspåståenden eller hälsopåståenden ska begränsas eller förbjudas.</i> EESK anser att de formuleringar som används omfattar väsentliga åtgärder som inte kan vara föremål för en delegation i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget.

Nr i bilaga	Rättsaktens titel ⁽¹⁾	EESK:s kommentarer
159	Förordning (EG) nr 1925/2006 av den 20 december 2006.	Den nya artikel 13a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att förordningen omfattar tillämpningen av artiklarna 35 och 38 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och syftar till att förbättra konsumenternas skydd genom att fastställa kompletterande regler för märkning. 3. Därför måste kontrollen som genomförs av medlemsstaternas och Europaparlamentets experter i samband med ändringarna av bilaga I och II i förordningen vara så omfattande som möjligt.
165	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 470/2009 av den 6 maj 2009.	Den nya artikel 24a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> 1. Se ruta 2 i tabellen. 2. EESK påpekar att förordningen omfattar tillämpningen av artikel 35 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och att delegationen omfattar kommissionens befogenhet att anta bestämmelser som rör åtgärder som vidtas vid bekräftad förekomst av ett förbjudet eller otillåtet ämne. Denna delegering förefaller för vidsträckt och riskerar att beröra väsentliga delar. Den förefaller därmed bryta mot rättspraxis från Europeiska unionens domstol (se mål C-355/10 som nämns ovan).
166	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009.	Den nya artikel 27a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.
167	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009.	Den nya artikel 51a föreskriver att varaktigheten för den befogenhet som kommissionen har fått för att anta delegerade akter är obestämd från och med ett angivet datum. <u>Kommentar:</u> se ruta 2 i tabellen.

⁽¹⁾ För dessa rättsakter föreslogs det redan 2013 att vissa bestämmelser skulle anpassas till genomförandeaakter.

Tabell 2

Översikt över rättsakter för vilka det föreslås att vissa befogenheter ska utgå.

Nr i bilaga	Rättsaktens titel ⁽¹⁾	EESK:s kommentarer
2	Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009.	Artikel 12a OK. Mot obestämd varaktighet.

Nr i bilaga	Rättsaktens titel ⁽¹⁾	EESK:s kommentarer
7	Rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996.	OK.
36	Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998.	Artikel 11a OK. Mot obestämd varaktighet.
54	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 66/2010 av den 25 november 2009.	OK. Mot obestämd varaktighet.
57	Rådets förordning (EG) nr 1165/98 av den 19 maj 1998.	NEJ. Delegationen är för vidsträckt och berör väsentliga delar.
66	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 458/2007 av den 25 april 2007.	OK. Mot obestämd varaktighet.
92	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/34/EG av den 23 april 2009	OK. Mot obestämd varaktighet.
133	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009.	NEJ. Definitionen av överträdelse och förlusten av gott anseende rör personliga rättigheter.
168	Europaparlamentets och rådets beslut nr 70/2008/EG av den 15 januari 2008.	OK.

⁽¹⁾ För dessa rättsakter föreslogs det redan 2013 att vissa bestämmelser skulle utgå.

Tabell 3

Förslag som antagits av kommissionen.

Område	Rättsakt	Förslagens referensnummer	EESK:s kommentarer
GD Klimatpolitik	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003	COM(2015) 337	Nya artikel 23. För många delegationer när det gäller känsliga och väsentliga aspekter. Måste ses över. Mot obestämd varaktighet.
GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002	COM(2016) 590	Nya artikel 109 med hänvisning till artiklarna 40, 60, 73, 102 och 108. För många delegationer när det gäller känsliga och väsentliga aspekter, även i bilagorna. Måste ses över. Olika varaktigheter (artikel 73.7 samt artikel 109).

Område	Rättsakt	Förslagens referensnummer	EESK:s kommentarer
GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002	COM(2016) 590	Nya artikel 109 med hänvisning till artiklarna 40, 60, 73, 102 och 108. För många delegationer när det gäller känsliga och väsentliga aspekter, även i bilagorna. Olika varaktigheter (artikel 73.7 samt artikel 109).
GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002	COM(2016) 590	Nya artikel 109 med hänvisning till artiklarna 40, 60, 73, 102 och 108. För många delegationer när det gäller känsliga och väsentliga aspekter, även i bilagorna. Måste ses över. Olika varaktigheter (artikel 73.7 samt artikel 109).
GD Energi	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/92/EG av den 22 oktober 2008	COM(2015) 496	Artikel 10. Ok när det gäller delegationen. Mot obestämd varaktighet.
GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 595/2009 av den 18 juni 2009.	COM(2014) 28 final	Kommissionen önskar anta delegerade akter (ett tiotal) i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget vilket innebär att det konkreta innehållet i förordningen måste begränsas. Vissa punkter i förslaget som föreskriver delegerade akter rör utsläpp från fordon och begränsningarna av dessa. Dessa frågor har alltid avgjorts av medlagstiftarna just på grund av att de är så viktiga. EESK har i sina yttranden vid ett flertal tillfällen uppmärksammat frågan om en alltför stor användning av delegerade akter, Kommittén ställer sig frågande till systemets insynsvänlighet, om korrekt användning av förfarandena och kontrollmekanismernas effektivitet.
GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag	Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007	COM(2016) 31 final	Artikel 88. För många delegerade akter som berör väsentliga aspekter. Mot obestämd varaktighet.
GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag	Europaparlamentets och rådets direktiv 97/68/EG av den 16 december 1997	COM(2014) 581 final	Artikel 55. OK när det gäller delegationerna och löptiden på fem år.

Område	Rättsakt	Förslagens referensnummer	EESK:s kommentarer
GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007.	COM(2014) 28 final	Nya artikel 15a. Kommissionen önskar anta delegerade akter (ett tiotal) i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget, vilket innebär att det konkreta innehållet i förordningen måste begränsas. Vissa punkter i förslaget som föreskriver delegerade akter rör utsläpp från fordon och begränsningarna av dessa. Dessa frågor har alltid avgjorts av medlagstiftarna just på grund av att de är så viktiga. EESK har i sina yttranden vid ett flertal tillfällen uppmärksammat frågan om en alltför stor användning av delegerade akter. Kommittén ställer sig frågande till systemets insynsvänlighet, om lämplig användning av förfarandena och kontrollmekanismernas effektivitet.
GD Miljö	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008	COM(2015) 595	Nya artikel 38a. OK när det gäller delegationerna. Mot obestämd varaktighet.
GD Miljö	Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999.	COM(2015) 594	Nej till delegationer. Nya artikel 16 är för otydlig. Mot obestämd varaktighet.
GD Miljö	Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994	COM(2015) 593	OK.
GD Miljö	Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996.	COM(2012) 403	OK när det gäller genomförandeakterna och de delegerade akterna (artikel 19 och 20). Mot obestämd varaktighet.
Eurostat	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1177/2003 av den 16 juni 2003.	Förslag om att förordningen ska upphävas i COM(2016) 551	OK när det gäller upphävandet.
GD Transport och rörlighet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/87/EG av den 12 december 2016	COM(2013) 622	Nej till delegationerna. Begreppet tekniska och vetenskapliga framsteg är för vagt. Mot obestämd varaktighet.
GD Transport och rörlighet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG av den 26 mars 2002	COM(2011) 828	Artikel 12. OK när det gäller delegationerna. Mot obestämd varaktighet.
GD Transport och rörlighet	Rådets direktiv 96/50/EG av den 23 juli 1996.	COM(2016) 82 final	OK när det gäller delegationerna (artikel 29). Mot obestämd varaktighet.

Område	Rättsakt	Förslagets referensnummer	EESK:s kommentarer
GD Transport och rörlighet	Rådets direktiv 91/672/EEG av den 16 december 1991	COM(2016) 82 final	OK när det gäller delegationerna (artikel 29). Mot obestämd varaktighet.
GD Transport och rörlighet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/45/EG av den 6 maj 2009	COM(2016) 369	OK när det gäller delegationerna och varaktigheten på obestämd tid för undantagsfall.
GD Transport och rörlighet	Rådets direktiv 1999/35/EG av den 29 april 1999.	COM(2016) 371	Artikel 13. OK när det gäller delegationen och varaktigheten på obestämd tid för undantagsfall.
GD Transport och rörlighet	Rådets direktiv 98/41/EG av den 18 juni 1998.	COM(2016) 370	Artikel 12a. OK när det gäller delegationen och varaktigheten på obestämd tid för undantagsfall.
GD Hälsa och livsmedelssäkerhet	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 av den 31 mars 2004.	COM(2014) 557	OK när det gäller delegationerna (artikel 87a). Mot obestämd varaktighet.

Tabell 4

Rättsakter för vilka förslag planeras.

Område	Rättsakt	EESK:s kommentarer
GD Jordbruk och landsbygdsutveckling	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 110/2008 av den 15 januari 2008.	Ingen kommentar om dessa akter då texten inte finns tillgänglig.
GD Klimatpolitik	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009.	
GD Energi	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 713/2009 av den 13 juli 2009.	
GD Energi	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009.	
GD Energi	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009.	
GD Miljö	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004.	
GD Miljö	Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986	
Eurostat	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1166/2008 av den 19 november 2008.	
Eurostat	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1059/2003 av den 26 maj 2003.	

Bryssel den 1 juni 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén:

a) ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillämpningen av direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, om fastställande av ett anmälningförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster, och om ändring av direktiv 2006/123/EG och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden”

[COM(2016) 821 final – 2016/0398 (COD)]

b) ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken”

[COM(2016) 822 final – 2016/0404 (COD)]

c) ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om den rättsliga och operativa ramen för det europeiska elektroniska tjänstekort som införs genom förordning ... [tjänstekortsförordningen]”

[COM(2016) 823 final – 2016/0402 (COD)]

d) ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av ett europeiskt elektroniskt tjänstekort och därmed sammanhängande administrativa verktyg”

[COM(2016) 824 final – 2016/0403 (COD)]

(2017/C 288/05)

Föredragande: **Arno METZLER**

Medföredragande: **Stefano PALMIERI**

Remiss	<p>a) Rådet, 30.1.2017 Europaparlamentet, 19.1.2017</p> <p>b) Rådet, 10.2.2017 Europaparlamentet, 1.2.2017</p> <p>c) Europaparlamentet, 1.2.2017 Europeiska kommissionen, 31.5.2017</p> <p>d) Rådet, 20.2.2017 Europaparlamentet, 1.2.2017</p>
Rättslig grund	<p>a) Artiklarna 53.1, 62 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt</p> <p>b) Artiklarna 46, 53.1 och 62 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt</p> <p>c) Artiklarna 53.1 och 62 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt</p> <p>d) Artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt</p>
Ansvarig facksektion	Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av facksektionen	4.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	152/3/7

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar och stöder Europeiska kommissionens ansträngningar för att frigöra den inre marknadens fulla potential när det gäller tjänstesektorn. Mot bakgrund av den nuvarande politiska situationen i många medlemsstater skulle EESK dock vilja uppmärksamma det faktum att alla slags "ingripanden" från EU:s sida med koppling till områden som är medlemsstaternas strikta behörighet kan leda till politiska kontroverser. Mot bakgrund av den allvarliga politiska krisen vore det kanske därför inte förnuftigt att tillämpa strängare åtgärder för genomdrivande av efterlevnad ens i de fall där detta är rättsligt möjligt. EESK förordar därför en positiv strategi för att tillämpa bästa praxis och samråd i stället för efterlevnadsåtgärder när så är möjligt.

1.2 EESK stöder till fullo kommissionens mål att främja dialog mellan EU och medlemsstaterna i ett tidigt skede av alla lagstiftningsprocesser, i syfte att förhindra att det antas rättsakter på nationell nivå som skapar hinder för den europeiska integrationsprocessen. EESK anser att denna dialog bör breddas och att den inte bör inriktas på överensstämmelse enbart med tjänstedirektivet utan även med EU:s primärrätt, och i synnerhet stadgan om de grundläggande rättigheterna, för att garantera en rimlig balans mellan å ena sidan arbetstagarnas rättigheter och konsumentskydd och å andra sidan ekonomiska friheter. Sammansättningen av det organ som ansvarar för att kontrollera överensstämmelsen bör specificeras, och bör vara sådan att man säkerställer fullständig överensstämmelse med ovan nämnda lagar och principer.

1.2.1 EESK föreslår att en positiv strategi väljs och att det fastslås som princip att enbart om ett samrådsförfarande leder till ett positivt utlåtande kan förslaget till åtgärd tilldelas en "överensstämmelsegaranti". När det gäller fall där det inte har gjorts någon positiv utvärdering av överensstämmelse bör kommissionens beslut inte vara bindande och de förfaranden för perioden efter antagandet som redan finns tillgängliga bör tillämpas.

1.3 EESK välkomnar införandet av en detaljerad och grundlig proportionalitetsprövning som medlemsstaterna har tillgång till och som grundas på EU-domstolens rättspraxis. EESK tror att detta koncept skulle kunna förbättra de nationella proportionalitetsförfarandena. EESK betonar att proportionalitetsprövningen kommer att erfordra ett nära samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och yrkesorganisationer.

1.3.1 EESK anser att en skyldighet att nyttja prövningen före all eventuell ny reglering av yrken inte är det lämpligaste tillvägagångssättet för att verkställa en effektiv och engagerad tillämpning av en sådan prövning. Kommittén rekommenderar därför att prövningen endast införs i form av en erbjuden tjänst för nationella tillsynsmyndigheter.

1.4 EESK välkomnar strävan efter att främja tjänsteleverantörers rörlighet, men anser att det fortfarande kan vara svårt för tjänsteleverantörer att undersöka och uppfylla nationella krav för tillhandahållande av tjänster i en annan medlemsstat. Strategin att flytta över det huvudsakliga ansvaret för förfarandet till hemmedlemsstatens myndigheter strider dock mot den etablerade värdmedlemsstatsprincipen, som innebär att företags och arbetstagares verksamhet regleras enligt lagstiftningen i det land där den bedrivs.

1.4.1 EESK betonar att det är nödvändigt att säkerställa att principen om ursprungsland inte införs i någon form. Följaktligen vill kommittén understryka att det elektroniska tjänstekortet skulle införa flera inslag som grundas på denna princip genom att göra det möjligt för tjänsteleverantörer att enbart ha att göra med hemmedlemsstaten i egenskap av mellanhand, och genom kravet på att värdmedlemsstater godtar hemmedlemsstatens beslut om handlingars tillförlitlighet. Detta begränsar kontrollmekanismer och harmoniserar således datautbytet på grundval av principen om ursprungsland.

1.4.2 EESK betonar att det måste säkerställas att värdmedlemsstaterna behåller full kontroll över besluten om vilka förfaranden som ska följas för att registrera sekundär etablering, däribland aspekter av yrkesmässigt erkännande. Det helt elektroniska förfarandet i kombination med begränsade möjligheter för värdmedlemsstaterna att kontrollera den information som lämnats till hemmedlemsstaten genom det elektroniska tjänstekortet kommer att göra det enklare att etablera brevlådeföretag för skatteundandragande och social dumpning.

1.4.3 För att se till att informationen i det elektroniska tjänstekortet alltid är uppdaterad och för att förhindra att en datakyrkogård skapas rekommenderar EESK att principen "endast en gång" omprövas och att det införs tidsbegränsningar för det elektroniska tjänstekortets giltighet.

1.4.4 EESK förordar även ett avskaffande av de restriktiva återkallandeförfarandena, och i synnerhet behovet av ett slutligt domstolsbeslut, så att varje medlemsstat effektivt kan kontrollera de ekonomiska verksamheter som bedrivs på dess territorium.

1.4.5 I förslaget anges snäva tidsfrister för att kontrollera giltigheten i den information som lämnats av en sökande av elektroniskt tjänstekort. Detta bör omprövas för att ge myndigheterna den tid som krävs för att behandla ansökningarna.

1.4.6 Behovet av att införa effektiva och avskräckande sanktioner, både för medlemsstaten och det ansökande företaget, för missbruk av det europeiska elektroniska tjänstekortet bör även nämnas i lagstiftningsförslaget.

1.4.7 EESK anser att man tydligare bör ange att direktivet om yrkeskvalifikationer har företräde i fråga om alla aspekter av erkännande av yrkeskvalifikationer när det gäller det nya elektroniska tjänstekortet. Det bör uttryckligen framgå att e-tjänstekort inte kan utfärdas för yrkesutövare som utövar ett yrke som är reglerat i hemmedlemsstaten och/eller i värdmedlemsstaten, oavsett om yrket utövas i form av egenföretagande eller av ett företag.

1.4.8 För att undvika att e-tjänstekortet missbrukas av falska egenföretagare anser EESK att e-tjänstekort inte bör utfärdas för fysiska personer som inte har någon organisation av personer och tillgångar som gör det möjligt att bedriva en ekonomisk verksamhet.

1.4.9 EESK skulle vilja uttrycka tvivel rörande huruvida det befintliga informationssystemet för den inre marknaden (IMI-systemet) i dess nuvarande form, som är baserad på standardiserade flerspråkiga frågor/formulär och manuella datautbyten på medlemsstaternas begäran och är beroende av optimalt samarbete mellan medlemsstaterna, har uppdaterats i förhållande till den aktuella utvecklingen inom elektroniskt utbyte av uppgifter. EESK anser därför att IMI-systemet måste utvärderas i syfte att säkerställa bästa möjliga prestanda, kompatibilitet och komplementaritet gentemot befintliga system för datautbyte på nationell nivå och/eller mellan arbetsmarknadens parter, inbegripet branschspecifika initiativ såsom sociala id-kort.

1.4.10 Genom förslaget införs ett harmoniserat europeiskt förhandsanmälningssystem för utstationerade arbetstagare som är baserat på frivilligt deltagande från medlemsstaternas sida, vilket skulle bana väg för en obligatorisk utvidgning i ett senare skede. Detta är varken önskvärt eller förenligt med bestämmelserna i direktiv 2014/67/EU ⁽¹⁾, och EESK rekommenderar därför en omprövning av genomförandet av ett sådant system.

1.4.11 Med hänsyn till de farhågor som framförts och det faktum att de nämnda garantikraven kanske inte kan uppfyllas genom att använda systemet för datautbyte såsom det ser ut nu anser EESK att tillämpningen av e-tjänstekortet i dess nuvarande form skulle kunna leda till negativa effekter som beskrivs i detta yttrande och som kanske inte är proportionerliga och överstiger fördelarna. EESK föreslår därför att man gör en noggrannare undersökning av sammansättningen av detta system tillsammans med berörda aktörer och justerar det för att garantera ett effektivt samarbete mellan medlemsstaterna innan man går vidare med förfarandena. EESK skulle kunna få i uppdrag att inleda en diskussion med syftet att hitta en alternativ lösning för det elektroniska tjänstekortet som gör det möjligt att inkludera befintliga registrerings- och kvalifikationssystem på ett mer effektivt sätt.

1.5 EESK skulle vilja betona att skillnader mellan regleringskoncept inte i sig visar på ett reformbehov. Kommittén välkomnar den nya restriktionsindikator som tagits fram av kommissionen, eftersom den möjliggör en högre analysstandard än OECD:s indikatorer för reglering av produktmarknaden. Det bör dock uttryckligen klargöras att restriktionsindikatorn är neutral, utan någon förklaring om värde eller motivering i fråga om reglering.

1.6 EESK noterar att tjänstepaketet inte erbjuder en strategi för elektroniska tjänster, men anser att detta är ett nytt och framväxande affärsområde som kräver särskild uppmärksamhet. Med tanke på att rörlighetspotentialen är oerhört stor i denna sektor är det särskilt svårt för konsumenterna att sätta sig in i kontrollen av kvalifikationer och uppfyllandet av rättsliga krav och minimikvalitetskrav, och därför kan särskilda verktyg för dessa ändamål visa sig nödvändiga. Ett initiativ med inriktning på den inre marknaden för elektroniska tjänster skulle därför vara välkommet. Det behövs nya inslag på vilka man kan bygga upp personligt förtroende utan att känna tjänsteleverantören personligen.

⁽¹⁾ EUT L 159, 28.5.2014, s. 11.

1.7 När det gäller problemet med ömsesidigt förtroende, som är en viktig aspekt i diskussionen om tjänstepaketet, och framför allt om det elektroniska tjänstekortet, föreslår EESK att man utvärderar befintliga system för registrering av yrkesverksamma och företag och relaterade ackrediterings- och kvalitetssäkringsmekanismer. Eftersom den inre marknaden för tjänster fortfarande ger upphov till väsentliga farhågor i medlemsstaterna skulle EESK välkomna ett initiativ med fokus på att samla in mer information om effekterna av ökad gränsöverskridande verksamhet. Detta initiativ skulle beakta ekonomiska effekter, men framför allt fokusera på andra frågor som sysselsättning, arbetsförhållanden och konsumentskydd. Om problem identifieras på ett objektivt sätt skulle de kunna åtgärdas i syfte att öka medlemsstaternas förtroende på lång sikt. Utan tillräckligt ömsesidigt förtroende kommer den inre marknaden för tjänster aldrig att genomföras effektivt.

2. Översikt över de föreslagna åtgärderna

2.1 Tjänster representerar två tredjedelar av EU:s ekonomi och står för 90 % av alla nya arbetstillfällen. Ett åtgärds paket med fokus på att göra det enklare för företag och tjänsteutövare att tillhandahålla tjänster till en potentiell kundbas på 500 miljoner människor i EU kommer att stimulera tjänstesektorn för att dess fulla potential ska kunna utnyttjas.

2.2 Anmälningsförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster

2.2.1 Hårdare krav för anmälningsförfarandet för åtgärder med anknytning till tjänstedirektiven ska förhindra att medlemsstaterna antar diskriminerande, omotiverade och oproportionerliga nationella tillståndsförfaranden eller krav avseende tjänster.

Genom förfarandet utvidgas tillämpningsområdet för anmälningsförfarandet enligt tjänstedirektivet, samtidigt som det definieras på ett tydligare sätt. Där fastställs en samrådsperiod som möjliggör dialog mellan den anmälande medlemsstaten, kommissionen och andra medlemsstater om ett nationellt åtgärdsförslags förenlighet med tjänstedirektivet.

2.3 Proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken

2.3.1 Medlemsstaterna har ofta goda skäl till reglering av yrken, på grund av att det är nödvändigt att skydda väsentliga allmänintressen. Det är medlemsstaternas sak att från fall till fall bedöma huruvida det är nödvändigt att införa begränsningar för tillträdet till och utövandet av yrket.

2.3.2 För att förebygga negativ inverkan på tillhandahållandet av tjänster och tjänsteutövares rörlighet på grund av ojämn proportionalitetsbedömning av yrkesregleringen i EU införs en proportionalitetsprövning, som medlemsstaterna ska använda innan de antar eller ändrar sin nationella yrkesreglering.

2.3.3 I direktivet fastställs de viktigaste kriterierna som ska beaktas vid bedömningen, såsom typen av risker, omfattningen av de verksamheter som är förbehållna ett yrke, anknytningen mellan kvalifikationerna och verksamheten, de ekonomiska konsekvenserna av en åtgärd m.m.

2.3.4 I fördragen anges att reglering måste vara proportionerlig, men utöver detta är det medlemsstaternas ansvar att besluta om – och i så fall hur – ett yrke ska regleras.

2.4 Det europeiska elektroniska tjänstekortet

2.4.1 Det elektroniska kortet är ett nytt och helt elektroniskt förfarande för egenföretagare och företag inom en rad områden, såsom bygg- och anläggningsbranschen, rengörings- och lokalvårdstjänster samt företagstjänster. Det ska ersätta administrativa formaliteter på olika språk, i och med att tjänsteleverantören följer ett förfarande på hemlandets språk och med hemlandets förvaltning.

2.4.2 Förfarandet för e-tjänstekortet ska bygga på samarbete mellan hem- och värdmedlemsstaten, via det befintliga informationssystemet för den inre marknaden (IMI). Det ska inte ändra innehållet i tillämpliga regler om utpostering av arbetstagare enligt direktiven 96/71/EG⁽²⁾ och 2014/67/EU⁽³⁾.

2.4.3 Det europeiska elektroniska tjänstekortet liknar det europeiska yrkeskortet. Samtidigt som det europeiska yrkeskortet underlättar tillhandahållande av tjänster genom erkännandet av yrkeskvalifikationer för fysiska personer som arbetstagare eller tjänsteleverantörer som är egenföretagare avspeglar det elektroniska tjänstekortet en mycket bredare uppsättning av krav.

⁽²⁾ EUT L 18, 21.1.1997, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 159, 28.5.2014, s. 11.

2.5 Rekommenderade reformer för reglering av yrkesmässiga tjänster

2.5.1 Eftersom det är medlemsstaterna som har befogenhet att reglera yrkesmässiga tjänster finns det olika gällande regleringsmodeller. Oavsett vilken modell som tillämpas i respektive land eller region syftar meddelandet till att hjälpa medlemsstaterna att avskaffa vissa väsentliga begränsningar som saknar grund och till att skapa en positiv medvetenhet bland medlemsstaterna i fråga om reglering.

2.5.2 Reformrekommendationerna omfattar en rad krav och innehåller en detaljerad analys av de regleringar som finns för arkitekter, civilingenjörer, revisorer, advokater, patentombud, fastighetsmäklare och turistguider. Kommissionen betraktar inte alla som överträdelse av unionsrätten.

2.5.3 Kommissionen har tagit fram en ny indikator på yrkesregleringens begränsande effekt för att man ska kunna göra en kvalitativ analys av hindren. Den omfattar aspekter av regleringsmetod, behörighetskrav, andra inträdeskrav och krav för utövande.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar och stöder Europeiska kommissionens ansträngningar för att frigöra den inre marknadens fulla potential när det gäller tjänstesektorn. Tjänstepaketets samverkande åtgärder tillhandahåller utan tvekan en gedigen strategi för att nå detta mål. Mot bakgrund av den allvarliga politiska krisen i många medlemsstater skulle EESK dock vilja uppmärksamma det faktum att alla slags "ingripanden" från EU:s sida med koppling till medlemsstaternas strikt avgränsade behörighetsområden kan leda till politiska kontroverser. De båda lagstiftningsbefogenheterna – som kan verka påverkade av det nya anmälningsförfarandet och den obligatoriska proportionalitetsprövningen – och de mångåriga traditionella systemen för nationell yrkesreglering betraktas ofta som grunden till nationella system och måste därför behandlas som känsliga frågor. I den rådande situationen vore det kanske därför inte förnuftigt att tillämpa strängare åtgärder för genomdrivande av efterlevnad, även om det är rättsligt möjligt. En positiv strategi för att genomdriva bästa praxis eller följa ett samrådsförfarande kan visa sig vara mer effektiv.

3.1.1 När det gäller de tjänster som tillhandahålls i EU understryker EESK behovet av att fästa vederbörlig uppmärksamhet vid deras kvalitet och säkerhet.

3.1.2 EESK vill dessutom erinra om att områdena hälso- och sjukvård och patientskydd är särskilt känsliga. Om åtgärder vidtagna av kommissionen kan komplettera dem som vidtas av medlemsstaterna måste deras fulla ansvar respekteras, i likhet med möjligheten att införa striktare åtgärder till förmån för patientskyddet, i enlighet med artikel 168 i EUF-fördraget.

3.2 Med tanke på att det är viktigt att se till att de centrala aktörerna ansluter sig till de nya bestämmelserna för sina yrken för att garantera att regleringen är sund och ändamålsenlig föreslår EESK att samråd om den praktiska tillämpningen av de planerade åtgärderna genomförs med berörda parter, till exempel branschorganisationer, arbetsmarknadens parter, institutioner för konsumentskydd och organisationer i det civila samhället.

3.3 Vi måste vara medvetna om att införandet av nya skyldigheter och efterlevnadsåtgärder i detta sammanhang skulle kunna ge ett intryck av att medlemsstaterna generellt sett inte ses som kapabla att förstå kraven i tjänstedirektivet och direktivet om yrkeskvalifikationer i tillräcklig utsträckning, samtidigt som proportionalitetsprövningar i själva verket är ett grundläggande krav i alla nationella lagstiftningsförfaranden i en övervägande majoritet av medlemsstaterna.

3.4 Många av bestämmelserna i tjänstepaketet riskerar att sudda ut åtskillnaden mellan friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten. EESK betonar därför vikten av att bibehålla denna åtskillnad – som tydligt definieras i både tjänstedirektivet och direktivet om yrkeskvalifikationer samt i domstolens rättspraxis – vid bedömningen av resultaten av en proportionalitetsprövning som tillämpats på ny nationell yrkesreglering och vid genomförandet av förordningen och direktivet om det europeiska elektroniska tjänstekortet. För att säkerställa rättvis konkurrens mellan företag bör därför diskriminerande åtgärder förbjudas och de arbetsvillkor som fastslås i lagstiftning och kollektivavtal i värdlandet respekteras, i likhet med konsumenträttigheter och regler avseende hälsa och säkerhet.

3.5 EESK konstaterar att tillväxten inom tjänstesektorn inte bör medföra social dumpning och bedrägerier⁽⁴⁾. EESK erinrar därför om bristen på tillräckliga skyddsåtgärder för att hålla arbetstagarrättigheter och konsumentskydd på en hög nivå i alla medlemsstater, och risken med att införa principen om ursprungsland, som skulle strida mot grundläggande regler enligt vilka företags och arbetstagares verksamheter regleras enligt lagstiftningen i det land där de bedrivs.

⁽⁴⁾ EUT C 125, 21.4.2017, s. 1.

3.6 EESK delar uppfattningen hos berörda parter i de sektorer som förslaget om ett europeiskt elektroniskt tjänstekort är inriktat på och ifrågasätter lagstiftningsinitiativets mervärde och användbarhet.

3.7 Tyvärr behandlar det föreslagna paketet för den inre marknaden inte verkliga problem inom vissa av de sektorer som förslagen är inriktade på. EESK anser att det är viktigt att minska risken för oseriösa företags bedrägerier på och missbruk av den inre marknaden, för att kunna skapa lika villkor och ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och olika berörda parter.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Anmälningförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster

4.1.1 EESK stöder kommissionens mål att främja dialog mellan institutionen och medlemsstaterna i ett tidigt skede av lagstiftningsprocessen, i syfte att förhindra att det antas standarder som skapar hinder för den inre marknaden. Man bör även överväga att bredda denna dialog, och inte fokusera på överensstämmelse enbart med tjänstedirektivet utan även med EU:s primärrätt, och i synnerhet Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom detta skulle garantera en rimlig balans mellan å ena sidan arbetstagarnas rättigheter och konsumentskydd och å andra sidan ekonomiska friheter. Sammansättningen av det organ som ansvarar för att kontrollera överensstämmelsen bör klargöras, och bör vara sådan att man säkerställer att ovan nämnda lagar och principer respekteras fullt ut och garanterar att det är representativt och oberoende.

4.1.2 EESK skulle dock vilja uppmärksamma att förslagets direkta inverkan på nationella lagstiftningsförfaranden tycks vara betydande.

4.1.3 Genom förslaget utvidgas tillämpningsområdet för det anmälningförfarande som regleras genom tjänstedirektivet, samtidigt som det är ganska komplext. I kombination med en frysningsperiod utgör det således ett hinder för nationella lagstiftares förmåga att genomföra reformer inom en kort tidsperiod, även när det gäller små lagstiftningsändringar.

4.1.4 Efterlevnadsåtgärder såsom frysningsperioden, varningsmekanismen och kommissionens beslut, enligt vilket medlemsstaterna måste avstå från att anta förslaget till åtgärd, bromsar avsevärt nationella lagstiftningsprocesser och medför betydande begränsningar av den nationella lagstiftarens frihet. För att garantera en demokratisk lagstiftningsprocess är det nödvändigt att till fullo bevara de nationella parlamentens lagstiftningsbefogenhet. EESK betvivlar i stor utsträckning om det är proportionerligt – eller förnuftigt – att ingripa i nationella lagstiftningsförfaranden genom att införa striktare efterlevnadsåtgärder, även inom områden som omfattas av subsidiaritetsprincipen och när det finns fullt adekvata förfaranden efter antagandet.

4.1.5 Negativa beslut rörande överensstämmelsen vad gäller förslag till nationell lagstiftning, regler eller administrativa bestämmelser bör inte vara bindande. EESK föreslår att enbart ett positivt utlåtande efter ett samrådsförfarande bör leda till att förslaget till åtgärd tilldelas en "överensstämmelsegaranti". En sådan konstruktiv strategi skulle medföra åtskilliga fördelar för medlemsstaterna och utgöra ett incitament för att till fullo medverka i det planerade samrådsförfarandet och godkänna relaterade insatser. När det gäller fall som saknar positiv utvärdering av överensstämmelse bör de förfaranden som redan finns tillgängliga efter antagandet tillämpas.

4.1.6 EESK understryker att, såsom fastställs i tjänstedirektivet, anmälningförfarandet inte kommer att påverka rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal.

4.2 Proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken

4.2.1 EESK välkomnar införandet av en detaljerad och grundlig proportionalitetsprövning som medlemsstaterna har tillgång till och som grundas på Europeiska unionens domstols rättspraxis. Kommittén tror att detta koncept skulle kunna förbättra nationella proportionalitetsförfaranden.

4.2.2 EESK betonar att proportionalitetsprövningen, som är inriktad på yrkesmässiga krav, kommer att erfordra ett nära samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och yrkesorganisationer med befogenheter när det gäller kvalitetssäkring av det reglerade yrket i fråga. Det bör också innehålla bestämmelser om rätten för arbetsmarknadens parter och konsumentskyddsorganisationer att rådfrågas i syfte att garantera full överensstämmelse med arbetstagares och konsumenters rättigheter. Strukturerna för dessa organisationer måste förbli medlemsstaternas strikta ansvar.

4.2.3 EESK tvivlar dock på att ett direktiv som inför krav på att använda prövningen före all ny reglering av yrken är det bästa sättet att genomdriva denna proportionalitetsprövning. Av denna anledning skulle kommittén föredra införandet av riktlinjer, som skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att anpassa prövningen så att den på bästa sätt passar i deras lagstiftningsystem.

4.2.4 Många av de föreslagna proportionalitetskriterierna som måste beaktas är ganska breda och öppna, vilket möjliggör olika svar beroende på vald provningsmetod, provningsperson/provningsorgan osv. I denna egenskap är de användbara som stödriktlinjer, men de är mindre användbara som ett obligatoriskt förfarande med väsentlig inverkan på hela lagstiftningsprocessen. För att undvika intrycket att de nämnda kriterierna betraktas som hinder i allmänhet bör det dessutom säkerställas att förteckningen är neutral, utan någon förklaring om värde eller motivering i fråga om reglering. I varje fall bör kriterierna när så är möjligt vara så konkreta och objektiva som möjligt, så att de kan fungera som riktmärken.

4.2.5 Proportionalitetsprövningar är redan ett grundläggande krav i alla nationella lagstiftningsförfaranden i en övervägande majoritet av medlemsstaterna. En harmonisering av proportionalitetskriterierna skulle påverka nationella lagstiftningsbefogenheter och skulle kunna leda till att det skapas oproportionerliga skyldigheter i vissa medlemsstater och ytterligare snedvridningar på marknaden.

4.2.6 Direktivet behandlar enbart förhandsreglering (såsom titelskydd, obligatorisk registrering, behörighetskrav osv.), fastän efterhandsreglering (såsom yrkescertifieringssystem, lokal reglering eller byggnadslov) kan medföra betydande restriktioner med avseende på tillhandahållande av tjänster. Det tycks därför svårt att göra en objektiv jämförelse av regleringssystem.

4.2.7 Kravet på att lämna proportionalitetsrapporter på grundval av tämligen komplexa – och delvis till och med vetenskapliga – provningssystem skulle avsevärt kunna bromsa, eller till och med förhindra, reformer av yrkesreglering.

4.2.8 Även om kommissionen betonar att det är upp till medlemsstaterna att besluta om ett yrke ska regleras – och i så fall hur – är denna frihet mycket teoretisk. Om resultatet av den obligatoriska prövningen är negativt kommer lagstiftaren hur som helst knappast att kunna hävda överensstämmelse med tjänstedirektivet. Förslaget måste dessutom ses i samband med förslaget om ett nytt anmälningsförfarande inom ramen för tjänstedirektivet eftersom åtgärder med koppling till yrkesreglering i många fall skulle omfattas av båda direktivens tillämpningsområden. Lagstiftaren har praktiskt taget inget handlingsutrymme, eftersom anmälningskyldigheten även erfordrar inlämning av information som intygar överensstämmelse med tjänstedirektivet, vilket – när det gäller sådana överlappande åtgärder – skulle innebära resultaten av proportionalitetsprövningen.

4.2.8.1 EESK betvivlar därför att de negativa effekterna av genomförandet av ett krav på att tillämpa en harmoniserad proportionalitetsprövning när det gäller begränsningar för den nationella lagstiftaren – särskilt när de beaktas inom ramen för det föreslagna striktare anmälningsförfarandet – skulle kunna berättigas av dess fördelar. Kommittén anser att icke-obligatoriska riktlinjer eller ett samrådserbjudande skulle kunna medföra liknande effekter, utan negativ inverkan.

4.3 *Det europeiska elektroniska tjänstekortet*

4.3.1 EESK välkomnar strävan efter att främja tjänsteleverantörers rörlighet, men anser att det fortfarande kan vara svårt för tjänsteleverantörer att undersöka och uppfylla nationella krav för tillhandahållande av tjänster i en annan medlemsstat.

4.3.2 Strategin att flytta över det huvudsakliga ansvaret för förfarandet till hemmedlemsstatens myndigheter strider dock mot den etablerade värdmedlemsstatsprincipen. Det elektroniska tjänstekortet bör inte förhindra kontroller som värdmedlemsstaten måste genomföra av ekonomiska verksamheter som bedrivs på dess territorium. Det föreslagna elektroniska tjänstekortet ska därför inte inbegripa inslag av principen om ursprungsland. EESK uttrycker dock sitt stöd för initiativ med syftet att öka förtroendet mellan medlemsstater, bland annat genom tydliga åtaganden rörande utbyte av adekvata och korrekta data och kontrollsystem.

4.3.3 Det finns anledning att tro att vissa aspekter när det gäller det elektroniska tjänstekortet – exempelvis principen ”endast en gång” för inlämning av information, den obegränsade giltighetstiden, skyldigheten för medlemsstaterna att använda informationen i det elektroniska tjänstekortet utan att kunna begära bevis på giltigheten i de uppgifter som tillhandahålls i ett senare skede, samt de restriktiva förfarandena för återkallelse som kan erfordra ett slutligt domstolsbeslut – på ett betydande sätt skulle kunna äventyra kontrollen av överensstämmelse med nationell lagstiftning och efterlevnaden av arbetstagarrättigheter och konsumenträttigheter.

4.3.4 EESK betonar även vikten av att säkerställa att användningen av IMI-systemet inte innehållsmässigt ändrar de tillämpliga reglerna om utstationering av arbetstagare enligt direktiv 2014/67/EU och att principen ”lika lön för lika arbete på samma arbetsplats”, med respekt för arbetsvillkor som fastställs i lagstiftning och kollektivavtal i värdmedlemsstaten samt bestämmelser avseende arbetsmiljö, konsumentskydd och miljöskydd, tydligt tas upp vid översynen av direktivet om utstationerade arbetstagare, som för närvarande granskas av Europaparlamentet och rådet.

4.3.5 Det är oklart vilken inverkan förslaget till ett europeiskt elektroniskt tjänstekort skulle ha på befintliga branschspecifika sociala identitetskort som har införts av nationella myndigheter eller arbetsmarknadsparter, och hur de skulle fungera i samband med den föreslagna utvidgningen av IMI-systemet. Vidare finns det belägg, bland annat en särskild rapport från Europeiska revisionsrätten, för att det nuvarande IMI-systemet har vissa tillkortakommanden som man behöver ta itu med, till exempel på grund av den arbetsbörda som skapas och de oklara svaren på förfrågningar⁽⁵⁾. EESK anser därför att IMI-systemet måste utvärderas på nytt och att det för närvarande inte kan garantera ett optimalt samarbete mellan medlemsstaterna. Förbättringar av IMI-systemet bör göras för att underlätta bättre kontroller i det land där den ekonomiska verksamheten bedrivs och främja komplementaritet med befintliga system. I detta sammanhang bör man beakta möjligheterna till utbyte av uppgifter i realtid (direkt tillgång till databaser) utöver det manuella utbyte av uppgifter som för närvarande är möjligt inom ramen för IMI-systemet.

4.3.6 EESK uttrycker oro över att principen om ursprungsland skulle kunna införas "bakvägen". Det elektroniska tjänstekortet skulle införa flera inslag som grundas på principen om ursprungsland genom att göra det möjligt för tjänsteleverantörer att enbart ha att göra med hemmedlemsstaten i egenskap av mellanhand, vilket innebär att värdmedlemsstater måste godta hemmedlemsstatens beslut om handlingars giltighet och innehållsmässiga tillförlitlighet. Detta begränsar kontrollmekanismer och harmoniserar således datautbytet på grundval av principen om ursprungsland.

4.3.7 Det faktum att – såsom det föreslås – en samordnande myndighet måste kontrollera nationella krav så snabbt som möjligt verkar särskilt problematiskt. Sådana tidsfrister bör omprövas eftersom den behöriga myndigheten med ansvar för det elektroniska tjänstekortet måste samordna varje fall med de övriga relevanta behöriga myndigheterna när det gäller olika aspekter av de rättsliga kraven. Det bör dessutom anges tydligare att direktivet om yrkeskvalifikationer har företräde i fråga om alla aspekter av erkännande av yrkeskvalifikationer vad gäller det nya e-kortet.

4.3.8 Det helt elektroniska förfarandet i kombination med begränsade möjligheter för värdmedlemsstaterna att kontrollera den information som lämnats till hemmedlemsstaten genom det elektroniska tjänstekortet kommer att göra det enklare att upprätta brevlådeföretag för skatteundandragande och social dumpning. EESK anser därför att förfarandet måste justeras ytterligare för att säkerställa att en sådan utveckling kan förhindras.

4.3.8.1 Vidare klargörs i förslaget inte vilka aspekter som bör bedömas av hemmedlemsstaten för att konstatera att en tjänsteleverantör är lagligen etablerad i den staten. Framför allt finns det ingen hänvisning till de faktiska omständigheter som anges i direktiv 2014/67/EU för bedömningen av om ett företag verkligen bedriver väsentlig verksamhet i medlemsstaten.

4.3.9 Identitetskontroller och ingående granskningar av originalhandlingar är centrala för att förhindra att oseriösa och kriminella företag får tillträde (en liknande diskussion blockerade direktivet om privata enmansbolag⁽⁶⁾). Värdmedlemsstaterna måste därför ha full kontroll över förfarandet för att utfärda ett europeiskt elektroniskt tjänstekort.

4.3.9.1 Värdmedlemsstater måste ansvara för att besluta vilka förfaranden som ska följas för att registrera sekundära etableringar, inklusive aspekter med koppling till erkännande av yrkeskvalifikationer. Att involvera hemmedlemsstaterna i egenskap av mellanhänder i ett förfarande för att inrätta en filial kommer att medföra ytterligare administrativa bördor för myndigheterna i hem- och värdmedlemsstaterna, och skulle kunna förhindra ingående kontroller i det land där kränkningar av till exempel arbetstagarättigheter och konsumenträttigheter förekommer.

4.3.10 Fastän det i förslaget till förordning anges att förhandsanmälningssystem för utstationerade arbetstagare är undantagna från dess tillämpningsområde inför förslaget ett harmoniserat europeiskt förhandsanmälningssystem för utstationerade arbetstagare som baseras på frivilligt deltagande från medlemsstaternas sida. Detta skulle bana väg för en obligatorisk utvidgning i ett senare skede, vilket varken är önskvärt eller förenligt med bestämmelserna i direktiv 2014/67/EU. I samband med de politiska diskussionerna om direktiv 2014/67/EU om tillämpning enade man sig tydligt om att värdmedlemsstatens nationella myndighet var behörig att inrätta efterlevnadsinstrument (artikel 9 i direktiv 2014/67/EU).

4.3.11 Förfarandena för att annullera det elektroniska tjänstekortet kan erfordra ett slutligt domstolsbeslut för att träda i kraft och erbjuder tjänsteleverantörer flera mekanismer för att de ska kunna fortsätta med verksamheten under tiden. Detta förhindrar effektiva efterkontroller från värdmedlemsstatens sida, och hindrar upprätthållandet av arbetstagarättigheter och befintlig lagstiftning. Lagstiftningsförslagen innehåller dessutom inga avskräckande påföljder – varken för medlemsstaten eller för det ansökande företaget – för missbruk av det europeiska elektroniska tjänstekortet.

⁽⁵⁾ Europeiska revisionsrätten, särskild rapport från 2016: "Har kommissionen sett till att tjänstedirektivet genomförs ändamålsenligt?", s. 25.

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

4.3.12 Förordningen ger fysiska personer rätt att ansöka om ett elektroniskt tjänstekort. Risken för att kortet kommer att missbrukas inom vissa sektorer är stor, vilket kommer att underlätta falskt egenföretagande.

4.3.13 Med tanke på att frågan huruvida en person är egenföretagare eller anställd beror på hur verksamheten utförs kan den utfärdande myndigheten i hemmedlemsstaten inte utfärda ett e-tjänstekort som anger att en person är verksam som egenföretagare i enlighet med värdmedlemsstatens regler.

4.3.14 I vissa fall krävs det ett slutligt domstolsbeslut för att e-tjänstekortet för egenföretagare ska kunna återkallas. Detta skulle förhindra en snabb annullering i händelse av missbruk och skulle kunna göra det möjligt för falska egenföretagare att fortsätta med sin verksamhet fram tills det att ett slutligt domstolsbeslut har fattats. Detta skulle skapa ett betydande kryphål som skulle motverka insatser för att bekämpa odeklarerat arbete, exempelvis det europeiska forumet för bekämpning av odeklarerat arbete.

4.3.15 EESK vill uppmärksamma det faktum att ett liknande förfarande på EU-nivå för utfärdande av A1-formulär (intyg för utlandet) avseende utstationering av arbetstagare redan har signalerat potentiella fallgropar i samband med att man enbart förlitar sig på att hemmedlemsstaten validerar uppgifter om inkommande tjänsteleverantörer, särskilt när det gäller falskt egenföretagande. I konsekvensbedömningen som åtföljer förslaget om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare anges i detta sammanhang att riktigheten i informationen i A1-dokument (intyg för utlandet) inte kan garanteras, bland annat på grund av myndigheternas bristande formella kontroll i de utsändande länderna ⁽⁷⁾.

4.3.16 Genom förslaget införs ett harmoniserat verktyg för att lämna information om försäkringskydd. Eftersom det kommer att vara kopplat till det elektroniska tjänstekortet kommer dock informationen enbart att behöva lämnas en gång, vilket riskerar att göra inspektioner och kontroller i värdmedlemsstaterna mindre effektiva.

4.3.16.1 Försäkringsgivare kommer vidare att vara tvungna att beräkna premier på grundval av resultat i hemmedlemsstaten, vilket skulle inkräkta på försäkringsbolagets rätt och ansvar i fråga om att utvärdera risker.

4.3.17 Kommissionen förbehåller sig en rad genomförandebefogenheter för att utforma innehåll och tekniska parametrar för det elektroniska tjänstekortet. Harmonisering på detta område kan dock begränsa medlemsstaternas kapacitet att genomföra effektiva kontroller av inkommande tjänsteleverantörer när det gäller arbetsmiljö och arbetstagarrättigheter.

4.4 Rekommenderade reformer för reglering av yrkesmässiga tjänster

4.4.1 EESK skulle vilja betona att skillnader mellan regleringskoncept inte i sig visar på ett reformbehov. Regler baseras i många fall på traditioner och erfarenhet. Dessa är viktiga för konsumentskyddet och måste bevaras. Principen om "likvärdighet" grundas på det faktum att dessa olika system existerar. EESK tar hänsyn till att nationella yrkessystem är baserade på långvariga traditioner. Undersökningsprojektet visar på mycket annorlunda resultat i fråga om fördelarna med avregleringsåtgärder.

4.4.2 EESK välkomnar den nya restriktionsindikatorn, eftersom den möjliggör högre analysstandard än OECD:s indikatorer för reglering av produktmarknaden. Det finns fortfarande detaljer som bör omprövas (t.ex. tycks det olämpligt att förteckna kompetensutveckling som en negativ restriktion). EESK vill betona att det för att ge en icke-diskriminerande bild av olika regleringssystem vore nödvändigt att inbegripa både förhandsreglering (t.ex. titelskydd, kvalifikationskrav osv.) och efterhandsreglering (t.ex. krav rörande byggregler och byggnadstillstånd). Det bör dessutom uttryckligen klargöras att restriktionsindikatorn är neutral, utan någon förklaring om värde eller motivering i fråga om reglering.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, s. 8.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller tillfällig tillämpning av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde

[COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS)]

(2017/C 288/06)

Föredragande: **Giuseppe GUERINI**

Remiss	Europeiska rådet, 25.1.2017
Rättslig grund	Artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Beslut av EESK:s plenarförsamling	13.12.2016
Ansvarig facksektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	6.4.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	142/1/1

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder de åtgärder som EU har vidtagit för att bekämpa alla former av skattebedrägeri, och anser att förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för uppbörd av mervärdesskatt (moms) kan vara ett användbart verktyg för att bekämpa karusellbedrägerier och momsundandragande.

1.2 Användningen av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet, som är ett undantag från de fastställda principerna om moms, får dock inte skada den inre marknaden och måste vara tillfällig och bedömas ordentligt av kommissionen beträffande eventuella negativa effekter för den inre marknaden. Kommittén är orolig över risken för en eventuell fragmentering av momssystemet till följd av de föreslagna åtgärderna, bl.a. med tanke på de åtgärder som planeras i den första fasen i kommissionens handlingsplan för mervärdesskatt, som för närvarande endast ska gälla för vissa leveranser av varor och inte för tjänster⁽¹⁾.

1.3 I synnerhet kommer det att bli nödvändigt att bedöma huruvida de fördelar som uppstår när man bekämpar bedrägerier uppvägs av de eventuella negativa effekterna för den inre marknads sammanhållning. Kommissionen bör därför kontinuerligt övervaka hur det allmänna förfarandet för omvänd betalningsskyldighet fungerar och behålla befogenheten att ingripa i händelse av negativa effekter.

1.4 EESK rekommenderar att man särskilt ska uppmärksamma proportionalitetsprincipen, eftersom efterlevnads-kostnaderna för små och medelstora företag i samband med införandet av omvänd betalningsskyldighet kan bli betydande och kan påverka kassaflödet med risk för att särskilt små och medelstora företag drabbas av likviditetsproblem till följd av den allmänna omvända betalningsskyldigheten.

1.5 EESK vill fästa uppmärksamheten på studier⁽²⁾ som har visat att förfaranden för omvänd betalningsskyldighet och uppdelad betalning, där de hittills har införts, ofta har medfört likviditetsproblem för företag som följer skattebestämmelserna. Med andra ord har försök att bekämpa ett litet antal oärliga företags skattebedrägerier lett till stora operativa problem för ekonomiska aktörer som efterlever skattebestämmelserna och som skapar arbetstillfällen och välbefinnande på den inre marknaden.

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

⁽²⁾ Se studien från det italienska hantverksförbundet CNA, "Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese", 2015.

1.6 EESK betonar att lösningar som antas för att bekämpa momsbedrägerier inte får medföra orimliga och oproportionerliga bördor för företag, särskilt små och medelstora företag, som följer skattebestämmelserna. Såsom EESK tidigare påpekat med avseende på kommissionens handlingsplan för mervärdesskatt måste företag med ärligt uppsåt skyddas, och de får inte åläggas några nya överdrivna åtgärder⁽³⁾.

1.7 EESK konstaterar att den nationella dimensionen av kampen mot skattebedrägerier kräver att alla medlemsstater tar fullt ansvar för hur deras egna skattesystem fungerar och att de tillhandahåller instrument för att bekämpa momsbedrägerier som inte skadar eller påverkar skattesystemens funktionssätt i andra medlemsstater.

1.8 På det hela taget anser EESK att de föreslagna åtgärderna inte bör inverka negativt på målen i handlingsplanen för mervärdesskatt eller hindra eller försena dess fullständiga och snabba genomförande. Kommittén anser att det nu är dags att ta ett kvalitativt steg (ett "kvantsprång") framåt på detta område för att stödja den inre marknaden och bidra till sysselsättning, tillväxt, investeringar och konkurrenskraft. Dessutom anser kommittén att det är viktigt att förverkliga handlingsplanens alla komponenter som en odelbar helhet⁽⁴⁾.

1.9 För att säkerställa att detta lagstiftningsförslag fungerar korrekt och minska det framtida behovet av ytterligare undantag från de fastställda principerna och reglerna för momssystemet i EU bör de medlemsstater som begär att få tillämpa allmän omvänd betalningsskyldighet införa särskilda och konkreta krav på elektronisk fakturering för att se till att betalningarna är fullständigt spårbara.

2. Kommissionens förslag

2.1 I sitt meddelande av den 7 april 2016 lade kommissionen fram sin handlingsplan för mervärdesskatt. Ett lagstiftningsförslag för att reformera och modernisera EU:s nuvarande momsregler kommer att följa under 2017.

2.2 Både kommissionens handlingsplan och det framtida lagstiftningsförslag som planeras under 2017 syftar bl.a. till att överbrygga "momsgapet" – skillnaden mellan förväntade och faktiska momsintäkter – genom att minimera bedrägerierna i samband med moms.

2.3 I väntan på att reformen av EU:s momssystem ska slutföras och på begäran av vissa nationella regeringar har kommissionen erkänt det akuta behovet av att tillåta vissa medlemsstater att tillfälligt införa allmänna förfaranden för omvänd betalningsskyldighet.

2.4 Kommissionen har utvecklat det allmänna förfarandet för omvänd betalningsskyldighet i det förslag till direktiv (2016/0406 (CNS)) om ändring av direktiv 2006/112/EG som behandlas i detta yttrande.

2.5 Eftersom den allmänna omvända betalningsskyldigheten utgör ett undantag från en av de grundläggande principerna i EU:s momsagstiftning, uppdelad betalning, har kommissionen beslutat att tillåta medlemsstaterna att tillämpa det endast på särskilda villkor.

2.6 Närmare bestämt måste a) medlemsstaten ha ett momsgap som överskrider medianvärdet för momsgapet i EU med minst 5 procentenheter, b) karusellbedrägerier utgöra mer än 25 % av medlemsstatens momsgap och c) det ha konstaterats att andra kontrollåtgärder inte är tillräckliga för att bekämpa karusellbedrägerier inom medlemsstatens territorium.

2.7 För att undvika att en generell tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet leder till fragmentering av den inre marknaden, en möjlighet som vissa medlemsstater framhållit, har kommissionen föreskrivit en möjlighet att se över tillämpningen av förfarandena om de visar sig ha en skadlig inverkan på den inre marknaden, i strid med EU:s övergripande mål.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Momsundandragande är en europeisk epidemi som måste bekämpas. Den mest besvärande formen av momsbedrägeri är "karusellbedrägerier", som förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för moms syftar till att förhindra.

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

⁽⁴⁾ EUT C 389, 21.10.2016, s. 43, punkterna 1.1 och 1.2.

3.2 Därför välkomnar EESK införandet av lämpliga mekanismer för att bekämpa skattebedrägerier, men noterar samtidigt att varje undantag från EU-momssystemets enhetliga karaktär bör vara tillfälligt och proportionerligt och bedömas på lämpligt sätt för att fastställa eventuella negativa effekter för den inre marknaden. Detta gäller särskilt med tanke på att artikel 113 i fördraget, som ligger till grund för kommissionens lagstiftningsförslag, ger möjlighet att vidta åtgärder på beskattningsområdet genom harmoniseringsåtgärder som syftar till att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl och att konkurrensen inte snedvrids.

3.3 På det hela taget bör de föreslagna åtgärderna inte inverka negativt på målen i handlingsplanen för mervärdesskatt eller hindra eller försena dess fullständiga och snabba genomförande. Nu är det dags att ta ett kvalitativt steg (ett "kvantsprång") framåt för att stödja den inre marknaden och bidra till sysselsättning, tillväxt, investeringar och konkurrenskraft.

3.4 Dessutom är det viktigt att man strävar efter att förverkliga handlingsplanens alla komponenter som en odelbar helhet, eftersom detta också skulle göra det möjligt att ta itu med lejonparten av momsbedrägerierna på ett heltäckande sätt.

3.5 Man måste därför se till att proportionalitetsprincipen, som det hänvisas till i kommissionens lagstiftningsförslag, efterlevs, och vederbörlig hänsyn måste tas till de olika allmänintressen som ska jämkas samman, bl.a. allmänintresset av att inte äventyra harmoniseringen av de nationella momssystemen, i syfte att fullt ut konsolidera den inre marknaden.

3.6 Mot bakgrund av ovanstående bör det erkännas att politiken mot skatteundandragande, inbegripet harmoniserade skatter, till största delen är medlemsstaternas ansvar och att skattemyndigheterna har en mycket nationell karaktär. På samma sätt har både den statistiska tolkningen av denna fråga samt metoderna för och formerna av undandragande och åtgärder mot undandragande en stark nationell anknytning.

3.7 Ur denna synvinkel stämmer en mekanism mot skatteundandragande som aktiveras av medlemsstaten och som avviker från EU-reglerna överens med den roll och de befogenheter som de nationella regeringarna ges i kampen mot skattebedrägerier. I detta avseende är kommissionens förslag förenligt med subsidiaritetsprincipen genom att det ger medlemsstaterna möjlighet att vidta åtgärder på nationell nivå för att bekämpa olaglig verksamhet på skatteområdet.

3.8 EESK konstaterar dock att den nationella dimensionen av kampen mot skattebedrägerier kräver att alla medlemsstater tar fullt ansvar för hur deras skattesystem fungerar och att de tillhandahåller instrument för att bekämpa momsbedrägerier som inte skadar eller påverkar skattesystemens funktionsätt i andra medlemsstater.

3.9 Det undantag som föreskrivs i kommissionens förslag genom förfarandet för omvänd betalningsskyldighet är ingen generell åtgärd, utan omfattas av särskilda villkor. Medlemsstaterna får begära att detta undantag ska tillämpas på särskilda villkor, men det är helt frivilligt.

3.10 Medlemsstater som begär undantag genom förfarandet för omvänd betalningsskyldighet måste ha ett momsgap som överstiger medianvärdet i EU med 5 procentenheter. Om man beaktar att medianvärdet i EU är 14 % tycks ytterligare 5 procentenheter utgöra ett tillräckligt och gott skäl för att vidta extraordinära åtgärder för att minska momsgapet ⁽⁵⁾.

3.11 På motsvarande sätt tycks kommissionens förslag om en bestämmelse enligt vilken karusellbedrägerier ska utgöra mer än 25 % av medlemsstatens momsgap stödjas av preliminära belägg, om man jämför denna siffra med EU-genomsnittet (24 %) ⁽⁶⁾.

3.12 EESK stöder också den allmänna bestämmelsen om att medlemsstaten måste ha administrativa svårigheter med att bekämpa momsbedrägerier, eftersom detta villkor visar att en allmän omvänd betalningsskyldighet är den mest verkningfulla och proportionerliga metoden för att uppnå målet att minska momsgapet, i linje med både EU:s och medlemsstaternas allmänintresse.

3.13 Enligt kommissionens förslag ska förfarandet för omvänd betalningsskyldighet vara tillämpligt på transaktioner till ett värde av mer än 10 000 euro. Vi anser att denna minimiregel är godtagbar med tanke på de skilda och ofta diametralt motsatta intressen som måste beaktas samtidigt när skatteundandragande ska bekämpas, skattesystemen harmoniseras och den administrativa bördan i samband med fullgörande av skattskyldigheter förenklas.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, s. 18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, s. 15.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning visar att antagandet av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet inte nödvändigtvis åtgärdar alla möjliga fall av bedrägeri: Tvärtom kan det uppstå nya former av bedrägeri, eller bedrägerier i andra medlemsstater än de som för närvarande påverkas mest. Kommissionen bör därför noggrant övervaka hur den allmänna omvända betalningsskyldigheten fungerar, och behålla befogenheten att ingripa i händelse av negativa effekter för den europeiska inre marknadens funktionssätt.

4.2 För att det lagstiftningsförslag som behandlas i detta yttrande ska fungera korrekt och minska det framtida behovet av ytterligare undantag från de fastställda principerna och reglerna för moms systemet i EU bör de medlemsstater som begär att få tillämpa allmän omvänd betalningsskyldighet införa särskilda krav på elektronisk fakturering för beskattningsbara personer för att se till att betalningarna är fullständigt spårbara.

4.3 I detta sammanhang skulle EESK i synnerhet vilja framhålla möjligheten att begränsa eller avskaffa förfaranden för omvänd betalningsskyldighet och uppdelad betalning vid utbredd och korrekt användning av elektronisk fakturering för certifiering av försäljningsintäkter. Denna faktureringsmetod skulle göra det möjligt att kontrollera att moms betalas korrekt i realtid och därigenom förhindra skadliga ekonomiska konsekvenser för många företag som följer skattebestämmelserna.

4.4 Att bekämpa momsbedrägerier är utan tvivel ett mål som måste eftersträvas med kraft och genom utveckling av lämpliga lagstiftningsåtgärder i medlemsstaterna. Det bör dock noteras att tillämpningen av omvänd betalningsskyldighet i B2B-förbindelser mellan privata enheter och uppdelad betalning i förbindelser mellan företag och offentliga förvaltningar kan slå hårt mot företag som följer skattebestämmelserna.

4.5 För det första kommer, såsom kommissionens konsekvensbedömning visar, efterlevnadskostnaderna i samband med användningen av omvänd betalningsskyldighet för små och medelstora företag att bli mycket höga för inhemska transaktioner och ännu högre för gränsöverskridande transaktioner. Enligt kommissionens konsekvensbedömning medför den omvända betalningsskyldigheten att företagens efterlevnadskostnader ökar med 43 %⁽⁷⁾. En allmän omvänd betalningsskyldighet förväntas visserligen medföra lägre efterlevnadskostnader än en omvänd betalningsskyldighet som är begränsad till en viss sektor, men detta visar ändå att efterlevnadskostnaderna kommer att öka drastiskt.

4.6 För det andra har studier⁽⁸⁾ visat att förfaranden för omvänd betalningsskyldighet och uppdelad betalning, där de hittills har införts, ofta har medfört likviditetsproblem för många företag som följer skattebestämmelserna.

4.7 Med andra ord har försök att bekämpa ett litet antal oärliga företags skattebedrägerier lett till stora operativa problem för ekonomiska aktörer som efterlever skattebestämmelserna och som skapar arbetstillfällen och välbstånd på den inre marknaden.

4.8 Därför vill EESK påminna kommissionen och medlemsstaterna om att proportionalitetsprincipen måste upprätthållas i kommissionens förslag och i de enskilda nationella rättssystemen, så att de åtgärder som vidtas står i proportion till behovet av att bekämpa momsbedrägerier utan att skada den inre marknaden. Samtidigt bör i enlighet med samma princip de lösningar som antas motverka olaglig verksamhet utan att lägga orimliga och oproportionerliga bördor på ärliga företag, särskilt små och medelstora företag.

4.9 Ovanstående överväganden är ytterligare argument för det allmänna förfarandets tillfälliga karaktär. Annars kommer vi att bevittna en oacceptabel ökning av den administrativa bördan, särskilt för små och medelstora företag, och samtidigt en snedvridning av dynamiken på den europeiska inre marknaden, eftersom det finns en allvarig risk för olika kassaflöden för företag belägna i olika medlemsstater.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, s. 43.

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

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2004/37/EG om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för carcinogener eller mutagena ämnen i arbetet

[COM(2017) 11 final – 2017/0004 COD]

(2017/C 288/07)

Föredragande: **Marjolijn BULK**

Remiss	Europaparlamentet, 19.1.2017 Rådet, 16.2.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Beslut av EESK:s plenarförsamling	24.1.2017
Ansvarig facksektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av facksektionen	3.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	149/0/3

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar att arbetet med att se över direktivet om carcinogener har inletts och vill gärna bidra till denna viktiga debatt.

1.2 EESK uppmanar kommissionen att göra en konsekvensbedömning av en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för direktivet om carcinogener och mutagena ämnen till ämnen som är reproduktionstoxiska.

1.3 Kommittén rekommenderar starkt att man i samband med översynen av direktivet och de ändringar som planeras till 2018 ägnar större uppmärksamhet åt kvinnors exponering för cancerframkallande ämnen i arbetet.

1.4 EESK anser att det är viktigt att kommissionen förbättrar en gemensam metod för antagande av bindande gränsvärden för exponering i arbetet (nedan kallade bindande yrkeshygieniska gränsvärden) i direktivet i samråd med arbetsmarknadens parter, medlemsstaterna och andra berörda parter.

1.5 Dessa bindande yrkeshygieniska gränsvärden måste bygga på vetenskapliga och statistiska belägg och ta hänsyn till olika faktorer, såsom genomförbarhet och möjligheterna att mäta exponeringsnivåer. I Nederländerna och Tyskland används en riskbaserad metod som gör det möjligt att fastställa bindande yrkeshygieniska gränsvärden med risknivån som den främsta bestämmande faktorn för en kompromiss mellan arbetsmarknadsparterna.

1.6 EESK anser att det är nödvändigt att inom ramen för nationella socialförsäkringssystem eller andra offentliga hälso- och sjukvårdssystem inrätta program för att erbjuda alla arbetstagare som exponeras för carcinogener i arbetet livslånga hälsokontroller.

1.7 EESK framhåller att medlemsstaterna för att förbättra arbetstagarnas skydd mot carcinogener och mutagena och reproduktionstoxiska ämnen i arbetet bör se till att yrkesinspektionerna har tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser för att utföra sina uppgifter.

1.8 EESK stöder de europeiska arbetsmarknadsparternas gemensamma ståndpunkt och rekommenderar att ett bindande gränsvärde antas för formaldehyd.

1.9 EESK rekommenderar att kommissionen vid fastställandet av en rättslig definition av dieselavgaser beaktar slutsatserna om dieselavgaser från den vetenskapliga kommittén för yrkeshygieniska gränsvärden för kemiska agens (nedan kallad SCOEL).

2. Bakgrund till förslaget

2.1 Cancer är den främsta dödsorsaken till följd av arbetsförhållanden. År 2013 avled uppskattningsvis 1 314 000 människor i cancer i EU. Mer än 100 000 av dödsfallen i EU berodde på arbetsrelaterad cancer, som är den främsta orsaken till arbetsrelaterade dödsfall i EU. Omkring tjugo miljoner arbetstagare i EU exponeras för carcinogener i arbetet. Enligt en studie som publicerades 2015 av Nederländernas riksintitut för folkhälsa och miljö⁽¹⁾, beräknas de årliga kostnaderna för dessa arbetsrelaterade cancerfall uppgå till 334 miljarder euro.

2.2 I lagstiftningen om arbetstagskydd behandlas arbetsrelaterad cancer i ett antal direktiv. De allmänna skyldigheterna i ramdirektivet⁽²⁾ från 1989 omfattar alla risker och fastställer allmänna åtgärder som måste genomföras på arbetsplatsen. Direktivet om kemiska agenser⁽³⁾ är tillämpligt på alla farliga kemikalier. Direktivet om asbest⁽⁴⁾ tar hänsyn till vissa särskilda behov för att förebygga asbestrelaterade sjukdomar. Den viktigaste rättsakten på området är direktivet om carcinogener som antogs 1990.

2.3 I detta direktiv fastställs allmänna minimikrav. Arbetsgivarna måste identifiera och utvärdera risker och förebygga exponering vid risk. I den mån det är tekniskt möjligt ska processen eller den kemiska agensen bytas ut mot en process eller en agens som inte innebär någon risk eller mindre risk. Om ett utbyte inte är tekniskt möjligt måste kemiska carcinogener, i den mån det är tekniskt möjligt, tillverkas och användas i ett slutet system för att förebygga exponering. Om detta inte är tekniskt möjligt måste arbetstagarens exponeringsnivå hållas så låg som det är tekniskt möjligt.

2.4 Utöver dessa allmänna minimikrav fastställs det i direktivet yrkeshygieniska gränsvärden för vissa carcinogener och mutagena ämnen, som en viktig del av arbetsmiljöarbetet. Konkreta bindande yrkeshygieniska gränsvärden för specifika kemiska agenser fastställs i bilaga III till direktivet. För närvarande definieras bindande yrkeshygieniska gränsvärden i denna bilaga för endast tre ämnen eller exponeringar som uppstår genom processer. Dessa gränsvärden täcker endast en liten procentandel av de arbetstagare som exponeras för carcinogener och mutagena eller reproduktionstoxiska ämnen (CMR-ämnena).

2.5 År 2016 meddelade kommissionen att direktivet skulle ses över i tre faser. Den antog ett första förslag i maj samma år, som nu håller på att behandlas i Europaparlamentet och ministerrådet. Ett andra förslag antogs i januari 2017 och ett tredje planeras till 2018.

2.6 Översynen av direktivet är en fortlöpande process. I det första förslaget reviderades två befintliga bindande yrkeshygieniska gränsvärden och elva nya antogs. I sitt betänkande (föredragande: Marita Ulvskog)⁽⁵⁾ gav Europaparlamentet sitt stöd till en översyn av direktivet och efterlyste bland annat att direktivets tillämpningsområde skulle utvidgas till att omfatta reproduktionstoxiska ämnen, att strängare gränsvärden för exponering i arbetet för sex av ämnena skulle införas och att ett övergångsgränsvärde för att ge arbetsgivarna ytterligare tid för genomförandet skulle fastställas. Europaparlamentet betonade också särskilt att 2017 och 2018 års ändringar i bilaga III till direktiv 2004/37/EG bör omfatta men inte begränsas till ämnen, blandningar och processer såsom dieselavgaser, formaldehyd, kadmium och kadmiumföreningar, beryllium och berylliumföreningar, nickelföreningar, arsenik och arsenikföreningar och akrylnitril. En mycket stor majoritet av de politiska grupperna stödde den kompromiss som föreslogs av Europaparlamentet.

⁽¹⁾ Nederländernas riksintitut för folkhälsa och miljö (RIVM): *Work related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention, 2015.*

⁽²⁾ Åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, rådets direktiv 89/391/EEG (EGT L 183, 29.6.1989, s. 1).

⁽³⁾ Skydd av arbetstagares hälsa och säkerhet mot risker som har samband med kemiska agenser i arbetet, rådets direktiv 98/24/EG (EGT L 131, 5.5.1998, s. 11).

⁽⁴⁾ Skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för asbest i arbetet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/148/EG (EUT L 330, 16.12.2009, s. 28).

⁽⁵⁾ Ulvskogs betänkande

2.7 Det huvudsakliga syftet med det andra förslaget är att anta fem nya bindande yrkeshygieniska gränsvärden. Även om komplexa blandningar av polycykliska aromatiska kolväten och använda motoroljor återfinns i den bilaga där direktivets tillämpningsområde anges har inga gränsvärden fastställts för dessa carcinogener. På grundval av sin egen bedömning beslutade kommissionen att inga åtgärder skulle vidtas i nuläget angående fem carcinogener⁽⁶⁾.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Tillämpningsområdet för direktivet är i dag begränsat till carcinogener och mutagena ämnen. En eventuell utvidgning till reproduktionstoxiska ämnen bör övervägas. Enligt Europeiska arbetsmiljöbyrån kan effekterna av arbetsrelaterad exponering på mäns och kvinnors reproduktionssystem yttra sig som förändringar i könshormonnivåer, minskad libido och potens, menstruationsrubbnings, prematur menopaus, försenad menarche, äggstocksruubningar, försämrade spermakvalitet samt minskad fertilitet hos män och kvinnor. Toxisk exponering kan leda till direkta cellskador i spermier och ägg. Moderns exponering för dessa ämnen under graviditeten kan störa fosterutvecklingen. Toxisk exponering kan få många långtgående effekter, t.ex. fosterdöd, intrauterina tillväxthämningar, prematura födselar, medfödda missbildningar, förlossningsrelaterade dödsfall, störningar i den kognitiva utvecklingen, förändringar i den immunologiska känsligheten eller barncancer. Moderns exponering för kemiska ämnen på arbetsplatsen kan också orsaka kontaminering av hennes bröstmjölk. Vissa ämnen med hormonell aktivitet, så kallade hormonstörande ämnen, kan påverka hormonsystemets funktion och därigenom orsaka skadliga reproduktionseffekter, t.ex. dålig spermiekvalitet och skador på den reproduktiva vävnaden hos män samt vissa gynekologiska sjukdomar hos kvinnor.

3.1.1 Inom ramen för Reach-förordningen och ett flertal specifika rättsakter (om kosmetiska produkter, biocider och bekämpningsmedel) ingår carcinogener och mutagena och reproduktionstoxiska ämnen i en övergripande grupp av ämnen som inger mycket stora betänkligheter. De har vissa gemensamma egenskaper, bland annat akuta hälsoeffekter, svårigheten med riskidentifiering (eftersom följderna av exponering ofta visar sig efter en lång inkubationstid), svårigheter i samband med riskhantering och problem som hänger samman med "cocktaileffekter", det vill säga exponering för två eller fler olika ämnen eller processer. Ett flertal medlemsstater har i sin lagstiftning antagit en sådan strategi med stöd av arbetsmarknadens parter på nationell nivå. EESK uppmanar kommissionen att göra en konsekvensbedömning av en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för direktivet om carcinogener och mutagena ämnen till reproduktionstoxiska ämnen.

3.2 EU:s strategi mot arbetsrelaterade cancerformer bör ägna mer uppmärksamhet åt kvinnorna.

3.2.1 Exponeringsmönstren och mönstren för cancerformer kan variera mellan kvinnor och män. Bröstcancer är till exempel mycket sällsynt bland män, men är den vanligaste cancerformen bland kvinnor. En mängd olika typer av arbetsrelaterad exponering kan bidra till bröstcancer.

3.2.2 Kommissionen uppmanas med eftertryck att mer systematiskt beakta cancerframkallande exponering på arbetsplatsen som drabbar kvinnor i samband med sin översyn av direktivet och de ändringar som planeras till 2018. Många typer av arbeten där kvinnor dominerar (hälso- och sjukvård, lokalvård, hårvård och så vidare) innebär exponering för cancerframkallande ämnen, och denna exponering nonchaleras. Det måste fastställas kriterier för identifiering och klassificering av hormonstörande ämnen som bidrar till vissa cancerformer. Man bör stärka de förebyggande åtgärderna i samband med hälso- och sjukvårdspersonalens användning av cytostatika (exempelvis kemoterapeutika). Även om joniserande strålning inte omfattas av detta yttrande framhåller EESK med eftertryck behovet av att stärka andra direktiv, särskilt direktiv 2013/59/Euratom.

3.3 Det råder bred samsyn bland berörda parter om de bindande yrkeshygieniska gränsvärdenas roll och betydelse. Bindande yrkeshygieniska gränsvärden är viktiga eftersom de bidrar till att minska risken, även om det inte finns någon säker exponeringsnivå. Gränsvärdena måste fastställas på en lämplig nivå, med beaktande av vetenskapliga rön och genomförbarhetsaspekter.

3.3.1 Det finns dock ingen enhetlig metod inom EU för att härleda yrkeshygieniska gränsvärden. För närvarande gör kommissionen bedömningar från fall till fall. Öppenheten och samstämmigheten skulle till stor del kunna förbättras. Vissa bindande yrkeshygieniska gränsvärden är bra, medan andra ger ett otillräckligt skydd. När det handlar om människors liv och hälsa måste ambitionerna kunna matcha utmaningen.

⁽⁶⁾ Beryllium och oorganiska berylliumföreningar, hexaklorbensen, dieselavgaser, ånga och damm från gummibearbetning och 4,4'-metylenbis(2-kloranilin).

3.3.2 En annan faktor är att medlemsstaterna tillämpar olika metoder. Några av dem har fastslagit bindande yrkeshygieniska gränsvärden för mer än hundra olika CMR-ämnen, andra för färre än tio. Nivåerna på dessa bindande yrkeshygieniska gränsvärden kan variera från land till land. Detta skapar problem för företag som är verksamma i olika länder med skiftande standarder och skulle i vissa fall kunde leda till illojal konkurrens.

3.3.3 EESK anser därför att det är viktigt att kommissionen fastställer en metod för antagande av bindande yrkeshygieniska gränsvärden i direktivet. En sådan process bör omfatta ett brett samråd med arbetsmarknadens parter, medlemsstaterna och andra berörda aktörer, inklusive icke-statliga organisationer. Nationella erfarenheter bidrar till att fastställa god praxis. EESK anser att två faktorer särskilt bör beaktas:

3.3.3.1 För det första, samstämmighet mellan de bindande yrkeshygieniska gränsvärdena för att undvika en situation där arbetstagare som utsätts för vissa ämnen kanske löper betydligt högre risk att drabbas av cancer än arbetstagare som exponeras för andra ämnen. I Tyskland och i Nederländerna finns det stöd bland arbetsmarknadens parter för en riskbaserad metod. Detta är till hjälp vid fastställandet av gränsvärden, eftersom risknivån beaktas som den viktigaste bestämmande faktorn för kompromiss mellan parterna.

3.3.3.2 För det andra måste gränsvärdena fastställas på grundval av vetenskapliga rön. De måste ta hänsyn till olika faktorer, såsom genomförbarhet och möjligheterna att mäta exponeringsnivåer. För att hjälpa arbetsgivarna att prioritera förebyggande åtgärder bör gränsvärdena uttryckligen hänvisa till den risknivå som är förknippad med exponeringsnivån.

3.4 I de flesta fall är latenstiden mellan exponering och cancer lång. EESK anser därför att det är nödvändigt att inom ramen för nationella socialförsäkringssystem eller andra offentliga hälso- och sjukvårdssystem inrätta program för att erbjuda alla arbetstagare som exponeras för carcinogener i arbetet livslånga hälsokontroller.

3.5 EESK rekommenderar att man förstärker insatserna inom området för vetenskapliga och statistiska undersökningar. Arbetsrelaterad cancer kan även ha andra orsaker: stress, faktorer relaterade till arbetsorganisationen, såsom skiftarbete, m. m. Mer uppmärksamhet och finansiering bör riktas till forskning som undersöker konsekvenserna och möjliga synergieffekter av kombinerad exponering för olika faktorer såsom kemikalier och biologiska eller fysiska agenser, kemikalier och arbetsorganisation osv.

3.6 EESK framhåller att en av de viktigaste uppgifterna i fråga om arbetstagarnas skydd mot carcinogener och mutagena och reproduktionstoxiska ämnen i arbetet är att stärka kontrollen över genomförandet och tillämpningen av direktivet. Medlemsstaterna bör se till att yrkesinspektionerna har tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser för att utföra sina uppgifter och samtidigt hjälpa företagen, särskilt små och medelstora företag, att uppfylla dessa nya bestämmelser. De bör stärka sitt samarbete med Europeiska arbetsmiljöbyrån, som har tagit fram olika verktyg som kan förbättra kvaliteten på det förebyggande arbetet på arbetsplatsen. Ett av dessa verktyg är OiRA (det interaktiva onlineverktyget för riskbedömning), en webbplattform genom vilken sektorsvisa verktyg för riskbedömning kan skapas på ett enkelt och standardiserat sätt på alla språk.

4. Särskilda kommentarer

4.1 I det andra förslaget till direktiv införs bindande yrkeshygieniska gränsvärden för ytterligare fem cancerframkallande ämnen.

4.1.1 *Epiklorhydrin* är en carcinogen utan tröskelvärde. Antalet exponerade arbetstagare i EU uppgår till 43 813. Kommissionen föreslår ett bindande gränsvärde på 1,9 mg/m³. Femton medlemsstater kommer att behöva införa (7) eller uppdatera (8) sina yrkeshygieniska gränsvärden för att sänka dem till 1,9 mg/m³. Omkring 69 % av de exponerade arbetstagarna beräknas arbeta i dessa femton medlemsstater och skulle följaktligen gynnas av ett bättre rättsligt skydd till följd av införandet av detta bindande yrkeshygieniska gränsvärde. EESK anser att det föreslagna bindande gränsvärdet skulle bidra till att minska den arbetsrelaterade cancerbördan.

4.1.2 *Etylendibromid* är en genotoxisk carcinogen utan tröskelvärde. Färre än 8 000 arbetstagare i EU uppskattas vara potentiellt exponerade för 1,2-dibrometan. Kommissionen föreslår ett bindande yrkeshygieniskt gränsvärde på 0,8 mg/m³ (0,1 ppm). Tjugo medlemsstater kommer att behöva införa (11) eller uppdatera (9) sina yrkeshygieniska gränsvärden för att sänka dem till 0,8 mg/m³. 81 % av de exponerade arbetstagarna beräknas arbeta i dessa tjugo medlemsstater och skulle följaktligen gynnas av ett bättre rättsligt skydd till följd av införandet av detta bindande gränsvärde. Extrakostnaderna för företagen (bland annat mikro- och småföretag) förväntas bli mycket låga. EESK anser att det föreslagna bindande yrkeshygieniska gränsvärdet skulle bidra till att minska den arbetsrelaterade cancerbördan.

4.1.3 *Etylendiklorid* (EDC) är klassificerat som en 1B-carcinogen enligt CLP-förordningen. Färre än 3 000 arbetstagare är potentiellt exponerade i Europa ⁽⁷⁾. Kommissionen föreslår ett bindande yrkeshygieniskt gränsvärde på 8,2 mg/m³ (2 ppm). Tjugotre medlemsstater kommer att behöva införa (5) eller uppdatera (18) sina yrkeshygieniska gränsvärden för att sänka dem till 2 ppm, så det kan förväntas att en stor andel av de exponerade arbetstagarna skulle gynnas av ett bättre rättsligt skydd. EESK anser att det föreslagna bindande gränsvärdet skulle bidra till att minska den arbetsrelaterade cancerbördan.

4.1.4 *4,4'-metylendianilin* är en genotoxisk carcinogen. Omkring 70–140 personer uppskattas vara exponerade för luftburen metyldianilin inom den kemiska industrin. Antalet personer som utsätts för hudexponering är betydligt högre och beräknas uppgå till mellan 390 000 och 3,9 miljoner arbetstagare ⁽⁸⁾. Kommissionen föreslår ett bindande yrkeshygieniskt gränsvärde på 0,08 mg/m³. Tjugotre medlemsstater kommer att behöva införa (12) eller uppdatera (11) sina yrkeshygieniska gränsvärden för att sänka dem till 0,08 mg/m³. EESK anser att det föreslagna bindande gränsvärdet skulle bidra till att minska den arbetsrelaterade cancerbördan.

4.1.5 *Trikloretylen* klassificeras som ett cancerframkallande ämne i grupp 2A av Internationella centret för cancerforskning (IARC) och som en kategori 1B-carcinogen i EU enligt CLP-förordningen. Omkring 74 000 arbetstagare i EU beräknas vara potentiellt exponerade för trikloretylen. Kommissionen föreslår en kombination av ett bindande yrkeshygieniskt gränsvärde på 54,7 mg/m³ (10 ppm) och ett gränsvärde för kortvarig exponering på 164,1 mg/m³ (30 ppm). Av de tjugotvå medlemsstater som redan har infört ett bindande nationellt yrkeshygieniskt gränsvärde för trikloretylen har sexton också antagit ett gränsvärde för kortvarig exponering. Sjutton medlemsstater kommer att behöva införa (6) eller uppdatera (11) sina bindande yrkeshygieniska gränsvärden för att sänka dem till 54,7 mg/m³ (10 ppm). Nästan 74 % av de exponerade arbetstagarna beräknas arbeta i dessa sjutton medlemsstater och skulle följaktligen gynnas av ett bättre rättsligt skydd tack vare införandet av detta gränsvärde. EESK noterar att ett lägre bindande yrkeshygieniskt gränsvärde för trikloretylen har införts i ett antal medlemsstater och stöds av arbetsgivarorganisationer och fackföreningar. På EU-nivå bör ett lägre bindande gränsvärde övervägas för att minska den arbetsrelaterade cancerbördan.

4.2 Även om komplexa blandningar av *polycykliska aromatiska kolväten* och använda motoroljor återfinns i den bilaga där direktivets tillämpningsområde anges har inga gränsvärden fastställts för dessa carcinogener.

4.2.1 *Komplexa polycykliska aromatiska kolväten* är blandningar med bens[a]pyren som en indikator. Polycykliska aromatiska kolväten är en stor grupp av organiska föreningar. EESK anser att den föreslagna åtgärden skulle bidra till att minska den arbetsrelaterade cancerbördan.

4.2.2 *Mineraloljor som har använts som motoroljor*. Exponering för mineraloljor som har använts som motoroljor kan orsaka hudcancer. Antalet exponerade arbetstagare uppskattas till 1 miljon, huvudsakligen anställda inom underhåll och reparation av motorfordon. EESK anser att den föreslagna åtgärden skulle bidra till att minska den arbetsrelaterade cancerbördan.

5. Ytterligare ämnen eller processer som bör läggas till

5.1 *Formaldehyd*. Kommissionen har inte föreslagit något bindande yrkeshygieniskt gränsvärde för formaldehyd. 2009 drog IARC slutsatsen att det förelåg tillräckliga bevis från humanstudier av ett orsakssamband mellan formaldehyd och myeloid leukemi. De tillgängliga uppgifterna för formaldehyd är tillräckliga för att härleda ett hälsobaserat yrkeshygieniskt gränsvärde, åtta timmars tidsvägt medelvärde och ett gränsvärde för kortvarig exponering. På grundval av de tillgängliga uppgifterna har SCOEL härlett ett yrkeshygieniskt gränsvärde på 0,3 ppm (åtta timmars tidsvägt medelvärde) med ett gränsvärde för kortvarig exponering på 0,6 ppm. Till följd av detta beslutade den rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor också att rekommendera detta gränsvärde till kommissionen. 2016 uppmanade de europeiska arbetsmarknadsparterna kommissionen att ta med de hälsobaserade värden som föreslagits av SCOEL som ett bindande yrkeshygieniskt gränsvärde för denna kemikalie ⁽⁹⁾. EESK ställer sig bakom denna gemensamma ståndpunkt och anser att ett bindande gränsvärde bör antas.

⁽⁷⁾ Uppgifter från 2009.

⁽⁸⁾ Institute of Medicine (IOM, omdöpt till HDM 2016). Forskningsprojekt P937/9 om 4,4'-metylendianilin, maj 2011.

⁽⁹⁾ Begäran av den 15 juli 2016 från EPF, EFS, EAMA, ETRMA, Formacare och EPRA om att inkludera formaldehyd i bilaga III till direktiv 2004/37/EG om carcinogener och mutagena ämnen.

5.2 *Dieselavgaser.* År 2012 klassade IARC alla avgasutsläpp från dieselmotorer som grupp 1-carcinogener (känt cancerframkallande för människor). Enligt kommissionen exponeras över tre miljoner arbetstagare i EU för avgasutsläpp från dieselmotorer i sitt arbete. Det totala antalet arbetstagare som exponeras för dessa gaser under åtminstone en del av sin yrkeskarriär uppgick till tolv miljoner 2010, och skulle kunna öka till tjugo miljoner fram till 2060. I kommissionens konsekvensbedömning konstaterar man att bristen på lagstiftning som förbjuder exponering för dieselavgaser i arbetet kommer att leda till 230 000 dödsfall inom EU mellan 2010 och 2069.

5.2.1 Kommissionens främsta argument för att utesluta dieselavgaser från bilaga I och bilaga III till direktivet är att det skulle bli svårt att hitta en rättslig definition för att skilja mellan nya och gamla motorer. Enligt EESK:s åsikt är syftet med direktivet inte att definiera tekniska standarder för motorer, utan att fastställa en rättslig definition av dieselavgaser som en carcinogen process i enlighet med vetenskapliga rön och IARC:s utvärdering. På sin arbetsplats kan arbetstagarna exponeras för dieselavgaser från ett flertal motorer som uppfyller olika exponeringsstandarder. Andra faktorer spelar en viktig roll i karakteriseringen av exponering: förbränningstemperaturer och underhåll och rengöring av motorerna. Ett bindande gränsvärde som tar hänsyn till koncentrationen av elementärt kol i luften skulle kunna fastställas. EESK anser att följande slutsats från SCOEL bör beaktas: Även om toxikologiska uppgifter stöder ett tröskelvärde (eventuellt satt till 0,02 mg DEP/m³ eller lägre, vilket motsvarar 0,015 mg EC/m³) tyder epidemiologiska uppgifter på att det finns avsevärda cancerrisker redan vid eller under dessa exponeringsnivåer. Ett yrkeshygieniskt gränsvärde som skulle ge arbetstagarna ett tillräckligt skydd kan därför inte fastställas på grundval av de uppgifter och analyser som finns tillgängliga i dag. Men både toxikologiska och humanepidemiologiska data håller på att samlas in och utvärderas vidare ⁽¹⁰⁾.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽¹⁰⁾ SCOEL:s yttrande nr 403, 2016.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En europeisk försvarshandlingsplan

[COM(2016) 950 final]

(2017/C 288/08)

Föredragande: **Christian MOOS**Medföredragande: **Jan PIE**

Remiss	27.1.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarigt organ	Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI)
Antagande av CCMI	7.4.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	104/1/7

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) ställer sig positiv till inrättandet av en europeisk försvarsunion och stöder den europeiska försvarshandlingsplanen, inbegripet inrättandet av en gemensam europeisk försvarsfond.

1.2 EESK efterlyser betydande kvalitativa framsteg i det europeiska försvarssamarbetet, eftersom EU:s försvarsmarknad och försvarsindustri är alltför splittrad och ger upphov till ineffektiv resursallokering, överlappande ansvarsområden, bristande driftskompatibilitet och tekniska brister.

1.3 EESK stöder målet om strategiskt oberoende inom fastställda kritiska områden vad gäller kapacitet och teknik. Nato förblir grunden för EU:s gemensamma försvar.

1.4 EU bör fortsätta att i princip eftersträva förebyggande och multilateral diplomati. Militär kapacitet är dock ett viktigt inslag i genomförandet av den globala strategin för unionens utrikes- och säkerhetspolitik.

1.5 EESK konstaterar att en nödvändig förutsättning för utveckling av gemensam försvarskapacitet är att man stärker EU:s försvarsindustriella och försvarstekniska bas, inbegripet en högt kvalificerad arbetskraft.

1.6 EESK stöder helt och fullt att särskild uppmärksamhet ägnas åt små och medelstora företag, däribland på området forskning och utveckling för försvarsändamål.

1.7 EU-medel kan främja innovation på tekniska områden där det har blivit svårt, om inte omöjligt, att göra en klar åtskillnad mellan militära och icke-militära ändamål.

1.8 EESK ställer sig dock avvisande till att man öppnar upp möjligheten att använda befintliga fonder avsedda för ekonomiska eller sociala ändamål för försvarsändamål i strikt mening. Målen för Efsi-förordningen, ESI-fonderna och Cosme-programmet tjänar, liksom EIB:s investeringar, icke-militära ändamål.

1.9 EESK motsätter sig en särskild bestämmelse om nationella budgetmedel som tilldelas för försvarsändamål inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Pakten måste ses mot bakgrund av fördjupningen av EMU och inte endast inom en sektor. Försvarsutgifterna bör inte destabilisera de offentliga finanserna.

1.10 EESK stöder inrättandet av en försvarsfond med separata delar för forskning och kapacitet. EU:s budget måste emellertid utökas, eftersom delen avseende försvarsforskning inte får finansieras på bekostnad av forskning inom andra sektorer. EESK ställer sig positiv till att kapacitetsdelen finansieras enbart genom nationella bidrag. Medlemsstaternas upphandling av försvarsmateriel får inte finansieras genom EU:s budget.

1.11 EESK välkomnar inrättandet av en samordningsstyrelse. De slutliga besluten i denna styrelse måste förbehållas civila politiska företrädare.

1.12 EESK ställer sig bakom kommissionens uppmaning om att fullt ut tillämpa direktiven⁽¹⁾ om offentlig upphandling och överföring av försvarsrelaterade produkter inom EU. Mycket mer behöver göras för att i synnerhet säkerställa en så god tillämpning som möjligt av överföringsdirektivet.

1.13 EESK stöder att man utarbetar gemensamma standarder för både vapen och produkter med dubbla användningsområden, samtidigt som man undviker dubblering av befintliga standarder, framför allt Natostandarder.

1.14 Vapenexporten bör begränsas till strategiska partner och allierade, och kräver noggrann demokratisk granskning.

2. Allmänna kommentarer

2.1 EU står inför en rad konflikter i närområdet, såsom inbördeskriget i Syrien, vars direkta konsekvenser inbegriper de globala flyktingsströmmarna under 2015 och 2016. Rysslands annektering av Krim och landets deltagande i den väpnade konflikten i östra Ukraina innebar en kränkning av en självständig stats territoriella integritet och därmed av internationell rätt. Nordafrika och Mellanöstern förblir instabila regioner där det finns risk för statsupplösning. Samtidigt förefaller EU och Mellanöstern inte längre utgöra ett centralt inslag i Förenta staternas säkerhetspolitik. Europa löper en allt större risk att hamna i utkanten av världspolitiken och att betraktas som en börda av sina transatlantiska partner.

2.2 Mot bakgrund av dessa geostrategiska omständigheter och denna säkerhetsutveckling är EU tvunget att stärka sin kapacitet på säkerhets- och försvarsområdet. Det är avgörande med en tydlig förståelse av unionens gemensamma strategiska mål, vilket ännu saknas och vilket måste utvecklas utan dröjsmål. Detta är en förutsättning för att man ska kunna fastställa vilka gemensamma och nationella kapaciteter som behöver stödjas av en hållbar försvarsteknisk och försvarsindustriell bas inom EU.

2.3 EESK hänvisar till de önskemål som redan framförs i yttrandena CCMI/116 (2013) och CCMI/100 (2012)⁽²⁾. Även genom EU:s globala strategi⁽³⁾ och genomförandeplanen för säkerhet och försvar⁽⁴⁾ tillhandahålls viktiga strategier för detta ändamål. EESK anser att det är angeläget att dessa genomförs på ett konsekvent sätt i överensstämmelse med bestämmelserna i EU:s och Natos gemensamma förklaring från juli 2016 samt FN:s princip om kollektiv säkerhet.

2.4 EESK anser att det är ytterst angeläget med en optimering av EU:s förebyggande civila arbete och militära försvarsförmåga för att man ska kunna garantera frihet och fred i Europa, sprida stabilitet i EU:s närområde som präglas av EU:s värderingar, såsom grundläggande mänskliga rättigheter, och för att man på ett framgångsrikt sätt ska kunna stödja FN:s internationella fredsbevarande insatser.

2.5 EESK efterlyser därför en ny kvalitet i det europeiska försvarssamarbetet. Kommittén ställer sig positiv till inrättandet av en europeisk försvarsunion inom ramen för den EU-mekanism för "permanent strukturerat samarbete" som föreskrivs för ändamålet i artiklarna 42.6 och 46 i EU-fördraget, och välkomnar den europeiska försvarshandlingsplanen, inbegripet inrättandet av en gemensam europeisk försvarsfond, som ett viktigt steg.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen (EUT L 146, 10.6.2009, s. 1). Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (EUT L 216, 20.8.2009, s. 76).

⁽²⁾ Se även EESK:s yttranden "Försvarsindustrin: aspekter som rör företagen, innovation och sociala frågor" (EUT C 299, 4.10.2012, s. 17) och "Strategi för att stärka EU:s försvarssektor" (EUT C 67, 6.3.2014, s. 125).

⁽³⁾ EESK:s yttrande "En ny strategi för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik" (yttrande på eget initiativ) (EUT C 264, 20.7.2016, s.1).

⁽⁴⁾ Europeiska rådets slutsatser om säkerhet och försvar (14149/16) av den 14 november 2016.

2.6 EESK instämmer i kommissionens kritik av den alltför splittrade marknaden, som leder till ineffektiv resursallokering, överlappande ansvarsområden, bristande driftskompatibilitet och tekniska brister.

2.7 Flertalet medlemsstater står under tryck att konsolidera sina offentliga budgetar, vilket innebär att ineffektiv användning av offentliga medel inte längre kan motiveras. EESK efterlyser därför ett beslutsamt genomförande av samarbetsstrategier. EESK anser att ökat samarbete inom de prioriterade områden som kommissionen anger bara utgör ett första steg.

2.8 EESK stöder målet om strategiskt oberoende avseende fastställd kritisk industriell kapacitet. Nato förblir grundvalen för EU:s säkerhet och gemensamma försvar, såsom upprepas i EU:s och Natos gemensamma förklaring. I detta avseende är det viktigt att alla Nato-medlemmar uppfyller kraven.

2.9 EESK konstaterar att inte alla delar av handlingsplanen är nya, men välkomnar inrättandet av en försvarsfond. Denna är dock i hög grad beroende av den politiska viljan att bidra med ytterligare medel från nationella budgetar. EESK hyser tvivel om vissa medlemsstaters vilja i detta avseende. Dessutom behöver kommissionen stärka sina insatser för att utarbeta en färdplan för övergripande EU-omfattande regler för försörjningstrygghet och säkerställa ett lämpligt genomförande av de båda försvarsdirektiven.

2.10 Inriktningen i Bratislavafärdplanen ⁽⁵⁾ är visserligen den rätta, men den utgör ett uppkok på gamla planer på försvarsområdet. Framför allt saknar färdplanen strategisk enhetlighet, samtidigt som den i alldeles hög grad är inriktad på dagens utmaningar såsom migrationskrisen och skyddet av EU:s yttre gränser. Även om omfattande flyktingsströmmar verkligen har anknytning till säkerhetsutmaningar kan de inte lösas med militära medel när de väl har uppstått.

2.11 En nödvändig förutsättning för utveckling av gemensam kapacitet är att man upprättar och utvecklar en inre marknad på försvarsområdet. EESK anser att det inte går att stärka EU:s industriella bas utan att samtidigt ta itu med kompetensfrågan. Försvarsindustrin arbetar alltid i den tekniska frontlinjen och behöver därför högutbildad arbetskraft. Kommissionens kompetensinitiativ, som anges i den europeiska handlingsplanen på försvarsområdet, tar itu med detta problem och är därför varmt välkommet.

2.12 Mer investeringar och samarbete inom denna industrisektor bidrar även till att trygga arbetstillfällena och till att skapa sysselsättning. Kampen mot arbetslösheten i Europa får dock inte utgöra drivkraften bakom beslut om försvarssatsningar. Den måste föras på annat sätt än genom upprustning. Förstärkningen av EU:s försvarskapacitet bör enbart styras av strategiska överväganden och en ingående bedömning av vad som är nödvändigt för att skydda Europa och trygga dess alliansförmåga. Den får inte äventyra de offentliga finanserna. Framför allt bör EU fortsätta att eftersträva förebyggande och multilateral diplomati. Militär kapacitet är dock avgörande för genomförandet av de säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringarna i EU:s globala strategi.

2.13 EESK delar uppfattningen att försvarsforskning även kan ha en positiv inverkan på utvecklingen av civil teknik och vice versa.

2.14 Den strikta åtskillnaden mellan militärt och icke-militärt blir allt mer otydlig när det gäller it-attacker och även med tanke på den allt starkare sammanlänkningen mellan inre och yttre säkerhet.

2.15 Kommittén understryker att forskning om t.ex. it-säkerhetsteknik både kan tjäna civila ändamål och försvarsändamål och att det kommer att finnas fler exempel. Det är därför självklart att sådan innovation och utveckling kan och måste finansieras även av befintliga EU-program såsom Horisont 2020. Försvarsforskning för försvarsändamål i strikt mening måste dock beaktas separat.

2.16 EESK stöder en närmare integrerad försvarsindustri och en gemensam försvarsmarknad inom EU. Detta mål bör inte begränsas till de största producentländerna. Vid genomförandet av försvarsforskning och försvarsprojekt bör den befintliga kapaciteten hos så många intresserade medlemsstater som är lämpligt utnyttjas för att främja engagemanget för det gemensamma målet.

⁽⁵⁾ Arbetsprogram framlagt av Europeiska rådet, rådets ordförandeskap och kommissionens ordförande vid mötet mellan 27 stats- och regeringschefer den 16 september 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>.

2.17 EESK ställer sig avvisande till att befintliga fonder för ekonomiska eller sociala ändamål ska kunna användas för försvarsändamål och för att hantera försvarsutgifter inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. EESK stöder inrättandet av en europeisk försvarsfond som är begränsad till försvarsforskning samt utveckling och införskaffande av militär kapacitet. Samtidigt bör denna hållas tydligt åtskild från Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) och den bör inte inbegripa undantag såsom "engångsåtgärder", enligt vad som anges i stabilitets- och tillväxtpakten.

2.18 Med beaktande av alla aspekter av en framtida försvarsunion uppmanar EESK Europaparlamentet att delta fullt ut och efterlyser en kontinuerlig dialog mellan politiker, militären och civilsamhället. I egenskap av rådgivande organ inom EU och som företrädare för alla större civilsamhällesorganisationer i Europa bör EESK agera som en central partner på det försvarspolitiska området.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Inrättande av en europeisk försvarsfond

3.1.1 EESK stöder inrättandet av en europeisk försvarsfond med en forskningsdel och en kapacitetsdel, vilka ska fungera fullt ut från och med 2020.

3.1.2 EESK stöder att finansieringskällorna för de båda delarna hålls åtskilda. Försvarsforskningsdelen får emellertid inte finansieras på bekostnad av forskning på andra områden. EESK ställer sig positiv till att kapacitetsdelen finansieras enbart genom nationella bidrag. Så länge unionen inte har sin egen rörliga inkomst förblir upphandlingen av de väpnade styrkornas militära kapacitet medlemsstaternas ansvar. Därför bör EU:s budget inte användas för upphandling inom ramen för kapacitetsdelen i den planerade försvarsfonden.

3.1.3 EESK välkomnar den planerade samordningsstyrelsen. Enbart politiska företrädare bör dock fatta beslut i denna styrelse. Företrädare för militären, industrin och civilsamhället kan delta i egenskap av rådgivare. Europaparlamentet måste också vara företrätt och ha en röst i styrelsen.

3.1.4 Kommissionens roll i fråga om att samfinansiera projekt bör begränsas till forskningsdelen och bör även föreskriva ett särskilt, tydligt åtskilt försvarsforskningsprogram för EU efter 2020 för detta ändamål⁽⁶⁾. EESK stöder tanken på att ge Europeiska försvarsbyrån i uppdrag att genomföra programmet.

3.1.5 EESK stöder förkommersiell upphandling för samarbetsinriktade upphandlingskontrakt i syfte att minska de höga investeringsrisker som är förknippade med branschen för de berörda företagen.

3.1.6 Möjliga samverkansfördelar mellan civil forskning och försvarsforskning bör utnyttjas, men stöd till civil forskningsverksamhet som använder EU-medel (Horisont 2020) bör inte inriktas mot militära ändamål på bekostnad av andra sektorer.

3.1.7 EESK stöder en sammanslagning av nationella medel för införskaffande av ny försvarskapacitet. Det förefaller tveksamt om det årliga gemensamma målet om 5 miljarder euro för kapacitetsdelen kommer att visa sig tillräckligt. Kommittén anser att det skulle vara användbart att genomföra förberedande studier för att undersöka detta referensbelopp, i enlighet med vad som anges i handlingsplanen. EESK anser att det årliga beloppet för gemensam finansiering måste inriktas mot att uppnå målen om att skapa större samverkansfördelar, lindra budgettrycket och på ett framgångsrikt sätt införskaffa och säkra försvarskapacitet.

3.1.8 EESK stöder den utformning av kapacitetsdelen som kommissionen anger huvuddragen i, dvs. en övergripande struktur för ramen, liksom reglerna om gemensam finansiering och den andra nivån bestående av enskilda projekt bland samarbetande medlemsstater. Det finns goda skäl att definiera de enskilda projekten tydligt i fråga om kvalitet och kvantitet, och att se till att de är finansiellt oberoende sinsemellan.

3.1.9 Utvecklingen av en permanent kapitalstruktur för kapacitetsdelen stöds. Betalningsskyldigheten måste ligga hos medlemsstaterna i egenskap av andelsägare. EESK motsätter sig en särskild bestämmelse om nationella budgetmedel som tilldelas för detta ändamål inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

⁽⁶⁾ Europaparlamentets betänkande om en europeisk försvarsunion (2016/2052(INI)).

3.1.10 EESK erinrar om att EU:s budget enligt artikel 41 i EU-fördraget inte får användas för att finansiera militära operationer. En avvikelse från denna princip skulle även stå i strid med den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik (artikel 42.1 i EU-fördraget).

3.2 Uppmuntra investeringar i leveranskedjor på försvarsområdet

3.2.1 EESK stöder helt och fullt att särskild uppmärksamhet ägnas åt små och medelstora företag, däribland på området forskning och utveckling för försvarsändamål. Efsi, ESI-fonderna och Cosme-programmet bör inte prioriteras för utgifter avseende vapen. Målen för Efsi-förordningen, ESI-fonderna och Cosme-programmet, liksom EIB:s investeringar, tjänar ju icke-militära ändamål. Dessutom skulle användning av dessa fonder för militära ändamål innebära en risk för ytterligare dubbleringar och fragmentering på försvarsmarknaden.

3.2.2 Eftersom EU behöver en sund och hållbar försvarsindustriell och försvarsteknisk bas består utmaningen i att balansera EU:s beredskap att finansiera denna bas utan oönskat exportberoende. Vapenexporten bör begränsas till strategiska partner och allierade och bör inte tvingas fram av andra ekonomiska hänsyn som potentiellt kan bidra till att ge bränsle åt konflikter i andra delar av världen. För närvarande finns det till och med anledning till djup oro beträffande vissa allierade. Därför kräver vapenexporten noggrann demokratisk kontroll.

3.2.3 Främjandet av regionala spetskompetenskluster stöds. Detta bör även genomföras via forskningsdelen och det särskilda EU-program som ska inrättas.

3.3 Utvidgning av den inre marknaden för försvarsprodukter

3.3.1 EESK efterlyser en väl utformad europeisk industripolitik för försvarssektorn med dess särdrag i fråga om statliga krav och offentlig finansiering. Kommittén stöder därför kommissionens uppmaning om att tillämpa direktiven⁽⁷⁾ om offentlig upphandling och överföring av försvarsrelaterade produkter inom EU fullt ut.

3.3.2 Enligt artikel 346 i EUF-fördraget får medlemsstater undanta försvars- och säkerhetskontrakt från reglerna om det är nödvändigt för att skydda deras väsentliga säkerhetsintressen. Med de båda direktiven 2009/81/EG och 2009/43/EG går det nu att begränsa detta undantag till ett strikt minimum. EESK instämmer i kritiken mot att en mycket stor andel av upphandlingen av militära varor fortfarande inte genomförs enligt EU:s regler för offentlig upphandling, och ser en potential till besparingar här, som skulle kunna investeras på ett mer effektivt sätt inom ramen för försvarsfonden.

3.3.3 EESK stöder ett förenklat tillståndsförfarande genom allmänna tillstånd att överföra militära varor inom den inre marknaden. Kommittén välkomnar därför de tolkningsriktlinjer och rekommendationer som tillkännagetts. Likväl behöver mycket mer göras för att säkerställa i synnerhet en så god tillämpning som möjligt av överföringsdirektivet.

3.3.4 EESK välkomnar även studier om försörjningstryggheten avseende råvaror inom ramen för råvarustrategin samt om ersättning av kritiska råvaror. Samtidigt beklagar EESK att kommissionen har gett upp i fråga om sitt mandat av december 2013 att utarbeta en färdplan för övergripande EU-omfattande regler för försörjningstrygghet, som även skulle kunna driva fram ett politiskt ambitiöst genomförande av överföringsdirektivet.

3.3.5 EESK instämmer i att en väl fungerande inre marknad för försvarsprodukter måste utgöra ett centralt mål för handlingsplanen. En försvarsunion är otänkbar utan gränsöverskridande marknadstillträde och öppna leveranskedjor. Framför allt måste små och medelstora företag, som står bakom viktiga innovationer inom sektorn, kunna få tillträde till anbudsinfordringar.

3.3.6 EESK stöder att man utarbetar gemensamma standarder och upprättar en fullständig driftskompatibilitet för både vapen och produkter med dubbla användningsområden, samtidigt som man undviker dubblering av befintliga standarder, framför allt Nato-standarder. En motsvarande färdplan hade redan planerats till 2014⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Se fotnot 1.

⁽⁸⁾ Europeiska rådets slutsatser av den 19–20 december 2013 (EUCO 217/13).

3.3.7 EESK stöder utvecklingen av tillförlitliga, säkra och kostnadseffektiva satellitkommunikationstjänster för EU och nationella myndigheter, tillsammans med investeringar i europeisk rymdfart.

3.3.8 Kommittén är medveten om det otydliga förhållandet mellan civil och militär användning av Copernicussystemet, och även om det faktum att militären utgör en central partner för Europeiska rymdorganisationen (ESA), både som medutvecklare och användare. Användbara synergieffekter skulle kunna utvecklas här. Användningen av Copernicus måste dock bedömas kollektivt ur ett politiskt, vetenskapligt och militärt perspektiv. Den militära användningen får inte innebära en börda för EU:s rymdpolitik eller påverka den civila användningen av systemet.

3.3.9 EESK ger sitt eftertryckliga stöd till att man stärker kapaciteten på området cybersäkerhet och cyberförsvar samt till det civil-militära samarbetet på grundval av EU:s strategi för cybersäkerhet⁽⁹⁾.

3.3.10 EESK stöder gemensamma strategier för att främja sjöfartsskydd på både det civila och militära området samt optimering av driftskompatibel kapacitet för övervakning till sjöss.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

⁽⁹⁾ Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s strategi för cybersäkerhet: En öppen, säker och trygg cyberrymd (JOIN(2013) 1 final. Rådets slutsatser om det gemensamma meddelandet från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik: "EU:s strategi för cybersäkerhet: En öppen, säker och trygg cyberrymd" (11357/13).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en flerårig plan för små pelagiska bestånd i Adriatiska havet och de fisken som utnyttjar dessa bestånd

[COM(2017) 97 final – 2017/0043 (COD)]

(2017/C 288/09)

Föredragande: **Emilio FATOVIC**

Remiss	Europaparlamentet, 1.3.2017 Rådet, 4.4.2017
Rättslig grund	Artiklarna 43.2, 114.1 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Beslut av EESK:s plenarförsamling	24.1.2017
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	17.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	187/0/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK instämmer i GFCM-FAO:s ⁽¹⁾ åsikt att man behöver vidta åtgärder för att skydda små pelagiska arter som hotas av överfiske, och delar det övergripande målet att så snart som möjligt införa ett hållbart fiske och uppnå maximalt hållbart uttag ⁽²⁾ i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken ⁽³⁾ (GFP).

1.2 Kommittén stöder kommissionens beslut att använda en förordning som rättsligt instrument för att upprätta en flerårig plan för att skydda små pelagiska bestånd i syfte att harmonisera reglerna och stärka styrningsprocesserna.

1.3 EESK stöder målen för miljöskydd och biologisk mångfald, men anser att kommissionens förslag är ofullständigt och motsägelsefullt på många sätt. Dessa problem är den naturliga följderna av ett antal motsägelser i GFP som redan uppmärksammats av kommittén i tidigare yttranden ⁽⁴⁾. Kommittén är i synnerhet mycket bekymrad över möjligheten att förslaget kan äventyra uppnåendet av miljömålen och orsaka allvarliga skador på företag och arbetstagare i området, om det inte kompletteras och anpassas på ett korrekt sätt ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet.

⁽²⁾ Maximalt hållbart uttag (*Maximum, Sustainable Yield, MSY*) utgör den maximala mängden fisk som kan fångas under en obestämd tid utan att skada beståndet. Denna princip är en hörnsten i den gemensamma fiskeripolitiken (GFP).

⁽³⁾ Förordning (EU) nr 1380/2013.

⁽⁴⁾ EESK:s yttrande om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT C 181, 21.6.2012, s. 183).

⁽⁵⁾ EESK:s yttrande om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT C 181, 21.6.2012, s. 183), punkt 1.17: "EESK beklagar att den sociala dimensionen inte beaktas i förslaget genom konkreta åtgärder för att förbättra levnads- och arbetsvillkoren inom samtliga sektorer inom fiskerinäringen och vattenbruket (produktion, beredning och saluföring). Kommittén anser vidare att man bör uppmuntra medverkan av arbetsmarknadens parter på lämplig nivå".

1.4 Kommittén anser att den förvaltningsmodell som föreslagits av kommissionen och som bygger på rådets fastställande av de årliga fiskemöjligheterna inte kan anpassas till de biologiska egenskaperna hos små pelagiska arter i Adriatiska havet och mångfalden av arter ⁽⁶⁾ där, eller till fiskemetoderna, typerna av båtar och besättningar (småskaligt fiske) ⁽⁷⁾ samt antalet och storleken på hamnarna. Av dessa skäl anser kommittén att Medacs förslag ⁽⁸⁾ om en förstärkning av åtgärderna i fråga om fiskeansträngningen i enlighet med en "trafikljusmodell" är mer lämpligt i sak och som metod, eftersom det bygger på ett brett samförstånd i hela det organiserade civila samhället.

1.5 EESK noterar med förvåning att kommissionens förslag inte grundar sig på en detaljerad bedömning av de ekonomiska och sociala konsekvenserna ⁽⁹⁾. Denna brist förvärras av det faktum att fiskerisektorn i Medelhavet är i kris sedan mer än tjugo år ⁽¹⁰⁾ och nya drastiska och otillräckligt utformade regler riskerar att bli ett sista slag för sektorn. EESK konstaterar dessutom att det saknas åtgärder för att tillhandahålla ekonomiskt stöd och/eller omstrukturera företag och omskola arbetstagare inför genomförandet av förslaget att minska fångsterna av sardiner och ansjovis, trots att dessa utgör en grundläggande resurs för ekonomin i små lokalsamhällen (många öregioner) och industrier ⁽¹¹⁾.

1.6 Kommittén hoppas därför på att GD Sysselsättning snabbt ska involveras och att den sociala dialogen på branschnivå ska inledas genom samråd med kommittén för en branschvis social dialog om fiskefrågor för att identifiera de mest lämpliga åtgärderna för att kompensera för de ekonomiska och sociala effekterna. I detta avseende anser EESK att EHFF är det lämpligaste finansieringsinstrumentet för att stödja företag och arbetstagare i övergången till ett hållbart fiske. Kommittén anser också att omställningen av företag till fisketurism (*Blue Economy* ⁽¹²⁾) eller vattenbruk ⁽¹³⁾ definitivt kan utgöra ett lönsamt alternativ. Detta kan dock inte på något sätt ersätta principen att traditionellt fiske, främst på grund av de biologiska egenskaperna hos fiskarna (t.ex. deras behov av utrymme), varken kan ändra storlek eller elimineras.

1.7 Med hänsyn till åtgärdens betydande följder för miljön, ekonomin och sysselsättningen, anser kommittén att den nya fiskeriförvaltningsplanen inte kan fastställas genom delegerade akter, och begär att kommissionen omedelbart klart och tydligt förklarar detta, i alla inblandade parter intresse ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT C 181, 21.6.2012, s. 183), punkt 1.6: "EESK stöder förslaget om att inrätta fleråriga planer för att i de fall där detta är möjligt bevara eller återupprätta fiskbestånden över de nivåer som krävs [för att ge maximalt hållbart uttag]. Detta lovvärda mål är dock svårt att uppnå för blandfiske, och EESK uppmanar därför kommissionen att föreslå praktiska lösningar på de problem som kan uppkomma inom den typen av fiske".

⁽⁷⁾ EESK:s yttrande om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT C 181, 21.6.2012, s. 183), punkt: 1.19: "EESK anser att en definition av småskaligt fiske som endast grundas på fartyglängd är alltför förenklad och i själva verket medför att en stor del av det småskaliga fisket kommer att klassificeras som industriellt fiske".

⁽⁸⁾ Medac är ett rådgivande organ som samlar organisationer i det europeiska civila samhället och nationella organisationer som företräder sektorn i Medelhavsområdet. Medacs roll är att förbereda yttranden om fiskeriförvaltningen och de socioekonomiska aspekterna på bevarandet av fisket i Medelhavet, och riktar sig till medlemsstaterna och de europeiska institutionerna, för att bidra till att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken och tillhandahålla tekniska lösningar och förslag på medlemsstaternas begäran.

⁽⁹⁾ EESK:s yttrande om "Grönbok – Reform av den gemensamma fiskeripolitiken" (EUT C 18, 19.1.2011, s. 53). Punkt 3.1.2.2 "För att fiskeresurserna fortlöpande ska förbättras och stabiliseras på en hållbar exploateringsnivå måste man genomföra socioekonomiska konsekvensanalyser som syftar till att främja finansiella stödåtgärder inom sektorn, vilka i sin tur bör användas till sysselsättningen och få företagen att investera i innovation och utveckling samt yrkesutbildning. Det är dessutom viktigt att garantera anständiga löner för yrkesfiskarna under den period då fiskbestånden återhämtas sig".

⁽¹⁰⁾ Enligt STECF (2016) har mer än 10 000 arbeten förlorats runt Medelhavet under perioden 2008–2014, med en minskning av antalet fartyg på 14 % och en nedgång i sysselsättningen med 8 %. Om vi i detalj beaktar "småskaligt fiske" (båtar mindre än tolv meter), vilket motsvarar mer än 50 % av sektorn, var minskningen av båtarna 16 %, medan antalet sysselsatta sjönk med 13 %. I de länder som är direkt involverade kan planen, om den inte utformas på ett lämpligt sätt, få förödande effekter, som till exempel i Kroatien där de små pelagiska arterna står för 90 % av fångsten. I Italien, under perioden 2004–2015, minskade dessutom fiskeflottans kapacitet med 17 % när det gäller antalet fartyg och antalet arbeten minskade med mer än 20 %.

⁽¹¹⁾ EESK:s yttrande om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT C 181, 21.6.2012, s. 183), punkt 3.3.6: "Kommittén anser likaså att åtgärderna för att återställa och bevara bestånden på nivåer över vad som krävs för maximalt hållbart uttag [...] kommer att påverka fiskekapaciteten för medlemsstaternas flottor [...]. Kommissionen bör därför överväga åtgärder för att [...] erbjuda alternativa anställningsmöjligheter för de berörda arbetstagarna för att undgå att arbetstillfällen går förlorade såsom i dag sker på grund av fiskbeståndens dåliga tillstånd".

⁽¹²⁾ EESK:s yttrande om Europeiska unionens strategi för den adriatisk-joniska regionen (EUT C 458, 19.12.2014, s. 27). Punkterna 3.3, 3.4, 3.5.

⁽¹³⁾ EESK:s yttrande om "Undanröja hindren för ett hållbart vattenbruk i Europa" (EUT C 34, 2.2.2017, s. 73).

EESK:s yttrande om innovation i den blå ekonomin (EUT C 12, 15.1.2015, s. 93). Punkt 1.7.

⁽¹⁴⁾ EESK:s yttrande om "Delegerade akter" (EUT C 13, 15.1.2016, s. 145). Punkt 1.8.

1.8 Kommittén upprepar att alla miljöåtgärder sannolikt kommer att vara meningslösa om de bakomliggande problemen med illojal konkurrens och illegalt fiske inte hanteras genom skärpta kontroller, skärpta straff och införandet av fullständig spårbarhet "från vattnet till bordet"⁽¹⁵⁾ med omfattande sanitära inspektioner såväl vid gränsen som på ursprungsorten. Kommittén anser framför allt att det är viktigt att öka samarbetet mellan alla länder som gränsar till Medelhavet på grundval av det program och de mål som anges i ministerförklaringen som undertecknades på Malta den 30 mars 2017⁽¹⁶⁾.

1.9 Kommittén anser att målet om maximalt hållbart uttag (MSY) bör uppnås inom en rimlig tid. Tidsfristen den 31 december 2020 verkar inte genomförbar. Förslaget grundar sig på medvetenheten om den naturliga återhämtningstiden för små pelagiska bestånd och tillsynsmyndigheternas, företagens och arbetstagarnas anpassning till nya regler (särskilt om dessa drastiskt förändrats med övergången från fiskeansträngning till kvoter). Kommittén anser dessutom att eventuell användning av skyddsklausulerna inte är ett giltigt alternativ med hänsyn till de betydande sociala och ekonomiska följderna.

1.10 Kommittén uppmanar kommissionen att bättre definiera de operativa aspekterna av regionaliseringen genom att från början koppla målen om hållbara fiskeresurser till företagens faktiska kostnadsnivåer för att säkerställa deras överlevnad.

1.11 Till förmån för de europeiska konsumenterna begär kommittén att en detaljerad bedömning görs så snart som möjligt av konsekvenserna av prisutvecklingen för de arter som omfattas av skyddet, både när det gäller fisk för direktförsäljning och för bearbetning. Kommittén uppmanar också kommissionen att identifiera kvalitetssäkringssystem för "hållbart fiske", i syfte att stärka konsumenternas medvetenhet och skapa mervärde för företagen⁽¹⁷⁾.

2. Inledning

2.1 Adriatiska havet⁽¹⁸⁾ är ett delområde i Medelhavet som är mycket rikt på fisk, och små pelagiska arter⁽¹⁹⁾, främst ansjovis och sardiner⁽²⁰⁾, är bland de mest lönsamma. Enligt de senaste uppgifterna från GFCM-FAO⁽²¹⁾ och STECF⁽²²⁾ hotas bestånden av ansjovis och sardiner av överfiske och behöver ökat skydd.

2.2 Merparten fångas av Italien och Kroatien i norra delen av Adriatiska havet. Slovenien står för en liten andel av fångsterna (mindre än 1 %) och Albanien, Bosnien-Hercegovina och Montenegro har en lika liten andel av fångsterna (omkring 1 %)⁽²³⁾.

2.3 Den nuvarande förvaltningsramen grundar sig främst på begränsning av fiskeansträngningen⁽²⁴⁾, förenat med flera kompletterande åtgärder som fredningstider/fredningsområden och minsta landningsstorlekar. Dessa åtgärder har dock inte genomförts på ett samordnat, konsekvent och enhetligt sätt av medlemsstaterna (särskilt fredningstiderna⁽²⁵⁾), vilket skapar förvirring bland aktörerna och förhindrar återhämtning hos de små pelagiska bestånden.

⁽¹⁵⁾ EESK:s yttrande om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT C 181, 21.6.2012, s. 183), punkt 1.21.

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

⁽¹⁷⁾ EESK:s yttrande om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT C 181, 21.6.2012, s. 183), punkt 4.5.

⁽¹⁸⁾ Adriatiska havet motsvarar AKFM:s geografiska delområden 17 och 18.

⁽¹⁹⁾ Det är små arter som simmar nära ytan (t.ex. makrill, sill/strömming, taggmakrill, blåvitling, trynfisk, ansjovis, silverfisk, sardin och skarpsill).

⁽²⁰⁾ I Kroatien motsvarar de små pelagiska bestånden 90 % av den totala fångsten.

⁽²¹⁾ Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet grundades 1949 inom FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). AKFM:s grundläggande uppgift är att främja utvecklingen av bevarandet och förvaltningen av levande marina resurser.

⁽²²⁾ EU:s vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen (STCF) inrättades 1993, och är ett rådgivande organ som rapporterar direkt till Europeiska kommissionen. Det består av en grupp experter som inkallas för att ge kommissionen råd i fiskeriförvaltningsfrågor.

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

⁽²⁴⁾ Förvaltningen av fiskeansträngningen består av begränsningar med avseende på fiskeflottans kapacitet och den tid som den kan tillbringa till sjöss.

⁽²⁵⁾ Fredningstiden är en tidsperiod då fiske är förbjudet i vissa områden. Det är ett instrument som varit i kraft i 30 år i EU och syftar till att skydda fiskeresurserna i haven och gynna naturlig reproduktion av arterna med störst fångst. Att blockera fisket ett antal dagar i följd ger fisken tid att slutföra sin reproduktionscykel på ett säkert sätt och skyddar fiskbestånden.

2.4 Medac har i enlighet med sitt mandat lagt fram ett utlåtande om små pelagiska arter i Adriatiska havet, inbegripet konkreta förslag som ett resultat av ett samråd under två års tid mellan alla berörda parter (arbetsgivare, arbetstagare, fackföreningar, miljöaktivister, konsumenter), vilket offentliggjordes den 11 mars 2016 ⁽²⁶⁾.

3. Sammanfattning av kommissionens förslag

3.1 För att skydda små pelagiska bestånd i Adriatiska havet, i synnerhet sardiner och ansjovis, har kommissionen utarbetat en förordning om upprättande av en flerårig plan för att åtgärda den kritiska miljösituationen. Det slutgiltiga målet är att nå maximalt hållbart uttag ⁽²⁷⁾ före 2020, i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken. Den fleråriga planen bör utvärderas i sin helhet vart femte år.

3.2 Till skillnad från alla de förvaltningsåtgärder som hittills vidtagits i området medför förslaget till förordning ett inrättande av ett gemensamt förvaltningssystem, med nationella undantag (framför allt fredningsperioder och kontroller) och särskilt att förvaltningssystemet ska baseras på total tillåten fångstmängd ⁽²⁸⁾ (TAC) och inte längre på minskad fiskeansträngning.

3.3 Förslaget har sett till sitt innehåll och sin utformning inspirerats av den fleråriga planen för vissa fiskbestånd i Östersjön ⁽²⁹⁾. Förslaget baseras på utlåtandet från STECF och går samtidigt tvärt emot Medacs utlåtande där man utgår från en omfördelning av fiskeansträngningen ("trafikljussystem" ⁽³⁰⁾).

3.4 Kommissionen föreslår i synnerhet ett fastställande av referenspunkter för bevarande, uttryckta som lekbeståndets biomassa i ton, och fiskedödlighetsintervall. Fångsterna bör minskas när vetenskapliga utlåtanden pekar på att något av de berörda bestånden ligger under referenspunkten. Kommissionen hänvisar till delegerade akter för att det nya förvaltningssystemet ska utformas på ett effektivt sätt.

3.5 Förslaget innebär att medlemsstaterna ska bedriva ett regionalt samarbete för att vidta särskilda bevarandeåtgärder. Genom denna "regionalisering" kan även vissa tekniska åtgärder ändras (t.ex. nätens maskstorlek och fiskeredskapens egenskaper).

3.6 Förslaget innebär även att behöriga myndigheter systematiskt kan identifiera, lokalisera och kontrollera verksamheten och fångsterna vid fiskefartyg som är minst åtta meter långa, med hjälp av lämpliga digitala instrument (t.ex. elektroniska fiskejournaler). Vidare bör samtliga hamnar förses med digitala instrument för att kontrollera fångsterna från varje fartyg vid landning. Varje fartyg måste därför underrätta behöriga myndigheter om sin ankomst till hamnen minst fyra timmar i förväg.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Med tanke på de vetenskapliga studier som offentliggjorts på området håller EESK med om att åtgärder måste vidtas för att skydda kritiska små pelagiska bestånd i Adriatiska havet.

4.2 Kommittén håller även med om att man måste utnyttja förordningen som rättsligt instrument för att stärka förvaltningen och införa enhetliga och bindande bestämmelser för samtliga länder och aktörer, så att man kan komma till rätta med de problem med fiskets miljöpåverkan som framför allt uppstått till följd av att befintliga förvaltningsåtgärder vidtagits på ett ojämnt och osamordnat sätt.

4.3 I linje med den gemensamma fiskeripolitiken och sina tidigare yttranden anser EESK att det är mycket viktigt att nå nivån för maximalt hållbart uttag för ett samtidigt tryggande av miljömässiga, livsmedelsrelaterade, ekonomiska och produktionsrelaterade behov ⁽³¹⁾.

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

⁽²⁷⁾ Maximalt hållbart uttag (Maximum, Sustainable Yield, MSY) utgör den maximala mängden fisk som kan fångas under en obestämd tid utan att skada beståndet.

⁽²⁸⁾ Med total tillåten fångstmängd (TAC) avses gränser för fiske av vissa fiskbestånd, uttryckt i ton. Kommissionen fastställer dessa gränser utifrån vetenskapliga utlåtanden om beståndens tillstånd från rådgivande organ som Internationella havsforskningsrådet (ICES) och vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF).

⁽²⁹⁾ Däribland torsk, sill/strömming, skarpsill och lax.

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

⁽³¹⁾ EESK:s yttrande om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EUT C 181, 21.6.2012, s. 183).

4.4 Kommittén anser dock att kommissionens förslag är ofullständigt och motsägelsefullt på flera viktiga områden och är rädd för att detta dels kan äventyra förverkligandet av miljöhållbarhetsmålen, dels kan vara till annan nackdel för arbetstagare, företag och lokalsamhällen.

5. Kommentarer

5.1 Nödvändigheten av en lämplig konsekvensbedömning av ekonomiska och sociala aspekter samt åtgärder för att kompensera för den fleråriga planens effekter för företagen och sysselsättningen

5.1.1 Trots AKFM:s, FAO:s och Medacs förväntningar saknar förslaget en djupgående socioekonomisk konsekvensbedömning⁽³²⁾. Detta är en oerhört viktig aspekt eftersom fiskerisektorn i Medelhavet har befunnit sig i en mycket allvarlig kris i flera år⁽³³⁾ och en ogenomtänkt reform skulle kunna få förödande konsekvenser för företag och arbetstagare.

5.1.2 EESK betonar vidare att kommissionen har lagt fram förslaget utan att invänta resultaten från arbetsgruppen inom AKFM och FAO, vilken inrättades i enlighet med punkt 14 i rekommendation 40/2016/3 och hade i uppgift att bedöma konsekvenserna av en rad åtgärder, bl.a. fångstbegränsning och ansträngningsförvaltning för ett hållbart fiske av små pelagiska bestånd i Adriatiska havet.

5.1.3 EESK anser dessutom inte att de föreslagna åtgärderna kan vidtas utan kostnader eftersom de innebär att fångsterna kommer att minska med 30 %, att företagen kommer att förlora 25 % av sina intäkter och att 10 % av arbetstillfällena kommer att försvinna. Bortsett från nämnda metodproblem med erhållandet av uppgifter, fastställer kommissionen inte någon åtgärd för att mildra förordningens verkningar utan låter medlemsstaterna stå för hela den ekonomiska och sociala kostnaden för den fleråriga planen.

5.1.4 EESK betonar att kommissionen inte har gjort någon fullständig bedömning av konsekvenserna för underleverantörer, traditionella fiskesamhällen (varav flera finns på öar), den sannolika prisökningen och den tveksamma kvaliteten på och hållbarheten hos produkter som måste importeras från tredjeländer (framför allt Nordafrika) för att tillgodose den inhemska efterfrågan.

5.1.5 I förordningen anges inte någon mekanism för ekonomiskt stöd till företag eller för företagsomställning (t.ex. vattenbruk) och inte heller någon åtgärd för arbetslöshetsunderstöd, utbildning och/eller återanställning till förmån för de arbetstagare (fiskare eller underleverantörer) som förlorar sina arbeten.

5.2 Adriatiska havets biologiska särdrag

5.2.1 EESK anser att den framgångsrika modell som den fleråriga planen för vissa fiskbestånd i Östersjön utgör inte lämpar sig för Adriatiska havet. Som AKFM och FAO har påpekat är Östersjön ett hav med enartsbestånd där det är enkelt att bedriva riktat fiske eftersom där endast finns ett fåtal fiskarter, och det är därför lättare att införa fångstbegränsningar där. Adriatiska havet är däremot, liksom hela Medelhavet, ett hav med flerartsbestånd där flera olika fiskarter lever tillsammans i ett och samma område⁽³⁴⁾. Det enda tidigare exemplet på fångstbegränsningar i Medelhavet avser blåfenad tonfisk, vilket var ett förslag som EESK i princip gav sitt stöd till⁽³⁵⁾ eftersom det hela avsåg en art som sett till dess särdrag (framför allt storlek) och fisketeknik skilde sig oerhört mycket från små pelagiska arter.

5.2.2 EESK noterar dessutom att fisket i Adriatiska havet traditionellt sett bedrivs under helt andra förutsättningar än i Östersjön. Företagen vid Adriatiska havet utgörs av familjeföretag och använder sig av små fartyg (8–12 meter). Fartygsägarna är ofta också fiskare och besättningen utgörs i genomsnitt av cirka tre personer. Fisken landas följaktligen i flera mindre hamnar, men verksamheten har i århundraden varit en viktig ekonomisk faktor för de berörda samhällena (ofta ösamhällen).

⁽³²⁾ SWD(2017) 63 final.

⁽³³⁾ Det italienska ministeriet för jord- och skogsbrukspolitik, den nationella planen för fisket, 2017–2019. Under 2004–2015 minskades den italienska fiskeflottan sin kapacitet med 17 % sett till antalet båtar, 26 % sett till antal ton och 21 % sett till motorkraft (kW). Omdimensioneringen av fiskekapaciteten var särskilt betydande mellan 2010 och 2012, dels på grund av den ekonomiska krisen, dels på grund av ett naturligt bortfall av flera fiskefartyg till följd av EFF:s åtgärd om ett slutgiltigt upphörande med fiske.

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

⁽³⁵⁾ EESK:s yttrande om en flerårig återhämtningsplan för blåfenad tonfisk i östra Atlanten och Medelhavet (EUT C 24, 28.1.2012, s. 116). Punkt 1.1 "EESK stöder Europeiska kommissionens förslag och är medveten om de ansträngningar som både medlemsstaterna och fiskarna gör för att följa den krävande återhämtningsplan för tonfisk som Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten (Iccat) har fastställt. Denna plan ger visserligen resultat, men dess genomförande får betydande socioekonomiska konsekvenser som måste beaktas".

5.3 Förvaltningssystem och delegerade akter

5.3.1 Det nya fångstbaserade förvaltningssystemet redovisas inte utförligt och i detalj i förslaget, utan man föreslår endast en rättslig ram som senare ska kompletteras med delegerade akter. Eftersom det hela är en oerhört känslig fråga på grund av de miljömässiga, ekonomiska och sysselsättningsrelaterade aspekterna utgör detta ett stort hinder för företagens planering av fiskeverksamheten, som de är beroende av för sin överlevnad.

5.4 Behovet av en lämplig tidsplan för att nå målet med maximalt hållbart uttag

5.4.1 Den nuvarande förordningen för Östersjön, som antogs 2016, innebär att företag men även fiskbestånd ska uppnå nivåerna för hållbart fiske inom fem års tid (fram till 2020), vilket sammanfaller med tidsplanen för den gemensamma fiskeripolitiken. När det gäller Adriatiska havet däremot planerar kommissionen att införa en mycket snävare färdplan, på mindre än två år (2019–2020), enbart för att respektera den gemensamma fiskeripolitikens tidsplan. Ingen hänsyn tas till små pelagiska bestånds naturliga biologiska reproduktionstider (som varierar av flera olika skäl) och inte heller till den tid som företag och lokala myndigheter behöver för att kunna anpassa sig till förvaltningsåtgärder som är mer restriktiva och skiljer sig helt från dem som vidtagits de senaste 30 åren. Detta innebär att man riskerar att inte nå det på förhand fastställda miljömålet och förstöra en sektor (samt dess underleverantörer) som hundratals kustsamhällen är beroende av.

5.5 Otillbörlig konkurrens från tredjeländer och olagligt fiske

5.5.1 Fiskesektorn i Medelhavet, inbegripet Adriatiska havet, har i över 20 års tid befunnit sig i en allvarlig kris av flera olika skäl, däribland otillbörlig konkurrens från tredjeländer (framför allt Nordafrika där fiske och försäljning sker utan någon som helst kontroll) och olagligt fiske (där det ofta förekommer ett dolt olagligt arbete). Redan i dag har en stor del av de lagliga företagen svårt att överleva⁽³⁶⁾, och endast de starka personliga banden eller familjebanden mellan fartygsägarna och den begränsade besättningen har förhindrat en kollaps i sektorn.

5.5.2 EESK anser följaktligen att en övergång från ett ansträngningsbaserat till ett fångstbaserat system (med en fångstminskning på 30 %), utan lämpliga åtgärder för att bekämpa otillbörliga eller olagliga metoder, endast skulle leda till att ett mycket stort antal lagliga företag får lägga ner omedelbart och att arbetstillfällena går förlorade, utan att miljöproblemen skulle lösas.

5.6 Regionalisering

5.6.1 I förslaget fastställs inga utförliga villkor för "avgifter". Detta kan leda till ett stort konkurrensproblem mellan olika länder på grund av att företagens kostnader varierar från ett land till ett annat. Detta beror på flera olika faktorer som lön, sociala avgifter och försäkringsavgifter samt marknadsmässiga faktorer.

5.6.2 EESK noterar i synnerhet att om regionalisering enbart handlar om att skydda fiskbestånd skulle EU få hantera nya, stora konflikter där företagens vinster varierar beroende på företagskostnader i stället för på fiskeprodukt.

5.7 Teknisk utrustning och kontroll

5.7.1 EESK håller med om att kontrollerna måste effektiviseras med hjälp av digital teknik. EESK betonar dock att kusterna vid Adriatiska havet, till skillnad från vid Östersjön, kännetecknas av att det finns ett stort antal små hamnar (enligt FAO–AdriaMed används 238 hamnar för fiske mellan Italien, Slovenien och Kroatien⁽³⁷⁾) och ett stort antal små fartyg. Därför måste behöriga myndigheter och företag (som redan befinner sig i kris) ges tillräckligt med tid och resurser för att kunna anpassa sig till den nya lagstiftningsramen.

5.7.2 Vidare anser EESK, till skillnad från kommissionen, att det skulle vara till allvarlig skada för lokalsamhällena om man valde ut vissa hamnar för landning av fisk (och därmed utesluta de minsta hamnarna). Enligt kommittén skulle den ekonomiska effekten av denna åtgärd dessutom bli ännu större för de minsta fartygen, eftersom den enligt förordningen bör omfatta fartyg med en längd på minst åtta meter.

⁽³⁶⁾ Genomsnittsinkomsten per fiskare är 18 000–20 000 euro/år medan den är 60 000–80 000 euro/år i Östersjön och Nordsjön.

⁽³⁷⁾ Antalet hamnar i respektive land har beräknats till följande: 147 i Kroatien, 89 i Italien och tre i Slovenien (www.faoadriamed.org).

5.8 Kvalitetscertifikat

5.8.1 Förslaget inbegriper inga mekanismer för kvalitetscertifiering/märkning för att stödja den produktionssektor som berörs av reformen. Detta skulle uppskattas högt av konsumenterna i deras ständiga sökande efter hälsosamma, högkvalitativa och hållbara produkter. Sådana åtgärder skulle också kunna vidtas för att bekämpa olagliga metoder och otillbörlig konkurrens.

5.9 Prisförändringar

5.9.1 Kommissionens förslag tar inte vederbörlig hänsyn till åtgärder för att motverka en naturlig prisökning på små pelagiska arter till följd av fångstminskningen, vilket framför allt kommer att innebära att dessa arter kommer att köpas från tredjeländer, utan lämpliga kontroller och garantier, i synnerhet ur miljösynpunkt.

5.10 Deltagande av det organiserade civila samhället

5.10.1 EESK finner det förvånande att vederbörlig hänsyn inte har tagits till det utlåtande som Medac gjort utifrån sammanställningen över alla berörda parter (företagare, arbetstagare, kooperativ, miljöaktivister och konsumenter) och som offentliggjordes den 11 mars 2016⁽³⁸⁾, efter ett mer än två år långt arbete. Detta har lett till att kommissionens förslag kraftigt avviker från utlåtandet, och är i vissa avseenden helt oförenligt med det.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

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

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av direktiv 2003/87/EG för att förlänga nuvarande begränsade räckvidd för luftfartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021

[COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD)]

(2017/C 288/10)

Föredragande: **Thomas KROPP**

Remiss	Rådet, 21.2.2017 Europaparlamentet, 13.2.2017
Rättslig grund	Artiklarna 192.1 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Presidiets beslut	21.2.2017
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	17.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	192/0/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Även om de ändringar som föreslås av kommissionen innebär att man bibehåller ett regelverk som endast omfattar flygbolag som bedriver interna EES-flygningar efter 2017, banar de föreslagna ändringarna väg för EU-lett stöd till och genomförande av det icke snedvridande globala systemet för att kompensera för och minska koldioxidutsläppen (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, Corsia)⁽¹⁾, från och med 2020.

1.2 Kommittén stöder kommissionens förslag med vissa reservationer. Om det antas skulle ambitionerna med EU:s utsläppshandelssystem på miljöområdet bli snävare än den fullständiga räckvidden av utsläppshandelssystemet och en sådan ordning skulle kunna få något negativa effekter för EU:s inhemska klimatmål och internationella åtaganden. Samtidigt skulle EU på ett trovärdigt sätt visa prov på sitt stöd för den globala åtgärden så att den globala begränsningseffekten kan eftersträvas.

1.3 Att utvidga räckvidden för EU:s nuvarande utsläppshandelssystem för luftfarten för att inkludera alla inkommande och utgående flygningar till/från EES skulle riskera att ge upphov till internationella handelstvister om giltigheten för en ensidig extraterritoriell tillämpning av EU:s mål och fördröja uppbyggnaden av samförstånd för att säkra ett enhetligt genomförande av ett multilateralt överenskommet system.

1.4 Det krävs åtgärder på EU-nivå för att undvika snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden för luftfart i samband med genomförandet av den globala marknadsbaserade åtgärden i EU, samtidigt som man ser till att Corsias miljömässiga integritet är så hög som möjligt baserat på erfarenheterna med utsläppshandelssystemet. I den politiska debatten om hur funktionell en fristående EU-specifik väg framåt är, måste man ta hänsyn till Corsias utveckling och till huruvida systemet i slutändan uppfyller sina mål.

⁽¹⁾ Vid det 39:e plenarsammanträdet i Icaos generalförsamling rekommenderade deltagarna att en slutlig resolution om att införa Corsia-systemet skulle antas.

1.5 Det finns ett behov av att påskynda lagstiftningsprocessen. Förslagen måste antas före utgången av 2017, så att de förberedande åtgärderna för att genomföra Corsia kan inledas i början av 2018. EU-specifika bestämmelser bör endast ses över och ändras för att främja globala marknadsbaserade åtgärder. Kommittén uppmanar rådet och Europaparlamentet att upprätthålla drivkraften för ett snabbt genomförande av Corsia på ett enhetligt och icke snedvridande sätt.

1.6 Kommittén stöder den välavvägda strategi som förespråkas av kommissionen, där man bibehåller den hävstångseffekt som kommissionen har byggt upp med EU:s utsläppshandelssystem men samtidigt tar itu med en global fråga på global nivå, och därmed minskar den fortsatta risken för koldioxidläckage och konkurrensnackdelar för Europa. Kommissionen uppmanas att informera konsumenterna om att utsläppen från den internationella luftfarten är en global fråga. Om Corsia används på ett lämpligt sätt av alla medlemsstater i Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) kommer systemet att leda till en koldioxidneutral tillväxt som frikopplar trafikökningen från utsläppsökningen, oavsett var flygresorna äger rum.

1.7 Kommittén har beslutat att anordna en offentlig EESK-konferens med deltagande av alla berörda parter för att ge dem möjlighet att framföra det organiserade civila samhällets synpunkter på de politiska, sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av detta lagstiftningsinitiativ.

2. Bakgrund

2.1 EU:s utsläppshandelssystem introducerades 2005 och införde tak för industrisektorernas utsläpp inom EES. Utsläppstaket består av utsläppsrätter som i sin helhet är lika med mängden ton koldioxid som får släppas ut under det taket. Det allmänna utsläppstaket sänks årligen med 1,74 %, och gynnar på så sätt industrier som behöver färre utsläppsrätter och ålägger den förorenande industrin att köpa fler utsläppsrätter. Enligt systemet måste regeringarna fastställa hur det överordnade utsläppsminskningmålet kan uppnås, så att EU:s totala koldioxidutsläpp minskar.

2.2 År 2008 beslutade EU att inkludera luftfarten som en sektor i systemet för handel med utsläppsrätter från och med 2012. För första gången ålades en sektor att följa utsläppsmålen, i stället för medlemsstaterna. För utsläppen från luftfarten fastställdes provisoriskt ett tak under deras genomsnittliga nivå mellan 2004 och 2006. Taket för luftfartstillstånd var åtskilt från taket för EU:s totala utsläpp enligt utsläppshandelssystemet. Enligt utsläppshandelssystemet för luftfart var luftfartygsoperatörer från och med 2012 skyldiga att lämna in utsläppsrätter för varje ton koldioxid som släpptes ut under flygningar till eller från en flygplats inom EES. För att klara av den ökande trafiken och därmed behovet av ökad luftfart beviljades flygbolagen rätten att köpa ytterligare förråd av utsläppsrätter vid auktioner där andra sektorer ställde tillstånd till förfogande. Taket för utsläppsrätter för luftfart sänktes från 97 % av de historiska utsläppen (2004–2006) år 2012 till 95 % av dessa i etappen 2013–2020. Inom denna tidsram tilldelas 82 % av utsläppsrätterna kostnadsfritt till luftfartygsoperatörer och 15 % auktioneras ut.

2.3 Beslutet att inkludera luftfarten i utsläppshandelssystemet har varit föremål för ytterst häftiga diskussioner. Svårigheterna hänger samman med luftfartens själva natur eftersom det handlar om en internationell tjänstesektor där källorna till koldioxidutsläpp är rörliga, vilket gör det svårt att fördela koldioxidutsläppen i ett visst luftrum till en nationell myndighet. Vissa grundläggande frågor är dock obestridda internationellt:

2.3.1 Luftfarten står för minst 2 % av de globala utsläppen, och den internationella luftfarten står för 1,3 %.

2.3.2 Ingen sektor bör undantas från skyldigheten att begränsa utsläppens effekter på klimatförändringen, så sjöfarts- och luftfartssektorerna bör ingå i de globala systemen för att begränsa koldioxidutsläppens effekter på klimatförändringarna.

2.3.3 Under årens lopp nåddes ett samförstånd om att nackdelarna med skatter på koldioxidutsläpp väjde tyngre än fördelarna med marknadsbaserade åtgärder. Skatter ska betalas i sin helhet från dag 1, medan system såsom utsläppshandelssystemet innebär gratis utsläppsrätter direkt, som ett incitament att bli så effektiv som möjligt, och – genom att handla med outnyttjade utsläppsrätter – omvandla en kostnad till en inkomstkälla. Dessutom är skatter per definition inte målinriktade, utan betalas in till de nationella regeringarnas statskassa, medan marknadsbaserade mekanismer kan kombineras med åtgärder för att direkt kompensera för utsläpp.

2.4 Den huvudsakliga tvistefrågan kring luftfartens inkluderande i EU:s utsläppshandelssystem gällde problemet med systemets tillämpning på det internationella planet. Kommissionen hävdade att eftersom klimatförändringarna är ett globalt fenomen kan de inte bekämpas effektivt genom enbart regionala åtgärder. Den ansåg därför att EU:s utsläppshandelssystem för luftfarten borde omfatta alla flygbolag som flyger till och från flygplatser i EU, oavsett om de är registrerade i en medlemsstat eller ej. Det ensidiga införandet av en sådan mekanism på tredjeland strider dock mot suveräniteten hos varje stat runt om i världen. I avsaknad av ett bilateralt eller multilateralt internationellt avtal om införande av en marknadsbaserad åtgärd för tjänster mellan suveräna stater förblev det fortfarande oklart på vilken rättslig grund EU skulle kunna föreskriva en sådan ordning för tredjeland. EU-domstolen fastställde 2016 ⁽²⁾ att EU:s system får omfatta flygningar till och från tredjeländer. Förutom den rättsliga utmaningen ⁽³⁾ stod EU inför hotet om motåtgärder i form av handelssanktioner från större handelsnationer.

2.5 Flera stora handelsnationer, till exempel Kina, Brasilien, USA, Indien och Ryssland, samordnade sina insatser för att motsätta sig den ensidiga tillämpningen av systemet. Den 12 november 2012 lade kommissionen till följd av de internationella påtryckningarna fram ett förslag om att "stanna klockan" under ett år i fråga om handeln med utsläppsrätter inom luftfarten. "Stanna klockan-förslaget" antogs formellt av rådet och Europaparlamentet i april 2013, precis innan flygbolagen var skyldiga att överlämna utsläppsrätterna för 2012. Beslutet begränsade retroaktivt tillämpningsområdet för utsläppshandelssystemet inom luftfarten till interna EES-flygningar.

2.6 I mars 2014 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014 ⁽⁴⁾ som förlängde "stanna klockan-beslutet", som innebar att endast interna EES-flygningar omfattades, fram till utgången av 2016 med en fullständig återgång till utsläppshandelssystemets ursprungliga räckvidd (alla flygningar till och från flygplatser inom EES) om inte mötet i Icaos generalförsamling 2016 sörjde för tillräckligt solida framsteg i riktning mot ett globalt system.

2.7 Även om ett flertal icke-statliga organisationer ifrågasatte huruvida UNFCC:s Parisavtal, som undertecknades den 12 december 2015 ⁽⁵⁾ i Paris, var tillräckligt användbart, ses det avtalet allmänt som ett stort genombrott i arbetet med att nå ett internationellt samförstånd om behovet av fortsatta internationellt samordnade åtgärder för att mildra inverkan på klimatförändringen. Avtalet har fungerat som en katalysator för kollektiva åtgärder på alla nivåer. Fler och fler regeringar undertecknade avtalet under månaderna efter offentliggörandet ⁽⁶⁾.

2.8 Parisavtalet grundar sig på konventionen och samlar – för första gången – alla nationer kring ett gemensamt mål att genomföra ambitiösa insatser för att bekämpa klimatförändringarna och anpassa sig till dess effekter, med ökat stöd för att bistå utvecklingsländerna i deras arbete på detta område. Avtalet stakar ut en ny kurs i de globala insatserna för klimatet ⁽⁷⁾.

2.8.1 Parisavtalets huvudsakliga mål är att stärka insatserna på global nivå för att motverka hotet från klimatförändringarna genom att med god marginal begränsa den globala uppvärmningen till 2 °C över förindustriella nivåer, och sträva efter en temperaturökning på högst 1,5 °C. Dessutom har avtalet som mål att stärka ländernas förmåga att klara av klimatförändringseffekterna. För att uppnå dessa ambitiösa mål kommer lämpliga finansiella mekanismer, en ny teknisk ram och en stärkt ram för kapacitetsuppbyggnad att införas, och på så sätt stödja utvecklingsländernas och de mest utsatta ländernas åtgärder, i linje med deras egna nationella mål. Avtalet innehåller också bestämmelser om ökad insyn i åtgärder och stöd genom en mer robust ram för insyn ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Dokument 62015CJ0272 – Domstolens dom (fjärde avdelningen) av den 21 december 2016, mål C-272/15.

⁽³⁾ Efter beslutet 2008 att inkludera luftfarten i systemet för handel med utsläppsrätter från och med 2012 inledde ett amerikanskt lufttrafikföretag en rättslig process i Förenade kungariket där man hävdade att utsläppshandelssystemet var olagligt enligt internationell rätt.

⁽⁴⁾ EUT L 129, 30.4.2014, s. 1.

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

⁽⁶⁾ 43 av 197 konventionsparter har ratificerat avtalet. Den 5 oktober 2016 nåddes tröskeln för Parisavtalets ikraftträdande. Parisavtalet trädde i kraft den 4 november 2016. Den första sessionen i partskonferensen i dess funktion som möte mellan parterna till Parisavtalet (CMA 1) ägde rum i Marrakech, Marocko den 15–18 november 2016.

⁽⁷⁾ Texten är hämtad från UNFCCC:s webbplats.

⁽⁸⁾ Ytterligare information om viktiga aspekter i avtalet återfinns här.

2.8.2 Enligt Parisavtalet ska alla parter presentera sina bästa ansträngningar genom nationellt fastställda bidrag och öka dessa ansträngningar under de kommande åren. Detta omfattar kravet att alla parter regelbundet ska rapportera om sina utsläpp och om sina genomförandeinsatser⁽⁹⁾. 2018 kommer parterna att gå igenom de samlade ansträngningarna för att göra framsteg mot målet i Parisavtalet och informera om utarbetandet av nationellt fastställda bidrag. Det kommer också att ske en övergripande genomgång vart 5:e år för att bedöma de gemensamma framstegen i riktning mot att uppnå avtalets syfte och för att ta fram underlag för ytterligare enskilda åtgärder från parterna.

2.9 Det finns en allmänt spridd uppfattning att Parisavtalet tillförde drivkraften för att nå en särskild lösning för den civila luftfarten⁽¹⁰⁾ vid Icaos generalförsamling 2016. Efter tre års förhandlingar sedan det 38:e mötet i Icaos generalförsamling 2013 kom Icaos medlemsstater den 6 oktober 2016 överens om att genomföra en global maknadsbaserad åtgärd för att kompensera för de ökade utsläppen från den internationella luftfarten under perioden efter 2020. Vid plenarsammanträdet antogs en resolution om att införa Corsia-systemet⁽¹¹⁾. Detta system kräver att flygbolagen kompenserar för en del av sina utsläpp, men inte nödvändigtvis att de minskar sina egna utsläpp.

2.10 I enlighet med generalförsamlingens resolution utgör den genomsnittliga nivån av koldioxidutsläpp från internationell luftfart som omfattas av systemet mellan 2019 och 2020 grunden för en koldioxidneutral tillväxt från 2020 mot vilken utsläpp under kommande år jämförs. Under alla år från och med 2021, då den internationella luftfartens koldioxidutsläpp som omfattas av ordningen överstiger de genomsnittliga utsläppen för åren 2019 och 2020, motsvarar denna skillnad sektorns kompensationskrav för det året.

2.11 Icao har beslutat om en infasning av tillämpningen för att ta hänsyn till särskilda omständigheter och skiftande förmåga hos konventionsstaterna. Ordningen kommer att vara frivillig från början, följt av deltagande av alla stater utom vissa undantagna stater.

Icao har beslutat att följa en ruttbaserad metod för att minimera Corsias konkurrensmässiga följder för operatörerna. Flygvägar som påverkas av undantag kommer att vara undantagna för varje flygbolag som bedriver trafik på dessa rutter.

2.12 Försöksfasen (2021–2023) och den första fasen (2024–2026) gäller de stater som har anmält sig frivilligt. Den 12 oktober 2016 konstaterades att 66 stater har för avsikt att frivilligt delta i den globala marknadsbaserade åtgärden från början. Den andra fasen (2027–2035) omfattar alla stater utom de som undantagits, såvida inte dessa väljer att delta frivilligt. EESK välkomnar avtalet, men på grund av dess frivilliga karaktär kan det hända att andra sektorer måste täcka upp för skillnaden för att EU:s klimatmål ska uppnås.

2.13 Hörnstenarna i Corsia, som Icao måste nå en överenskommelse om och offentliggöra, är metoden för övervakning, rapportering och verifiering av enskilda transportörers utsläpp, kriterier för utsläppsenheten (EUC) och registren. Icao kommer dock att tillhandahålla resurser så att alla medlemsstater kan införa den nödvändiga infrastrukturen⁽¹²⁾. Detaljerna hos dessa aspekter har man ännu inte kommit överens om. De kommer att bli avgörande för Corsias miljöeffektivitet, som bör ligga i linje med de ambitiösa standarderna.

2.14 Flygbolagen kommer att kunna uppfylla sina kompensationskrav genom att köpa kompensationskrediter på koldioxidmarknaderna. Utsläppsenheten (en enhet motsvarar 1 ton koldioxid) kommer därför att minskas utanför den internationella luftfartssektorn. Kriterierna för utsläppsenheten har ännu inte fastställts. Den kommer att vara avgörande för att se till att ett ton koldioxid som släpps ut av en luftfartygsoperatör verkligen motsvarar ett ton koldioxid som sparats i en annan sektor.

⁽⁹⁾ Ytterligare information om de nationellt fastställda bidragen återfinns här.

⁽¹⁰⁾ Det finns inget motsvarande internationellt underorgan inom FN som behandlar utsläpp från militära flygplan. EU:s system för handel med utsläppsrätter tar inte heller upp utsläpp från militära flygplan. Studiegruppens medlemmar uttryckte intresse för att utvärdera militära flygövningars effekter på koldioxidnivåerna, naturligtvis med undantag för flygningar på officiellt uppdrag. Ingen offentlig information har samlats in om utsläpp från militära flygplan regionalt, nationellt eller internationellt.

⁽¹¹⁾ Corsia är en del i en uppsättning åtgärder som är inriktade på flygplanens och flygplansmotorernas teknik, driften och hållbara alternativa bränslen som nya energikällor.

⁽¹²⁾ En detaljerad förteckning över alla krav bifogas i bilaga 1.

2.15 Mot bakgrund av att diskussionerna inom Icao har pågått en bra bit över tio år betraktas det avtal som ingicks 2016 som historiskt. Det tar hänsyn till de skillnader som gång på gång lett till att man inte kunnat enas tidigare. De skilda åsikterna hos Icaos medlemsstater beror på den varierande ekonomiska mognaden hos landet i fråga, samt på ländernas ekonomiska tyngd och allmänna politik i miljöfrågor. Att ett stort antal medlemsstater är redo att delta från början i Corsia kommer att skapa en dynamik som får andra stater att också vilja ansluta sig. Än så länge måste man dock komma överens inom Corsia om övervakningen, rapporteringen och verifieringen (senast den 1 januari 2019), om utsläppsenheten (senast 2018), om genomförandet av ett regelverk (senast 2020), samt om genomförandet av registren senast i januari 2021.

3. Bedömning av förslaget

3.1 Om man inte gör några förändringar i förhållande till förordning (EU) nr 421/2014 kommer texten i dess nuvarande form att få den effekten att EU:s utsläppshandelssystem för luftfart återgår till sin ursprungliga räckvidd, och således omfattar alla internationella flygningar till eller från flygplatser inom EES. Detta skulle innebära att luftfartygsoperatörer skulle behöva överföra utsläppsrätter för sina totala utsläpp till och från tredjeländer senast den 30 april 2018⁽¹³⁾. Som beskrevs ovan⁽¹⁴⁾ var förordning (EU) nr 421/2014 tillfälligt upphävd till dess att en utvärdering av resultaten från Icaos generalförsamling 2016 gjorts. I sin konsekvensbedömning⁽¹⁵⁾ anser kommissionen att Icaos resolution om principerna för en global marknadsbaserad åtgärd är i linje med EU:s eftersträfvade mål och politik. Därför måste texten i förordning (EU) nr 421/2014 ändras igen för att undvika ett genomförande av ett EU-instrument trots EU:s samförstånd om den globala marknadsbaserade åtgärden. Kommissionens förslag baserar sig på följande överväganden:

3.1.1 *Formatet*

Med tanke på de snäva tidsramarna för att slutföra lagstiftningsförfarandet föreslår kommissionen att åtgärden bör ta formen av en förordning, som skulle vara direkt tillämplig i alla medlemsstater och vara bindande i sin helhet, så att ändringarna kan tillämpas och genomföras av alla medlemsstater på ett enhetligt sätt innan tidsfristerna för att fullgöra skyldigheterna löper ut i mars och april 2018.

3.1.2 *Konsekvensbedömningen*⁽¹⁶⁾

Kommissionen förespråkar ett bibehållande av status quo, dvs. fortsatt tillämpning av EU:s nuvarande utsläppshandelssystem för interna EES-flygningar under perioden 2017–2020 (och därmed ingen återgång till den ursprungliga räckvidden för internationella flygningar från och med 2017). Kommissionen bekräftar att EU:s system för handel med utsläppsrätter med sin nuvarande räckvidd som omfattar endast interna EES-flygningar har bidragit till omkring 17 miljoner ton minskade koldioxidutsläpp per år och att luftfarten därför bidrar till klimatmålen precis som andra sektorer. Kommissionen bekräftar vidare att ett bibehållande av den räckvidd som omfattar endast interna EES-flygningar skulle välkomnas av tredjeländer, och göra det möjligt att inrikta sig på genomförandet av de åtgärder som krävs för att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärden i rätt tid och på ett harmoniserat sätt.

3.1.3 *Tidsgränser*

Kommissionen föreslår i praktiken en förlängning av "stanna klockan"-beslutet efter 2016 genom att tillämpa det på samma sätt från och med 2017 som 2016, och ge Icao möjlighet att inrätta de nödvändiga verktygen för att effektivt tillämpa den globala marknadsbaserade åtgärden. Kommissionen skulle sedan genomföra ytterligare bedömningar och se över EU:s utsläppshandelssystem system för perioden efter 2020. Inget slutdatum har fastställs för denna nya översyn av förordningen.

3.1.4 Artikel 28 a ändras så att undantagen för internationella flygningar till eller från flygplatser inom EES förlängs till att även gälla efter 2016, medan flygningar inom EES fortsätter att omfattas.

3.1.5 En ny artikel 28 b införs för att förbereda genomförandet av en global marknadsbaserad åtgärd. Genom denna artikel sammankopplas genomförandet av den globala marknadsbaserade åtgärden med kraven på rapportering från kommissionen till Europaparlamentet om hur långt man kommit i genomförandet och i vilken utsträckning EU:s utsläppshandelssystem måste ändras för att det fullt ut ska kunna tillämpas även i EES⁽¹⁷⁾.

3.1.6 I artikel 28 c ges kommissionen befogenhet att anta mekanismerna för övervakning, rapportering och verifiering i syfte att genomföra den globala marknadsbaserade åtgärden.

⁽¹³⁾ Såsom anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32).

⁽¹⁴⁾ Se punkt 2.6.

⁽¹⁵⁾ Motivering till förslaget till förordning 0017/2017 (COD).

⁽¹⁶⁾ Se motiveringen, s. 6.

⁽¹⁷⁾ Denna artikel återspeglar det faktum att flygningar inom EES är internationella flygningar och att Corsia bör vara den enda marknadsbaserade åtgärden för internationell luftfart i enlighet med Icaos resolution från 2016.

3.1.7 Som en teknikalitet ändras bilaga I för att förlänga undantaget för icke-kommersiella luftfartygsoperatörer som släpper ut mindre än 1 000 ton koldioxid per år så att det även gäller under perioden 2020–2030. Dessa står för endast 0,2 % av alla utsläpp och deras deltagande skulle innebära en oproportionerligt stor administrativ börda.

3.2 Diskussionen i olika forum, och som rapporterats av kommissionen ⁽¹⁸⁾, visar att det finns potentiella motsättningar i tre frågor:

3.2.1 Behovet av skärpta bestämmelser i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem för perioden 2017–2020. Bortsett från rent praktiska frågor ger detta upphov till frågan om huruvida en sådan kontroversiell diskussion – vid en tidpunkt då fokus bör ligga på genomförandet av den globala marknadsbaserade åtgärden – är till hjälp eller rent av skadlig för industrins konkurrenskraft och för EU:s ståndpunkt i internationella förhandlingar om de tekniska detaljerna i den globala marknadsbaserade åtgärden. Dessutom är det tveksamt huruvida ändringar av EU:s utsläppshandelssystem i detta skede skulle erbjuda ett tillräckligt mervärde i form av koldioxidminskning för att motivera de globala ekonomiska, politiska och handelsrelaterade riskerna. Sådana överläggningar tycks åtminstone vara förhastade till dess att större klarhet har uppnåtts om de perspektiv som Corsia presenterar.

3.2.2 Behovet av att sätta en tidsgräns för den nya översynen av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta är begripligt eftersom upprepade stanna klockan-ändringar inte kan bli en slutlig rättslig väg framåt. Samtidigt är Corsias slutliga form ännu inte känd och Europas integrering av Corsia i EU-politiken kommer att behöva följas upp närmare 2020. Det finns dock en inneboende risk att planeringsstabiliteten blir lidande om berörda parter vet att förordningen är tidsbegränsad, men inte vet om en ny förordning kommer att ersätta den gamla, eller om en bestämmelse om återgång börjar gälla vilket åter skulle sätta igång de internationella handelstvister som många intressenter inte vill se en upprepning av. Avsaknaden av en tidsfrist har den tydliga fördelen att kommissionen kan slutföra sina konsekvensbedömningar och utvärderingar innan den lägger fram ett förslag till ändring av direktivet om EU:s utsläppshandelssystem.

3.2.3 Behovet av snabb enighet mellan Europaparlamentet och rådet. Ingen av de båda EU-institutionerna bör dras in i utdragna diskussioner om de tidigare effekterna av EU:s utsläppshandelssystem, utan bör inrikta sina politiska diskussioner på det bästa sättet att främja ett harmoniserat genomförande i rätt tid av en global marknadsbaserad åtgärd. Överläggningarna om kommissionens förslag bör vara slutförda före utgången av 2017, så att man undviker en återgång.

4. Med tanke på EESK:s unika sakkunskap och sammansättning har kommittén idealiska möjligheter att bidra till den politiska diskussionen med det organiserade civila samhällets synpunkter om de politiska, sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av detta lagstiftningsinitiativ. Därför har EESK beslutat att följa upp detta yttrande med en konferens med deltagande av alla berörda parter.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽¹⁸⁾ Sammanfattningen av den konsekvensbedömning som åtföljer dokumentet om ändring av direktiv 2003/87/EG.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken — Att påskynda innovationen för ren energi

[COM(2016) 763 final]

(2017/C 288/11)

Föredragande: **Christophe QUAREZ**

Remiss	Europeiska kommissionen, 17.2.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	16.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	1.6.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	173/2/7

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar att kommissionen bekräftar sin vilja att påskynda övergången till en konkurrenskraftig och koldioxidsnål ekonomi med hjälp av en övergripande strategi för att stimulera privata investeringar, lämpliga finansieringsinstrument och finansiering av forskning och innovation.

1.2 I sitt meddelande ⁽¹⁾ redogör kommissionen för ett antal olika finansieringsinstrument och finansieringsmetoder för att stödja koldioxidsnål innovation. EESK stöder kommissionens avsikt att främja nya investeringar längs hela innovationsvärdekedjan.

1.3 Kommittén är dock bekymrad över dessa stöds komplexitet och mångfald. EESK välkomnar därför kommissionens avsikt att inrätta en enda rådgivningstjänst som ska hjälpa projektutvecklare och investerare, men efterlyser insatser för att förenkla finansieringsutbudet. Kommittén anser nämligen att det finns alltför många typer av finansiellt stöd och att det är alltför svårt för mycket små företag och de lokala myndigheterna att få tillgång till dem.

1.4 EESK föreslår att kommissionen ska uppmuntra medlemsstaterna att sammanföra sina resurser som är avsedda för att genomföra storskaliga projekt för koldioxidsnål innovation, i syfte att förbättra samarbetet mellan de viktigaste aktörerna inom europeisk forskning. Detta kommer att påskynda samordningen mellan forskningsaktörerna för att göra dem mer konkurrenskraftiga.

1.5 EESK påpekar att EU:s klimatpolitik måste stimulera omvandlingen av dessa sektorer genom investeringar och innovation, men inte får påskynda deras nedgång. Omlokalisering av produktiv verksamhet får inte under några omständigheter ersätta klimatpolitik.

1.6 EESK anser att den bästa drivkraften för koldioxidsnål innovation är ett regelverk som fastställer ett högt koldioxidpris (för närvarande ca 7 euro/ton) för att sända en mycket tydlig signal till investerarna om att koldioxidintensiv teknik inte kommer att ha någon plats i Europa på medellång sikt.

1.7 Kommittén är medveten om att EU är en av ledarna i världen när det gäller forskning och innovation inom ren energi och en av de största offentliga finansierarna på detta område, för vilket unionen avsätter mer än tio miljarder euro i finansiering. Forskning och innovation är avgörande för att främja Europas konkurrenskraft och bibehålla EU:s världsledande ställning inom avancerad energiteknik och energieffektiva lösningar.

⁽¹⁾ COM(2016) 763 final.

1.8 EESK välkomnar den vikt som fåsts vid de båda ändarna av innovationskedjan, inom vars ram Horisont 2020 spelar en viktig roll tack vare sin nedifrån och upp-strategi för att finansiera banbrytande grundforskning genom Europeiska forskningsrådet, och även tack vare det påskyndade inrättandet av ett europeiskt innovationsråd med syftet att bistå sektorerna, särskilt de små och medelstora företagen, att skapa nya marknader.

1.9 EESK skulle vilja veta mer om kommissionens planer på att utforska nya strategier för uppdragsinriktad forskning och innovation. Framförallt bör man i större detalj redogöra för processen för att identifiera och välja ut dessa projekt.

1.10 EESK anser att det civila samhället bör delta i den nya plattform för energiforskning som kommissionen har för avsikt att inrätta för att sammanföra energispecialister inom samhällsvetenskap, humaniora och teknikvetenskaper.

2. Sammanfattning av kommissionens meddelande

2.1 Kommissionen bekräftar sin ambition att påskynda övergången till en koldioxidsnål och konkurrenskraftig ekonomi.

2.2 I detta syfte lägger kommissionen fram ett lagstiftningspaket som bygger på tre huvudmål:

- Energieffektivitet först och främst.
- Europa som global ledare inom förnybar energi.
- Rättvisa villkor för konsumenterna.

2.3 Inom denna ram föreslår kommissionen en övergripande strategi med de viktigaste strategiska verktyg som EU kan använda för att öka de privata investeringarna i innovation inom ren energi:

- Skapa starka och konsekventa incitament för privata investeringar i forskning och utveckling inom ren energi.
- Använda riktade finansieringsinstrument för att minska riskerna för privata investerare när det gäller obeprövade men lovande tekniker eller affärsmodeller för ren energi, särskilt på grund av marknadsmässig, teknisk eller vetenskaplig ovisshet.
- Rikta EU:s forsknings- och innovationsfinansiering (särskilt genom Horisont 2020).
- Utveckla regelverket för att rikta in medlemsstaternas subventioner på energiområdet på koldioxidfria snarare än fossila energikällor.

2.4 I sitt meddelande fastställer kommissionen fyra prioriterade teknikområden:

- Utfasning av fossila bränslen i byggnaderna i EU fram till 2050. Byggnaderna står för 40 % av energiförbrukningen, och nästan 75 % av byggnadsbeståndet i EU måste renoveras med hänsyn till energieffektiviteten.
- Ett stärkt EU-ledarskap inom förnybar energi och bibehållande av EU:s världsledande ställning inom teknik för förnybar energi.
- Utveckling av energilagringlösningar till rimligt pris, särskilt genom att främja en återupptagen produktion av battericeller i Europa.
- Främjande av elektromobilitet genom utveckling av billigare batterier med längre räckvidd samt av lösningar för snabbare laddning.

2.5 Kommissionen föreslår också att man ska underlätta samordningen av innovationsinsatserna inom ren energi med städerna, regionerna och medlemsstaterna.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Den 30 november 2016 lade kommissionen fram ett mycket omfattande åtgärds paket kallat "ren energi för alla i EU", som består av en rad förslag för att ändra utformningen av marknaden för energi, särskilt förnybar energi, i syfte att fullgöra de åtaganden som gjorts genom undertecknandet av klimatavtalet från Paris.

3.2 Med Parisavtalet har EU åtagit sig att minska sina utsläpp av växthusgaser med 40 % fram till 2030. EU fastställde dock i oktober 2014 även en ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030 med två andra mål: 20 % förnybar energi inom elproduktionen år 2020 och minst 27 % år 2030 samt från 20 % till minst 27 % energibesparingar inom samma tidsgränser.

3.3 I åtskilliga yttranden har EESK gett sitt stöd till behovet att påskynda övergången till en koldioxidsnål och konkurrenskraftig europeisk ekonomi, med respekt för det civila samhällets ståndpunkter och förslag.

3.4 Genom att kräva en "rättvis övergång" har EESK alltid vägrat att ställa sysselsättning och miljöskydd mot varandra. De båda målen måste eftersträvas med samma beslutsamhet.

3.5 EESK anser att EU:s klimatpolitik måste stimulera omvandlingen av dessa sektorer genom investeringar och innovation, men inte får påskynda deras nedgång. Omlokalisering av produktiv verksamhet får inte under några omständigheter ersätta klimatpolitik.

3.6 Hittills har EU:s politik för energiinnovation framför allt inriktats på teknikutveckling och inte beaktat det som verkligen är viktigt för medborgarna: att deras energibehov för t.ex. uppvärmning, transporter och belysning tillgodoses.

3.7 I sitt meddelande erkänner kommissionen nu konsumenternas plats i centrum för energisystemet i egenskap av producenter inom decentraliserade energinät eller genom att de efterfrågar konkurrenskraftiga koldioxidsnåla lösningar.

3.8 EESK välkomnar denna utveckling, eftersom en innovationsstrategi för medborgarna börjar med en analys av deras behov och deras energibeteende.

3.9 I sitt meddelande redogör kommissionen för ett antal olika finansieringsinstrument för att stödja koldioxidsnål innovation. Kommittén stöder kommissionens avsikt att främja ytterligare investeringar längs hela innovationsvärdekedjan, men är bekymrad över dessa stöds komplexitet och mångfald, som gör det svårt särskilt för mycket små företag och de lokala och regionala myndigheterna att få tillgång till dem.

3.10 Därför välkomnar EESK kommissionens avsikt att inrätta en enda rådgivningstjänst som ska hjälpa projektutvecklare och investerare, men efterlyser insatser för att förenkla finansieringsutbudet.

3.11 Det är nämligen svårt att hitta rätt bland innovationsfonden för utsläppshandelssystemet, Europeiska 2020-fonden för energi, klimatförändringar och infrastruktur, "InnovFin", "InnoEnergy", Horisont 2020, Europeiska fonden för strategiska investeringar och Europeiska investeringsbanken (EIB) ⁽²⁾.

3.12 I sitt yttrande om "Energiteknik och innovation" ⁽³⁾ påpekar kommittén att de särskilt viktiga innovationerna inte har utgått från de industribranscher och företag som är dominerande på marknaden utan från "specialister" från t.ex. små och medelstora företag.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK stöder kommissionens vilja att minska vissa medlemsstaters subventioner för olja och kol, men påpekar att man måste föregripa industriella omvandlingar och föreslå alternativ i fråga om utbildning och sysselsättning för de berörda arbetstagarna, särskilt inom gruvsektorn.

⁽²⁾ EUT C 268, 14.8.2015, s. 27.

⁽³⁾ EUT C 67, 6.3.2014, s. 132.

4.2 Den sociala acceptansen för energiomställningen när det gäller sysselsättning är avgörande för medlemsstaternas politiska stöd.

4.3 EESK anser att den bästa drivkraften för koldioxidsnål innovation är ett regelverk som fastställer ett högt koldioxidpris (för närvarande ca 7 euro/ton) som gör det möjligt att sända en mycket tydlig signal till investerarna om att koldioxidintensiv teknik inte kommer att ha någon plats i Europa på medellång sikt.

4.4 Tekniken för avskiljning och lagring av koldioxid (CCS) nämns knappt, trots att kommissionen betraktar denna teknik som en förutsättning för att uppnå de mål som fastställts för 2050.

4.5 I detta sammanhang är kommittén förvånad över att kommissionen inte förklarar varför de verktyg som införts sedan 2008 för att främja utbyggnaden av tekniken för avskiljning och lagring av koldioxid i Europa inte har fungerat.

4.6 EESK stöder kommissionens vilja att fasa ut fossila bränslen i EU:s byggnadsbestånd fram till 2050. Byggnadsbeståndet står ensamt för över 40 % av den slutliga energiförbrukningen i unionen.

4.7 Att energirenovera byggnadsbeståndet är en stor utmaning, men EESK kan i kommissionens meddelande inte se några konkreta verktyg och ekonomiska stöd för att uppnå detta.

4.8 För nya byggnader finns tekniska lösningar (isolering, förnybar energi för uppvärmning och varmvatten), ofta tack vare specifika energibestämmelser i medlemsstaterna, men det är väl känt att stödet till energirenovering av befintliga byggnader är otillräckligt, trots att det ofta är de familjer som har det sämst ställt som bor i energiineffektiva bostäder.

4.9 När det gäller transportsektorn, en annan koldioxidintensiv bransch, stöder EESK kommissionens mål men har vissa frågor:

- Det är nödvändigt att utveckla elektromobiliteten genom att producera battericeller i Europa och integrera lagring i elsystemen, men EESK ställer sig frågande till att det i meddelandet saknas rättsliga och finansiella bestämmelser för att utveckla elektriska laddningsstationer längs unionens väg- och motorvägsnät, som trots allt är nödvändiga för att främja elfordon.
- För att komplettera åtgärderna för teknisk innovation för att fasa ut fossila bränslen i transportsektorn uppmanar EESK kommissionen att uppmärksamma godstransporterna med lastbil och främja intermodala lösningar genom att utveckla kombitrafiken och godstransporterna på inre vattenvägar. Man bör också främja trafikomställningen från personbilar till allmänna transportmedel.

4.10 När det gäller finansieringen av innovation anser EESK att gräsrotsfinansiering kan spela en viktig roll. Gräsrotsfinansiering är en snabbväxande sektor (som snart kommer att vara viktigare än riskkapital) som ger allmänheten möjlighet att delta direkt i innovationsprocessen för ren energi.

4.11 EESK uppmanar kommissionen att främja gräsrotsfinansiering och att rikta medlen från den till de fyra teknikområden som man anser vara prioriterade (förnybar energi, lagringslösningar, elektromobilitet och plusenergibostäder).

Bryssel den 1 juni 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet

[COM(2016) 766 final]

(2017/C 288/12)

Föredragande: **Stefan BACK**

Remiss	Europeiska kommissionen, 27.1.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Transporter, energi, infrastruktur och informationssamhäl-let
Antagande av facksektionen	16.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	150/0/0

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande om en europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem [COM(2016) 766] (nedan kallad *strategin*) och dess ambitiösa mål att genomföra en första uppsättning tjänster (tjänster för dag 1) under 2019, som ska följas av utvecklingen av en andra uppsättning tjänster (tjänster för dag 1,5).

1.2 EESK noterar att genomförandet av strategin kan medföra många fördelar, bland annat effektivare person- och godstransporter – även i det transeuropeiska transportnätet – högre energieffektivitet, minskade utsläpp och lägre risk för olyckor på vägtransportområdet. Strategin är en viktig milstolpe mot utvecklingen av samverkande ITS och i slutändan automatiserad rörlighet. EESK stöder detta projekt och noterar den höga grad av samverkan mellan olika sektorer, såsom transporter, energi och telekommunikation, som behövs för att genomföra digitala transportsystem inklusive infrastruktur, fordon och innovativa tjänster.

1.3 EESK uppskattar det mervärde som tjänsterna för dag 1 och dag 1,5 ger upphov till när det gäller rörlighet, i synnerhet för persontransporter och godstransporter, inklusive distributionssystemen, och noterar att många testprojekt pågår i europeiska tätorter, som går längre än strategin och redan innefattar tester av automatiska fordon för persontransporter. EESK noterar i detta sammanhang också att det är viktigt att man inom ramen för strategin strävar efter att undvika bieffekter såsom ökad trafik och ökade utsläpp genom åtgärder för att integrera uppkopplade, samverkande och automatiserade fordon i planeringen för hållbar rörlighet och logistik samt främjande av kollektivtrafiken.

1.4 EESK noterar också de positiva effekterna på nivån för it-kompetens, utvecklingen av nya färdigheter och förbättrad konkurrenskraft för data-, fordons- och transportindustrin i EU, särskilt på lång sikt.

1.5 EESK uppmärksammar också vikten av integritets- och dataskydd, en fråga som togs upp redan i kommitténs yttrande om ITS-direktivet ⁽¹⁾. Kommittén understryker att data för samverkande ITS endast bör användas för samverkande ITS-syften och inte lagras eller användas för andra ändamål utan användarens samtycke. EESK anser att det är mycket viktigt att klargöra detta med hjälp av rättsligt bindande bestämmelser för att skapa förtroende för systemet och i enlighet med EU:s lagstiftning, inklusive artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ⁽²⁾.

1.6 EESK betonar vikten av gemensamma standarder och gränsöverskridande interoperabilitet för att genomföra den digitala inre marknaden och för att garantera effektiva gränsöverskridande transporter.

1.7 EESK understryker att det är viktigt att genomförandet av strategin ger utrymme för lokala och/eller företagsspecifika lösningar, även, när detta är berättigat och proportionellt, på bekostnad av den allmänna garantin för kraven för interoperabilitet och öppenhet, när sådana lösningar ger ett mervärde. På samma sätt får kraven för standardisering och öppenhet inte genomföras på ett sätt som hämmar innovation.

1.8 EESK pekar på vikten av höga säkerhetskrav för att hindra hackande och it-angrepp, en hög skydds nivå för uppgifter och en effektiv bedömning av överensstämmelse. Av samma skäl kommer särskilda säkerhetslösningar ofta att behöva hållas hemliga.

1.9 Genomförandet av strategin kan bli en mycket krävande process, där den samordningsmetod som har valts innebär att konstant kommunikation, övervakning och uppföljning kommer att krävas från kommissionens sida. Att skapa förtroende, både bland de partner som deltar i genomförandet och hos allmänheten, inbegripet konsumenterna, kan vara avgörande för ett lyckat genomförande. EESK fäster i detta sammanhang uppmärksamheten på de rättigheter till integration som personer med funktionsnedsättning har i enlighet med 2006 års FN-konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kommittén påminner om att den genom sina förbindelser med det civila samhället skulle kunna vara en viktig partner när det gäller att skapa en dialog om genomförandet.

1.10 När det gäller de lagstiftningsåtgärder som anges i strategin understryker EESK vikten av att inte vara alltför normativ. Interoperabilitet och gemensamma standarder får därför inte bli ett mål i sig, utan bör tillämpas endast då de tjänar ett syfte som ger mervärde och inte hämmar innovation eller behovet av att lösa specifika problem lokalt eller på företagsnivå.

1.11 Strategin omfattar ett första steg i genomförandet av samverkande ITS som har en relativt begränsad effekt på sysselsättningen och arbetsförhållandena (tjänster för dag 1 och dag 1,5). Det förefaller troligt att detta steg kommer att följas av ett införande av automatiserade fordon, som kommer att ha betydligt större effekter för arbetskraften. Av denna anledning, och för att skapa en atmosfär av ömsesidigt förtroende, anser kommittén att det är viktigt att man inleder en social dialog redan på ett tidigt stadium i syfte att ta upp eventuella frågor som rör sysselsättning och arbetsförhållanden.

1.12 EESK understryker att det är brådskande att gå vidare mot nästa steg för att genomföra samverkande ITS, nämligen att utveckla system som även omfattar kommunikation fordon-till-fordon och trafikledning. Testprojekt och lagstiftningsplanering verkar redan vara på god väg i de medlemsstater som har en fordonsindustri, och EESK ser därför tiden som en avgörande faktor om EU vill spela en betydelsefull roll i främjandet av en europeisk satsning.

1.13 Plattformen C-Roads, som inrättades i oktober 2016, är tänkt att spela en avgörande roll i genomförandet av strategin. Alla medlemsstater har ännu inte anslutit sig till plattformen. EESK anser det vara angeläget att alla medlemsstater ansluter sig till denna plattform.

1.14 EESK välkomnar kommissionens vilja att ge ekonomiskt stöd för genomförandet. I detta sammanhang uppmärksammar EESK även behovet av att ge utrymme för lämplig planering av genomförandeåtgärder på företagsnivå, med tanke på bl.a. de ekonomiska begränsningarna inom sektorn för godstransporter på väg.

1.15 EESK beklagar avsaknaden av en tydlig tidsplanering för tjänster för dag 1,5 och därefter. EESK beklagar även avsaknaden av en konsekvensanalys. Rapporteringen om plattformen för samverkande ITS innehåller delar som möjliggör en bedömning av vissa aspekter av strategin, men EESK anser att detta inte är tillräckligt.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU (EUT L 207, 6.8.2010, s. 1) och EUT C 277, 17.11.2009, s. 85.

⁽²⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31, EUT L 119, 4.5.2016, s. 1 och EUT C 229, 31.7.2012, s. 90.

2. Bakgrund

2.1 Kommissionens meddelande om en europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem [COM (2016) 766 final] (nedan kallad *strategin*) är nära kopplat till kommissionens politiska prioriteringar, i synnerhet dess agenda för sysselsättning, tillväxt och investeringar, den digitala inre marknaden och EU:s energistrategi. Det presenterades som en del av det så kallade vinterpaketet om energi, som huvudsakligen består av förslag som rör den inre elmarknadens utformning, energieffektivitet och förnybara drivmedel.

2.2 Strategin inriktar sig inte direkt på energifrågor. Den är främst inriktad på utveckling samt praktiska och rättsliga aspekter av utvecklingen av samverkande transportsystem, inbegripet uppkopplade personbilar/automatiska fordon och infrastruktur. Den är också kopplad till genomförandet av den digitala inre marknaden och den europeiska strategin för utsläppsnål rörlighet.

2.3 I strategin betonas den potential som utvecklingen av samverkande ITS har när det gäller att främja den europeiska industrins konkurrenskraft samt dess stora marknadspotential och sysselsättningskapande potential. Mervärdet av åtgärder på EU-nivå följer av ökade volymer på en större marknad med gemensamma standarder. Utvecklingen av samverkande ITS är ett första steg mot automatiserade fordon. Tjänster för samverkande ITS ska baseras på gemensamma standarder och genomföras 2019 och därefter. De baseras på kommunikation fordon-till-fordon och fordon-till-infrastruktur, och behovet av en förare kvarstår.

2.4 I strategin anges ett antal samverkande ITS-tjänster som kan införas på en gång (förteckning över samverkande ITS-tjänster för dag 1) och ytterligare tjänster som skulle införas i en andra fas eftersom fullständiga specifikationer eller standarder kanske inte är helt redo att införas 2019 (förteckning över samverkande ITS-tjänster för dag 1,5). Förteckningen över tjänster för dag 1 omfattar information om farliga platser och informationstillämpningar, och förteckningen över tjänster för dag 1,5 omfattar exempelvis information om tanknings- och laddningsstationer, hantering av och information om parkering (på gatan och i anläggningar), information om infartsparkeringar, uppkopplad och samverkande navigationsinformation till och från staden samt trafikinformation och smarta vägval.

2.5 I strategin betonas att genomförandet av samverkande ITS är sektorsövergripande och avser alla transportslag, industrier och telekommunikationer. Underlättandet av transporter som genomförandet av strategin medför får inte leda till ökade transporter och mer utsläpp.

2.6 Ett antal särskilda åtgärder fastställs för genomförandet av strategin. Dessa omfattar följande åtta områden:

- Medlemsstaterna, lokala myndigheter, fordonstillverkare, väghållare och ITS-industrin kommer att vidta åtgärder för ett storskaligt genomförande år 2019 av åtminstone tjänster för dag 1, och de kommer att erhålla ekonomiskt stöd (från FSE, Efsi och ESI-fonderna). Tjänster för dag 1,5 och ytterligare samverkande ITS är ännu inte fullt utvecklade och kommissionen kommer att stödja utvecklingen genom programmet Horisont 2020 och genom ESI-fonderna, när detta är möjligt, och förteckningen över tjänster kommer att uppdateras genom att processen avseende plattformen för samverkande ITS fortsätter.
- En gemensam politik för säkerhet och certifikat kommer att bedrivas genom samarbete mellan kommissionen och alla berörda aktörer. Denna politik kommer också att lägga grunden för arbetet med en högre tjänstenivå (fordon-till-fordon och fordon-till-infrastruktur). Kommissionen kommer att analysera roller och ansvarsområden för en europeisk tillitsmodell för samverkande ITS och en eventuell förvaltningsroll för kommissionen.
- Leverantörerna av samverkande ITS-tjänster bör erbjuda slutanvändarna klara och tydliga villkor. Kommissionen kommer att offentliggöra en första uppsättning riktlinjer om integritetsskydd under 2018, och initiativ för införande av samverkande ITS bör informera slutanvändarna och inge dem förtroende, visa hur användningen av personuppgifter kan skapa mervärde och samråda med EU:s dataskyddsmyndigheter för att ta fram en mall för bedömning av uppgiftsskydd.
- Kommissionen och berörda aktörer kommer att vidta åtgärder för att säkerställa fungerande kommunikation inom ett frekvensband som tillhandahålls av kommissionen.
- Plattformen C-Roads kommer att användas för att samordna införandet av samverkande ITS på operativ nivå, inbegripet provning och validering. Ytterligare medlemsstater uppmuntras att ansluta sig till plattformen.

- Initiativ för samverkande ITS kommer att utveckla och offentliggöra ett förfarande för bedömning av överensstämmelse för tjänster för dag 1. Kommissionen kommer att ta fram en mall för detta förfarande.
- Kommissionen kommer senast 2018 att i enlighet med ITS-direktivet anta delegerade akter om de samverkande ITS-tjänsternas kontinuitet och säkerhet, det praktiska genomförandet av den allmänna dataskyddsförordningen när det gäller samverkande ITS, en strategi för hybridkommunikation samt om interoperabilitet och förfaranden för bedömning av överensstämmelse.
- Kommissionen kommer att utveckla det internationella samarbetet inom området samverkande ITS-tjänster.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar strategin och noterar de många potentiella positiva effekterna av ett lyckat genomförande, såsom effektivare transporter av såväl gods som passagerare, bättre energieffektivitet och minskade utsläpp, ökad trafiksäkerhet och utveckling av den digitala ekonomin.

3.2 Strategin är kopplad till många viktiga pågående strategier, nämligen strategin för den digitala inre marknaden, EU:s energistrategi och den europeiska strategin för utsläppsnål rörlighet, som alla har välkomnats av EESK. EESK stöder också att strategin är sektorsövergripande och den nya dimension som därmed tillförs transportpolitiken.

3.3 EESK noterar i detta sammanhang kopplingen till den europeiska strategin för att digitalisera industrin med avseende på samverkande, uppkopplade och automatiserade fordon som en prioriterad fråga för att stärka den europeiska industrins konkurrenskraft och en uppskattning av marknadspotentialen för sådana fordon, som beräknas vara värda "tiotals miljarder euro om året och kunna leda till skapandet av flera hundratusen arbetstillfällen". EESK anser det vara lämpligt att i detta sammanhang upprepa sitt budskap i yttrandet TEN/574 om strategin för en inre digital marknad, nämligen att återopandet av möjliga resultat av detta slag kan innebära en onödig risk och i värsta fall påverka förtroendet negativt, i synnerhet i fall som detta där ett framgångsrikt genomförande av strategin till stor del beror på intresset hos medlemsstaterna, lokala myndigheter, fordonsindustrin och andra berörda aktörer.

3.4 EESK vill också uppmärksamma strategins betydelse för en effektiv rörlighet, inbegripet rörlighet i städerna och den sista och första transportsträckan för gods- och persontransporter.

3.5 EESK fäster också vikt vid den gränsöverskridande interoperabiliteten när det gäller de tjänster som ska införas, för att säkerställa ett smidigt trafikflöde i samband med gränsöverskridande förbindelser. Både de tjänster som redan har införts (tjänster för dag 1) och de som nästan är redo att införas och som är redo att införas från och med 2019, även om de inte är helt redo för en storskalig användning (tjänster för dag 1,5), kommer att vara till stor hjälp för ett effektivt genomförande av TEN-T, i synnerhet av TEN-T-stomnätskorridorerna.

3.6 Med tanke på att strategin presenteras som en del av vinterpaketet för energipolitik skulle EESK ha uppskattat om man inte bara hade upprepat de välkända siffrorna över vägtransporternas andel av utsläppen, utan även gett en antydan om strategins förväntade effekter i form av förbättrad energieffektivitet och minskade utsläpp.

3.7 Strategin kommer i stor utsträckning att genomföras genom en samarbetsbaserad metod mellan kommissionen, medlemsstaterna, lokala myndigheter och industrin. Kommissionen har för avsikt att använda plattformen C-Roads, som inrättades i oktober 2016 och som för närvarande omfattar tolv EU-medlemsstater, för att samordna införandet av samverkande ITS-tjänster, provning och validering i syfte att säkerställa interoperabiliteten och utveckla systemprovningar. Kommissionen kommer att stödja utvecklingen genom att införa ett förfarande för bedömning av överensstämmelse. EESK instämmer i att en samordningsfunktion är oundgänglig för ett lyckat genomförande, men beklagar att inte alla medlemsstater har anslutit sig till plattformen C-Roads, som verkar uppvisa betydande brister i sin förmåga att fungera som ett effektivt forum för samordning (för närvarande åtta centrala medlemsstater och fyra associerade medlemsstater). EESK föreslår därför att kommissionen omgående utövar politiska påtryckningar på medlemsstaterna för att se till att samtliga medlemsstater ansluter sig till plattformen.

3.8 EESK välkomnar att kommissionen har för avsikt att vidta åtgärder för att garantera samstämmighet på en rad viktiga punkter. Den kommer exempelvis att offentliggöra riktlinjer för en europeisk säkerhets- och certifikatpolicy för europeiska samverkande ITS under 2017 och vägledning om uppgiftsskydd under 2018. Kommissionen kommer också att reservera det frekvensband som för närvarande används för säkra tjänster inom den europeiska telekommunikationsstandarden ⁽³⁾ för samverkande ITS-tjänster. EESK noterar emellertid också att kommissionen även kommer att överväga att under 2018, inom ramen för ITS-direktivet 2010/40/EU, om så behövs anta delegerade akter om ITS-säkerhet, uppgiftsskydd, kommunikationsmetoden och interoperabilitet. Dessutom kan den komma att anta lagstiftning om ITS-tjänsters kontinuitet och bedömning av överensstämmelse. EESK beklagar att kommissionen inte anger på vilka grunder den kommer att besluta om att lagstifta eller hålla sig till icke rättsligt bindande riktlinjer. När det gäller kommissionens planer att anta delegerade lagstiftningsakter enligt direktiv 2010/40/EU om ITS upprepar kommittén den ståndpunkt som den intog redan i sitt yttrande om direktivet att den avgränsning för sådana akter som anges i artikel 290 i EUF-fördraget måste följas. EESK understryker också att det är brådskande att förlänga den sjuåriga gränsen för befogenheten att anta delegerade akter enligt direktiv 2010/40/EU eftersom befogenheten att anta sådana akter löper ut i augusti 2017.

3.9 EESK ställer sig bakom målsättningen att uppnå ett sektorsövergripande deltagande på flera nivåer av dem som berörs av införandet av samverkande ITS-tjänster, det vill säga medlemsstaterna, lokala myndigheter, fordonstillverkare och transportföretag. Lyckas man involvera dessa aktörer i genomförandet skulle detta kunna skapa förtroende för de nya tjänsterna och medföra att tjänsterna får en bra start. EESK hänvisar i detta sammanhang till de rättigheter till integration som personer med funktionsnedsättning har i enlighet med 2006 års FN-konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning av den 13 december 2006.

3.10 EESK håller med om att det är viktigt med ett klart och begripligt språk i alla relationer med slutanvändare, något som lyfts fram som ett viktigt sätt att skapa förtroende för de föreslagna tjänsterna. Lagstiftningen bör respektera principerna i programmet om bättre lagstiftning.

3.11 EESK pekar också på vikten av att undvika att vara alltför normativ när strategin genomförs. Det är viktigt att det finns utrymme för parallella eller särskilda lösningar för specifika ändamål eller för innovation. Alltför detaljerade och ej anpassningsbara krav kan utgöra ett hinder här och därför visa sig vara kontraproduktiva.

3.12 EESK noterar med tillfredsställelse den vikt som läggs vid finansiering och viljan hos kommissionen att tillhandahålla ekonomiska medel från EU-fonder som FSE, Efsi och ESI-fonderna för införandet av samverkande ITS-tjänster som redan är redo att tas i drift och medel från Horisont 2020 för tjänster som fortfarande befinner sig på utvecklingsstadiet. EESK betonar vikten av att bedöma projektets mervärde för att säkerställa bästa möjliga användning av begränsade medel. I detta sammanhang uppmärksammar EESK också den starka konkurrensen inom sektorn för godstransporter på väg, vilket särskilt betonas i strategin och som kräver förberedelse och utrymme för planering på lång sikt av de investeringar som behövs för att installera eller uppgradera komponenterna för samverkande ITS.

3.13 Ett inslag som ägnas stor uppmärksamhet i inledningen till strategin är utvecklingen av automatisk körning, det vill säga fordon som framförs utan att föraren behöver sköta manövreringen. EESK förstår dock att man i strategin gör halt vid genomförandet av kommunikation fordon-till-fordon och fordon-till-infrastruktur. De planerade tjänsterna för dag 1, som ska utvecklas 2019, handlar om identifiering av farliga platser och informationstillämpningar, medan tjänster för dag 1,5 handlar om vägplanering, information om tanknings-/laddningsstationer, parkeringsinformation osv. EESK anser följaktligen att de viktiga frågorna om ansvar för systemfel eller tekniska fel eller de viktiga sociala frågor som uppstår när arbetstagarna ersätts av robotar inte hör hemma här, eftersom de tjänster som behandlas i strategin utförs och övervakas av människor. EESK vill dock redan i detta sammanhang understryka att man när samverkande ITS-system utvecklas – inklusive helt automatiserade fordon – bör ägna särskild uppmärksamhet åt de behov som personer med funktionsnedsättning har.

3.14 EESK noterar med tillfredsställelse den konsekvens som eftersträvas i införandet av strategin genom den sektorsövergripande syn som antagits när det gäller rollen för samverkande ITS i transportsystemet, genom synergieffekter mellan transportslag och förbättrade möjligheter för rörlighet/planering av logistik som vissa samverkande ITS-tjänster och utvecklingen av olika färdigheter medför.

⁽³⁾ Kommissionens beslut 2008/671/EG (EUT L 220, 15.8.2008, s. 24).

3.15 EESK noterar också den kostnads-nyttanalys som presenterades i januari 2016 i den slutliga rapporten om plattformen för samverkande ITS, där man räknade med möjligheten med ett framgångsrikt införande av tjänster för dag 1 från 2018 till 2030 där fördelarna avsevärt uppvägs av kostnaderna på årsbasis med en faktor 3:1 om man såg till hela perioden. I analysen drogs även slutsatsen att fördelarna skulle börja ackumuleras mellan fem och tio år efter de ursprungliga investeringarna och att det resultat som man hoppades på förutsatte en omfattande användning av tjänsterna. EESK beklagar dock att det förefaller som om kommissionen inte har utfört någon kostnads-nyttanalys för strategin.

3.16 EESK betonar återigen vikten av att man fortsätter att utöva aktivt och kontinuerligt tryck på genomförande-processen för att undvika en upprepning av det hittills misslyckade genomförandet av det europeiska elektroniska väg-tullsystemet, som man ursprungligen fattade beslut om 2004 och som fortfarande inte har genomförts, trots upprepade ansträngningar.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK noterar att sambandet mellan uppkopplade personbilar och de europeiska satellitnavigeringssystemen Egnos och Galileo tas upp i strategin och understryker att fordonens förmåga att kommunicera med satellitnavigeringssystem måste vara teknikneutral och att uppkoppling därför bör kunna ske till samtliga satellitnavigeringssystem, även om man om möjligt bör prioritera europeiska system.

4.2 EESK pekar på vikten av att man inleder en dialog med arbetsmarknadens parter redan i ett tidigt skede för att skapa en anda av öppenhet och förtroende. EESK anser det vara av yttersta vikt att man gör detta redan i det nuvarande skedet av införandet av samverkande ITS, då effekterna på de sociala förhållandena och/eller anställningsförhållandena verkar vara obetydliga eller obefintliga, för att skapa en förtroendeingivande atmosfär med tanke på de betydligt större effekter som kommer att uppstå genom införandet av automatiska bilar. EESK vill också i detta sammanhang rikta uppmärksamheten på vikten av integritet och behovet av att se till att uppgifter som rör privatlivet inte används för andra syften än för samverkande ITS utan samtycke. En tydlig och rättsligt bindande ram på detta område bör utvecklas.

4.3 EESK noterar med tillfredsställelse den uppmärksamhet som ägnas åt säkerhet, inklusive risken för hackande och it-angrepp. Kommittén anser detta vara en mycket viktig fråga och lägger största vikt vid att lika höga säkerhetskrav ställs i alla medlemsstater och i eventuella samarbetsavtal med tredjeländer. EESK uppmärksammar det faktum att en skyldighet att offentliggöra säkerhetsrelaterade åtgärder kan undergräva själva syftet med sådana system.

4.4 EESK understryker vikten av kontinuitet i samband med införandet av kommunikationssystem i syfte att i möjligaste mån undvika förlorade investeringar.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om**Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den inre marknaden för el (omarbetning)***[COM(2016) 861 final – 2016-379-COD],***Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG***[COM(2016) 862 final – 2016-377-COD],***Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (omarbetning)***[COM(2016) 863 final – 2016-378-COD] och***Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el (omarbetning)***[COM(2016) 864 final – 2016-380-COD]**(2017/C 288/13)*Föredragande: **Alfred GAJDOSIK**

Remiss	Europaparlamentet, 16.1.2017 Europeiska unionens råd, 19.1.2017
Rättslig grund	Artikel 194.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	16.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	185/2/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens förslag om en ny marknadsutformning, en förordning om riskberedskap och den nya organisationen av samarbetet mellan energitillsynsmyndigheter. Det utgör ytterligare ett steg från nationellt reglerade marknader mot en marknadsbaserad strategi för el inom EU som säkerställer försörjningstrygghet till lägsta möjliga kostnad, vilket tillmötesgår alla europeiska elkonsumenters, bl.a. industrins, handelns och bostadssektorns, huvudintressen. Detta mål kommer dock endast att kunna uppnås genom en övergång till en ökad elektrifiering av ekonomin, som är det mest effektiva och flexibla sättet att förverkliga det.

1.2 I enlighet med tidigare yttranden framhåller kommittén att välfungerande elmarknader är en förutsättning för att målen för energiunionen ska kunna uppfyllas ⁽¹⁾. EESK instämmer i kommissionens åsikt att väsentliga förändringar av marknadsutformning krävs för att marknaden ska fungera väl, särskilt med tanke på den ökande användningen av el från intermittenta förnybara energikällor ⁽²⁾. Integration av förnybar energi på den befintliga marknaden kommer inte att hjälpa.

⁽¹⁾ EUT C 383, 17.11.2015, s. 84, EUT C 264, 20.7.2016, s. 117.

⁽²⁾ Se även yttrandet TEN/626 "Tillståndet i energiunionen 2016" (se sidan 100 i detta nummer av EUT).

Det behövs en ny marknad. Kommittén anser att den övergripande utformningen av paketet för marknadens utformning motsvarar behovet av dessa förändringar, och banar väg för en kostnadseffektiv och finansiellt hållbar energiomställning.

1.3 EESK ser positivt på den övergripande strategin i paketet för marknadens utformning, särskilt målen om att sätta konsumenterna i centrum för energimarknaden, tryggare elförsörjning och stärkt regionalt samarbete. Anpassning av marknadsreglerna respektive regelverket är viktiga steg mot en stabil försörjning av ren energi till alla europeiska konsumenter till lägsta möjliga pris. Det finns dock fortfarande utrymme för ytterligare förbättringar på vissa områden. Framförallt krävs mer specifika regler ⁽³⁾.

1.4 Utfasning av fossila bränslen är ett av energiunionens strategiska mål och därför bör man stödja strävan att främja investeringar för att minska koldioxidutsläppen på elmarknaden. Det bästa sättet att åstadkomma detta är emellertid genom jämlika och rättvisa marknadsvillkor som är fördelaktiga både för konsumenterna och för övergången till en grön ekonomi. En fullständig internalisering av den konventionella elproduktionens externa kostnader, inbegripet skador som beror på klimatförändringarna och skador på människors hälsa, är av avgörande betydelse för att man ska kunna minska koldioxidutsläppen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Lämplig beskattning är det bästa sättet att styra investeringarna mot grön el.

1.5 EESK ställer sig helhjärtat bakom att man slår fast att alla konsumenter, inbegripet industrin, handeln och de privata hushållen, har rätt att själva producera, lagra och handla med energi, och att lokala energisamhällen har rätt att stödja, utveckla eller hyra lokala nätverk. Mer detaljerade regler krävs emellertid för att göra det möjligt att hävda dessa rättigheter och undanröja befintliga hinder (tillträde till näten, illojala och olämpliga nätavgifter, rättsliga och administrativa hinder osv.).

1.6 Dessutom måste målet vara att de europeiska konsumenterna ska få möjlighet att delta fullt ut på hela elmarknaden och därmed även i handel med och leverans av el. I kommissionens förslag saknas närmare bestämmelser för att skapa de nödvändiga förutsättningarna för detta. Man måste utveckla decentraliserade handelsplatser och handelsstrukturer som skapar möjligheter för direkt handel även med små energienheter. Decentralisering av elförsörjning och handel är en förutsättning för fullständig integrering av konsumenterna på marknaden, men decentralisering är inte samma sak som fragmentering av den europeiska elmarknaden.

1.7 Även om kommissionen med rätta griper sig an målet att stärka de kortfristiga marknaderna, kommer detta inte att vara tillräckligt på lång sikt för att investeringar i el från förnybara energikällor ska grunda sig på marknadsmekanismer. För att det ska fungera måste det även vara möjligt att handla med el från förnybara energikällor genom forward- och futurekontrakt (terminskontrakt) på decentraliserade marknader, vilket endast kommer att vara möjligt om flexibilitetsalternativ används i handeln med balanseringsprodukter.

1.8 Eftersom problemet i många europeiska länder i dag inte är bristen på utan överskottet av produktionskapacitet, bör kapacitetsmekanismer för konventionell elproduktion endast användas som en kortsiktig lösning om balanseringsprodukter inte kan tillhandahålla den nödvändiga försörjningstryggheten med beaktande av investeringsstabiliteten för alla marknadsaktörer.

1.9 EESK erinrar om att frågan om energifattigdom måste tas i beaktande i framtida politik som rör övergången till ett koldioxidsnålt samhälle. Prosumenter kan vara ett sätt att komma till rätta med detta problem under förutsättning att sårbara konsumenter får tillgång till erforderligt kapital via offentliga lån eller hjälp från kommuner, regioner eller andra enheter, t.ex. icke-statliga organisationer.

1.10 Med tanke på att elproduktion från förnybara energikällor och kraftvärme i kraftvärmeanläggningar ofta är småskalig, blir det allt viktigare att distributionsnäten är välfungerande, moderna och smarta. Nationell lagstiftning måste tillåta och uppmuntra nätoperatörer att göra nödvändiga investeringar. Det är också nödvändigt med investeringar för att förbättra sammanlänkningsnätet av nationella elnät. Båda dessa faktorer kommer att bidra till att trygga energiförsörjningen och att skapa nya arbetstillfällen i Europa.

⁽³⁾ Se även yttrandet TEN/624 "Paketet om ren energi för alla" (ännu inte offentliggjort i EUT).

1.11 EESK framhåller att målet om att säkerställa en hög nivå av trygghet i elförsörjningen på en marknad där konsumenterna har en central roll förutsätter en omfattande användning av IKT (informations- och kommunikationsteknik), nya planeringsmetoder och nya verktyg för att utnyttja det elektriska systemet, vilka tillsammans gör det möjligt att i realtid identifiera konsumenternas och nätens behov, vilket kräver stora investeringar i forskning, utveckling och innovation (se punkt 3.13).

1.12 Vad gäller flexibilitet, elektromobilitet, lagring och andra balanseringsalternativ stöder EESK kommissionens ståndpunkt att ge oberoende marknadsaktörer företräde när det gäller att utveckla dessa viktiga marknader innan nätoperatörerna får gå in som förvaltare eller operatörer för de olika anläggningarna.

2. Innehållet i kommissionens meddelande

2.1 I det föreslagna paketet påpekar kommissionen att en genomgripande reform av elmarknaden krävs för att energiunionens mål ska kunna uppnås. Integration av förnybar energi på den befintliga marknaden kommer inte att hjälpa. Det behövs en ny marknad.

2.2 Europeiska kommissionen centrerar sin nya marknadspolitik kring följande två principer:

- Nya marknadsregler måste tas fram som återspeglar den förnybara energins viktigaste särdrag – decentralisering och flexibilitet – och bidrar till både stärkt försörjningstrygghet och kostnadseffektivitet.
- Konsumenterna bör stå i centrum för den nya energimarknaden.

2.3 Kommissionens förslag är också inriktat på frågan om hur man ska stärka försörjningstryggheten genom en strategi för riskberedskap.

2.4 En fjärde aspekt är en reform av myndigheternas tillsyn som ska omdefiniera rollen och befogenheterna för Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter.

Som sektorsspecifikt yttrande kommer detta yttrande främst att utvärdera rättsakterna utifrån hur de uppfyller de principer som anges i punkt 2.2. EESK anser att eftersom denna fråga huvudsakligen avgörs i dokumenten om den inre marknaden för el (COM(2016) 861 final och COM(2016) 864 final) inriktas detta yttrande i synnerhet på dessa två dokument.

3. Allmänna kommentarer om marknadens utformning

3.1 För en utfasning av fossila bränslen i hela energisystemet, inklusive uppvärmnings- och transportsektorerna, krävs att förnybar energi får motsvarande hög andel i elproduktionen. Mot denna bakgrund är kommissionens inställning i grund och botten riktig: den europeiska elmarknaden måste utvecklas så att den blir kompatibel med förnybar energi. EESK välkomnar denna tydliga inställning som ett viktigt steg för att fullborda en europeisk elmarknad som bidrar till att undanröja befintliga hinder, bland annat fysiska begränsningar som beror på avsaknad av sammanlänknings- och lagstiftnings- och skattemässiga skillnader mellan medlemsstaterna.

3.2 En viktig inledande betraktelse är att intermittent förnybar energi till sin natur är decentraliserad, vilket kan sammanfattas på följande sätt:

- Anläggningar för vindkraft på land och solenergi är i genomsnitt betydligt mindre än konventionella produktionsenheter.
- Energi från vindkraft på land och solstrålning finns tillgänglig praktiskt taget överallt.
- Sådan energi kan (med rätt marknadsincitament) planeras på ett sätt som är anpassat till förbrukningen, eftersom det även om man inte har kontroll över de förnybara källorna är möjligt att förutse deras tillgänglighet med stor precision.

Dessa egenskaper delas ofta av andra tekniker som kraftvärme i kraftvärmeanläggningar, som kommer att spela en viktig roll som flexibilerings- och balanseringsalternativ på framtidens energimarknader tack vare sin höga verkningsgrad.

3.3 Å ena sidan ger dessa särdrag upphov till särskilda fördelar som Europeiska kommissionen i viss utsträckning nämner i sina förslag till en ny marknadsutformning. Å andra sidan skulle kommissionens förslag kunna vara mer enhetligt och kortfattat när det handlar om att anpassa marknadsreglerna till dessa fördelar. I detta sammanhang vill EESK fästa uppmärksamheten vid sitt yttrande "Översyn av direktivet om förnybar energi" (TEN/622)⁽⁴⁾. Att förnybar energi och annan decentraliserad teknik bidrar till avsevärt ökad marknadslikviditet har särskild betydelse för utformningen av marknaden.

3.4 Den nya energimarknaden kommer, såsom kommissionen med rätta har understrukit, att kännetecknas av många fler produktionsenheter jämfört med den konventionella produktionsstrukturen med mycket få kraftverk. Detta kommer följaktligen att leda till en väsentligt ökad bredd i utbudet av aktörer som är involverade i elproduktionen. Att göra konsumenterna till mer aktiva deltagare är en viktig faktor i detta avseende. Förnybar energiproduktion och kraftvärme gör att konsumenterna kan bli producenter, vilket kommissionen konstaterar i sitt förslag.

3.5 Det är viktigt att poängtera att idén om "göra konsumenterna till aktiva deltagare" syftar på alla sorters konsumenter, även industrin och näringslivet som konsumenter, som kan göra betydande kostnadsbesparingar genom att investera i decentraliserad produktionsteknik som är avsedd för egenförbrukning. Att aktivera konsumenterna kommer därmed inte bara att leda till mer likvida elmarknader, utan även till fler ekonomiska incitament. Både små och stora företag kan dra nytta av konkurrensfördelar, ett mervärde kommer att skapas på lokal nivå och nya arbetstillfällen kan stimuleras. Å andra sidan har många privata hushåll inte de finansiella medel som behövs för att bli prosumenter. Konsumentvänliga lån och aktivt stöd av kommuner och regioner kan bidra i detta avseende.

3.6 Det finns dock tre faktorer som hindrar konsumenter från att bli aktiva.

3.6.1 För det första internaliseras nästan inga externa kostnader för kolkraftverk och kärnkraftverk. Bland dessa kostnader bör hälsoskador och skador orsakade av klimatförändringar beaktas särskilt. Att dessa kostnader inte internaliseras innebär en avsevärd konkurrensnackdel för förnybara energikällor, som inte orsakar några jämförbara externa effekter. Med tanke på att det framför allt är förnybar energi som ger konsumenterna möjlighet att bli mer aktiva måste vi dra slutsatsen att konsumenternas begränsade deltagande är politiskt önskvärt, eller i alla fall något som villigt accepteras. I vinterpaketet finns inga försök till att åtgärda denna snedvridning på marknaden. Snedvridningen är ännu större eftersom det faktum att externa kostnader inte internaliseras för konventionell el ökar behovet av att kraftigt subventionera förnybar energi.

3.6.2 Det finns ytterligare en anledning till att decentraliserad teknik som förnybar energi och kraftvärmeanläggningar missgynnas ur systemperspektiv jämfört med konventionella kraftverk. Grossistmarknadernas nuvarande utformning gynnar storskaliga produktionsenheter. Eftersom den genomsnittliga anläggningen för produktion av förnybar energi och kraftvärme är betydligt småskaligare och därmed inte erbjuder de nödvändiga stordriftsfördelarna drabbas den av en konkurrensnackel.

3.6.3 Slutligen gör rättsliga begränsningar, administrativa bestämmelser, licensieringskrav och byråkratiska krav det omöjligt för många mindre aktörer att få tillgång till energimarknaden. Detta påverkar både privata hushåll och näringslivet och till och med industrin i egenskap av konsumenter.

3.7 Med politisk vilja skulle dessa tre brister på den befintliga elmarknaden kunna åtgärdas omedelbart. EESK befarar dock att de respektive bestämmelser som kommissionen föreslår inte är tillräckligt tydliga.

3.8 Om man vill undanröja den snedvridning av marknaden till fördel för konventionell elproduktion som beskrivs i punkt 3.6.1 krävs åtminstone korrekt beskattning av koldioxidutsläpp, vilket är ett av de mest iögonenfallande problemen i samband med de ovan nämnda externa kostnaderna. EESK har flera gånger efterlyst detta⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Ännu inte offentliggjort i EUT.

⁽⁵⁾ EUT C 82, 3.3.2016, s. 13.

3.9 Elmarknaden bör öppnas för mer decentraliserade strukturer, särskilt vad avser handel, för att kompensera för de nackdelar som nämns i punkterna 3.6.2 och 3.6.3.

3.10 En decentralisering får inte innebära att det europeiska elsystemet fragmenteras. Det är i grunden riktigt att som kommissionen förutsätta att man fritt ska få föra över el dit där den bäst behövs. Det krävs emellertid stora investeringar för att förbättra sammanlänkningen av de nationella näten, och en refinansieringsmodell som inte är alltför betungande för konsumenterna måste utvecklas.

3.11 Efterfrågestyrd elproduktion (även med stöd av flexibilerings- och balanseringsalternativ som batterilagring, kraft-till-värme, kraft-till-gas och fordon-till-nätet) är den bästa strategin för att maximalt hålla nere kostnaderna för nätutbyggnaden. Det är därför som prosumention, direkta transaktioner mellan elproducenter och konsumenter, samt stärkt balanseringsansvar, såsom föreslagits av kommissionen, är viktiga verktyg som bidrar till försörjningstrygghet.

3.12 Europeiska kommissionens förslag återspeglar överlag dessa mekanismer. EESK stöder denna strategi som i synnerhet kommer att ha en positiv inverkan på underutvecklade elmarknader som är starkt överreglerade i vissa medlemsstater.

3.13 I detta sammanhang bortser man i kommissionens förslag emellertid till stor del från den potential som digitalisering innebär. Digitalisering gör det möjligt att elektroniskt registrera uppgifter om konsumtion och produktion på detaljnivå, ner till minsta enhet (dvs. enskilda kilowatt). Att registrera specifika och individuella konsumentprofiler med hjälp av smarta mätare (och så småningom via sakernas internet) i samverkan med energiproduktionens olika deltagare ger alla konsumenter en konkret möjlighet att själva ta ansvar för sin balansering. Utbildning och fortbildning är viktigt för att så många konsumenter som möjligt ska kunna fullgöra denna roll och för att man därigenom ska kunna undanröja den strukturella nackdelen (dvs. begränsad marknadslikviditet) för decentraliserade handelsformer, såsom "peer-to-peer"-transaktioner.

3.14 Som ett första steg bör bestämmelserna avseende elbalansering (artiklarna 4 och 5 i förslaget till förordning COM (2016) 861 final) anpassas så att energimåttenheter kan registreras med hög tidsprecision. Man bör skapa särskilda kortfristiga marknader för handel med dessa små energikvantiteter. Artiklarna 6 och 7 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final bör ändras i enlighet med detta.

3.15 Tyvärr har kommissionen inte lagt fram några initiativ i detta avseende. I stället står det i artikel 3 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final att konsumenternas och småföretagens deltagande på marknaden ska möjliggöras genom aggregering. Aggregatorer berättigas huvudsakligen av portföljeffekt och transaktionskostnader. Dessa skulle emellertid försvinna om elhandeln decentraliserades. Då skulle elkonsumenter och småföretag ha möjlighet att delta fullt ut och direkt på elmarknaden, om de vill spela en aktiv roll och är i stånd att göra detta. Det är talande att Europeiska kommissionen inte hänvisar till handel med el när man talar om "lika villkor" i artikel 3.1 i.

3.16 Mot denna bakgrund verkar direkta transaktioner mellan producenter och konsumenter vara särskilt ekonomiskt lovande eftersom de genom en enda prissignal kan återspegla flera olika priskomponenter som – till skillnad från den rådande situationen i många medlemsstater – huvudsakligen formas av marknaden. Exempelvis kan prissignalen för direkta transaktioner återspegla en mängd faktorer, bland annat följande:

- Ett schablonmässigt bidrag till finansieringen av nätinfrastrukturen.
- Ett dynamiskt, transaktionsspecifikt bidrag som återspeglar användningen av de tilläggstjänster som krävs för den specifika transaktionen i elnätet.
- En kapacitetspremie för finansiering av anläggningar för produktion, lagring och omvandling av el som kan förhandlas fram mellan deltagarna i transaktionen.

3.17 Affärsmodeller för decentraliserad elhandel utarbetas inte bara i vissa medlemsstater (exempelvis i Nederländerna och Estland); faktum är att det finns mycket ambitiösa modeller som redan används på flera marknader utanför Europa, t. ex. i USA och Australien. Detta är helt klart en global trend. Europa kan endast dra största möjliga fördel av sina exportmöjligheter på globala energimarknader om europeiska företag tar fram övertygande modeller för decentraliserad och digitaliserad elhandel. Europeiska unionen bör dock ge sina företag möjligheten att inledningsvis införa dessa modeller på sina inhemska marknader.

4. Särskilda kommentarer till vissa aspekter av förslaget till direktiv COM(2016) 864 final samt förslagen till förordning COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final och COM(2016) 863 final

4.1 EESK välkomnar Europeiska kommissionens tydliga ställningstagande för utfasning av fossila bränslen på elmarknaden. Mot bakgrund av de argument som framförs i punkt 3.6 leder emellertid begränsningen av prioriterad inmatning, som anges i artikel 11 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final, till att det blir svårare att nå detta mål, åtminstone så länge de externa kostnaderna för konventionell elproduktion inte internaliseras fullständigt. Även om det i princip är riktigt att fastställa teknikneutralitet som en grundläggande regel för hantering av inmatning så kräver detta likvärdiga förutsättningar. Eftersom man inte internaliserar de externa kostnaderna för konventionell elproduktion råder det inte likvärdiga förutsättningar. Innan man försöker att begränsa den prioriterade inmatningen betydligt i enlighet med kommissionens förslag måste de externa kostnaderna internaliseras fullständigt.

4.2 Därför bör man under en begränsad period föreskriva att prioriterad inmatning ska behållas i samtliga medlemsstater med en andel förnybar energi som understiger 15 %. Medlemsstater med en högre andel bör lämna in en motsvarande ram för inmatning till Europeiska kommissionen för bedömning. Denna ram för inmatning bör inte snedvrider mekanismen på den fria marknaden för koldioxidsnåla och kostnadseffektiva flexibileringsalternativ. Europeiska kommissionen bör granska denna ram för att bedöma huruvida den kan utgöra ett stöd för utfasning av fossila bränslen.

4.3 För en harmoniserad politik bör de minimivärden som anges i artikel 11.3 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final i alla händelser ersättas av de respektive siffror som anges (punkterna 125 och 127 i riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi⁽⁶⁾) för att se till att små marknadsaktörer fortsätter att ha möjlighet till rättvis konkurrens.

4.4 Bestämmelserna om omdirigering och inskränkning enligt artikel 12 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final utgör ett ytterligare hinder för målet att fasa ut fossila bränslen. Eftersom i synnerhet kolkraftverk har relativt höga kostnader i samband med igångsättning och stängning kommer operatörer för sådana kraftverk att kalkylera in dessa kostnader i sina priser för omdirigering. Vind- och solenergianläggningar har inte samma kostnader. Det innebär att vind- och solenergianläggningar oftare kopplas bort från nätet, vilket innebär ett bakslag för Europa när det gäller utfasning av fossila bränslen. Därför bör marknadsbaserad omdirigering begränsas till icke förnybara energikällor.

4.5 EESK ställer sig bakom Europeiska kommissionens åsikt att snedvridning av marknaden ska undvikas i konsumenternas intresse. EESK uppmanar Europeiska kommissionen att göra mer för att motverka befintlig och framtida snedvridning av marknaden. Kapacitetsmekanismer för konventionella kraftverk, som föreskrivs i förslaget till förordning COM(2016) 861 final, kan leda till fler allvarliga snedvridningar av marknaden, vilket Europeiska kommissionen själv medger. Kapacitetsmekanismer måste därför betraktas som ett sista alternativ för att säkra försörjningstryggheten och som en kortsiktig lösning. Det finns ett akut behov av mycket tydligare bestämmelser för när kapacitetsmekanismer ska tillåtas.

4.6 Man måste komma ihåg att förnybar el från intermittenta energikällor (vind och solstrålning) som sådan helt enkelt inte kan ingå i kapacitetsmekanismer och inte heller handlas på terminsmarknader. Även om det därför är rätt att stärka dagen före- och intradagshandel innebär sol- och vindenergens särskilda kostnadsstruktur (helt utan marginalkostnader) att detta inte kommer att leda till refinansiering av investeringar och förnybar energi. Det måste bli möjligt att handla med el från förnybara energikällor på terminsmarknader. Det enda tänkbara alternativet för att uppnå detta mål är om förnybar energi kopplas till balanserings- och flexibileringsalternativ. I likhet med batterilagring inbegriper detta huvudsakligen tekniska alternativ såsom kraft-till-värme och kraft-till-gas⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ EUT C 200, 28.6.2014, s. 1.

⁽⁷⁾ EUT C 82, 3.3.2016, s. 13.

4.7 Det finns dock betydande rättsliga hinder på medlemsstatsnivå och till följd av detta finns det för närvarande inga affärsmodeller för balanseringsprodukter. I rättsakterna om marknads utformning erbjuds inga lösningar i detta avseende. Ett tillägg bör åtminstone göras till artikel 3.1 f i förslaget till förordning COM(2016) 861 final om att marknadsreglerna och ramen för inmatning som ska fastställas av medlemsstaterna bör utgöra incitament för användning av flexibiliseringsalternativ. Detta kan också bidra till att man får bukt med eller undviker flaskhalsar.

4.8 Mot denna bakgrund efterlyser EESK att man fastställer tydliga prioriteringar. Det bör endast vara möjligt att använda kapacitetsmekanismer för konventionella kraftverk om medlemsstaterna kan visa att flaskhalsar i kapaciteten inte går att åtgärda genom att man balanserar el från förnybara energikällor med hjälp av flexibiliseringsalternativ. Denna skyldighet bör införas i artikel 8 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final, och artikel 14 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final bör ändras i enlighet med detta.

4.9 Sådana balanseringssystem har ytterligare två fördelar. Eftersom de gör det möjligt att handla med el från förnybara energikällor på terminsmarknader är de för närvarande det enda alternativet som lovar att investeringar i anläggningar för förnybar energi kan refinansieras på marknaden. Dessutom är de lokalt inriktade och drar nytta av det faktum att förnybar energi finns att tillgå praktiskt taget överallt (se punkt 3.2) och därmed ökar det lokala mervärdet av förnybar energi.

4.10 Decentraliserad elproduktion kan avlasta nätet om rätt marknadsbaserade incitament finns tillgängliga. Det är emellertid inte fallet. Beräkningen av nätavgifter (artikel 16 i COM(2016) 861 final) bör åtminstone ändras så att den uppmuntrar till en produktion nära konsumenterna som återspeglar den faktiska förbrukningen. I allmänhet kan särskilda nätkostnader för enskilda produktions- och konsumtionstransaktioner fastställas med hjälp av smarta mätare; principen att återspegla den faktiska användningen tyder på att de bör utgöra grunden för beräkningen av nätavgifter.

4.11 Elproduktion som anpassas till konsumtionen underlättas även av exakta priszoner. EESK stöder därför till fullo den syn på frågan som anges i skäl 14 och artikel 13 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final. Men om uppmaningen i punkt 4.10 inte genomförs skulle den effektivitet som vinnas tack vare mer exakta priszoner kunna motverkas och gå förlorad på grund av att nätavgifter fastställs på ett sätt som inte återspeglar den faktiska användningen. Ett europeiskt riktmärke för energibesiktning som stärker prissignalerna skulle vara till ytterligare hjälp.

4.12 Man bör inte felaktigt betrakta exakta priszoner som ett sätt att vända ryggen till behovet av ett väl sammanlänkat europeiskt nät, vilket är det bästa sättet att uppnå hög försörjningstrygghet på ett kostnadseffektivt vis.

4.13 Såsom påpekats i punkt 3.14 är det viktigt att möjliggöra elhandel för konsumenter och prosumenter om man vill ha fullt deltagande på energimarknaden. Artikel 3 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final bör därför förtydligas. Konsumentdeltagande, som i artikel 3.1 begränsas till produktion, lagring och elektromobilitet, måste också inbegripa elhandel. I artikel 3.2 bör hinder för marknadsinträde definieras tydligare. I enlighet med punkt 3.6.3 i detta yttrande omfattar dessa hinder huvudsakligen stordriftsfördelar och administrativa hinder.

4.14 Ett sätt att minska dessa hinder är att medlemsstaterna upprättar särskilda handelsstrukturer för mindre producenter, konsumenter och prosumenter. Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter bör ansvara för att övervaka att detta krav genomförs. Dessutom skulle förenklade redovisningsregler för små sammanslutningar för konsumenter och producenter kunna införas i artikel 4 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final. Avslutningsvis bör ordet "sälja" bytas ut mot "handla med" i artikel 15.1 a i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final.

4.15 I fråga om energifattigdom (skäl 14 och artikel 5 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final och artiklarna 28 och 29 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final) har EESK flera gånger påpekat att det är frågan om energifattigdom som måste lösas och att framtida politiska åtgärder för ett koldioxidsnålt samhälle måste beakta detta problem. Därför stöder EESK den ståndpunkt som kommittén har uttalat i sitt tidigare yttrande i detta ärende ⁽⁸⁾. I detta avseende stöder EESK även kommissionens ståndpunkt och särskilda förslag. EESK framhåller dock den ståndpunkt som slås fast i tidigare yttranden ⁽⁹⁾, det vill säga att förnybar energi och i synnerhet prosumtion i vissa fall kan vara en hållbar metod för att förhindra varaktig energifattigdom om offentliga lån och bättre tillgång till kapital med hjälp av lokala myndigheter, såsom regioner eller kommuner, eller privata aktörer som icke-statliga organisationer, säkerställs för sårbara konsumenter. Vikten av bestämmelserna om aktiva konsumenter och lokala energisamhällen som anges i artiklarna 15 och 16 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final bör även beaktas mot bakgrund av detta. Prosumtion som ett möjligt sätt att undvika energifattigdom bör särskilt omnämnas i artikel 5.2 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final.

4.16 Gällande konsumenternas rättigheter: EESK välkomnar att konsumentinflytande och konsumentskydd har fått ett eget kapitel i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final. Artikel 10 bör också uttryckligen slå fast att konsumenter måste ha rätt att ange särskilda preferenser i fråga om sin elförsörjning och att säkerställa att sådana preferenser respekteras. Man bör göra ett tillägg till artikel 15.1 b som fastställer att nätavgifter måste vara specifika så att konsumenter endast kan debiteras specifika nätkostnader som uppstått till följd av deras individuella handlingar, dvs. till följd av elproduktion, ellagring, elförbrukning eller elhandel. Systemet för nätavgifter bör också uppmuntra verksamhet som är "nätvänlig", såsom belastningsskifte, egenförbrukning eller lagring. Medlemsstaterna måste visa hur denna beräkning av nätavgifter baserat på faktisk användning ska gå till. I detta sammanhang är förutsägbarhet viktigt för konsumenterna när de ska investera.

4.17 EESK välkomnar att artikel 16 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final definierar lokala energisamhällen och beviljar dem motsvarande rättigheter. Detta efterlyste kommittén i sitt yttrande "Prosumentenergi och prosumentkraftskooperativ" ⁽¹⁰⁾. Med detta sagt måste de avgifter som avses i artikel 16.1 d återspegla den faktiska användningen, alltså enligt samma princip som anges i punkt 4.16 i detta yttrande avseende artikel 15 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final.

4.18 Även om EESK ställer sig bakom att energisamhällen ska ha rätt att driva egna nät anser EESK att energisamhällen också ska ha rätt att fungera som basleverantörer. I dessa fall ska de omfattas av alla motsvarande skyldigheter.

4.19 Artiklarna 15 och 16 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final förtjänar en varning: för att göra konsumenterna mer aktiva och för att skapa lokala energisamhällen krävs det att man använder sig av förnybar energi. Om de problem som beskrivs i punkt 3.6 och bristerna i förslaget om förnybar energi ⁽¹¹⁾ inte avhjälpas kommer processen med att göra konsumenterna mer aktiva, liksom med lokala energisamhällen, att försvagas avsevärt och till och med sättas på spel.

4.20 Gällande uppgifter från smarta mätare: som framgår av punkt 3.13 i detta yttrande utgör digitaliseringen en mycket viktig möjlighet. Samtidigt innebär den vissa risker i fråga om dataskydd och datasäkerhet. EESK välkomnar att Europeiska kommissionen tar upp detta i artiklarna 19–23 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final.

4.21 EESK uppskattar att kommissionen tillmäter effektivt skydd av uppgifter som tas fram genom smarta mätare tillbörlig betydelse och att EU-standarden för dataskydd ska omfatta elförbrukningsrelaterade uppgifter. Man har emellertid bortsett från datahantering, äganderätt till data och öppna data. I artikel 23 bör det därför garanteras att uppgifterna (utan att det påverkar tillämpningen av dataskydd och personlig integritet) ska göras tillgängliga för alla berörda parter i anonymiserad och tillräckligt aggregerad form. Om man vill utnyttja hela potentialen i digitaliseringen behövs utbildning för att komma till rätta med digital analfabetism och utestängning av konsumenter.

⁽⁸⁾ EUT C 341, 21.11.2013, s. 21.

⁽⁹⁾ EUT C 198, 10.7.2013, s. 1, EUT C 34, 2.2.2017, s. 44, EUT C 82, 3.3.2016, s. 13.

⁽¹⁰⁾ EUT C 34, 2.2.2017, s. 44.

⁽¹¹⁾ Se även yttrandet TEN/622 "Översyn av direktivet om förnybar energi" (ännu inte offentliggjort i EUT).

4.22 Gällande nätoperatörernas roll: Decentralisering innebär i allmänhet att distributionsnäten, liksom sammanlänkningsnäten av de nationella näten, kommer att få ökad strategisk betydelse. Det har avgörande betydelse att medlemsstaterna tar fram en ram som ger nätoperatörer ändamålsenliga och effektiva incitament att investera i en förbättring av de europeiska elnäten. Detta kommer också att stimulera den ekonomiska tillväxten och skapa nya arbetstillfällen. Mot denna bakgrund stöder EESK kommissionens förslag att stärka befogenheterna för Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter, som bör övervaka nationell politik i detta hänseende.

4.23 Artiklarna 32, 33 och 36 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final ger de systemansvariga för distributionssystemen villkorliga rättigheter i fråga om flexibileringsalternativ och laddningsstationer för elbilar. Även om kommittén ställer sig positiv till snabba framsteg vad gäller flexibilitet, elektromobilitet och marknadsspridningen av lagringsanläggningar är det viktigt att kommissionens förslag om att ge oberoende marknadsaktörer företräde genomförs i praktiken och respekteras av de systemansvariga för distributionssystemen och de nationella tillsynsmyndigheterna. Detsamma gäller för drift av lagringsanläggningar av systemansvariga för överföringssystem (artikel 54 i förslaget till direktiv COM(2016) 864 final).

4.24 Inrättandet av EU-enheten för systemansvariga för distributionssystem (EU DSO-enheten), som fastställs i artikel 50 i förslaget till förordning COM(2016) 861 final, bör inte leda till att nätföreskrifter fastställs på ett oberoende vis, eftersom detta ytterligare kommer att stärka det potentiella marknadsinflytandet för de systemansvariga för distributionssystemen. Befogenheterna att utforma en lämplig ram bör tilldelas Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter, och de nationella tillsynsmyndigheterna bör stärkas i detta avseende.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken – Andra rapporten om tillståndet i energiunionen

[COM(2017) 53 final] och

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Lägesrapport om förnybar energi

[COM(2017) 57 final]

(2017/C 288/14)

Föredragande: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Remiss	Europeiska kommissionen, 17.2.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	16.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	190/0/1

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar den andra rapporten om tillståndet i energiunionen som en del av processen för övervakning av genomförandet och utvecklingen av strategin för energiunionen. EESK upprepar att man vill ha en nära energidialog med civilsamhället på EU-nivå samt på nationell, regional och lokal nivå för att underlätta och främja konkreta åtgärder för en stark energiunion.

1.2 Kommittén har alltid ansett att tanken bakom energiunionen är extremt viktig för Europeiska unionens framgång. Därför bör framstegen bedömas inte bara utifrån inslagen i själva energiunionen utan även utifrån de fördelar de för med sig för medborgarna och företagen, inklusive små och medelstora företag.

1.3 EESK uppmanar således kommissionen att övervaka framstegen från olika infallsvinklar dvs. ekonomiska fördelar, tillkomsten av nya arbetstillfällen, förbättringar i medborgarnas dagliga liv, energisystemet självt, politiska och samhälleliga drivkrafter samt användningen av politiska instrument.

1.4 Vi efterlyser ett smidigt antagande av de initiativ som har initierats hittills och – framför allt – att de så snart som möjligt ska genomföras på EU-nivå och i medlemsstaterna. De nationella planerna är av avgörande betydelse och medlemsstaterna måste ta hänsyn till de oundvikliga effekterna av deras åtgärder på andra länder.

1.5 EESK påpekar att det trots framstegen fortfarande finns betydande brister vad gäller energiinfrastruktur och energimarknader. Tillräcklig och tillförlitlig energiinfrastruktur och produktionskapacitet, välfungerande energimarknader och energieffektivitet är viktiga bidragande faktorer för energitrygghet. I detta syfte måste regionala samarbetsinitiativ fortsätta, i kombination med utveckling av inhemska energikällor och geografisk diversifiering av importerad energi.

1.6 EESK understryker att det är viktigt att fortsatt värna om en positiv utveckling på området förnybar energi. De betydande förändringar av energisystemet som skett till följd av den snabba ökningen av intermittent och decentraliserad förnybar energi kräver särskild uppmärksamhet och måste hanteras på ett bra sätt.

1.7 EESK välkomnar den andra etappen av Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) som en möjlighet att främja offentlig-privata investeringar. Vad gäller privata investeringar är marknadsincitamenten för närvarande svaga, till stor del på grund av inkonsekvent politik. För att uppmuntra privata investerare är det ytterst viktigt att säkerställa ett stabilt och förutsägbart investeringsklimat där politiska beslut och lagstiftning som kännetecknas av långsiktighet och stabilitet är av avgörande betydelse.

1.8 EESK uppmanar kommissionen att göra en heltäckande bedömning av de befintliga politiska instrumenten för låga koldioxidutsläpp för att se till att ändamålsenliga verktyg används för att uppnå målen på effektivast möjliga sätt. Mer fokus bör läggas på att ta itu med problem med koppling till skatter och avgifter som höjer konsumentpriserna samt subventioner som snedvrider energimarknader och investeringssignaler.

1.9 Sociala förmåner kan härledas från energiunionen genom skapande av arbetstillfällen och medborgarnas direkta och indirekta användning av energi i sin dagliga verksamhet. Att uppnå ett energisystem med låga koldioxidutsläpp är emellertid en enorm utmaning, som måste förvaltas på ett sätt som säkerställer en rättvis övergång.

1.10 Med hänsyn till det globala ledarskapet för övergången till ren energi bör EU sträva efter att maximera sitt positiva globala "koldioxidhandavtryck" i stället för att enbart fokusera på sina egna utsläpp. Detta innebär att lyfta fram betydelsen av innovation och handels- och investeringspolitik samt behovet av att främja en global koldioxidprissättning.

2. Bakgrund

2.1 Detta yttrande behandlar kommissionens andra rapport om tillståndet i energiunionen och dess bilagor samt kommissionens lägesrapport om förnybar energi. Dessa dokument belyser framstegen inom energiunionens olika områden och lyfter fram frågor och områden där det behövs fler åtgärder.

2.2 Huvudrapporten bedömer tillståndet i energiunionen från följande infallsvinklar: övergången till en ekonomi som är koldioxidsnål samt energi- och resurseffektiv, egenmakt för konsumenterna, framtidssäker infrastruktur, investeringsutmaningen samt den yttre dimensionen av en stark energiunion. Den utvärderar också situationen med hänsyn till energiunionens fem pelare, dvs. energitrygghet, den inre marknaden för energi, energieffektivitet, minskning av koldioxidutsläppen samt forskning, innovation och konkurrenskraft.

2.3 Rapporten tar också upp utsikterna för kommissionen att göra en ny energiunionsturné i medlemsstaterna. Turnén har koppling till utarbetandet av de nationella energi- och klimatplanerna, och syftar även till att man ska träffa lokala aktörer.

2.4 Den separata lägesrapporten om förnybar energi beskriver situationen i medlemsstaterna och inom olika sektorer, dvs. el-, uppvärmnings- och kylnings- samt transportsektorerna. Rapporten behandlar också de administrativa hindren för introducerandet av nya projekt om förnybar energi.

2.5 När det gäller framtiden hänvisar rapporterna till de åtgärder som kommissionen föreslår i paketet från november 2016 om ren energi för alla i EU. Huvudrapporten innehåller också en uppdaterad färdplan för energiunionen på grundval av den ursprungliga färdplanen från ramstrategin för energiunionen från 2015.

3. Kommentarer om huvudtanken bakom energiunionen

3.1 EESK har alltid ansett att tanken bakom energiunionen är extremt viktig för Europeiska unionens framgång. Mot denna bakgrund bör energiunionen tillgodose de europeiska medborgarnas och företagens behov.

3.2 En av de grundläggande tankarna bakom energiunionen är att maximera fördelarna genom samarbete mellan medlemsstaterna. Politisk sammanhållning och enighet är en väsentlig och central förutsättning för att uppnå meningsfulla framsteg. Detta gäller både för utvecklingen av den inre marknaden för energi och för de externa förbindelserna på energiområdet.

3.3 Detta är ännu viktigare nu när EU står inför många osäkerhetsfaktorer, risker och hot på global nivå. Samtidigt har nationalismen och protektionismen växt på nationell nivå och skulle kunna hota utvecklingen av den inre marknaden för energi. I idealfallet kan energiunionen ha stor betydelse för att öka EU:s övergripande enighet och därmed dess styrka på den internationella arenan.

3.4 På själva energiområdet har den inre och yttre utvecklingen redan gjort energiunionen alltmer relevant. Inom EU är medlemsstaternas ömsesidiga beroende och konsekvenserna av deras energibeslut för de andra staterna tydliga i vardagslivet, medan den internationella energipolitiken blir allt mer oförutsägbar.

3.5 EESK instämmer i kommissionens påpekande om att energiunionen är mer än bara energin och klimatet. Energiunionen är en av de grundläggande beståndsdelarna i den ekonomiska utvecklingen, skapandet av arbetstillfällen och medborgarnas välfärd. Sammantaget handlar den om EU:s hållbarhet i fråga om ekonomiska, sociala och miljömässiga fördelar.

3.6 Energiunionen kan generera ekonomiska fördelar på många olika sätt: genom ekonomisk verksamhet som skapar ett mervärde genom att använda energi som en faktor i produktionen, genom energisektorn själv och genom ekonomiska aktörer som tillhandahåller energi- och klimatlösningar, oavsett om dessa är tekniker, tjänster eller nya företagsmodeller. För att detta ska lyckas måste energiunionen erbjuda en stabil och fördelaktig miljö för europeiska företag, inbegripet villkor för kostnadsrelaterad konkurrenskraft och innovativ differentiering. Detta bör göras i syfte att göra det möjligt för och uppmuntra företagen att investera och anställa, med särskild blick på de små och medelstora företagens potential.

3.7 Sociala fördelar uppnås genom att arbetstillfällen skapas och genom att medborgarna direkt och indirekt använder energi i en rad olika vardagsaktiviteter. Att uppnå ett energisystem med låga koldioxidutsläpp är emellertid en enorm utmaning, som måste förvaltas på ett sätt som säkerställer en rättvis övergång och skapandet av anständiga arbetstillfällen, särskilt i regioner som har varit beroende av koldioxidintensiva aktiviteter. EESK betonar behovet av att införa anpassningsåtgärder i de nationella planerna och uppmanar kommissionen att främja dessa insatser.

3.8 Tillgång på och fysisk tillgänglighet till energi till ett överkomligt pris är avgörande faktorer för att undvika energifattigdom, ett problem som gör det svårare för medborgarna att övergå till koldioxidsnåla lösningar. Observationsgruppen för energifattigdom bör också slutligen komma igång med sitt arbete. Som konstateras i EESK:s yttrande om den första rapporten om tillståndet i energiunionen "kommer energiunionens framgång [ur medborgarnas synvinkel] också att mätas med utgångspunkt i mycket konkreta faktorer såsom priset [...], tillträdet till nät, energitryggheten [...] och konsumentinformationen om den utrustning som används".

3.9 När det gäller klimatfördelar ses energi- och klimatdelmålen ofta som mål i sig själva. De måste emellertid ses som sätt att uppnå det slutliga målet: att tillgodose medborgarnas behov och generera ekonomisk välfärd på ett sätt som samtidigt bidrar till en dämpning av klimatförändringarna, i enlighet med kraven i Parisavtalet. Dessutom bidrar energiunionen till en minskning av luftföroreningarna och ger därmed positiva hälsoeffekter.

3.10 EESK håller med kommissionen om att energiunionen inte kan skiljas från andra viktiga delar av EU:s politik såsom digitalisering, kapitalmarknader och investering, kompetens, den cirkulära ekonomin och säkerhet. EESK betonar också det nära sambandet mellan energiunionen och transportpolitiken. Energi- och klimataspekterna av transportområdet bör inte behandlas separat från transportmarknadsfrågor.

3.11 Sammantaget betonar EESK att det är företagen, arbetstagarna, konsumenterna och allmänheten i stort som gör förändringarna i praktiken. Kommittén upprepar därför sin efterlysning av en nära energidialog med civilsamhället. Denna bör hållas på alla nivåer: i förhållande till beslutsfattande på EU-nivå, vid utarbetandet av energi- och klimatplaner på nationell nivå och, slutligen, vid underlättandet av åtgärder på lokal nivå.

4. Kommentarer om tillståndet i energiunionen och uppföljningsåtgärder

4.1 *Genomförande*

4.1.1 Europeiska kommissionen har utnämnt 2016 till resultatens år. De flesta av de planerade initiativen inom ramen för energiunionen har redan offentliggjorts av kommissionen. Merparten av dessa många initiativ har emellertid fortfarande varken antagits eller genomförts. EESK efterlyser ett smidigt antagande av dessa initiativ och – framför allt – ett så snabbt genomförande som möjligt på EU-nivå och i medlemsstaterna.

4.1.2 De nationella energi- och klimatplanerna är en viktig del av genomförandeprocessen för strategin för energiunionen. Med tanke på medlemsstaternas olika omständigheter är utarbetandet av nationella planer ett rationellt tillvägagångssätt. Dessa planer bör utarbetas på ett sätt som främjar deltagande och samarbete. Samtidigt är det viktigt att bygga upp en adekvat styrningsmekanism för att inte bara säkerställa att dessa planer genomförs utan också att de är konsekventa och i linje med de gemensamma målen. Vi bör också se till att de olika rollerna och ansvarsområdena för medlemsstaterna, EU och andra viktiga aktörer tydliggörs.

4.1.3 De beslut som fattas inom ramen för energiunionen är långsiktiga och delvis oåterkalleliga. Det är därför EESK betonar att man måste ha de långsiktiga målen i åtanke under hela processen. Samtidigt måste man säkerställa tillräcklig flexibilitet både på nationell nivå och EU-nivå, eftersom de praktiska åtgärderna inte löper linjärt från år till år och förändrade villkor kräver flexibla reaktioner.

4.1.4 Vid bedömningen av tillståndet i energiunionen bör man inte enbart rikta in sig på genomförandet av politiska mål och lagstiftning. I stället bör den huvudsakliga inriktningen ligga på den faktiska situationen på EU-nivå och i medlemsstaterna. Detta är särskilt relevant med tanke på komplexiteten hos energiunionens många mål, pelare och kvantitativa delmål. I nästa rapport om genomförandet av energiunionen förväntar sig EESK att kommissionen beskriver de konkreta framsteg som gjorts och ger exempel på redan framgångsrikt avslutande projekt, samt på planer för de kommande stegen för att bidra till ökad sammanlänkning, bättre fungerande marknader och social anpassning till övergången.

4.1.5 Eftersom EESK på senare tid har utarbetat yttranden om de olika aspekterna av paketet om ren energi för alla i EU hänvisar vi här till dessa yttranden, som mer ingående undersöker styrningen och de olika områdena av energiunionen.

4.2 *Infrastruktur, investeringar och marknader*

4.2.1 Energisystemet, som är själva kärnan i energiunionen, måste fungera och utvecklas väl. Det måste uppfylla de tre grundläggande målen: energitrygghet, rimliga kostnader och priser samt begränsning av klimatförändringarna – både ur medborgarnas och företagets synvinkel.

4.2.2 Energitrygghet fortsätter att vara ett centralt mål eftersom den moderna ekonomin och det moderna samhället inte ens tillfälligt kan fungera utan energi. Tillräcklig och tillförlitlig energiinfrastruktur och produktionskapacitet, välfungerande energimarknader och energieffektivitet är viktiga bidragande faktorer för energitrygghet. Energitrygghet bör inte ses som en synonym till energisjälvförsörjning. Liksom med andra råvaror förbättrar faktiskt både internt och externt gränsöverskridande utbyte energitryggheten, samtidigt som det bidrar till att priserna hålls på en konkurrenskraftig nivå. Det utesluter inte att det finns politiska skäl att undvika ett stort beroende av importerad energi. Att utveckla inhemska energikällor är också viktigt för att skapa arbetstillfällen.

4.2.3 Enligt kommissionen har beroendet av importerad energi minskat i många medlemsstater, medan det i andra har ökat på grund av en minskad inhemsk produktion av fossila bränslen. De flesta av medlemsstaterna kan nu tillgodose sina gasbehov genom alternativa kanaler tack vare de nya förbindelseledningarna och LNG-terminalerna. Det finns dock fortfarande ett behov av investeringar i infrastruktur samt energidiplomati, som är en av de ursprungliga mekanismerna för att hjälpa till att stärka samarbetet på energiområdet. EESK hänvisar i detta sammanhang till sina tidigare yttranden om dessa frågor.

4.2.4 När det gäller den inre marknaden för energi finns det fortfarande vissa flaskhalsar i lagstiftning och infrastruktur som hindrar den sunda konkurrensen och det fria flödet av framförallt el. Elkraftsystemet genomgår grundläggande förändringar, i huvudsak på grund av den snabbt ökande introduktionen av intermittenta och decentraliserade förnybara energikällor. För att möta ökande utmaningar krävs regionalt samarbete och ett adekvat gemensamt regelverk, eftersom åtgärder som vidtas i en medlemsstat har konkret inverkan i åtminstone grannländerna. Regionala samarbetsinitiativ såsom den baltiska energimarknadens sammanlänkingsplan och högnivågruppen för sammankoppling av gasnäten i Central- och Sydösteuropa är viktiga för att åtgärda flaskhalsar i lagstiftning och infrastruktur.

4.2.5 Utvecklingen av den digitala ekonomin har även en avgörande effekt på energisystemen. Utöver energiinfrastruktur måste avancerad digital infrastruktur byggas upp. Detta omfattar smart mätning som möjliggör smarta nät. Energisystemens digitalisering måste åtföljas av åtgärder för att stärka it-säkerheten och för att säkerställa ett tillräckligt skydd av personuppgifter, personlig integritet och digital kompetens.

4.2.6 Vad gäller investeringar i energisystemet finns det ett enormt behov av investeringar i energiinfrastruktur, men också i energieffektivitet, i synnerhet genom byggnadsrenovering. Kommittén är medveten om de möjligheter som Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) erbjuder och välkomnar dess andra etapp, som syftar till att förbättra det offentlig-privata samarbetet. På motsvarande sätt måste även medlemsstaterna ge energirelaterade investeringar offentlig finansiering.

4.2.7 Vad gäller privata investeringar är marknadsincitamenten för närvarande svaga, till stor del på grund av inkonsekvent politik. För att uppmuntra privata investerare är det av yttersta vikt att säkerställa ett stabilt och förutsägbart investeringsklimat. EESK betonar därför hur viktigt det är att de politiska besluten och lagstiftningen är av långsiktig och stabil art.

4.2.8 EESK framhåller medborgarnas tilltagande roll på energimarknaderna, inklusive den växande prosumerismen och det ökade lokala samarbetet. Åtgärder som gör det möjligt för konsumenterna att agera mer medvetet och att bli prosumenter måste uppmuntras och stärkas. EESK har tagit upp dessa åtgärder i flera tidigare yttranden.

4.2.9 I detta syfte måste medborgare i alla åldrar ges adekvat och lättbegriplig information om energifrågor (t.ex. energieffektivitetsmärkning). Dessutom måste tillträdet till energimarknaden bli mer rättvist och finansieringen av småskaliga projekt förbättras. En förenkling av den energirelaterade lagstiftningen inom ramen för Refit-initiativet bör ge konkreta fördelar för konsumenterna. Man bör också lägga mer fokus på att ta itu med problem kopplade till skatter och avgifter som – trots nivån på grossistenergipriserna – ökar konsumentpriserna och därigenom bidrar till energifattigdomen.

4.3 Förnybar energi och minskade koldioxidutsläpp

4.3.1 EESK välkomnar kommissionens särskilda lägesrapport om förnybar energi och ställer sig huvudsakligen bakom den analys och de utmaningar som presenteras. När det gäller rekommendationer hänvisar kommittén till de synpunkter på olika aspekter av förnybar energi som vi har lagt fram i ett flertal tidigare yttranden på senare tid.

4.3.2 Enligt rapporten är EU som helhet är på god väg att uppnå målen för 2020, men ytterligare insatser behövs fortfarande. EESK framhåller än en gång vikten av en fortsatt positiv utveckling på detta område. EESK vill fästa uppmärksamheten på det faktum att uppvärmning och kylning är den största sektorn i fråga om spridning av förnybar energi i absoluta tal. EESK framhåller även transportsektorns avgörande betydelse för att uppnå de utmanande långsiktiga utsläppsmålen och stöder utvecklingen av el från förnybara energikällor och avancerade biodrivmedel för att minska utsläppen från transporter.

4.3.3 I rapporten påpekas det att de administrativa hindren för att starta projekt för förnybar energi fortfarande är betydande. Hinder kvarstår när gäller genomförandet av en enda kontaktpunkt ("one-stop shop"), ansökningar på internet, tidsgränser för förfaranden, förenklade förfaranden för småskaliga projekt och kartläggning av lämpliga platser. EESK efterlyser omedelbara åtgärder för att ta itu med dessa hinder, som även är vanliga inom andra områden.

4.3.4 EESK välkomnar kommissionens slutsats att EU är på god väg att uppnå 2020-målen om energieffektivitet och växthusgasutsläpp. Vad gäller de politiska instrument som syftar till att underlätta övergången till en koldioxidsnål ekonomi har en inkorrekt användning av subventioner (inklusive gröna certifikat), utsläppshandelssystem och skatter resulterat i ineffektiva åtgärder och otillfredsställande resultat till följd av bristen på marknadssignaler som uppmuntrar investeringar i energi med låga koldioxidutsläpp.

4.3.5 EESK uppmanar därför kommissionen att göra en heltäckande bedömning av de befintliga politiska instrumenten för låga koldioxidutsläpp för att se till att ändamålsenliga verktyg används för att uppnå målen på effektivast möjliga sätt och utan någon orimlig börda för energianvändarna.

4.3.6 EESK ställer sig bakom målet att säkerställa ett globalt ledarskap för övergången till ren energi och därmed skapa affärsmöjligheter och arbetstillfällen. Här bör EU sträva efter att maximera sitt positiva globala "koldioxidhandavtryck" i stället för att enbart fokusera på sina egna utsläpp. Detta kan uppnås genom att man utvecklar och exporterar klimatlösningar och produkter som är producerade med mindre utsläpp än de som tillverkas av konkurrenter utanför EU, med tanke på att den globala konkurrensen är hård.

4.3.7 Ett globalt ledarskap kräver ökade investeringar i innovation, särskilt av den offentliga sektorn vars andel har minskat. EESK betonar också betydelsen av handels- och investeringspolitik när det gäller att leverera energi- och klimatlösningar. Ett globalt prissättningsystem för koldioxid behövs för att stimulera införandet av koldioxidsnåla lösningar på ett neutralt och effektivt sätt. EESK uppmanar kommissionen att aktivt sträva efter denna typ av mekanism, som skulle skapa rättvisa konkurrensvillkor för europeiska företag på exportmarknaderna och avseende importerade varor.

5. Kommentarer om övervakningsmekanismen och övervakningsindikatorerna

5.1 Eftersom utvärderingen av tillståndet i energiunionen baseras på vissa nyckelindikatorer är det viktigt att säkerställa att indikatorerna är de mest relevanta. EESK välkomnar kommissionens planer på att vidareutveckla indikatorerna, till exempel de indikatorer som mäter konsumenternas egenmakt. I sitt yttrande om den första rapporten om tillståndet i energiunionen uppmanade EESK kommissionen att lägga till sociala aspekter till de kriterier som man använder för att utvärdera energiunionen och effekterna av energiövergången.

5.2 För närvarande grundas övervakningen huvudsakligen på energiunionens fem pelare och motsvarande politiska och lagstiftningsmässiga mål. Med tanke på att "man får vad man mäter" framhåller EESK behovet av att övervaka de framsteg som görs för att uppnå energiunionens grundläggande mål, dvs. de fördelar den medför för medborgarna och företagen och därmed för EU:s framtid.

5.3 EESK uppmanar därför kommissionen att följa utvecklingen av energirelaterade ekonomiska verksamheter för att kunna skissera energiunionens ekonomiska värde. På motsvarande sätt bör man följa de framsteg som görs avseende energirelaterade arbetstillfällen. Detta bör även omfatta en bedömning av eventuella investeringar och förlorade arbetstillfällen.

5.4 För att föra energiunionen närmare medborgarna anser EESK att det är viktigt att övervaka och informera om framstegen ur konsumenternas vardagsperspektiv. Det innefattar att man tar hänsyn till: energiräkningar, energirelaterad produktinformation, användning av lokal decentraliserad energiproduktion, smart mätning, laddningsstationer för elfordon, ekonomiska bidrag för prosumenter, incitament för energieffektiviseringar i samband med husrenoveringar osv.

5.5 För att kartlägga samhällliga drivkrafter kan man övervaka förändringar i uppfattningen om energifrågor, såsom en ökande oro för luftföroreningar, ett växande intresse för sysselsättningsmöjligheter med koppling till energi, konsekvenserna av teknisk utveckling och uppkomsten av nya aktörer.

5.6 Det vore också värdefullt att utvärdera om de åtgärder som medlemsstaterna vidtar främjar samstämmighet eller skillnader på den inre marknaden och i samband med yttre förbindelser. Den viktigaste frågan i detta sammanhang är att bedöma konsekvenserna av brexit för energiunionen.

5.7 Slutligen är säkerställandet av uppgifternas kvalitet av stor betydelse för en förbättrad övervakningsmekanism. Uppgifterna bör vara aktuella, korrekta, jämförbara och tillförlitliga, vilket kommer att kräva en kontinuerlig utveckling av datainsamlingsmetoder och bearbetningsmetoder.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ, kontor och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut 1247/2002/EG

[COM(2017) 8 final – 2017/0002 (COD)]

(2017/C 288/15)

Föredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Remiss	Europeiska kommissionen, 26.4.2017
Rättslig grund	Artikel 16.2 i EUF-fördraget
Ansvarig facksektion	Transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	16.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	161/0/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Det kommissionsdokument som är föremål för detta yttrande utgör ett i allmänhet korrekt och adekvat förslag, ur strikt teknisk-juridisk synpunkt, på en nödvändig anpassning av **Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001** ⁽¹⁾ och **Europaparlamentets och rådets beslut nr 1247/2002/EG** ⁽²⁾ avseende skyddet av personuppgifter hos **unionens institutioner och organ** till den nya allmänna dataskyddsförordningen ⁽³⁾, som kommer att vara tillämplig i hela EU från och med den 25 maj 2018.

1.2 Detta förhindrar inte att EESK erinrar om sina synpunkter och rekommendationer beträffande det nu antagna förslaget till allmän dataskyddsförordning, och beklagar att dessa inte har beaktats helt i den slutliga versionen. EESK fruktar även att dess sena antagande och ikraftträdande, med tanke på den snabba tekniska utvecklingen inom området, ökar riskerna för att uppgifter inhämtas på olämpligt sätt och missbrukas i samband med att de behandlas och kommersialiseras, och fruktar därför att förordningen riskerar att bli inaktuell innan den ens genomförts. Med tanke på att det förslag som är föremål för detta yttrande är en anpassning av den allmänna dataskyddsförordningen till EU-institutionernas funktionsätt gäller dessa farhågor även den text som diskuteras, i synnerhet vad gäller textens otydlighet som gör den svårbegriplig för gemene man.

1.3 Vidare anser EESK att det som sker i EU:s institutioner bör tas som exempel för förfarandena på nationell nivå och att särskild aktsamhet därför krävs vid utarbetandet av det förslag som är föremål för detta yttrande.

1.4 I detta sammanhang anser EESK att aspekter såsom anpassningen av förslagets lydelse till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, förfaranden för behandling av trakasserier, cybermobbing och visselblåsning inom EU:s institutioner, förslagets tillämpning på sakernas internet, megadata och användningen av sökmotorer för åtkomst till, skapande av eller användning av personuppgifter samt personlig information som publiceras på institutionernas sidor på sociala nätverk (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn osv.) borde ha behandlats uttryckligen.

⁽¹⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 183, 12.7.2002, s. 1.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

1.5 På samma sätt anser EESK att man i förslaget borde ha försökt att ange säkerhetsvillkoren för de it-system som ska användas för behandlingen av uppgifter samt garantierna mot cyberattacker och incidenter avseende eller läckor av sådana uppgifter, för att säkerställa teknikneutralitet, och inte bara hänvisa till de specifika interna normerna för varje tjänst, och även att relationen mellan skyddet av uppgifter och kampen mot brottslighet och terrorism borde klargöras bättre utan att detta innebär en användning av oproportionerliga eller orimliga övervakningsåtgärder, åtgärder som hur som helst alltid bör vara underkastade Europeiska datatillsynsmannens kontroll.

1.6 Dessutom anser EESK att man i förslaget borde ha definierat de kompetenser och de utbildnings- och lämplighetsegenskaper som krävs för att utses till uppgiftsskyddsombud, personuppgiftsansvarig eller registerförare vid EU:s institutioner och som alltid bör vara föremål för Europeiska datatillsynsmannens kontroll och övervakning.

1.7 EESK anser dessutom att insamlade uppgifter som direkt påverkar de registrerades privatliv – i synnerhet vad gäller hälsa, skatteuppgifter och sociala uppgifter – på grund av sin specificitet borde ha begränsats till vad som är strikt nödvändigt för avsedda syften och att maximalt skydd och maximala garantier borde ha garanterats i behandlingen av sådana särskilt känsliga personuppgifter med utgångspunkt i internationella standarder, de mest avancerade nationella lagstiftningarna samt bästa praxis i vissa medlemsstater.

1.8 EESK understryker att man i förslaget uttryckligen måste planera en förstärkning av den Europeiska datatillsynsmannens medel och en tilldelning av tillräcklig personal med goda kunskaper och teknisk kompetens inom dataskydd.

1.9 EESK betonar återigen behovet av att även uppgifter om juridiska personer (företag, icke-statliga organisationer, bolag osv.) som är rättsligt etablerade skyddas vid insamling och behandling.

1.10 Slutligen föreslår EESK en rad ändringar av olika föreskrifter i sin analys som kommer att bidra till ett mer effektivt skydd av personuppgifter inom EU:s institutioner om de antas, inte bara för institutionernas tjänstemän utan även för de tusentals europeiska medborgare som kontaktar dem, och uppmanar kommissionen, men även Europaparlamentet och rådet, att beakta dessa i den slutliga utformningen av förslaget.

2. Motiv och syfte med förslaget

2.1 Enligt det som kommissionen anger i respektive motivering är syftet med dess förslag att **upphäva förordning (EG) nr 45/2001** ⁽⁴⁾ **och beslut nr 1247/2002/EG** avseende skyddet av personuppgifter hos unionens institutioner och organ, med följande två målsättningar:

— Att skydda den grundläggande rättigheten till skydd av uppgifter.

— Att garantera det fria flödet av personuppgifter inom EU.

2.2 Efter en lång och besvärlig process antog rådet och Europaparlamentet slutligen den allmänna dataskyddsförordningen ⁽⁵⁾, som kommer att vara tillämplig i hela EU från och med den 25 maj 2018; denna förordning innebär en anpassning av olika lagstiftningsinstrument ⁽⁶⁾, bland annat ovan nämnda förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.

2.3 Med beaktande av resultaten av utredningarna och samråden med berörda parter samt utvärderingsstudien beträffande dess tillämpning under de senaste 15 åren, om vilken kommissionen ger en omfattande redogörelse, konstaterade denna att

— förordningen (EG) nr 45/2001 kunde tillämpas på ett striktare sätt genom sanktioner av Europeiska datatillsynsmannen,

— en ökad användning av dess befogenheter som tillsynsmyndighet skulle kunna leda till ett bättre genomförande av reglerna om skydd av personuppgifter,

⁽⁴⁾ Som EESK behandlat i yttrandet (EGT C 51, 23.2.2000, s. 48).

⁽⁵⁾ Förordning (EU) 2016/679, 27.4.2016 (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁽⁶⁾ COM(2017) 10 final, COM(2017) 9 final.

- det finns ett behov av att förenkla systemet för anmälningar och förhandskontroller för att öka effektiviteten och minska de administrativa bördorna,
- de ansvariga för uppgifterna bör anta en metod för riskhantering och utföra riskbedömningar innan de utför behandlingar, för att på bästa sätt tillämpa kraven i fråga om lagring av uppgifter och säkerhet,
- reglerna för telekommunikationssektorn är föråldrade och det är nödvändigt att anpassa detta kapitel till direktivet om integritet och elektronisk kommunikation,
- det finns ett behov av att klargöra vissa väsentliga definitioner som till exempel dem som gäller identifieringen av de ansvariga för uppgifterna vid unionens institutioner, organ och byråer, definitionen av mottagarna och utvidgningen av sekretesskyldigheten till externa registerförare.

2.4 Med tanke på karaktären och omfattningen av de ändringar som skulle införas i tidigare rättsliga instrument beslutade kommissionen att upphäva dessa i sin helhet och ersätta dem med den förordning som är föremål för detta yttrande, som är förenlig med övriga, ovan nämnda bestämmelser, för att dessa ska träda i kraft samtidigt som förordning (EU) 2016/679 och på det sätt som anges i dess artikel 98.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Ur strikt teknisk-juridisk synpunkt markerar EESK sitt principiella samtycke till

- det föreliggande initiativets nödvändighet och lämplighet,
- det rättsliga instrument som valts – en förordning,
- valet att upphäva befintliga instrument i sin helhet,
- den rättsliga grund som valts för dess antagande,
- den respekt som visats för proportionalitets- och subsidiaritetskriterierna samt i fråga om ansvarsskyldighet (*accountability*),
- tydligheten och strukturen i dess artiklar,
- den bättre definitionen av vissa begrepp såsom giltigt samtycke,
- den samstämmighet som klargörs med övriga rättsliga instrument som den är förbunden med, i synnerhet förordning (EU) 2016/679, förslaget till förordning COM(2017) 10 final samt kommissionens eget meddelande – Att skapa en europeisk dataekonomi ⁽⁷⁾,
- valet att för första gången inkludera uttryckliga administrativa sanktionsavgifter för eventuella försummelser och överträdelser,
- förstärkningen av Europeiska datatillsynsmannens befogenheter,
- att detta initiativ inte har inkluderats i Refit-programmet,
- den ansträngning till förenlighet som visats med andra grundläggande rättigheter som till exempel dem som anges i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna beträffande yttrandefriheten (artikel 11), skyddet av immateriella rättigheter (artikel 17, punkt 2), förbudet mot diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, genetiska särdrag, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, funktionshinder eller sexuell läggning (artikel 21), barnens rättigheter (artikel 24), rätten till en hög skyddsnivå för människors hälsa (artikel 35), rätten till tillgång till handlingar (artikel 42) samt rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47).

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final.

3.2 Detta påverkar inte EESK:s synpunkter och rekommendationer beträffande förslaget till den allmänna dataskyddsförordningen ⁽⁸⁾, som nu har blivit den gällande allmänna dataskyddsförordningen ⁽⁹⁾, synpunkter och rekommendationer som inte har beaktats helt i denna slutliga version. EESK fruktar även att dess sena antagande och ikraftträdande, med tanke på den snabba tekniska utvecklingen inom området, ökar riskerna för att uppgifter inhämtas på olämpligt sätt och missbrukas i samband med att de behandlas och kommersialiseras och fruktar därför att förordningen riskerar att bli inaktuell innan den ens genomförs. I den mån det förslag som är föremål för detta yttrande innebär en anpassning av den allmänna dataskyddsförordningen till de europeiska institutionernas funktionssätt gäller dessa farhågor även det dokument som diskuteras, i synnerhet vad gäller den otydliga texten som är svårbegriplig för gemene man och som borde ha presenterats och diskuterats samtidigt som förslaget.

3.3 Dessutom anser EESK, med tanke på att det som sker i EU:s institutioner bör tas som exempel för förfarandena på nationell nivå, att vissa frågor borde ha tagits upp i det förslag som är föremål för detta yttrande.

3.4 Det är inte klarlagt huruvida förslaget har samordnats på ett lämpligt sätt med tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (förordning nr 31 EEG ⁽¹⁰⁾) eftersom det saknas specifika normativa bestämmelser som garanterar att personuppgifter om institutionernas tjänstemän och medarbetare blir föremål för en mer effektiv skyddsgaranti i fråga om rekrytering, karriär, anställningsavtalets giltighetstid, eventuella förlängningar och utvärdering.

3.4.1 Om så inte görs härvid bör bestämmelser av allmän karaktär fastställas med regler beträffande tjänstemäns och deras familjemedlemmars patientjournaler, skyddet av de uppgifter som skapas eller används av tjänstemän och tillhörande genetiska uppgifter samt behandlingen och skyddet av meddelanden som skickas via e-post – både meddelanden som skickas av medborgare till EU:s organ och meddelanden som skickas eller utbytes mellan tjänstemän vid dessa organ och med omvärlden, även med avseende på meddelandenas innehåll och sidor på internet som besöks ⁽¹¹⁾.

3.4.2 På samma sätt förtjänar trakasserier, cybermobbing och visseblåsning inom EU:s institutioner en särskild behandling, oavsett vad som anges i artikel 68.

3.4.3 EESK undrar dessutom hur det förslag som är föremål för detta yttrande och förordning (EU) 2016/679 ska tillämpas när det gäller sakernas internet, megadata, användningen av sökmotorer för åtkomst till, skapande av eller användning av personuppgifter samt personlig information som publiceras på institutionernas sidor på sociala nätverk (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn osv.), oberoende av den registrerades uttryckliga samtycke.

3.5 EESK anser att kommissionens förslag, förutom hänvisningen till konfidentialiteten vid elektronisk kommunikation i artikel 34, borde ha försökt att ange säkerhetsvillkoren för de it-system som ska användas för behandlingen av uppgifter samt garantierna mot cyberattacker och överträdelse mot eller läckor av sådana uppgifter ⁽¹²⁾, för att säkerställa deras teknologiska neutralitet, och inte bara hänvisa dessa till specifika interna normer för varje tjänst och även att relationen mellan skyddet av uppgifter och kampen mot brottslighet och terrorism borde klargöras bättre utan att detta skulle innebära ett antagande av oproportionerliga eller orimliga övervakningsåtgärder och åtgärder som alltid är underkastade Europeiska datatillsynsmannens kontroll.

3.6 EESK betonar att samkörningar av personuppgifter inom EU:s organisationer inte bara kan regleras av den ansvarsprincip som anges i skäl 16 och uppmanar kommissionen att införa en specifik regel som fastställer att samkörningar endast får utföras efter godkännande av Europeiska datatillsynsmannen, på begäran av den ansvarige för behandlingen eller, tillsammans med denne, registerföraren.

3.7 EESK anser även att förslaget, utan att påverka det som anges i punkt 51 i ingressen och i artikel 44, punkt 3, i förslaget, borde ha definierat de kompetenser och utbildnings- och lämplighetsegenskaper som krävs för att utses till uppgiftsskyddsombud, personuppgiftsansvarig eller registerförare vid EU:s institutioner ⁽¹³⁾, vars eventuella överträdelse av sina skyldigheter bör vara föremål för avskräckande påföljder på disciplinär, civilrättslig och straffrättslig nivå som anges i förslaget och alltid är föremål för Europeiska datatillsynsmannens kontroll och övervakning.

⁽⁸⁾ EUT C 229, 31.7.2012, s. 90.

⁽⁹⁾ Förordning (EU) 2016/679.

⁽¹⁰⁾ EGT 45, 14.6.1962, s. 1385/62, och senare ändringar.

⁽¹¹⁾ Så som anges t.ex. i *Avis et Recommandations de la Commission de la Vie privé de la Belgique sur la vie privé sur le lieu de travail*, 01.2013 (Yttranden och rekommendationer från den belgiska kommissionen för skydd av privatlivet om integriteten på arbetsplatsen) (januari 2013).

⁽¹²⁾ Så som anges t.ex. i *Recommandation d'initiative relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données* (Rekommendation om initiativ beträffande säkerhetsåtgärder för att undvika dataläckor), belgiska kommissionen för skydd av privatlivet, 1/2013 av den 21 januari 2013.

⁽¹³⁾ Så som anges till exempel i *Guidelines on Data Protection Officers* (Riktlinjer om uppgiftsskyddsombud), WP 243 i artikel 29 av den 13 december 2016.

3.8 Även om EESK erkänner att det förslag som är föremål för detta yttrande höjer skyddsnivån i förhållande till den aktuella förordningen (EG) nr 45/2001 anser kommittén att förslaget, på grund av specificiteten hos insamlade uppgifter som direkt påverkar de registrerades privatliv, i synnerhet vad gäller hälsa, skatteuppgifter och sociala uppgifter, borde ha begränsat sådana uppgifter till vad som är strikt nödvändigt för avsedda syften och borde ha erbjudit maximalt skydd och maximala garantier i behandlingen av personuppgifter, med utgångspunkt i internationella standarder, de mest avancerade nationella lagstiftningarna samt bästa praxis i vissa medlemsstater⁽¹⁴⁾.

3.9 Även om kommittén är medveten om att både förordning (EU) 2016/679 och det förslag som är föremål för detta yttrande endast är tillämpliga på uppgifter om enskilda personer betonar EESK återigen behovet av att även uppgifter om juridiska personer (företag, icke-statliga organisationer, bolag osv.) som är rättsligt etablerade skyddas vid insamling och behandling.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Analysen av förslagstexten skapar vissa tvivel och betänkligheter mot bakgrund av de grundläggande principer för försvar av privatlivet som anges i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt principerna om proportionalitet och försiktighet.

4.2 Artikel 3

EU:s institutioner och organ definieras i punkt 2 a som de institutioner, organ, kontor och byråer i Europeiska unionen som inrättats genom eller på grundval av fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionsätt eller Euratomfördraget. EESK undrar om denna definition även inkluderar arbetsgrupper, rådgivande nämnder, kommittéer, plattformar, tillfälliga grupper osv. liksom internationella it-nätverk som institutionerna deltar i men inte äger.

4.3 Artikel 4

4.3.1 Med tanke på att den förordning som är föremål för detta yttrande är tillämplig för uppgifter som behandlas inom ramen för EU:s institutioner förväntar sig EESK att se ett uttryckligt införande av principen om icke-diskriminering med hänsyn till de uppgifter som behandlas.

4.3.2 När det gäller artikel 4.1 b, i fråga om behandling för offentliga arkiveringssyften, vetenskapliga eller historiska undersökningar eller statistiska syften, bör en föregående auktorisering av Europeiska datatillsynsmannen krävas för sådana behandlingar, vilket inte anges i artikel 58.

4.3.3 Slutligen anser EESK att det bör finnas en uttrycklig bestämmelse motsvarande nuvarande artikel 7 i förordning (EG) nr 45/2001 när det gäller överföringar av uppgifter mellan EU:s institutioner.

4.4 Artikel 5

4.4.1 EESK förstår inte varför artikel 5.1 b i förordningsförslaget inte omfattas av det som anges i punkt 2 i samma artikel, i motsats till vad som gäller för artikel 6 c och e, som båda omfattas av bestämmelserna i punkt 3 i den allmänna dataskyddsförordningen.

4.4.2 EESK anser att det bör läggas till i led d att samtycket ska vara föremål för en princip om god tro.

4.5 Artikel 6

4.5.1 Tillämpningen av denna artikel bör alltid vara föremål för en auktorisering av Europeiska datatillsynsmannen.

4.5.2 I dessa fall bör den registrerade alltid informeras i förväg vid insamlingen eller i det ögonblick som ett nytt beslut fattas och kan eventuellt begära en rättelse, göra invändningar eller kräva radering eller begränsning av denna behandling.

⁽¹⁴⁾ Se till exempel den portugisiska dataskyddslagen (lag 67/98 av den 26 oktober 1998).

4.6 Artikel 8

4.6.1 Kommittén är införstådd med att undantaget för ett samtyckes giltighet för barn under 16 år (mellan 13 och 16 år), vilket redan i sig är orimligt, endast kan tillåtas för medlemsstaterna av kulturella och interna juridiska skäl (artikel 8 i den allmänna dataskyddsförordningen) men inte bör tillåtas som regel för EU-institutionerna (artikel 8.1), för vilka den fastställda åldern är 13 år.

4.6.2 Vidare fastställs inte på vilket sätt Europeiska datatillsynsmannen bör utveckla den "särskilda uppmärksamhet" med barnen som nämns i artikel 58.1 b, i synnerhet när det gäller de användarförteckningar som anges i artikel 36 när användarnas uppgifter är tillgängliga för allmänheten.

4.7 Artikel 10

4.7.1 I punkt 1 bör även partitillhörighet (som inte är synonymt med politisk åskådning) och privatlivet inkluderas.

4.7.2 I punkt 2 b bör, för uppfyllande av skyldigheter och utövande av den registrerades specifika rättigheter, alltid föregående kännedom ges till den registrerade.

4.7.3 I punkt 2 d bör behandlingen bara kunna utföras om den registrerade samtycker.

4.7.4 Led e bör endast utgöra ett undantag under förutsättning att ett samtycke till behandlingen av uppgifterna legitimt kan härledas till deras uttalanden.

4.8 Artikel 14

I den mån Europeiska unionens institutioner inte är behöriga att ta ut avgifter för de tjänster som tillhandahålls bör vägran att tillmötesgå en förfrågan endast tillämpas som en sista utväg.

4.9 Artiklarna 15, 16 och 17

4.9.1 När det gäller de ytterligare uppgifter som anges i artikel 15.2 bör även ett krav läggas till om att den registrerade ska informeras om huruvida ett svar från den ansvarige för behandlingen är obligatoriskt eller frivilligt, liksom de möjliga konsekvenserna om ett svar uteblir.

4.9.2 Vid insamling av uppgifter i öppna nätverk bör den registrerade alltid informeras när dennes personuppgifter kan komma att cirkulera på nätverken utan säkerhet och riskerar att ses och användas av obehöriga tredje parter.

4.9.3 Den rättighet som anges i artikel 17.1 bör erhållas fritt och utan begränsning, med en rimlig frekvens, på ett snabbt eller omedelbart sätt och utan kostnad.

4.9.4 EESK föreslår att det ska vara obligatoriskt att ge den registrerade en bekräftelse på att uppgifter beträffande denne kommer eller inte kommer att behandlas.

4.9.5 Den information som tillhandahålls i artikel 17.1 bör tillhandahållas på ett begripligt och tydligt sätt, särskilt när det gäller de uppgifter som är föremål för behandling och eventuell information beträffande ursprunget till dessa uppgifter.

4.10 Artikel 21

EESK:s tolkning av förordningsförslagets undantag av bestämmelser som är identiska med dem i artikel 21.2 och 21.3 i den allmänna dataskyddsförordningen är att uppgifterna aldrig kommer att kunna behandlas för direkt kommersialisering, vilket skulle vara lovvärt, men osäkerheten i denna tolkning bör klargöras på ett uttryckligt sätt i texten.

4.11 Artikel 24

4.11.1 EESK anser att det bör tilläggas i punkt 2 c att detta samtycke endast är möjligt efter uttrycklig information om konsekvenserna av besluten om den registrerades juridiska situation eftersom det bara är då som samtycket blir informerat på vederbörligt sätt.

4.11.2 Vad gäller punkt 3 anser EESK att de adekvata åtgärderna bör definieras av Europeiska datatillsynsmannen och inte av den ansvarige för behandlingen.

4.12 Artikel 25

4.12.1 EESK fruktar att formuleringen i artikel 25 i förordningsförslaget representerar en alltför bred tolkning av artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen vad gäller begränsningarna vid tillämpningen av de åtgärder som den registrerades grundläggande rättigheter fastställer och tillråder en kritisk granskning av artikeln genom en detaljerad och eventuellt begränsande analys av de olika punkterna, i synnerhet när det gäller den begränsning av rätten till konfidentialitet på elektroniska kommunikationsnät som anges i artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Denna beaktas i det aktuella direktivet om integritet och elektronisk kommunikation och behålls i det förordningsförslag som behandlas i ett annat yttrande från EESK.

4.12.2 EESK motsätter sig helt den möjlighet som anges i artikel 25.2 vad gäller möjligheten att EU:s institutioner och organ begränsar tillämpningen av de begränsningar av de registrerades rättigheter som inte härrör från uttryckliga juridiska handlingar som auktoriserar dessa. Detta gäller även artikel 34.

4.13 Artikel 26

Det bör förtydligas att personer som är ansvariga för behandlingen av personuppgifter, registerförare samt personer som under utövandet av sitt uppdrag får kännedom om de behandlade personuppgifterna är skyldiga till sekretess, även efter att de lämnat sitt uppdrag och under en rimlig period.

4.14 Artiklarna 29 och 39

Även om det är korrekt, och bra, att det som anges i artiklarna 24.3 och 40 och följande i den allmänna dataskyddsförordningen inte har tagits med i förordningsförslaget (uppförandekodex), vilket uttryckligen anges i ingressen i punkten beträffande artikel 26, verkar det inte lämpligt att det i artiklarna 29.5 och 39.7 i förordningsförslaget accepteras att den blotta anslutningen till en uppförandekodex som anges i artikel 40 i den allmänna dataskyddsförordningen kan anses utgöra en tillräcklig garanti för utförandet av uppgifter av en registerförare som inte är en EU-institution eller ett EU-organ.

4.15 Artikel 31

EESK anser att den blotta "möjlighet" som anges i artikel 31.5 först ska omvandlas till en "skyldighet" att bevara registren över behandlingsaktiviteterna i ett centralt register som är tillgängligt för allmänheten.

4.16 Artikel 33

EESK föreslår dessutom att den ansvarige för behandlingen och registerföraren bör utöva kontrollen över datamedierna, kontrollen över tillägg, kontrollen över användningen och kontrollen över dataöverföringen och för detta ändamål bör

- förhindra tillträde av obehöriga personer till de installationer som används för behandlingen av dessa data,
- förhindra att datamedier kan läsas, kopieras, ändras eller avlägsnas av obehöriga personer,
- förhindra obehörig inmatning, liksom obehörig kännedom, ändring eller radering av införda personuppgifter,
- förhindra att system för automatisk databehandling kan användas av obehöriga personer via anläggningar för överföring av data,
- garantera verifieringen av de enheter som personuppgifter kan överföras till,
- garantera att behöriga personer endast får åtkomst till de uppgifter som omfattas av föregående auktorisering.

4.17 Artikel 34

EESK hoppas att denna artikel kommer att ligga i linje med bestämmelserna i förslaget till förordningen om integritet och elektronisk kommunikation och att EU:s institutioner och organ kommer att vara föremål för granskning av Europeiska datatillsynsmannen vad gäller konfidentialiteten vid elektronisk kommunikation.

4.18 Artikel 42

EESK fruktar att ordet "efter" i punkt 1 kan tolkas som en skyldighet till samråd endast efter att akten godkänts och att inte ens informella samråd kommer att hållas, vilket sker i dag.

4.19 Artikel 44

EESK anser att det i princip endast bör vara tjänstemän som utses till uppgiftsskyddsombud. Om detta i undantagsfall inte är möjligt bör rekryteringen av uppgiftsskyddsombud ske i enlighet med reglerna för offentlig upphandling av tjänster och under Europeiska datatillsynsmannens överinseende.

4.20 Artikel 45

4.20.1 Trots ovanstående bör uppgiftsskyddsombudet – om denne inte är en tjänsteman – med hänsyn till tjänstens karaktär kunna entledigas när som helst, och det ska räcka med ett positivt yttrande från Europeiska datatillsynsmannen (artikel 45.8 i förordningen).

4.20.2 EESK anser att uppdragsperioden bör fastställas till fem år och endast kunna förlängas en gång.

4.21 Artikel 56

Med hänsyn till nyligen inträffade och uppmärksammade händelser som involverar höga tjänstemän vid institutionerna rekommenderar vi att kriterier med fokus på oförenlighet och hinder fastställs för utövandet av vissa uppdrag under en rimlig tidsperiod, bland annat inom privata företag, efter att personens mandatperiod löpt ut.

4.22 Artikel 59

I vissa språk, bland annat den engelska versionen, är termen "actions" som används i punkt 5 alltför restriktiv och bör ersättas med termen "proceedings" (som är korrekt översatt i den portugisiska versionen).

4.23 Artikel 63

När det gäller punkt 3, och med tanke på det känsliga ämne som behandlas i det förslag som är föremål för detta yttrande, anser EESK att principen om underförstått beslut bör inverteras så att Europeiska datatillsynsmannen förpliktats att svara uttryckligen på alla inkomna klagomål och att dessa annars ska betraktas som godkända om datatillsynsmannen inte gör detta.

4.24 Artikel 65

Såsom anges i EESK:s yttrande beträffande det ursprungliga förslag som låg till grund för förordning (EU) 2016/679 betonas behovet av att förslaget anger, förutom det som nämns i artikel 67, en möjlighet till att motåtgärden vid personuppgiftsbrott vidtas i form av en grupptalan, utan att individuellt mandat behövs, eftersom det när sådana överträdelse sker i allmänhet inte är endast en person som påverkas utan en mångfald av personer som ofta är obegränsad.

4.25 Förslaget till förordning är fullt av uttryck eller begrepp av tvetydig eller subjektiv karaktär som det är tillrådligt att revidera och ändra. Det gäller till exempel uttrycken "i den mån det är möjligt", "om det är möjligt", "utan onödigt dröjsmål", "hög risk", "med vederbörlig hänsyn", "rimlig period", "särskilt relevant".

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/59/EG om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport och direktiv 2006/126/EG om körkort

[COM(2017) 47 final – 2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Föredragande: **Pasi MOISIO**

Remiss	Europeiska unionens råd, 20.2.2017 Europaparlamentet, 1.3.2017
Rättslig grund	Artikel 91 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Transporter, energi, infrastruktur och informationssamhäl-let
Antagande av facksektionen	16.5.2017
Antagande vid plenarsession	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	185/0/0

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK konstaterar att direktivet ⁽¹⁾ om kompetens och fortbildning för förare av tunga fordon trots vissa brister har haft huvudsakligen positiva effekter på den europeiska vägtransportsektorn. Skapandet av ett enhetligt utbildningssystem har förbättrat förarnas förutsättningar att utföra sina uppgifter, utvecklat den allmänna tjänstenivån inom vägtransportsektorerna och ökat intresset för sektorn ur nya aktörers synvinkel.

1.2 EESK anser att föreliggande förslag ⁽²⁾ till att ändra detta direktiv kan bidra till att stödja principen om fri rörlighet inom EU och ta ytterligare ett steg i riktning mot en sundare och öppnare europeisk transportmarknad som bygger på rättvis konkurrens och som också kan övervakas på ett effektivare och rättvisare sätt.

1.3 EESK stöder de mål som fastställts för ändringen av direktivet om kompetens och fortbildning för förare, nämligen att förbättra säkerheten på de europeiska vägarna och yrkesförarnas säkerhet och skydd i arbetet. EESK har särskilt framhållit att man under de senaste åren har uppnått utmärkta resultat på området för trafiksäkerhet, och uppmuntrar därför kommissionen att fortsätta med åtgärder för att ytterligare stärka denna positiva utveckling.

1.4 EESK ställer sig också bakom målet om att harmonisera och effektivisera de administrativa förfarandena i medlemsstaterna så att alla förarutbildningskurser och -program som genomförs i enlighet med direktivet i vilken som helst medlemsstat erkänns som sådana och godkänns ömsesidigt utan utrymme för tolkning eller ytterligare separata krav. EESK betonar dock att ömsesidigt erkännande av utbildning förutsätter absolut enhetlighet i de olika medlemsstaterna i fråga om omfattningen av och kvaliteten på den utbildning som ges. För att säkerställa detta krävs en effektivare tillsyn och ett närmare samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas myndigheter.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/59/EG (EUT L 226, 10.9.2003, s. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final.

1.5 Förfalskade personliga bevis på yrkesmässig kompetens och förfalskade bevis på utbildning som egentligen inte har genomförts orsakar snedvridningar i konkurrensen på transportmarknaden och undergräver fördelarna för de yrkesförare som följer lagstiftningen. EESK insisterar på att man bör skapa ett vattentätt system för att säkerställa giltigheten av körkort och yrkeskompetensbevis. Dessutom, med hänvisning till punkt 1.4 i våra rekommendationer, måste man i framtiden förbättra övervakningen av auktoriserade läroanstalter i olika länder i syfte att säkerställa att omfattningen av och kvaliteten på den utbildning som ges kan kontrolleras utan undantag.

1.6 Det är även ytterst viktigt att öka enhetligheten och samstämmigheten i all EU-lagstiftning som rör samma målgrupp och sektor, som i detta sammanhang yrkesförare av tunga fordon. På så sätt kan man öka rättssäkerheten för de individer som omfattas av bestämmelserna och den allmänna trovärdigheten av EU:s regelverk.

1.7 Översynen av direktivet syftar till att skapa en närmare koppling till de nya stora trender som är nära förknippade med transportsektorn, såsom digitalisering och utfasning av fossila bränslen. EESK ställer sig bakom detta tillvägagångssätt och erinrar om att även om transporterna snabbt håller på att automatiseras och robotiseringen vinner mark måste man fortfarande ta hänsyn till den mänskliga faktorns centrala roll. Det ökande behovet av digital kompetens måste därför erkännas i förarutbildningen, liksom vikten av förarnas kunskaper för att uppnå målen om låga koldioxidutsläpp.

1.8 En viktig utmaning inom direktivets tillämpningsområde är att se till att fortbildningen uppfyller yrkesförarnas personliga behov och att skraddarsy dess innehåll så att det på bästa sätt stöder varje förares särskilda arbetsuppgifter. Direktivet bör därför ge utrymme för flexibilitet och svängrum när det gäller såväl innehållet i de utvalda utbildningskurserna som på vilket sätt utbildningen ges.

1.9 EESK understryker att det under utbildningen bör finnas en enhetlig möjlighet att köra fordonet redan innan man uppnår grundläggande yrkeskompetens. Man bör säkerställa att studenterna även i fortsättningen har rätt att köra fordon som även används för kommersiella transporter, vilket är nödvändigt t.ex. i samband med utbildning på arbetsplatsen som sker i företag under övervakning och ledning, och att detta godkänns som en del av förarnas yrkesutbildning. Denna rätt bör inte tas bort i samband med ändringen av direktivet. Samtidigt ska det emellertid säkerställas att rätten att kombinera kommersiella transporter och utbildning inte ger upphov till illojal konkurrens inom transportsektorn eller försämrar arbetstagarnas ställning inom sektorn.

1.10 Även om kommissionens förslag i stort är välvägt och är ett steg i rätt riktning, vill EESK dock framföra en rad specifika ändringar, tillägg och förslag som enligt vår uppfattning ytterligare skulle förbättra det sätt på vilket direktivet tillämpas i praktiken och inom förarutbildningen. Dessa förslag beskrivs närmare i de allmänna och särskilda kommentarerna i yttrandet.

2. Bakgrund

2.1 Direktiv 2003/59/EG genomfördes i hela EU under åren 2007–2009. Enligt direktivet ska alla förare som yrkesmässigt kör lastbilar och bussar inom EU och som är anställda av transportföretag registrerade i ett EU-land och förare som är egenföretagare och arbetar som yrkesförare slutföra en obligatorisk grundutbildning och på så sätt uppnå de yrkeskvalifikationer som krävs.

2.2 Dessutom införde direktiv 2003/59/EG principen om livslångt lärande i yrkesförarnas arbete genom att fastställa en viss mängd fortbildning som måste genomföras med jämna mellanrum för att upprätthålla yrkeskompetensen.

2.3 Enligt kommissionens uppskattningar sysselsätter transportföretagen totalt ca 3,6 miljoner lastbils- och bussförare som omfattas av direktivets tillämpningsområde i de 28 EU-medlemsstaterna (2,8 miljoner lastbilsförare och 0,8 miljoner bussförare)⁽³⁾.

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final – Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, konsekvensbedömning, den 1 februari 2017, s. 10.

2.4 Grundutbildningen uppgår till 140 eller 280 timmar beroende på förarens ålder och tidigare yrkeskvalifikationer. Varje förare måste slutföra fortbildning på minst 35 timmar för varje femårsperiod.

2.5 Under de senaste åren har kommissionen genomfört ett stort antal omfattande undersökningar och konsekvensbedömningar som har blottlagt en rad reformbehov. Samtidigt har man identifierat problem och skillnader i tillämpningen och tolkningen av direktivet i de olika medlemsstaterna.

2.6 I det offentliga samråd⁽⁴⁾ som genomfördes för att bidra till förslaget om ändring av direktivet fick kommissionen nästan 400 svar från yrkesförare, transportföretag och organisationer för arbetstagare och arbetsgivare inom transportbranschen i olika medlemsstater.

2.7 Både samrådet och de olika undersökningarna gav exakt samma resultat i fråga om direktivets problem. Enligt kommissionen är man allmänt medveten om problemen i den dagliga praktiska verksamheten inom både gods- och persontransporter på väg, och de har setts som hinder för en enhetlig och likvärdig verksamhet på transportmarknaden i EU.

2.8 Problemen kan delas in i tre kategorier:⁽⁵⁾

— Utbildningen erkänns inte alltid ömsesidigt.

— Utbildningens innehåll stämmer inte alltid överens med förarnas personliga behov i anslutning till deras arbetsbeskrivning.

— Det förekommer problem och skillnader när det gäller tolkningen av möjliga undantag från direktivets tillämpningsområde, vilket har lett till rättslig osäkerhet yrkesförare.

2.9 Utöver de problem som anges ovan kan man påvisa allvarliga inkonsekvenser och motstridigheter i fråga om krav på minimiålder mellan direktivet om kompetens och fortbildning för förare och direktivet om körkort. Detta har orsakat verkliga problem i medlemsstaterna och kräver en snabb lösning.

2.10 Enligt kommissionen stöder också Refit-principernas mål om bättre och förenklad lagstiftning en översyn av direktivet.

2.11 Reformen förväntas förbättra direktivets tydlighet och enhetlighet och skapa nya arbetstillfällen inom transportsektorn, inklusive små och medelstora företag. Genom att åtgärda identifierade problem och revidera direktivet i enlighet med detta kan man enligt kommissionen också uppnå betydande besparingar för både förare och deras arbetsgivare.

3. Allmänna kommentarer

3.1 För närvarande måste medlemsstaterna välja mellan två alternativa tillvägagångssätt på nationell nivå i fråga om grundläggande kompetens för förare: antingen a) deltagande i utbildning och genomförande av ett kortare prov, eller b) endast genomförande av ett längre prov. I syfte att öka flexibiliteten och valfriheten, och med hänsyn till skillnaderna i individuell kompetensnivå, föreslår EESK att direktivet uppdateras också i detta avseende genom att man uttryckligen inför rätten att tillämpa båda modellerna parallellt.⁽⁶⁾

3.2 Det är viktigt att i den praktiska utbildningen av yrkesförare betona teman som rör trafik- och vägsäkerhet samt säkerhet och skydd i arbetet, liksom utveckling av digitala färdigheter och kompetens och inläring av ett miljövänligt, sparsamt och förutseende körsätt.

⁽⁴⁾ Resultatet av samrådet: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf

⁽⁵⁾ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2017) 26 final, Sammanfattning av konsekvensbedömningen, följedokument till förslaget till direktiv om ändring av direktiven 2003/59/EG och 2006/126/EG.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tabell 1 på sidan 6.

3.3 När man granskar denna fråga är det viktigt att beakta en av de största bristerna som kommit fram i samrådet med yrkesförare och andra aktörer inom transportsektorn, nämligen att utbildningens innehåll inte alltid överensstämmer med förarens enskilda utbildningsbehov för dennes arbetsbeskrivning. Därför måste utbildningens innehåll kunna skräddarsys så att den kan anpassas till varje förare på ett optimalt sätt. EESK betonar att detta även kommer att göra utbildningen mer lockande och motivera yrkesförare till att lära sig.

3.4 Om det nya direktivet alltså syftar till att göra det obligatoriskt att inkludera vissa ämnesområden i program för grundläggande utbildning och/eller fortbildning för yrkesförare, måste de definieras så flexibelt, brett och vagt som möjligt, dock med beaktande av punkt 3.1 ovan.

3.5 Med tanke på att yrkesförare av tunga fordon på grund av sina arbetsuppgifter ofta också måste genomföra annan utbildning enligt EU-lagstiftningen, skulle det vara lämpligt att dessa utbildningar godkänns på ett mer omfattande sätt som en del av den fortbildning som avses i direktivet om yrkeskompetens. På så sätt skulle man undvika överlappningar i utbildningen, minska den administrativa bördan och kostnaderna och öka förarnas motivation för att delta i utbildning.

3.6 Det reviderade direktivet ger möjlighet att genomgå fortbildningskurser i form av e-lärande. EESK välkomnar detta och betraktar det som en nödvändig förbättring i utbildningen av yrkesförare. Detta ökar i sig studenternas digitala kompetens och hjälper framför allt aktörer i avlägsna regioner. Genom e-lärande kommer utbildningen till den studerande, som inte behöver resa ofta långa sträckor för att delta i traditionella inlärningsformer.

3.7 Vi ställer oss kritiska till att kommissionen inte har föreslagit någon möjlighet att dela en fortbildningsdag på sju timmar i flera delar, utan att den enligt förslaget till direktiv fortfarande måste slutföras på en gång. Detta är ett verkligt problem för förare och transportföretag. För att samordna arbete och utbildning, förbättra studieresultaten och tillhandahålla en möjlighet till e-lärande krävs ökad flexibilitet. Vad som är avgörande för att uppnå målen för fortbildningen är hela utbildningens totala längd på 35 timmar, inte längden på en enskild utbildningsdag. Detta skulle också ligga i linje med Refit-målen.

3.8 Uppnådd yrkeskompetens demonstreras med ett separat yrkeskompetensbevis eller genom att gällande kompetens anges på körkortet med en unionskod. Medlemsstaterna får själva välja mellan dessa alternativ. Förfalskade bevis har visat sig vara ett växande praktiskt problem. EESK föreslår därför att man så snart som möjligt upprättar en databas på EU-nivå, där olika parter i realtid kan kontrollera att förarens yrkeskompetens faktiskt är giltig. Detta kan eventuellt göras genom att införa yrkeskompetensuppgifter i EU:s databas Resper⁽⁷⁾, som samlar körkortsuppgifter för varje medlemsstat. På så sätt skulle medlemsstaternas myndigheter samtidigt kunna fastställa giltigheten av både körrätt och yrkeskompetens.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK betonar att motstridigheterna i fråga om kravet på lägsta ålder mellan EU:s körkortsdirektiv⁽⁸⁾ och direktivet om grundläggande kompetens och fortbildning för förare bör åtgärdas utan dröjsmål. För att göra detta föreslås det att ett undantag införs i körkortsdirektivet om att körkort kan beviljas i enlighet med de åldersgränser som föreskrivs i direktiv 2003/59/EG.

4.2 EESK anser att det är nödvändigt att säkerställa att de undantag från tillämpningsområdet som ska införas i direktivet i alla avseenden ska vara identiska med de undantag⁽⁹⁾ som ingår i förordningen⁽¹⁰⁾ om körtider och viloperioder som gäller för förare av tunga fordon. Även om det delvis görs framsteg i fråga om detta i förslaget till ändring av direktivet, finns det fortfarande skillnader mellan nämnda bestämmelser. I avsaknad av fullständigt harmoniserade förteckningar över undantag kan man inte heller helt undanröja motstridigheterna och inkonsekvenserna mellan dessa bestämmelser som rör yrkesförare.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

⁽⁸⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG (EUT L 403, 30.12.2006, s. 18).

⁽⁹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 (EUT L 102, 11.4.2006, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Förordning (EG) nr 561/2006, artiklarna 3 och 13 (EUT L 102, 11.4.2006, s. 1).

4.3 Även om vi särskilt välkomnar målet om att förbättra trafiksäkerheten, uttrycker vi reservationer i fråga om att förslaget till direktiv inför en skyldighet om att fortbildningen ska omfatta minst ett ämne som enbart rör trafiksäkerhet (i praktiken en dag av fem fortbildningsdagar). I stället skulle man kunna formulera skyldigheten i enlighet med rekommendationen i nuvarande direktiv⁽¹¹⁾ och komplettera den så att fortbildningen måste omfatta minst en dag "under vilken tyngdpunkten läggs på trafiksäkerhet, säkerhet och skydd på arbetsplatsen och rationell bränsleförbrukning". På så sätt kan man säkerställa att även sparsam och förutseende körning ingår i utbildningsprogrammet för varje yrkesförare i EU. De går hand i hand med trafiksäkerhet.

4.4 I många medlemsstater ingår lärlingsutbildning som en väsentlig del av den grundläggande utbildning som leder till en yrkesbehörighet för förare. Under lärlingsutbildningen utför föraren under ledning och övervakning verkliga kommersiella transportuppgifter i praktiken. Denna möjlighet bör bibehållas för att man även i fortsättningen ska kunna garantera att förarna kan bekanta sig med arbetet redan under utbildningen, och därigenom säkerställa att nya aktörer i sektorn har yrkeskompetens. EESK gör därför starka invändningar mot den ändring som ingår i förslaget till direktiv som skulle hindra utförandet av kommersiella transporter under den grundläggande yrkesutbildningen. Det bör dock betonas att denna rättighet att utföra kommersiella transporter alltid och på ett kontrollerat sätt måste vara en integrerad del av utbildningen, och inte under några omständigheter får leda till snedvridning av konkurrensen eller social dumpning.

4.5 EESK välkomnar den möjlighet som ges i det ändrade direktivet att godkänna obligatoriska utbildningskurser som bygger på andra EU-bestämmelser (t.ex. utbildning som ökar medvetenheten om funktionsnedsättningar vid persontransporter, ADR-förarutbildning för transport av farligt gods, utbildning för djurtransporter) som en del av fortbildningen till upp till sju timmar, dvs. en utbildningsdag. Det är dock viktigt att utvidga denna möjlighet till att omfatta fler utbildningsdagar för att undvika överlappningar mellan utbildningarna och minska kostnaderna. Flera olika utbildningskrav är inte i linje med principerna om bättre och lättare lagstiftning, och innebär också att förare som arbetar inom olika transportsektorer behandlas olika. En del av dem är skyldiga att regelbundet utföra både fortbildning i enlighet med direktivet och annan lagstadgad utbildning på basis av deras arbetsuppgifter.

4.6 Förslaget till ändring av direktivet skulle i fortsättningen också möjliggöra e-lärande, som gör det möjligt att genomföra en del av såväl den grundläggande utbildningen som fortbildningen självständigt via nätet. Detta är i sig en mycket välkommen reform. EESK anser dock att man bör fastställa den maximala mängden e-lärande mer exakt så att den vaga formuleringen "en del av utbildningen" i förslaget till direktiv inte leder till mycket varierande tolkningar och praxis i de olika medlemsstaterna.

4.7 EESK anser att en fortbildningsdag absolut måste kunna delas upp i flera delar. Denna möjlighet saknas tyvärr i förslaget till direktiv. Det finns en verklig risk för att det uppstår praktiska konflikter på grund av detta. Eftersom en del av utbildningen även kan genomföras som e-lärande, bör det också finnas en flexibel möjlighet att dela upp en kurs på sju timmar i samma ämne så att man en dag har klassrumsundervisning eller praktiska övningar och fortsätter en annan dag med undervisning via nätet. Detta är nödvändigt inte minst eftersom de verktyg som behövs för utbildningen ofta finns på olika platser.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽¹¹⁾ Direktiv 2003/59/EG, första punkten i artikel 7 (EUT L 226, 10.9.2003, s. 4).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Gemensamt meddelande från Europeiska kommissionen och Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik till Europaparlamentet och rådet, och Mot en EU-strategi för internationella kulturella förbindelser

[JOIN(2016) 29 final]

(2017/C 288/17)

Föredragande: **Luca JAHIER**

Remiss	Europeiska kommissionen 23.9.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Yttre förbindelser
Antagande av facksektionen	2.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	165/0/0

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kulturen har en viktig roll att spela i dagens internationella politiska miljö, där respekten för mänskliga rättigheter, tolerans, samarbete och ömsesidig solidaritet återigen hotas. EESK välkomnar därför det gemensamma meddelandet, som visar på en tydlig förståelse för kulturens inverkan, utgör en imponerande sammanställning av befintliga program på EU-nivå och nationell nivå och lyfter fram potentiella insatsområden på området för internationellt kulturellt utbyte.

1.2 EESK efterlyser nu ett kliv framåt, från ett dokument om "*vägen mot* en EU-strategi" till antagandet och sedan genomförandet av en tydlig strategi och handlingsplan. Handlingsplanen bör fylla fyra strukturella behov: den bör ge klarhet åt styrningen på EU-nivå, sträva efter att samordna och tillhandahålla extra stöd på medlemsstatsnivå, förtydliga de finansiella aspekterna och främja nätverk av sammanlänkade aktörer inom kultursektorn, som företräder ett kulturellt blomstrande civilt samhälle.

1.3 För att kulturens betydelse för hållbarhet ska erkännas fullt ut uppmanar EESK till att kultur erkänns som en fjärde pelare för hållbar utveckling, jämsides med de ekonomiska, sociala och miljömässiga pelarna.

1.4 EESK välkomnar erkännandet av att kulturen är en viktig grund för fred och stabilitet. Kulturen har därför en nyckelroll när det gäller att främja EU:s huvudsakliga mål om att "främja freden, sina värden och folkens välfärd" (artikel 3 i EU-fördraget). EESK uppmanar därför EU att med utgångspunkt i Europas egna erfarenheter inta sin plats som världsledande när det handlar om att tillämpa, skydda och främja freden i världen.

1.4.1 Detta skulle till exempel kunna främjas genom att man utvecklar experimentella initiativ som det nya Vita duvan-initiativet, som bygger på EU:s roll i Nordirlands fredsprocess och ger konfliktlösningsstrategierna en välbehövlig kulturell och fredsbyggande aspekt.

1.4.2 Att främja kulturen som en hörnsten för fred och stabilitet går hand i hand med att uppmärksamma den konstnärliga yttrandefriheten som en mänsklig rättighet och att stödja globala initiativ som skyddar konstnärers rättigheter, samt vidareutveckla sådana initiativ på EU-nivå.

1.4.3 Kommittén är medveten om att kulturen kan missbrukas och manipuleras för att underblåsa en auktoritär, populistisk eller annan politisk agenda. Utbyten inom EU gör det möjligt att få insikt i flera olika aktörers synpunkter och möjliggör pluralistiska strategier, utan den kontroll som är typisk för propaganda. Kulturen bygger på mångfaldens extraordinära rikedom och kommer därför med nödvändighet att bekämpa populistiska tendenser och statligt styrd kulturell propaganda, bygga broar mellan folk och öppna upp möjligheter till ett närmare samarbete och utbyte.

1.5 EESK understryker det civila samhällets betydelse i egenskap av huvudaktör i ett hållbart samhälle och i utvecklingen av alla initiativ på kulturområdet. EU bör därför investera i att stödja utvecklingen av ett strukturerat civilt samhälle på kulturområdet.

1.5.1 EESK lyfter fram betydelsen av de program som utforskar kulturens förbindelser med ekonomiska, sociala och politiska utvecklingsstrategier och som flyttar kulturen från det offentliga rummets periferi till dess centrum.

1.5.2 EESK uppmanar till att utveckla studie- och utbytesprogram på det kulturella området i vid bemärkelse, med det framgångsrika programmet Erasmus+ som förebild.

1.5.3 EESK välkomnar upprättandet av ett kulturellt forum för det civila samhället, som omfattar alla relevanta aktörer. EESK kommer att förbinda sig att stödja sådana strukturerade samråd och sådan strukturerad dialog under de kommande åren.

1.6 EESK erkänner vikten av kulturen och de kreativa industrierna som en viktig faktor för hållbar tillväxt och utveckling. I meddelandet framhålls ett antal aspekter och program, som EESK stöder fullt ut. Kommittén uppmanar därför till tillräckliga investeringar på detta område.

1.6.1 Kompetensutveckling inom kulturen och de kreativa sektorerna lägger grunden för att utveckla denna potential.

1.6.2 EESK stöder utvecklingen av ett program för "kulturhuvudstäder" på internationell nivå, i samarbete med Europarådet och Unesco, samt en förstärkning av befintliga nätverk för städer för utbyte om kulturella frågor.

1.7 Kommittén betonar att ett kulturellt perspektiv bör integreras i alla framtida internationella avtal, till exempel det nya partnerskapet med AVS-länderna efter 2020.

1.8 EESK anser att den positiva dynamiken i det kommande Europaåret för kulturarv 2018 bör utnyttjas för att driva på antagandet och genomförandet av en handlingsplan för kultur i internationella förbindelser.

2. Översikt över kommissionens och den höga representantens gemensamma meddelande

2.1 I det gemensamma meddelandet beskrivs tillvägagångssätt för att uppnå en EU-strategi för internationella kulturella förbindelser inom ramen för EU:s roll som global aktör.

2.2 I meddelandet föreslås tre pelare för genomförandet av denna strategi: 1) vägledande principer för EU:s åtgärder, 2) tre huvudlinjer för sådana åtgärder och 3) ett förslag till ett strategiskt synsätt på kulturdiplomati.

2.3 De föreslagna vägledande principerna betonar nödvändigheten av att främja kulturell mångfald och respekt för de mänskliga rättigheterna som väsentliga hörnstenar för demokrati, stabilitet och hållbar utveckling, inklusive åsiktsfrihet och konstnärlig yttrandefrihet. I detta sammanhang räcker det inte med att framhålla de europeiska kulturernas mångfald, utan man måste också betona ömsesidighet, dvs. ömsesidig respekt och interkulturell dialog. I meddelandet understryks dessutom behovet av komplementaritet och subsidiaritet i förhållande till befintliga insatser i medlemsstaterna. Dessutom uppmanas ett övergripande synsätt som sträcker sig utöver konsten i strikt bemärkelse och som även omfattar politik och verksamhet inom interkulturell dialog, turism, utbildning, forskning och de kreativa industrierna. I meddelandet klargörs slutligen behovet av att undvika dubbelarbete och att beakta befintliga samarbetsramar och finansieringsinstrument, dvs. de specifika tematiska program och geografiska samarbetsramar som EU redan har föreslagit.

2.4 De föreslagna tre insatsvägarna för att utveckla det kulturella samarbetet med partnerländerna är a) att stödja kultur som en motor för hållbar social och ekonomisk tillväxt, b) att främja kultur och interkulturell dialog för fredliga förbindelser mellan folkgrupper och c) att förstärka samarbetet om kulturarv.

2.5 Insatsvägen för att stödja kultur som en motor för hållbar social och ekonomisk tillväxt innebär att hjälpa andra länder att utveckla kulturpolitiken, stärka de kulturella och kreativa industrierna och stödja de lokala myndigheternas roll i partnerländerna.

2.6 Utvecklingen av kulturpolitiken kan stödjas genom att man fördjupar den politiska dialogen och stärker styrsystemen, bl.a. genom målinriktat utbyte av erfarenheter.

2.7 I detta sammanhang betonas den roll som de kulturella och kreativa industrierna spelar när det gäller att främja smart och hållbar tillväxt för alla, och det nämns att kulturen bidrar med 1,5–3,7 % till låg- och medelinkomstländernas BNP (Unescos indikatorer för kulturutveckling). I meddelandet föreslås därför utbyte av kunskaper för att vidareutveckla denna sektor, stärka kreativa nätverk och kluster, utveckla relevant kompetens samt skapa ett stabilt regelverk för att ge stöd till små och medelstora företag och territoriellt samarbete.

2.8 Vikten av att stödja kulturen i anslutning till stadsutveckling lyfts fram, med betoning på dess inverkan på tillväxt och social sammanhållning. Man nämner också behovet av att göra offentliga utrymmen tillgängliga för alla samt audiovisuella program och arkitekturs inverkan.

2.9 Den andra insatsväg som föreslås i meddelandet, att främja kultur och interkulturell dialog för fredliga förbindelser mellan folkgrupper, innebär att stödja samarbete, dialog och rörlighet för kulturaktörer och konstnärers verk.

2.10 Meddelandet nämner den interkulturella dialogens förmåga att främja fredsbyggande åtgärder, med kulturen som ett verktyg för förebyggande av konflikter samt försoning i samhällen efter konflikter, och olika befintliga instrument räknas upp.

2.11 Den tredje linjen som föreslås i meddelandet är att stärka samarbetet på kulturarvsområdet som ett viktigt uttryck för kulturell mångfald och ett verktyg för främjande av turism och ekonomisk tillväxt. Därför föreslås det att man stöder forskning om kulturarvet, bekämpar olaglig handel och bidrar till de internationella insatserna, under Unescos ledning, för att skydda kulturarvsplatser.

2.12 I den tredje pelaren föreslås ett strategiskt synsätt på EU:s kulturdiplomati genom att uppmuntra samarbete mellan alla aktörer för att säkerställa komplementaritet och synergier. Dessa aktörer är regeringar på alla nivåer, lokala kulturorganisationer och det civila samhället, kommissionen och den höge representanten, medlemsstaterna och deras kulturinstitut. Samtidigt föreslås olika format för utökat samarbete.

2.13 I meddelandet understryks dessutom vikten av interkulturella utbyten för studenter, forskare och före detta studenter via befintliga och nya utbytesprogram.

3. Allmänna kommentarer till meddelandet

3.1 EESK välkomnar det gemensamma meddelandet från kommissionen och den höga representanten. I dagens läge, då social splittring och populistiska strömningar vinner terräng, har kulturen en allt större betydelse när det gäller att stärka banden mellan det civila samhället, främja ömsesidig förståelse, främja mångfald och utbyte och bemöta förenklade åsikter.

3.2 Meddelandet avslöjar en tydlig förståelse för kulturens inverkan, utgör en imponerande sammanställning av befintliga åtgärder på EU-nivå och nationell nivå och lyfter fram olika potentiella insatsområden på området för kulturellt utbyte och diplomati.

3.3 Kommittén betonar dock behovet av att ta strategin ytterligare ett steg framåt. En handlingsplan måste fastställa exakta fokuspunkter och strategiskt relevanta länder för att möjliggöra ett målinriktat tillvägagångssätt och en enhetlig utvärdering av den första fasen av strategin, med beaktande av det befintliga finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (2014-2020). Strategins relevans för samarbetet med EU:s grannländer och utvidgningsländerna bör betonas.

3.4 I de yttre förbindelserna kan kulturen inte betraktas som neutral och fristående från den politiska situationen i de berörda länderna. Exempel både från förr och från i dag visar att kulturen kan missbrukas och manipuleras för att underblåsa en auktoritär, populistisk eller annan politisk agenda. Även om kulturen i europeiska utbyten helt klart tjänar en agenda är det därför viktigt att understryka att i motsats till propaganda gör utbyten inom EU det möjligt att få insikt i flera olika aktörers synpunkter och pluralistiska strategier. EU avsäger sig således den kontroll som är typisk för propaganda. I detta hänseende kommer en kultur som bygger på mångfaldens extraordinära rikedom med nödvändighet att bekämpa populistiska tendenser och statligt styrd kulturell propaganda, bygga broar mellan folk, riva de murar som alltmer byggs upp, motverka växande fördomar och öppna upp möjligheter till ett närmare samarbete och utbyte.

3.5 Kulturell utbildning som bygger på kreativa processer och värnandet av mångfald, bland annat interkulturellt utbyte, kan ytterligare utveckla människors medvetenhet om och förmåga att stå emot användningen av kultur i ett populistiskt syfte.

3.6 Kommittén understryker också att mot bakgrund av att flera olika direktorat och parter är involverade i denna sektor måste man inrätta en tydlig förvaltningsstruktur för att leda samarbetet i syfte att kunna producera tydliga förslag och resultat. Denna struktur bör dock visa flexibilitet så att man inte skapar ytterligare administrativa bördor. Man bör också utse en ledande förvaltare för de tillgängliga medlen.

3.7 Även om kulturen bör ha ett värde i sig, understryker EESK också behovet av att integrera kulturen i angränsande områden, för att kultursektorn ska kunna främja fastställda mål och åtgärder och som ett erkännande av hur viktig kulturen är för det europeiska projektet. För närvarande saknas dock kulturen i de befintliga handlingsplanerna, inklusive kommissionens arbetsprogram för 2017. Kulturen måste i allt högre grad finnas med bland kommissionens prioriteringar och åtgärder och de första konkreta åtgärderna måste tas med i kommissionens arbetsprogram för 2018.

3.8 Kultur är avgörande för att stärka EU:s roll som global aktör, även inom de uttryckligen nämnda fokusområdena, särskilt EU:s strategi för Syrien, EU:s globala strategi och partnerskapet mellan Afrika och EU.

3.9 Med tanke på hur viktig kulturen och de kreativa industrierna är föreslår EESK att man fastställer bestämmelser för att se till att frågor som rör kultur och de kreativa industrierna beaktas i alla framtida förhandlingar på internationell nivå, med början från nästa förhandlingsmandat för det nya partnerskapet med AVS-länderna efter 2020. Detta inbegriper handelsförhandlingar, där EU bör vidta de åtgärder som krävs för att stödja, skydda och främja europeiska kulturaktiviteter⁽¹⁾.

3.10 EESK bör inkludera temat kultur i de permanenta organ som kommittén förvaltar och i sitt ordinarie arbete.

3.11 EESK välkomnar erkännandet av kulturens betydelse för våra samhällens utveckling och dess effekter på viktiga politiska frågor. EESK understryker dock att konst och kultur inte får reduceras till enbart deras strategiska och materiella värde, utan också måste uppmärksammas för deras inneboende värde som ledstjärnor för vår gemensamma mänsklighet.

3.12 "Kulturella rättigheter" nämns kortfattat, men strategin borde reflektera över denna princip, som ingår i de europeiska värdena som en grund för kulturell förståelse, utbyte och utveckling. Strategin skulle också kunna ta fasta på det viktiga arbete som utförts av FN:s särskilda rapportör på området kulturella rättigheter (OHCHR)⁽²⁾.

⁽¹⁾ I detta sammanhang vill EESK upprepa sitt stöd för det undantag för kultur som lyfts fram i EESK:s yttrande om "De kreativa och kulturella sektorerna – en europeisk tillgång i den globala konkurrensen" (EUT C 13, 15.1.2016, s. 83).

⁽²⁾ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/CulturalRights/Pages/SRCulturalRightsIndex.aspx>

3.13 Även om det i meddelandet anges att människor ofta kommunicerar över gränserna med hjälp av digitala verktyg och att efterfrågan på utbyten och interkulturellt samarbete har ökat i takt med den digitala revolutionen, saknas ett tillräckligt fokus på vilka konsekvenser och vilken potential som denna digitala omställning innebär för de internationella kulturella förbindelserna. Det är därför av största vikt att forska i och ta till sig effekterna av digitaliseringen, med särskild hänsyn till konsekvenserna för interkulturellt utbyte mellan människor, och undersöka såväl dess potential som dess risk för partiskhet och felaktig information. I detta avseende gör kulturutbyten det möjligt att utveckla människors intressen och uppmuntra utnyttjandet av information och resurser som är tillgängliga på nätet.

3.14 Det är diskutabelt om digitala verktyg är en drivkraft för detta växande utbyte, eftersom ekonomiska förändringar och sociala utmaningar kan betraktas som den dominerande kraften bakom utvecklingen av globala trender.

3.15 Mot bakgrund av den senaste tidens händelser föreslår EESK att man i meddelandet inkluderar interreligiös dialog som en del av den interkulturella dialogen, inklusive filosofiska och konfessionslösa organisationer, i enlighet med ingressen till fördraget om Europeiska unionen, för att hämta inspiration från "Europas kulturella, religiösa och humanistiska arv", och artikel 17 i EUF-fördraget. Detta skulle kunna främjas med hjälp av försöksinitiativ, till exempel genom att ge studenter och forskare från religiösa universitet och skolor möjligheter inom ramen för Erasmus+-programmet.

3.16 I meddelandet nämns kulturens inverkan på hållbar utveckling som en del av en inkluderande och balanserad ekonomisk tillväxt⁽³⁾. EESK beklagar att denna fråga inte betonas ytterligare, med tanke på diskussionerna om att göra kulturen till en fristående pelare till stöd för hållbar utveckling. På senare år har allt fler organisationer⁽⁴⁾ anammat denna ståndpunkt, med betoning på att kulturen måste tillmätas samma betydelse som andra utvecklingsaspekter: ekonomi, social delaktighet och miljö. EESK stöder denna strategi aktivt. Detta hänger i sin tur samman med synen på kultur som den främsta ingrediensen i ett inkluderande gemenskapsbyggande.

3.17 EESK betonar den centrala betydelse som processer för gemensamt skapande har för konstnärlig utveckling och konstnärligt utbyte. Detta är en faktor som inte nämns i meddelandet. Gemensamt skapande ökar inte bara utbyten och inlärning "i ögonhöjd" utan kan också leda till innovativt arbete som främjar både konstnärlig utveckling och tillväxt, inklusive ekonomisk och social utveckling.

3.18 Kommittén understryker att kulturellt utbyte och kulturell dialog bör grunda sig på objektiva uppgifter så att ett visst land eller en viss region kan få de kulturella och konstnärliga relationer som passar bäst. För detta ändamål måste man studera kulturell praxis samt styrkorna och utmaningarna i och med partnerländerna. Europarådets kompendium över kulturpolitik och trender i Europa ("The Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe") är ett intressant initiativ.

3.19 För de nödvändiga långsiktiga strategierna krävs det dessutom kontinuerlig övervakning och översyn så att kulturutbyten och kontakter får verkan och skapar ömsesidig nytta.

3.20 När man utarbetar program som ska främja kulturella utbyten bör man beakta kostnaderna för översättning och tolkning i samband med utbytena.

3.21 Vid utformningen av nya program framhåller EESK behovet av att kommunicera om dessa, både inom EU och gentemot partnerländerna och deras medborgare, i syfte att förklara strategin, tillvarata initiativ och informera om finansieringsmöjligheter. Man kan utnyttja olika befintliga kanaler (Euronews och kulturpriser) i syfte att stödja denna ansträngning.

⁽³⁾ Se FN-resolution 70/214 om kultur och hållbar utveckling som antogs av FN:s generalförsamling den 22 december 2015.

⁽⁴⁾ T.ex. i det arbete som utförs av Agenda 21 för kultur och Culture Action Europe inom ramen för kampanjen "The Future We Want Includes Culture" (den framtid vi vill ha omfattar kultur) om kulturens roll i målen för hållbar utveckling.

3.22 Kommittén understryker också att man måste ta hänsyn till den roll som strukturerna under den nationella nivån, regionerna och städerna, spelar, såsom framhålls i det yttrande som Europeiska regionkommittén antog den 7–8 februari 2017.

3.23 Det är av yttersta vikt att man främjar öppet utbyte och löser tvister mellan stater som rör innehav av föremål som tillhör det nationella kulturarvet.

3.24 Kommittén välkomnar detta meddelande och ser fram emot att förslagen omvandlas till konkreta åtgärder men vill gå närmare in på ett antal områden som inte ges tillräckligt med utrymme i förslaget, nämligen a) kultur som en hörnsten för fred och stabilitet, b) kultur och det civila samhället och c) kultur och de kreativa industrierna för hållbar tillväxt och utveckling.

3.25 Med tanke på vikten av det kommande Europaåret för kulturarv och dess synlighet föreslår EESK att denna ram och denna positiva dynamik utnyttjas för att utveckla och lansera handlingsplanen för kultur i de yttre förbindelserna under 2018.

4. Kultur som en hörnsten för fred, stabilitet och säkerhet

4.1 EESK välkomnar erkännandet av att kulturen är en viktig grund för fred och stabilitet. Kulturen har därför en nyckelroll när det gäller att främja EU:s huvudsakliga mål om att "främja freden, sina värden och folkens välfärd" (artikel 3 i EU-fördraget).

4.2 Europeiska unionen måste inta sin rättmätiga plats som världsledande när det handlar om att tillämpa, skydda och främja freden i världen. Denna modell, som vunnit Nobelpriset och skapat den längsta perioden av fred och välbefinnande i Europa efter världskriget, vittnar om EU:s förmåga att vara världsledande på detta område. EU:s meriter i fråga om mänskliga rättigheter och demokrati, jämlikhet, tolerans, förståelse och ömsesidig respekt saknar motstycke på världssenen. Med tanke på de globala utmaningarna i dagens värld har EU:s motto, "Förenade i mångfalden", större genklang än någonsin i sin 60-åriga historia.

4.3 EESK betonar vikten av utbyte inom konfliktförebyggande, konfliktlösning och försoning efter konflikter. Det utrymme som skapas genom kulturen och konsten möjliggör öppet utbyte och utveckling av ömsesidigt förtroende. Kulturens roll före och efter konfliktsituationer nämns, men denna aspekt bör utvecklas, framför allt eftersom kulturaktörer från länder utanför EU också har mycket stora sakkunskaper på detta område, vilket möjliggör ömsesidigt givande diskussioner. Respekten för mänskliga rättigheter bör införlivas i fredsavtal, så att kulturella minoriteter i områden efter konflikter respekteras⁽⁵⁾.

4.4 EU:s roll i fredsprocessen i Nordirland kan fungera som utgångspunkt för en fredsbyggande strategi på global nivå. Ett nytt Vita duvan-initiativ skulle kunna inspireras av den roll som EU genom sitt unika Peace-program⁽⁶⁾ spelat i fredsprocessen i Nordirland. Med global räckvidd skulle det kunna omfatta alla, med bidrag från gräsrotterna i det civila och politiska samhället. Det skulle kunna kopplas till kommissionens nya europeiska solidaritetskår och följa Erasmus +-modellen, men det skulle inte bara vända sig till ungdomar. Man skulle kunna samarbeta med alla EU-insatser inom försvar, säkerhet och diplomati, och förse konfliktlösningstrategier med en välbehövlig kulturell och fredsbyggande komponent. Initiativet skulle alltså främja interkulturell dialog, ömsesidig respekt, tolerans och förståelse genom kultur, utbildning och media.

4.5 EESK vill fästa uppmärksamheten på den roll som det organiserade civila samhället, politiska stiftelser och lokala myndigheter spelar i fredsbyggande åtgärder och försoning. Deras sakkunskap måste utnyttjas och deras perspektiv integreras och främjas.

4.6 För att främja fred och stabilitet måste kulturella initiativ och utbyten utvecklas i samarbete med lokala aktörer och nå ut till lokala invånare och inte bara till de kretsar som kulturella och konstnärliga program brukar vända sig till.

⁽⁵⁾ Se även "Information presented by the Northern Ireland Human Rights Commission to the United Nations on The Derry/Londonderry Report on Upholding the Human Right to Culture in Post-Conflict Societies" (UNGA A/HRC/25/NI/5, 27 februari 2014).

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande om "EU:s fredsbyggande roll i de externa förbindelserna: bästa praxis och framtidsutsikter" (EUT C 68, 6.3.2012, s. 21).

4.7 På mellanstatlig nivå är Europarådets initiativ lovvärda. Man skulle kunna stärka samarbetet med Europarådet för att utnyttja den sakkunskap som finns i denna organisation för de grannländer till EU som tillhör denna. EESK uppmärksammar t.ex. IFCD (Indicator Framework on Culture and Democracy – ramen med indikatorer för kultur och demokrati), liksom initiativet Youth Peace Camp, som gör det möjligt för ungdomar och ungdomsorganisationer från konflikttrubbade områden att föra en dialog och delta i konfliktomvandlingsinsatser som grundar sig på utbildning om mänskliga rättigheter och interkulturellt lärande. Detta program skulle kunna tjäna som modell för kulturell dialog mellan ungdomar.

4.8 EESK vill också fästa uppmärksamheten på kulturens inverkan på tryggheten och säkerheten i stadsområden, en fråga som kommittén nyligen tog upp i sin studie om kultur, städer och identitet i Europa, och föreslår att utbyte av positiva erfarenheter på detta område främjas⁽⁷⁾.

4.9 Man bör skapa bättre förståelse av hur kultur – och förlust av kultur – påverkar ungdomars radikaliserings. Effekterna av kulturell verksamhet och kulturarv på social stabilitet och sammanhållning måste understrykas, och missbruket av kultur och kulturarv för att främja en radikal eller nationalistisk agenda måste förhindras.

4.10 Att främja kulturen som en hörnsten för fred och stabilitet måste gå hand i hand med att man uppmärksammar den konstnärliga yttrandefriheten som en mänsklig rättighet. Organisationer inom det civila samhällets organisationer har utarbetat globala initiativ för att stödja förföljda konstnärer (t.ex. Freemuse och Observatoire de la Liberté de la Création Artistique). Deras utveckling och deras plats i det europeiska civila samhällets nätverk bör främjas.

5. Kultur och det civila samhället

5.1 EESK understryker behovet av att utveckla ett aktivt civilt samhälle för att främja deltagarbaserad och inkluderande tillväxt och kulturutveckling. Det civila samhällets verksamhet bör stärkas genom kulturella dialoger och utbyten och kapacitetsbyggande verksamhet⁽⁸⁾. Utvecklingen av den administrativa kapaciteten i det civila samhällets organisationer är en viktig förutsättning för gemensamt skapande och utbyte "i ögonhöjd".

5.2 EESK instämmer därför i målet att öka stödet till organisationer i det civila samhället som är verksamma på kulturområdet i partnerländerna. Behovet av att involvera kulturaktörer påpekas med rätta, och EESK vill understryka vikten av denna insats, inte bara för den interkulturella dialogen, utan även för kulturell mångfald och kulturella rättigheter.

5.3 EESK vill understryka behovet av att icke-statliga organisationer och stiftelser, både i Europa och i partnerländerna, involveras som värdefulla aktörer och resurser för ett framgångsrikt utbyte och en lyckad dialog. Nationella aktörers program måste tillvaratas som sådana, man måste kraftsamla och lära sig av t.ex. Robert Bosch-stiftelsens verksamhet inom internationella förbindelser och Interarts projekt, t.ex. programmet "Communities of practice for the public value of culture in the Southern Mediterranean – SouthMed CV" (som finansieras genom GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars Euromed-program), som syftar till att flytta kulturen från det offentliga rummets periferi till dess centrum och att utforska dess potentiella kopplingar till ekonomiska, sociala och politiska utvecklingsstrategier.

5.4 Vi vill fästa uppmärksamhet på att (inter)kulturella utbyten inte får begränsas till konstnärer och kulturaktörer utan bör ha ett starkt inslag av utåtriktad verksamhet och deltagande för alla medborgare. Trots ansträngningar för att åtgärda detta vänder sig kulturella och konstnärliga utbyten fortfarande framför allt till ett begränsat antal människor som ofta har liknande social, kulturell och utbildningsmässig bakgrund. Utbyten inom ramen för deltagarbaserade kulturella initiativ och utvecklingen av konstundervisning bör därför uttryckligen tas med i kulturprogrammen. Endast då kan man utnyttja den potential som finns i konsten och kulturen för att främja stabilitet, fred och hållbar utveckling.

⁽⁷⁾ Den av EESK beställda studien Culture, Cities and Identity in Europe <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-study>
Slutsatserna av konferensen A Hope for Europe: Culture, Cities and New Narratives (Ett hopp för Europa: kultur, städer och nya berättelser) som den 20–21 juni 2016 anordnades av gruppen Övriga intressegrupper vid EESK i Bryssel: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>

⁽⁸⁾ EESK:s yttrande om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om Europeiska året för interkulturell dialog (2008) (EUT C 185, 8.8.2006, s. 42).

5.5 EESK sätter stort värde på Erasmus+-programmet och dess betydelse för utbyte, ömsesidig förståelse och gemensamt lärande. På EU-nivå finns det inga jämförbara initiativ för kulturaktörer och medborgare som är verksamma inom kultur och konst. Utvecklingen av ett särskilt utbytes- och rörlighetsprogram för konst och kultur i vidare bemärkelse skulle kunna övervägas.

5.6 Det finns många program för utbyten och studiebesök för konstnärer och kulturaktörer, och dessa finansieras på bilateral grund genom nationella kulturinstitut. Man måste söka efter större synergieffekter mellan dessa program, också med icke-statliga initiativ, t.ex. Roberto Cimetta-fonden.

5.7 Internationellt samarbete och rörlighet måste erkännas som en tillgång för utvecklingen av kulturell identitet i en tid då demografiska, sociala och ekonomiska förändringar också minskar avstånden mellan och inom länder. Dessa förändringar har inverkan på kulturella processer och skapar också en allt större potential för gränsöverskridande kulturellt nätverkssamarbete. Om denna rörlighet får vederbörligt stöd kan den, vid sidan av den positiva inverkan som den har på ekonomiskt utbyte, bidra till utvecklingen av en kulturell identitet och främja fredsbyggande åtgärder och social sammanhållning. Denna rörlighet måste nogt balanseras med stöd som leder till att det utvecklas solida strukturer och en framtid för kulturella och kreativa initiativ.

5.8 EESK betonar kulturella nätverks förmåga att främja utbyten mellan kulturarbetare, skapa struktur i det kulturella landskapet och utveckla ett kulturellt aktivt civilsamhälle. Kommittén föreslår därför att man främjar utbyten mellan europeiska kulturella nätverk, en budgetpost i programmet Kreativa Europa. Man kan främja kopplingar till befintliga nätverk på internationell nivå och utvecklingen av nätverk i olika regioner.

5.9 På samma sätt understryker EESK nyttan av andra delar av det nuvarande Kreativa Europa-programmet och anser att alla finansieringsalternativ bör granskas mot bakgrund av deras potential att främja kulturellt utbyte på internationell nivå.

5.10 EESK välkomnar idén om att inrätta ett forum för det civila samhället som ska omfatta alla berörda parter och spela en viktig roll i utarbetandet av den handlingsplan för internationella kulturella förbindelser som nämns ovan. Detta skulle kunna ske i form av ett årligt forum med övergripande utbyten och diskussioner, med möten via satellitförbindelser i olika geografiska regioner i och utanför EU.

5.11 EESK kommer att förbinda sig att stödja sådana strukturerade samråd och sådan strukturerad dialog med berörda aktörer inom yttre förbindelser under de kommande åren. Kommittén kommer att fortsätta reflektera över hur den ska lägga fram ett konkret och strukturerat bidrag inom ramen för sin roll och sina arbetsmetoder, för att förbättra utarbetandet av ovan nämnda handlingsplan.

6. Kulturen och de kreativa industrierna för hållbar tillväxt och utveckling

6.1 Kulturen bör erkännas fullt ut som den hållbara utvecklingens fjärde pelare. Detta gör det möjligt att förena olika ståndpunkter om kulturen som antingen ett verktyg för ekonomisk tillväxt eller som ett inneboende värde som inte bör underkastas ekonomiska prioriteringar.

6.2 EESK understryker vikten av hållbarhet och av alternativa åtgärder för tillväxt, såsom ökat välbefinnande i samhället.

6.3 I meddelandet framhålls ett antal viktiga aspekter som rör bidraget från kulturen och de kreativa industrierna, huvudsakligen små och medelstora företag⁽⁹⁾, till hållbar utveckling, ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen, vilket EESK tydligt stöder. Som kommissionen understryker i meddelandet mer än fördubblades den globala handeln med kreativa produkter mellan 2004 och 2013⁽¹⁰⁾, och de kulturella och kreativa näringarna står för cirka 3 % av världens BNP och mer än 30 miljoner arbetstillfällen⁽¹¹⁾.

6.4 Man bör understryka behovet av att investera i utveckling av relevanta färdigheter i syfte att utnyttja den tillväxtpotential som finns i den kreativa sektorn. Lokala marknader behöver stöd. Rörlighetsprogram för starkt kompetensutveckling bör inte förstärka en kompetensflykt som är till skada för partnerländerna.

⁽⁹⁾ Eurostat 2013: Key size-class indicators for enterprises in selected cultural sectors, EU-28.

⁽¹⁰⁾ "The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Cultural Consumption – International flows of cultural goods and services 2004-2013", Unescos institut för statistik, 2016.

⁽¹¹⁾ "Cultural Times", rapport utarbetad av CISAC and Unesco, 2015.

6.5 Erfarenheterna av de europeiska kulturhuvudstäderna har visat den inverkan som kulturutveckling har på den ekonomiska och sociala utvecklingen i stadsområden. Man skulle kunna organisera utbyten och kapacitetsuppbyggnadsåtgärder med andra länder om de utmaningar och strategier som lett till denna tillväxt.

6.6 Andra internationella organisationer och regioner har anammat kulturhuvudstadsbegreppet som en modell för bästa praxis (Iesco, Islamiska organisationen för utbildning, vetenskap och kultur utser t.ex. islamiska kulturhuvudstäder). För att maximera de ömsesidiga fördelarna och lärandet bör man utforska möjligheterna till samarbete och synergier. Inom ramen för detta program skulle man t.ex. kunna överväga ett internationellt program för kulturhuvudstäder eller vänortssamarbete mellan städer.

6.7 Ett annat exempel på kopplingar mellan platser och städer är Europarådets kulturvägar. Man skulle kunna undersöka och utveckla detta program på internationell nivå för att utveckla dess potential att öka kulturturismen och medvetenheten om de gemensamma internationella kulturella rötterna.

6.8 EESK understryker att man måste uppmuntra och underlätta samarbete och nätverkssamarbete mellan städer i och utanför Europa. Många europeiska städer har erfarenheter av att utforma kulturpolitik och av kopplingen mellan kulturen och andra områden av hållbar utveckling (t.ex. ekonomisk tillväxt, sysselsättning, social delaktighet, kreativ utbildning, kulturturism m.m.). Detta är en tillgång för långsiktigt samarbete mellan Europa och den globala södern, och EU skulle också kunna spela en roll och underlätta samarbete och nätverkssamarbete mellan städer i och utanför Europa. I detta sammanhang finns det redan relevanta initiativ som kan bidra till ett långsiktigt samarbete, däribland programmen "Pilot Cities" och "Leading Cities".

6.9 Att det finns nätverk mellan städer som organiserar aktiviteter på kulturområdet, t.ex. Eurocities, Mercociudades, Africities, Unescos nätverk Creative Cities, les Arts et la Ville, Cultural Development Network i Australien eller Creative City Network i Kanada, bör också betraktas som en värdefull tillgång i detta sammanhang.

6.10 EESK beklagar att det saknas ett jämställdhetsperspektiv i de åtgärder som föreslås för en gemensam strategi. Jämställdheten utgör ryggraden i våra europeiska värderingar, men studier visar att det råder en ojämn könsfördelning när det handlar om vilka konstnärer som får uppmärksamhet och nyckelpositioner. På samma sätt har Unesco beskrivit snedfördelningar i fördelarna av de åtgärder som vidtas för kulturturism och kulturutveckling. EESK insisterar därför på att denna dimension beaktas.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av förvaltnings-, bevarande- och kontrollåtgärder som ska tillämpas i konventionsområdet för Regionala fiskeriförvaltningsorganisationen för södra Stilla havet (SPRFMO)

[COM(2017) 128 final– 2017/0056 COD]

(2017/C 288/18)

Remiss	Europaparlamentet, 3.4.2017 Europeiska unionens råd, 10.4.2017
Rättslig grund	Artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	181/0/1

Eftersom kommittén stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 526:e plenarsession den 31 maj–1 juni 2017 (sammanträdet den 31 maj 2017) med 181 röster för, inga motröster och 1 nedlagd röst att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av den justeringsgrad som avses i förordning (EU) nr 1306/2013 för direktstöd avseende kalenderåret 2017

[COM(2017) 150 final — 2017/0068 COD]

(2017/C 288/19)

Remiss	Europaparlamentet, 6.4.2017
Rättslig grund	Artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande vid plenarsessionen	31.5.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	177/0/0

Eftersom kommittén redan uttalat sig om det aktuella förslaget innehåll i sitt yttrande CESE 2942/2013 av den 25 maj 2013 (*), beslutade EESK vid sin 526:e plenarsession den 31 maj–1 juni 2017 (sammanträdet den 31 maj 2017) med 177 röster för, inga röster emot och inga nedlagda röster att inte utarbeta något nytt yttrande i frågan, utan att hänvisa till sin ståndpunkt i ovannämnda dokument.

Bryssel den 31 maj 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

(*) EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en anpassningssats för direktstöd enligt förordning (EG) nr 73/2009 avseende kalenderåret 2013", COM(2013) 159 final – 2013/0087 (COD), EUT C 271, 19.9.2013, s. 143.

ISSN 1977-1061 (elektronisk utgåva)
ISSN 1725-2504 (pappersutgåva)



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV