



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

sextionde årgången

31 maj 2017

Innehållsförteckning

I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

YTTRANDEN

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

EESK:s 523:e plenarsession den 22–23 februari 2017

2017/C 173/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Utbildning av hög kvalitet för alla (Förberedande yttrande)	1
2017/C 173/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Halvtidsöversyn av Life-programmet (förberedande yttrande)	7
2017/C 173/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Finansiering från Europeiska socialfonden (ESF) och fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead) – ett effektivt inslag i det civila samhällets insatser för att ta itu med fattigdom och social utslagning inom ramen för Europa 2020-strategin? (yttrande på eget initiativ)	15
2017/C 173/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Jordbrukets roll i de multilaterala, bilaterala och regionala handelsförhandlingarna mot bakgrund av WTO:s ministerkonferens i Nairobi (yttrande på eget initiativ)	20

III Förberedande akter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:s 523:e plenarsession den 22–23 februari 2017

2017/C 173/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen [COM(2016) 686 final – 2016/0338 (CNS)]	29
2017/C 173/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet [COM(2016) 726 final] och om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Mot en positiv finanspolitisk inriktning i euroområdet [COM(2016) 727 final]	33

2017/C 173/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller ytterligare stöd till medlemsstater som drabbats av naturkatastrofer [COM(2016) 778 <i>final</i> – 2016/0384 (COD)]	38
2017/C 173/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller rangordningen av skuldinstrument utan säkerhet i en insolvenshierarki [COM(2016) 853 <i>final</i> – 2016/0363 (COD)]	41
2017/C 173/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En ny kompetensagenda för Europa – Samarbete för att stärka humankapitalet, anställbarheten och konkurrenskraften [COM(2016) 381 <i>final</i>], om Förslag till rådets rekommendation om inrättande av en kompetensgaranti [COM(2016) 382 <i>final</i> – 2016/0179 (NLE)], om Förslag till rådets rekommendation om den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande och om upphävande av Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 23 april 2008 om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande [COM(2016) 383 <i>final</i> – 2016/0180 (NLE)], om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en gemensam ram för tillhandahållande av bättre tjänster för kompetens och kvalifikationer (Europass) och om upphävande av beslut nr 2241/2004/EG [COM(2016) 625 <i>final</i> – 2016/0304 (COD)], och om Kompetensutveckling för personer på arbetsmarknaden (förberedande yttrande [maltesiska ordförandeskapet])	45
2017/C 173/10	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 utsläppssnål rörlighet [COM(2016) 501 <i>final</i>]	55
2017/C 173/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Inrättande av EFHU-garantin och EFHU-garantifonden [COM(2016) 586 <i>final</i>]	62
2017/C 173/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan [COM(2016) 385 <i>final</i>]	66
2017/C 173/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken – Årlig tillväxtöversikt 2017 [COM(2016) 725 <i>final</i>]	73
2017/C 173/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 87/217/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013, rådets direktiv 86/278/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 94/63/EG vad gäller förfaranderegler i fråga om miljörapportering, och om upphävande av rådets direktiv 91/692/EEG [COM(2016) 789 <i>final</i> – 2016/0394 COD]	82

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 523:E PLENARSESSION DEN 22–23 FEBRUARI 2017

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Utbildning av hög kvalitet för alla
(Förberedande yttrande)**

(2017/C 173/01)

Föredragande: **Benjamin RIZZO**

Begäran från det maltesiska rådsordförandeskapet	16.9.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av facksektionen	3.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	207/1/5

1. Slutsatser och rekommendationer

EESK:s ståndpunkt:

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmanar medlemsstaterna att engagera sig mer för utbildning av hög kvalitet för alla för att uppnå EU-målen för 2020 och FN:s mål för 2030.

1.2 EESK betonar vikten av offentligt finansierad utbildning av hög kvalitet för alla, samtidigt som kommittén betonar vikten av att utbilda medborgarna om mänskliga rättigheter, deras roll som medborgare och att stärka de europeiska värdena i alla utbildningsprogram i medlemsstaterna.

1.3 Vi förordar ett starkare stöd för förskoleverksamhet (avgörande för språkinläring, socialisering, anpassning till grundutbildning och vidareutbildning) och livslångt lärande (avgörande för framgångsrik integration i samhället och i arbetslivet).

1.4 Kommittén betonar behovet av att skapa utbildningsmöjligheter för unga som har hoppat av skolan, lågutbildade arbetstagare och migrerande arbetstagare och att erkänna resultaten av icke-formellt och informellt lärande.

1.5 Framtidens arbete och digitaliseringsutmaningarna är viktiga frågor som EU och dess medlemsstater måste ge en central plats i den politiska debatten och i den sociala dialogen om utbildning av hög kvalitet för alla.

1.6 Kommittén uppmanar EU och dess medlemsstater att sträva efter mer samverkan och samordnade strategier för hela EU i fråga om utbildning för alla.

1.7 EESK påminner Europeiska kommissionen och dess medlemsstater om att lärare och utbildningspersonal behöver stödjas i sina ansträngningar att förbättra alla aspekter av sin yrkesmässiga utveckling för att förbättra arbetets resultat. EESK rekommenderar därför att man investerar i lärarnas utbildning, strävar efter en jämn könsfördelning vid rekrytering samt tillhandahåller stabila arbetsförhållanden och goda karriärmöjligheter och löner för alla.

1.8 Vi efterlyser en mer effektiv användning av EU-medel, särskilt från Europeiska socialfonden (ESF) och Horisont 2020, för att stödja högkvalitativ utbildning, stöd till talanger, forskning och innovation.

2. Allmänna kommentarer

2.1 EESK ser mycket positivt på att det maltesiska ordförandeskapet har valt **"utbildning av hög kvalitet för alla"** som ett övergripande tema och bitt EESK att utarbeta ett förberedande yttrande om denna fråga. Europa får inte glömma den viktiga roll som utbildning av hög kvalitet för alla spelar när det gäller att bygga upp ett europeiskt samhälle som värnar om grundläggande rättigheter och värden. Malta strävar efter att främja integration i mångfalden i den formella och icke-formella utbildningen genom att tillhandahålla rättvisa och olika utbildningsvägar. Mot den bakgrunden anordnade Malta en utbildningsvecka i januari 2017 om "rättvisa och lärande" och "digital utbildning".

2.2 Kommittén noterar också med tillfredsställelse att kommissionen den 7 december lade fram tre meddelanden under rubriken "ungdomsinitiativet" ⁽¹⁾. Detta yttrande är inriktat på meddelandet "Förbättra och modernisera utbildningen: God utbildning för alla". I egenskap av företrädare för det europeiska civila samhället på EU-nivå förväntar sig kommittén dessutom att bli rådfrågad och att spela en aktiv roll i den fortsatta utvecklingen i samband med dessa initiativ. Men som en första reaktion befarar EESK att värdet av dessa initiativ kan gå förlorat på grund av att åtstramningsåtgärder fortfarande tillämpas i många samhällen och hindrar dem från att dra full nytta av högkvalitativ utbildning.

2.3 Även om utbildning är de nationella regeringarnas ansvarsområde, anser EESK att EU bör använda sitt inflytande och sin ekonomiska kapacitet för att hjälpa medlemsstaterna att satsa mer på utbildning av hög kvalitet för alla.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Utbildning av hög kvalitet

3.1.1 Utbildning av hög kvalitet bidrar till utvecklingen av fria, kritiska, medvetna, aktiva och självständiga män och kvinnor, som kan delta i utvecklingen av de samhällen som de lever i och förstå gemensamma värderingar som frihet och solidaritet. Det skapar också en grund som gör det möjligt att möta arbetslivets utmaningar.

3.1.2 Engagemanget för utbildning av hög kvalitet kräver konkreta åtgärder, t.ex. följande:

- Förbättra stödet för förskoleverksamhet (avgörande för språkinläring, socialisering, anpassning till grundutbildning och vidareutbildning) och livslångt lärande (avgörande för framgångsrik integration i samhället och i arbetslivet).
- Se till att utbildningen svarar mot de utmaningar som globalisering, digitalisering och förändringar i arbetslivet för med sig.
- Skapa utbildningsmöjligheter för unga som har hoppat av skolan, lågutbildade arbetstagare och migrerande arbetstagare, utan att glömma den digitala kompetensen.
- Se till att utbildningen förmedlar förmågan att välja ut information.
- Erkänna resultaten av icke-formellt och informellt lärande.
- Främja samarbete mellan olika utbildningsaktörer i hela utbildningsväsendet.

⁽¹⁾ COM(2016) 940 final, COM(2016) 941 final och COM(2016) 942 final.

- Förbättra och investera i grundutbildningen och fortbildningen för lärare och utbildningspersonal.
- Uppgradera läraryrket och tillhandahålla bättre arbetsvillkor och löner.
- Se till att den politik som förs för att övervinna den ekonomiska krisen och statsskuldskrisen inte äventyrar utbildningskvaliteten.
- Investera i bättre utbildningsinfrastruktur och utbildningsverktyg, såsom IKT.
- Öka de offentliga investeringarna i högkvalitativ utbildning, forskning och yrkesutbildning samt fortsätta att stödja och finansiera programmet Erasmus+.
- Bättre använda EU-medel, särskilt från Europeiska socialfonden (ESF) och Horisont 2020, för att stödja högkvalitativ utbildning, forskning och innovation.
- Stärka EU-omfattande möjligheter till rörlighet för studenter, akademiker, lärare, utbildare och forskare, som bör ges möjlighet att tillbringa en tid i en annan medlemsstat. Detta bör gälla inte bara formell utbildning utan också icke-formella system, yrkesutbildning och lärlingsutbildning.
- Sträva efter mer samverkan och samordnade strategier för hela EU i fråga om utbildning.
- Främja samarbete och dialog mellan företagen och utbildningssystemen och utbildningsanordnarna i syfte att kartlägga behovet av färdigheter och främja sysselsättningen.

3.2 Utbildning och mänskliga rättigheter

3.2.1 Huvudsyftet med utbildning är enligt kommitténs mening människors utveckling, vilket nämnts ovan. Yrkesutbildning är däremot en disciplin och verksamhet som är mer relevant för operativa syften samt nära relaterad till utvecklingen av och inträdet i arbetslivet. EESK har redan pekat på skillnader och kopplingar mellan allmän utbildning och yrkesutbildning, vilka säkerligen är kopplade till varandra men har egna mål. I många yttranden har EESK bidragit till erkännandet av utbildning som en grundläggande mänsklig rättighet, en samhällsnytta och ett primärt ansvar för regeringarna.

3.2.2 I förklaringen om främjande av medborgarskap och de gemensamma värdena frihet, tolerans och icke-diskriminering genom utbildning (som undertecknades av utbildningsministrarna i Paris i mars 2015 efter de attacker som utfördes i Frankrike och Danmark) fastställs att EU *bekräftat den fasta föresatsen att stå sida vid sida för att stödja de grundläggande värden som EU bygger på: respekt för människans värdighet, frihet (inklusive yttrandefrihet), demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för mänskliga rättigheter.*

3.2.3 Våld från en rad olika grupperingar (bl.a. högerextrema politiska grupper som hyllar främlingsfientliga och rasistiska förslag, terrorism som använder religiösa argument samt kraftfullt avvisande av flyktingar som flyr krig och konflikter) fick under 2016 tyvärr återigen smärtsamma konsekvenser. Utbildningen i mänskliga rättigheter och medborgarskap samt om EU:s värderingar bör därför stärkas i alla utbildningsprogram i medlemsstaterna.

3.2.4 I detta hänseende måste medlemsstaterna tillföra nya dimensioner till utbildningen, d.v.s. dess kopplingar till grundläggande rättigheter och framtidens arbete och dess kapacitet att förbereda sig på kulturella och funktionella förändringar till följd av utvecklingen inom miljöområdet och se till att utbildningen är lämplig för de uppgifter och de färdigheter som behövs för en hållbar utveckling av ekonomin.

3.2.5 En av utmaningarna för den moderna utbildningen är förmågan att hantera information ("informations-kompetens"). Tillgång till information är en medborgerlig rättighet, men frågan om hur man använder sig av information är komplicerad. Utbildningen kan och bör förmedla frågor som rör urval, tolkning och användning av information på ett sådant sätt att det kommer individen och samhället till nytta. Förmågan att hantera information är ett av kriterierna för en utbildning av hög kvalitet.

3.3 Den ekonomiska krisen, fattigdom och social utestängning

3.3.1 I en rapport från Eurostat anges att 25 miljoner barn, eller 26 % av befolkningen i åldrarna 0–17 år, var i riskzonen för fattigdom eller social utestängning i EU under 2015. Under 2015 var över en tredjedel av barnen i riskzonen för fattigdom eller social utestängning i sex medlemsstater: Rumänien, Bulgarien, Grekland, Ungern, Spanien och Italien. Den största ökningen ägde rum i Grekland (från 28,7 % under 2010 till 37,8 % under 2015, dvs. en ökning med 9,1 procentenheter). Dessa oroande uppgifter visar tydligt sambandet mellan krisen och ökande fattigdom.

3.3.2 I de senaste EU-rapporterna om utbildningssektorn anges ytterligare bevis för en fråga som tagits upp i flera tidigare analyser och uttalanden från civilsamhället: att fattigdom är nära knutet till familjers och sociala gruppers socioekonomiska och kulturella bakgrund. Eurostat bekräftar att *andelen barn som riskerar fattigdom eller social utestängning i EU minskar med föräldrarnas utbildningsnivå. Under 2015 var nästan två tredjedelar (65,5 %) av alla barn till föräldrar med en låg utbildningsnivå (upp till högstadiet) i riskzonen för fattigdom jämfört med 30,3 % av de barn som bodde med föräldrar som hade en medelhög utbildningsnivå och 10,6 % av barnen till föräldrar med högre utbildningsnivå.*

3.3.3 Utbildningsfattigdom, eller den andel ungdomar som inte lyckas uppnå minimistandarder inom utbildning, är en av de största utmaningarna i dagens Europa. På grund av den ekonomiska krisen samt en strikt budgetpolitik och finanspolitiska begränsningar har å andra sidan utbildningssystemens kvalitet försämrats, något som inte bara ökar risken för fattigdom och social utestängning utan även äventyrar principen om offentlig utbildning av hög kvalitet för alla.

3.3.4 Vissa europeiska länder har beslutat att skära ned sin utbildningsbudget, sänka personalens löner, begränsa rekryteringen av personal, sluta bygga skolor eller inte tilldela tillräckliga resurser för att upprätthålla en säker och dräglig infrastruktur för utbildningsanstalterna. Denna trend måste vändas. Under 2014 var de offentliga utgifterna för utbildning endast 1,1 % i reala termer och tio medlemsstater minskade sina utgifter under 2014 jämfört med 2013 ⁽²⁾. EESK uppmanar därför de nationella regeringarna att ompröva och ändra de åtstramningsprogram som allvarligt kan påverka genomförandet av de åtaganden som gjorts på europeisk och internationell nivå inom utbildningsområdet, såsom 2020- och 2030-agendorna.

3.4 Utbildning och framtidens arbetsliv

3.4.1 Framtidens arbetsliv är en viktig fråga som måste ges en central plats i den politiska debatten och i den sociala dialogen om utbildning av hög kvalitet. Omvälvande förändringar påverkar dessutom metoderna för hur arbetet utförs. Följden har blivit att arbetslivet nu kännetecknas av stor oförutsägbarhet för både arbetstagare och företag, trots att det skapas nya möjligheter att omvandla innovationer till nya arbetstillfällen. De övergångar som den digitala revolutionen för med sig erbjuder nya positiva möjligheter men ökar känslan av oförutsägbarhet och komplexitet. I enlighet med den första utbildningsöversikten som utarbetades av Juncker-kommissionen är *det bara en del av lösningen att ge människor yrkesutbildning. Allmän utbildning har en lika viktig roll när det gäller att skapa ett bättre samhälle*. Numera kan emellertid även de mest kvalificerade arbetstagarna förlora jobbet. Även om utbildning är avgörande kan den inte längre i sig garantera ett bra, stabilt och värlönat arbete. Dessutom verkar ojämlikheter på arbetsmarknaden ha blivit ett problem som måste hanteras på lämpligt sätt.

3.4.2 Yrkesutbildningen får allt större betydelse för bekämpningen av arbetslösheten och måste förbättras och göras mer tillgänglig och relevant. Tillräckliga mänskliga och finansiella resurser måste tilldelas för att säkerställa kvaliteten på utbildningsresultaten och anställbarheten för de berörda.

3.4.3 En utvärderingsrapport från kommissionen om investeringar inom ramen för Europeiska socialfonden (ESF) under perioden 2007–2013 visar att minst 9,4 miljoner europeiska invånare hade hittat ett arbete till slutet av 2014, och 8,7 miljoner hade erhållit ett utbildningsbevis eller intyg. Andra positiva resultat, t.ex. höjd kompetensnivå, rapporterades från 13,7 miljoner deltagare. Dessa positiva nyheter bör uppmuntra medlemsstaterna att fortsätta att bekämpa arbetslösheten i Europa, som fortfarande är hög i många länder.

3.4.4 EESK rekommenderar också att EU och dess medlemsstater investerar mer i forskning och innovation för att skapa nya och bättre jobb för framtiden.

3.4.5 Det finns fortfarande ett lönegap mellan könen. Kommissionsledamot Věra Jourová sade i november 2015 att kvinnor fortfarande arbetar nästan två månader gratis varje år, eftersom den genomsnittliga timlönen är 16,4 % lägre för kvinnor än för män. Jämställdhet är ett av EU:s grundläggande värden, men detta påminner oss om att den inte är en av EU:s grundläggande verkligheter. Med tanke på feminiseringen av utbildningssektorn bör lönerna ses över och karriärmöjligheterna förbättras.

⁽²⁾ Utbildningsöversikt 2015.

3.5 Offentlig utbildning

3.5.1 Medlemsstaterna måste stärka det offentliga utbildningssystemet för att uppnå jämlikhet och social sammanhållning. Mot bakgrund av EU:s senaste uppgifter om fattigdom och risken för social utestängning kan man inte nog understryka vikten av offentlig utbildning för att skapa mer jämlika samhällen.

3.5.2 Utbildning av hög kvalitet bör tillhandahållas rättvist och utan vinstsyfte. Regeringarna har det främsta ansvaret för att säkerställa att det finns tillräckliga resurser för allmänt tillgänglig utbildning, vilket de har åtagit sig på internationell och europeisk nivå. Investeringar i utbildning, framför allt offentlig utbildning, bör bli en politisk prioritering.

3.5.3 Eftersom inte alla arbetstagare har de verktyg som krävs för att hantera samhälleliga, professionella och personliga risker, är det av största vikt att de har tillgång till offentlig kompetenshöjning och omskolning av hög kvalitet samt till tillräcklig social trygghet genom hela livet. Som företrädare för civilsamhället på EU-nivå betonar EESK vikten av att stärka och öka de offentliga resurserna till utbildning av arbetslösa och migrerande arbetstagare.

3.5.4 EESK anser vidare att arbetsmarknadens parter och utbildningsväsendet bör få behörighet att övervaka och utvärdera effektiviteten i de offentliga utgifterna inom utbildning.

3.6 Dialog mellan arbetsmarknadens parter och kollektiva förhandlingar

3.6.1 I hela Europa står dialogen mellan arbetsmarknadens parter inom utbildningssektorn inför en rad utmaningar på grund av interna och externa faktorer. Mer akuta ekonomiska problem har lett till att dialogen har hamnat längre ned på den politiska agendan. Avsaknaden av en effektiv dialog mellan arbetsmarknadens parter återspeglas i det faktum att beslut som påverkar utbildningspersonal och skolor ofta tas utanför de formella samråden med arbetsmarknadens parter. I många länder har förhandlingarnas omfattning minskat precis när den i stället borde öka för att ta itu med de många nya utmaningar som utbildningsväsendet står inför.

3.6.2 EESK uppmanar därför medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter att stärka kopplingen mellan den nationella och europeiska sociala dialogen och diskutera hur man kan bredda kollektivförhandlingarna. Den europeiska sociala dialogen inom utbildningssektorn är avgörande för att uppnå målen i Europa 2020-strategin och 2030-agendan, eftersom den sammanför europeiska arbetsgivare och arbetstagare inom detta område så att de kan komma överens om hur de ska möta de utmaningar som sektorn står inför. Hela utbildningsvärlden (föräldrar, studenter, det civila samhällets organisationer osv.) bör också engageras.

3.7 IKT inom utbildning

3.7.1 De senaste åren har världen förändrats från en i stort sett produktionsstyrd ekonomi till en mer tjänsteinriktad ekonomi. Kunskapsuppbyggnad har blivit en kritisk värdedator för både produktion och tjänster.

3.7.2 Informations- och kommunikationsteknik i den globaliserade världen har förändrat den ekonomiska integrationen och det ömsesidiga beroendet på alla nivåer. Den digitala omvandlingen leder dessutom till stora förändringar inom industrier och tjänster. I detta ingår övergången från traditionella anställningar till digitala arbeten. IKT används på många sätt. Det är också ett stöd för sociala och/eller politiska virtuella nätverk. På så sätt spelar IKT en allt större roll i socialiseringen av barn och ungdomar.

3.7.3 Även om IKT erbjuder möjligheter på många områden öppnar den också dörren för verkliga faror, såsom it-brottslighet samt farligt och skadligt innehåll, ökar kommersialiseringen av tjänster samt möjliggör teknisk övervakning och missbruk av personuppgifter. Skydd av personuppgifter och informationssäkerhet på utbildningsområdet skulle behöva hanteras med hjälp av en europeisk strategi. Ett flertal europeiska länder har dessutom nationella strategier för att främja användningen av IKT inom olika områden, bland annat en specifik strategi för utbildningen, men stora brister kvarstår när det gäller genomförandet.

3.7.4 Införandet av digitala enheter i utbildningen är en viktig fråga för utbildningsväsendet och samhället. Kommissionen betonade i sin digitala agenda och strategiska ram för Utbildning 2020 behovet av innovativa undervisnings- och inlärningsmetoder i medlemsstaterna i syfte att förbättra de digitala kunskaperna och förbereda arbetstagarna för framtidens digitala arbeten. OECD:s och Unescos forskningsstudier och rapporter pekar också i samma riktning, på det inneboende behovet av att se till att utbildningsanstalterna är utrustade för att använda IKT i utbildningen och för att förbättra undervisningskompetensen när det gäller den pedagogiska användningen av IKT på alla utbildningsnivåer för att forma framtiden.

3.7.5 Integreringen av ny teknik inom utbildningen skulle kunna främja de färdigheter som behövs för att anpassa sig till en teknik som snabbt förändras samt förbereda studenterna för livslångt lärande och aktivt demokratiskt medborgarskap. IKT inom utbildningen kan förbättra undervisningen och lärandet, men för också med sig många utmaningar för lärare och studenter, varav några tas upp i detta yttrande.

3.7.6 Slutligen bör man notera att om EU vill behålla en ledande ställning på området för högre utbildning och vetenskaplig forskning måste unionen öka sina investeringar i stöd till talanger, forskning och innovation.

3.8 *Lärare, framtidens arkitekter*

3.8.1 Det är allmänt känt att lärarna har en nyckelroll i huruvida utbildningsinitiativen och utbildningsprogrammen blir framgångsrika eller inte. EESK uppmanar utbildningsmyndigheterna och utbildningsanstalterna att tillhandahålla kontinuerligt formellt pedagogiskt och tekniskt stöd till lärarna, för att hjälpa dem att anpassa sig till nya digitala system och undvika att användningen av IKT leder till försämrade arbetsvillkor. EESK rekommenderar att man investerar i lärarnas utbildning, strävar efter en jämn könsfördelning vid rekrytering genom att välja ut de bästa ur yrkesgruppen samt tillhandahåller stabila arbetsförhållanden och goda karriärmöjligheter och löner.

3.8.2 Eftersom de nationella utbildningstekniska standarderna förväntas förändras dramatiskt bör företrädare för lärarkåren rådfrågas när nationella utbildningsmyndigheter planerar nya strategier och program som innebär utmaningar för deras dagliga arbete. Ämnen såsom insamling av medier, manipulering av medier, presentation och publicering av medier, utveckling av webbplatser, inmatning av data, hantering av databaser, informationsinsamling, samverkande miljöer och fildelning bör integreras i lärarnas grund- och fortbildning. Det är viktigt att alla lärare får dessa kunskaper och färdigheter under utbildningen.

3.8.3 EESK rekommenderar även att medlemsstaterna underlättar lärarnas och utbildningspersonalens möjligheter till rörlighet i samband med att de reser till olika medlemsstater samt skyddar deras socialförsäkrings- och pensionsrättigheter så att läraryrket blir mer attraktivt för yngre generationer.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Halvtidsöversyn av Life-programmet**(förberedande yttrande)**

(2017/C 173/02)

Föredragande: **Lutz RIBBE**

Remiss	25.8.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Presidiets beslut	15.3.2016
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	6.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	23.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	169/25/18

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK framhåller på nytt⁽¹⁾ sitt helhjärtade stöd för att bibehålla och vidareutveckla ett självständigt EU-finansieringsprogram för miljö, skydd och förbättring av den biologiska mångfalden, resurseffektivitet, hållbar utveckling, kommunikation och information samt finansiering av icke-statliga miljöorganisationer.

1.2 Life-programmet har under de senaste 25 åren haft stor betydelse för Europas miljöpolitik och i tilltagande grad också för politiken för hållbar utveckling. Det kan nu med rätta betraktas som en oumbärlig del av EU:s miljöpolitik, som förstärkts ordentligt genom Life.

1.3 Detta har skett på två sätt. Life-projekten har

- a) direkt bidragit till att omedelbara och konkreta framgångar har kunnat uppnås: exempelvis har vissa utrotningshotade arter som skyddas av EU:s lagstiftning kunnat räddas från att dö ut tack vare Life-finansierade projekt,
- b) åskådliggjort för invånarna lokalt vilka positiva idéer som ligger till grund för EU:s miljöpolitik och vilka fördelar som denna politik för med sig för människor, miljö och natur; Life-programmet har därmed blivit ett slags "mellanled" mellan EU-politiken och "Medborgarnas och regionernas Europa", vilket är särskilt viktigt i en tid då människor allt oftare frågar sig vilket mervärde Europa över huvud taget tillför.

1.4 Life-programmet, som vunnit särskilt erkännande för att det ständigt anpassat sig till nya utmaningar, har också visat att det inom det civila samhället finns en stor potential och vilja att engagera sig i genomförandet och vidareutvecklingen av EU:s politik för miljö och hållbar utveckling. Att genomföra EU:s lagstiftning handlar om så mycket mer än bara medlemsstaternas verkställande av en rättsakt. Miljö- och hållbarhetspolitiken står och faller med allmänhetens acceptans, den måste utformas och förmedlas på ett öppet sätt, och även här ger Life-programmet mycket värdefulla bidrag.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande EUT C 191, 29.6.2012, s. 111.

1.5 Life-projekten visar dock även ofta direkt eller indirekt på motstridigheterna i de politiska besluten, även på EU-nivå. Detta må vara obehagligt för många beslutsfattare, men bör ses som ett värdefullt bidrag som i slutändan kan leda till att miljöskyddet integreras starkare i andra politikområden.

1.6 Omsättningen av FN:s 2030-agenda (de s.k. målen om hållbar utveckling) i europeisk politik är en av de största utmaningarna som väntar EU de närmaste åren. Här måste Life-programmet få en understödjande funktion. Det handlar inte bara om att i nära dialog med arbetsmarknadens parter och det civila samhällets organisationer söka efter de effektivaste metoderna för genomförandet. Många av kommissionens avdelningar och – på medlemsstatnivå – många ministerier, myndigheter och byråer, som hitintills snarast betraktat hållbarhetspolitiken som en perifer fråga, måste också börja tänka om, så att den mycket diskuterade integreringen av natur- och miljöskyddet i andra politikområden blir av.

1.7 EESK rekommenderar ett antal ändringar:

- Life-programmet bör bli ett centralt finansieringsinstrument för Natura 2000-nätverket. Den metod som en gång valdes, nämligen att främst finansiera Natura 2000-nätverket via EU:s fonder för regional utveckling och den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare, måste betraktas som otillräcklig. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till ett av sina yttranden⁽²⁾ och efterlyser en motsvarande ökning av de öronmärkta medlen till Life-programmet. I detta sammanhang måste man sörja för samstämmighet mellan alla stödåtgärder, dvs. att motstridiga eller dubbla stöd från andra EU-fonder undviks.
- Det bör undersökas hur man kan lyckas ännu bättre med att göra de Life-stödda projekten till verkliga ”mönsterprojekt”, dvs. – om möjligt utan ytterligare stöd – reproducera dem på andra håll i Europa.
- Konventionella forskningsprojekt bör inte understödjas av Life-programmet, också för att se till att avgränsningen till Horisont 2020 blir ännu striktare.

1.8 Den klimatpolitiska delen bör byggas ut ytterligare, framför allt i fråga om möjliga anpassningsåtgärder som särskilt utsatta medborgare, jordbrukare, städer/kommuner och regioner kan vidta.

2. Bakgrund

2.1 Life-programmet inrättades 1992 och är EU:s viktigaste stödprogram på miljöområdet. Dess syfte är att skydda den biologiska mångfalden och livsmiljöerna (i synnerhet genom Natura 2000-nätverket), samt resurseffektivitet, klimatåtgärder, kommunikation och information. Life-programmet har för perioden 2014–2020 utrustats med en budget på cirka 3,456 miljarder euro, medan det under den förra sjuårsperioden förfogade över omkring 2 miljarder euro.

2.2 Programmets främsta målsättningar är följande:

- Bidra till att bygga upp ett resurseffektivt, koldioxidsnålt och klimattåligt samhälle, till att skydda miljön och bevara den biologiska mångfalden.
- En bättre miljöpolitik, ett bättre genomförande och en bättre kontroll av EU:s miljölagstiftning samt ett bättre beaktande av miljö- och klimatpolitiska mål inom andra politikområden och i offentliga och privata organisationers praxis.
- Främja en bättre förvaltningspraxis på miljö- och klimatområdet på alla nivåer, framför allt genom att involvera det civila samhället, icke-statliga organisationer och lokala aktörer.
- Stödja genomförandet av det 7:e miljöhandlingsprogrammet, och – i framtiden – omsättningen av FN:s 2030-agenda i europeisk politik.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande (EUT C 487, 28.12.2016, s. 14).

2.3 Jämfört med stödperioden 2007–2013 rymmer Life-programmet åtskilliga nya inslag:

- Inrättandet av delprogrammet "klimatpolitik".
- Införandet av den nya projektkategorin "integrerade projekt" vid sidan av "traditionella" projekt, projekt för kapacitetsuppbyggnad och förberedande projekt.
- Införande av finansieringsinstrument, inbegripet finansieringsmekanismen för naturkapital (NCFF) med fokus på ekosystemtjänster och skyddet av naturkapitalet samt instrumentet för privat finansiering av energieffektivitet (PF4EE).
- Den nationella projektutdelningen kommer stegvis att överges: från och med 2018 kommer projekten enbart att väljas ut på grundval av sin lämplighet och utan beaktande av den geografiska spridningen (detta gäller traditionella projekt).
- Kommissionen genomför hädanefter programmet med hjälp av Genomförandeorganet för små och medelstora företag (Easme).

2.4 Under programperioden 2014–2020 ser Life-programmet ut på följande sätt:

- Delprogrammet "Miljö" med de prioriterade områdena "Miljö- och resurseffektivitet", "Natur och biologisk mångfald" samt "Miljöstyrning och miljöinformation", tilldelas omkring 75 % av budgeten (2 592 miljoner euro).
- Delprogrammet "Klimatpolitik" med de prioriterade områdena "Klimatskydd", "Klimatanpassning" samt "Klimatstyrning och klimatinformation", tilldelas omkring 25 % av budgeten (864 miljoner euro).

2.5 Kommissionen ska till den 30 juni 2017 genomföra en halvtidsöversyn av Life-programmet och har bitt EESK och Regionkommittén att före offentliggörandet av denna halvtidsöversyn lägga fram yttranden om Life-programmets nya utformning där de även ska ta hänsyn till de ändringar som gjordes 2014.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Enligt EESK:s uppfattning är det ännu alltför tidigt att göra en kvalificerad halvtidsöversyn av den pågående programfasen, eftersom de första projekten inom den nya programfasen beviljades först 2015 och den absoluta merparten av dessa projekt ännu inte har avslutats och därför inte kan utvärderas. Vi skulle dock mot bakgrund av utvärderingen av de föregående programfaserna vilja lämna ett första bidrag till LIFE-programmets utformning under perioden 2021–2028.

Life-programmets uppnådda resultat och mervärde, men också begränsningar

3.2 Life-programmet har under de senaste 25 åren haft stor betydelse för Europas miljöpolitik och i tilltagande grad också för politiken för hållbar utveckling. Life-programmets bidrag till skyddet av den biologiska mångfalden har också varit oerhört betydelsefullt. Det kan nu med rätta betraktas som en oumbärlig del av EU:s miljöpolitik, som förstärkts ordentligt genom Life.

3.3 Detta har skett på två sätt. Life-projekten har

- a) direkt bidragit till att omedelbara och konkreta framgångar har kunnat uppnås: Exempelvis har vissa utrotningshotade arter som skyddas av EU:s lagstiftning kunnat räddas från att dö ut tack vare Life-finansierade projekt: Som exempel kan nämnas projekten för att skydda fågelarterna eremitibis och stortrapp; Life-programmet var och är ofta den enda finansieringsmöjligheten, eftersom medlemsstaterna i många fall inte har inrättat några särskilda skyddsprogram eller visat något intresse för att göra detta;
- b) åskådliggjort för invånarna lokalt vilka positiva idéer som ligger till grund för EU:s miljöpolitik och vilka fördelar som denna politik för med sig för människor, miljö och natur; Life-programmet har därmed blivit ett slags "mellanled" mellan EU-politiken och "Medborgarnas och regionernas Europa", vilket är särskilt viktigt i en tid då människor allt oftare frågar sig vilket mervärde Europa över huvud taget tillför.

3.4 Life-programmet har med många av de projekt man hitintills stött visat att det inom det civila samhället finns en stor potential och vilja att engagera sig i genomförandet och vidareutvecklingen av EU:s politik för miljö och hållbar utveckling. Att genomföra EU:s lagstiftning handlar om så mycket mer än bara medlemsstaternas verkställande av en rättsakt. Miljö- och hållbarhetspolitiken står och faller med allmänhetens acceptans, den måste utformas och förmedlas på ett öppet sätt, och även här bidrar Life-programmet på ett mycket värdefullt och outhärligt sätt.

3.5 Life-projekten visar dock även ofta direkt eller indirekt på motstridigheterna i de politiska besluten, även på EU-nivå. Detta må vara obehagligt för många beslutsfattare, men bör ses som ett värdefullt bidrag som i slutändan kan leda till att miljöskyddet integreras starkare i andra politikområden.

3.6 Därmed är vi genast framme vid Life-programmets gränser. Det kan, och bör heller inte, göra anspråk på att kunna väga upp tillkortakommanden till följd av det bristande genomförandet av gällande miljölagstiftning eller andra politikområdens bristande hänsyn till miljöfrågor. Detta kan åskådliggöras genom följande tre exempel:

3.6.1 Life kan bidra till att klargöra för allmänheten att EU:s politik för en renare luft främst syftar till att minska hälsoriskerna för befolkningen till följd av förorenande utsläpp. Life kan dock inte lösa konflikter såsom den mellan miljö- och transportpolitiker i Tyskland där själva kärnfrågan handlar om vilket "skyddsobjekt" som väger tyngre ("att skydda stadsbornas hälsa från fina partiklar" eller "bilförarens rätt till fri rörlighet").

3.6.2 Life-programmet har t.ex. med projektet "Urban Bees"⁽³⁾ på ett utomordentligt sätt åskådliggjort för den breda allmänheten vilken betydelse pollengivarna har och orsakerna till varför de är hotade, men också vilka åtgärder som kan vidtas för att skydda dem. Hoten, t.ex. vissa jordbruksmetoder eller godkännandet av bekämpningsmedel som kan vara farliga för bin, kan dock bara undanröjas om andra avdelningar inom EU ägnar sig tillräckligt mycket åt frågan och om försiktighetsprincipen tillämpas konsekvent.

3.6.3 Sedan 1999 har man i Österrike med hittills sammanlagt 45 miljoner euro i offentliga medel – varav en del kommer från Life-programmet – finansierat ett framgångsrikt program för att skydda en globalt hotad fiskart, donaulaxen⁽⁴⁾. Avrinningsområdet för floden Sava är det område där denna art är mest utbredd. Enligt en färsk studie finns det planer på att bygga omkring 600 vattenkraftverk i donaulaxens utbredningsområde. Experter räknar med att beståndet av donaulax kommer att minska med upp till 70 % till följd av detta ingrepp. Några av vattenkraftverksbyggena kommer också att stödjas med EU-medel.

3.7 Det är därför välkommet att Life-programmet numera engagerar sig starkare för ett bättre genomförande av lagstiftningen, inte bara från de berörda myndigheternas utan även från kontrollorganens sida.

Life-programmets utveckling

3.8 EESK ser positivt på den höga grad av flexibilitet och förmåga att anpassa sig till nya utmaningar och erfarenheter som konsekvent kännetecknat Life-programmet de senaste åren. Detta återspeglas också i den nya finansieringsperioden 2014–2020:

— Tyngdpunkt läggs vid de länder som släpar efter med införlivandet.

— Slopande av nationella kvoter.

— Bättre möjligheter för företag att delta.

— Större vikt vid innovation.

⁽³⁾ <http://urbanbees.eu/en/content/news>

⁽⁴⁾ Åtnjuter skydd enligt bilaga II i livsmiljödirektivet.

- Mer samverkan med andra program, inledningsvis med de nya integrerade projekt som infördes 2014. Kommittén välkomnar i detta sammanhang att vår rekommendation ⁽⁵⁾ om en tydlig fördelning av budgeten i "traditionella" och "integrerade projekt" beaktades.
- Användning av helt nya miljöfinansieringsinstrument (PF4EE, NCFE).
- Införande av klimataspekter.

4. EESK:s rekommendationer

Bibehåll och stärk Life-programmet

4.1 Inget program är så bra att det inte skulle kunna förbättras. Först och främst bekräftar ⁽⁶⁾ EESK dock sitt helhjärtade stöd för att bibehålla detta budgettekniskt separata finansieringsprogram bortom den nuvarande finansieringsperioden. Detta är nödvändigt, eftersom miljöproblemen är långt ifrån lösta trots många uppmuntrande framsteg och trots vägledande beslut (t.ex. FN:s 2030-agenda, klimatavtalet från Paris, EU:s strategi för biologisk mångfald), och eftersom övergången till en koldioxidsnål, resurseffektiv EU-politik som bevarar den biologiska mångfalden ännu inte har kommit igång ordentligt. Tvärtom: kommissionen och Europeiska miljöbyrån har själva i olika rapporter framhållit att bördan i vissa fall till och med försätter att öka ⁽⁷⁾.

4.2 De analyser som gjordes inom ramen för Refit-processen för naturvårdsdirektiven visade tydligt att den rättsliga ramen är lämpligt utformad, men att de finansiella medlen för en målinriktad förvaltning av Natura 2000-nätverket är långt ifrån tillräckliga. Denna grundläggande verksamhet för att skydda Europas biologiska mångfald är i akut behov av lämplig finansiering.

4.3 Life-programmets kontinuitet är avgörande för att EU:s miljöpolitik ska vara effektiv och trovärdig, och detta måste tryggas genom att det 7:e miljöhandlingsprogrammet, FN:s agenda för hållbar utveckling och klimatavtalet från Paris integreras övergripande i alla EU:s övriga politikområden och finansieringsprogram. Kommittén påminner om att vi redan vid flera tillfällen har efterlyst en mer miljöinriktad och rättvisare europeisk planeringstermin.

Effekterna av 2014 års ändringar

4.4 Att två nya finansieringsinstrument infördes i Life-programmet som pilotprojekt var en förnyelse som EESK välkomnar. Det är ännu för tidigt att utvärdera denna strategi eftersom de första projekten från båda faciliteterna (finansieringsmekanismen för naturkapital (NCFE) och privat finansiering för energieffektivisering (PF4EE) just har valts ut men ännu inte genomförts.

4.5 Med denna strategi slår man in på en helt ny väg för att skapa innovativa möjligheter för privata småinvestorer att finansiera projekt inom naturvård och energieffektivitet. Detta är nödvändigt, för ofta har sådana projekt fallit på den traditionella finansieringen.

4.6 Det är svårt att i nuläget bedöma hur framgångsrik denna programdel i slutändan kommer att bli, dvs. om det inledda samarbetet med EIB leder till önskade resultat, om ansökningsförfarandet kommer att vara tillräckligt enkelt och finansieringsvillkoren, inklusive användningen av riskkapital, lämpliga. EESK ber därför om att få utvärdera just denna del av Life-programmet mer i detalj senare.

4.7 I sin egen översyn får kommissionen gärna undersöka hur man i förekommande fall skulle kunna lyckas ännu bättre med att göra de Life-stödda projekten till verkliga "mönsterprojekt", dvs. – om möjligt utan ytterligare stöd – reproducera dem på andra håll i Europa med fokus på kunskapsöverföring och ekonomisk genomförbarhet. En möjlig åtgärd skulle kunna vara att be projektansvariga för särskilt framgångsrika projekt att besvara denna fråga under en fördjupad fas av projektet.

⁽⁵⁾ EESK:s yttrande EUT C 191, 29.6.2012, s. 111.

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande EUT C 191, 29.6.2012, s. 111.

⁽⁷⁾ "The European environment – state and outlook 2015: synthesis report", Europeiska miljöbyrån, Köpenhamn, 2015.

4.8 EESK betraktar Life-programmet som en finansieringsmekanism för att genomföra EU-åtgärder och EU-projekt och inte som ett program för att primärt finansiera projekt i nationellt intresse. Det kan dock mycket väl förekomma att exempelvis Life-projekt som föreslås av civilsamhällsorganisationer är av mer europeiskt än nationellt intresse. Samfinansieringen måste därför i framtiden utformas så att sådana projekt inte misslyckas grund av att de förvägras nationell samfinansiering (EESK känner till sådana fall). Dessutom uppmanar EESK kommissionen att undersöka i vilken utsträckning ännu högre samfinansieringsnivåer skulle kunna användas, särskilt för icke-statliga organisationer. Den egna andelen utgör ofta ett svåröverblickligt hinder, särskilt för icke-statliga organisationer. Därtill kommer att dessa medel ofta hämtas från offentliga budgetar och att samfinansieraren därmed tydligt bedriver en "urvalspolitik".

Integrerade projekt/komplementaritet med annan EU-politik

4.9 De så kallade integrerade projekten utgör en särskild typ av projekt som har utvecklats inom ramen för Life och som EESK lägger särskilt vikt vid. Ett utmärkt exempel är Belgian Nature Integrated Project, som täcker in hela Belgiens yta, involverar 28 berörda aktörer och stöder 18 särskilda skyddsprojekt, 48 tydligt avgränsade verksamheter och totalt över 300 handlingsplaner (t.ex. för Natura 2000-områdena). 52 medarbetare i 7 olika arbetsgrupper har sammanförts genom projektet, och det har framgångsrikt byggt broar mellan olika tillgängliga EU-finansieringskällor och nationella resurser.

Just sådana innehållsliga och strukturella förbindelser bör stärkas ännu mer i framtiden, exempelvis genom att det skapas potentiella samverkans effekter mellan Life och en miljövänligare gemensam europeisk jordbrukspolitik.

Life-programmets nya uppgifter

4.10 Inte bara den innehållsliga förbindelsen mellan Life och den gemensamma jordbrukspolitiken skulle kunna förbättras, det behövs under alla omständigheter en betydande administrativ och budgetteknisk förnyelse.

4.11 Hitintills har Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) samt den gemensamma jordbrukspolitiken andra pelare varit centrala instrument för finansieringen av Natura 2000-nätverket, i enlighet med ett förslag från kommissionen från 2004 ⁽⁸⁾. EESK stödde den gången förslaget på villkoret att tillräckliga öronmärkta medel skulle tillhandahållas inom ramen för dessa fonder. Så skedde inte, och EESK anser därför nu att den strategin var otillräcklig ⁽⁹⁾.

4.12 De medel som hitintills har anslagits täcker inte på långa vägar de belopp som krävs för att kompensera för naturvårdskrav, utarbeta förvaltningsplaner och genomföra de nödvändiga åtgärderna. Natura 2000 är ett område som traditionellt faller under EU:s ansvar så budgeten måste också bli tydligare här.

4.13 Kommittén föreslår i stället att alla medel som behövs för att genomföra och upprätthålla Natura 2000-nätverket från och med nästa finansieringsperiod ska hämtas ur Life-programmet, och att dess budget ska ökas i enlighet med detta. Vi uppmanar också kommissionen att internt utreda huruvida Life inte också vore rätt instrument för att genomföra de transeuropeiska nätverken för grön infrastruktur ⁽¹⁰⁾. De nödvändiga medlen bör beräknas och tillföras budgeten. I detta sammanhang måste man sörja för samstämmighet mellan alla stödåtgärder, dvs. att motstridiga eller dubbla stöd från andra EU-fonder undviks.

4.14 EESK betonar att det vid finansieringen av Natura 2000-nätverket handlar om en grundläggande investering i en viktig del av Europas gröna infrastruktur som kommer att löna sig inte bara i form av en förhöjd livskvalitet och en bättre miljö utan också i form av ökade lokala inkomster.

4.15 Omsättningen av hållbarhetsmålen, dvs. FN:s 2030-agenda, i europeisk politik kommer att kräva många och helt genomgripande förändringar av EU:s politik ⁽¹¹⁾. Detta kräver också

- a) ett delvis radikalt nytt sätt att tänka, framför allt inom de avdelningar på kommissionen som hittills inte varit särskilt aktiva inom eller fokuserat på hållbar utveckling,

⁽⁸⁾ COM(2004) 431 av den 15.7.2004 om "Finansieringen av Natura 2000".

⁽⁹⁾ Se EESK:s yttrande EUT C 487, 28.12.2016, s. 14.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm

⁽¹¹⁾ Se EESK:s yttrande EUT C 117, 30.4.2004, s. 22 och EESK:s yttrande EUT C 487, 28.12.2016, s. 41.

b) en helt ny styrningsstrategi med ett mycket större deltagande av det civila samhällets aktörer och ett betydligt mer decentraliserat tillvägagångssätt.

4.16 EESK rekommenderar att kommissionen under Life-programmets kommande fas efter 2020 skapar nya verksamheter och projektmöjligheter för att stärka de inslag som efterfrågas i punkt 4.15.

4.17 Det bör undersökas om det inte vore lämpligare att konventionella forskningsprojekt, som tidigare delvis finansierades av Life-programmet, i framtiden omfattades av kommissionens konventionella forskningsprogram. Därmed skulle det finnas en tydlig avgränsning gentemot Horisont 2020.

4.18 Den del av Life-programmet som tar upp klimatfrågor bör byggas ut ytterligare, framför allt i fråga om möjliga anpassningsåtgärder som särskilt utsatta medborgare, jordbrukare, städer/kommuner och regioner kan vidta.

Bryssel den 23 februari 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

BILAGA
till kommitténs yttrande

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

Punkt 3.6.2

Ändra enligt följande:

Life-programmet har t.ex. med projektet "Urban Bees" ⁽¹²⁾ på ett utomordentligt sätt åskådliggjort för den breda allmänheten vilken betydelse pollengivarna har och orsakerna till varför de är hotade, men också vilka åtgärder som kan vidtas för att skydda dem. Hoten, t.ex. vissa olämpliga jordbruksmetoder eller godkännandet av bekämpningsmedel som ~~är kan vara~~ farliga för bin, kan dock bara undanröjas om andra avdelningar inom EU ägnar sig tillräckligt mycket åt frågan och om försiktighetsprincipen tillämpas på rätt sätt konsekvent.

⁽¹²⁾ <http://urbanbees.eu/en/content/news>

Motivering

Det europeiska jordbruket är utan tvekan det mest strikta när det gäller tillämpningen av regler om miljövard, djurskydd, miljöskydd och mark- och vattenförvaltning, eftersom det omfattas av de högsta standarderna i världen och eftersom systemet med tvärvillkor, dvs. respekten för dessa kriterier, är bindande för alla europeiska jordbrukare.

Godkännandet av växtskyddsmedel är dessutom underkastat Europeiska myndighetens för livsmedelssäkerhet kontroll- och övervakningsförfaranden. Kriterierna måste alltså vara vetenskapliga och grunda sig på en bedömning av sannolikheten för att de vållar skada. Denna grund måste också vara vägledande för en korrekt tillämpning av försiktighetsprincipen.

Resultat av omröstningen

Röster för 75

Röster emot 95

Nedlagda röster 33

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Finansiering från Europeiska socialfonden (ESF) och fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead) – ett effektivt inslag i det civila samhällets insatser för att ta itu med fattigdom och social utslagning inom ramen för Europa 2020-strategin?

(yttrande på eget initiativ)

(2017/C 173/03)

Föredragande: **Krzysztof BALON**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	21.1.2016
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig facksektion	Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av facksektionen	3.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen	171/1/2
(för/emot/nedlagda röster)	

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Fattigdom och social utestängning när populistiska tendenser i många EU-medlemsstater och EESK välkomnar därför "Kampen mot fattigdom och social utestängning: en integrerad strategi – Rådets slutsatser (16 juni 2016)" ⁽¹⁾, men anser samtidigt att man i den framtida budgetramen bör skapa en integrerad europeisk fond för bekämpning av fattigdom och social utestängning och stödja sig på de hittillsvarande erfarenheterna av genomförandet av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead) och Europeiska socialfonden (ESF).

1.2 Med tanke på de många olika problem och målgrupper som finns i de enskilda medlemsstaterna, bl.a. med koppling till olika former av migration, bör en sådan fond i till fullo utnyttja erfarenheterna och kapaciteten hos det civila samhällets organisationer och ge dessa en ledande roll även inom planering, genomförande, övervakning och utvärdering. Fonden bör också bidra till att bygga upp kapaciteten hos de olika nätverken av civilsamhällesorganisationer, med särskild hänsyn till hjälporganisationer.

1.3 Kommissionens övervakning av hur ESF utnyttjas vid bekämpning av fattigdom och social utestängning samt hur Fead används för åtgärder av integrerande karaktär i medlemsstaterna bör bli mer effektiv i den nuvarande budgetplanen. Övervakningen bör ske i nära samarbete med det civila samhällets organisationer och med personer som lever i fattigdom och social utestängning.

1.4 Det är viktigt att de nationella myndigheter som förvaltar medlen samarbetar med partnerorganisationerna ⁽²⁾. Dessa organisationers kunskapsrelaterade och organisatoriska bidrag är viktigt och utgör ett verkligt mervärde vid genomförandet av Fead och ESF. Kommissionen bör därför överväga att på ett tydligt sätt klargöra de minimikrav som medlemsstaternas myndigheter ska uppfylla när ett partnerskap genomförs samt ålägga påföljder om de inte uppfylls i tillräcklig utsträckning.

⁽¹⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/sv/pdf>

⁽²⁾ Enligt förordningen om Fead, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 223/2014 av den 11 mars 2014, är "partnerorganisationer" offentliga organ eller ideella organisationer som tillhandahåller livsmedelsbistånd eller grundläggande materiellt bistånd och vars insatser har valts ut av den förvaltande myndigheten. I förordningen om ESF, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1304/2013 av den 17 december 2013, talas det om arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och andra organisationer.

1.5 Kommissionen bör överväga ett krav på medlemsstaterna att utnyttja det tekniska biståndet inom Fead och ESF för att bygga upp kapaciteten hos de civilsamhällesorganisationer som deltar i bekämpningen av fattigdom och social utestängning. Dessutom bör man stärka den kunskapsrelaterade och organisatoriska kapaciteten hos de europeiska nätverken av organisationer som verkar för bekämpning av fattigdom och social utestängning.

1.6 EESK uppmanar medlemsstaterna att i större utsträckning tillämpa globala bidrag, omfördelning ("regranting") och att i de fall där detta är möjligt behandla naturabidrag och finansiella bidrag som likvärdiga. Dessutom bör man överväga möjligheten att kommissionen inför ett krav på att man inom ramen för de operativa programmen överför en stor del av anslagen till projekt med mindre budget. Detta skulle göra det möjligt att stödja lokalt verksamma organisationer och självhjälpsgrupper.

1.7 EESK kommer systematiskt att stödja civilsamhällesorganisationernas insatser och deras samarbete med myndigheter och offentliga institutioner för att bekämpa fattigdom och social utestängning. Kommittén förklarar sig samtidigt beredd att inrätta en liten tillfällig arbetsgrupp bestående av EESK-ledamöter och berörda plattformar för det civila samhället på europeisk nivå, som redan under den nuvarande budgetplanen skulle bidra till en bättre samordning av ESF- och Fead-insatserna och bidra till diskussionerna om målen för framtidens integrerade europeiska fond för bekämpning av fattigdom och social utestängning. I detta sammanhang är det enligt EESK nödvändigt att samarbeta med Regionkommittén.

2. Inledning

2.1 Mål nr 1 för FN:s 2030-agenda för hållbar utveckling ⁽³⁾ är att utplåna fattigdomen i alla dess former i hela världen. Bekämpning av fattigdom och social utestängning är också en av Europa 2020-strategins prioriteringar. Samtidigt fortsätter de europeiska institutionerna och ett antal medlemsstater att forcera en åtstramningspolitik, trots att det faktum att det inte skett någon snabb och synlig förbättring av situationen för de EU-medborgare som lever i fattigdom och social utestängning verkar vara en av huvudorsakerna till det minskande stödet för den europeiska integrationen i medlemsstaterna. EU:s instrument – i form av fonder som bidrar till bekämpning av fattigdom och social utestängning, t.ex. fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead), eller att man avsätter minst 20 % av medlen från Europeiska socialfonden (ESF) till stöd för social integration – bör på ett verksamt sätt användas i alla medlemsstater. De får dock inte ersätta en heltäckande, integrerad politik för bekämpning av fattigdom och social utestängning.

2.2 Som bekant har EU i Europa 2020-strategin fastställt målet att fram till 2020 med minst 20 miljoner minska antalet personer som lever i eller riskerar fattigdom eller social utestängning. Enligt uppgifter för 2014 ⁽⁴⁾ riskerade så mycket som 24,4 % av EU:s befolkning – nästan 122 miljoner personer – att drabbas av fattigdom eller social utestängning (jämfört med 24,2 % 2011 och 23,4 % 2010). En enskild analys av de indikatorer som ingår visar att var och en av dem ökat sedan 2008 – risken för fattigdom efter sociala transfereringar (från 16,6 till 17,2 %), andelen personer som lever i allvarlig materiell fattigdom (från 8,5 till 8,9 %) och andelen personer i åldersgruppen 0–59 år som lever i familjer med låg arbetsintensitet (från 9,1 till 11,1 %). Rådet konstaterar samtidigt att "de allt större skillnaderna mellan och inom medlemsstaterna understryker vikten av att åtgärder vidtas inom hela unionen" ⁽⁵⁾.

2.3 Bekämpning av fattigdom och social utestängning är ett av de grundläggande områdena för samverkan mellan det civila samhällets organisationer, såsom föreningar, stiftelser och sociala kooperativ samt fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, och myndigheter och offentliga institutioner i medlemsstaterna. För att utplåna (eller kraftigt minska) fattigdomen och den sociala utestängningen måste olika former av materiellt och icke-materiellt stöd tillhandahållas av ideella (inklusive sociala) organisationer, gynnsamma villkor skapas för inträde på arbetsmarknaden – även inom ramen för dialogen mellan arbetsmarknadsparterna – och tillräckliga medel tillhandahållas på medlemsstats- och EU-nivå. Detta mål i Europa 2020-strategin kan därför endast genomföras inom ramen för ett EU som betraktas som en gemenskap bestående av det europeiska civila samhället, medlemsstaterna och EU:s institutioner.

2.4 Särskilt mot bakgrund av det allt vanligare fenomenet med arbetande fattiga och den demografiska utvecklingen kan Europa 2020-strategins mål om bekämpning av fattigdom och social utslagning endast genomföras om man vidtar åtgärder för att bekämpa orsakerna till och inte bara symptomen på fattigdom och social utestängning och detta i ett bredare sammanhang som även omfattar den ekonomiska politiken, familjepolitiken, skattepolitiken och den monetära politiken.

⁽³⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁽⁴⁾ Eurostats pressmeddelande nr 181/2015 av den 16 oktober 2015.

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/sv/pdf>

2.5 Detta är också en anledning till att EESK⁽⁶⁾, även om frågan om stöd till dem som har det sämst ställt flera gånger har varit föremål för debatt inom kommittén, efter samråd med olika berörda aktörer och kommissionen har utarbetat detta yttrande, som innehåller konkreta iakttagelser och rekommendationer som grundar sig på våra hittillsvarande erfarenheter av genomförandet av Fead och ESF vid bekämpning av fattigdom och social utestängning.

3. Fead och ESF som verktyg för bekämpning av fattigdom och social utestängning

3.1 Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead) har, till skillnad från tidigare program för livsmedelsbistånd, förankrats i sammanhållningspolitiken. Denna fond bidrar till målet "att åtgärda de värsta formerna av fattigdom [...] genom livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd och åtgärder för social delaktighet i syfte att se till att de personer som har det sämst ställt integreras i samhället"⁽⁷⁾.

3.2 Europeiska socialfonden har som mål att främja hög sysselsättning och kvalitet i arbetet, främja en hög utbildningsnivå för alla, bekämpa fattigdom, öka den sociala delaktigheten samt verka för jämställdhet, icke-diskriminering och lika möjligheter.

3.3 De åtgärder som finansieras med medel från Fead bör komplettera de åtgärder som finansieras med ESF-medel: medan Fead är en fond som bör vara inriktad på hjälp till personer som lever i mycket allvarlig materiell fattigdom och på grundläggande social aktivering av personer som länge varit utestängda, bör de åtgärder som finansieras med ESF-medel bl. a. öppna vägen till fortsatt yrkesmässig och social integration. Fead ska därför hjälpa till med de första stegen för att övervinna fattigdom och social utestängning och skapa möjligheter att finna arbete eller delta i andra arbetsmarknadspolitiska projekt. De medel som avsatts för genomförandet av dessa åtgärder motsvarar dock inte de verkliga behoven.

3.4 Alla medlemsstater har åtagit sig att se till att stöden från ESF och andra struktur- och investeringsfonder ligger i linje med EU:s egna politiska strategier och prioriteringar, bl.a. att genomföra partnerskapsprincipen i enlighet med europeiska uppförandekoden för partnerskap (ECCP)⁽⁸⁾.

4. Hittillsvarande praxis vid genomförandet av Fead och ESF för bekämpning av fattigdom och social utestängning under programperioden 2014–2020

4.1 Både signalerna från organisationer inom det civila samhället och allmänt tillgängliga upplysningar och statistiska data visar att det finns en rad allvarliga svårigheter som uppstår vid genomförandet av Fead och ESF på detta område. Det handlar om följande problem, som förekommer i olika grad i olika medlemsstater:

4.1.1 Det uppstår förseningar när Fead-stödmekanismer ska aktiveras, och allmänheten och målgrupperna får inte tillräcklig information om programmets mål och om möjligheten att utnyttja åtgärderna inom programmet.

4.1.2 Mot bakgrund av målet att minska fattigdom och social utestängning är det inte effektivt att avsätta 20 % av ESF-medlen till projekt för att främja inträde på arbetsmarknaden om man förbigår frågan om marginaliserade gruppers tillgång på och till sociala tjänster⁽⁹⁾. Trots att 25,6 % av ESF:s budget fram till 2016 avsatts för ovan nämnda mål⁽¹⁰⁾ har det inte skett några synliga förändringar i sättet att hantera åtgärder inom ramen för ESF.

4.1.3 Medlemsstaterna utnyttjar inte till fullo möjligheterna att göra de tjänster "med låg tröskel" för att främja inträde på arbetsmarknaden som främjas genom ESF tillgängliga för de avsedda Fead-stödmottagarna.

4.1.4 Partnerskapsprincipen i den mening som avses i europeiska uppförandekoden för partnerskap (ECCP) tillämpas inte till fullo på ESF. För Fead finns det inte något sådant instrument. De offentliga samråd som förs är också otillräckliga, och offentliga institutioner får fatta viktiga beslut utan offentliga samråd. Den otillräckliga tillämpningen av partnerskapsprincipen är dessutom ett hinder för insynen i hur medlen används och ökar på så sätt risken för korruption och missbruk⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Tidigare yttranden: EUT C 133, 14.4.2016, s. 9, EUT C 170, 5.6.2014, s. 23.

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 223/2014 av den 11 mars 2014 om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt. Enligt denna förordning är det medlemsstaterna som fastställer definitionen av "de som har det sämst ställt".

⁽⁸⁾ Uppförandekoden är inte tillämplig på Fead på någon annan rättslig grund.

⁽⁹⁾ <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report_en.pdf

⁽¹¹⁾ Se EESK:s yttrande EUT C 487, 28.12.2016, s. 1.

4.1.5 Vissa medlemsstater inför alltför rigorösa formella och administrativa krav för både Fead och ESF som inte är nödvändiga för ett korrekt genomförande av EU:s föreskrifter. Dessa krav grundar sig ofta på hur den offentliga sociala förvaltningen fungerar och tar inte hänsyn till vare sig särdragen hos målgrupperna (t.ex. hemlösa, som ofta varken kan identifieras eller registreras) eller hur det civila samhällets organisationer fungerar. I vissa medlemsstater åläggs dessa organisationer administrativa och ekonomiska påföljder som inte står i proportion till överträdelsernas vikt.

4.1.6 Samordningen mellan strukturfonderna och de nationella strategierna är svag. De program som inom ramen för fonden inleds från de nationella budgetarna fullföljs inte. Det finns inte heller någon långsiktig strategi för finansieringen från de europeiska struktur- och investeringsfonderna och detta kan vara ett allvarligt hinder för ett effektivt genomförande av målen för fonderna i medlemsstaterna⁽¹²⁾. Ett annat problem är att indikatorerna inte definieras på ett lämpligt eller tydligt sätt och detta innebär att de långsiktiga målen med insatserna inte uppnås.

4.1.7 Det saknas mekanismer för att stärka och stödja kapacitetsuppbyggnaden i civilsamhällesorganisationerna. Det handlar bl.a. om instabila partnerskap (i fallet med Fead även ackreditering), bristfällig förfinansiering av åtgärder eller att medel från det tekniska biståndet inte görs tillgängliga för att bygga upp organisationernas kapacitet.

4.2 Av en undersökning som genomförts bland nationella nätverk av organisationer som ägnar sig åt fattigdomsbekämpning⁽¹³⁾ framgår att de med vissa undantag endast i mycket liten utsträckning involveras när operativa program utarbetas. Biståndsorganisationernas röst får inte tillbörlig uppmärksamhet i övervakningskommittéerna.

4.3 Om man dock beaktar att Fead – till skillnad från ESF – är ett nytt instrument, finns det också positiva aspekter av hittillsvarande praxis som förtjänar uppmärksamhet. Så inledde t.ex. åtta medlemsstater Fead-åtgärder under 2014 (och ytterligare 15 under 2015). Man räknar med att 10,9 miljoner personer⁽¹⁴⁾ bara under 2014 drog nytta av åtgärder som får stöd genom Fead. Införandet av Fead och kravet på att avsätta 20 % av ESF-medlen till bekämpning av fattigdom och social utestängning har dessutom utmynnat i ett bättre samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna och en bättre samordning av de åtgärder som vidtas av olika aktörer som verkar för bekämpning av fattigdom och utestängning. Den koppling som i de flesta medlemsstater inom ramen för Fead görs mellan materiell hjälp och åtföljande åtgärder skapar förutsättningar för en bättre social integration av personer som hittills mottagit hjälp från program för livsmedelsbistånd.

4.4 Kommittén ställer sig i detta sammanhang positiv till att kommissionen initierat plattformen Fead Network, som gör det möjligt att utbyta erfarenheter, skapa kontaktnät och sprida god praxis. EESK anser dock att kommittén och de främsta nätverksorganisationer som arbetar med Fead i medlemsstaterna bör involveras i en strukturerad dialog med kommissionen.

5. Rekommendationer för genomförandet av Fead och ESF vid bekämpning av fattigdom och social utestängning

5.1 EESK anser att man i nästa budgetplan bör skapa en integrerad europeisk fond för bekämpning av fattigdom och social utestängning och stödja sig på de hittillsvarande erfarenheterna av genomförandet av Fead och ESF. Detta instrument bör beakta de många olika problemen och målgrupperna i de enskilda medlemsstaterna, bl.a. med koppling till olika former av migration. En sådan fond bör i större utsträckning än hittills utnyttja erfarenheterna och kapaciteten hos det civila samhällets organisationer och ge dem betydande befogenheter inom planering, genomförande, övervakning och utvärdering. Fonden bör också bidra till att bygga upp kapaciteten hos de olika nätverken av civilsamhällesorganisationer, med särskild hänsyn till hjälporganisationer. Integreringen av fonderna bör inte leda till en minskning av budgetanslaget eller EU:s sociala engagemang för de mål som eftersträvas genom fonderna.

⁽¹²⁾ Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion, in-depth analysis, EPRS 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA%282016%29583785_EN.pdf

⁽¹³⁾ <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>

⁽¹⁴⁾ COM(2016) 435 final.

5.2 Kommissionens övervakning av hur ESF utnyttjas vid bekämpning av fattigdom och social utestängning samt hur Fead används för åtgärder av integrerande karaktär i medlemsstaterna bör bli mer effektiv. Framför allt vid övervakningen bör man se till framstegen i den sociala integrationen och inte bara till uppfyllelsen av fastställda kvantitativa indikatorer. Organisationer inom det civila samhället och personer som lever i fattigdom och social utestängning bör i stor utsträckning delta i denna. Dessa frågor bör också vara ett viktigt inslag i halvtidsöversynen.

5.3 Kommissionen bör överväga att på ett tydligt sätt klargöra de minimikrav som medlemsstaternas myndigheter ska uppfylla när ett partnerskap genomförs med organisationer från det civila samhället samt ålägga påföljder om de inte uppfylls i tillräcklig utsträckning ⁽¹⁵⁾.

5.4 Kommissionen bör överväga ett krav på medlemsstaterna att utnyttja det tekniska biståndet inom Fead och ESF för att införa effektiva system i syfte att stödja uppbyggnaden av den kunskapsrelaterade och organisatoriska kapaciteten hos de civilsamhällesorganisationer som deltar i bekämpningen av fattigdom och social utestängning ⁽¹⁶⁾.

5.5 En förutsättning är enligt EESK att det sker ett professionellt samarbete mellan de nationella organ som förvaltar fonderna och partnerorganisationerna, däribland organisationerna inom det civila samhället samt med regioner, distrikt och kommuner, och att detta samarbete grundar sig på tydliga principer och överenskommelser. Dessa organisationer ger ett kunskapsrelaterat och organisatoriskt bidrag och ett verkligt mervärde vid genomförandet av Fead och ESF. Förvaltningsorganens samråd med partnerorganisationerna bör bli bättre i syfte att förbättra de operativa programmen samt främja och stödja samarbete, samråd och utbyte av erfarenheter mellan dem ⁽¹⁷⁾.

5.6 Eftersom partnerskapsavtal och operativa program är ett resultat av förhandlingar mellan kommissionen och nationella organ skulle kommissionen i framtiden kunna ställa högre krav när dessa avtal och program ska ratificeras och kräva att de korrigeras om de inte ligger helt i linje med partnerskapsprincipen ⁽¹⁸⁾.

5.7 EESK uppmanar medlemsstaterna att i större utsträckning tillämpa globala bidrag, omfördelning ("regranting") och att i de fall där detta är möjligt behandla naturabidrag och finansiella bidrag som likvärdiga. Dessutom bör man överväga möjligheten att kommissionen inför ett krav på att man inom ramen för de operativa programmen överför en stor del av anslagen till projekt med mindre budget ⁽¹⁹⁾. Detta skulle göra det möjligt att stödja mindre gräsrotsprojekt, organisationer och självhjälpgrupper och att underlätta nya partnerskap på lokal nivå.

5.8 EESK anser att även direkta mottagare av stödåtgärderna kan och bör bidra till att förbättra deras effektivitet. Hjälporganisationer bör i detta syfte utarbeta lämpliga utvärderingsinstrument och även i den mån det är möjligt rekrytera volontärer bland de direkta mottagarna.

5.9 Dessutom bör man stärka den kunskapsrelaterade och organisatoriska kapaciteten hos de europeiska nätverken av organisationer som verkar för bekämpning av fattigdom och social utestängning.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽¹⁵⁾ Se EESK:s yttrande EUT C 487, 28.12.2016, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Se EESK:s yttrande EUT C 487, 28.12.2016, s. 1.

⁽¹⁷⁾ Se punkt 15 i rådets slutsatser av den 16 juni 2016: "Kampen mot fattigdom och social utestängning: en integrerad strategi".

⁽¹⁸⁾ Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion, EPRS, in-depth analysis, maj 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA%282016%29583785_EN.pdf

⁽¹⁹⁾ T.ex. upp till 50 000 euro.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Jordbrukets roll i de multilaterala, bilaterala och regionala handelsförhandlingarna mot bakgrund av WTO:s ministerkonferens i Nairobi

(yttrande på eget initiativ)

(2017/C 173/04)

Föredragande: **Jonathan PEEL**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	21.1.2016
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig facksektion	Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	6.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	23.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen	212/0/0
(för/emot/nedlagda röster)	

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 För att använda en variant på Mark Twains⁽¹⁾ citat – ryktena om WTO:s död på grund av Doharundans misslyckande är betydligt överdrivna. WTO fortsätter att vara ett livskraftigt och effektivt forum för handelsförhandlingar, särskilt när det gäller jordbruksprodukter.

1.1.1 Denna uppfattning stärktes vid WTO:s 10:e ministerkonferens i Nairobi i december 2015. Bland annat fattade man där beslut om att de facto avskaffa exportstödet för jordbruksprodukter. WTO:s generaldirektör beskrev detta som "WTO:s viktigaste resultat på jordbruksområdet" på 20 år. Det var en följd av det avtal om förenklade handelsprocedurer och andra överenskommelser som nåddes i Bali 2013 vid den förra ministerkonferensen.

1.1.2 Inom handeln med jordbruksprodukter⁽²⁾ finns det viktiga politiska områden där det är bäst att ingå avtal på multilateral nivå, särskilt om globala nivåer för inhemska subventioner och stöd, exportsubventioner och vissa aspekter av marknadstillträde. De sistnämnda omfattar den särskilda skyddsmekanismen och särskild och differentierad behandling av utvecklingsländer som är medlemmar av WTO.

1.2 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) anser att det är dags för en ny ansats, nya idéer och nya drivkrafter i handeln med jordbruksprodukter, som ofta är det mest omtvistade området vid förhandlingar. I ministerförklaringen från Nairobi⁽³⁾ ingick för första gången ingen bekräftelse om ett fullständigt åtagande att slutföra Doharundan, däremot ett kraftfullt åtagande från alla medlemmar att driva på förhandlingarna om de återstående Dohafrågorna, däribland jordbruksfrågorna.

1.2.1 Den multilaterala synen på jordbruket behöver ses över och få ny kraft, men bör inte överges. "Doha" som ett koncept för handelsdialog mellan utvecklade länder och utvecklingsländer måste bevaras och förbättras, samtidigt som principen om livsmedelssuveränitet värnas för alla.

⁽¹⁾ Känd amerikansk författare.

⁽²⁾ WTO:s klassificering, används genomgående.

⁽³⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

1.2.2 EU har goda förutsättningar att spela en ledande och proaktiv roll i arbetet med att främja en ny och balanserad ansats. EESK uppmanar EU att göra detta, inte minst eftersom många snabbväxande tillväxtekonomier inte har gjort några märkbara ansträngningar för att hjälpa andra som ännu ligger efter i utvecklingen. Kapacitetsuppbyggnad i länder som ligger efter är särskilt viktigt, liksom att ge mindre utvecklade länder större utrymme att förhindra att deras livsmedelstrygghet eller utvecklingen av deras framväxande jordbrukssektor undergrävs.

1.3 Man bör också fundera mer över vad man bäst kan uppnå i de bilaterala och regionala förhandlingarna när det gäller handeln med jordbruksprodukter, samtidigt som man ser till att de inte strider mot multilateralismen.

1.4 EESK anser att FN:s antagande av målen för hållbar utveckling, tillsammans med Parisavtalet (COP21 ⁽⁴⁾), i grunden ändrar agendan för global handel, särskilt handeln med jordbruksprodukter. Dessa avtal är genomgripande och behovet av att genomföra dem måste nu bli en central fråga i alla framtida handelsförhandlingar.

1.4.1 För att målen för hållbar utveckling ska kunna förverkligas måste handel och investeringar spela en central roll. Unctad uppskattar att ytterligare 2,5 biljoner US-dollar kommer att behövas årligen för att uppnå dessa mål. Målen för hållbar utveckling är globala till sin karaktär och universellt tillämpbara, dvs. alla länder delar ansvaret för att förverkliga dem. De bör leda till ett nytt globalt arbetssätt – som är bredare och mer deltagande och rådgivande. Fler än 90 länder har redan begärt bistånd från andra länder för att uppnå målen.

1.4.2 Det kommer att uppstå en nära synergi vid främjandet och genomförandet av de hållbara utvecklingsmålen och främjandet av de europeiska värderingarna i hela världen, särskilt genom miljömässiga och sociala framsteg. Vi rekommenderar starkt att den insyn och det deltagande från det civila samhällets sida som slutligen uppnåddes av EU i förhandlingarna med Förenta staterna måste bli normen.

1.4.3 I Nairobiförklaringen understryks det att WTO har en viktig roll när det handlar om att uppnå målen för hållbar utveckling, vilket skulle bli betydligt svårare utan en effektiv multilateral handelsmekanism.

1.5 Kommittén välkomnar kommissionens meddelande "Nästa steg för en hållbar europeisk framtid", som offentliggjordes i november 2016 ⁽⁵⁾, där man strävar efter att helt integrera målen för hållbar utveckling i "den europeiska politiska ramen och den nuvarande kommissionens prioriteringar".

1.5.1 Detta kommer att bli särskilt viktigt för den framtida handeln under jordbruksförhandlingarna. Jordbruket har en central roll för att förverkliga de flesta, om inte alla, målen för hållbar utveckling, särskilt mål 2 (ingen hunger), mål 12 (hållbar konsumtion och produktion) och mål 15 (markförstörelse). Handel bidrar till att utjämna obalanser i utbud och efterfrågan, kan avsevärt förbättra livsmedels- och näringsförsörjningen genom ett ökat utbud av livsmedel, främja effektiv resursanvändning och öka investeringarna, marknadsmöjligheterna och den ekonomiska tillväxten, och därigenom skapa arbetstillfällen, inkomster och välbefinnande på landsbygden.

1.6 EU befinner sig i en unik position för att driva denna agenda framåt: unionen har inflytande som världens största exportör och importör av jordbruksprodukter, anses inte längre vara i huvudsak defensiv i fråga om jordbruket, har ett bevisat och oförminskat intresse av handel och utveckling och framför allt visade unionen i Nairobi att den har förmågan att komma med nya idéer och tänka nyanserat. EU har den trovärdighet som krävs för att ta på sig rollen som effektiv brobyggare mellan utvecklade länder och utvecklingsländer.

1.7 Innan EU kan göra detta i praktiken uppmanar dock EESK kommissionen att först göra en fullständig konsekvensbedömning av hur genomförandet av målen för hållbar utveckling och Parisavtalet sannolikt kommer att påverka EU:s jordbruk och EU:s handelspolitik.

⁽⁴⁾ Pariskonferensen mellan parterna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC COP21).

⁽⁵⁾ SWD(2016) 390 final.

1.7.1 Samtidigt måste EU bredda denna konsekvensbedömning för att även titta på hur de handelsavtal som EU ingått på senare tid och den globala handelsutvecklingen påverkar jordbruket i EU. Även om jordbruk och handel ingått i EU:s befogenheter i över 40 år har det ibland brustit i kommunikationen mellan dessa nyckelintressen eller saknats en samsyn.

2. Bakgrund

2.1 Som en del (artikel 20) i 1994 års jordbruksavtal från Uruguayrundan kom medlemmarna i den nybildade Världshandelsorganisationen (som ersatte allmänna tull- och handelsavtalet, Gatt) överens om att inleda ytterligare förhandlingar för att fortsätta att reformera handeln med jordbruksprodukter före utgången av 1999. År 2001 blev denna "inbyggda reformagenda" i sin tur del av den bredare Doharundan eller utvecklingsagendan från Doha. Enligt den ursprungliga planen skulle förhandlingarna ha slutförts senast den 1 januari 2005, men de pågår fortfarande efter 15 år.

2.2 Dohaförklaringen ⁽⁶⁾, som bygger på förhandlingsinlagor från över 100 WTO-medlemmar, har som långsiktigt mål att upprätta ett rättvist och marknadsorienterat handelssystem genom ett program med grundläggande reformer. Detta skulle omfatta skärpta regler och särskilda åtaganden om statligt stöd och skydd för jordbruket för att korrigera och förhindra restriktioner och snedvridningar på världens jordbruksmarknader.

2.2.1 Utvecklingsagendan från Doha omfattade de "tre pelarna" i handeln med jordbruksprodukter, i enlighet med jordbruksavtalet från Uruguayrundan:

- Betydande minskningar av hinder för **marknadstillträde**.
- Minskningar av alla former av **exportstöd** (med målet att successivt fasa ut dem).
- Betydande sänkningar av **inhemska jordbruksstöd** som snedvrider handeln.

2.2.2 I Dohaförklaringen anges det att särskild och differentierad behandling av utvecklingsländerna är en väsentlig del av förhandlingarna för att utvecklingsländerna ska kunna tillgodose sina behov, i synnerhet livsmedelsförsörjning och landsbygdsutveckling. Med utgångspunkt i medlemmarnas förhandlingsinlagor beslutade man även att ta med icke-handelsrelaterade intressen, såsom miljöskydd.

2.3 Doharundan har, trots att ett flertal tidsfrister löpt ut, aldrig avslutats, även om anmärkningsvärda framsteg gjordes såväl på Bali som i Nairobi.

2.3.1 En central del i Dohaförklaringen var det "samlade helhetsåtagandet", som innebar att inget var överenskommet förrän allt var överenskommet. Även om WTO-medlemmarna var nära att enas vid ett flertal tillfällen, senast 2008, kvarstod det frågor. I praktiken övergav man dock detta tillvägagångssätt på Bali 2013 genom avtalet om förenklade handelsprocedurer och en rad andra avtal. Detta fortsatte i de särskilda avtal om jordbruk som ingicks i Nairobi.

2.4 Även om det i punkt 12 i ministerförklaringen från Nairobi konstateras att mycket färre framsteg har gjorts på jordbruksområdet, beskrev WTO:s generaldirektör det beslut som fattades där, att avskaffa exportstöden för jordbruksprodukter, som WTO:s viktigaste resultat på jordbruksområdet på 20 år ⁽⁷⁾. Vid sidan av detta ålade ministerförklaringen även medlemmarna att fortsätta att arbeta för en särskild skyddsmekanism för utvecklingsländerna och att hitta en varaktig lösning i frågan om offentlig lagerhållning för försörjningsberedskapsändamål, vilka ska antas vid den elfte ministerkonferensen 2017. Ministerbeslutet om bomull är också relevant.

⁽⁶⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm

⁽⁷⁾ https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra108_e.htm

3. Särskilda kommentarer: framtida multilaterala framsteg inom jordbruket

3.1 Såsom erkändes i både jordbruksavtalet från Uruguayrundan och utvecklingsagendan från Doharundan är det bäst om en effektiv global överenskommelse om särskilda skyddsmekanismer, särskild och differentierad behandling eller den allmänna nivån på jordbruksstödet uppnås på multilateral nivå. Om frågan hanteras bit för bit såsom i Nairobi återstår dock färre incitament att hantera de mer komplicerade frågorna, med mindre att erbjuda dem som förväntas göra betydande eftergifter.

3.1.1 WTO:s jordbrukskommitté visar en tilltagande vilja att arbeta för resultat i jordbruksfrågorna vid den kommande elfte ministerkonferensen, som kommer att hållas i Buenos Aires i december 2017, däribland den inbyggda reformagendan i jordbruksavtalet från Uruguayrundan⁽⁸⁾, inte minst för att stärka den multilaterala ansatsen.

3.1.2 Realistiskt sett har dock Dohaprocessen som sådan spelat ut sin roll och nu behövs nya idéer och nya bidrag, inte bara inför de framtida multilaterala förhandlingarna, utan också om vad man bäst kan uppnå på bilateral eller regional nivå utan att snedvrider den globala bilden.

3.2 "Nairobipaketet" omfattade sex överenskommelser på jordbruksområdet. Allra viktigast var ett åtagande om att avskaffa exportstödet för jordbruksprodukter, som i praktiken slår fast en av jordbrukets tre pelare och ger utvecklingsländerna lite extra tid att fasa ut sådant stöd. Detta bidrog också till en viktig målsättning för utvecklingsmål 2 (ingen hunger).

3.2.1 EU har varit drivande i denna fråga, bland annat genom att på förhand utarbeta en gemensam ståndpunkt med viktiga globala exportörer av jordbruksprodukter, inklusive Brasilien. Denna överenskommelse omfattade även bindande ordningar för andra former av exportstöd, inbegripet exportkrediter, livsmedelsbistånd och statliga handelsföretag samt avskaffade av subventionerna till bomullsproduktionen.

3.3 Doharundans diskussioner om **marknadstillträde** har hittills fokuserat på tullnivåer, tullkvoter, administration av tullkvoter och särskilda skyddsåtgärder, bl.a. särskild och differentierad behandling av utvecklingsländerna. Till följd av jordbruksavtalet från Uruguayrundan måste nästan alla icke-tariffära handelshinder inom jordbrukssektorn avskaffas eller omvandlas till tullar, om inte andra WTO-regler var tillämpliga, t.ex. avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder och avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet)⁽⁹⁾. På områden där de "beräknade tullekvivalenterna" alltför var för höga för att medge reella möjligheter till import infördes tullkvotssystem med lägre avgifter inom dessa kvoter.

3.3.1 Tullar och tullkvoter kan visserligen tas upp i bilaterala handelsförhandlingar, men särskilda skyddsåtgärder och särskild och differentierad behandling är i praktiken multilaterala frågor. Länder kan sänka sina tullar eller subventioner ensidigt – många gör eller har gjort det.

3.4 **Inhemskt stöd** till jordbruket står i centrum för de multilaterala förhandlingarna, och det finns nu utrymme att agera och vissa utsikter till framsteg vid den elfte ministerkonferensen.

3.4.1 De flesta länder stöder sina inhemska jordbrukare. Vissa ger ett minimalt stöd (exempelvis ledande exportörer såsom Australien och Nya Zeeland). Andra industriländer ger stora stöd till sina jordbrukare i en mängd olika former, inte minst som ersättning för de samhällstjänster som de tillhandahåller. Det gör också snabbväxande tillväxtekonomier, där stödnivåerna tros öka markant i takt med att länderna blir rikare, men där man ligger kraftigt efter med rapporteringen av uppgifter till WTO.

⁽⁸⁾ https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/agng_09mar16_e.htm; ICTSD:s Bridges-rapport, vol. 20, nr 40 – 24.11.2016.

⁽⁹⁾ Viktigt inte minst i märknings- och spårningssyfte.

3.4.2 I september 2016 inledde Förenta staterna ett tvisteförfarande inom ramen för WTO gentemot Kina om landets inhemska stödåtgärder för i synnerhet vete, majs och vissa sorter av ris. Kina rapporterade senast in uppgifter till WTO 2010 och tros sedan dess ha utökat sitt stöd betydligt. Även om tvistlösningsmekanismen kan vara besvärlig och ett fullständigt förfarande kanske inte följer, kastar denna åtgärd en lång skugga över WTO:s diskussioner om inhemskt stöd inför den elfte ministerkonferensen. Den tycks även stå i strid med överenskommelsen från Bali om att undvika tvister om offentlig lagerhållning som berör utvecklingsländer⁽¹⁰⁾.

3.4.3 De uppgifter som Förenta staternas regering i sin tur lämnade in till WTO⁽¹¹⁾ visar att landets inhemska stöd ökade från 12 till 14 miljarder US-dollar 2013, nära dess högsta gräns som föreslogs i det misslyckade "juli 2008-paketet". Här ingick 6,9 miljarder US-dollar i "amber"-boxen och 7 miljarder US-dollar i "de minimis"-betalningar. 132 miljarder US-dollar var "green box"-stöd. Det totala stödet på över 140 miljarder US-dollar är nästan dubbelt så högt som det var 2007. Denna redovisning visar också att Kina rapporterade handelssnedvridande subventioner, enligt definitionen i 1994 års jordbruksavtal från Gatts Uruguayrunda, på omkring 18 miljarder US-dollar 2010, Japan på 14 miljarder US-dollar 2012, Ryssland på 5 miljarder US-dollar 2014 och Indien på 2 miljarder US-dollar 2010–2011. Brasilien har rapporterat mindre än 2 miljarder US-dollar i handelssnedvridande stöd under perioden 2014–2015⁽¹²⁾.

3.4.4 Under perioden 2012–2013 visar de uppgifter som EU rapporterat till WTO⁽¹³⁾ att stödet var omkring 80 miljarder euro årligen, ett belopp som varit oföränderligt sedan Doharundan inleddes. Av detta var dock över 70 miljarder euro "green box"-stöd. EU:s totala "handelssnedvridande" stöd, inklusive "amber box", "blue box" och "de minimis"-stöd, uppgick till endast 10 miljarder euro. EU:s "green box"-stöd (inte alls eller minimalt handelssnedvridande) omfattar miljöskydd och regionala utvecklingsprogram.

3.4.5 EU:s stora övergång från handelssnedvridande stöd, över 60 miljarder euro 2001, till "green box"-stöd är en följd av Luxemburgavtalet från 2003 då EU:s gårdsstöd ändrades från direktstöd för enskilda grödor till "frikopplat (eller separat) inkomststöd". Detta viktiga ensidiga steg i riktning mot att uppfylla ett centralt mål i utvecklingsagendan från Doha på jordbruksområdet ger EU ökad trovärdighet som framtida medlare i jordbruksförhandlingarna.

3.4.6 Förenta staterna och andra länder kan dock endast förväntas göra betydande eftergifter angående det inhemska stödet i utbyte mot betydande eftergifter på andra områden, inklusive icke-jordbruksrelaterade multilaterala frågor, men utsikterna till detta ser inte lovande ut. Vissa kan tycka att det inte finns någon anledning att gå vidare eftersom andra överregionala avtal har ingåtts.

3.4.7 Andra frågor förblir högst omstridda mellan utvecklingsländerna, särskilt "offentlig lagerhållning för försörjningsberedskapsändamål", där grannländer ställs mot varandra. I Nairobi kom man överens om att fortsätta att arbeta för en varaktig lösning i denna fråga, som återstår sedan Indien tog upp den på Bali. Enligt beslutet från Bali får utvecklingsländerna fortsätta med sina program för livsmedelslagring, som annars kan bryta mot WTO:s gränser för inhemskt stöd.

3.5 Såsom anges i kommissionens meddelande om "Handel för alla" utgör dock multilateralismen själva kärnan i världshandeln och måste förbli "en av grundvalarna för EU:s handelspolitik"⁽¹⁴⁾. WTO utvecklar och tillämpar reglerna för global handel, och skapar global kompatibilitet. WTO backas upp av sin tvistlösningsmekanism⁽¹⁵⁾, som är allmänt uppskattad och används mer och mer. Målen för hållbar utveckling och COP21-avtalet har båda tydliga måluppsättningar. WTO har i stället en tydlig mekanism mot utbredd protektionism och snedvridning av handeln såsom den som föregick andra världskriget och Gattavtalets inrättade.

⁽¹⁰⁾ WTO måste använda FN:s klassificering och i begreppet "utvecklingsländer" inrymma alla länder som varken klassificeras som industriländer eller som minst utvecklade länder. För det allmänna preferenssystemet (GSP och GSP+) kan EU använda Världsbankens mer precisa kategorier, som utgår från landets inkomster.

⁽¹¹⁾ Bridges, vol. 20, nr 20 – 2.6.2016.

⁽¹²⁾ Bridges, vol. 20, nr 37 – 3.11.2016.

⁽¹³⁾ Bridges, vol. 19, nr 38 – 12.11.2015.

⁽¹⁴⁾ COM(2015) 497 final, punkt 5.1.

⁽¹⁵⁾ Som nu behandlar sitt 513:e ärende.

3.5.1 WTO:s regleringsroll är särskilt viktig för handeln med jordbruksprodukter. Det gäller framför allt avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet) och den mycket komplicerade frågan om ursprungsregler, även om dessa inte ingår i utvecklingsagendan från Doha. Det finns fortfarande en konkret risk att bilaterala avtal skulle kunna leda till potentiellt överlappande eller till och med motstridiga bestämmelser, vilket skulle komplicera snarare än förtydliga världshandelns regler.

3.5.2 WTO:s SPS-avtal från 1995 behandlar tillämpningen av bestämmelserna om livsmedelssäkerhet, djurhälsa och växtskydd. Artikel 5.7 tar upp försiktighetsprincipen, som numera finns inskriven i Lissabonfördraget. Alla försök att ändra denna princip annat än på multilateral nivå skulle få långtgående konsekvenser för världshandelsordningen och för avtalets fortsatta trovärdighet.

4. Utsikterna till bilaterala eller regionala handelsavtal

4.1 Bilaterala frihandelsavtal måste ge verkligt mervärde på jordbruksområdet precis som på andra områden. De ger mer utrymme för regionala och nationella skillnader, och större spelrum i kulturellt känsliga frågor. De måste också bedömas utifrån huruvida de stärker multilateralismen.

4.2 Sänkningar av tullsatser och tullkvoter är ett viktigt inslag i bilaterala handelsavtal. I Japan förblir importtullarna på livsmedel mycket höga, i Kina är tullarna betydligt lägre. EU skulle kunna ha handlingsutrymme när det gäller vissa tullkvoter, eventuellt dem som fastställdes i samband med Uruguayrundans jordbruksavtal och där känsliga frågor kan ha ändrats.

4.2.1 Geografiska beteckningar, som påstås ha ett årligt värde på 5,6 miljarder euro ⁽¹⁶⁾, är ett mycket viktigt område där EU måste maximera sina resultat i eget intresse under de bilaterala förhandlingarna. EU:s förhandlare lyckades få med omkring 145 erkända geografiska EU-beteckningar i avtalet mellan EU och Kanada (Ceta-avtalet) ⁽¹⁷⁾, och fler i avtalet med Vietnam, men detta kommer att variera beroende på vad som är relevant i ett specifikt frihandelsavtal. Andra länder, framför allt i Ostasien, har varit långsamma med att fastställa geografiska beteckningar, medan man i Förenta staterna betraktar många av dessa beteckningar som generiska produkter.

4.2.2 EU måste också fullt ut tillvarata sina intressen på jordbruksområdet i bilaterala förhandlingar, och stärka dessa så långt som möjligt, särskilt om EU:s förhandlingspartner är en betydande exportör av jordbruksprodukter, t.ex. Mercosur, Australien eller Nya Zeeland. EU måste undvika frestelsen att göra eftergifter på jordbruksområdet i utbyte mot fördelar på andra områden.

4.3 I de bilaterala avtalen bör man sträva efter att avskaffa dubbla måttstockar inom jordbruket, framför allt i samband med SPS- och TBT-avtalen, i partnerländerna. EU vill också främja sina egna normer inom djurhälsa och djurskydd samt främja sina miljömässiga, sociala och mer allmänna normer för hållbar utveckling i enlighet med målen för hållbar utveckling. Kommittén välkomnar den insynsnivå och den medverkan från det civila samhällets sida från förhandlingarnas start som slutligen uppnåddes i TTIP och rekommenderar att detta blir normen i framtida förhandlingar.

4.3.1 EU (och andra) måste ta med ett bindande åtagande om kapacitetsuppbyggnad för att hjälpa mindre utvecklade länder att uppfylla dessa normer, t.ex. hjälp med att utveckla ett godtagbart system för veterinärintyg, och där normer för livsmedelssäkerhet är av största vikt.

4.4 Att säkerställa och förbättra livsmedelstryggheten kommer också att bli en viktig politisk drivkraft i alla bilaterala jordbruksförhandlingar, såsom anges i kommitténs yttrande om "Handel med jordbruksprodukter/global livsmedels-trygghet" ⁽¹⁸⁾. Såsom anges där måste handeln med jordbruksprodukter "å ena sidan [...] tillgodose en penningstark efterfrågan" (kanske för första gången) och "å andra sidan [...] ge hjälp och stöd på de platser där människor inte med egen kraft kan utrota svält och brister". Det är också viktigt att upprätthålla en tillräcklig nivå av självförsörjning med livsmedel, inte minst för att skydda importländer från stora fluktuationer i priserna på importerade produkter.

⁽¹⁶⁾ Citat från kommissionstjänstemän vid EESK:s sammanträde i mars 2016.

⁽¹⁷⁾ Övergripande avtal om ekonomi och handel, som nu väntar på att ratificeras.

⁽¹⁸⁾ EUT C 13, 15.1.2016, s. 97.

4.4.1 Detta yttrande beskrev den enorma potentiella efterfrågan på livsmedel och dryck från EU utanför Europa. Ungefär två tredjedelar av EU:s jordbruksproduktion går till vidare förädling. EU:s jordbruks- och livsmedelsexport uppgick till 129 miljarder euro 2015, en ökning med 27 % jämfört med 2011. Under andra kvartalet 2016 uppgick EU:s export till 25,4 miljarder euro, medan EU:s import av livsmedel och dryck uppgick till 17,8 miljarder euro. De främsta exportprodukterna var kött, spritdrycker, vin, mejeriprodukter, choklad och konfektyr.

5. Handel, jordbruk och målen för hållbar utveckling

5.1 FN:s antagande av de hållbara utvecklingsmålen i september 2015, kärnan i dess 2030-agenda för hållbar utveckling, och genomförandet av Parisavtalet (COP21)⁽¹⁹⁾ kommer att ha genomgripande effekter på världshandeln. Det överskuggande behovet av att genomföra dessa måste nu stå i centrum för alla framtida handelsförhandlingar, särskilt handeln med jordbruksprodukter.

5.2 De hållbara utvecklingsmålen kommer att få en mer direkt effekt på handeln med jordbruksprodukter. Målen bygger på millennieutvecklingsmålen, men kommer att påverka alla länder. Målen för hållbar utveckling är globala till sin karaktär och universellt tillämpbara, dvs. alla länder delar ansvaret för att förverkliga dem. Hållbarhetsmålen är nära sammanflätade med Parisavtalet: minst 13 av målen tar upp klimatförändringarna.

5.2.1 Mer än 90 länder har redan begärt bistånd från andra för att kunna uppnå hållbarhetsmålen. Hållbarhetsmålen är centrala i den globala debatten, som EU har hjälpt till att främja. De bör leda till nya globala arbetssätt – som är bredare och mer deltagande och rådgivande.

5.2.2 Kommittén välkomnar kommissionens meddelande "Nästa steg för en hållbar europeisk framtid", som offentliggjordes i november 2016⁽²⁰⁾, där man strävar efter att helt integrera målen för hållbar utveckling i "den europeiska politiska ramen och den nuvarande kommissionens prioriteringar", vilket kommissionen är skyldig att göra enligt Lissabonfördraget⁽²¹⁾. Hållbarhetsmålen kommer att bli en övergripande aspekt i genomförandet av EU:s globala strategi. EU hade, såsom framhålls, en central roll i utformningen av denna agenda. Det kommer att uppstå en nära synergi i främjandet och genomförandet av de hållbara utvecklingsmålen och främjandet av de europeiska värderingarna i hela världen, även om hållbarhetsmålen inte i första hand främjar gott styre och rättsstatsprincipen.

5.2.3 Hållbarhetsmålen går också betydligt längre än millennieutvecklingsmålen i det att de specifikt anger verktygen eller "genomförandemedlen" för att uppfylla samtliga 17 mål och de 169 särskilda målen. Handel tas specifikt upp i 9 av hållbarhetsmålen (jämfört med endast en gång i millennieutvecklingsmålen).

5.2.4 För att hållbarhetsmålen ska genomföras i praktiken måste handel och investeringar ha en central roll, inte minst eftersom Unctad uppskattar att det kommer att behövas ytterligare 2,5 **biljoner** US dollar årligen för att nå dessa mål, medel som till stor del måste komma från den privata sektorn. Såsom WTO:s generaldirektör redan har påpekat har millennieutvecklingsmålen redan visat på "handelns potential att förändra"⁽²²⁾.

5.3 Handeln med jordbruksprodukter måste också spela en central roll för att förverkliga de flesta, om inte alla, målen för hållbar utveckling, särskilt mål 2 (hunger/tryggad livsmedelsförsörjning), mål 12 (hållbar konsumtion/produktion) och mål 15 (markförstörelse).

5.3.1 Den kommer även att bli mycket viktig för att uppnå mål 1 (fattigdom/undernäring), mål 8 (hållbar ekonomisk tillväxt för alla), mål 9 (infrastruktur), mål 10 (minskad ojämlikhet), mål 13 (klimatförändringarna), mål 3 (hälsa och välbefinnande), mål 5 (jämskillighet) och mål 7 (energi). Detta måste också ske i full samverkan med andra former av åtgärder, däribland utveckling.

⁽¹⁹⁾ Pariskonferensen mellan parterna i FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC COP21).

⁽²⁰⁾ SWD(2016) 390 final.

⁽²¹⁾ Artikel 21.3 i EUF-fördraget.

⁽²²⁾ Tal i FN, 21 september 2016.

5.4 Såsom anges i WTO:s ministerförklaring från Nairobi kan internationell handel spela en roll när det handlar om att uppnå hållbar, stabil och balanserad tillväxt för alla ⁽²³⁾. Det understryks att WTO spelar en viktig roll när det handlar om att uppnå målen för hållbar utveckling, och att detta skulle vara betydligt svårare utan en effektiv multilateral handelsmekanism.

5.4.1 Hur handeln med och investeringarna i jordbruksprodukter påverkar klimatförändringen är också något som måste beaktas. Förhandlingarna om ett plurilateralt avtal om miljövänliga varor ser ut att bli ett viktigt steg för att integrera klimatförändringarna i den multilaterala handelspolitiken, men det kommer att krävas ytterligare multilaterala åtgärder för att öka samstämmigheten.

5.4.2 Den internationella handeln kan avsevärt förbättra livsmedels- och näringsförsörjningen genom att öka utbudet av livsmedel och uppmuntra investeringar och tillväxt. Omvänt kan tillgripandet av protektionistiska åtgärder tillintetgöra den nödvändiga flexibiliteten och förhindra utvecklingen av regionala marknader. Icke desto mindre måste handelsavtalen också innehålla effektiva åtgärder för att ge mindre utvecklade länder större utrymme att förhindra att deras livsmedelstrygghet eller utvecklingen av deras framväxande jordbrukssektor undergrävs.

5.5 EU har visat vägen när det gäller att införliva frågor om hållbar utveckling i frihandelsavtal. Sedan 2010 har unionen framgångsrikt slutfört sex frihandelsavtal, det första med Sydkorea, samt ett avtal om ekonomiskt partnerskap, medan andra avtal, bland annat med Kanada, Singapore och Vietnam, väntar på att ratificeras. Dessa innehåller särskilda kapitel om handel och hållbar utveckling, och backas upp av en gemensam civilsamhällelig mekanism för att övervaka genomförandet. EESK har en viktig roll att spela i samtliga fall.

5.5.1 Kommittén har redan efterlyst ⁽²⁴⁾ liknande kapitel i EU:s nuvarande och framtida förhandlingar om separata, fristående investeringsavtal. TPP-avtalet innehåller också särskilda kapitel om sociala och miljörelaterade frågor.

5.6 Kommittén noterar också att många av världens fattiga som saknar livsmedel är jordbruksarbetare, och utrotandet av hunger var med rätta en central del av millennieutvecklingsmålen och nu hållbarhetsmål 2. Att 70 % av dem som saknar en tryggad livsmedelsförsörjning bor på landsbygden kan delvis förklaras med de gradvis minskade investeringarna i jordbruket och den kroniskt låga produktiviteten inom jordbruket i de fattiga länderna, men också med avsaknaden av en effektiv jordbruks- eller näringslivspolitik som tar tillräcklig hänsyn till jordbruksproduktionens specifika omständigheter (inklusive klimat, resurser, levande resurser eller marknadsvolatiliteten). Här bör FAO:s (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation) synpunkter, särskilt när det gäller socialt skydd, noteras.

5.6.1 Den interna handeln inom Afrika är låg – den utgör mellan 10 och 15 % av Afrikas totala handel. Att stärka de afrikanska ländernas förmåga att öka jordbrukshandeln kopplad till de hållbarhetsmål som omfattar infrastruktur, regional integration och fördjupning av de inre marknaderna, även genom ökad sekundär förädling, kommer att vara av avgörande betydelse för att Afrika på ett positivt sätt ska kunna delta i handeln med jordbruksprodukter samt förbättra livsmedelstryggheten.

6. EU:s roll i framtida handelsförhandlingar om jordbruksprodukter

6.1 Såsom visades i Nairobi, där man mot alla förväntningar kom överens om en betydande ministerförklaring, befinner sig EU i en stark position att spela en ledande roll i framtida handelsförhandlingar om jordbruksprodukter. Grunden för detta är att EU uppfattas ha en ledande roll när det gäller att främja både hållbarhet och utveckling (den roll unionen hade i Nairobi), och tack vare de tidigare GJP-reformerna betraktas EU inte i första hand som defensivt.

6.1.1 I kommissionens nya meddelande förbinder sig EU att vara en föregångare när det gäller att genomföra hållbarhetsmålen och Parisavtalet. Alla EU:s handelsinitiativ måste nu uppfylla de krav som fastställs i dessa tätt sammanflätade överenskomelser.

⁽²³⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

⁽²⁴⁾ EESK:s yttrande, EUT C 268, 14.8.2015, s. 19.

6.2 Kommissionen har också låtit genomföra en studie om framtida handelsavtals inverkan på jordbrukssektorn ⁽²⁵⁾. Där undersöks 12 framtida frihandelsavtal och de europeiska jordbruksprodukternas utsikter på världsmarknaden. Man kunde dock inte täcka in hela spektrumet av jordbruksprodukter eller förädlade livsmedel generellt. Kommissionen själv accepterar att denna studie är ofullständig såtillvida att utvärderingen inte beaktade icke-tariffära hinder, som trots allt har en betydande inverkan på handeln.

6.2.1 För att kommissionen ska kunna utarbeta en fullständig och ändamålsenlig strategi för handeln med jordbruksprodukter måste strategin utvidgas och inbegripa en fullständig bedömning av hur hållbarhetsmålen och Parisavtalets genomförande sannolikt kommer att påverka EU:s jordbruk samt en ytterligare konsekvensbedömning av hur den senaste händelseutvecklingen inom världshandeln kommer att påverka EU:s jordbruk. De frihandelsavtal som EU ingått på senare tid, inklusive indirekta utvecklingstendenser såsom när devalvering av partnerländernas valuta har haft en väsentlig inverkan, bör tas med i bedömningen.

6.2.2 Avtal som ingicks före 2006 års meddelande om "Europa i världen" ⁽²⁶⁾ bör tas med, i synnerhet avtalen med Sydafrika, Mexiko och Chile, inte minst eftersom de två sistnämnda är på väg att ses över.

6.3 I samband med dessa konsekvensbedömningar får kommissionen inte glömma bort behovet av att se till att jordbrukarna gynnas på ett rättvist sätt av sådana avtal. Jordbrukarna har en central roll i livsmedelsförsörjningen lokalt, men försörjer även den snabbt växande befolkningen i världen. Det är mycket viktigt att livskraftiga landsbygdssamhällen upprätthålls, så att en eventuell avfolkning runtom i Europa motverkas så långt det är möjligt.

6.3.1 Resurseffektiva jordbruksmetoder är a och o. Tillgången till och hanteringen av resurser måste förbättras genom att man stärker småskaliga jordbrukares kapacitet att anpassa sig och deras motståndskraft mot klimatförändringarna samt genom att kompetensen och produktiviteten på marginalmark stärks.

6.4 Klimatförändringarna utgör en verklig risk för jordbruket. Mark- och vattenresurserna i världen är begränsade, större ytterligheter i klimatet orsakar långsiktiga skiften i odlingsvillkoren och prissvängningarna ökar. Det är väsentligt att jordbrukssektorn är stark och livskraftig för att bibehålla och öka den stabila och säkra livsmedelsförsörjningen. Handel bidrar förstås till att utjämna obalanser i utbud och efterfrågan, främja effektiv resursanvändning och öka marknadsmöjligheterna och den ekonomiska tillväxten, och därigenom skapa arbetstillfällen, inkomster och välbefinnande på landsbygden.

6.4.1 Medelklassbefolkningen i världen förväntas öka med omkring 2 miljarder fram till 2030 och även dessa människor kommer att vilja åtnjuta en valfrihet och mångfald när det gäller livsmedel som de inte har haft tidigare. Däri ingår en exponentiell ökning i efterfrågan på protein och andra jordbruksprodukter.

6.4.2 Cork 2.0-förklaringen är viktig här. Jordbrukare förvaltar både mark och andra landsbygdsresurser, men djurens välfärd är också en grundläggande fråga. EESK:s yttrande om "Integrerad produktion i EU" ⁽²⁷⁾ är relevant på detta område.

Bryssel den 23 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽²⁵⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf

⁽²⁶⁾ KOM(2006) 567 slutlig.

⁽²⁷⁾ EUT C 214, 8.7.2014, s. 8.

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 523:E PLENARSESSION DEN 22–23 FEBRUARI 2017

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen

[COM(2016) 686 final – 2016/0338 (CNS)]

(2017/C 173/05)

Föredragande: **Krister ANDERSSON**

Remiss	Europeiska unionens råd, 16.2.2017
Rättslig grund	Artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	2.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen	174/0/2
(för/emot/nedlagda röster)	

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens förslag till rådets direktiv om att förbättra tvistlösningsmekanismerna vid dubbelbeskattning inom EU.

1.2 EESK håller med kommissionen om att dubbelbeskattning är ett av de största skattehindren på den inre marknaden. Det finns ett akut behov av mekanismer som säkerställer att fall av dubbelbeskattning löses snabbare och mer beslutsamt när de uppstår mellan medlemsstaterna.

1.3 EESK konstaterar att undanröjandet av dubbelbeskattning inte i sig är tillräckligt för att skapa lika villkor på skatteområdet. Kommittén anser att EU behöver en gemensam positiv, framåtblickande ram för bolagsbeskattning.

1.4 EESK gläder sig över att det föreslagna direktivet lägger till riktade genomförandekomponenter för att ta itu med de främsta bristerna som konstaterats i unionens skiljemannakonvention ⁽¹⁾.

1.5 Kommittén ställer sig mycket positiv till att den skattskyldige i situationer där medlemsstaterna inte automatiskt inleder skiljeförfarandet kan be en nationell domstol att vidta de åtgärder som krävs för att inrätta en skiljenämnd som ska avge ett slutligt, bindande beslut i ärendet inom en fastställd tidsram.

⁽¹⁾ Konventionen om undanröjande av dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intressegemenskap (90/436/EEG).

1.6 EESK stöder kommissionens initiativ att utvidga sin övervakning av ländernas resultat i alla fall av tvister om dubbelbeskattning i gränsöverskridande situationer på årlig basis i syfte att bedöma huruvida målen för direktivet uppnås.

1.7 Kommittén ställer sig också positiv till den flexibilitet som medlemsstaterna ges för att bilateralt från fall till fall komma överens om alternativa tvistelösningsmekanismer. Detta underlättar lösningar i multilaterala situationer där tvisten i fråga måste lösas inte bara på EU-nivå utan också i förhållande till tredjeländer genom bilaterala avtal.

1.8 EESK stöder bestämmelsen om att de behöriga myndigheterna får offentliggöra det slutliga beslutet, förutsatt att alla berörda skattskyldiga ger sitt samtycke.

1.9 Kommittén vill understryka att det är mycket angeläget att genomföra detta förslag. Antalet fall av dubbel eller flerfaldig beskattning ökar i storlek och omfattning. Det finns inget utrymme för fördröjningar.

2. Bakgrund och kommissionens förslag

2.1 Ett av de största problemen för företag som bedriver verksamhet över gränserna är för närvarande dubbelbeskattning. Det har redan införts mekanismer för att lösa tvister vid dubbelbeskattning. Det rör sig om förfarandena för ömsesidig överenskommelse, som föreskrivs i de dubbelbeskattningsavtal som ingåtts av medlemsstaterna och i unionens skiljemannakonvention om undanröjande av dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intressegemenskap.

2.2 Även om de befintliga mekanismerna fungerar väl i många ärenden finns det ett behov av att få dem att fungera bättre när det gäller de skattskyldigas tillgång till dem, deras omfattning, aktualitet och slutgiltighet. Dessutom motsvarar de traditionella tvistelösningsmetoderna inte längre fullt ut komplexiteten hos och riskerna med de nuvarande skattevillkoren globalt.

2.3 Förslaget till direktiv är inriktat på näringslivet och företagen, som är de aktörer som främst berörs av dubbelbeskattningssituationer. Förslaget bygger på unionens befintliga skiljemannakonvention, som redan innehåller en obligatorisk bindande skiljemannamekanism, men utvidgar dess tillämpningsområde till att även omfatta områden som för närvarande inte täcks och lägger till riktade genomförandekomponenter för att ta itu med de största brister som konstaterats hos denna mekanism vad gäller genomförandet och effektiviteten. Det gör att alla tvister om dubbelbeskattning som omfattar gränsöverskridande transaktioner inom EU och som påverkar företags vinster omfattas av förslagets tillämpningsområde.

2.4 Genom förslaget införs en uttrycklig skyldighet för medlemsstaterna att nå resultat samt en klart fastställd tidsfrist. Situationer som kännetecknar dubbel icke-beskattning eller fall av bedrägeri, avsiktlig försummelse eller grov oaktsamhet omfattas inte.

2.5 I direktivet fastställs ett förfarande för ömsesidig överenskommelse, som inleds genom den skattskyldiges klagomål, enligt vilket medlemsstaterna ska samarbeta fritt och nå en överenskommelse inom två år.

2.6 Den inledande fasen med förfarandet för ömsesidig överenskommelse kompletteras med ett skiljeförfarande enligt vilket tvisten ska lösas genom skiljedom inom en tidsfrist på femton månader om medlemsstaterna inte lyckas nå en överenskommelse under den inledande fasen. Detta skiljeförfarande är obligatoriskt och inleds automatiskt. Det avslutas med att de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna utfärdar ett slutligt, obligatoriskt, bindande beslut.

2.7 Ökad öppenhet är ett av målen i förslaget till direktiv. De behöriga myndigheterna får offentliggöra det slutliga beslutet i skiljeförfarandet och mer detaljerade uppgifter, under förutsättning att den skattskyldige ger sitt samtycke till detta. Om den skattskyldige inte samtycker ska de behöriga myndigheterna offentliggöra en sammanfattning av beslutet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar kommissionens förslag till rådets direktiv (som ingår i paketet om bolagsskatt) om att förbättra tvistelösningsmekanismer vid dubbelbeskattning inom EU. Det finns ett akut behov av mekanismer som säkerställer att fall av dubbelbeskattning löses snabbare och mer beslutsamt när de uppstår mellan medlemsstaterna.

3.2 EESK håller med kommissionen om att Europa behöver ett skattesystem som är anpassat till den inre marknaden och som stöder ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft, lockar investeringar, bidrar till att skapa arbetstillfällen, främjar innovation och upprätthåller den europeiska sociala modellen. Beskattningen bör ge stabila intäkter för offentliga investeringar och tillväxtfrämjande politik. Den bör säkerställa att alla företag omfattas av lika villkor, rättssäkerhet och minsta möjliga hinder när de bedriver verksamhet över gränserna.

3.3 EESK delar kommissionens oro över att oenighet mellan medlemsstaterna om vem som har rätt att beskatta vissa vinster ofta leder till att företag beskattas två eller flera gånger för samma inkomst. Kommissionens senaste siffror visar att det finns ca 900 pågående tvister om dubbelbeskattning inom EU, med 10,5 miljarder euro som står på spel.

3.4 Kommittén välkomnar kommissionens arbete för att se till att alla företag som bedriver verksamhet i EU betalar sina skatter där vinster och mervärde genereras, men de bör inte bli föremål för dubbel eller flerfaldig beskattning av samma vinster. Denna princip är avgörande för en rättvis och effektiv beskattning. EESK håller med kommissionen om att dubbelbeskattning är ett av de största skattehindren på den inre marknaden.

3.5 EESK ser mycket positivt på kommissionens initiativ för att ta itu med dubbelbeskattning på ett samordnat sätt i EU. Kommittén håller med kommissionen om att man för att främja sysselsättning, tillväxt och investeringar måste skapa gynnsamma skattevillkor för företag genom att minska efterlevnadskostnaderna och de administrativa bördorna samt sörja för rättssäkerhet på skatteområdet. Vikten av rättssäkerhet på skatteområdet för att främja investeringar och tillväxt har nyligen erkänts av G20-ledarna och har blivit den nya övergripande inriktningen. Medlemsstaterna måste finna en balans mellan att genomföra nödvändiga reformer och tillhandahålla stabila, tydliga och förutsägbara skattevillkor för företagen.

3.6 EESK konstaterar att undanröjandet av dubbelbeskattning inte i sig är tillräckligt för att skapa lika villkor på skatteområdet. Kommittén anser att EU behöver en gemensam positiv, framåtblickande ram för bolagsbeskattning. Det är detta som ligger bakom kommissionens förslag om att nylansera den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen.

3.7 EESK konstaterar att flertalet medlemsstater har bilaterala skatteavtal med varandra för att avhjälpa dubbelbeskattning och att det finns förfaranden för att lösa tvister. Dessa förfaranden är emellertid långa och kostsamma och leder inte alltid till en överenskommelse. Unionens skiljemannakonvention erbjuder viss lättnad. Dess tillämpningsområde är dock begränsat till tvister om internprissättning, och det finns ingen möjlighet att överklaga tolkningen av reglerna.

3.8 EESK gläder sig över att det föreslagna direktivet lägger till riktade genomförandekomponenter för att ta itu med de främsta bristerna som konstaterats i unionens skiljemannakonvention, dvs. nekad tillgång, både implicit och explicit, samt utdragna och blockerade förfaranden.

3.9 EESK välkomnar också att ett bredare spektrum av ärenden kommer att kunna dra nytta av en mekanism för obligatorisk, bindande tvistelösning. Dessa förbättringar av tvistelösningsmekanismerna kommer att bespara både företag och förvaltningar mycket tid, pengar och resurser och kommer att stärka rättssäkerheten på skatteområdet för företagen i EU.

3.10 Kommittén ställer sig mycket positiv till att den skattskyldige i situationer där medlemsstaterna inte automatiskt inleder skiljeförfarandet kan be en nationell domstol att vidta de åtgärder som krävs för att inrätta en skiljenämnd som ska avge ett slutligt, bindande beslut i ärendet inom en fastställd tidsram. Detta kommer att bidra till att undvika osäkerhet för de berörda företagen och bygger vidare på mekanismer och god praxis som redan tillämpas i alla medlemsstater vid gränsöverskridande tvister på andra områden än beskattning. EESK vill emellertid understryka att medlemsstaterna måste se till att längden på dessa domstolsförfaranden är kort så att betydande fördröjningar vid lösningen av tvister undviks.

3.11 EESK stöder kommissionens initiativ att utvidga sin övervakning av ländernas resultat i alla fall av tvister om dubbelbeskattning i gränsöverskridande situationer på årlig basis i syfte att bedöma huruvida målen för direktivet uppnås. Den analys som gjorts visar att det finns ärenden som hindras från att omfattas av befintliga mekanismer, som inte omfattas av unionens skiljemannakonvention eller dubbelbeskattningsavtal, som kör fast utan att den skattskyldige underrättas om skälen till detta eller som inte blir lösta alls. I detta skede anser EESK att resultaten på medlemsstatsnivå inte är tillfredsställande och uppmanar kommissionen att noga kontrollera hur direktivet fungerar när det genomförs och att offentliggöra analysen och resultaten.

3.12 EESK instämmer i att dubbelbeskattning bör undanröjas genom ett förfarande där ärendet som ett första steg överlämnas till skattemyndigheterna i de berörda medlemsstaterna för att tvisten ska lösas genom förfarandet för ömsesidig överenskommelse. Om en sådan överenskommelse inte nås inom en viss tidsfrist, bör ärendet överlämnas till en rådgivande kommitté eller en kommitté för alternativ tvistelösning, som består av både företrädare för de berörda skattemyndigheterna och oberoende personer i erkänd ställning. Skattemyndigheterna bör fatta ett slutligt bindande beslut som anknyter till yttrandet från den rådgivande kommittén eller från kommittén för alternativ tvistelösning.

3.13 EESK inser att en ändamålsenlig minimistandard för tvistelösningssystemer måste fastställas på EU-nivå. I standarden måste man på ett heltäckande sätt och i tillräcklig detalj fastställa de förfarandesteg som krävs för att säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning.

3.14 Kommittén ställer sig också positiv till den flexibilitet som medlemsstaterna ges för att bilateralt från fall till fall komma överens om alternativa tvistelösningssystemer. Detta underlättar lösningar i multilaterala situationer där tvisten i fråga måste lösas inte bara på EU-nivå utan också i förhållande till tredjeländer genom bilaterala avtal.

3.15 EESK stöder bestämmelsen om att de behöriga myndigheterna får offentliggöra det slutliga beslutet, förutsatt att alla berörda skattskyldiga ger sitt samtycke.

3.16 Kommittén vill understryka att det är mycket angeläget att genomföra detta förslag. Antalet fall av dubbel eller flerfaldig beskattning ökar i storlek och omfattning. Det finns inget utrymme för fördröjningar.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet

[COM(2016) 726 final]

och om

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Mot en positiv finanspolitisk inriktning i euroområdet

[COM(2016) 727 final]

(2017/C 173/06)

Föredragande: **Javier DOZ ORRIT**

Medföredragande: **Petr ZAHRADNÍK**

Remiss	Europeiska kommissionen, 27.1.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i EUF-fördraget
Ansvarig facksektion	Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	2.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	218/4/4

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens ansträngningar för att tillämpa en ekonomisk politik som inriktas på att stödja en stark, hållbar och balanserad tillväxt för alla för euroområdet samt en balanserad mix av monetära, finanspolitiska och strukturella instrument för att uppnå detta, inklusive en positiv finanspolitisk inriktning.

1.2 EESK välkomnar därför kommissionens rekommendation till en positiv finanspolitisk inriktning för euroområdet som också respekterar målen om långsiktigt hållbara offentliga finanser.

1.3 EESK skulle vilja uppmuntra kommissionen att fullt ut utöva sin roll som EU-fördragets väktare, med åtaganden om att bland annat förbättra välfärd, social utveckling och social rättvisa å ena sidan och ekonomisk välfärd och konkurrenskraft å andra sidan samt de nyligen ökade befogenheterna att tolka finanspolitiska regler på ett flexibelt sätt för att möjliggöra betydande öknings av offentliga investeringar som under särskilda villkor inte bör beaktas vid beräkningen av underskottsmålen i stabilitets- och tillväxtpakten.

1.4 EESK välkomnar betoningen på att öka investeringarna och bygga vidare på den befintliga investeringsplanen. Detta måste finansieras på lämpligt sätt för att medföra en betydande ökning av EIB:s utlåning jämfört med de senaste åren. Förvaltningsstrukturerna bör säkerställa att medlen riktas på lämpligt sätt till länder där investeringarna har minskat särskilt kraftigt. Dessa åtgärder måste kombineras med lämpliga strukturella reformer som främjar tillväxt, sysselsättning och social sammanhållning.

1.5 EESK välkomnar kommissionens uppmaning till en symmetrisk anpassning av bytesbalansunderskott inom euroområdet. Detta bör delas både av medlemsstater med underskott och av de med överskott. Medlemsstaterna bör besluta om hur dessa anpassningar ska göras i enlighet med den gemensamma allmänna inriktningen.

1.6 Tonvikten bör läggas på strukturella reformer som kan stimulera efterfrågan och tillväxt även på kort sikt samtidigt som man undviker sådana som troligen skulle undergräva tillväxten genom att öka osäkerheten när det gäller arbetstillfällen och inkomster. De strukturella reformer som antas bör ha potential att åstadkomma påtagliga förbättringar av affärsvillkoren, minska hindren för investeringar och bidra till fullbordandet av EU:s inre marknad när det gäller alla aspekter.

1.7 Produktivitetstillväxten bör utgöra ett prioriterat mål för strukturella reformer. Dessa bör säkerställa en rättvis fördelning av produktionsvinster för att säkerställa påtagliga förbättringar när det gäller tillgång och efterfrågan.

1.8 Att återställa och öka produktivitetstillväxten och tillväxten av BNP bör anses som de viktigaste sätten för att återställa en sund ekonomi i de ekonomier som lider av de högsta skuldsättningsnivåerna.

1.9 Reformer som stöder skapandet av arbetstillfällen av hög kvalitet (dvs. stabila, med rättvisa löner) bör prioriteras.

1.10 EESK betonar att det är av yttersta vikt att stärka och främja den sociala dialogen och dialogen med civilsamhället både på nationell nivå och på euroområdets nivå i syfte att komma överens om och framgångsrikt genomföra den politik som krävs för återhämtning och långsiktig ekonomisk hållbarhet.

1.11 Effektiva åtgärder mot penningtvätt, skattebedrägerier, användning av skatteparadis och illojal skattekonkurrens mellan medlemsstaterna kommer också att bidra till att uppnå målen i stabilitets- och tillväxtpakten.

1.12 EESK stöder inrättandet av ett europeiskt insättningsgarantisystem och anser att inrättandet av en gemensam säkerhetsmekanism för bankunionens gemensamma resolutionsfond bör påskyndas. Beslutsamma åtgärder bör vidtas för att lösa problemet med nödlidande lån samtidigt som konsumenternas rättigheter skyddas och relevanta principer för den europeiska pelaren för sociala rättigheter efterlevs.

1.13 EESK stöder initiativen för att fullborda Ekonomiska och monetära unionen, inklusive en stark europeisk pelare för sociala rättigheter, större finanspolitisk flexibilitet och finanspolitisk kapacitet för euroområdet, särskilt genom att främja inrättandet av en finansmyndighet för euroområdet, som i slutändan bör utfärda gemensamma obligationer, under stark demokratisk och politisk kontroll.

1.14 EESK efterlyser ytterligare förbättringar av den europeiska planeringsterminen med en förstärkt samordningsroll för kommissionen och ett tydligt åtagande från medlemsstaterna att genomföra den politik som de kommer överens om på rådsnivå, för att därmed undvika osäkerhet och skapa ett gynnsamt investeringsklimat.

2. Bakgrund

2.1 Efter de fem ordförandenas rapport finns det ett åtagande enligt den europeiska planeringsterminen om att stärka integrationen mellan euroområdet och de nationella nivåerna. Liksom 2016 åtföljs den årliga tillväxtöversikten 2017 av ett förslag till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet. Syftet är att ge tillfälle till en tidig och fokuserad diskussion om euroområdet som helhet, inför de landsspecifika diskussionerna, så att de gemensamma utmaningarna fullt ut återspeglas i de landsspecifika åtgärderna.

2.2 För den europeiska planeringsterminen 2017 har kommissionen lagt fram följande fem rekommendationer om den ekonomiska politiken i euroområdet:

- Att bedriva en politik som stöder tillväxt och konvergens och avlägsnar hinder för investeringar och skapande av arbetstillfällen. Länder med bytesbalansunderskott eller hög utlandsskuld bör sträva efter att öka produktiviteten, medan länder med överskott i bytesbalansen bör öka den inhemska efterfrågan och investeringarna.
- Att uppnå en allmänt positiv finanspolitisk inriktning som stöder reformer och stärker återhämtningen. Att kombinera olika nationella ansträngningar för att uppnå såväl långsiktig finanspolitisk hållbarhet som makroekonomisk stabilisering. Att förbättra de offentliga finansernas sammansättning.
- Att genomföra reformer för att främja skapande av arbetstillfällen, social rättvisa och konvergens, och en skatteväxling från skatt på arbete, särskilt för lågavlönade arbeten.

- Att komma överens om ett europeiskt insättningsgarantisystem (Edis) och inleda arbetet med den gemensamma säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden. Att ta itu med riskerna för livskraften i banksektorn och främja den metodiska saneringen av hög privat skuldsättning.
- Att påskynda fullbordandet av EU:s ekonomiska och monetära union, bl.a. genom att genomföra de återstående åtgärderna enligt steg 1 i de fem ordförandenas rapport.

2.3 Ett nytt inslag i den europeiska planeringsterminen 2017 är meddelandet "Mot en positiv finanspolitisk inriktning i euroområdet". I detta dokument betonar kommissionen behovet av en positiv finanspolitisk inriktning, samtidigt som den ser en möjlighet att uppnå detta. För att uppnå en sådan finanspolitisk inriktning måste euroområdet anta en mer kollektiv strategi som tar hänsyn till de olika situationerna i olika länder. Kommissionen rekommenderar en finanspolitisk expansion på upp till 0,5 % av BNP under 2017 för euroområdet som helhet, med ett spektrum mellan 0,3 % och 0,8 % för att möjliggöra en differentiering mellan länder med olika risker när det gäller deras makroekonomiska stabilitet och finanspolitiska hållbarhet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar kommissionens uppmaning att ge finanspolitiken i euroområdet en generell konjunkturförstärkande inriktning. EESK oroas dock även över att en begränsning av den finanspolitiska expansionen till de två eller tre medlemsstater som för närvarande har finanspolitiskt utrymme enligt EU:s finanspolitiska regler troligen inte ger den generella konjunkturförstärkande inriktning som föreslås. Att stärka den ekonomiska tillväxten i euroområdet och i EU är oerhört viktigt i en tid av politisk kris och osäkerhet som förstärks av brexit och den politik som förs av Förenta staterna:s nya regering, i synnerhet den protektionistiska handelspolitiken. Den finanspolitiska expansionen och en starkare ökning av såväl de offentliga som de privata investeringarna kommer att öka den inhemska efterfrågan, vilket är en avgörande faktor för en stabil tillväxt. Även strukturreformer som syftar till att öka produktiviteten, förbättrade villkor för affärsverksamhet och undanröjande av investeringshinder kommer att bidra till detta.

3.2 Denna ändring av kommissionens bedömning av den ekonomiska situationen i euroområdet är i linje med EESK:s tidigare yttrande om den ekonomiska politiken för euroområdet ⁽¹⁾, i vilket en aktiv användning av finanspolitiska åtgärder förespråkas för att stödja återhämtningen i euroområdet som helhet. Den konjunkturförstärkande inriktning som kommissionen föreslår är blygsam men – under förutsättning att den kombineras med en effektiv användning av investeringsplanen och Efsi – kan bidra till att lösa de djupare problemen med långsam tillväxt, delvis stagnation och fortsatta nivåskillnader när det gäller ekonomiska resultat i länderna i euroområdet.

3.3 EESK noterar att en positiv finanspolitisk inriktning för euroområdet som helhet bör anses som ett instrument på kort eller medellång sikt, som måste vara förenligt med långsiktig finanspolitisk hållbarhet. I nuläget bör BNP-målen för underskott och skuldsättning tillämpas flexibelt, med hänsyn till de mål och syften som anges för EU i allmänhet samt EMU och stabilitets- och tillväxtpakten, i enlighet med artiklarna 119 och 120 i EUF-fördraget.

3.4 EESK uppmanar kommissionen att leva upp till sin roll som EU-fördragets väktare, i synnerhet vad gäller artikel 3 i EU-fördraget, i vilken mål för att främja välfärd, sammanhållning och social rättvisa fastställs. Kommittén medger att de specifika numeriska begränsningarna i stabilitets- och tillväxtpakten samt det stela genomförandet av denna varken är lämpliga eller nödvändiga under rådande omständigheter av stagnation och historiskt låga räntor, en slutsats som delas av bland annat OECD. Att främja välfärd, sammanhållning och social rättvisa är fullt förenligt med ekonomisk tillväxt och produktivitetstillväxt.

3.5 EESK föreslår att den gyllene regeln antas vid genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten, varigenom de offentliga investeringar som kommer att bidra till att förbättra tillväxtpotentialen och den ekonomiska konkurrenskraften inte bör beaktas i stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsmål. EESK upprepar de kommentarer som vi framförde i våra yttranden om investeringsplanen för Europa, om Europeiska fonden för strategiska investeringar och om förlängningen av dess löptid ⁽²⁾: det behövs större offentliga investeringar för att stimulera tillväxt på kort och lång sikt, och det senare är en nödvändig förutsättning för konsolideringen av de offentliga budgetarna.

⁽¹⁾ EUT C 177, 18.5.2016, s. 41.

⁽²⁾ EUT C 268, 14.8.2015, s. 27, och EUT C 75, 10.3.2017, s. 57.

3.6 EESK varnar för att ett misslyckande med att styra den ekonomiska politiken mot ett främjande av EU:s och EMU:s allmänna mål, bl.a. i den kommande vitboken om Europas framtid, kanske innebär att man inte kan stävja det växande motståndet mot EU och EMU. Det kan bli särskilt problematiskt med tanke på de aktuella utmaningar som bland annat den geopolitiska utvecklingen i EU:s grannskap, flykting- och migrantvågorna samt klimatförändringarna medför. Endast ett enat och ekonomiskt starkt Europa med starkt folkligt stöd kan med framgång omvandla sådana utmaningar till möjligheter. EU:s institutioner bör i samarbete med det civila samhälle som slår vakt om det europeiska projektet sträva efter att genom lämpliga åtgärder upplysa alla européer om alla de positiva saker som EU förväntas göra för dem på det politiska och ekonomiska området.

3.7 Investeringsplanen för Europa bör utgöra ett instrument som kan bidra till att återställa tillväxten och minska skillnaderna. Finansieringsnivån hittills har medfört att man endast kan bibehålla tidigare kreditnivåer från EIB med en stark inriktning mot investeringar i länder med minst svårigheter. Detta bör behandlas skyndsamt och man bör se till att det finns tillräcklig flexibilitet i stabilitets- och tillväxtpakten i förhållande till nödvändiga offentliga investeringar, för att därmed möjliggöra en avgörande ökning av investeringsnivåerna i energiomställning, utbildning och kompetens, infrastruktur och Efsi-finansierade projekt i hela euroområdet, samtidigt som man uppmuntrar investeringar i innovativa projekt inom den privata sektorn.

3.8 En skattepolitik med progressiv beskattning är en nyckelfaktor för att främja social rättvisa. I detta sammanhang är ett optimalt, lämpligt och tillväxststimulerande skattesystem av yttersta vikt. Att minska skatten på de lägsta inkomsterna kan både bidra till makroekonomisk stabilitet och utgöra ett större incitament till förvärvsarbete. Alla skattesänkningar bör dock åtföljas av alternativa skattekällor för att se till att budgetunderskott undgås.

3.9 EESK välkomnar kommissionens uppmaning till medlemsstater med bytesbalansunderskott och hög utlandsskuld att inrikta sig på att förbättra sin produktivitetstillväxt. I detta sammanhang konstaterar kommittén att en rättvis omfördelning av inkomster och förmögenheter som härrör från produktivitetsvinster bör öka jämlikheten och få en gynnsam effekt på den inhemska och totala efterfrågan i euroområdet. Det är viktigt att stimulera den inhemska efterfrågan som en nödvändig förutsättning för att stödja tillväxt och övervinna krisen.

3.10 EESK anser att man inom de strukturella reformerna bör prioritera sådana reformer som ökar produktivitetstillväxten men som också stärker anställningstryggheten och det sociala trygghetssystemet inom ramen för lämpliga affärsvillkor. Ingen medlemsstat inom euroområdet kan konkurrera med låga löner och visstidsanställningar i den moderna världen. Tyngdpunkten bör ligga på reformer som kombinerar flexibilitet genom förhandlingar med trygghet för att förbättra och skapa incitament för att öka kompetens och innovation. Arbetsmarknadsreformerna bör främja ökad stabilitet inom arbetslivet, vilket kommer att bidra till att förbättra både tillgång och efterfrågan inom ekonomin i euroområdet, även på kort sikt.

3.11 EESK betonar än en gång ⁽³⁾ att de nuvarande problemen i euroområdet beror på svag efterfrågan, som i sin tur är resultatet av den finanspolitik och de asymmetriska anpassningar av bytesbalansen (främst baserade på arbetskostnader) som gjorts under föregående år under den största recessionen efter kriget, och inte på medlemsstaternas otillräckliga reformarbete. Kommittén betonar återigen att strukturella reformer som avser ekonomiernas utbudssida inte kommer att räcka långt för att stimulera investeringar och tillväxt, om inte en expansiv finanspolitisk inriktning i euroområdet antas och bibehålls fram tills återhämtningen är på god väg.

3.12 EESK beklagar att den sociala dialogen och dialogen med civilsamhället under krisen har äventyrats om inte helt åsidosatts i medlemsstaterna, särskilt av dem som behövde finansiellt stöd och som genomgick omfattande reformer på det sociala området och av arbetsmarknaden. Vissa huvudindikatorer som återspeglar den europeiska pelaren för sociala rättigheter i jämvikt mellan arbetsmarknadens parter bör rekommenderas att ingå i paradigmet för den europeiska planeringsterminen. EESK noterar att förfaranden för den sociala dialogen för närvarande inte garanteras i EU och många medlemsstater, vilket hindrar arbetsmarknadens parter från att effektivt delta i förfarandet för den europeiska planeringsterminen.

⁽³⁾ EUT C 177, 18.5.2016, s. 41.

3.13 EESK anser dessutom att samordningen av den ekonomiska politiken inom ramen för den europeiska planeringsterminen bör förbättras och kommissionens roll i den förstärkas. För att öka förfarandets trovärdighet bör medlemsstaterna vederbörligen fullgöra sina åtaganden som gjorts i samband med rådets sammanträden.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK stöder kommissionens initiativ för att fullborda bankunionen, särskilt genom att inrätta ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden. Dessa steg är nödvändiga för att avlasta de nationella offentliga budgeterna när det gäller att säkerställa banksystemets stabilitet, som är en kollektiv nytta. De är än viktigare med tanke på att utvecklingen mot en politisk union i nuläget fortfarande inte står på dagordningen.

4.2 EESK noterar också att frågan om bankernas nödlidande lån är av största betydelse för att komplettera en politik som syftar till att få fart på tillväxten. Omedelbara åtgärder bör vidtas för att ta itu med problemet, samtidigt som man tar hänsyn till konsumentskydd.

4.3 Skattebedrägerier och skatteflykt leder till betydligt lägre offentliga inkomster, som har en mycket negativ inverkan på genomförandet av målen i stabilitets- och tillväxtpakten samt på kapaciteten att öka de offentliga investeringarna. Skatteparadis i synnerhet är en förutsättning för storskalig skatteflykt och därmed förknippade brott (t.ex. penningtvätt). Att sätta stopp för användningen av skatteparadis bör prioriteras. EESK uppmanar alla institutioner inom EU och euroområdet att utan dröjsmål anta och genomföra direktiv i detta syfte.

4.4 Illojal skattekonkurrens mellan medlemsstaterna försämrar skatteuppbörden i ett antal medlemsstater och därmed deras möjligheter att uppnå målen i stabilitets- och tillväxtpakten. EESK anser att EU:s myndigheter bör vidta rimliga och balanserade åtgärder för att sätta stopp för metoder med illojal skattekonkurrens, i enlighet med OECD:s och IMF:s rekommendationer.

4.5 Samtidigt som kommittén inser att det är en enorm utmaning att fortsätta att stärka och utveckla euron både för närvarande och i den nära framtiden i syfte att långsiktigt säkra välfärd och stabilitet i euroområdet anser EESK att man bör försöka uppnå bl.a. följande mål:

- Införa en enhetlig representation utåt för euroområdet i internationella ekonomiska forum (Internationella valutafonden, OECD osv.)⁽⁴⁾.
- Utveckla finanspolitisk flexibilitet och finanspolitisk kapacitet för euroområdet, inklusive möjligheten att emittera euroobligationer genom potentiella institutionella åtgärder såsom inrättandet av en gemensam finansmyndighet i euroområdet⁽⁵⁾.
- Stärka den europeiska pelaren för sociala rättigheter genom en riktig social dialog och genom att involvera arbetsmarknadens parter i alla lagstiftningsinitiativ⁽⁶⁾.
- Inrätta ett särskilt system för makroekonomisk dialog för euroområdet i enlighet med förslag i EESK:s tidigare yttranden⁽⁷⁾.
- Stärka den demokratiska kontrollen över EU:s politik⁽⁸⁾.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽⁴⁾ EUT C 177, 18.5.2016, s. 16.

⁽⁵⁾ EUT C 451, 16.12.2014, s. 10, EUT C 268, 14.8.2015, s. 33, och EUT C 332, 8.10.2015, s. 8.

⁽⁶⁾ EUT C 451, 16.12.2014, s. 10, och EESK:s yttrande "En europeisk pelare för sociala rättigheter" (EUT C 125, 21.4.2017, s. 10).

⁽⁷⁾ EUT C 13, 15.1.2016, s. 33 och EUT C 177, 18.5.2016, s. 35.

⁽⁸⁾ EUT C 332, 8.10.2015, s. 8.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller ytterligare stöd till medlemsstater som drabbats av naturkatastrofer

[COM(2016) 778 final – 2016/0384 (COD)]

(2017/C 173/07)

Föredragande: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Remiss	Europeiska unionens råd, 11.1.2017 Europaparlamentet, 15.12.2016
Rättslig grund	Artiklarna 177 och 304 i EUF-fördraget
Ansvarig facksektion	Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	2.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	183/0/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ser positivt på kommissionens förslag 2016/0384 om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 ⁽¹⁾ vad gäller ytterligare stöd till medlemsstater som drabbats av naturkatastrofer.

1.2 EESK välkomnar kommissionens förslag om att utnyttja Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) för att komplettera de medel som finns tillgängliga inom ramen för Europeiska unionens solidaritetsfond i syfte att stödja de medlemsstater och regioner som drabbats av större naturkatastrofer.

1.3 EESK stöder införandet av ett separat insatsområde för återuppbyggnadsarbete med finansiering från Eruf inom ramen för ett operativt program, utan krav på nationell medfinansiering i enlighet med förordning (EG) nr 2012/2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond.

1.4 EESK stöder en förlängning av stödberättigandeperioden för utgifter för insatser så att den börjar från och med den dag då naturkatastrofen inträffade, även om denna ligger före den dag då denna ändrade förordning träder i kraft.

1.5 EESK stöder förslaget om att göra det möjligt för en medlemsstat som redan har inkluderat de åtgärder som den vidtagit i en tidigare betalningsansökan till kommissionen att göra nödvändiga anpassningar av nästkommande betalningsansökan.

1.6 I linje med tidigare yttranden stöder EESK de ovan nämnda punkterna som kommissionen har infört för att förenkla och påskynda utbetalningen av stöd, så att man kan reagera på naturkatastrofer på ett snabbare, effektivare och mer synligt sätt.

1.7 Samtidigt anser EESK att det är nödvändigt att göra ytterligare en översyn av fonden för att bättre fastställa fondens omfattning, vilken inte utesluter katastrofer till följd av klimatförändringar och terroristhandlingar, och för att revidera tröskelvärdena för tillgång till stöd, som EESK anser vara för höga.

⁽¹⁾ COM(2016) 778 final – 2016/0384 (COD).

1.8 EESK anser att fonden är ett viktigt uttryck för den europeiska solidariteten och att den bör göras känd bland medborgarna.

2. Argument till stöd för yttrandet och särskilda kommentarer

2.1 Beklagligt nog har Europa upplevt ett antal naturkatastrofer. Många EU-länder har under årens lopp drabbats av någon typ av större katastrof.

2.1.1 År 2002 drabbades Centraleuropa, särskilt Tyskland, Österrike, Tjeckien och Slovakien, av allvarliga översvämningar. Samma år beslutade EU att ingripa genom Europeiska unionens solidaritetsfond för att hantera större naturkatastrofer och för att uttrycka europeisk solidaritet med de katastrofdrabbade regionerna. Sedan dess har fonden utnyttjats med anledning av ett stort antal katastrofer av olika slag, bland annat översvämningar, skogsbränder, jordbävningar, stormar och torka⁽²⁾.

2.2 EESK välkomnar användningen av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf)⁽³⁾ som ett komplement till solidaritetsfonden för att ingripa vid större katastrofer. De två fonderna delar samma etiska utgångspunkt och vissa kriterier för vidtagande av åtgärder. Dels ger båda fonderna ytterligare belägg för solidaritetsandan i EU, dels har de insatser som vanligen finansieras genom dem samma syfte, dvs. att främja den ekonomiska tillväxten och en hållbar och rättvis utveckling i EU:s regioner⁽⁴⁾.

2.3 EESK har redan tidigare påpekat att snabb utbetalning av stöd är avgörande för att säkerställa att stödet är effektivt och synligt. Framför allt har EESK redan uttalat sig om solidaritetsfondens tidskrävande byråkratiska förfaranden⁽⁵⁾ och den alltför långa väntetiden för utbetalning av stöd⁽⁶⁾.

2.4 EESK upprepar vad den redan tidigare har sagt om hur fonden fungerar:

- Fondens omfattning bör förtydligas en gång för alla för att inte ge upphov till ogrundade förväntningar eller att den blir ett verktyg för politisk retorik.
- Man bör omdefiniera tröskelvärdet för ekonomisk inverkan för att bedöma en katastrof som tillräckligt allvarlig, så att fonden enbart används i exceptionella situationer.
- Man bör fortsätta att förkorta de operativa mekanismerna och handläggningstiden för att se till att det stöd som tillhandahålls verkligen är omedelbart.

2.4.1 Kommittén är dessutom bekymrad över det ökade antalet naturkatastrofer och andra katastrofer, och understryker behovet av att stärka den förebyggande politiken.

2.5 EESK ställer sig bakom införandet av punkt 8 i artikel 120 i förordning (EU) nr 1303/2013 om att inrätta ett separat insatsområde med en medfinansieringsgrad på upp till 100 procent från Eruf för insatser som:

- väljs ut av de förvaltande myndigheterna för att hantera större naturkatastrofer,
- syftar till återuppbyggnad till följd av naturkatastrofer, och
- stöds inom ramen för Erufs investeringsprioriteringar.

⁽²⁾ Kommissionens stöd från solidaritetsfonden har till exempel varit avgörande för att hantera naturkatastroferna i Bulgarien, Italien och Rumänien 2014.

⁽³⁾ Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) är en av EU:s strukturfonder. Dess syfte är att minska utvecklingsskillnaderna mellan regionerna i Europa, med beaktande av de naturbetingade och demografiska nackdelarna i vissa regioner. Erufs verksamhet syftar till att stimulera ekonomisk tillväxt genom en strukturell anpassning av regioner som släpar efter i utvecklingen.

⁽⁴⁾ I syfte att främja en återhämtning av den ekonomiska verksamheten i de drabbade regionerna har man valt att fokusera på särskilda nöd- och återställningsinsatser, bland annat uppförande av tillfälliga bostäder för befolkningen och återuppbyggnad av viktig förstörd infrastruktur.

⁽⁵⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 52.

⁽⁶⁾ EUT C 170, 5.6.2014, s. 45.

2.6 EESK stöder undantaget från artikel 65.9 i förordning (EU) nr 1303/2013, enligt vilket utgifter för insatser inom insatsområdet stödberättigas från och med den dag då naturkatastrofen inträffade.

3. EESK:s ståndpunkt

3.1 EESK anser att förslaget till förordning bör läsas tillsammans med förordning (EG) nr 2012/2002 i dess ändrade lydelse, eftersom det kompletterar och ändrar den. De ändringar som kommissionen föreslår ligger i linje med rekommendationerna i EESK:s tidigare yttranden om att påskynda och förenkla fondens funktionssätt. En del problem bör fortfarande åtgärdas.

3.2 EESK påpekar därför att förordningen är av särskild betydelse, eftersom den är ett tecken på europeisk solidaritet. Den följer subsidiaritetsprincipen i och med att den kompletterar medlemsstaternas politik och samordnas med olika andra EU-politikområden, bland annat andra strukturfondsprogram och Europeiska investeringsbankens (EIB) program. EESK anser att förordningen också bör integreras med undantagen från stabilitetspakten för medlemsstater som drabbas av naturkatastrofer och andra katastrofer.

3.3 Förordningen fastställer att det rör sig om större naturkatastrofer, och att medlemsstaterna inte får stöd i händelse av katastrofer där skadorna beräknas uppgå till en siffra som EESK anser vara ett alltför högt tröskelvärde och som därför bör ses över.

3.4 De stödberättigade insatserna omfattar inte bostäder, med undantag för tillfälliga nödbostäder. I dessa fall hänvisas till statliga åtgärder eller försäkringsbolag. I gamla byar är den ekonomiska verksamheten med koppling till fritidsbostadsturism en förutsättning för överlevnaden. EESK anser att man bör ta itu med uppdelningen mellan bostäder och ekonomisk verksamhet.

3.5 I förordningen föreskrivs också att det inte bör förekomma någon överlappning med andra EU-åtgärder som syftar till att övervinna regionala svårigheter som beror på naturkatastrofer och andra katastrofer. Ett av de viktigaste villkoren för att få tillgång till fonden är en plan för att förebygga risken för naturkatastrofer. EESK anser att EU-institutionerna och medlemsstaterna inte sätter tillräcklig tonvikt på förebyggande insatser.

3.6 I förordningen anges att de åtgärder som finansieras måste vara förenliga med bestämmelserna i fördraget och de rättsakter som antagits i enlighet med fördraget. I förordningen hänvisas särskilt till sund ekonomisk förvaltning, insyn i offentlig upphandling samt miljöskydd och anpassning till klimatförändringar med investeringar riktade mot miljövänliga infrastrukturprojekt. Vid tidpunkten för antagandet av förordningen hade inget separat direktiv om tillgänglighet trätt i kraft⁽⁷⁾. Eftersom efterfrågan på tillgängliga produkter och tjänster ytterligare har ökat i och med den europeiska befolkningens allt högre ålder⁽⁸⁾ anser EESK att ett av de viktigaste kriterierna bör vara tillgänglighet när det gäller initiativ med koppling till nödsituationer och återuppbyggnad.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽⁷⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster, COM(2015) 615 final – 2015/0278 (COD).

⁽⁸⁾ Det uppskattas att det år 2020 kommer att finnas omkring 120 miljoner människor i Europeiska unionen med flera och/eller mindre grava funktionsnedsättningar. Det bör också betonas att byar på landsbygden och i bergsområden som drabbats av de naturkatastrofer som inträffat på senare tid är bebodda främst av äldre personer.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller rangordningen av skuldinstrument utan säkerhet i en insolvenshierarki

[COM(2016) 853 final – 2016/0363 (COD)]

(2017/C 173/08)

Huvudföredragande: **Daniel MAREELS**

Remiss	Europeiska unionens råd, 3.1.2017 Europaparlamentet, 16.1.2017
Rättslig grund	Artiklarna 114 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	169/0/3

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens förslag om att ändra BRRD⁽¹⁾ i syfte att närmare bestämt fastställa en **harmoniserad nationell rangordning av skuldinstrument utan säkerhet vid insolvensförfaranden**. Förslaget ingår i det bredare paketet med nyligen offentliggjorda förslag till ytterligare bankreformer⁽²⁾. I huvudsak syftar paketet till att införliva texter som utarbetats efter arbete i internationella sammanhang, t.ex. G20, Baselkommittén och rådet för finansiell stabilitet.

1.2 Kommittén anser att det är mycket viktigt att banksystemet är motståndskraftigt och tillräckligt kapitaliserat som förutsättning och grund för fortsatt finansiell stabilitet. Samtidigt måste man när en bank befinner sig i kris i första hand utnyttja aktieägares och andra bankborgenärers privata kapital (s.k. bail-in), så att man inte behöver utnyttja det offentligas eller skattebetalarnas medel. Även arbetstagarnas löner och pensionsförmåner bör till fullo hållas utanför.

1.3 Kommittén stöder idén om att det aktuella förslaget lyfts ut ur det ovannämnda paketet (se punkt 1.1) och behandlas snabbt och med prioritet. Den senaste tidens utveckling, som innebär att medlemsstaterna enskilt och på grundval av sin egen tolkning antar lagstiftning på detta område, kan mycket riktigt ge upphov till svårigheter, t.ex. vid tillämpningen av "bail-in"-ordningen. Det är lämpligt att ändra kurs och överge detta individuella tillvägagångssätt till förmån för en harmoniserad strategi på EU-nivå, så att samma BRRD-regler gäller överallt.

1.4 En harmoniserad strategi förhindrar också ytterligare snedvridningar mellan medlemsstaterna och önskad konkurrens på marknaden. Kommittén anser att det är viktigt att skapa rättvisare konkurrensvillkor mellan institut och medlemsstater och att minska riskerna i finanssektorn.

⁽¹⁾ Förkortning av direktivets engelska titel "Bank Recovery and Resolution Directive". På svenska talar man om "direktivet om återhämtning och resolution av kreditinstitut" (och värdepappersföretag).

⁽²⁾ Utöver ovannämnda text omfattar lagstiftningspaketet också ändringar av förordning (EU) nr 575/2013 (kapitalkravsförordningen eller CRR), direktiv 2013/36/EU (kapitalkravsdirektivet eller CRD) och förordning (EU) nr 806/2014 (förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen eller SRMR). För hänvisningar, se fotnoterna 8–10. Beträffande dessa förslag, se även EESK:s yttrande ECO/424, som håller på att utarbetas (februari 2017).

1.5 Kommittén välkomnar att förslaget bidrar till resolutionsmekanismens stabilitet och samtidigt förbättrar och kan påskynda dess operativa tillämpbarhet.

1.6 Kommittén anser att det bör finnas en ordning för förlustabsorbering för alla banker. I detta sammanhang är det positivt att det aktuella förslaget bidrar till genomförandet av specifika åtgärder på området för de globala systemviktiga bankerna. De innebär att G-SIB ⁽³⁾ måste ha en större förlustabsorberingsförmåga som kan utnyttjas i händelse av kris, den s.k. totala förlustabsorberingskapaciteten (TLAC ⁽⁴⁾). Förslaget bidrar också till genomförandet av "bail-in"-ordningen för andra banker genom att i tillämpliga fall minska risken för rättslig diskussion.

1.7 Kommittén välkomnar införlivandet av ovannämnda TLAC-ordning i de EU-krav som gäller för alla banker, de s.k. MREL-kraven ⁽⁵⁾, så att alla G-SIB omfattas av ett harmoniserat regelverk. Integreringen i ett enda regelverk kommer för övrigt också att bidra till ändamålsenligheten och effektiviteten vid resolution.

1.8 Bankerna har en mycket viktig roll att spela när det gäller att finansiera ekonomin, i synnerhet familjer och små och medelstora företag. Därför bör den eventuella negativa inverkan på bankernas finansieringskostnader begränsas så långt som möjligt. Samtidigt bör de nya reglerna inte bara underlätta och i möjligaste mån bredda emissionen av de skuldinstrument utan säkerhet som avses, utan också skapa största möjliga klarhet och rättssäkerhet för alla parter, även investerarna. Det är emellertid viktigt att reglerna om konsumentskydd inte påverkas och faktiskt tillämpas.

1.9 Den föreslagna strategin att enbart tillämpa den nya ordningen på framtida emissioner av de berörda skuldinstrumenten verkar vara det mest realistiska alternativet och kan därmed också stödjas.

2. Bakgrund ⁽⁶⁾

2.1 Det aktuella förslaget ⁽⁷⁾ ingår i ett paket som omfattar fem lagstiftningsförslag som kommissionen nyligen ⁽⁸⁾ offentliggjort i fråga om bankreglering och som bygger vidare på den gällande lagstiftningen på detta område ⁽⁹⁾. Det lyfts nu ut ur paketet och tidigareläggs med sikte på ett snabbare antagande och genomförande.

2.2 Paketet syftar till att införliva texter som utarbetats efter arbetet i Baselkommittén för banktillsyn och rådet för finansiell stabilitet, även med beaktande av resultaten av den uppmaning att inkomma med synpunkter som kommissionen anordnade för att bedöma den nuvarande banklagstiftningsens effektivitet och ändamålsenlighet.

2.3 I huvudsak syftar paketet med förslag till att

2.3.1 öka motståndskraften hos finansinstituten i EU och främja den finansiella stabiliteten,

2.3.2 förbättra bankernas utlåningskapacitet för att stödja ekonomin i EU, och

2.3.3 främja bankernas roll när det gäller att uppnå djupare och mer likvida europeiska kapitalmarknader, för att stödja skapandet av en kapitalmarknadsunion.

2.3.4 Samtidigt kan det nämnas att man eftersträvar en mer sofistikerad och långtgående tillämpning av den så kallade proportionalitetsprincipen till förmån för små och/eller icke-komplexa banker.

⁽³⁾ Förkortning av det engelska begreppet "Global Systemically Important Banks".

⁽⁴⁾ Förkortning av det engelska begreppet "Total Loss Absorption Capacity".

⁽⁵⁾ Förkortning av det engelska begreppet "Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds". På svenska talar man om "minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder".

⁽⁶⁾ Denna text grundar sig bl.a. på information från kommissionen (t.ex. pressmeddelande samt frågor och svar) om paketet och det aktuella förslaget.

⁽⁷⁾ COM(2016) 853 final

⁽⁸⁾ Den 23 november 2016. Se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_sv.htm.

⁽⁹⁾ Paketet omfattar ändringar av följande rättsakter:

- Kapitalkravsförordningen (CRR) och kapitalkravsdirektivet (CRD) från 2013. Där fastställs tillsynskrav för kreditinstitut (banker) och värdepappersföretag samt bestämmelser i fråga om styrning och tillsyn.
- Direktivet om återhämtning och resolution av banker (BRRD) och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (SRMR) från 2014. I dem fastställs bestämmelser om återhämtning och resolution av konkurshotade institut och införs den gemensamma resolutionsmekanismen.

2.4 Mot denna bakgrund syftar det aktuella förslaget till att fastställa en harmoniserad nationell rangordning av skuldinstrument utan säkerhet. Detta är viktigt vid resolutionen av en bank inom ramen för BRRD-ordningen.

2.5 Vid en sådan resolution är det viktigt att förluster i första hand täcks med privatkapital och inte av skattebetalarna eller de offentliga myndigheterna. Detta uppnås genom "bail-in", dvs. avskrivning av skulder eller omvandling av dem till riskkapital.

2.6 I detta syfte måste alla banker ha en miniminivå av eget kapital och kvalificerade skulder, eller med andra ord uppfylla MREL-kraven.

2.7 Det nya är nu att man nått internationella överenskommelser om ytterligare krav på området för globala systemviktiga banker (G-SIB) inom ramen för hanteringen av frågan om institut som är för stora för att gå omkull ("too big to fail"). Ett annat av de ovannämnda förslagen i åtgärds paketet syftar just till att införliva detta krav, som kallas "total förlustabsorberingskapacitet" (TLAC), i den befintliga MREL-ordningen för dessa banker.

2.8 De båda skyldigheterna har redan fått ett antal medlemsstater ⁽¹⁰⁾ att på nationell nivå anpassa sin insolvenslagstiftning i fråga om rangordningen av vissa bankborgenärer.

2.9 Dessa anpassningar har genomförts på olika sätt i medlemsstaterna, vilket kan betraktas som otillfredsställande och inte helt önskvärt med hänsyn till de eftersträfvade målen. Syftet med det aktuella förslaget är att avhjälpa detta genom att fastställa en harmoniserad ordning (se punkt 2.4).

3. Anmärkningar och kommentarer

3.1 På det hela taget måste åtgärds paketet och förslaget välkomnas. De medför en ytterligare komplettering och finjustering av det viktiga reformarbete som utförts efter krisen för att stärka finanssektorn. De bidrar också till att ytterligare minska riskerna inom denna sektor.

3.2 På det hela taget förblir det viktigt att banksystemet är motståndskraftigt och tillräckligt kapitaliserat. Det är i sin tur viktigt för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Denna stabilitet förutsätter att man när en bank befinner sig i kris i första hand utnyttjar aktieägares och andra bankborgenärers privata kapital (s.k. bail-in). På så sätt kan man undvika att behöva utnyttja det offentligas eller skattebetalarnas medel. Dessutom måste arbetstagarnas löner, pensionsförmåner och andra fasta ersättningar under alla omständigheter skyddas ⁽¹¹⁾.

3.3 Detta tillvägagångssätt bör till fullo tillämpas på alla banker. I detta avseende välkomnar kommittén att man även eftersträvar förstärkta bestämmelser för globala systemviktiga institut (G-SIB) i enlighet med de överenskommelser som gjorts på G20-nivå.

3.4 Det är positivt att TLAC-ordningen genom detta förslag införlivas i de gällande MREL-kraven enligt BRRD. Detta förbättrar inte bara tillämpningen av de nuvarande reglerna, utan lägger samtidigt grunden för en harmoniserad ordning för de största betydande bankerna. Detta kommer i sin tur att inverka positivt på ordningens operativa tillämpbarhet.

3.5 Med tanke på den mycket viktiga roll som bankerna spelar för att finansiera ekonomin, i synnerhet familjer och små och medelstora företag, bör sådana instrument kunna emitteras under goda förhållanden och så brett som möjligt. Den nya ordningen bör skapa klarhet och rättssäkerhet för alla parter, även investerare. Man måste också ta hänsyn till kostnaderna. De nya reglerna måste så långt som möjligt begränsa den eventuella negativa inverkan på bankernas finansieringskostnader.

⁽¹⁰⁾ Andra håller på med en sådan anpassning.

⁽¹¹⁾ I enlighet med artikel 44.2 g i i BRRD.

3.6 Det är i sig ytterst positivt att ett antal medlemsstater mycket snabbt börjat anpassa den nationella insolvenslagstiftningen för att ta hänsyn till utvecklingen i frågan på europeisk och internationell nivå (se ovan).

3.7 Tyvärr har detta skett på olika sätt, vilket medför stora skillnader mellan medlemsstaterna och ett antal oönskade effekter, såsom osäkerhet för emittenter och investerare och behandlingen av dem om bail-in-ordningen skulle tillämpas. Detta kan också försvåra tillämpningen av BRRD-ordningen på banker som är verksamma i flera länder.

3.8 Kommittén anser att det inte är önskvärt att skuldinstrument utan säkerhet behandlas olika, eftersom detta dessutom skulle leda till snedvridningar mellan finansinstitut och medlemsstater och önskad konkurrens på marknaden.

3.9 Man bör därför agera skyndsamt, och det handlar då inte bara om att förhindra att varje enskild medlemsstat vidtar egna åtgärder, utan också och framför allt om att röra sig i riktning mot ett harmoniserat tillvägagångssätt. Detta leder inte bara till rättvisare konkurrensvillkor mellan institut och medlemsstater, utan bidrar samtidigt på bästa sätt till insatserna för att uppnå de grundläggande målen om att öka den finansiella stabiliteten och minska riskerna i finanssektorn.

3.10 Den nya ordningen omfattar inga bestämmelser om huruvida vissa investerare ska ha möjlighet eller inte att köpa eller förvärva dessa skuldinstrument utan säkerhet. En sådan ordning är sannolikt mindre lämplig i BRRD, och för övrigt handlar det i slutändan om att konsumentskyddet ⁽¹²⁾ på detta område är fullt tillämpligt och i praktiken kan få full verkan.

3.11 Denna ordning gäller endast de berörda framtida emissionerna och inte den befintliga stocken. Med hänsyn till rättssäkerheten och de – eventuellt oavsiktliga – effekterna för marknaderna, emittenterna och investerarna tycks detta vara en godtagbar strategi, även om det (tillfälligt) kan uppstå vissa konsekvenser för tillsynsmyndigheterna.

3.12 Slutligen förefaller det även lämpligt att eftersträva ett realistiskt datum för ikraftträdandet ⁽¹³⁾.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽¹²⁾ Se Mifid- och Mifid 2-bestämmelserna. De sistnämnda träder i kraft i början av 2018.

⁽¹³⁾ I de nuvarande texterna föreskrivs den 1 juli 2017. Frågan är om det är genomförbart.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En ny kompetensagenda för Europa – Samarbete för att stärka humankapitalet, anställbarheten och konkurrenskraften

[COM(2016) 381 final],

om Förslag till rådets rekommendation om inrättande av en kompetensgaranti

[COM(2016) 382 final – 2016/0179 (NLE)],

om Förslag till rådets rekommendation om den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande och om upphävande av Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 23 april 2008 om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

[COM(2016) 383 final – 2016/0180 (NLE)],

om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en gemensam ram för tillhandahållande av bättre tjänster för kompetens och kvalifikationer (Europass) och om upphävande av beslut nr 2241/2004/EG

[COM(2016) 625 final – 2016/0304 (COD)], och

om Kompetensutveckling för personer på arbetsmarknaden

(förberedande yttrande [maltesiska ordförandeskapet])

(2017/C 173/09)

Föredragande: **Indrė VAREIKYTė**

Medföredragande: **Tatjana BABRAUSKIENė**

Remiss	Europaparlamentet, 6.10.2016 Europeiska kommissionen, 17.2.2017 Europeiska unionens råd, 21.10.2016 Maltesiska ordförandeskapet, 16.9.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av facksektionen	3.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	196/0/6

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar kommissionens förslag till ny kompetensagenda för Europa och anser att den är ett steg i riktning mot en bättre balans mellan den kompetens som de enskilda, arbetsmarknaden och samhället behöver. Vi anser också att bättre kompetensmatchning borde förbättra kvalificerade och kompetenta personers tillträde till arbetsmarknaden.

1.2 Det är förståeligt att den nya agendan och dess initiativ är inriktade på att lösa aktuella problem främst genom ändring av befintliga verktyg och åtgärder för att förbättra deras genomförande och funktion. Det finns emellertid också ett behov av att införa mer innovativa lösningar inom utbildning och kompetensutveckling eftersom Europa behöver ett verkligt paradigmskifte när det gäller utbildningssektorns mål och funktion, och det behövs förståelse för dess plats och roll i samhället.

1.3 EESK betonar att ökat deltagande på arbetsmarknaden, som kan uppfylla de behov som en föränderlig, osäker och komplex arbetsmarknad innebär och bidra till kampen mot fattigdom, ojämlikhet och diskriminering i EU, inte kan säkerställas om man inte beaktar de sociala aspekterna och jämställdhetsperspektivet.

1.4 Kommittén uppmanar kommissionen att tillhandahålla en bredare översikt över funktionssätt och gemensamma forum när det gäller de övergripande systemen för utbildning och arbetsmarknad samt de sociala systemen och deras individuella åtgärder, särskilt när det gäller högre utbildning, livslångt lärande, gränsöverskridande rörlighet, företagande, kreativitet, innovation samt social och interkulturell kompetens.

1.5 EESK vill också se tydligare kopplingar mellan den nya agendan och den europeiska planeringsterminen samt Europa 2020-strategin (särskilt deras utbildnings- och sysselsättningsmål), och diskutera kompetensagendans roll med avseende på 2030-agendan, strategin för den digitala inre marknaden, strategin för den cirkulära ekonomin, kommissionens strategiska engagemang för jämställdhet 2016–2019, pelaren för sociala rättigheter och målen för hållbar utveckling.

1.6 Kommittén beklagar avsaknaden av särskilda åtgärder i den nya agendan när det gäller den viktiga roll som icke-formellt och informellt lärande spelar för att förbereda unga människor inför livet. Dessutom betonas inte företagande i dess vidare betydelse (dvs. initiativförmåga) i den nya agendan som en livskunskap som gynnar alla. I detta sammanhang bör kommissionen också ägna särskild uppmärksamhet åt de specifika kompetensbehoven inom de fria yrkena ⁽¹⁾.

1.7 EESK beklagar att man inte planerat någon ny finansiering för att genomföra den nya agendan. Kommittén är övertygad om att inte ens bästa möjliga användning av befintliga finansieringsprogram kommer att räcka för att stödja strategins ambitioner. De finansieringskällor som föreslås för agendan – nämligen ESF och Erasmus+ – planeras och fördelas redan på nationell nivå, och det är därmed än mer osäkert i vilken utsträckning de kan användas för genomförandet av agendan.

1.8 Kommittén välkomnar den starka inriktningen på dialog med arbetsmarknadens parter och företagen i agendan och uppmanar till ytterligare förstärkning av den dialogen, samt dialog med relevanta organisationer i det civila samhället och organisationer som arbetar direkt med stödmottagarna och kan nå ut till utsatta personer.

1.9 EESK anser att den föreslagna kompetensgarantin kommer att åstadkomma en påtaglig förändring endast om erfarenheterna från genomförandet av ungdomsgarantin beaktas.

1.10 Kompetensutveckling i den digitala tidsåldern sker mot bakgrund av snabba och ibland omvälvande förändringar där affärsmodeller ibland förändras i grunden. Därför anser EESK att det inte räcker att enbart hjälpa enskilda att förvärva minimikunskaper, utan att det också är viktigt att se till att kompetensgarantin blir en säker väg som ger människor möjlighet, och uppmuntrar dem, att gå vidare och nå högsta möjliga kompetens. EESK pressar på för ytterligare lösningar för att öka finansieringen, såsom offentliga och privata investeringar, i syfte att säkerställa ett snabbt tillhandahållande av färdigheter. Man bör också undersöka de instrument som används i vissa EU-medlemsstater, såsom kollektivavtal om betald ledighet för utbildning.

1.11 Samtidigt är det viktigt att erkänna att det inte räcker att enbart förbättra enskilda kunskaper för att öka anställbarheten om man inte samtidigt vidareutvecklar en nära kopplad stödpolitik på det sociala, ekonomiska och jämställdhetsrelaterade området.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_sv

1.12 EESK anser att insatser för vidareutveckling av den europeiska referensramen för kvalifikationer bör vara inriktade på stärkt samarbete mellan medlemsstaterna och alla intressenter, vikten av erkännande av färdigheter och kvalifikationer för vidareutbildning, validering av färdigheter som förvärvats genom icke-formellt och informellt lärande, med särskild uppmärksamhet på övergripande färdigheter. Dessutom, och särskilt med avseende på att uppnå en hög kompetensnivå, är det viktigt att främja icke-formellt och informellt lärande på ett sådant sätt att de kan passa in i befintliga system för formell utbildning och yrkesutbildning utan hinder och på ett sätt som är godtagbart för alla berörda aktörer.

1.13 Det är mycket viktigt att se till att eventuella försök att förbättra den europeiska referensramen för kvalifikationer inte blir för betungande och byråkratiska och att eftersträva större samstämmighet mellan EU:s instrument för kvalifikationer – den europeiska referensramen för kvalifikationer, Ecvet och Eqavet. Esco bör stödja utvecklingen av den europeiska referensramen för kvalifikationer och dess användning, men det är viktigt att slutföra hänvisningsprocesserna för att Esco ska kunna bidra.

1.14 EESK ställer sig helt bakom den nya ramen för Europass, särskilt i fråga om att omvandla Europass från ett dokumentbaserat verktyg till en tjänstbaserad plattform. Vi anser att öppenhet, användbarhet, tillgänglighet och effektivitet bör vara de viktigaste drivkrafterna för utvecklingen. Det är viktigt att se till att den nya ramen för Europass är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

1.15 EESK undrar dock om det är etiskt att använda Erasmus+-programmet som första finansieringskälla. Samtidigt bör kommissionen göra en ny bedömning av budgetkonsekvenserna på ett mer realistiskt sätt, särskilt när det gäller de finansiella konsekvenserna för medlemsstaterna och budgetkonsekvenserna av spridningen av den nya ramen för Europass till allmänheten.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Kommissionen har antagit en ny kompetensagenda för Europa med målet att säkerställa att människor utvecklar ett brett spektrum av färdigheter redan på ett tidigt stadium i livet och att göra det bästa av Europas humankapital, vilket bör främja anställbarheten, konkurrenskraften och tillväxten i Europa.

2.2 Kommissionen uppskattar att 70 miljoner av Europas invånare saknar tillräcklig läs- och skrivförmåga och har bristande räknefärdigheter, och mer än 20 % kan inte arbeta med datorer ⁽²⁾. Detta innebär en risk för att de ska drabbas av arbetslöshet, fattigdom och social utestängning. Å andra sidan har mer än 30 % av högkvalificerade unga människor jobb som inte motsvarar deras kunskaper och ambitioner medan 40 % av arbetsgivarna i Europa anger att de har svårt att hitta personer med den kompetens som behövs för tillväxt och innovation. Samtidigt har alltför få personer den företagarganda och kompetens som behövs för att starta eget och ständigt anpassa sig till nya krav på arbetsmarknaden.

2.3 Kommissionen anser att satsningar på ökad kompetens, övergripande färdigheter och nya sätt att bättre förutse arbetsmarknadens behov, bl.a. på grundval av dialog med näringslivet, är väsentliga faktorer för att förbättra människors möjligheter i livet och främja rättvis, hållbar tillväxt för alla samt samhällen som präglas av sammanhållning. För att komma till rätta med kompetensbristen föreslår kommissionen tio åtgärder som ska genomföras under de kommande två åren:

- En kompetensgaranti för att hjälpa lågutbildade vuxna att erhålla en miniminivå av läs-, skriv- och räknekunskaper och digital kompetens och göra framsteg i uppnåendet av gymnasiekompetens.
- En översyn av den europeiska referensramen för kvalifikationer i syfte att få en bättre förståelse av kvalifikationer och ett bättre utnyttjande av all den kompetens som finns på den europeiska arbetsmarknaden.
- En "koalition för digital kompetens och digitala arbetstillfällen" som sammanför medlemsstaterna och berörda aktörer inom utbildning, sysselsättning och näringsliv i syfte att se till att det finns en stor reserv av kunniga personer och att såväl enskilda personer som den sammantagna arbetskraften i Europa har den digitala kompetens som krävs.

⁽²⁾ Andelen är högre i åldersgruppen 55–65 år, där 50 % saknar grundläggande IKT-kunskaper. OECD, Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC), juni 2015.

- En "strategi för branschsamverkan kring kompetens" för att utveckla kompetensinventeringen och motverka kompetensbrister inom vissa branscher.
- Ett "verktyg för kartläggning av kompetensen hos personer från länder utanför EU" för att tidigt hitta och kartlägga asylsökandes, flyktingars och andra migranternas kompetens och kvalifikationer.
- En översyn av ramen för Europass för att erbjuda människor bättre och mer lätthanterliga verktyg för att kunna beskriva sin kompetens och få värdefull information i realtid om kompetensbehov och trender som kan bidra till yrkes- och utbildningsval.
- Göra yrkesutbildning till ett förstahandsval genom att förbättra de studerandes möjligheter till arbetsplatsförlagt lärande och i ökad grad uppmärksamma de goda utsikterna att få ett jobb efter yrkesutbildning.
- En översyn av rekommendationen om nyckelkompetenser för att hjälpa fler människor att skaffa sig de grundläggande färdigheter som krävs för att arbeta och leva på 2000-talet, med särskild inriktning på att främja entreprenörskap och innovativa tankesätt och färdigheter.
- Ett initiativ för uppföljning av personer med akademisk examen för att ta fram bättre information om hur de klarar sig på arbetsmarknaden.
- Ett förslag om ytterligare analyser och utbyte av bästa praxis i fråga om effektiva sätt att motverka kompetensflykt.

3. Dokumentets ämnesområde

3.1 I detta yttrande koncentrerar sig EESK på själva agendan och tre av de initiativ som redan föreslagits i anslutning till den: kompetensgarantin, översynen av den europeiska referensramen för kvalifikationer samt översynen av ramen för Europass.

3.2 Yttrandet är också ett svar på det maltesiska rådsordförandeskapets begäran om ett förberedande yttrande om *kompetensutveckling för personer på arbetsmarknaden*. På grund av överlappningen i räckvidd och område har kommitténs svar på denna begäran införlivats i detta yttrande och berikar det genom att bygga på kommitténs åsikter om den sociala dimensionen och könsrelaterade aspekter av färdigheter och anställbarhet.

4. Allmänna kommentarer om agendan

4.1 Kommittén välkomnar kommissionens förslag till ny kompetensagenda för Europa och anser att den är ett steg i riktning mot en bättre balans mellan samhällets respektive företagens kompetensbehov. Det är förståeligt att den nya agendan och dess initiativ är inriktade på att lösa aktuella problem främst genom ändring av befintliga verktyg och åtgärder för att förbättra deras genomförande och funktion, men det finns också ett behov av att införa mer innovativa lösningar inom utbildning och kompetensutveckling. Många medlemsstater och EES-länder tillämpar redan olika innovativa strategier, men dessa övervakas inte och nämns inte i dagordningen, och främjas inte i förhållande till medlemsstaterna.

4.2 Den relativt begränsade inverkan som EU-åtgärder⁽³⁾ generellt har haft inom utbildnings- och ungdomssysselsättningssektorerna sedan 2009 stärker EESK:s övertygelse om att det nu är dags för ett verkligt paradigmskifte när det gäller utbildningssektorns mål och funktionssätt, som omfattar alla dess delar: formell, icke-formell och informell utbildning och dess plats och roll i samhället. Det är också dags att erkänna den roll som utbildning har som produktivitetssfaktor. Tydligare inriktning på investeringar i människors utveckling är av avgörande betydelse för Europas framtid. Den nya agendan bör därför inte bara ge partiella lösningar på de befintliga skillnaderna på arbetsmarknaden, utan tillhandahålla åtgärder för att ge varje enskild person i EU möjlighet att bli bättre och mer kvalificerad och mer flexibel i sitt val av ekonomisk verksamhet.

⁽³⁾ T.ex. Europeiska kommissionen, Utbildningsöversikt 2016, september 2016, European Policy Centre, "Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs", september 2016.

4.3 Utveckling och matchning av färdigheter är, liksom omskolning och fortbildning, mycket relevanta åtgärder i förhållande till EU:s sociala och politiska åtaganden för att öka arbetskraftsdeltagandet och tillgodose behoven på en arbetsmarknad i förändring samt för att bekämpa fattigdom, ojämlikhet och diskriminering i EU. Dessa frågor kan inte hanteras på ett effektivt sätt utan att relaterade sociala aspekter och jämställdhetsperspektivet beaktas. Samtidigt beklagar kommittén att man i den nya agendan fokuserar på färdigheter och anställbarhet i allmänhet, men inte fastställer specifika åtgärder för hur man kan utnyttja potentialen hos personer i deltidsarbete eller med osäkra anställningar, eller ekonomiskt inaktiva kvinnor, äldre personer och personer med funktionsnedsättning, som alla skulle kunna lämna betydande bidrag till EU:s utveckling och tillväxt.

4.4 EESK anser att de viktigaste aspekterna av bristande jämställdhet⁽⁴⁾ med avseende på kompetensutveckling utelämnades redan när agendan planerades: Bland dessa kan nämnas förväntningar på kvinnor att ta vårdande roller och att kombinera arbete och familj, diskriminering, könsstereotyper, stor andel kvinnor i atypiska anställningsformer, begränsat yrkesval för deltidsarbete (vilket ökar risken för överkvalificering, bl.a. genom att kvinnor tar arbeten som kräver mindre kompetens än föregående jobb, så kallad *occupational downgrading*), vissa utbildningsområden där kvinnor och män är kraftigt överrepresenterade och där många på arbetsmarknaden är överutbildade.

4.5 Agendan har en stark inriktning på tillhandahållande av en minimiuppsättning av färdigheter och utveckling av låg och medelhög kompetens, men kommittén noterar avsaknaden av en bredare översikt från kommissionens sida över funktionssätt och gemensamma forum för de övergripande systemen för utbildning och arbetsmarknad samt de sociala systemen och deras individuella åtgärder. En sådan begränsad bild beaktar inte de lika viktiga frågorna om högre utbildningsnivåer och yrkesutbildning samt livslångt lärande, gränsöverskridande rörlighet, entreprenörskap, kreativitet, innovation, sociala färdigheter och interkulturell utbildning, för att bara nämna några. I detta sammanhang bör kommissionen också ägna särskild uppmärksamhet åt de specifika kompetensbehoven inom de fria yrkena⁽⁵⁾.

4.6 EESK uppmanar därför kommissionen att anta en samordnad, enhetlig och konsekvent strategi för sina politiska initiativ, särskilt när det gäller kompetensutveckling. Det finns en brist på effektiv samordning mellan olika, nära sammanflätade initiativ som föreslagits samtidigt av separata generaldirektorat. Bättre samordning skulle i hög grad öka effektiviteten och verkningarna av sådana åtgärder.

4.7 Med tanke på de viktiga konsekvenserna av kompetensutveckling för den ekonomiska tillväxten och för att säkra verkligt genomslag skulle kommittén också vilja se mer direkta kopplingar mellan den nya agendan och både den europeiska planeringsterminen (särskilt de landsspecifika rekommendationerna) och Europa 2020-strategin. Detta gäller särskilt deras utbildnings- och sysselsättningsmål, och agendans roll med avseende på 2030-agendan, strategin för den digitala inre marknaden, strategin för den cirkulära ekonomin, kommissionens strategiska engagemang för jämställdhet 2016–2019, pelaren för sociala rättigheter och målen för hållbar utveckling. Sådana kopplingar skulle stärka agendans plats bland EU:s långsiktiga mål och de övergripande politiska ramarna och därmed garantera dess status som strategiskt initiativ.

4.8 Kommittén konstaterar att en effektiv matchning av kompetens är avgörande. Det är ohållbart att 30 % av de unga européerna är överkvalificerade för sina jobb med avseende på de formella kvalifikationerna samtidigt som 40 % av arbetsgivarna rapporterar en brist på arbetskraft med erforderlig kompetens. Det är av största vikt att anpassa kompetensmatchningen till skapandet av arbetstillfällen av hög kvalitet och att betona vikten av gränsöverskridande rörlighet som ett sätt att matcha kompetens i syfte att skapa ett fullt fungerande och effektivt samhälle.

4.9 I den nya agendan understryks vikten av såväl integration som anställbarhet. Inriktningen i agendan ligger huvudsakligen på industrins behov, men EESK anser att man i större utsträckning borde fokusera på färdigheter som mer allmänt är relevanta för samhället. Färdigheter kan också på ett bredare sätt gagna de enskilda och samhället, t.ex. övergripande, överförbara eller mjuka färdigheter (t.ex. kritiskt och kreativt tänkande, social, medborgerlig och kulturell kompetens)⁽⁶⁾. Kommittén beklagar också att företagande (i dess vidare betydelse, dvs. initiativförmåga) inte lyfts fram i den

⁽⁴⁾ Internationella arbetsorganisationen (ILO), "Skills mismatch in Europe" Statistics Brief, september 2014.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_sv

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande om "Att främja kreativitet, företagande och rörlighet i utbildningssystemen" (EUT C 332, 8.10.2015, s. 20).

nya agendan som en livskunskap som gynnar alla.

4.10 EESK vill också åter peka på de förlorade möjligheter värda miljarder euro som bristen på stöd till kvinnligt företagande har inneburit⁽⁷⁾. Kvinnor i näringslivet skapar arbetstillfällen, innovation och ny kompetens inom alla branscher. Dessutom är de proaktiva när det gäller socialt företagande genom att förbättra och främja gemenskap och social innovation⁽⁸⁾.

4.11 EESK anser att det är viktigt att se till att alla ungdomar har grundläggande färdigheter, men beklagar att det i den nya agendan saknas särskilda åtgärder med avseende på den viktiga roll som icke-formellt och informellt lärande spelar för att förbereda unga människor inför livet. Färdigheter och kompetens som förvärvats utanför den formella utbildningen ger ungdomar en möjlighet både att ta anställning och att delta i och bidra till samhällslivet. Kompetens beträffande kommunikation, kultur, ledningsförmåga och personliga färdigheter som arbetsgivarna söker har i de flesta fall förvärvats genom icke-formellt och informellt lärande och dessa färdigheter måste valideras och erkännas⁽⁹⁾.

4.12 Med tanke på att man prioriterar finansiella investeringar i utbildningsområden som betraktas som mer relevanta för att stimulera de nationella ekonomierna anser kommittén att den nya agendan inte bör uppmuntra regeringarna att dra tillbaka de åtaganden som gjordes i Bukarestkommunikén om Bolognaprocessen angående säkerställande av adekvat finansiering av högre utbildning. En sådan uppdelning kan påverka andra utbildningsområden och begränsa den generella tillgången till utbildning och allmänna färdigheter.

4.13 För att ytterligare underlätta unga människors integration på dagens arbetsmarknad bör medlemsstaterna också på nytt börja tillämpa den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) och Osloagendan från 2006, som fortfarande är mycket relevanta. Utan ytterligare framsteg i fråga om färdigheter i STEM-ämnena och praktiska färdigheter kommer det att bli svårt att förbättra systemen för yrkesutbildning och lärlingsutbildning.

4.14 EESK framhåller att de nationella utbildningssystemen är det första ledet när det gäller ansvaret för ett effektivt och välfungerande utbildningssystem. Ansvaret att säkerställa en miniminivå för grundläggande färdigheter ligger därför hos medlemsstaternas regeringar. Således är det viktigt för kommissionen att ompröva huruvida den nya agendan kommer att göra det möjligt att godkänna och främja de förändringar som krävs på nationell nivå och verkligen hjälpa medlemsstaterna att bättre utnyttja befintliga medel. Det är också viktigt att stödja en nationell mekanism för samråd mellan regeringar och berörda parter i syfte att stärka den sociala dialogen, främja samarbete, säkerställa effektiv spridning av bästa praxis och snabb insamling av feedback och relevanta uppgifter.

4.15 Kommittén fruktar emellertid att värdet av de initiativ som föreslås kommer att gå förlorat med tanke på att EU-länderna i verkligheten fortfarande brottas med krisen. Framför allt kan nedskärningar av budgetanslag som öronmärkts för utbildning göra det svårare att lösa problemet med ungdomars ojämlika förutsättningar och att arbeta för en utbildning av hög kvalitet för hela livet för alla.

4.16 EESK kan inte acceptera att man inte planerat någon ny finansiering för att genomföra den nya agendan. Agendan bör infogas i en gynnsam makroekonomisk ram där investeringar i människors kompetens och färdigheter inte behandlas som en kostnad, utan en investering som kommer att få positiva effekter på lång sikt.

⁽⁷⁾ EESK:s yttrande om "Kvinnliga företagare" (EUT C 299, 4.10.2012, s. 24).

⁽⁸⁾ 10 fallstudier av länder om konsekvenserna av socialt företagande bland kvinnor i Europa har analyserats som en del av Europeiskt kvinnoforums projekt *WESstart*.

⁽⁹⁾ EESK:s yttrande om "EU-politik och frivilligarbete" (EUT C 181, 21.6.2012, s. 150).

4.17 Kommittén är övertygad om att inte ens bästa möjliga användning av befintliga finansieringsprogram kommer att räcka för att bära upp agendans ambitioner. Ytterligare medel kommer därför att behövas utöver de eventuella korrigeringar i samband med halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen för 2014–2020 som nämns i dokumentet. EESK uppmanar också medlemsstaterna att öka utgifterna för utbildning och se till att medlen används på ett effektivt sätt. Kommittén anser att bidrag från medlemsstaterna för att täcka utgifterna för utbildning och yrkesutbildning inte bör ingå i den ram som används för att beräkna budgetunderskottet.

4.18 De finansieringskällor som föreslås för den nya agendan – nämligen ESF och Erasmus+ – planeras och fördelas redan på nationell nivå, och det är därmed än mer osäkert i vilken utsträckning de kan användas för genomförandet av agendan.

4.19 Kommittén välkomnar den starka inriktningen på dialog och samråd med arbetsmarknadens parter och företagen i agendan och uppmanar till ytterligare förstärkning av den dialogen i syfte att förbättra kompetensmatchningen och ge kvalificerade arbetstagare bättre tillträde till arbetsmarknaden, såväl mot bakgrund av *En ny start för den sociala dialogen*⁽¹⁰⁾ som inom medlemsstaterna. Det är också viktigt att erkänna och stödja den roll som det civila samhällets organisationer har tack vare deras omfattande erfarenheter av tillhandahållande av tjänster inom ramen för sociala företag och deras vilja att åstadkomma resultat i fråga om färdigheter som rör socialt företagande, vilket utgör en viktig del i agendan. Dessutom är det viktigt att inbegripa yrkessammanslutningar i dialogen, särskilt för att ta vara på kompetens i fråga om företagande och entreprenörsfärdigheter.

4.20 EESK betonar också behovet av att lägga större vikt vid målinriktade åtgärder för att nå ut till missgynnade grupper, inbegripet personer med funktionsnedsättning. Detta innebär insamling av uppgifter på nationell nivå för att bedöma konsekvenserna av nuvarande åtgärder för målgrupperna och för att se till att åtgärderna är anpassade till elevernas särskilda behov när det gäller tillgång, varaktighet och resultat. Detta innebär samarbete i partnerskap med beslutsfattare, organisationer och sammanslutningar som arbetar direkt med potentiella mottagare. Vissa av sammanslutningarna är ganska små, vilket hindrar dem från att få tillgång till EU-stöd. Det är därför viktigt att hitta lösningar för att underlätta deras tillgång till sådant ekonomiskt stöd.

5. Om förslaget om inrättande av en kompetensgaranti

5.1 EESK anser att den föreslagna kompetensgarantin kommer att åstadkomma en påtaglig förändring endast om erfarenheterna från genomförandet av ungdomsgarantin beaktas (dvs. om man kan undvika överlappningar och säkerställa större enhetlighet). I synnerhet bör kompetensgarantin syfta till ett snabbare genomförande, ha en integrerad strategi med kompletterande sociala tjänster, vara mer öppen för partnerskap med företag, arbetsmarknadens parter och det civila samhällets organisationer och vara mer flexibel för att kunna anpassas till användare med särskilda integrationsbehov. Det är av största betydelse att kompetensgarantin betraktas som en mervärdesskapande interventionsåtgärd snarare än en sysselsättningsskapande åtgärd.

5.2 Kommittén har tidigare påpekat⁽¹¹⁾ att kompetensutveckling i den digitala tidsåldern sker mot bakgrund av snabba och ibland omvälvande förändringar där affärsmodeller kan förändras i grunden. Vissa av digitaliseringens effekter på sysselsättningen är redan uppenbara, samtidigt som olika uppskattningar tyder på att ungefär 50 % av dagens medelkvalificerade arbetstillfällen riskerar att ersättas av digital teknik under de närmaste tjugo åren och att arbetstagare i framtiden kommer att behöva omfattande omskolningsåtgärder vart femte år⁽¹²⁾. Därför blir en sammanhängande strategi för omskolning och livslångt lärande samt en nära dialog med företagen, arbetsmarknadens parter och intressenter allt viktigare. EESK pressar på för ytterligare lösningar för att öka finansieringen, såsom offentliga och privata investeringar, i syfte att säkerställa ett snabbt tillhandahållande av färdigheter. Man bör också undersöka de instrument som används i vissa EU-medlemsstater, såsom kollektivavtal om betald ledighet för utbildning.

⁽¹⁰⁾ *En ny start för den sociala dialogen*, uttalande från ordförandeskapet för Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och de europeiska arbetsmarknadsparterna, 27 juni 2016.

⁽¹¹⁾ EESK:s yttrande om "Digitaliseringens effekter på tjänstesektorn och sysselsättningen" (EUT C 13, 15.1.2016, s. 161).

⁽¹²⁾ Se t.ex. Bowles, J., "The computerisation of European jobs: who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?", 2014, "The computerisation of European jobs", Frey, C. M., Osborne, M., "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?", 2013, Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., "Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment", ETLA, 2015.

5.3 Därför anser EESK att det inte räcker att enbart hjälpa enskilda att förvärva minimikunskaper, utan att det också är viktigt att se till att kompetensgarantin blir en säker väg som ger människor möjlighet att gå vidare och nå högsta möjliga kompetens. Målet för kompetensgarantin bör inte bara vara att förbättra grundläggande färdigheter, utan även att möjliggöra en utveckling mot högre kvalifikationer och bredare kompetens. Annars kommer dessa personer, särskilt kvinnor⁽¹³⁾ och äldre, att fastna i arbetslöshet eller lågkvalificerade arbeten, som blir allt färre i den digitala världen.

5.4 Samtidigt är det viktigt att erkänna att det inte räcker att enbart förbättra enskilda kunskaper för att öka anställbarheten om man inte samtidigt vidareutvecklar en nära kopplad stödpolitik på det sociala, ekonomiska och jämställdhetsrelaterade området. Detta gäller särskilt politik i fråga om tjänster som möjliggör balans mellan arbets- och privatliv, främjande av entreprenörskap, stödtjänster till ensamstående föräldrar som har det svårt, tillhandahållande av kvalitativ och lättillgänglig heltidsbarnomsorg till överkomligt pris som en av de huvudsakliga drivkrafterna för att uppmuntra både kvinnors och mäns deltagande på arbetsmarknaden samt tillgången på lämpliga omsorgstjänster för äldre osv.⁽¹⁴⁾

5.5 EESK framhåller den centrala roll som arbetsmarknadens parter och deras verksamhet⁽¹⁵⁾ spelar i fråga om kompetenshöjning och politikutveckling. Kommittén anser också att den roll som de berörda civilsamhällesorganisationerna spelar bör främjas på ett bättre sätt mot bakgrund av deras breda erfarenhet av kompetensfrämjande åtgärder för personer som för närvarande inte har tillgång till arbetsmarknaden. Dessa grupper kännetecknas vanligen av lägre utbildningsnivåer och en svagare koppling till andra tillhandahållare av färdigheter, t.ex. offentliga arbetsförmedlingar, tillhandahållare av formell utbildning osv. De många olika tjänsteanvändare som samlas i grupper av icke-vinstdrivande tillhandahållare av tjänster för integrering i arbetslivet, ibland med komplexa behov, innebär att det civila samhällets organisationer är redo att erbjuda individanpassat lärande, som är en av de tre pelarna i kompetensgarantin. Om personer med låg utbildning ska vara den viktigaste målgruppen för kompetensgarantin bör det civila samhällets organisationer erkännas som viktiga aktörer i genomförandet av strategin.

5.6 Roller och ansvarsområden när det gäller program för kompetensutveckling och vuxenutbildning bör fördelas mellan staten, företagen, de studerande och utbildningsanordnarna, och verksamheten bör bygga på framgångsrikt samarbete. Vilka incitament som krävs för att arbetsgivare och arbetstagare ska ta emot och dela dessa roller och ansvarsområden i fråga om kompetenshöjning är dock fortfarande oklart.

6. Om förslaget till översyn av den europeiska referensramen för kvalifikationer

6.1 EESK anser att ytterligare utveckling av den europeiska referensramen för kvalifikationer bör inriktas på stärkt samarbete mellan medlemsstaterna, arbetsmarknadsparterna och övriga intressenter så att man kan öka parternas förtroende för varandras referensramar för kvalifikationer och system för utbildningskvalitet. I enlighet med principen om livslångt lärande bör man ha i åtanke vikten av erkännande av färdigheter och kvalifikationer för vidareutbildning, inte bara för arbetsmarknaden. Formella kvalifikationer måste utformas så att de kan omfatta färdigheter som förvärvats genom icke-formellt och informellt lärande, med särskild hänvisning till övergripande färdigheter. Detta är bara ett sätt att förvärva kunskap på andra och mer flexibla sätt som grundläggande principer för läranderesultat och kvalifikationsramar ger en solid grund för.

6.2 Det bör noteras att även om Esco har stor potential är systemet fortfarande under utveckling och skapar osäkerhet i medlemsstaterna. Esco bör stödja utvecklingen av den europeiska referensramen för kvalifikationer och dess användning, men det är viktigt att slutföra hänvisningsprocesserna för att Esco ska kunna bidra.

6.3 Kommittén instämmer i att det är nödvändigt att förbättra förståelsen och jämförbarheten vad gäller olika kvalifikationer. Den föreslagna översynens fokus på att stärka öppenheten och enhetligheten i den europeiska referensramen för kvalifikationer är mycket välkommen, men det är viktigt att se till att eventuella försök att förbättra den europeiska referensramen för kvalifikationer inte blir för betungande och byråkratiska.

⁽¹³⁾ Europeiska kommissionens färdplan "New start to address the challenges of work-life balance faced by working families", augusti 2015.

⁽¹⁴⁾ EESK:s yttrande om "Kvinnors sysselsättning och tillväxten" (EUT C 341, 21.11.2013, s. 6).

⁽¹⁵⁾ De europeiska arbetsmarknadsparternas gemensamma arbete med inriktning på yrkesutbildning och särskilt lärlingsutbildning, investeringar i utbildning, bekämpning av skolavhopp och bättre läranderesultat.

6.4 Det finns fortfarande mycket att göra för att förbättra icke-formellt och informellt lärande på ett sådant sätt att de kan passa in i befintliga system för formell utbildning och yrkesutbildning utan hinder och på ett sätt som är godtagbart för alla berörda aktörer, särskilt med avseende på möjligheterna att uppnå en hög kompetensnivå. För närvarande är sådan integration mycket begränsad på grund av bristen på allmänt godtagna definitioner av likvärdighet, lågt ömsesidigt förtroende för nationella referensramar för kvalifikationer och de stora skillnaderna i referensnivåer mellan de nationella referensramarna för kvalifikationer och den europeiska referensramen för kvalifikationer.

6.5 EESK anser också att man bör eftersträva större samstämmighet mellan EU:s instrument för kvalifikationer – den europeiska referensramen för kvalifikationer, Ecvet och Eqavet.

7. Om förslaget till översyn av Europass-ramen

7.1 EESK ställer sig helt bakom den nya ramen för Europass, särskilt i fråga om att omvandla Europass från ett dokumentbaserat verktyg till en tjänstbaserad plattform.

7.2 Vi anser att öppenhet, användbarhet, tillgänglighet och effektivitet bör vara de viktigaste drivkrafterna för utvecklingen av en alleuropeisk plattform där enskilda individer kan få tillgång till ett flertal tjänster. Det är viktigt att se till att den nya ramen för Europass är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Det är också viktigt att tillgängligheten till information tar hänsyn till den fysiska miljön, eftersom vissa funktionsnedsättningar påverkar förmågan att använda it-system, och i sådana fall bör särskilda åtkomstpunkter och andra alternativa metoder för åtkomst finnas tillgängliga.

7.3 EESK har dock vissa reservationer i fråga om huruvida det är etiskt att använda Erasmus+-programmets medel – uppskattningsvis 2 500 000 euro – som främsta källa för att utveckla webbtjänster för kompetens och kvalifikationer. Samtidigt bör kommissionen ompröva budgetkonsekvenserna på ett mer realistiskt sätt eftersom det kommer att uppstå finansiella konsekvenser för medlemsstaterna av ökad informationsinsamling och det därav följande behovet av att uppgradera verktyg och kanaler för uppgiftsinlämning.

7.4 Kommittén anser också att det är viktigt att utvärdera budgetkonsekvenserna av spridningen av nya Europass till allmänheten, eftersom framgången för de nya ramarna i hög grad beror på inte bara den generellt förbättrade kvaliteten och det ökade antalet tjänster, utan också på den påtagliga ökningen av antalet användare.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

BILAGA

Exempel på relevanta EESK-yttranden

- | | |
|------------|---|
| — SOC/555 | — Utbildning av hög kvalitet för alla (2017) |
| — SOC/552 | — Halvtidsutvärdering av Erasmus+, under utarbetande (2017) |
| — SOC/524 | — Universitet som deltar i arbetet med att forma Europa, 2015 |
| — SOC/523 | — Förbättring av resultaten i de nationella systemen för varvad utbildning, 2015 |
| — SOC/521 | — Validering av färdigheter och kvalifikationer som förvärvats genom icke-formellt och informellt lärande – praktiska synpunkter från det organiserade civila samhället, 2015 |
| — SOC/518 | — Att främja kreativitet, företaganda och rörlighet i utbildningssystemen, 2015 |
| — CCMI/136 | — Digitaliseringens effekter på tjänsteindustrin och sysselsättningen, 2015 |
| — SOC/502 | — Kvinnor inom forskning, 2014 |
| — SOC/499 | — Kvalitetskriterier för praktikprogram, 2014 |
| — SOC/493 | — En öppen utbildning, 2014 |
| — CCMI/118 | — Ungdomars anställbarhet – att matcha utbildning med industrins behov i åtstramningstider, 2014 |
| — SOC/486 | — Kvinnors sysselsättning och tillväxten, 2013 |
| — SOC/476 | — En ny syn på utbildning, 2013 |
| — INT/679 | — Handlingsplanen för företagande 2020, 2013 |
| — SOC/469 | — Näringslivets roll i utbildningen inom EU, 2013 |
| — SOC/446 | — Kvinnliga företagare, 2012 |
| — SOC/439 | — Unga funktionshindrade, 2012 |
| — SOC/438 | — Erasmus för alla, 2012 |
| — SOC/431 | — EU-politik och frivilligarbete, 2012 |
| — SOC/429 | — Modernisering av högre utbildning, 2012 |
| — SOC/421 | — Sysselsättning för unga, teknisk kompetens och rörlighet, 2012 |
| — SOC/409 | — Att göra utbildning och yrkesutbildning mer lockande, 2012 |
| — SOC/404 | — Agenda för ny kompetens och arbetstillfällen, 2011 |
-

**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 utsläppsnål rörlighet**

[COM(2016) 501 final]

(2017/C 173/10)

Föredragande: **Stefan BACK**

Remiss	Europeiska kommissionen, 20.7.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Antagande av facksektionen	10.2.2017
Antagande vid plenarsessionen	23.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	128/0/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ställer sig bakom den europeiska strategin för utsläppsnål rörlighet ⁽¹⁾ (nedan kallad *strategin*), inbegripet dess mål och metoder vilka är i linje med 2011 års vitbok om EU:s transportpolitik (nedan kallad *vitboken*) ⁽²⁾ och de planerade nationellt fastställda bidrag som framlagts av EU och dess medlemsstater vid COP21-konferensen, som kommittén ställer sig bakom ⁽³⁾ och som stöds av COP22-konferensen i Marrakech.

1.2 EESK upprepar sina uttalanden i yttrandena om vitboken och genomförandet av denna och om konsekvenserna av COP21-avtalet för EU:s transportpolitik, som går ut på att vitbokens mål för minskning av utsläpp av växthusgaser fortfarande gäller, även om metoderna för att uppnå målen behöver uppdateras och stärkas.

1.3 Kommittén välkomnar de åtgärder i strategin som går utöver vitboken, särskilt främjande av innovation, inbegripet den europeiska strategin för samverkande intelligenta transportsystem ⁽⁴⁾, utveckling av uppkopplade, integrerade och automatiserade fordon och integrering av elfordon och energisystemet genom smarta nät, samt utveckling av nya affärsmodeller och nya transportmönster som följer av utvecklingen av en delningsekonomi och den digitala ekonomins allmänna utveckling.

1.4 EESK ställer sig bakom strategins helhetsperspektiv, som säkerställer samstämmighet mellan transportpolitiken och andra politikområden, såsom utveckling av elmarknaden, främjande av forskning och innovation, utveckling av nya transportlösningar och ny kompetens samt bättre rörlighetsplanering, inklusive utbyggnad av kollektivtrafiken. Kommittén skulle ha önskat att detta tillvägagångssätt utvecklades ytterligare när det gäller kopplingarna mellan strategin och meddelandet om att förbättra den inre marknaden, inbegripet synergier mellan öppnande av marknader och effektivitet. Detta gäller även den digitala ekonomins utsikter, inklusive digital rörlighet, och utvecklingen av en delningsekonomi och en cirkulär ekonomi.

1.5 EESK understryker de möjliga effekterna på transportmönstren av den utveckling som beskrivs i punkt 1.4, och betonar de sociala effekterna, inbegripet effekter på användarna och arbetstagarnas arbetsvillkor och situationen för mikroföretag som används som underleverantörer. Alla dessa frågor kräver uppmärksamhet i god tid så att man kan lösa eventuella problem i ett tidigt skede. Man bör även ta hänsyn till effekterna på isolerade samhällen.

⁽¹⁾ COM(2016) 501 final.

⁽²⁾ COM(2011) 144 final.

⁽³⁾ EUT C 24, 28.1.2012, s. 146, EUT C 291, 4.9.2015, s. 14 och EUT C 303, 19.8.2016, s. 10.

⁽⁴⁾ COM(2016) 766 final.

1.6 EESK betonar hur oerhört viktigt det är att återupprätta förtroendet för de fordonsutsläppsdata som tillhandahålls av tillverkarna och stöder de åtgärder som tagits fram för att uppnå detta resultat. Kommittén betonar också vikten av stöd från och dialog med intressenter och allmänheten samt de åtgärder som vidtagits för att fastställa ansvaret för tidigare felaktiga uppgifter och förhindra en upprepning.

1.7 Kommittén välkomnar sådana effektivitetshöjande åtgärder som underlättandet av genomförandet av det transeuropeiska transportnätet, en översyn av järnvägsnätet för konkurrenskraftig godstrafik och den vikt som läggs vid att främja multimodalitet och uppmuntra en övergång till transportsätt med mindre utsläpp, bland annat järnväg, och kombinerade transporter. Vi noterar att kommissionen efterlyser tillträde till marknaden för bussar, men rekommenderar att den också överväger andra politiska åtgärder för att utvidga kollektivtrafiknäten och uppmuntra byte från privata bilar till andra transportslag. Kommittén rekommenderar därför en mer djupgående översyn av de tillgängliga alternativen. Vi beklagar dock tystnaden kring förbättrade bestämmelser om tillträde till marknaden för godstransporter på väg och den förbättrade energieffektivitet som möjliggörs genom det europeiska modulsystemet för fordonskombinationer. I detta sammanhang vill EESK också fästa uppmärksamheten vid sitt yttrande om den inre marknaden för internationell godstransport på väg: social dumpning och cabotage (TEN/575), och understryker igen betydelsen av tydlig och genomförbar lagstiftning och behovet av att bekämpa alla former av social dumpning samt bedrägerier och missbruk när det gäller utstationering av arbetstagare och tillgång till sociala förmåner.

1.8 EESK välkomnar även planerna på att se över Eurovinjettdirektivet men upprepar vikten av flexibilitet för att undvika orimliga kostnadseffekter i avlägsna och glesbefolkade områden, däribland öar och bergsregioner. Vi understryker även vikten av lika villkor mellan olika transportslag när det gäller infrastrukturavgifter och externa kostnader för att säkerställa en konkurrens på lika villkor mellan transportsätten.

1.9 Kommittén noterar återinledandet av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar (EETS), men påminner om att beslutet om EETS fattades 2004 och att det fortfarande inte har genomförts, vilket tyder på ett behov av att se över hela systemet för att på så vis övervinna hindren för genomförandet.

1.10 EESK välkomnar att alternativa bränslen uppmärksammas genom att man fokuserar på vikten av att främja innovation och behovet av en lämplig ram som möjliggör gränsöverskridande användning av el, naturgas, väte och biobränslen som inte påverkar livsmedelsproduktionen, i linje med synpunkter som EESK tidigare gett uttryck för. Kommittén välkomnar att driftskompatibilitet och standardisering av elektromobilitet framhåvs.

1.11 Kommittén välkomnar även den uppmärksamhet som ägnas den grundläggande frågan om finansieringslösningar och lyfter fram behovet av att hitta medfinansieringslösningar för mindre projekt.

1.12 EESK uppskattar den vikt som strategin fäster vid stöd från det civila samhället. Vi framhåller potentialen i en deltagandebaserad dialog för att vinna stöd och lösa problem, samt möjligheterna för att skapa koalitioner mellan det civila samhället och de lokala och regionala myndigheterna⁽⁵⁾.

1.13 Av insynsskäl föreslår EESK att kommissionen offentliggör en årlig resultattavla för utsläpp inom transportsektorn.

1.14 Kommittén ställer sig bakom Icaos och IMO:s planerade åtgärd och föreslår att ytterligare åtgärder skulle kunna vidtas, till exempel i form av en strukturerad extern dialog med grannländer om utsläppssnål transport inför lanseringen av konkreta projekt.

1.15 EESK noterar att det enligt förslaget om ansvarsfördelning är upp till varje medlemsstat att besluta hur man ska säkra minskade växthusgasutsläpp och rekommenderar att de krav som ställs på transportsektorn hålls inom de gränser som fastställs i vitboken.

1.16 EESK beklagar att en uppdatering av vitboken inte längre finns med på kommissionens dagordning, trots att digitaliseringen, den energipolitiska utvecklingen och den nuvarande kommissionens helhetssyn på utformning och genomförande av politik motiverar en uppdatering.

⁽⁵⁾ EUT C 299, 4.10.2012, s. 170, EUT C 389, 21.10.2016, s. 20.

2. Bakgrund

EU:s åtaganden avseende utsläppsminskning och 2011 års vitbok om transportpolitik

2.1 Den 20 juli 2016 beslutade Europeiska kommissionen om ett åtgärds paket för att minska utsläppen i de sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem (nedan kallat *paketet*).

2.2 Paketet är en del av genomförandet av den minskning med 40 % av utsläpp av växthusgaser fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer som beslutades av Europeiska rådet den 23–24 oktober 2014 och det åtagande (planerat nationellt fastställt bidrag) som EU och dess medlemsstater gjorde vid COP21-konferensen i Paris i december 2015.

2.3 Enligt slutsatserna från oktober 2014 bör sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet minska utsläppen med 43 % och sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet, inbegripet annan transport än luftfart, med 30 %, som ska fördelas mellan medlemsstaterna baserat på rättvisa och solidaritet. I slutsatserna nämns inte transport specifikt.

2.4 I 2011 års vitbok om EU:s transportpolitik (COM(2011) 144) konstateras att utvecklade länder "fram till 2050 överlag [måste] minska utsläppen med 80–95 % under nivåerna för 1990" i syfte att hålla den globala uppvärmningen under 2 °C. För transport skulle det räcka med "en minskning fram till 2050 med [...] 60 % [...] jämfört med nivåerna för 1990" eller en minskning med 20 % jämfört med 2008 års nivåer (8 % över 1990 års nivåer) fram till 2030.

2.5 Kommissionen har bekräftat att dessa mål är förenliga med 2014 års klimat- och energipolitiska ram för perioden 2020–2030, 2015 års ramstrategi för energiunionen och de åtaganden avseende planerade nationellt fastställda bidrag som EU gjort ⁽⁶⁾.

2.6 Kommittén har även uppgett att ytterligare åtgärder kommer att krävas efter 2020 för att nå dessa mål ⁽⁷⁾.

2.7 I den nyligen gjorda bedömningen av hur genomförandet av vitboken framskrider konstateras att det är för tidigt att dra slutsatser, och genomförandet betonas ⁽⁸⁾.

Paketet

2.8 Paketet består av följande:

- Det övergripande meddelandet "Påskynda EU:s övergång till en koldioxidsnål ekonomi" (COM(2016) 500) (nedan kallat *meddelandet*).
- Ett lagförslag om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 (COM(2016) 482) (nedan kallat *förslaget om ansvarsfördelning*).
- Ett lagförslag om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 (COM(2016) 479).
- En europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet (COM(2016) 501) (nedan kallad *strategin*).

2.9 I meddelandet fastställs de grundprinciper som styr genomförandet, såsom bördefördelning som är kopplad till medlemsstaternas ekonomier (rättvisa och solidaritet), flexibilitet genom att utnyttja utsläppsätter i sektorer som inte omfattas av utsläppshandelssystemet, upprätthållande av ambitiösa nivåer för minskning av utsläpp av växthusgaser genom att hantera varje sektor separat (miljöintegritet). I meddelandet betonas vikten av ett sammanhang som gynnar övergång.

2.10 **Förslaget om ansvarsfördelning** fördelar ansvaret mellan medlemsstaterna för de planerade nationella fastställda bidragen inom ramen för Parisavtalet (COP21). Varje medlemsstat beslutar hur de ska uppnå sina resultat.

⁽⁶⁾ COM(2014) 15 final, s. 14, punkt 4.1, COM(2015) 80 final, COM(2011) 112 final, s. 6.

⁽⁷⁾ COM(2014) 15 final, s. 14, punkt 4.1.

⁽⁸⁾ SWD(2016) 226.

2.11 **Strategin** genomför vitbokens mål för utsläppsminskning. Den fokuserar på vägtransport och innehåller följande huvudpunkter:

a) **Effektivitet, beteende, vägavgifter**

- Optimering av transportsystem
- Påverkande av beteenden genom vägtullar
- Gynnande av multimodalitet

b) **Alternativa bränslen**

- Främjande av alternativ, utsläppssnål energi för transport
- Utveckling av andra generationens bibränslen
- Direktivet om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen (2014/94/EU)

c) **Utsläppssnåla fordon**

- Gemensamma standarder för att möjliggöra gränsöverskridande resor
- Främjande av utsläppsfria fordon, inbegripet genom offentliga upphandlingar
- Certifiering av koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning för bussar och tunga lastbilar
- Återupprättande av förtroendet för mätning av utsläppsnivåer under verkliga körförhållanden

d) **Skapande av goda förutsättningar: synergier och nya affärsmodeller, innovation, den digitala ekonomin, kompetensutveckling, investeringar och stöd**

- Skapande av gynnsamma förutsättningar för utsläppssnål rörlighet genom synergier med andra politikområden, innovation och kompetensuppbyggnad

e) **Transport via luftfart och sjöfart – internationell åtgärd**

- En global marknadsbaserad åtgärd för luftfarten har nu föreslagits av Icao och energieffektivitetskriterier för sjöfarten, med början i övervakning av utsläpp, håller på att utvecklas av IMO.

3. Allmänna kommentarer

3.1 I linje med sin ståndpunkt om vitboken och EU:s planerade nationellt fastställda bidrag ⁽⁹⁾ stöder EESK de mål som anges i strategin.

3.2 Kommittén upprepar sitt stöd för målen i vitboken och erinrar om att den i yttrandet från 2015 om genomförandet av vitboken beklagade att mycket återstår innan den inre marknaden för transporter är fullbordad, och att åtgärder i den riktningen vore välkomna ⁽¹⁰⁾. Ett fullständigt genomförande av den inre marknaden skulle förbättra resurseffektiviteten och minska utsläppen. Det måste uppnås genom tydliga och genomförbara bestämmelser och åtföljas av åtgärder för att bekämpa alla former av social dumpning samt bedrägerier och missbruk när det gäller utstationering av arbetstagare och tillgång till sociala förmåner.

3.3 EESK stöder även de nya, innovativa delarna i strategin såsom samverkande vägtransportsystem (C-ITS), däribland utvecklingen av samverkande, uppkopplade och automatiserade fordon och integreringen av elfordon i energisystemet genom smarta nät, utvecklingen av nya företagsmodeller och nya transportmönster som har sitt ursprung i både utvecklingen av delningsekonomin genom it-plattformar och den allmänna utvecklingen av den digitala ekonomin. Digitala system kommer också att inverka på både passagerar- och godstransporter och kommer till exempel att optimera trafikflödena och möjligheten att göra resurseffektiva val som kommer att minska utsläppen ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ EUT C 24, 28.1.2012, s. 146, EUT C 291, 4.9.2015, s. 14, EUT C 303, 19.8.2016, s. 10.

⁽¹⁰⁾ EUT C 291, 4.9.2015, s. 14, punkterna 1.5 och 1.6.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 766 final.

3.4 EESK betonar hur oerhört viktigt det är att återupprätta förtroendet för de fordonsutsläppsdata som tillhandahålls av tillverkarna och stöder den åtgärd som tagits fram för att uppnå detta resultat. Kommittén betonar vikten av stöd från och dialog med intressenter och allmänheten samt de åtgärder som vidtagits för att fastställa ansvaret för tidigare felaktiga uppgifter och förhindra att de upprepas.

3.5 Kommittén upprepar att många av de föreslagna åtgärderna kräver flexibilitet och anpassning till lokala förhållanden, inbegripet vägavgifter⁽¹²⁾.

3.6 EESK upprepar sitt stöd för målen i Parisavtalet (COP21) och EU:s planerade nationellt fastställda bidrag samt håller fast vid sin åsikt att dessa åtaganden inte tillför något till de mål som fastställs i vitboken⁽¹³⁾. Kommittén noterar parternas stöd för genomförandet av Parisavtalet i Marrakech-åtgärdsförklaringen och bildandet av ett Marrakech-partnerskap för globala åtgärder som involverar både parter och andra intressenter.

3.7 Kommittén påminner om att den anser att genomförandet av vitboken och den strategiska ramen för en stabil energiunion (COM(2015) 80 final) måste ses över och kompletteras med nya åtgärder, i tillämpliga fall, för att målen med dem ska kunna uppnås⁽¹⁴⁾.

3.8 EESK framhåller behovet av att skapa en miljö som främjar genomförandet av strategin, eller en stödjande ram, och hänvisar i detta avseende till kommissionens meddelande "Vägen efter Paris"⁽¹⁵⁾ om behovet av att "överge vårt fragmenterade system som utmärks av dåligt samordnade nationella strategier, marknadshinder och i energisammanhang isolerade områden". Energiunionen är en ram för en gynnsam miljö för energiomställning, och den kommande strategin för forskning, innovation och konkurrenskraft kommer att ta vara på samverkansfördelarna mellan energi, transporter, den cirkulära ekonomin samt industriell och digital innovation för att göra dagens och morgondagens europeiska koldioxidsnåla och energieffektiva teknik mer konkurrenskraftig. Som redan nämnts i punkt 3.3 ovan omfattar detta även åtgärder för att förbättra kompetensen och främja forskning och utveckling.

Det behövs insatser där flera aktörer samverkar, såsom det civila samhället, allmänheten, konsumenter, arbetsmarknadens parter, små och medelstora företag, innovativa uppstarts företag och globalt konkurrenskraftiga industriföretag. Smarta städer och samhällen och deras roll i utvecklingen av kollektivtrafiken och transportplaneringen omnämns som de platser där en stor del av den framtida omställningen kommer att äga rum⁽¹⁶⁾.

3.9 Strategin omfattar ett sektorsövergripande synsätt, exempelvis när det gäller behovet av gynnsamma förhållanden och i fråga om digitala rörlighetslösningar och kopplingar till energipolitiken. Detta tillvägagångssätt ligger i linje med kommissionens arbetsdokument om genomförandet av vitboken och med kommissionens meddelande om förbättring av den inre marknaden, vilka båda strävar efter att förbättra synligheten och förståelsen för sektorspolitiken genom att placera den inom ramen för EU:s övergripande strategier⁽¹⁷⁾.

3.10 EESK stöder strategins helhetsupplägg när det gäller transportpolitik, men skulle ha velat att den utvecklades mer, exempelvis när det gäller överensstämmelse mellan strategin och meddelandet om att förbättra den inre marknaden, inklusive synergieffekter mellan öppnande av marknaden och effektivitet, de utsikter som den digitala inre marknaden erbjuder, delningsekonomin och den cirkulära ekonomin, däribland inverkan på transportmönster såväl som sociala aspekter⁽¹⁸⁾.

3.11 I kommissionens arbetsdokument som åtföljer strategin tas ett antal nya samhällsutvecklingar upp, såsom delningsekonomin inom transport, automatiserade och uppkopplade fordon, digitaliseringen och rörlighet som en tjänst. Denna utveckling, däribland den ökande användningen av internetplattformar, borde ha nämnts i strategin.

⁽¹²⁾ EUT C 24, 28.1.2012, s. 146.

⁽¹³⁾ EUT C 303, 19.8.2016, s. 10, punkterna 1.3, 3.1, 4.6, 5.1 och 5.2.

⁽¹⁴⁾ EUT C 303, 19.8.2016, s. 10, punkterna 1.4, 5.2 och 5.3.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 110 final, avsnitt 3.1, s. 5.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 110 final, avsnitt 3.1, s. 7.

⁽¹⁷⁾ SWD(2016) 226, avsnitt 4.1, s. 27.

⁽¹⁸⁾ COM(2016) 288 final och COM(2016) 356 final.

3.12 EESK beklagar att strategin inte upp de sociala aspekterna, bland annat konsumenträttigheter, arbetsmarknadsrelationer och mikroföretags status, av vissa av de planerade initiativen, exempelvis C-ITS-planen, den digitala ekonomin, nya transportmönster eller ett ytterligare öppnande av marknaden inom olika transportsektorer. Kommittén anser att det är viktigt att ta upp dessa frågor i ett tidigt skede för att undvika onödiga spänningar.

3.13 EESK uppskattar att finansiering tas upp i strategin, eftersom detta är grundläggande för genomförandet av densamma. Kommittén uppmärksammar finansieringsbehoven i områden med begränsade ekonomiska resurser och projekt som inte är tillräckligt stora för att nå upp till de trösklar som fastställts för samfinansiering från EU. Det bör finnas möjligheter för finansiering av små projekt inom transportsektorn, som redan är fallet inom energisektorn.

3.14 EESK anser att översynen av vitboken, som kommissionen redan hade planerat för 2016⁽¹⁹⁾ är viktig. Vi instämmer inte i att det är för tidigt att bedöma genomförandet⁽²⁰⁾, eftersom utveckling såsom digitaliseringen, utvecklingen av energipolitiken och den nuvarande kommissionens helhetssyn när det gäller utformning och genomförande av politik motiverar en uppdatering av vitboken.

3.15 EESK stöder de förslag som anges i strategin avseende yttre åtgärder, särskilt de ytterligare åtgärderna inom Icao och IMO rörande luftfart och sjöfart. Kommittén beklagar att strategin inte nämner andra former av yttre åtgärder, såsom strukturerade dialoger och riktmarkning med grannländer i Östeuropa och Nordafrika.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK stöder den handlingsplan som bifogats strategin, med förbehåll för följande kommentarer:

- Kommittén beklagar att de planerade förslagen om förbättrade bestämmelser om tillträde till marknaden för vägburen godstransport inte nämns i handlingsplanen, samtidigt som underlättande av genomförandet av det transeuropeiska transportnätet, en översyn av det europeiska järnvägsnätet för konkurrenskraftig godstrafik och bestämmelserna om marknadstillträde för busstjänster omnämns. Således utelämnas en del av regleringen av transportmarknaden där det finns betydande utrymme för förbättringar av marknadens funktionssätt, så att den utvecklas till ett mer energi- och resurseffektivt transportsystem. EESK vill fästa uppmärksamheten vid sitt yttrande om den inre marknaden för internationell godstransport på väg: social dumpning och cabotage (TEN/575), och understryker igen betydelsen av tydlig och genomförbar lagstiftning och behovet av att bekämpa alla former av social dumpning samt bedrägerier och missbruk när det gäller utstationering av arbetstagare och tillgång till sociala förmåner.
- EESK noterar med tillfredsställelse planerna på att se över Eurovinjettdirektivet (1999/62/EG), direktivet om det europeiska systemet för elektroniska väggtullar (EETS) (2004/52/EG) och kommissionens beslut från 2009 om tekniska aspekter på EETS.
- Kommittén påminner om att den anser att flexibilitet och undvikandet av orimliga kostnadseffekter i avlägsna och glesbefolkade regioner, däribland öar och bergsområden, bör utgöra en viktig del av alla kommande förslag⁽²¹⁾.
- EETS-direktivet antogs 2004 och har fortfarande inte genomförts, trots otaliga försök. EESK anser att konceptet nu måste ses över och göras mer attraktivt för operatörer och användare.

4.2 Kommittén håller med om att den europeiska strategin för samverkande intelligenta transportsystem har stor potential för att skapa mervärde genom bättre effektivitet, och framhåller de förändringar som C-ITS kommer att innebära för transportmönster, marknadsstruktur, avtalsrätt och sociala aspekter med, exempelvis, ett ökat antal mikroföretag som drivs genom internetplattformar. Dessa aspekter bör övervägas noga⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ EUT C 303, 19.8.2016, s. 10, punkterna 1.4 och 5.2.

⁽²⁰⁾ SWD(2016) 226, avsnitt 5, s. 34, och avsnitt 2, s. 4.

⁽²¹⁾ EUT C 303, 19.8.2016, s. 10, punkt 1.6.

⁽²²⁾ COM(2015) 192 final.

4.3 EESK stöder strategins mål att främja multimodalitet och betonar att de mest resurseffektiva transportlösningarna bör prioriteras i varje enskilt fall. Kommittén hoppas även att utvärderingen av direktivet om kombinerade transporter kommer att leda till en lämplig uppdatering, med tillräcklig flexibilitet för att garantera maximal effektivitet, dock utan att tillhandahålla parallellt marknadstillträde inom vägtransport. Vi understryker betydelsen av att stimulera en övergång till transportsätt med låga utsläpp, t.ex. järnvägstransporter och kombinerade transporter, samt vikten i detta sammanhang av att infrastrukturaravgifter och externa kostnader behandlas på ett sätt som säkerställer rättvis konkurrens mellan transportsätten.

4.4 EESK uppmärksammar den förbättrade resurseffektiviteten som åstadkommits med 25,25 meter långa fordonskombinationer (Europeiska modulsystemet [EMS]). Två fordonskombinationer i enlighet med EMS kan bära samma last som tre traditionella fordonskombinationer, vilket betyder bättre energieffektivitet och minskade utsläpp per enhet. Med förbehåll för de enskilda medlemsstaternas bedömning bör EMS-kombinationer därför tillåtas varhelst förutsättningarna är lämpliga, även inom gränsöverskridande trafik.

4.5 Kommittén stöder strategin när det gäller alternativa bränslen, inbegripet behovet av marknadsstöd och utbyggnad av infrastruktur i linje med olika transportsätts behov. För närvarande gäller detta huvudsakligen a) el, mestadels för bilar, b) naturgas i olika former, vilket främst används av lastbilar, bussar och fartyg, och c) biobränslen. EESK understryker att sektorn för alternativa bränslen är under ständig utveckling och att både utbud och efterfrågan kan förändras.

4.6 EESK stöder planerna på att utveckla biobränslen som inte framställs av jordbruksprodukter eller med hjälp av markanvändning som påverkar livsmedelsproduktionen negativt, utan av andra källor såsom restprodukter, biprodukter och avfall, däribland från skogsbruket, i enlighet med de ståndpunkter som EESK tidigare har gett uttryck för⁽²³⁾.

4.7 Kommittén betonar vikten av att involvera det civila samhället och lokala och regionala myndigheter i genomförandet av strategin. En viktig del av detta skulle vara att i större utsträckning använda en deltagandebaserad dialog med det civila samhället, i enlighet med EESK:s förberedande yttrande av den 11 juli 2012 om "För ett större deltagande och engagemang från det civila samhällets sida"⁽²⁴⁾, som har resulterat i två konferenser, en i Malmö 2015 och en i Milano 2016, om de framtida europeiska stomnätsskorridorerna, där man diskuterade genomförande, förvaltning och finansiering.

4.8 För att förbättra insynen föreslår EESK att kommissionen offentliggör en årlig resultattavla för utsläppsminskning.

4.9 Kommittén pekar också på vikten av att skapa koalitioner för att stödja genomförandet och lösa problem, i enlighet med vad som föreslås i EESK:s yttrande om denna fråga⁽²⁵⁾.

4.10 EESK beklagar att man i förslaget om ansvarsfördelning inte tar upp det eventuella behovet av mål för sektorspecifik utsläppsminskning. Strategin håller fast vid att vitboken är inriktad på transportsektorn och utgår från en sund bedömning av vad som är genomförbart utan negativa effekter på transportfunktionerna. Ytterligare åtgärder som beskrivs i kommissionens arbetsdokument som åtföljer strategin är blygsamma och skulle minska utsläppen från transporter med 18–22 % fram till 2030, i stället för de 18–19 % som nu planeras⁽²⁶⁾.

Bryssel den 23 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽²³⁾ EUT C 303, 19.8.2016, s. 10, punkt 1.8.

⁽²⁴⁾ EUT C 299, 4.10.2012, s. 170, punkt 1.11, och EUT C 389, 21.10.2016, s. 20.

⁽²⁵⁾ EUT C 389, 21.10.2016, s. 20.

⁽²⁶⁾ SWD(2016) 501, avsnitt 5, s. 82–83.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Inrättande av EFHU-garantin och EFHU-garantifonden

[COM(2016) 586 final]

(2017/C 173/11)

Föredragande: **Jan SIMONS**

Remiss	24.11.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för yttre förbindelser
Antagande av facksektionen	31.1.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen	205/1/0
(för/emot/nedlagda röster)	

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar upprättandet av den externa investeringsplanen för EU (EIP) och förslaget till förordning om Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) och om inrättandet av EFHU-garantin och EFHU-garantifonden som steg i rätt riktning för att ta itu med grundorsakerna till den irreguljära migrationen. Utrotandet av fattigdom är också ett mål som EFHU bör vara inriktad på.

1.2 Kommittén efterlyser en särskild satsning på att lösa problemen i de länder som är huvudkällan till migration, där de ekonomiska, sociala och säkerhetsrelaterade förhållandena har lett till ekonomisk ödeläggelse och ökande fattigdom och hindrar allt arbete i riktning mot hållbar utveckling.

1.3 Kommittén hänvisar till sina tidigare yttranden, i vilka den har betonat att den privata sektorn måste delta i utvecklingen, på villkor att denna utveckling är i linje med målen för hållbar utveckling och att den privata sektorn respekterar grundläggande ekonomiska, miljömässiga och sociala rättigheter, Internationella arbetsorganisationens (ILO) kärnkonventioner och agendan för anständigt arbete. Detta bör även gälla de investeringsprojekt som EFHU finansierar.

1.4 Kommittén anser att förslaget om EFHU är förenligt med dess rekommendation om att använda utvecklingsbistånd som en multiplikationsfaktor för att para ihop privat kapital med investeringar i utvecklingsländer och knyta dem till tydliga mål, exempelvis att skapa fler och bättre arbetstillfällen, förbättra produktionskvaliteten och överföra know-how som rör förvaltning till den privata sektorn.

1.5 Kommittén uppmanar kommissionen att studera och analysera erfarenheterna från genomförandet av investeringsplanen för Europa och Europeiska fonden för strategiska investeringar för att undvika brister och hinder, med hänsyn till att läget i de partnerländer som omfattas av EFHU är mycket mer komplicerat än i EU-medlemsstaterna.

1.6 Kommittén välkomnar samordningen av samarbetet och styrningen genom EFHU:s strategiska styrelse, där alla behöriga institutioner och organ bör vara företrädade. Med tanke på det civila samhällets unika roll inom utvecklingssamarbete begär EESK observatörsstatus i den strategiska styrelsen och rekommenderar att representativa organisationer i partnerländernas civila samhälle ingår i beslutsfattandet, inbegripet förberedelserna inför konkreta projekt.

1.7 Kommittén rekommenderar att den gemensamma kontaktpunkten för investerarna inte bör begränsas till investeringsfrågor, utan ge vägledning och all nödvändig information och kontakter för dem som vill ägna sig åt utvecklingsverksamhet.

1.8 Kommittén föreslår att förordningen omfattar åtagandet att förlänga EFHU:s och garantins giltighet bortom 2020 efter att genomförandets resultat har utvärderats. Kommittén uppmanar kommissionen, rådet och Europaparlamentet att ta hänsyn till detta vid utarbetandet av den nya fleråriga budgetramen.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Vid sitt möte den 28 juni 2016 uppmanade Europeiska rådet kommissionen att lägga fram ett förslag till en långtgående extern investeringsplan (EIP) som ett led i EU:s nya partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan ⁽¹⁾. Den nya planen innehåller tre pelare, nämligen en ny investeringsfond (pelare 1), tekniskt stöd (pelare 2) för att hjälpa lokala myndigheter och företag att utveckla fler hållbara projekt och locka till sig investerare samt pelare 3, som utgörs av en rad tematiska, nationella och regionala EU-program för utvecklingssamarbete i kombination med en strukturerad politisk dialog som är inriktad på att förbättra investeringsklimatet och det övergripande regelverket i de berörda länderna.

2.2 Pelare 1 kommer delvis att genomföras genom inrättandet av den Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU). Denna fond ska ha till huvuduppgift att tillhandahålla ett integrerat finansiellt paket för finansiering av investeringar som inleds i regioner i Afrika och EU:s grannskapsländer. EFHU ska bestå av regionala investeringsplattformar som ska kombinera finansiering från befintliga kombinerade faciliteter och EFHU-garantin. Fonden kommer att fungera som en gemensam kontaktpunkt för inlämnandet av finansieringsförslag från finansinstitut och offentliga och privata investerare samt tillhandahålla en rad olika former av finansiellt stöd till stödberättigade investeringar.

2.3 EFHU har till huvudsyfte att tillhandahålla ett integrerat finansiellt paket för finansiering av investeringar för länder som har undertecknat partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-länderna), å ena sidan, och EU och dess medlemsstater å andra sidan ⁽²⁾, och EU:s grannskapsländer, för att därigenom skapa tillväxt och arbetstillfällen, maximera additionaliteten samt främja innovativa produkter och attrahera medel från den privata sektorn. EFHU förväntas mobilisera upp till 44 miljarder euro i investeringar med hjälp av medel från unionens allmänna budget och andra källor på 3,35 miljarder euro fram till 2020.

2.4 Unionen kommer att anslå totalt 750 miljoner euro till EFHU-garantin till 2020, både från unionens allmänna budget och elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Kommissionen kommer att föreslå att marginalen för oförutsedda utgifter används för att mobilisera 250 miljoner euro. Ytterligare bidrag från unionens budget kan lämnas i form av omfördelning eller omprioritering av programplanerade medel. Även andra bidragsgivare, t.ex. medlemsstaterna, kan bidra med ytterligare finansiering.

2.5 EFHU kommer att förvaltas av kommissionen och genomföras genom regionala investeringsplattformar som kommer att kombinera finansiering från befintliga kombinerade faciliteter för Afrika och grannskapsländer och medel beviljade inom ramen för EFHU-garantin. Kommissionen kommer att bistås av en strategisk styrelse och två operativa styrelser, dvs. en för varje regional investeringsplattform. Kommissionen kommer att förvalta EFHU-sekretariatet som ska utföra alla uppgifter och åligganden som måste genomföras för att investeringsplanens mål ska kunna uppnås.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK företräder det europeiska organiserade civila samhället i flera bilaterala kommittéer såsom AVS–EU, Euromed, det östliga partnerskapet, Latinamerika med flera, och lämnar synpunkter på hur det civila samhället kan främja utvecklingen ⁽³⁾. Det civila samhället kan ha en mycket viktig funktion när det gäller att utvärdera investeringsprojektens nytta och hållbarhet, att se till att det finns insyn i finansieringen och att övervaka genomförandet.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande REX 478 om "Nytt migrationspartnerskap med tredjeländer" (se sidan 66 i detta nummer av EUT).

⁽²⁾ Undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 ("Cotonouavtalet").

⁽³⁾ EUT C 264, 20.7.2016, s. 1, EUT C 303, 19.8.2016, s. 138, EUT C 44, 11.2.2011, s. 129, EUT C 229, 31.7.2012, s. 133, EUT C 487, 28.12.2016, s. 24.

3.2 Kommittén anser att problemet med det stora antalet flyktingar och irreguljära migranter till EU är en av EU:s största utmaningar på senare år. De båda företeelserna har olika orsaker och kräver differentierade lösningar. Det måste vara världssamfundets högsta prioritet att satsa allt på att göra slut på militära konflikter och uppnå en fredsöverenskommelse för att skapa de förutsättningar som krävs för verklig utveckling och genomförande av målen för hållbar utveckling. Det civila samhället har en viktig roll när det gäller att förebygga, medla i och lösa konflikter, och EU bör som den största utvecklingsbiståndsgivaren ta på sig en ledande roll i detta arbete.

3.3 Orsakerna till irreguljär migration är ofta svaga ekonomiska utsikter och låg ekonomisk tillväxt i ursprungsländerna i kombination med dåliga sociala villkor och stora säkerhetsproblem, vilket leder till större fattigdom och tvingar tusentals människor att lämna sitt hemland. Kommittén välkomnar kommissionens och rådets arbete med att hitta det bästa sättet att lösa problemet med irreguljär migration genom att ta itu med dess grundorsaker.

3.4 Offentligt utvecklingsbistånd är fortfarande oersättligt i kampen mot fattigdom, särskilt i de minst utvecklade länderna och instabila stater samt för utsatta grupper, men det kan inte täcka alla utvecklingsbehov.

3.5 Kommittén drog i sina yttranden om den privata sektorns roll⁽⁴⁾ och om utvecklingsfinansiering⁽⁵⁾ slutsatsen att det är nödvändigt att mobilisera alla tillgängliga resurser och ge den privata sektorn en mycket mer framträdande roll, både på europeisk och lokal nivå, på villkor att denna utveckling är i linje med målen för hållbar utveckling och att den privata sektorn respekterar de mänskliga rättigheterna, däribland ekonomiska och sociala rättigheter, särskilt ILO:s kärnkonventioner. De nya arbetstillfällena bör vara förenliga med ILO:s agenda för anständigt arbete. Detta bör även gälla investeringsprojekt som genomförs med hjälp av Europeiska fonden för hållbar utveckling.

3.6 De nya instrumenten, såsom EFHU-garantin och garantifonden, bör användas som en multiplikationsfaktor för att dra till sig privat kapital till investeringarna i utvecklingsländer och knyta dem till tydliga mål, exempelvis att skapa fler och bättre arbetstillfällen, förbättra produktionskvaliteten och överföra know-how som rör förvaltning till den privata sektorn. Dessutom måste de kombinerade offentliga och privata investeringarna vara öppna och ha en nödvändig balans för att undvika att de privata investeringarna inhöstar alla fördelar och den offentliga sektorn täcker förlusterna. Projektresultaten måste tydligt mätas och jämföras. Bland annat bör undanröjandet av orsakerna till den irreguljära migrationen värderas positivt.

3.7 Eftersom EFHU är inspirerad av investeringsplanen för Europa och Europeiska fonden för strategiska investeringar uppmanar kommittén kommissionen att dra lärdom av hur dessa fungerar, eftersom de inte kan beskrivas som en fullständig framgång. Denna erfarenhet måste grundligt studeras och analyseras för att undvika brister och hinder vid förvaltningen av EFHU, med hänsyn till att läget i partnerländerna är annorlunda och mycket mer komplicerat än i EU-medlemsstaterna.

3.8 Den föreslagna fonden för hållbar utveckling kommer att omvandla det befintliga kombinerade investeringsanslaget för Afrika⁽⁶⁾ och investeringsanslaget för grannskapspolitiken⁽⁷⁾ till två investeringsplattformar inom en och samma ram. Kommittén anser att det är nödvändigt att engagera representativa organisationer i det civila samhället i de nya plattformarnas operativa styrelser för att de ska kunna bidra till övervakningen av att det finns insyn i finansieringen och att investeringsprojekten är ändamålsenliga.

3.9 EU har alltför många finansiella instrument knutna till utvecklingsprogrammen (Elfte Europeiska utvecklingsfonden med dess olika anslag, faciliteter och plattformar, den fleråriga budgetramen 2014–2020 (EU:s budget) med dess olika territoriella och regionala program och sektorsprogram, EIB med dess faciliteter och program, EBRD osv.), vilket gör det mycket komplicerat för allmänheten och relevanta partner att förstå dem och komma underfund med hur de används. Det är tänkt att EFHU ska bli en gemensam kontaktpunkt för dem som är intresserade av att investera i utvecklingsländerna. Kommittén rekommenderar att den inte ska begränsas till investeringar, utan ge vägledning med all nödvändig information och kontakter för dem som vill ägna sig åt utvecklingsverksamhet.

⁽⁴⁾ EUT C 67, 6.3.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ EUT C 383, 17.11.2015, s. 49.

⁽⁶⁾ C (2015) 5210 final.

⁽⁷⁾ C (2016) 3436 final.

3.10 Endast 6 % av EU:s utvecklingsbistånd gick till instabila stater, och det mesta av detta till de tio länder som har rika naturresurser. Kommittén räknar med att EFHU även skulle leda till positiva resultat för de instabila staterna, särskilt stater som präglas av militära konflikter, ödelagda ekonomier och misslyckad samhällsstyrning, där den föreslagna garantin kan göra att privata investerare går in i projekt med högre risker. Kommittén vänder sig också emot försöken att fastställa en gräns för hur många procent som garantin kan täcka, vilket skulle begränsa tillämpningen på investeringar i instabila stater.

3.11 Kommittén anser att en viktig kvalitativ förändring av den rådande situationen kan vara att ta itu med samordningen och rationaliseringen av samarbetet och styrningen genom EFHU:s strategiska styrelse, där alla behöriga institutioner och organ bör vara företrädade. Med tanke på kommitténs roll i utvecklingssamarbetet uppmanar EESK kommissionen att ge kommitténs företrädare observatörsstatus så att det civila samhället kan göra sin röst hörd.

3.12 Kommittén anser att den nya externa investeringsplanens mycket stora mervärde bör kanaliseras via dess andra pelare, som avser tekniskt stöd, och den tredje pelaren, som omfattar frågorna om att förbättra samhällsstyrningen i partnerländerna, särskilt öppenhet, övervakning och ansvarighet, och skapa ett företagsklimat som främjar investeringar som leder till tillväxt och nya arbetstillfällen och utrotandet av fattigdom.

3.13 Det är även nödvändigt att förbättra kommunikationen om investeringsplanen och dess specifika projekt för att det civila samhället ska kunna övervaka genomförandet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Enligt förslaget till förordning om EFHU-garantin⁽⁸⁾ ska den beviljas för en inledande investeringsperiod fram till och med den 31 december 2020, vilket enligt kommittén är för kort tid för att den externa investeringsplanens mål ska hinna uppnås. Kommittén hoppas att det är möjligt att förlänga investeringsplanen och vidga dess räckvidd till andra länder och regioner som är beroende av dess framgång, och detta bör beaktas när den nya fleråriga budgetramen utarbetas.

4.2 Det föreslås att medlemsstaterna bör ha möjlighet att ge bidrag i form av garantier. Dessa bidrag skulle kunna öronmärkas för vissa regioner, sektorer eller investeringsfönster⁽⁹⁾. Kommittén rekommenderar tillägget att medlemsstaternas bidrag bör vara i linje med EU:s utvecklingsprioriteringar.

4.3 Vi välkomnar kommissionens åtagande att årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om vilka finansierings- och investeringstransaktioner som täcks av EFHU-garantin, och noterar med tillfredsställelse att rapporten ska offentliggöras för att ge relevanta berörda parter, t.ex. det civila samhället, möjlighet att lämna synpunkter. EESK deltar gärna i utvärderingen av om EFHU bidrar till målen för hållbar utveckling, inbegripet det huvudsakliga skälet till att fonden inrättats – att undanröja orsakerna till irreguljär migration.

4.4 I alla sina yttranden om utvecklingssamarbete har kommittén insisterat på att biståndet måste ges på ett fullständigt öppet sätt för att förhindra bedrägeri, korruption, penningtvätt och skatteflykt. Den ställer sig därför bakom att dessa principer uttryckligen nämns i förslaget⁽¹⁰⁾.

4.5 Kommittén föreslår att utrotandet av fattigdom ska tas med bland de mål för hållbar utveckling i artikel 3.2 som EFHU ska vara inriktad på, och att det även nämns bland de allmänna målen i artikel 8.1 a.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽⁸⁾ Skäl 9.

⁽⁹⁾ Skäl 14 och artikel 14.4.

⁽¹⁰⁾ Artiklarna 17, 18, 19 och 20.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om En ny partnerskapsram med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan

[COM(2016) 385 final]

(2017/C 173/12)

Föredragande: **Cristian PÎRVULESCU**

Remiss	Kommissionen, 17.8.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för yttre förbindelser
Antagande av facksektionen	31.1.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	225/4/2

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den europeiska migrationsagendan bör utformas så att dess humanitära dimension fullt ut beaktas, och EU bör inte glömma sina grundläggande åtaganden och rättsligt bindande regler om att skydda liv och mänskliga rättigheter, i synnerhet för personer i fara.

1.2 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) stöder den vision som uppstod till följd av toppmötet i Valletta, som ägde rum i november 2015, vars centrala mål var att tillhandahålla ett långsiktigt svar på migrationsfrågan, ta itu med migrationens bakomliggande orsaker och upprätta en dialog med tredjeländer som grundar sig på samarbete och delat ansvar. EESK hoppas att dialogen mellan Europa och Afrika om migration och utveckling (Rabatprocessen) och Khartoumprocessen kommer att bidra till ett snabbt genomförande av handlingsplanen från Valletta.

1.3 EESK stöder skräddarsydda och specifika avtal med varje land, med full respekt för de mänskliga rättigheterna. Flexibilitet ger det rätta perspektivet och den rätta kombinationen av åtgärder och incitament.

1.4 Samtidigt som behovet av samordning och rationalisering av politiken är tydligt, verkar det som om migrationsagendan håller på att bli en överordnad politik, som tränger undan annan politik vid genomförandet av dess åtgärder och mål (t.ex. grannskap, utvecklingsbistånd och handel). Även om EESK erkänner migrationspolitikens betydelse, anser kommittén också att annan politik är lika viktig och värd att genomföra, och rekommenderar att deltagande i migrationspolitiken inte ska ställas som villkor för samarbete på andra områden. Det huvudsakliga målet med samordningen är att främja synergieffekter och komplementaritet mellan de olika politikområdena samt deras heltäckande karaktär.

1.5 En åtskillnad bör göras mellan bristande samarbete med tredjeländer på grund av bristande politisk vilja och bristande samarbete på grund av bristande kapacitet och resurser. De måste båda åtgärdas, men med olika medel. I syfte att säkerställa hållbarhet och återhämtningsförmåga bör fokus först riktas mot kapacitetsuppbyggnad. Under inga omständigheter får bistånd villkoras med återtagande och gränskontroller.

1.6 Ekonomin är central för att ta itu med migrationens bakomliggande orsaker, men detta bör inte innebära att de politiska, institutionella och administrativa dimensionerna av stabilitet och välbefinnande ignoreras. Strategin behöver justeras så att den inbegriper mer engagerat och riktat stöd inom tre områden: konfliktlösning och statsbyggnad, främjande av demokrati och mänskliga rättigheter samt utveckling av det civila samhället.

1.7 För att behandla migrationens bakomliggande orsaker på lång sikt behöver ett land en stabil och legitim regering, starka representativa institutioner, effektiva partier, massmedier och civilsamhällesorganisationer. EU bör överväga att ordentligt uppmärksamma och stödja demokratifrämjande och inte bara behandla demokratifrågor som "allmänt företagsklimat", eftersom detta nämns i den tredje delen av den externa investeringsplanen.

1.8 Att utveckla lagliga migrationskanaler och institutionell kapacitet för att stödja laglig migration bör vara en prioritet inom partnerskapsramen med tredjeländer, för såväl EU, som medlemsstaterna och tredjeländerna.

1.9 Organisationer i det civila samhället spelar en väsentlig roll för att göra migranternas och flyktingarnas vidarebosättning, resande och mottagande säkrare och human. I förslaget bör deras roll och stödet till deras verksamhet omprövas, från lokala organisationer i ursprungs- och transitländerna till dem som deltar i räddningsinsatser och har hand om mottagning och integration. Dessutom bör organisationer i det civila samhället involveras i övervakningen och utvärderingen av insatserna från alla behöriga myndigheter som deltar i hanteringen av migration.

1.10 EESK uppmuntrar de offentliga myndigheterna på nationell, regional och lokal nivå att delta i genomförandet av migrations- och asylpolitiken i enlighet med de internationella rättsliga skyldigheterna och i syfte att skydda de mänskliga rättigheterna och underlätta integrationen.

1.11 EU och medlemsstaterna måste, direkt eller indirekt, respektera de mänskliga rättigheterna och efterleva principen om non-refoulement enligt Genèvekonventionen vid genomförandet av dessa insatser och förfaranden.

1.12 När EU beviljar status som "säkert land" till ursprungs- och transitländer måste man vara säker, så att principen om non-refoulement inte kränks ⁽¹⁾.

1.13 Kommissionen har fastställt sin strategiska vision om hur EU:s yttre åtgärder kan främja tvångsfördrivnas återhämtningsförmåga och självförsörjning så nära flyktingarnas ursprungsland som möjligt. Även om denna vision har vissa fördelar bör det noteras att EU, som en ansvarsfull och resursstark internationell aktör, även har sin egen moraliska och rättsliga skyldighet att hjälpa dem som söker internationellt skydd, i enlighet med internationella fördrag.

1.14 EESK stöder den ökade takten av återvändande och återtagande, med preferens för frivilligt återvändande och fokus på återintegrering. Frivilligt återvändande med fokus på återintegrering bör utgöra ett av de huvudsakliga strategiska val som EU och dess medlemsstater gör vid hanteringen av migrationsprocessen.

1.15 EU bör, inom ramen för alla pakter och avtal, säkerställa att huvudsakligen positiva incitament utnyttjas, att biståndet är väl utformat och organiserat, och att det även behandlar frågan om regeringens institutionella och administrativa kapacitet, främjar demokrati och mänskliga rättigheter samt inbegriper organisationer i det civila samhället i alla processer, i synnerhet lokala och nationella sådana.

1.16 EESK uppmuntrar EU-institutionerna, medlemsstaterna och regeringarna i tredjeländer att i så stor utsträckning som möjligt engagera och stödja diasporagrupperna. De skulle kunna utgöra en värdefull resurs för den långsiktiga utvecklingen i ursprungs- och transitländerna och även ge ett värdefullt bidrag till det europeiska samhället och den europeiska ekonomin. Att främja mångfald och öppenhet gentemot omvärlden har varit en hörnsten i det europeiska samhället, och migrationspolitiken måste vara förenlig med dessa båda principer.

1.17 EESK uppmuntrar medlemsstaterna att fullt ut delta i åtgärder som syftar till att samordna EU:s migrationspolitik. Solidaritet och samarbete mellan medlemsstaterna utgör två förutsättningar för ett effektivt genomförande av partnerskapsramen med tredjeländer.

1.18 EESK uppmuntrar kommissionen att inrätta sin planerade plattform för dialog i syfte att få impulser från företag, fackföreningar och andra arbetsmarknadsparter, för att maximera de fördelar som migrationen innebär för den europeiska ekonomin och migranterna själva ⁽²⁾. EESK erbjuder sitt samarbete när det gäller att inrätta plattformen och se till att den fungerar ordentligt.

⁽¹⁾ EUT C 71, 24.2.2016, s. 82.

⁽²⁾ En europeisk migrationsagenda, COM(2015) 240 final, s. 15.

2. Bakgrund (på grundval av kommissionens meddelande)

2.1 Mycket har åstadkommits sedan antagandet av den europeiska migrationsagendan, inte minst bortom EU:s gränser. Hundratusentals människor har räddats till sjöss⁽³⁾. Vid toppmötet i Valletta i november 2015 sattes migrationsfrågorna i centrum för EU:s förbindelser med de afrikanska länderna.

2.2 Mycket mer måste dock göras. EU står fortfarande inför en humanitär kris. Tredjeländer och EU:s partnerländer hyser flyktingar, varav många ensamkommande barn, som tvingats lämna sina hem, och ekonomiska migranter som vill komma till Europa.

2.3 Partnerskapsramen syftar sist och slutligen till en enhetlig, skräddarsydd insats där EU och medlemsstaterna agerar samordnat och sätter samman instrument, verktyg och påtryckningsmedel för att uppnå heltäckande partnerskap (pakter) med tredjeländer för att bättre hantera migrationen under fullständigt iakttagande av våra humanitära plikter och våra åligganden i fråga om mänskliga rättigheter.

2.4 Omedelbara åtgärder bör vidtas med viktiga partner på följande områden där särskilda och mätbara mål bör fastställas: samarbete med centrala aktörer för att förbättra den rättsliga och institutionella ramen för migration; konkret stöd till kapacitetsuppbyggnad inom gräns- och migrationsförvaltning, inbegripet skydd av flyktingar; fler återvändanden och återtaganden, särskilt frivilligt återvändande och återanpassning; motverka irreguljära migrationsströmmar och samtidigt erbjuda lagliga migrationskanaler, däribland ökade satsningar på vidarebosättning.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK anser att en väl förvaltd migration utgör en möjlighet för EU, ursprungsländerna samt migranterna och deras familjer. Migration är en naturlig del av det mänskliga samhället. I de europeiska folkens senare historia spelar migrationen en mycket viktig roll.

3.2 Problem uppstår när människor inte beger sig av frivilligt, när många migranter tvingats lämna sina hem till följd av extrem fattigdom, krig eller naturkatastrofer. Dessa människor är mycket utsatta. Om de europeiska länderna inte inför förvaltningsförfaranden och lagar som gör det lättare att kanalisera migrationen genom lagliga och öppna förfaranden, utnyttjas många människor som migrerar via irreguljära rutter, ofta med livet som insats, av kriminella nätverk som ägnar sig åt smuggling och människohandel.

3.3 EESK framhåller att de vid utformningen av politik och lagstiftning för att organisera migrationen och gränskontrollerna till fullo måste följa konventionen om de mänskliga rättigheterna och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

3.4 Kommissionens förslag tillför välbehövlig samordning och harmonisering till de förfaranden och instrument som används för att hantera den alltmer komplexa migrationsprocessen. Med tanke på den senare tidens migrationstendensers karaktär och dynamik är det av godo med en översyn och tydligare prioriteringar.

3.5 EESK anser att inriktningen på att rädda människor som är i fara under resan är fullt berättigad. Detta bör vara en absolut prioritet för både EU och medlemsstaterna. Även om människor fortfarande omkommer till sjöss prisar kommittén den roll som spelas av vanliga människor, organisationer i det civila samhället samt militär och civil personal som deltar i räddningsinsatserna.

3.5.1 Utöver pakternas fastställda mål på kort sikt – att rädda liv i Medelhavet, att öka återvändandena till ursprungs- och transitländerna och att göra det möjligt för migranter och flyktingar att stanna nära hemmet och undvika farliga resor – uppmanar EESK kommissionen att lägga till skydd av migranter längs den s.k. Balkanruten, vars liv och säkerhet kan vara i fara, och skapande av lagliga möjligheter till migration.

⁽³⁾ Enbart genom de italienska "Mare Nostrum"-insatserna räddades 140 000 människor i Medelhavet. Sedan 2015 har EU:s insatser i Medelhavet bidragit till att rädda mer än 400 000 människor.

3.6 EESK upprepar att EU och dess medlemsstater utgör världens största givare av utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd och att EU ger väsentligt stöd till flyktingar, internflyktingar och vårdssamhällen, till exempel på Afrikas horn och kring Tchadsjön (Kenya, Somalia, Uganda, Etiopien och Sudan).

3.6.1 Migrationsagendan bör utformas så att den humanitära dimensionens omfattning beaktas fullt ut. EU har svårt att hantera det nuvarande flödet av migranter och flyktingar. EU bör dock inte glömma sina grundläggande åtaganden och rättsligt bindande regler om att skydda liv och mänskliga rättigheter, i synnerhet för personer i fara.

3.7 Migrationsagendan kommer endast att lyckas i den utsträckning tredjeländer är villiga och har förmåga att samarbeta nära med EU och medlemsstaterna. Varje land har sin egen profil vad gäller migration. Ett antal av dem är ursprungsländer och utsatta för konflikter, spänningar och svåra umbäranden, medan andra är transitländer, som är mer stabila men också mer sårbara. Vissa av dem ställs inför ett oproportionerligt antal flyktingar och migranter som söker säkerhet och stöd på deras territorium, i synnerhet Libanon, Turkiet och Jordanien. Deras vilja och kapacitet att genomföra åtgärder som följer av detta migrationspartnerskap beror på olika och komplexa historiska, politiska, ekonomiska, säkerhetsrelaterade och kulturella faktorer. Det är därför nödvändigt att hitta det rätta perspektivet och den rätta kombinationen av insatser och incitament för vart och ett av dem. Samtidigt bör pakterna ha en gemensam inriktning, som uppmuntrar institutionell, demokratisk, social och ekonomisk utveckling i tredjeländerna.

3.8 Migrationsagendan behöver stärkas ytterligare och mer samordning krävs med andra relevanta politikområden. I kommissionens förslag planeras tre sådana politikområden, nämligen grannskap, utvecklingsbistånd och handel. Inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken kommer ungefär hälften av de tillgängliga medlen att avsättas för migrationsrelaterade frågor. Vad gäller utvecklingspolitiken planerar man enligt förslaget att införa positiva och negativa incitament som belönar de länder som fullgör sitt internationella åtagande att återta sina egna medborgare och dem som samarbetar för att förvalta flödet av irreguljära migranter från tredjeländer, liksom dem som vidtar åtgärder för att på ett adekvat sätt ta emot dem som flyr konflikter och förföljelse. Konsekvenser för dem som inte samarbetar inom ramen för politiken för återtagande och återvändande planeras också. Med avseende på handelspolitiken, där EU kan ge sina partner förmånsbehandling, föreslår kommissionen att samarbete inom migrationspolitiken ska utgöra en faktor vid utvärderingen av handelspreferenser i GSP+-systemet.

3.9 Utöver dessa bör alla politikområden, inbegripet utbildning, forskning, klimatförändringar, energi, miljö och jordbruk, i princip utgöra en del av ett paket, anses ha en koppling till migration och ge maximala påtryckningsmöjligheter under diskussionerna.

3.10 Samtidigt som behovet av samordning och rationalisering av politiken är tydligt ger denna strategi upphov till viss oro. Det verkar som om migrationsagendan håller på att bli en överordnad politik, som tränger undan annan politik vid genomförandet av dess verksamhet och mål. Detta skulle kunna påverka dessa andra politikområden, som alla är legitima i fråga om mål och omfattning. Grannskapspolitiken bör leda till stabilitet och välbefinnande vid EU:s gränser, och en oproportionerlig inriktning på migration skulle kunna åsidosätta andra relevanta områden. Utvecklingspolitiken har också vittomfattande mål, inbegripet nödhjälp till sårbara samhällen och skapande av bättre ekonomiska och sociala framtidsutsikter för tiotals miljoner människor. Handelspolitiken har också en väsentlig utvecklingsdimension genom att den ger utökade möjligheter för medborgare i såväl EU som tredjeländer.

3.11 Även om EESK erkänner att migrationsagendan är viktig, anser kommittén också att varje politikområde är lika viktigt och värt att genomföra. Målet med samordningen är främst att främja synergieffekter och komplementaritet mellan de olika politikområdena samt deras heltäckande karaktär.

3.12 Med anknytning till detta antyder den specifika utformningen av den politiska samordningen en möjlighet till ett tillvägagångssätt med villkor och tvång: Tredjeländer måste samarbeta med EU och medlemsstaterna om återtagande och återvändande av sina egna medborgare, hantering av migrantflöden på sina territorier och över gränserna samt mottagande av dem som flyr från konflikter och förföljelse. Annars kan tillgången till finansiering och bistånd från EU och tillträdet till EU-marknaden äventyras. Detta alternativ kan komma att visa sig problematiskt och i slutändan ineffektivt. Tredjeländernas samarbete inom ramen för migrationsagendan drivs av interna intressen och intern kapacitet. En åtskillnad bör göras

mellan bristande samarbete på grund av bristande politisk vilja och bristande samarbete på grund av bristande kapacitet och resurser. De måste båda åtgärdas, men med olika medel. I syfte att säkerställa hållbarhet och återhämtningsförmåga bör fokus först riktas mot kapacitetsuppbyggnad. Det är också mycket viktigt att göra åtskillnad mellan utvecklingsbistånd och migrationssamarbete. Det sistnämnda får inte under några omständigheter utgöra ett villkor för det förstnämnda.

3.13 När kommissionen i sitt förslag behandlar migrationens "bakomliggande orsaker" hänvisar man nästan uteslutande till ekonomin. Man betonar också rollen för privata investerare som söker nya investeringsmöjligheter på tillväxtmarknader. Såsom anges i förslaget: "I stället för att låta irreguljära migranter riskera sina liv när de försöker nå europeiska arbetsmarknader, bör europeiska privata och offentliga medel mobiliseras för investeringar i ursprungsländer."

3.14 Kommissionen planerar också en ambitiös extern investeringsplan, med tre delar: "Den första delen möjliggör användning av begränsade offentliga resurser på ett innovativt sätt för att mobilisera privata investeringar genom att erbjuda extra garantier och subventionerade medel. Den andra delen inriktas på tekniskt bistånd, och hjälper de lokala myndigheterna och företagen att utveckla ett större antal solida projekt och göra dem kända för internationella investerare. Den tredje delen handlar om att skapa ett bättre allmänt företagsklimat genom att främja god samhällsstyrning, bekämpa korruption, undanröja hinder för investeringar och motverka snedvridning av marknaden."

3.15 Vid hantering av migrationens bakomliggande orsaker är ekonomin central. Den bör ha en nära koppling till de politiska, institutionella, administrativa och sociala dimensionerna av stabilitet och välbefinnande. De lärdomar som dragits av årtionden av bistånds- och utvecklingsarbete visar att institutioner är grundläggande och att den önskade dynamiken uteblir om en lämplig ram och infrastruktur saknas. Privata investerare skulle inte investera i ursprungs- eller transitländer om de vore instabila. Finansiering för investeringar, utveckling och andra politikområden bör förbli åtskilda men ha kompletterande mål.

3.16 Många av tredjeländerna, i synnerhet dem som har blivit ursprungsländer för flyktingar och migranter, har grundläggande problem med regeringens stabilitet och effektivitet. Deras infrastruktur och ekonomier är svaga och deras administrativa system är underutvecklade. Sålunda bör en förnyad insats som syftar till konfliktlösning och statsbyggande övervägas. Detta är inte endast fallet i Syrien och Libyen, utan även i många andra länder. Ett erkännande av detta faktum skulle kunna bidra till en prioritering av åtgärder och insatser och leda till en inriktning på själva orsakerna till att människor i slutändan flyr från eller transiterar genom dessa territorier. Snävt definierade insatser, till exempel att utbilda gränskontrolltjänstemän eller överföra teknik till dem, att krossa smugglingsnätverk eller tillhandahålla incitament för återvändande, kommer att ha en positiv men begränsad inverkan. Migration är ett fenomen som hänger samman med staters svagheter och misslyckanden av olika slag och till olika grad.

3.17 Att ta med samhällsstyrning i den tredje delen av den externa investeringsplanen som "allmänt företagsklimat" är inte tillräckligt för att fånga alla de frågor som man behöver ta itu med. För att behandla migrationens bakomliggande orsaker på lång sikt behöver ett land en stabil och legitim regering, starka representativa institutioner, effektiva partier, massmedier och civilsamhällesorganisationer. EU bör överväga att ordentligt uppmärksamma och stödja demokratiframjande. Detta är inte enbart relevant inom ramen för migration utan även inom andra politikområden såsom grannskap och handel.

3.18 I kommissionens förslag får det civila samhällets roll inte tillräckligt erkännande och stöd. Organisationer i det civila samhället har en väsentlig roll att spela för att göra migranternas och flyktingarnas vidarebosättning, resande och mottagande säkrare och mer humant. Från flyktingläger till migrantrutter, inbegripet till sjöss, till mottagningsplatser i EU ger de ett värdefullt, för att inte säga oundgängligt, bidrag. Deras roll och stödet till deras verksamhet bör omprövas inom ramen för förslaget, från lokala organisationer i ursprungs- och transitländerna till dem som deltar i räddningsinsatser och har hand om mottagning och integration. Dessutom bör organisationer i det civila samhället involveras i övervakningen och utvärderingen av insatserna från alla behöriga myndigheter som deltar i hanteringen av migration. Deras arbete och återkoppling skulle kunna föra hela processen närmare de standarder för mänskliga rättigheter som erkänns i och skyddas genom internationella fördrag och EU:s fördrag.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Vid genomförandet av all verksamhet och alla förfaranden bör EU och medlemsstaterna, direkt eller indirekt, respektera de mänskliga rättigheterna och efterleva principen om non-refoulement enligt Genèvekonventionen.

4.2 Kommittén är djupt oroad över överenskommelsen mellan EU och Turkiet och dess konsekvenser för de berörda personernas grundläggande rättigheter. Uttalandet från EU och Turkiet ifrågasätts av grupper i det civila samhället och människorättsförfarare, eftersom Turkiet i uttalandet behandlas som ett "säkert land". När EU beviljar status som "säkert land" till ursprungs- och transitländer måste man vara säker, så att principen om non-refoulement inte kränks.

4.3 Kommissionen har fastställt sin strategiska vision om hur EU:s yttre åtgärder kan främja tvångsfördrivnas återhämtningsförmåga och självförsörjning så nära flyktningarnas ursprungsland som möjligt ⁽⁴⁾. Även om denna vision har vissa fördelar bör det noteras att EU, som en ansvarsfull och resursstark internationell aktör, även har sin egen moraliska och rättsliga skyldighet att hjälpa dem som söker internationellt skydd.

4.4 De operativa stegen för att bekämpa smuggling av migranter välkomnas. Smugglarna tar väldigt mycket betalt för att hjälpa migranter och utsätter dem för allvarliga risker. Samtidigt kommer kampen mot smuggling inte att lösa de strukturella migrationsfrågorna. Vi upprepar att det är viktigt att skapa lagliga möjligheter till migration och att detta skulle minska migranternas beroende av smugglingsnätverk.

4.5 En samordningsmekanism måste inrättas mellan EU och medlemsstaterna för att genomföra pakterna. Om vissa medlemsstater har historiska band med tredjeländerna kan de användas för att säkerställa bättre samarbete.

4.6 EESK välkomnar det kommande förslaget till ett strukturerat system för vidarebosättning, med en gemensam strategi för säker och laglig ankomst till unionen för personer i behov av internationellt skydd genom vidarebosättning, som ett direkt bevis på EU:s engagemang för att hjälpa de länder som utsätts för det största trycket ⁽⁵⁾. Handlingsplanen från Valletta inbegrep ett åtagande från EU och medlemsstaterna om att inleda pilotprojekt som samlar erbjudanden om reguljär migration. Förslaget bör dock vara mycket tydligare och ange specifika projekt som ska genomföras.

4.7 EESK välkomnar reformen av blåkortet ⁽⁶⁾ som lades fram den 7 juni 2016 och som syftar till att locka högkvalificerade migranter till EU:s arbetsmarknad.

4.8 EESK välkomnar utformningen av pakterna, som syftar till att öka effektiviteten och långsiktigheten i återvändandeprocessen och ge tillräckligt ekonomiskt stöd till de återtagande länderna, framför allt de samhällen som ska återintegrera de återvändande. Att tillhandahålla incitament för myndigheter och enskilda individer är oundgängligt för en effektiv process.

4.9 EESK stöder den ökade takten av återvändande och återtagande, med tydlig preferens för frivilligt återvändande och fokus på återintegrering. Detta bör utgöra ett av de huvudsakliga strategiska val som EU och dess medlemsstater gör vid hanteringen av migrationsprocessen. Det ökar sannolikheten för att alla berörda parter kommer att samarbeta och, vilket är av stor betydelse, gör migration till en möjlig drivkraft för lokal utveckling.

4.10 EU:s och medlemsstaternas insatser bör samordnas på global nivå. EESK instämmer med kommissionens rekommendation om att stödja inrättandet av ett FN-stött globalt vidarebosättningssystem för att möjliggöra snabb och effektiv vidarebosättning till säkra länder. EU har både resurserna och erfarenheten för att göra skillnad, bl.a. genom att verka för en mer global och multilateral process för att hantera migration.

⁽⁴⁾ COM(2016) 234 final av den 26 april 2016.

⁽⁵⁾ Se COM(2016) 197 final av den 6 april 2016.

⁽⁶⁾ COM(2016) 378 final.

4.11 EESK stöder på det hela taget inriktningen på specifika partnerskap med tredjeländer: att ingå pakter med Jordanien och Libanon, att föra samarbetet mellan EU och Tunisien till nästa nivå; att inleda och ingå pakter med Niger, Nigeria, Senegal, Mali och Etiopien; och att stödja den libyska nationella samlingsregeringen. EU bör inom ramen för alla dessa pakter och avtal säkerställa att huvudsakligen positiva incitament utnyttjas, att biståndet är väl utformat och organiserat och att det även behandlar regeringens institutionella och administrativa kapacitet, främjar demokrati och mänskliga rättigheter samt inbegriper organisationer i det civila samhället i alla processer, i synnerhet lokala och nationella sådana.

4.12 EESK erkänner ansträngningarna från alla sidor för att göra partnerskapsramen operativ och effektiv, enligt vad som presenterades i den första lägesrapporten från kommissionen ⁽⁷⁾. Inledandet av projekt som finansieras genom EU:s förvaltningsfond för Afrika i de fem prioriterade länderna utgör ett tecken på att samarbete är möjligt. EESK uppmuntrar EU-institutionerna att verka för ett skyndsamt antagande av förordningen om Europeiska fonden för hållbar utveckling, ett centralt instrument för att främja hållbar utveckling, inkluderande tillväxt, ekonomisk och social utveckling samt regional integration utanför Europa.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

⁽⁷⁾ COM(2016) 700 final.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken – Årlig tillväxtöversikt 2017

[COM(2016) 725 final]

(2017/C 173/13)

Föredragande: **Etele BARÁTH**

Remiss	Europeiska kommissionen, 8.12.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Underkommitté	SC/046
Antagande i underkommittén	17.1.2017
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	181/5/36

Samarbete, egenansvar och flexibilitet

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) stöder de prioriteringar som anges i kommissionens årliga tillväxtöversikt för 2017, dvs. skapandet av nya arbetstillfällen och tillväxt genom den årliga tillväxtöversiktens tre pelare: strukturreformer, en ansvarsfull finanspolitik och investeringar. Denna årliga granskning utgör en lämplig grund för att inleda den europeiska planeringsterminen och därefter utarbeta de "landsspecifika rekommendationerna".

1.2 Den europeiska planeringsterminen är ett bra instrument för fortsatta framsteg inom politik och reformer som leder till återhämtning och sysselsättning. I den årliga tillväxtöversikten 2017 anges de mest akuta ekonomiska och sociala prioriteringarna och den innehåller också specifika rekommendationer. EESK tar dock mycket allvarligt på de negativa aspekterna av stabilitets- och tillväxtpaktens regler och av de landsspecifika rekommendationer som tillämpas på nationell nivå för att bestämma den finanspolitiska inriktningen i euroområdet.

1.3 I tillväxtöversikten redovisas många positiva utvecklingstendenser och tecken på återhämtning i EU. Investeringarna har börjat komma i gång, 8 miljoner nya jobb har skapats sedan 2013, sysselsättningsmålet på 75 % är inom räckhåll, det sker strukturella förbättringar på arbetsmarknaden, och den genomsnittliga nivån på den offentliga skulden har sänkts något i vissa medlemsstater.

1.4 Kommittén instämmer i att säkerställandet av en ljus ekonomisk framtid för alla utgör grunden för att kunna bevara den europeiska livsstilen, men anser att det krävs ytterligare ansträngningar i detta syfte. Den årliga tillväxtöversikten gör ingen hemlighet av att återhämtningen fortfarande är skör. Arbetslösheten är fortfarande hög, risken för att drabbas av fattigdom har till och med ökat, tillväxttakten i fråga om BNP och produktivitet är för låga, och investeringarna ligger oroväckande nog fortfarande kvar under nivåerna före krisen. Det finns fortfarande betydande obalanser och övergripande risker i euroområdet och EU som helhet.

1.5 EESK anser också att globaliseringen och den demografiska och tekniska utvecklingen, i synnerhet digitaliseringen, är viktiga källor till förändringar som alla bör kunna dra nytta av. Investeringar i kunskap, innovation och utbildning i informations- och kommunikationsteknik (IKT) – drivkrafter för hållbar tillväxt – måste finnas med bland de viktigaste insatserna.

1.6 Kommittén ställer sig bakom målen jämlikhet, rättvisa och social inkludering, och framhåller vikten av samordnade strategier och reformer.

1.7 Samtidigt konstaterar EESK att det är ytterst viktigt att stärka integrationen om man vill nå de gemensamma målen och få bukt med problemen. En säkerhet i detta avseende är ett europeiskt styre som bygger på samarbete, är ansvarsfullt och kännetecknas av både disciplin och flexibilitet. Den europeiska planeringsterminen visar att partnerskap på hög nivå mellan medlemsstaterna är ett effektivt sätt att ta sig ur krisen.

1.8 EESK stöder i princip de uppdrag som fastställs i tillväxtöversikten för 2017 och fördelningen av uppgifter mellan kommissionen och medlemsstaterna. Vi vill dock upprepa det förslag om att berika den europeiska planeringsterminen som vi presenterade i vår analys av tillväxtöversikten för 2016. Förutom ökade investeringar, strukturreformer och ett stärkande av den makroekonomiska balansen, de framsteg som ska göras när det gäller de indikatorer som går "bortom BNP", hör dessa målvärden av sociala och miljömässiga aspekter samt på hållbarhetsområdet till de främsta målen.

1.9 Endast ett omfattande system med indikatorer – såsom det nuvarande systemet som även kan ta hänsyn till sociala och miljömässiga effekter – kan lyfta fram verklig resultatbaserad ekonomisk tillväxt (bruttonationalresultat).

1.10 En tydlig och begriplig sammanfattning av de politiska och strategiska riktlinjerna för den närmsta framtiden och på längre sikt är oundgänglig. Det är viktigt att utvecklingsprocessen styrs av både de prioriterade frågor som drivs av Junckers kommission och målen för 2030, som grundar sig på Europa 2020-strategin och som även omfattar utmaningarna i fråga om hållbar utveckling.

1.11 De senaste prognoserna från Europeiska kommissionen⁽¹⁾ visar att den ekonomiska utvecklingen i EU:s medlemsstater inte kommer att förändras i någon större utsträckning mellan 2016 och 2018 jämfört med 2015, och att den främsta källan till tillväxt snarare kommer att vara konsumtion än investeringar. Denna prognos – som hänger samman med låg tillväxt och låga investeringar – är ogynnsam, inte minst med tanke på att en starkt inhemsk efterfrågan är lika viktig som någonsin när det gäller att stimulera investeringar.

1.12 Med hänsyn till unionens begränsade rättigheter, bör samordningen av socialpolitikens alla instrument stärkas. Ett väl utformat riktmärkessystem, som kommer att föreslås inom den framtida europeiska pelaren för sociala rättigheter, skulle kunna stimulera reformprocessen och leda till en bättre samordning av den sociala politiken inom den europeiska planeringsterminen.

1.13 Analysen av graden av överensstämmelse mellan den traditionella sammanhållningspolitiken, som för närvarande är föremål för en halvtidsöversyn, och dess finansiering (ESI-fonderna) å ena sidan, och de nya investeringsinstrumenten (Efsi) å andra sidan, bör vara en av uppgifterna för den årliga tillväxtöversikten. Med tanke på att det är ett av de mest dynamiska arrangemangen för samarbetet mellan unionen och medlemsstaterna, är det viktigt att säkerställa en bättre samordning även i dess genomförande. Man bör samordna genomförandet av dessa förbättringar.

1.14 Stabilitets- och tillväxtpakten är en av de viktigaste pelarna för den europeiska planeringsterminens funktionssätt. En hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling på lång sikt måste grunda sig på lämpliga och samordnade finanspolitiska strategier på EU-nivå och på finansiella system som fungerar på ett förutsägbart och öppet sätt.

1.15 De strukturella förändringar som behövs för att uppnå en hållbar utveckling kräver avsevärda resurser som blir tillgängliga endast om budgetmedlen används mer effektivt och om investeringarna ökas avsevärt.

1.16 Även om den nya europeiska fonden, Efsi, verkligen bidrar till att öka resurserna i produktionssektorn och sektorn för fysisk infrastruktur, är det mycket problematiskt att nivåerna i fråga om offentliga och sociala investeringar ligger långt under vad som är nödvändigt. I detta hänseende bör man säkerställa tillräcklig budgetflexibilitet.

1.17 EESK rekommenderar uttryckligen att man prioriterar investeringar i utbildning, hälso- och sjukvård och andra sociala system, särskilt i regioner som utvecklas långsammare än genomsnittet.

⁽¹⁾ Europeiska kommissionen: "Winter 2017 Economic forecast – Overview" av den 13 februari 2017.

1.18 Styrelseformerna i EU bör präglas av både ett delat ansvar och rimlig flexibilitet. En halvtidsöversyn av EU:s budget, en omprövning av dess mål, en avsevärd ökning av andelen egna medel och intäkter och en förbättring av effektivitet och ändamålsenlighet vid genomförandet skulle å ena sidan kunna bidra till utvecklingen av ett system där flexibilitet även kan betraktas som ett sätt att täcka risker. Å andra sidan kan förbättrade marknadsvillkor och smart lagstiftning främja den europeiska ekonomins konkurrenskraft i vid bemärkelse (även ur ekonomisk, social och miljömässig synvinkel).

2. Bakgrund

2.1 Det är inte så mycket en gemensam politisk vilja att bygga en framtid som håller samman Europeiska unionen i dag, utan de rättsliga garantierna och kravet på ekonomiskt samarbete. Europeiska unionen är splittrad och står fortfarande inför en rad olika ihållande kriser. Brexitomröstningen och den påföljande osäkerheten är tydliga tecken på splittringen. Samtidigt som det politiska dödsläget är djupare än det ekonomiska, finns det trots den ekonomiska återhämtningen fortfarande stora ekonomiska skillnader i vissa medlemsstater.

2.2 Migrationskrisen är bärare av ett tragiskt globalt budskap som gör det nödvändigt för Europa att på en och samma gång fullgöra sitt humanitära åtagande, bibehålla de europeiska samhällssystemen och sociala systemen samt befästa den roll unionen spelar utanför kontinentens gränser.

2.3 När det gäller unionens funktionssätt har klyftan vidgats mellan synen på samhället och verkligheten. De partnerskapsrelationer som upprättats mellan det civila samhället och dess organisationer å ena sidan och unionens institutionella system å andra sidan, är långt ifrån tillfredsställande. EU-medborgarna har en tydlig känsla av att situationen försämras. Medborgarna och företagen – såväl små och medelstora företag som stora företag – förväntar sig verksamma initiativ.

2.4 De politiska krafter som ställer faktiska eller förmodade krav på nationell självständighet mot unionens regelverk ser sin ställning stärkas. Fokus i det vardagliga politiska livet ligger tyvärr på skillnader snarare än samverkan.

2.5 Redan vid utformningen av förslag inom ramen för halvtidsöversynen av Europa 2020-strategin, visade det sig nödvändigt att stärka de utvecklingsprocesser som direkt påverkar EU:s medborgare och relaterade instrument för att konkretisera de europeiska värderingarna och förverkliga unionens intressen.

2.6 Den ekonomiska krisen och den påföljande investeringsminskningen har skapat sprickor i den tillväxtberoende sammanhållningen mellan medlemsstaterna, och orsakat allt större spänningar. Trots unionens grundläggande mål ökar skillnaderna i utveckling mellan medlemsstaterna, i synnerhet mellan vissa regioner.

2.6.1 De regler om budgetunderskott som fastställdes 2005 bör dessutom anpassas till den nuvarande ekonomiska och sociala situationen i EU. De bör ta hänsyn till att vissa offentliga utgifter, såsom utbildning, måste lyftas ut ur beräkningarna av underskotten, eftersom de är viktiga investeringar för framtiden.

2.7 Europeiska unionens attraktionskraft är stark, men EU har generellt sett ännu inte återtagit sin roll som magnet för investerare. När det gäller produktiva investeringar tappar EU gradvis mark till Förenta staterna. De länder som hamnat på efterkälken håller tillbaka de mer dynamiska länderna. De minskade produktivitetsnivåerna och svaga innovationsprocesserna sänker det europeiska mervärdet i den globala konkurrensen.

2.8 I vissa länder har de produktiva investeringarna minskat trots ett väsentligt budgetöverskott. Detta innebär ett hinder för att komma ikapp. Reaktionen är långsam och byråkratisk.

2.8.1 EESK anser dock att investeringar och konsumtion i hög grad är nödvändiga för att skapa förutsättningar för en ekonomisk övergång till en hållbar ekonomi och för att hantera klimatförändringarna. Det bör finnas nya utbildningar och arbetstillfällen för att stärka den europeiska konkurrenskraften.

2.9 2014 lanserade Europeiska kommissionen ett nytt paradigm för ekonomisk utveckling. De uppsatta målen, nämligen skapande av arbetstillfällen och främjande av tillväxt, stärkande av den inre marknaden, förenkling av systemet för ekonomiska regleringar, konsolidering av gemenskapens prioriterade utveckling, energimarknaden, stöd till investeringar på marknaden och digitala tjänster, prioriterad behandling av intellektuella och fysiska nätverk för att förbinda de europeiska länderna och ökat miljöansvar, leder tillsammans till en avgörande ny dynamik för ekonomin.

2.10 De åtgärder som vidtagits för att genomföra programmet, det arbete som utförs inom ramen för Refit-programmet, Europeiska fonden för strategiska investeringar och tillhörande institutionell ram, tycks bekräfta att avsikterna är rimliga. Men som vi tidigare har påpekat är dessa tillväxtutsikter inte tillräckliga.

2.11 Avsaknaden av en tillväxtorienterad budgetpolitik för länder som har en hög offentlig skuld och stora budgetunderskott, i vissa fall till följd av det finansiella systemets och banksystemets kollaps snarare än slöseri med offentliga medel, har visat sig vara kontraproduktivt och har bidragit till att öka klyftan mellan länder med överskott och underskott. I vissa fall kan det vara mer effektivt att ge mer tid för att möjliggöra en mer gradvis anpassning eftersom ökad ekonomisk tillväxt har en viktig roll när det handlar om att minska underskott och skuldkvoter.

2.12 Man bör skapa en uppsättning utvecklingsverktyg för att skapa tillväxt, stimulera symmetrisk anpassning i hela EU och minska de sociala spänningarna. Den europeiska planeringsterminen gör det möjligt att skapa en landsspecifik process och kontrollera genomförandet, men denna process spelar bara en indirekt roll när det handlar om att bestämma den finanspolitiska inriktningen i euroområdet, såsom tydligt påpekas i kommissionens meddelande COM(2016) 726 final om den ekonomiska politiken i euroområdet.

2.13 Huvudmålen för Europa 2020-strategin gäller fortfarande. Arbetslöshetssiffrorna är fortfarande oacceptabelt höga, med över 22 miljoner arbetslösa i EU och över 17 miljoner i euroområdet. Antalet människor som lever i eller hotas av fattigdom överstiger 122 miljoner. Att de unga inte har några framtidsutsikter är ett stort hinder för ett Europa med hållbar framtid. Arbetskraftens rörlighet är svag. Systemet för livslångt lärande är fortfarande inte en central del av politiken. Trenderna rör sig bort från målen och är inte hoppgivande. Det finns redan mer än 70 gällande direktiv om sociala rättigheter. I sitt yttrande om den europeiska pelaren för sociala rättigheter hävdar EESK att uppåtgående konvergens måste vara ett mål för de sociala rättigheterna i Europa i samband med utarbetandet av den årliga tillväxtöversikten. Även behovet av att säkerställa tillväxt och konkurrenskraft inom EU betonas. I detta sammanhang vill kommittén framhålla den nödvändiga sammanlänknings mellan ekonomisk politik, sysselsättningspolitik och socialpolitik⁽²⁾.

3. Särskilda kommentarer

3.1 *Investeringar*

3.1.1 I sin årliga tillväxtöversikt tillmäter kommissionen sammanfattningen av de åtgärder som syftar till att driva utvecklingen av det finansiella systemet vidare en central roll. Dessa åtgärder är viktiga, i synnerhet för att stärka sektorns funktion, öka effektiviteten i Efsi, undanröja hinder för investeringar och öka den europeiska ekonomins roll i världen.

3.1.2 EESK instämmer i att det är mycket viktigt att upprätta en kapitalmarknadsunion och skapa andra ramvillkor, så att man förbättrar finansieringsvillkoren, sprider riskerna och gör krediterna mer tillgängliga – särskilt genom att avlägsna hinder för små och medelstora företag – och se till att principen om lika möjligheter omsätts i praktiken.

3.1.3 I detta avseende bör man framhålla exempel som förordningen om riskkapitalfonder och den fortsatta utvecklingen av fonder för socialt företagande, möjligheterna till en "andra chans" för företagare som misslyckats, en förbättring av insolvensförfarandena eller systemen för förebyggande omstrukturering. Att stödja bankernas deltagande och öka deras effektivitet bör vara en av hörnstenarna i utvecklingen av investeringsverksamheten.

3.1.4 Allt tyder på att Europeiska fonden för strategiska investeringar har en stor stimulerande effekt på den europeiska marknaden för investeringar. Beslut har dessutom redan fattats om att den ska utvidgas. Detta kan komma att spela en särskilt viktig roll när det gäller att uppnå målen för 2030, som också omfattar hållbarhetskriterier. Den gradvisa övergången till en koldioxidsnål, cirkulär ekonomi kommer att skapa nya arbetstillfällen, särskilt inom tjänstesektorn, och produkter som uppfyller hållbarhetskriterierna kan öppna nya vägar för innovation.

⁽²⁾ SOC/542 (EUT C 125, 21.4.2017, s. 10).

3.1.5 I tidigare yttranden har kommittén redan konstaterat att genomförandet av energunionen och strategin för den digitala inre marknaden kommer att skapa möjligheter till investeringar. Internationella handelsavtal, där vissa kan påverkas negativt av förändrade attityder inom den globala politiken, och den tillgång till nya marknader som dessa innebär är också en förutsättning för ökad dynamik på dessa områden.

3.1.6 Enligt EESK är det viktigt att strukturfonderna mer än i dag kan användas för att stödja utbildning och rörlighet i samband med utbildning.

3.2 *Satsa på strukturreformer*

3.2.1 EESK ansluter sig till åtagandet att genomföra strukturreformerna på ett differentierat sätt, såsom överkommits. På europeisk och nationell nivå bör man se till att de medel som behövs för detta finns tillgängliga.

3.2.2 EESK ställer sig bakom Europaparlamentets åsikt att en fungerande flexibel arbetsmarknad är en förutsättning för utvecklingen av en gynnsam ekonomisk konjunktur. Kommittén anser dock också att det är nödvändigt att stärka den inre marknadens sociala dimension.

3.2.3 De landsspecifika rekommendationerna bör genomföras på ett sådant sätt att man garanterar att lämplig hänsyn tas till medlemsstaternas budgetmässiga resurser, så att de kan utforma en politik som främjar tillväxt och social delaktighet.

3.2.4 EESK välkomnar kommissionens lansering av ett samråd om en europeisk pelare för sociala rättigheter från mars 2016 och instämmer i att ekonomisk utveckling bör leda till större sociala framsteg och social sammanhållning. De medlemsstater som uppvisar de bästa resultaten i ekonomiska termer har tagit fram mer långtgående och verkningsfulla socialpolitiska strategier, men rent generellt behöver konkurrenskraften och den sociala dimensionen stärkas i Europa.

3.2.5 De reformer som medlemsstaterna genomför måste säkerställa tillgång till service och tjänster av hög kvalitet. Bättre utbildning, hälso- och sjukvård, boende och barnomsorg är en nödvändig förutsättning för ekonomisk utveckling och kommer att ha en direkt inverkan på förändringar i livsstil och social inkludering.

3.2.6 Arbetsmarknadens parter har en viktig roll i utformningen och genomförandet av strukturreformerna. Den måste bygga på en ny start för den sociala dialogen, en dialog som utgår från den nuvarande dialogen men med bättre verktyg för deltagande. Ett ansvarsfullt socialt engagemang är i hög grad beroende av tydlig och direkt kommunikation, och EESK välkomnar kommissionens aviserade planer på att involvera arbetsmarknadsparterna i den europeiska planeringsterminen på ett djupgående och systematiskt sätt.

3.2.7 Enhetlighet i utformning och genomförande av reformerna skulle också göra det möjligt att större hänsyn tas till den sociala dimensionen i den europeiska planeringsterminen. Det är lämpligt att utöka den ekonomiska politikens verktyg och metoder med en vision som fokuserar på resultat på lång sikt och sociala värderingar som också beaktar hållbarhet.

3.2.8 En del av reformprocessen bör vara att inrätta ett incitamentsystem som skapar lika konkurrensvillkor och bättre främjar tillväxt och begränsar möjligheterna till missbruk.

3.3 *Positiv finanspolitik*

3.3.1 Genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten och övervakningen av hur dess bestämmelser tillämpas och vilken inverkan de får på de enskilda medlemsstaternas ekonomier är viktiga inslag i den europeiska planeringsterminen. Det är beklagligt att planeringsterminen har visat sig vara ett ensidigt instrument som förbjuder och straffbelägger höga skulder och underskott, men som för stora överskott helt enkelt bara föreskriver en minskning av dem. EESK ser positivt på flexibiliteten, särskilt när den möjliggör offentliga investeringar för att främja sektorer som också medför nytta på lång sikt (utbildning, hälso- och sjukvård).

3.3.2 EESK anser dock att det är mycket viktigt att stabilitets- och tillväxtpakten kompletteras med ett förfarande för sociala obalanser, liknande det befintliga förfarandet för makroekonomiska obalanser, med uppgifter om och analys av de sociala konsekvenserna av ekonomisk verksamhet i medlemsstaterna. Som nämns ovan måste man ägna särskild uppmärksamhet åt nationella budgetunderskott när dessa beror på investeringar i framtiden, t.ex. utbildning, eller investeringar som syftar till att skapa förutsättningar för en ekonomisk övergång till en hållbar ekonomi där man tar itu med klimatförändringarna.

3.3.3 EESK välkomnar en starkare roll för Europeiska centralbanken och kommissionens ansträngningar för att främja en finanspolitik som gynnar euroområdet monetära politik. EESK noterar den viktiga roll som Europeiska centralbanken spelar när det handlar om att återställa stabiliteten i krisens kölvatten. Detta måste kompletteras med starkare åtgärder för att höja ökningstakten när gäller att skapa ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen. Mot denna bakgrund är det mycket oroväckande och en besvikelse att rådet avvisade kommissionens rekommendation om en positiv finanspolitisk inriktning i euroområdet.

3.3.4 De låga räntor som vi har i dag ger medlemsstaterna möjlighet att öka de offentliga investeringarna och samtidigt minska skuldkvoten. Mot bakgrund av stabilitets- och tillväxtpaktens begränsningar bör halvtidsöversynen av EU:s budget och förberedelserna inför nästa programperiod och införandet av en "resultatinriktad EU-budget" vara ett tillfälle att inrätta nyskapande investeringsmetoder som stöder den ekonomiska tillväxten och säkerställer hållbarhet på lång sikt.

3.3.5 Prognoserna i den årliga tillväxtöversikten för 2017 är av särskild betydelse vid granskning av den strukturella utvecklingen av det europeiska samhället. Insatserna för att mildra de negativa effekterna av befolkningens åldrande för samhället ökar trycket på medlemsstaternas budgetar. Betydelsen av omskolning, det förebyggande arbetets roll inom hälso- och sjukvårdssektorn och behovet av en reform av det sociala trygghetssystemet bör än en gång betonas.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Det är både nödvändigt och brådskande att i detalj utveckla och genomföra ett prioriterat program som syftar till att fullt ut konsolidera euroområdets finansiella system. Detta bör dock inte leda till att klyftan mellan de europeiska länderna blir ännu större.

4.2 Den första utvecklingsperioden med två hastigheter som tillkännagivits av de "fem ordförandena", och som syftar till att färdigställa EU:s ekonomiska och monetära union, avslutas under 2017. En "vitbok" förbereder den andra etappen. Mot bakgrund av brexit är stärkandet av de fyra unionerna – den ekonomiska, den finanspolitiska, den finansiella och den politiska – särskilt viktigt. Det är mycket viktigt för perioden efter brexit att den finansiella kapaciteten ökas.

4.2.1 Medan fokus tidigare i första hand låg på att stärka euroområdets ekonomiska och finansiella system – att inrätta av konkurrenskrafts- och produktivitetsnämnder, att stärka bankunionen och komma överens om dess tredje pelare, ett insättningsgarantisystem, att skapa ett organ med ansvar att övervaka efterlevnaden av budgetdisciplinen och att göra framsteg mot ett nära samarbete på kapitalmarknaden – bör beredskapen att uppmåna till politiskt samarbete också höjas.

4.2.2 Detta är en tydlig uppmuntran till EU:s ledare att fastställa en övergripande strategisk inriktning baserad på en flexibel ekonomisk politik. I enlighet med Lissabonfördraget och regelverket för dess genomförande kommer en sådan inriktning att ta större hänsyn till samhälleliga och sociala särdrag liksom till enskilda länders motståndskraft, även där avtalen om ekonomisk reglering och deras instrument fungerar bra

(den mer flexibla hållning som nyligen antogs av Frankrike, Spanien och Portugal för att minska budgetunderskottet återspeglar väl denna möjliga utveckling).

4.3 Under tidigare budgetmässiga och finansiella perioder har kravet på att lyfta fram ett "europeiskt mervärde" fått avgörande betydelse när det gäller fastställandet av program och uppdrag. De olika program som stöds av EU-medel har i allt högre grad riktat in sig på praktiskt samarbete mellan EU:s medlemsstater, inom ramen för vilket deras gemensamma insatser har uppnått mer än vad som skulle ha varit möjligt på enbart nationell nivå (fonden för ett sammanlänkat Europa, Horisont 2020 etc.). De har också främjat sammanfallande europeiska intressen mellan lokal och medlemsstatlig nivå (kampen mot arbetslöshet och fattigdom, utveckling av infrastruktur, urban och regional utveckling etc.). Storleken på de tillgängliga resurserna står dock inte i proportion till vad som behöver göras.

4.4 Ökad konvergens med målen i Europa 2020-strategin har också fått stor uppmärksamhet i de landsspecifika rekommendationer som lagts fram under den europeiska planeringsterminen. Förutom budget- och strukturreformer har medlemsstaternas reformprogram också varit tvungna att formulera specifika mål och ange bestämmelser för deras genomförande. De tre pelarna i Europa 2020-strategin – ett smart och hållbart Europa för alla – och dess indikatorsystem kan fortsätta att fungera som referens för att bemöta de nya utmaningarna fram till 2030.

4.5 De långsiktiga målen för social och miljömässig hållbarhet bör spela en större roll inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Denna process kommer att främja samförstånd i viktiga frågor såsom främjande av olika investeringar inom den sociala och offentliga sektorn, med hänsyn till långsiktiga och lönsamma investeringar vid beräkningen av budgetunderskottet, och utvecklingen av en institutionell struktur för medborgarnas välbefinnande. Det måste finnas en ny "gyllene regel" som anger vad som är konsumtion och vad som är investeringar. Det är möjligt att skapa de nödvändiga förutsättningarna för detta ändamål genom att studera möjligheten att se över EU:s budgetmekanismer och öka intäktskällorna.

4.6 Särskilt viktigt när det gäller detta samförstånd är en bättre balans mellan känslan av medansvar, från det stadium då uppdragen fastställs fram till deras genomförande, och ett erkännande av de slutliga mottagarnas växande roll. De nationella parlamentens roll måste stärkas och deras betänkligheter i fråga om subsidiariteten respekteras.

4.7 Det finns ingen samstämmighet i framtidsvisionerna, den politiska viljan eller styrningen. Rättssystemet är komplicerat och deltagandet av arbetsmarknadsparterna och det civila samhället är rent formellt, vilket väl återspeglas av bristen på stöd från allmänheten. Detta stärker det demokratiska underskottet och undergräver förtroendet.

4.8 För närvarande bestäms utvecklingsprocessen av två typer av vitt skilda ekonomiska och finansiella instrument och institutioner, var och en med sitt eget förfarande. Den kompletterande karaktären mellan dessa instrument bör stärkas och det är i detta avseende inte tillräckligt att fastställa sådana riktlinjer. Det krävs en systemlösning.

4.8.1 Det handlar först och främst om de traditionella europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) vars mål är att främja sammanhållning. De tar sig uttryck i investeringsbidrag och utvecklingsbistånd som ständigt moderniseras även om de förblir oförändrade till sin karaktär, och är tillgängliga tack vare omfördelningen av unionsbudgeten som finansieras med bidrag från de mest utvecklade medlemsstaterna. I ett visst antal fall uppskattas inte dessa fonders verkliga värde av stödmottagarna, som hävdar att de "har rätt" till dem.

4.8.2 Inom ramen för halvtidsöversynen som fastställs i den sjuåriga budgetramen, vilken löper fram till 2020, är det nödvändigt att komplettera och förenkla reglerna för att stödja den kompletterande karaktär som nämns ovan.

4.8.3 Det är i detta sammanhang man ska se kommissionens förslag, som syftar till att stärka finansiella mål, stimulera investeringar, ta itu med migrationsströmmarna och minska ungdomsarbetslösheten.

4.8.4 Att öka flexibiliteten och förenkla reglerna i fråga om tillgång till finansiering är av central betydelse.

4.8.5 Den andra uppsättningen av instrument för genomförandet av "Junckerplanen" är Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi), ett nytt marknadsbaserat finansiellt instrument som erbjuder möjligheten att stödja riskkapital och mobilisera offentliga medel, bankmedel samt privata medel. Beloppet från Efsi uppgår redan till 500 miljarder euro och dess referensperiod sträcker sig fram till 2020. Fonden kan mycket väl komma att spela en viktig roll i den kommande programperioden.

4.9 Det är viktigt att integrera den nya styrmekanism som skapats i de framtida utvecklingsinriktade styrelsereformerna. En harmonisering av de två finansieringssystem bör också ske i samtliga medlemsstater. På längre sikt vore det meningsfullt att kombinera de två styrningsmekanismerna.

4.10 EESK ser positivt på kommissionens nya meddelande som innehåller en sammanfattning för perioden fram till 2030 av det strategiska riktlinjearbete som hittills har utförts i syfte att möta de utmaningar som är kopplade till hållbarhet.

4.11 Uppdragen inom ramen för den nya programplaneringsprocessen bör grunda sig på ett begränsat antal tydliga mål. Genomförandet innebär att man måste upprätta ett nytt strategiskt verktyg inom ramen för Europeiska kommissionen, och ett styrningssystem som bygger på samordning och även tar hänsyn till social kontroll.

4.12 På grundval av utvärderingen av effektiviteten i olika finansiella instrument har det redan visat sig nödvändigt att formulera ett förslag för perioden fram till 2030 för att få en bättre arbetsfördelning mellan de traditionella sammanhållningsmålen och investeringar i enlighet med marknadslogiken. Den föreslagna utvärderingsmekanismen med koppling till Efsi ger metodologiskt stöd av kvalitet, även vid användning av traditionella sammanhållningsinstrument.

4.13 För att öka effektiviteten i den europeiska planeringsterminen bör man stärka partnerskapets institutionella struktur och, med tanke på allmänhetens rätt att delta, öppna upp den för alla europeiska medborgare. Alla europeiska medborgare bör ha möjlighet att ta del av relevant information och att delta i besluten kring planering och genomförande. De bör även kunna framföra sina åsikter om förslag till program, upphandlingar och utvärderingsrapporter.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

BILAGA
till YTTRANDET

från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande punkter i underkommitténs yttrande, som ersatts av ett ändringsförslag som antogs av plenarförsamlingen, fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna (artikel 54.4 i arbetsordningen):

a) Punkt 1.9

Endast ett komplext system med indikatorer som även kan ta hänsyn till sociala och miljömässiga effekter, kan lyfta fram verklig resultatbaserad ekonomisk tillväxt (bruttonationalresultat).

Omröstningsresultat

För: 111

Emot: 109

Nedlagda röster: 13

b) Punkt 2.13

Huvudmålen för Europa 2020-strategin gäller fortfarande. Arbetslöshetssiffrorna är fortfarande oacceptabelt höga, med över 22 miljoner arbetslösa i EU och över 17 miljoner i euroområdet. Antalet människor som lever i eller hotas av fattigdom överstiger 122 miljoner. Att de unga inte har några framtidsutsikter är ett stort hinder för ett Europa med hållbar framtid. Arbetskraftens rörlighet är svag. Systemet för livslångt lärande är fortfarande inte en central del av politiken. Trenderna rör sig bort från målen och är inte hoppningivande. Det finns redan mer än 70 gällande direktiv om sociala rättigheter. "EESK understryker behovet av tillväxt och konkurrenskraft i hela EU. I sammanhanget vill vi betona den nödvändiga sammanlänkningen mellan ekonomisk politik, sysselsättningspolitik och socialpolitik" ⁽³⁾.

⁽³⁾ EESK:s yttrande om den europeiska pelaren för sociala rättigheter (SOC/542) (EUT C 125, 21.4.2017, s. 10).

Omröstningsresultat

För: 145

Emot: 62

Nedlagda röster: 14

c) Punkt 3.2.2

EESK ställer sig bakom Europaparlamentets åsikt att en fungerande flexibel arbetsmarknad är en förutsättning för utvecklingen av en gynnsam ekonomisk konjunktur. EESK konstaterar att EU är den mest utvecklade regionen i världen när det gäller sociala tjänster.

Omröstningsresultat

För: 141

Emot: 65

Nedlagda röster: 16

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 87/217/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013, rådets direktiv 86/278/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 94/63/EG vad gäller förfaranderegler i fråga om miljörapportering, och om upphävande av rådets direktiv 91/692/EEG

[COM(2016) 789 final – 2016/0394 COD]

(2017/C 173/14)

Remiss	Europaparlamentet, 13.2.2017 Europeiska unionens råd, 20.2.2017
Rättslig grund	Artiklarna 192.1 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2017
Plenarsession nr	523
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	178/1/2

Eftersom kommittén stöder förslaget och redan har framfört sin ståndpunkt i denna fråga i sitt yttrande 1491/90 av den 18 december 1990 (*), beslutade EESK vid sin 523:e plenarsession den 22–23 februari 2017 (sammanträdet den 22 februari 2017) med 178 röster för, en röst emot och två nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget och hänvisa till ståndpunkterna i ovannämnda dokument.

Bryssel den 22 februari 2017.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

(*) EESK:s yttrande 1491/90 om förslaget till rådets direktiv om att standardisera och rationalisera rapporteringen om genomförandet av vissa direktiv om miljön (EGT C 60, 8.3.1991, s. 15, finns inte på svenska).

ISSN 1977-1061 (elektronisk utgåva)
ISSN 1725-2504 (pappersutgåva)



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

SV