

Europeiska unionens officiella tidning

C 218



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtiofjärde årgången

23 juli 2011

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

YTTRANDEN

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

471:a plenarsessionen den 4—5 maj 2011

2011/C 218/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den finansiella och ekonomiska krisens inverkan på arbetskraftens fördelning mellan de olika produktionssektorerna, med särskilt fokus på små och medelstora företag" (<i>förberedande yttrande</i>)	1
2011/C 218/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Familjepolitikens roll i den demografiska förändringsprocessen: utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna" (<i>förberedande yttrande</i>)	7
2011/C 218/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hållbarhetsbedömningar och EU:s handelspolitik"	14
2011/C 218/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Lantbruksmaskiner samt bygg- och lagerutrustning: Hur ska vi ta oss ur den finansiella krisen?" (<i>initiativytttrande</i>)	19
2011/C 218/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den europeiska industripolitikens externa dimension – Tar EU:s handelspolitik verkligen hänsyn till den europeiska industrins intressen?" (<i>initiativytttrande</i>)	25
2011/C 218/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Statsägda tredjelandsföretag i EU:s offentliga upphandlingar" (<i>initiativytttrande</i>)	31

SV

Pris:
7 EUR

(forts. på nästa sida)

III Förberedande akter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

471:a plenarsessionen den 4–5 maj 2011

2011/C 218/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En integrerad industripolitik för en globaliserad tid – Med konkurrenskraft och hållbar utveckling i centrum" KOM(2010) 614 slutlig	38
2011/C 218/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet" KOM(2010) 524 slutlig – 2010/0278 (COD)	46
2011/C 218/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet" KOM(2010) 525 slutlig 2010/0279 (COD) och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser" KOM(2010) 527 slutlig 2010/0281 (COD)	53
2011/C 218/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok om försäkringsgarantisystem" KOM(2010) 370 slutlig	61
2011/C 218/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen om övervakning och rapportering av uppgifter om registrering av nya personbilar" KOM(2010) 657 slutlig	66
2011/C 218/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen" KOM(2010) 791 slutlig – 2011/0001 (COD)	69
2011/C 218/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om antagande av tekniska krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009" KOM(2010) 775 slutlig – 2010/0373 (COD)	74
2011/C 218/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område" KOM(2010) 748 slutlig – 2010/0383 (COD)	78

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

471:A PLENARSESSIONEN DEN 4—5 MAJ 2011

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Den finansiella och ekonomiska krisens inverkan på arbetskraftens fördelning mellan de olika produktionssektorerna, med särskilt fokus på små och medelstora företag”

(förberedande yttrande)

(2011/C 218/01)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Medföredragande: **Karel HAVLÍČEK**

Den 15 november 2010 bad Péter Györkös, Ungerns ständiga representant vid Europeiska unionen, på det kommande ungerska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

”Den finansiella och ekonomiska krisens inverkan på arbetskraftens fördelning mellan de olika produktionssektorerna, med särskilt fokus på små och medelstora företag”.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 153 röster för, 5 röster emot och 11 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ser mycket positivt på att det ungerska ordförandeskapet riktar sin uppmärksamhet mot ett viktigt ämne för det organiserade civila samhället, nämligen den finansiella och ekonomiska krisens återverkningar på arbetskraften och dess fördelning på de olika produktionssektorerna, med särskilt fokus på små och medelstora företag.

1.2 Kommittén erinrar om att den redan vid flera tillfällen har uttalat sig om olika problem för de små och medelstora företagen, som tillsammans med den offentliga sektorn och den sociala ekonomin utgör grundvalen för ekonomin och sysselsättningen i Europa.

1.3 Småföretagen har drabbats hårt av den globala ekonomiska och finansiella krisen, även om de ofta kunnat reagera med stor flexibilitet och nytänkande.

1.4 EESK anser att EU skulle kunna göra mer för att stödja de små och medelstora företagen än att bara komma med

principuttalanden. Det finns nu ett absolut behov av inbördes konsekventa och samordnade gemenskapsåtgärder med inriktning på en uppsättning prioriteringar för att stödja arbetet med att förbättra de operativa villkoren på den inre marknaden och på en internationalisering av de små och medelstora företagen.

1.4.1 Bland de prioriterade åtgärderna vill EESK framhålla utvecklingen av potentialen i nyföretagandet, särskilt bland kvinnor, samt ungdomssysselsättningen och stödet till huvudinitiativet ”Unga på väg”.

1.4.2 EESK rekommenderar att man regelbundet anordnar en **årlig konferens på temat små och medelstora företag**, avsedd att klargöra de små och medelstora företagens situation i Europa, särskilt vad gäller anställning. Denna tongivande konferens bör omfatta olika nationella och europeiska yrkesorganisationer samt företrädare för samtliga EU-institutioner.

1.5 EESK efterlyser särskilt en färdplan för att snarast möjligt säkerställa de nödvändiga villkoren för att nya, innovativa företag ska kunna utvecklas och befintliga små och medelstora företag få stöd så att man bidrar till att skapa de nya sysselsättningstillfällen som krävs för att vi ska komma ur krisen och få fart på en hållbar tillväxt. De åtgärder som planeras bör föras in i programmen på europeisk, nationell och regional nivå och omfatta såväl kommersiella och icke-kommersiella företag som företag i den sociala ekonomin. Parallellt med denna färdplan bör man se till att arbetslösa och unga människor får utbildning så att de kan få tillgång till nya arbetstillfällen.

1.5.1 EU skulle, i samråd med medlemsstaterna, kunna stödja användningen av strukturfonder med inriktning på små och medelstora företag i konvergensregioner.

1.6 EESK anser att internationaliseringsprocessen bör påskyndas för småföretagen, så att de kan få tillgång till nya marknader och därmed öka sin förmåga att skapa sysselsättning.

1.6.1 Tillgången till nya marknader skulle kunna föregås av solida handelsavtal där man fastställer enkla protokoll för faranden som småföretagen direkt skulle kunna använda.

1.7 Kommittén anser att det är av grundläggande betydelse att främja en företagarkultur och en anda av initiativtagande i en företagsvänlig miljö som förstår marknadsriskerna och värdesätter humankapitalet.

1.8 Framför allt i dessa kristider bör man satsa på utbildning, överföring av kunskaper och kvalifikationer, nya arbetssätt och utveckling av en öppen attityd till förändringar, för att säkerställa att sysselsättningen bevaras och för att öka arbetstagarnas roll i att stärka företagen.

1.9 EESK understryker vikten av offentlig upphandling, med full respekt för socialskydds- och miljöskyddsnormerna, som ett instrument för att stödja företagens överlevnad och den lokala sysselsättningen. "Tänk småskaligt först" bör vara det obligatoriska mottot i en kris där ett stort antal arbetstillfällen står på spel: Korrekt, ansvarsfull och intelligent användning av den offentliga sektorns efterfrågan borde stimulera öppen konkurrens och innovation.

1.10 Kommittén anser att man bör främja utvecklingen av kluster och branschgrupper av små och medelstora företag. Om stora och små företag kan samarbeta om kontrakt och dela med sig av kunskaper skulle det kunna leda till innovativa språng via bl.a. branschspecifika nätverk.

1.11 EESK rekommenderar bättre samordning i utvecklingen av branschspecifika pionjärinitiativ vad avser teknik, sysselsättning, investeringar och utnyttjande av de mänskliga resurserna, så att man kan dra största möjliga nytta av sådana initiativ.

1.12 Man måste erkänna behovet av att ta fram nya finansieringsmekanismer: EESK anser att finansieringsutmaningarna och de övriga krisfaktorerna har förvärrats för små och medelstora företag genom oförmågan att utveckla nya åtgärder. Instrument som Jeremie, Jaspers och Jessica måste därför stärkas.

1.13 Enligt kommittén borde kommissionen påskynda "hälsokontrollen" av den befintliga lagstiftningen och därmed fungera som förebild för medlemsstaterna, för att minska de kumulativa effekterna av lagstiftning, byråkrati och kostnader.

1.14 Nya lagstiftningsförslag bör, enligt kommittén, på förhand genomgå en bedömning för att man ska kunna fastställa de operativa, EU-relaterade och nationella konsekvenserna för konkurrenskraften.

1.15 EESK uppmanar kommissionen att upprätthålla och öka satsningarna på att främja teknik för låga koldioxidutsläpp och en grön ekonomi, som utgör grunden för nya och bättre arbetstillfällen.

1.16 Kommittén rekommenderar att man stöder och främjar spridningen av internationella nätverk, också sektorsspecifika, för de ledande aktörerna i fråga om kreativitet och innovation. Kommittén föreslår därför att nätverket "**Enterprise Europe Network**" inte enbart ska ge information och råd på ett allmänt plan utan att det också bör spela en roll på **sektornivå** och administrativt fungera som en "one-stop shop".

1.17 EESK anser att man bör påskynda antagandet av en europeisk stadga för småföretagen och genomförandet på medlemsstatsnivå av *Small Business Act*, som kommittén redan yttrat sig om.

2. Inledning

2.1 På grund av den ekonomiska krisen 2008 avstannade den positiva trend som noterats för småföretagen 2002–2008, och man bedömer nu att ca 3,25 miljoner arbetstillfällen gått förlorade under perioden 2009–2010 ⁽¹⁾.

2.2 Arbetslösheten inom EU låg på 9,6 % år 2010, och var ännu högre inom den offentliga sektorn, transporter och telekommunikationer. En viss expansion inom detaljhandeln och tillverkningssektorn har kunnat noteras, medan arbetsmarknaden för ungdomar (15–24 år) fortfarande är svag, med en arbetslöshet på ca 21 %, vilket är den högsta siffran sedan början av krisen.

2.2.1 Å andra sidan har den ekonomiska krisen och faktorer som globaliseringen, de tekniska framstegen, den åldrande befolkningen och den gradvisa övergången till en ekonomi med låga koldioxid- och partikelutsläpp orsakat snabba förändringar i kraven på kvalifikationer och kompetens på arbetsmarknaden, och nya yrken växer snabbt fram.

⁽¹⁾ Se rapporten "European SMEs under pressure" (2010).

2.3 På branschnivå tycks recessionen har påskyndat trenden att arbetstillfällen inom den primära tillverkningsindustrin och basindustrin övergår till tjänstesektorn. Prognoserna visar att sysselsättningen inom primärindustrin och jordbruket kommer att minska avsevärt och att arbetstillfällen kommer att gå förlorade inom produktions- och tillverkningsindustrin under perioden 2010–2020, medan sysselsättningen enligt prognoserna kommer att öka inom tjänstesektorn, framför allt tjänster för industrin och marknaden. Ökningar förutspås även inom distribution och transport, hotell- och restaurangbranschen, turism, hälsovård, utbildning och säkerhet.

2.4 När det gäller yrkesprofiler kommer den utvecklingstendens som innebär större behov av hög eller medelhög yrkeskompetens (40 %), t.ex. chefspersonal, specialister och tekniker, dvs. de så kallade kunskapsintensiva jobben, troligtvis att befästas och förstärkas fram till 2020.

2.4.1 Den största nedgången förväntas drabba lågutbildade och mindre kvalificerade arbetstagare. Det har visat sig att sysselsättningen inom sektorer som tillverkar kapitalvaror är mer sårbar för allmänna ekonomiska kriser. Detta beror på fackkunnskapens stora betydelse, och den är inom dessa sektorer ofta specifika.

2.5 Kommittén har vid flera tillfällen noterat ⁽²⁾ att "de små och medelstora företagens betydelse för EU:s ekonomi är allmänt erkänd", och framhållit följande ⁽³⁾: "Eftersom det ekonomiska resultatet, innovationsförmågan och sysselsättningen i ökande utsträckning beror på småföretagen bör man prioritera utvecklingen av företagande bland ungdomar".

2.6 I EU finns mer än 20 miljoner oberoende företag. Bland dessa är mer än 99 % små och medelstora företag med färre än 250 anställda. Det absoluta flertalet (92 %) är mikroföretag med mindre än 10 anställda. Sysselsättningen inom små och medelstora företag svarar för mer än 67 % av EU:s sysselsättning ⁽⁴⁾. Många av de små och medelstora företag som överlevt krisen har gjort det tack vare personalens engagemang.

2.7 Man bör dock erinra om de många hinder som finns, t.ex. följande:

— Ogynnsam företagarmiljö.

— Svårigheter att få lån.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande om "De olika politiska åtgärder som, utöver en adekvat finansiering, kan bidra till de små och medelstora företagens tillväxt och utveckling", EUT C 27, 3.2.2009, s. 7; EESK:s yttrande om "Hur kan man stödja små och medelstora företag i anpassningen till globala marknadsförändringar?", EUT C 255, 22.9.2010, s. 24 och EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Tänk småskaligt först – En Small Business Act för Europa", EUT C 182, 4.8.2009, s. 30.

⁽³⁾ Se EESK:s yttrande om "Lissabonstrategin efter 2010", EUT C 128, 18.5.2010, s. 3.

⁽⁴⁾ Källa: Eurostat.

— Svårigheter vad beträffar internationalisering och tillgång till marknader.

— Otillräcklig överföring av kunskaper och ledningskapacitet.

— Otillräckligt immaterialrättsligt skydd.

Dessa hinder kan motverka framväxten av en ny företagande och hejda utvecklingen av innovativa småföretag samt försvåra arbetet med att nå full sysselsättning.

2.8 Under 2009 var antalet storföretag som noterade minskad sysselsättning och sämre resultat dubbelt så stort som antalet småföretag och tre gånger så stort som antalet mikroföretag. Dessa siffror visar på småföretagens och mikroföretagens stabiliserande inflytande på konjunktursvängningar.

2.9 Utvecklingen på unionens arbetsmarknad kännetecknas dock av stora olikheter mellan länderna, med en ungdomsarbetslöshet som är oacceptabel. Den genomsnittliga arbetslöshetsnivån kan under perioden 2010–2011 komma att ligga på en kritisk nivå på mer än 10 %, men fördelningen av arbetskraften mellan sektorer, regioner och – framför allt – åldersgrupper ger anledning till mycket större oro.

2.9.1 Den senaste rapporten om sysselsättningen i Europa 2010 visar att de unga är de främsta offren för krisen – arbetslösheten i åldersgruppen 15–24 år når upp till (och överskrider, i vissa länder) 30 %.

2.10 Analyser av fördelningen av den europeiska arbetskraften på de olika sektorerna ⁽⁵⁾ (inbegripet uppdelning på ålder, kön och företagstyp) visar följande:

— Den totala sysselsättningsgraden i EU-27 ⁽⁶⁾ har ökat från 62,2 % år 2000 till 64,6 % år 2009.

— Sysselsättningsgraden bland ungdomar ⁽⁷⁾ har under samma period sjunkit från 37,5 % till 35,2 %.

— Sysselsättningsgraden för kvinnor har totalt sett ökat från 53,7 % till 58,6 %, men bland unga kvinnor har den sjunkit från 34,1 % till 33,1 %.

— Sysselsättningsgraden i EU-27 har inom industrisektorn minskat från 26,8 % år 2000 till 24,1 % år 2009.

— Sysselsättningsgraden inom tjänstesektorn har ökat från 65,9 % år 2000 till 70,4 % år 2009.

⁽⁵⁾ Eurostat - Labour market indicators / European Union 27 – 2010.

⁽⁶⁾ Eurostats indelning, åldersgrupp 15–64.

⁽⁷⁾ Eurostats indelning, åldersgrupp 15–24.

— Sysselsättningsgraden inom jordbrukssektorn har minskat från 7,3 % år 2000 till 5,6 % år 2009.

2.11 För EU-15 ser situationen något ljusare ut vad avser både den totala sysselsättningsgraden (63,4 %–65,9 %) och sysselsättningen bland kvinnor (54,1 %–59,9 %).

2.12 Att ge ungdomar av båda könen kunskaper och nya kvalifikationer är ett mål för gemenskapsprogrammet "Unga på väg", som visserligen tycks begränsat med tanke på problemens enorma betydelse och behovet av integration med andra initiativ för att skapa nya verksamheter och företag.

2.13 Kommittén har, bl.a. genom sitt rådgivande utskott för industriell omvandling (CCMI), uttalat sig om de sysselsättningsrelaterade återverkningarna av krisen inom tillverkningssektorn, bilindustrin, textilindustrin, sektorn för metallbearbetning, flygteknik- och rymdindustrin, den kulturella och den kreativa sektorn, varvsindustrin, kol- och stålindustrin, sektorn för produktion av hushållsapparater och andra apparater, jordbruks- och skogsbrukssektorn samt tjänstesektorn.

2.14 I alla dessa sektorer finns vid sidan av storföretagen en stor mängd små och medelstora företag. Detsamma gäller tillverkningsindustrin (av 2 376 000 europeiska företag är 2 357 000 små och medelstora företag), byggsektorn (2 914 000 av 2 916 000) och parti- och detaljhandelssektorn, sektorn för bil- och motorcykelreparationer och sektorn för konsumentvaror (sammanlagt 6 491 000 av 6 497 000), för att inte tala om fastighetstjänstesektorn, hotell- och restaurangbranschen eller transportsektorn.

2.15 EESK vill understryka att de stora, medelstora och små företagen kompletterar varandra, vilket ofta visar sig i den höga kvaliteten bland underleverantörerna, effektiviteten i utläggningen på entreprenad och i de nyskapande spin-off-initiativ som uppstår.

2.16 Möjligheter att skapa nya jobb i små och medelstora företag i den offentliga och privata sektorn och i den sociala ekonomin som ett instrument i kampen mot krisen, för att stimulera hållbar och konkurrenskraftig ekonomisk tillväxt, finns framför allt inom vissa tjänstesektorer ⁽⁸⁾:

— Spin-off från forskning och utveckling.

— IT och sammanhängande verksamhet.

— Underhåll och renovering av fastigheter.

— Stödverksamhet till finansförmedling.

— Hotell- och restaurangbranschen.

— Turist- och kultursektorn.

— Post och telekommunikationer, transporter.

— El-, gas- och vattenförsörjning.

— Sektorerna i *Lead Market Initiative*: e-hälsa, eko-byggnader, intelligenta textilmaterial, biobaserade produkter, återvinning, förnybara energikällor och grön ekonomi.

2.17 När det gäller den territoriella fördelningen av småföretagens bidrag till EU:s mervärde och sysselsättning under perioden 2002–2007 tycks det inte finnas några stora skillnader vad gäller sysselsättningen, men småföretagens bidrag vad gäller mervärde tycks visa på stora olikheter mellan EU-12 och EU-15, med en skillnad i arbetskraftens produktivitet mellan småföretag och stora företag som är större i de nya medlemsstaterna än i de gamla.

2.18 Utöver nya arbetstillfällen bidrar de små och medelstora företagen genom den viktiga roll som de spelar när det gäller att omsätta vetenskaplig och teknisk kunskap i praktiska tillämpningar i stor utsträckning till ekonomins dynamik och innovationsprestanda genom överföring och marknadsföring av idéer och uppfinningar. Man kan för övrigt notera att de nya europeiska strategier som tagit sig uttryck i mottot "Tänk småskaligt först" och i *Small Business Act* ännu inte tillämpas fullt ut, framför allt inte på regional och nationell nivå.

2.19 Kommittén anser att man bör stärka utvecklingen av innovativa kluster av små och medelstora företag med hög utvecklingskapacitet, så att de kan initiera innovativa språng via nätverk som gör det möjligt att snabbt komma ut på marknaden med högkvalitativa och lättillgängliga tjänster.

2.20 En viktig faktor när det gäller att stärka småföretagens utveckling och konkurrenskraft är stödet till internationalisering på de globala marknaderna, och utvecklingen av deras potential på inre marknaden, genom att säkerställa lika villkor i fråga om konkurrens och drift.

2.21 De små och medelstora företagen står för närvarande för i genomsnitt 50 % av BNP, men endast för 30 % av exporten till länder utanför EU, även om deras bidrag ofta återfinns i de övergripande värdekedjorna.

2.22 Å andra sidan har man betonat behovet av enklare tillgång till kredit: EU har stött regeringar, finansinstitut och storföretag under krisen, men mycket lite eller ingenting har gjorts för att stödja småföretagen eller att skapa produktiv och hållbar sysselsättning på lokal nivå. Det vore lämpligt att stärka instrument som Jeremie, Jessica och Jaspers.

2.23 EESK anser att EU:s regeringar med beslutsamhet borde stödja följande:

— Nationella och regionala program för att stimulera företagssamheten.

— Instrument för att hålla småföretagen på fötter.

⁽⁸⁾ Se Hartmut Schrör, *Enterprise Births, Survivals and Deaths - Employment effects* ("Etablering, överlevnad och död bland företag – effekter på sysselsättningen") (Eurostat, *Statistics in Focus*, 44/2008).

- Utveckling av ny verksamhet kopplad till intelligenta produkter och tjänster.
- Minskad byråkrati.
- Utbildning för arbetslösa och unga människor så de kan få tillgång till nya arbetstillfällen.
- Fortlöpande kvalificering och utbildning av arbetskraften.
- Den sociala dialogen.
- Bättre tillgång till gemenskapsinstrumenten, med särskild uppmärksamhet riktad mot finansieringen av små och medelstora företag.
- Kampen mot skatteflykt och odeklarerat arbete.
- Minskade och förenklade administrativa förfaranden genom system med en enda kontaktpunkt och branschnätverk.
- Fastställande av en färdplan för att skapa förutsättningar för att säkerställa att de små och medelstora företagen till fullo kan bidra till skapandet av nya arbetstillfällen.
- Utveckling av de små och medelstora företagens innovativa kapacitet och stöd till nätverk, produktionsdistrikt, tjänster och teknikparker ⁽⁹⁾.
- Garantier för tillträde till externa marknader, finansieringsinstrument och bättre försäkringar och betalningsgarantier för internationella transaktioner.
- Smarta strukturer för ekonomiskt marknadsstöd ⁽¹⁰⁾, kombinerat med full ömsesidighet i öppningen av den europeiska marknaden och de externa marknaderna.
- Iakttagande av sociala och miljömässiga normer och industriella och immateriella rättigheter.
- Åtgärder mot asymmetrisk information avseende tillgång till krediter i syfte att säkerställa ett adekvat utbud av krediter, lån och deltagande i riskkapital.
- Strukturer för livslångt lärande såväl för utveckling av entreprenörskap och företagsledning som för säkerställande av tillgång till kvalificerad arbetskraft inom ramen för ett system för flexicurity som förhandlats fram av arbetsmarknadens parter.
- En social dialog på nationell och europeisk nivå som erkänner de små och medelstora företagens specifika förhållanden och garanterar en lämplig representation för dessa företag på EU-nivå, men som även gör det möjligt att hantera krisens verkningar på ett adekvat sätt.
- Kamp mot den informella ekonomin och förstärkning av konkurrenspolitiken när det gäller statsstöd.

2.24 I synnerhet rekommenderar EESK att man påskyndar den pågående översynen för att underlätta tillgången till gemenskapens forsknings- och innovationsprogram.

2.25 Man måste ta itu med marknadsmisslyckanden i fråga om främjande av nya hållbara arbetstillfällen, utveckling av företagargrunden, innovation och hållbar ekonomisk tillväxt, med hjälp av dynamiska åtgärds paket som kan gripa sig an och följa upp företagens etablering, tillväxt och försvinnande från marknaden genom lämpliga, tydliga och klara villkor.

3. Kommentarer

3.1 Detta förberedande yttrande har utarbetats på begäran av det ungerska ordförandeskapet på temat den finansiella och ekonomiska krisens återverkningar på arbetskraften och dess fördelning på de olika produktionssektorerna, med särskilt fokus på små och medelstora företag.

3.2 För att ta sig ur krisen och kunna spela en huvudroll i globaliseringen bör EU enligt EESK:s uppfattning snarast genomföra en enhetlig och samordnad insats, inte bara i ord utan också i handling, på en rad prioriterade områden i syfte att förbättra de operativa villkoren på den inre marknaden och på världsmarknaden. Insatsen ska främja innovation i små och medelstora företag, stimulera företagargrunden, finna nya vägar för utbildning och kvalifikationer för arbetstagarna samt anpassa arbetsmarknaden till de nya utmaningarna.

3.3 För att kunna säkerställa ett positivt bidrag till sysselsättningen i det nya globaliseringssammanhanget, och trots den internationella krisen i industriländerna, bör de små och medelstora företagen kunna konkurrera på lika villkor på följande områden:

3.4 EESK anser att det är nödvändigt att rationalisera och förenkla de administrativa och rättsliga bestämmelserna avseende etablering av företag, i synnerhet på medlemsstatsnivå, i syfte att säkerställa att redan existerande företag kan dra nytta av de tekniska och kommersiella möjligheterna för att utvecklas och att nya små och medelstora företag kan skapa nya arbetstillfällen, och därmed på ett fullständigt och konkret sätt tillämpa principen "tänk småskaligt först" och *Small Business Act*.

3.4.1 Det är också nödvändigt att anta en stadga för europeiska små och medelstora företag och bättre studera europeiska kooperativa föreningar för att främja denna företagsform.

3.5 Man bör underlätta de små och medelstora företagens internationalisering genom att öka deras deltagande i partnerskap för forskning i syfte att säkerställa tillträdet till de externa marknaderna.

⁽⁹⁾ Se EESK:s yttrande om "De europeiska industridistrikten och de nya kunskapsnäten", EUT C 255, 14.10.2005, s. 1, EESK:s yttrande om "Teknikparkernas roll i den industriella omvandlingen i de nya EU-medlemsstaterna", EUT C 65, 17.3.2006, s. 51 och EESK:s yttrande om "Industriell omvandling, territoriell utveckling och företagens ansvar", EUT C 175, 28.7.2009, s. 63.

⁽¹⁰⁾ Se tillträde och förenklade strukturer i databasen med information om marknadstillträde (*Market Access Database, MADB*).

3.5.1 För att nå detta mål bör man använda en strategi som underlättar upprättandet av internationella nätverk mellan de kreativa och innovativa sektorernas aktörer, dvs. högre tjänstemän, forskare och utövare av fria yrken, för att främja synergieffekter och en större internationalisering av de fria yrkena.

3.6 Dessutom bör entreprenörskapskulturen spridas och initiativförmågan och det kvinnliga företagandet stärkas genom utveckling av den nödvändiga strategiska och förvaltningsmässiga förmågan och förstärkning av utbildningsinsatserna.

3.6.1 Det vore även lämpligt att införa en färdplan med halvårsvis statistik över de europeiska små och medelstora företagens ekonomiska och sociala variabler.

3.7 Fortbildning av högre tjänstemän och personal ska garantera tillgång till kvalificerade anställda med aktuella kunskaper i en miljö där jämställdhet mellan kvinnor och män främjas. EESK kräver att prioriterade åtgärder vidtas på EU-nivå och på nationell och regional nivå för att bekämpa ungdomsarbetslösheten genom ökade möjligheter till lärlingsutbildning, högkvalitativa praktikplatser, sponsring av utexaminerade från universitet och högskolor, i synnerhet inom naturvetenskap, samt

lansering av en kampanj som ska ge en positiv bild av arbetet i industri- och tillverkningssektorn och av entreprenörskap, särskilt kvinnligt entreprenörskap.

3.8 Kommittén är övertygad om att förmågan att tillgodogöra sig innovation bör stärkas. Det är nödvändigt att stärka nätverken för kompetens och kunskap och utveckla den nya generationens industridistrikt och infrastruktur för tekniköverföring och personalmobilitet mellan industri, forskningscenter och högskola, bland annat genom Europeiska tekniska institutet där också de små och medelstora företagen bör ingå.

3.9 Utvecklingen av de sektorsspecifika flaggskeppsinitiativen bör enligt EESK:s uppfattning samordnas bättre på områden som teknik, investeringar, utbildning och utnyttjande av de mänskliga resurserna.

3.10 De europeiska arbetsmarknaderna kommer att vara totalt förändrade när krisen är över. Därför bör både arbetstagare och arbetsgivare vara beredda att med den kompetens och det stöd som behövs anpassa sig till en föränderlig miljö: "Krisen har omintetgjort de tidigare framstegen, och därför måste vi snabbt vidta åtgärder på arbetsmarknaden för att se till att arbetskraften har den kompetens som efterfrågas och att arbetsförhållandena är sådana att de gynnar skapandet av nya arbetstillfällen" ⁽¹⁾.

Bryssel den 4 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Se László Andor, kommissionsledamot med ansvar för sysselsättning – IP/10/1541 av den 23 november 2010.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Familjepolitikens roll i den demografiska förändringsprocessen: utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna"

(förberedande yttrande)

(2011/C 218/02)

Huvudföredragande: **Stéphane BUFFETAUT**

Huvudmedföredragande: **Béatrice OUIIN**

I ett brev från ambassadör Péter Györkös av den 15 november 2010 uppmanade det ungerska ordförandeskapet i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

"Familjepolitikens roll i den demografiska förändringsprocessen: utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna".

Kommitténs presidium gav den 7 december 2010 facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet (föredragande: Stéphane BUFFETAUT, medföredragande: Béatrice OUIIN).

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Stéphane BUFFETAUT till huvudföredragande och Béatrice OUIIN till huvudmedföredragande vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) och antog följande yttrande med 183 röster för, 3 röster emot och 8 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Familjepolitiken i Europa präglas av skillnader i inriktning och innehåll, men syftet är överallt detsamma: stöd till familjerna. De mer övergripande nationella och regionala politiska åtgärderna, investerings- och utbildningspolitiken samt bostads- och sysselsättningspolitiken kan göra vissa medlemsstater eller vissa regioner attraktiva för familjer och erbjuda en gynnsam miljö för dem.

1.2 Det är intressant att jämföra de olika systemen, eftersom man på så sätt kan urskilja god praxis. För att de tjänster och stödmekanismer som erbjuds ska få största möjliga effekt står det emellertid klart att de måste motsvara familjernas, föräldrarnas eller de blivande föräldrarnas förväntningar. Dessa förväntningar kan variera mellan medlemsstaterna utifrån den nationella kulturen, sociala normer och traditioner. Det är därför viktigt att de offentliga myndigheterna undviker att utforma politiken utifrån ideologiska principer utan i stället vidtar åtgärder som verkligen ger individerna möjlighet att välja att bilda familj och skaffa så många barn som de vill.

1.3 Europeiska unionen är visserligen inte behörig i fråga om familjepolitik, men kan lagstifta på områden som rör möjligheterna att förena familje- och yrkesliv, jämställdhet i arbetslivet samt skydd av barn och barns utveckling.

1.4 EU kan dessutom spela en viktig roll vad gäller kunskapen om den demografiska utvecklingen och utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna.

1.5 I dag leder EU utarbetandet av ett antal initiativ med tillhörande finansiering, och strukturfonderna eller Europeiska socialfonden har redan stött och kan stödja en politik som gynnar familjerna.

1.6 Det skulle vara positivt om dessa initiativ kunde integreras bättre och genomföras under tillsyn eller åtminstone samordnas av ett organ med uppdrag att fastställa en gemensam politik och riktlinjer för åtgärder och studier. Denna roll som ledare och samordnare när det gäller mer politiska och förvaltningsmässiga aspekter skulle kunna anföras åt Europeiska kommissionen, bl.a. via den europeiska alliansen för familje frågor, och när det gäller vetenskapliga aspekter åt Eurofound.

1.7 Det skulle vara önskvärt att de sammanslutningar som företräder familjer involveras i utarbetandet av familjepolitik eller annan politik som påverkar familjer, på både EU-nivå och medlemsstatsnivå.

1.8 Många politiska beslut på EU-nivå får också en direkt inverkan på familjernas vardag. EESK rekommenderar därför att man tar hänsyn till familjeaspekten inom alla EU-politikområden, i synnerhet i samband med de konsekvensbedömningar som nu ska genomföras för all EU-lagstiftning⁽¹⁾, och att den integreras i alla utvärderingar av befintlig politik som ska ses över.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande "Främja solidariteten mellan generationerna", EUT C 120, 16.5.2008, s. 66, punkt 4.8.

1.9 Kommittén ställer sig helhjärtat bakom idén om att utnämna 2014 till Europaåret för familjer.

2. Inledning: demografisk lägesrapport

2.1 Situationen för familjerna i Europa håller på att förändras i grunden: födelsetal som under flera årtionden ⁽²⁾ har legat långt under den nivå som krävs för att befolkningen ska reproducera sig, äldre förstföderskor, fler separationer och skilsmässor, fler ensamstående föräldrar och familjer utan stabila inkomster, ökad förväntad livslängd, ökat antal äldre som är beroende av vård och omsorg, framför allt till följd av den demografiska utvecklingen. Dessa förändrade familjestrukturer medför nya utmaningar som bör beaktas vid utformningen och samordningen av familjepolitiken samt vid dess genomförande.

2.2 Kärnfamiljens frammarsch på bekostnad av storfamiljen, bland annat som en följd av urbanisering och förändrade livsstilmönster, har åtföljts av ett mer individualistiskt synsätt och lett till nya socialt utsatta grupper och ett större socialt utanförskap. Det handlar om långtidsarbetslösa, ensamstående föräldrar, arbetande fattiga och barn som lever i eller hotas av fattigdom. Dessa fenomen återfinns tyvärr i alla samhällen i Europa. Man bedömer att 17 % av EU-medborgarna lever i fattigdom och socialt utanförskap, vilket får konsekvenser för familjepolitiken.

2.3 Även om födelsetalen ligger under den nivå som krävs för att befolkningen ska reproducera sig i hela EU, finns tydliga skillnader mellan medlemsstaterna och deras regioner, både vad gäller befolkningsutvecklingen och familjepolitiken. Man kan också notera att befolkningstätheten varierar stort inom medlemsstaterna så att vissa regioner kan vara mycket tätbefolkade och andra glesbefolkade. Detta leder till frågor om fysisk planering och upprätthållande av de offentliga tjänsterna, inbegripet tjänster avsedda för familjer. Europeiska unionens motto "förenade i mångfalden" är alltså särskilt passande när det gäller denna fråga. Det finns förvisso en positiv anledning till att befolkningen i Europa blir äldre, dvs. att andelen äldre ökar, nämligen att den förväntade livslängden ökar och att äldre får fler friska levnadsår, men den andra orsaken är negativ: De kraftigt minskande födelsetalen leder till att befolkningen inte reproduceras i tillräcklig omfattning.

2.4 Ingen medlemsstat når upp till det födelsetal som behövs för att ens upprätthålla folkmängden ⁽³⁾, även om två länder, Frankrike och Irland, ligger mycket nära. I USA når födelsetalet nästan denna nivå, medan det i EU ligger cirka 25 % under tröskelvärdet.

2.5 Mot denna allmänna bakgrund är kontrasterna stora. Arton medlemsstater har en naturlig befolkningsökning, där

antalet födlsar överstiger antalet dödsfall, medan nio har en naturlig befolkningsminskning, med fler dödsfall än födlsar (i stigande ordning: Portugal, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Ungern, Rumänien, Bulgarien och Tyskland).

2.6 För att vända denna trend krävs framför allt att den totala fertiliteten ökar avsevärt. Migrationsströmmarna kan också påverka situationen, men inte i tillräcklig mån, eftersom invandrarna inte nödvändigtvis bosätter sig där födelsetalen är som lägst och på grund av att även de åldras. Immigrationen kräver också att medlemsstaterna bedriver en aktiv integrationspolitik för att undvika att konflikter uppstår mellan olika samhällsgrupper, vilket kan vara ett särskilt stort problem i värdland med en svag demografisk utveckling.

3. Krisens konsekvenser för familjer

3.1 Den ekonomiska krisen har fått en rad konsekvenser som har påverkat vissa familjers livsvillkor och gjort det svårare att ge det stöd som har visat sig nödvändigt. Den ekonomiska situationen har först och främst påverkat sysselsättningen och resurserna i många hushåll.

3.2 Krisen och det allvarliga läget vad gäller den offentliga sektorns finanser i många medlemsstater kan också tvinga regeringarna att ändra eller senarelägga vissa åtgärder inom familjepolitiken.

3.3 I princip all inrikespolitik i medlemsstaterna påverkar familjerna direkt eller får konsekvenser för dem. Detta gäller bland annat åtgärder för att bekämpa utslagning, politik som rör utbildning, bostäder, kollektivtrafik, energi, socialt stöd, sysselsättning etc. Detta visar att det krävs en övergripande uppföljning av dessa politikområden för att kontrollera hur de påverkar familjerna ⁽⁴⁾.

4. Olika typer av familjepolitik

4.1 En heltäckande familjepolitik omfattar skatte- och bidragsåtgärder för familjer, åtgärder för att främja jämställdhet i arbetslivet mellan kvinnor och män, barnomsorg, vård av vårdbehövande personer, familjerättigheter i pensionsförsäkrings-systemen och möjligheter att förena familje- och yrkesliv: föräldraledighet, möjlighet till frivilligt deltidsarbete. Sådana politiska åtgärder finns i hela EU, även om länderna kan lägga tonvikt på olika aspekter, eller välja att utforma åtgärderna inom ramen för socialpolitiken snarare än familjepolitiken. Skillnaderna är inte överraskande, eftersom traditioner, behov, samhällsattityder eller till och med samhällsfilosofin skiljer sig åt från land till land, i likhet med familjernas förväntningar.

⁽²⁾ Detta kallas "demografisk vinter".

⁽³⁾ Det skulle krävas 2,1 barn per kvinna i EU. Att det krävs lite mer (0,1) än två barn per kvinna beror på att man måste kompensera för att det föds något fler pojkar än flickor och att inte alla flickor uppnår den ålder då de skulle kunna få barn.

⁽⁴⁾ EESK:s yttrande "Främja solidariteten mellan generationerna", EUT C 120, 16.5.2008, s. 66, punkt 4.8.

4.2 I vissa länder har dessa politiska åtgärder moraliska och medborgerliga grunder, medan de i andra är mer ekonomiskt och politiskt motiverade, eller syftar till att öka födelsetalen. Oavsett bakomliggande orsaker står barnens psykiska och fysiska välmående och deras utbildning i centrum, liksom strävan efter att ge föräldrarna möjlighet att skaffa det antal barn de vill ha och förena familjeliv med arbete och ett socialt liv.

4.3 Särskilt de skandinaviska länderna har sedan 1970-talet arbetat mycket för att skapa jämställdhet mellan föräldrarna, både i arbetslivet och vad gäller ansvaret för barn och familj, och de har infört en socialpolitik och yrkesutbildningsåtgärder som gör det lättare att förena yrkes- och familjeliv och återgå till arbetslivet efter föräldraledigheten. I Sverige har denna politik baserats på omfattande reformer av föräldraledigheten, den offentliga barnomsorgen, den särskilda familjebeskattningen (sambeskattningsavskaffades 1971) och familjelagstiftningen. Familjepolitiken består i dag av tre delar: stöd till familjen som helhet, stöd till arbetande föräldrar i form av betald föräldraledighet samt en rätt till betald föräldraledighet som delas mellan föräldrarna. Resultatet är en hög andel yrkesarbetande kvinnor, en större andel fäder som deltar i omvårdnaden av små barn, födelsetal som ligger högre än EU-genomsnittet och minskad barnfattigdom. I Finland inrättades 1988 ett bidrag till vård av barn i hemmet, och ett liknande bidrag inrättades 1998 i Norge i syfte att ge föräldrar som uppfostrar sina barn på heltid erkännande och finansiellt stöd.

4.4 I Nederländerna baseras familjepolitiken framför allt på möjligheterna till deltidarbete för att föräldrar ska kunna tillbringa mer tid med sina barn. Nederländerna är det land där fäderna utnyttjar deltidsmöjligheten i störst utsträckning. Trots detta arbetar 73,2 % av männen heltid jämfört med endast 45,9 % av kvinnorna. Av fäderna utnyttjar 19 % möjligheten att arbeta deltid, vilket är långt fler än i övriga Europa, medan andelen för mödrar är 41 %. Denna möjlighet kan utnyttjas till dess att barnet fyller åtta år, och den medför en skattelättnad på 704 euro per månad. Antalet timmar motsvarar antalet arbetstimmar per vecka multiplicerat med 26. Timmarna beräknas per barn och kan kumuleras, vilket gör att barnomsorgstjänster kan utnyttjas på deltid.

4.5 I Frankrike har familjepolitiken gamla anor och kännetecknas av att den har förändrats lite över tiden, oavsett vilka politiska partier som varit vid makten. Den baseras på en kombination av bidrag, rättvisa skatteregler för familjer, särskilda bestämmelser i pensionssystemen, arbetsrättsliga bestämmelser som ger rätt till särskilda betalda föräldraledigheter, barnomsorg för barn i åldern 0–3 år och gratis förskola från 3 års ålder. En annan viktig faktor är att familjepolitiken hanteras inte bara av staten, utan också av departementen och städerna, oavsett politisk tillhörighet. Departementen och städerna kompletterar den nationella politiken med ett stort antal lokala politiska åtgärder

för barnomsorg eller familjestöd. Familjebidraget ska täcka de utgifter som familjen har för varje barn och gynnar flerbarnsfamiljer. Bidraget är inte inkomstgrundat utan ges till alla familjer. Bidraget ges till barnet, vilket skiljer familjepolitik från socialpolitik. Resultatet är att Frankrike har ett av EU:s högsta födelsetal samt en av de högsta sysselsättningsgraderna för kvinnor. Valfriheten när det gäller barnomsorg är mycket viktig i den franska familjepolitiken, men för att kunna erbjuda en valfrihet måste det först finnas ett val, det vill säga ett tillräckligt utbud av barnomsorgsalternativ.

4.6 I Storbritannien är politiken mer inriktad på att bekämpa fattigdom bland familjer och barn, vilket har gett goda resultat, och den allmänna uppfattningen är att staten inte ska lägga sig i den enskilda individens val. Denna politik bör ses mot bakgrund av en mycket flexibel arbetsmarknad som gör att det är relativt enkelt för mödrar att komma tillbaka till arbetslivet, och denna stora flexibilitet gör det också möjligt att uppfylla familjernas mycket olika förväntningar. Kvinnor som är mer inriktade på familjeliv föder i genomsnitt dubbelt så många barn som de som satsar mer på en yrkeskarriär.

4.7 I Tyskland, där den demografiska situationen är kritisk, inledde man för några år sedan en ambitiös politik för att göra det möjligt att förena yrkesliv och familj både rent praktiskt och med avseende på rådande attityder, eftersom arbetande kvinnor med barn inte sågs med blida ögon. Barnomsorgen utvecklades, bl.a. genom anpassade tider och en föräldraledighet på 14 månader med en ersättning som motsvarar två tredjedelar av lönen. Dessa åtgärder har åtföljts av särskilt och målinriktat stöd för att bekämpa barnfattigdom genom inkomstillägg.

4.8 Generellt visar de undersökningar som genomförts tydligt att en hög andel förvärvsarbetande kvinnor ofta åtföljs av höga eller relativt höga födelsetal när det finns möjligheter att förena yrkes- och familjeliv. Efter den första perioden av demografisk övergång, där antalet barn per kvinna minskar när dödstalen – särskilt för spädbarn, barn och ungdomar samt för mödrar – minskar avsevärt, hygienen förbättras generellt och födslarna kan planeras, verkar det som om perioden efter övergången kännetecknas av att båda föräldrarna arbetar utanför hemmet. Andelen fäder som arbetar heltid är emellertid fortfarande högre än antalet mödrar i heltidsarbete, i synnerhet när tillgången till barnomsorg och betald föräldraledighet är otillräcklig.

5. Olika scenarier

5.1 Mot bakgrund av den nuvarande befolkningsutvecklingen i EU är det mycket viktigt att granska vilka konsekvenser en viss politisk strategi får för födelsetalen. Flera olika scenarier för den demografiska utvecklingen är tänkbara.

5.2 Det första scenariot innebär en utveckling i linje med dagens tendenser. EU fortsätter att ha ett födelsetal som ligger under tröskelvärdet för full reproduktion och som varierar mellan medlemsstaterna. En liten befolkningsökning kan dock konstateras beroende på den trögrörlighet som kännetecknar befolkningsutvecklingen, även om denna effekt försvinner så småningom beroende på en ökad förväntad livslängd och nettoinvandring. I sådana fall kommer EU att samtidigt få en kraftigt åldrande befolkning trots invandring ("strukturell" effekt), en kraftig ökning av antalet äldre (på franska betecknas detta som "gérontocroissance" – ett slags "trendeffekt"), och eventuellt en minskad andel förvärvsarbetsande, även om pensionsåldern förmodligen kommer att höjas. I ungefär hälften av EU-länderna kommer befolkningen till och med att minska.

5.3 Ett sådant scenario skulle förstöra de demografiska skillnaderna mellan medlemsstaterna och riskera att undergräva sammanhållningen i EU, eftersom det skulle krävas helt olika politiska åtgärder till följd av dessa skillnader, och befolkningen i de olika länderna skulle ställa mycket olika krav.

5.4 "Katastrofscenariot" är att denna demografiska vinter förvärras och medför ett födelsetal som ligger långt under dödstalet. I sådana fall skulle det handla om både ett mycket kraftigt åldrande nedifrån beroende på mycket låga födelsetal, under den nivå som krävs för full reproduktion, en fruktsamhetsnivå som redan föreligger i vissa av EU:s regioner, och kanske ett åldrande uppifrån, som beror på en ökande förväntad livslängd efter 65 års ålder. Detta mycket ålderstigna samhälle skulle inte längre kunna säkerställa de inkomster och den hälsovård som de äldre behöver.

5.5 Dessa två utvecklingstendenser i katastrofscenariot skulle leda till att högt utbildade unga människor lämnar ett åldrande Europa till förmån för mer dynamiska länder, samtidigt som invandringen skulle tendera att minska på grund av att Europa blir mindre attraktivt genom att kontinenten förlorar sin dynamik, blir fattigare och måste hantera stora budgetproblem och hot mot jämvikten i socialräkenskaperna.

5.6 Följden av en sådan situation är att EU skulle få en mycket obalanserad befolkningspyramid med långt fler äldre människor än unga och en kraftigt minskande och åldrande förvärvsarbetsande befolkning.

5.7 Slutligen finns ett mer positivt, tredje scenario där man ser en demografisk återhämtning, en "demografisk vår". I ett sådant fall kommer födelsetalet att öka och närma sig full reproduktionsnivå. De ökade födelsetalen skulle stimulera ett antal ekonomiska sektorer. Därefter skulle den minskande förvärvsarbetsade andelen av befolkningen öka igen i nästa generation. Den demografiska utvecklingen skulle leda till en ekonomisk utveckling som bidrar till att finansiera den sociala tryggheten. EU skulle återigen bli attraktivt för sina egna medborgare som inte längre lockas att flytta utanför unionens gränser, liksom för mer välutbildade invandrare.

5.8 Dessa scenarier ska naturligtvis inte ses som prognoser, utan helt enkelt som hypoteser som gör det möjligt att utforma en lämplig politik för att avhjälpa den nuvarande situationen och undvika det värsta scenariot.

6. Kan olika familjepolitiska modeller förklara skillnaderna i födelsetal?

6.1 Alla medlemsstater vidtar en rad politiska åtgärder som tillsammans utgör en familjepolitik, vare sig den kallas så eller inte ⁽⁵⁾. De politiska strategierna utformas för att uppnå olika syften:

— Minska fattigdomen och säkerställa en bibehållen inkomst för familjer.

— Ge stöd under småbarnstiden och för barnets utveckling.

— Underlätta för föräldrar att förena arbete och familjeliv.

— Uppfylla kraven på jämställdhet mellan könen.

— Ge föräldrar och blivande föräldrar möjlighet att skaffa så många barn som de vill när de vill, och på så sätt öka födelsetalen.

6.2 En kategorisering av länderna utifrån den familjepolitik som de för skulle kunna se ut på följande sätt:

— Länder med svag familjepolitik och med ett lägre födelsetal än genomsnittet i EU.

— Länder med en familjepolitik som inte är utformad efter familjernas behov och med ett lägre födelsetal än genomsnittet i EU.

— Länder där satsningarna på familjerna mätt i BNP tycks understiga eller motsvara genomsnittet i EU, men där födelsetalen trots detta överstiger genomsnittet.

— Länder med stark familjepolitik och med ett högre födelsetal än genomsnittet i EU ⁽⁶⁾.

Det tycks därför som om den politik som bedrivs påverkar födelsetalen, som varierar utifrån de enskilda faktorer som politiken baseras på.

⁽⁵⁾ EESK:s yttrande "Familjen och den demografiska utvecklingen", EUT C 161, 13.7.2007, s. 66, punkt 7.

⁽⁶⁾ Meddelande från reflektionsgruppen om Europeiska unionens framtid (ordförande: Felipe González) – Gérard-François Dumont, "UE Prospective démographique" – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>.

6.3 Det är intressant att jämföra familjepolitiska åtgärder, eftersom man på så sätt kan urskilja god praxis. För att de tjänster och mekanismer för framför allt finansiellt och/eller skattemässigt stöd som erbjuds ska få största möjliga effekt står det emellertid klart att de måste motsvara familjernas, föräldrarnas eller de blivande föräldrarnas förväntningar. Dessa förväntningar kan variera mellan medlemsstaterna utifrån den nationella kulturen, sociala normer och traditioner. Det är därför viktigt att de offentliga myndigheterna undviker att utforma politiken utifrån ideologiska idéer och i stället vidtar åtgärder som verkligen ger individerna möjlighet att välja att bilda familj och skaffa så många barn som de vill. Åtgärderna bör också vara anpassade till skillnaderna mellan befolkningen i olika regioner. Utifrån detta, och med hänsyn till skillnaderna, kan man utveckla ett system för information och utbyte av bästa praxis. Offentliga åtgärder är emellertid fullständigt berättigade, eftersom familjen, där humankapitalet skapas (⁷), utgör grunden för varje samhälle. Detta har man kunnat se i samband med krisen, där familjerna ofta spelat en viktig roll för att dämpa de sociala konsekvenserna.

7. De viktigaste aspekterna av en lyckad familjepolitik

7.1 Lyckade exempel på familjepolitik kan se ut på olika sätt, men de har alla några gemensamma nämnare:

- Införande av åtgärder som gör det möjligt att förena yrkes- och familjeliv (barnomsorgsformer av hög kvalitet, särskilt offentlig infrastruktur för barnomsorg, familjestöd och vård av alla vårdbehövande, flexibilitet i arbetslivet, särskilda föräldraledigheter) som är anpassade till nationella förhållanden och motsvarar föräldrarnas förväntningar och barnets behov och känslomässiga, psykiska och fysiska utveckling.

- Förebyggande och bekämpning av fattigdom i familjer.

- Långsiktiga strategier, som inte förändras vid nästa regeringsskifte, och som omfattar alla familjer. Det är barnets intressen som är det viktigaste, oberoende av familjens inkomst. Kontinuiteten är mycket viktig, eftersom det är ett långsiktigt projekt att bilda familj. En ändamålsenlig och stabil familjepolitik är en faktor i en hållbar utveckling.

- Ett erkännande av familjens betydelse och viktiga roll och värdet av ett lyckligt familjeliv. I det moderna samhället är det oftast enbart personliga eller yrkesmässiga framgångar som räknas. Det finns emellertid andra former av framgång som rör mänskliga relationer eller allmänhetens intresse, bland annat ett harmoniskt familjeliv eller framgångar inom förenings- eller kulturlivet, vilket i högre grad bör lyftas fram i bl.a. medier (⁸) och i de nationella utbildnings-systemen.

(⁷) EESK:s yttrande "Familjen och den demografiska utvecklingen", EUT C 161, 13.7.2007, s. 66, punkt 6.4 och "Främja solidariteten mellan generationerna", EUT C 120, 16.5.2008, s. 66, punkt 3.11.

(⁸) EESK:s yttrande "Familjen och den demografiska utvecklingen", EUT C 161, 13.7.2007, s. 66, punkt 8.15 och "Främja solidariteten mellan generationerna", EUT C 120, 16.5.2008, s. 66, punkt 3.13.

— Beaktande av flerbarnsfamiljernas särskilda situation.

7.2 Vid sidan av den egentliga familjepolitiken är även två andra politikområden naturligtvis mycket viktiga i sammanhanget, nämligen sysselsättnings- och bostadspolitiken (⁹). Utan arbete och bostad är det svårt att bilda familj. För att bilda familj krävs ett minimum av framtidstro. Hög ungdomsarbetslöshet och osäkra anställningsvillkor kan få allvarliga konsekvenser för en befolknings reproduktion, för även om det är ett långsiktigt projekt att skaffa barn, är den period då det är lättast att bli gravid kort. Av den anledningen bör man uppmärksamma situationen för studenter och ungdomar som är föräldrar eller som vill bli det.

7.3 När familjepolitiken bedrivs långsiktigt och verkligen motsvarar familjernas förväntningar får den positiva effekter på barnets utveckling och föräldrarnas välmående, möjliggör ett harmoniskt socialt liv och leder till ökade födelsetal.

7.4 En undersökning som nyligen genomförts av världsmödrarörelsen (World Movement of Mothers) bland 11 000 mammor visar att deras prioriteringar är följande:

- För det första att kunna förena yrkes- och familjeliv.

- För det andra att få erkännande från samhället av att deras roll som mödrar är viktig.

- För det tredje att få mer tid tillsammans med sina barn.

7.5 En liknande undersökning bland pappor skulle vara intressant, eftersom de tre huvudprioriteringarna också mycket väl skulle kunna röra dem, i synnerhet vad gäller erkännandet av deras roll, vilket utan tvivel skulle få dem att engagera sig mer i familjelivet (¹⁰). I detta sammanhang är de aktuella förslag som syftar till att uppmuntra fäderna att ta ut pappaledighet – eller till och med göra en betald pappaledighet obligatorisk – intressanta som ett led i den nödvändiga uppvärderingen av pappans rollen liksom i de minst lika nödvändiga insatserna för att få fäder att ta sitt ansvar, särskilt i samband med en skilsmässa. Ur detta perspektiv skulle det vara användbart att sammanställa exempel på god praxis vid företag som har infört flexibla arbetsformer som är förenliga med föräldraansvaret. Företagens sociala ansvar utsträcker sig också till åtgärder som syftar till att underlätta en balans mellan yrkes- och familjeliv, eftersom det

(⁹) EESK:s yttrande "Familjen och den demografiska utvecklingen", EUT C 161, 13.7.2007, s. 66, punkt 4.6.

(¹⁰) EESK:s yttrande "Familjen och den demografiska utvecklingen", EUT C 161, 13.7.2007, s. 66, punkt 8.11.

är inom företaget som åtgärderna genomförs i praktiken. Det vore intressant att införa en märkning av företag som är "familjevänliga" av det slag som redan finns i Spanien, med stöd från hälso- och sjukvårdsministeriet ⁽¹¹⁾.

7.6 Kommittén har i ett tidigare yttrande ⁽¹²⁾ föreslagit att man "överbäger initiativ som gör det möjligt för far- eller morföräldrar eller andra nära släktingar att ta hand om barnen om även de arbetande föräldrarna önskar detta och under förutsättning att det främjar barnets intressen". I fråga om tid för familjen kan vi påminna om att EESK redan ställt sig bakom principen att "Alla måste kunna (...) förfoga över ett tillräckligt antal år på 'arbetstidskontot' för familjeliv". "Även förtidspension som finansieras på samma sätt som pension bör vara möjligt ifall man föredrar att skaffa sig mer tid i aktiv ålder." ⁽¹³⁾ På så vis skulle arbete utanför hemmet kunna ske på deltid eller tillfälligt avbrytas utan att inkomsterna skulle påverkas alltför negativt. Det finns skäl att göra en noggrann ekonomisk beräkning för att avgöra vilka besparingar som skulle kunna göras i fråga om offentlig barnomsorg, resurser som skulle kunna läggas på att beakta den tid som ägnas åt barnuppfostran i beräkningen av pensioner. Det är också viktigt att säkerställa rättigheter för mor- och farföräldrar när det gäller barnbarnen.

7.7 På basis av undersökningar av ungas förväntningar och ambitioner, förändringar som uppstår på grund av familjernas större rörlighet, förhållandet mellan de ungas tillgång till bostäder och deras beslut att bilda familj, samt de nya familjeformernas konsekvenser för födelsetalen, kan man utforma strategier för familjepolitiken som är anpassade till behoven. Sådana undersökningar skulle vara användbara genom att de ger en bättre förståelse av familjernas förväntningar, vilket är en mycket viktig faktor när det gäller utformningen av politiken.

8. Vilken roll kan EU spela?

8.1 Europeiska unionen är inte behörig i fråga om familjepolitik. I artikel 9 i stadgan om de grundläggande rättigheterna fastställs för övrigt klart och tydligt att familjerätten regleras på nationell nivå. EU kan emellertid lagstifta på områden som rör möjligheterna att förena familje- och yrkesliv, och arbetsmarknadens parter kan förhandla fram avtal som sedan blir direktiv. Detta var exempelvis fallet i fråga om pappaledighet och i samband med debatten om mammaledighetens längd. EU kan även lagstifta på området för jämställdhet i arbetslivet, vilket utgör en del av all familjepolitik, och skyddet av barn och barns utveckling på grundval av det program som kommissionen nyligen lade fram om barnens rättigheter ⁽¹⁴⁾.

8.2 I Europa 2020-strategin fastställs ett mål för sysselsättningsgraden för män och kvinnor som inte kan uppnås om det inte kompletteras av en familjepolitik som gör det möjligt för

män och kvinnor att skaffa så många barn de vill samtidigt som de arbetar, vilket i dag inte är fallet i stora delar av Europeiska unionen.

8.3 EU kan dessutom spela en viktig roll vad gäller kunskapen om den demografiska situationen och utvecklingen på alla geografiska nivåer, utvärderingen av familjepolitiken, vare sig det rör nationell eller lokal familjepolitik, och utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna.

8.4 Inom den europeiska alliansen för familjefrågor som skapades under det senaste tyska ordförandeskapet fanns planer på att inrätta en observationsgrupp, som aldrig blev verklighet.

8.5 I dag leder EU utarbetandet av ett antal initiativ med tillhörande finansiering:

— Expertgruppen för demografiska frågor.

— Det europeiska forumet för demografi.

— Workshopar om bästa praxis.

— Nätverket för familjepolitik.

— Internetportalen för den europeiska alliansen för familjefrågor.

— Regionala seminarier.

Den sammanlagda finansieringen av dessa initiativ uppgår till ca 500 000 euro, till vilket ska läggas forskningsprojektet Familypattform, som lider mot sitt slut, andra forskningsprojekt om demografiska frågor som också behandlar familjefrågor, samt OECD:s databas om familjer.

8.6 Det skulle vara positivt om dessa initiativ kunde integreras bättre och genomföras under tillsyn eller åtminstone samordnas av ett organ som ges i uppdrag att fastställa en gemensam politik och riktlinjer för åtgärder och studier. Eftersom det i dag inte är rätt tidpunkt att etablera nya självständiga organ inom EU, skulle denna roll som ledare och samordnare när det gäller mer politiska och förvaltningsmässiga aspekter kunna anförtros åt Europeiska kommissionen, via den europeiska alliansen för familjefrågor, och när det gäller vetenskapliga aspekter åt Eurofound, som i egenskap av trepartsorgan inom EU är mycket lämpat för detta. En genuin databas skulle därigenom kunna göras tillgänglig för medlemsstaterna tack vare en god

⁽¹¹⁾ http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp.

⁽¹²⁾ EESK:s yttrande om "Säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar" EUT C 277, 17.11.2009, s. 102, punkt 1.12.

⁽¹³⁾ EESK:s yttrande om "Sambandet mellan jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättningsgrad", EUT C 318, 23.12.2009, s. 15, punkt 4.2.6.2.

⁽¹⁴⁾ KOM(2011) 60 slutlig.

samordning av samtliga initiativ som redan genomförs på EU-nivå. Alliansen skulle kunna knyta kontakter och utveckla samarbetet med strukturer och åtgärder hämtade från den öppna samordningsmetoden inom det sociala området. Kommissionen diskuterar för närvarande frågan med berörda parter.

8.7 Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden har redan bidragit till införandet av familjepolitiska åtgärder i vissa medlemsstater. Det finns skäl att fundera över hur insatser av denna typ kan utvecklas. Familjepolitik bör även tillhöra de områden som Plattformen mot fattigdom arbetar med.

8.8 Samtidigt bör man inom ramen för forsknings- och innovationsprogram (¹⁵) också avsätta finansiering för studier och forskning om demografiska frågor, men även inom sociologi, antropologi och filosofi, som också är av betydelse för familjepolitiken. Man bör även genomföra studier av familjepolitikens effektivitet och inverkan. Av denna anledning är det önskvärt att verksamheten inom Familyplattform inte avslutas utan tillåts fortgå, vilket också samtliga organisationer och berörda parter på det familjepolitiska området önskar.

8.9 Det skulle vara önskvärt att de sammanslutningar som företräder familjer involveras mer i utarbetandet av familjepolitik eller annan politik som påverkar familjer, på både EU-nivå och medlemsstatsnivå.

8.10 Alla människor i Europa är eller har varit medlemmar av en familj, oavsett denna familjs framtid eller historia eller familjens allmänna utveckling under de senaste årtiondena. Ingen föds i ett vakuum, och alla undersökningar visar att EU-medborgarna fortfarande uppfattar familjesammanhållningen som en av de viktigaste grundläggande värderingarna. Många politiska beslut på EU-nivå får också en direkt inverkan på familjernas vardag (fri rörlighet för personer, sysselsättning

och social trygghet, miljö- och konsumentskydd, mervärdesskattesatser för barnomsorgsartiklar (¹⁶), mediepolitik samt utbildnings- och kulturprogram och sociala program).

8.11 EESK rekommenderar därför att man tar hänsyn till familjaspekten inom alla EU-politikområden, i synnerhet i samband med de konsekvensbedömningar som nu ska genomföras för all EU-lagstiftning (¹⁷), och att den integreras i alla utvärderingar av befintlig politik i samband med översyn. I Spanien innebär vattenprissättningspolitiken att kostnaden per kubikmeter ökar med förbrukningen i syfte att minska förbrukningen av en knapp resurs. Detta drabbar dock flerbarnsfamiljer mycket hårt – en familj på fem personer förbrukar "automatiskt" mer vatten än en ogift person eller ett hushåll utan barn. Efter en prövning i domstol har detta prissättningssystem övergivits (¹⁸). Det vore därför önskvärt med systematiska konsekvensanalyser på EU-nivå för lagstiftning om familjefrågor så att man kan undvika eventuella negativa effekter för familjerna.

8.12 Det bör för övrigt understrykas att det finns en nära koppling mellan regionalpolitik, investerings- och utbildningspolitik samt bostads- och sysselsättningspolitik, och att politiken även på dessa områden gör vissa medlemsstater eller vissa regioner attraktiva för familjer och ungdomar, utöver den rena familjepolitiken, och att allt detta kan samverka för att skapa en övergripande och långsiktig befolkningsdynamik.

8.13 Kommittén ställer sig helhjärtat bakom idén om att utropa 2014 till Europaåret för familjer och fira tjugoförsta jubileet av FN:s internationella familjeår. Samhällets framtid ligger i de kommande generationerna, och dessa växer upp i familjerna. Sammanfattningsvis bör det dock understrykas att det finns en avgörande faktor för beslutet att bilda familj, nämligen hoppet om en bättre framtid. Regeringarna är ansvariga för att det finns hopp hos den befolkning de styr. Detta ger deras uppdrag storhet och tyngd.

Bryssel den 4 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

(¹⁵) EESK:s yttrande "Familjen och den demografiska utvecklingen", EUT C 161, 13.7.2007, s. 66, punkt 4.5.

(¹⁶) Kommittén har redan föreslagit en sänkning av momssatsen, särskilt för blöjor. Se EESK:s yttrande "Främja solidariteten mellan generationerna", EUT C 120, 16.5.2008, s. 66, punkt 4.7.

(¹⁷) EESK:s yttrande "Främja solidariteten mellan generationerna", EUT C 120, 16.5.2008, s. 66, punkt 4.8.

(¹⁸) <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hållbarhetsbedömningar och EU:s handelspolitik"

(2011/C 218/03)

Föredragande: **Evelyne PICHENOT**

Den 22 april 2010 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Hållbarhetsbedömningar och EU:s handelspolitik".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 161 röster för, 3 emot och 4 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

För att bättre resultat ska uppnås i hållbarhetsbedömningarna med anknytning till EU:s handelspolitik, uppmanar EESK kommissionen att se över systemet så att det tar större hänsyn till det civila samhällets önskemål och globaliseringen. EESK föreslår att hållbarhetsbedömningarna anpassas så att detta verktyg kan bli en del av en sammanhängande bedömningscykel.

1.1 För att göra detta är det enligt EESK av avgörande betydelse att samtliga handelsavtal i framtiden innehåller en uppföljningsmekanism som det civila samhället deltar i. Det är den enda garantin för att de åtaganden som gjorts kontrolleras och att de risker och möjligheter uppmärksammas som finns i en öppen handel med avseende på hållbar utveckling. En sådan mekanism är absolut nödvändig i den dynamiska strategi som föreslås, eftersom den gör det möjligt att jämföra mellanrum på nytt bedöma de risker och möjligheter som framkommit i den ursprungliga undersökningen.

1.2 För att systemet och målen för en hållbar utveckling ska vara samstämmiga, rekommenderar EESK att hållbarhetsbedömningarna

- ingår som ett led i bedömningar på förhand, löpande bedömningar och bedömningar i efterhand,
- samordnas med de undersökningar som gjorts före förhandlingsmandatet och genomförs inom rimliga tidsfrister,
- prioriterar identifiering av sociala och miljörelaterade risker, som ett komplement till en ekonomisk bedömning som i praktiken huvudsakligen tjänar till att ange varför EU vill ingå ett handelsavtal,
- prioriterar en mer specifik och detaljerad bedömning av de olika sektorerna eller hushållen framför en mätning av liberaliseringens samlade effekter på var och en av den hållbara utvecklingens pelare, framför allt i ekonomier med en hög grad av informell verksamhet,

— fungerar som referens för den offentliga debatten i Europaparlamentet om "konsekvensanalysen",

— tar med de andra politikområdena inom EU i de stödjande åtgärderna.

1.3 För att den information som tillhandahålls ska bli mer ändamålsenlig rekommenderar EESK en justering av hållbarhetsbedömningarna genom följande åtgärder:

- En utjämning mellan de tre pelarna.
- Konsulterna bör använda sig av ett brett urval av de metoder som finns tillgängliga, i synnerhet de kvalitativa, så att det aktuella handelsavtalets icke-ekonomiska aspekter kan belysas.
- De miljörelaterade aspekterna (livscykelanalys, koldioxidavtryck, mätning av ekosystemtjänster) bör utvecklas.
- Den konsultgrupp som ansvarar för undersökningen bör alltid försöka involvera experter från de partnerländer som ingår i de aktuella handelsavtalen.
- Arbetsmarknadsparter, miljöspecialister och företrädare för näringslivet bör bjudas in till direkta och fördjupade diskussioner.
- Man måste ta hänsyn till effekterna på jämställdheten mellan män och kvinnor.
- Hållbarhetsbedömningarna bör innehålla en analys av arbetsvillkoren för jurister och hälsovårdspersonal, bland annat med avseende på deras oberoende och skyddet av deras fysiska integritet.

1.4 För att säkerställa en ny demokratisk delaktighetsprocess rekommenderar EESK att

- undersökningen görs tillgänglig i alla stadier, för alla intresserade parter och partnerländer, och att den åtföljs av en kortfattad rapport,
- samrådet anpassas till cykelns olika faser, står öppet för alla intresserade parter i det civila samhället och backas upp med tillräcklig finansiering,
- EESK på ett tidigt stadium får delta i samarbetet kring hållbarhetsbedömningar genom att uttala sig om valet av indikatorer och vilka civila samhällsorganisationer som bör konsulteras samt föreslå reglerna för samrådet,
- EESK rådfrågas om den "konsekvensanalys" som lagts fram för Europaparlamentet och rådet,
- EESK erkänns som en viktig partner när det handlar om att organisera samråden och uppföljningen tillsammans med det civila samhället i partnerländerna i samråd med EU:s delegationer,
- EESK ska fungera som förmedlare så att samrådet med det civila samhället i samband med konsekvensanalysen samordnas med det framtida genomförandet av de uppföljningsmekanismer som fastställts i avtalen,
- bedömningen i *efterhand* tar hänsyn till uppföljningskommitténs delrapporter.

2. Hållbarhetsbedömningar: ett nödvändigt verktyg i starkt behov av översyn

2.1 I sitt meddelande "Handel, tillväxt och världspolitik" ⁽¹⁾, framhåller kommissionen att man önskar intensifiera samråden med de berörda parterna i det civila samhället för att bättre kunna mäta handelspolitikens effekter på den hållbara utvecklingen. Kommittén är medveten om den pionjärroll som GD Handel spelade när hållbarhetsbedömningarna infördes och gläder sig över att kommissionen nu åter inleder en diskussion för att analysera vad man uppnått med metoden och för att försöka övervinna dess begränsningar och svagheter. I detta förberedande yttrande koncentrerar sig kommittén på förslag som syftar till att förbättra systemets prestanda och klargöra målsättningarna. EESK försöker att svara på frågan om hållbarhetsbedömningarnas samhälleliga och politiska nytta.

2.2 Genom Lissabonfördraget har Europaparlamentet fått ökade befogenheter och står nu på jämlik fot med rådet på det handelspolitiska området. I samband med den första ratificeringen efter fördragets ikraftträdande, nämligen av avtalet med Sydkorea i mars 2011, fick de berörda parterna, i synnerhet i de

känsliga sektorerna, tillfälle att se vad Europaparlamentets nya befogenheter innebar. Denna institutionella förändring har därför gjort det nödvändigt att anpassa den tidigare modellen för dialog med det civila samhället.

2.3 EESK ser med stort intresse på de förändringar av systemet som kommissionen föreslår i ovan nämnda meddelande. Hållbarhetsbedömningarna ska även i fortsättningen vara kopplade till samråd med det civila samhället och ett formellt åtagande att de ska genomföras under förhandlingarna. Slutsatserna av detta ska mynna ut i en ståndpunkt. Dessutom tillkommer en ny fas: Kommissionen meddelar att man kommer att utföra en utvärdering i efterhand av handelsavtalen för att kunna följa upp effekterna av dem. Slutligen inleds en avgörande fas i den politiska debatten efter förhandlingarna men före avtalets undertecknande, där kommissionen utarbetar en konsekvensanalys som kommer att läggas fram för Europaparlamentet och rådet. Hållbarhetsbedömningarna kan inte längre uppfattas som ett verktyg som bara används i samband med förhandlingarna: de kommer att genomsyra hela processen, från utformningen och genomförandet till uppföljningen av politiken. Detta gör att förslagen i detta yttrande om en omarbetning av systemet är mycket aktuella och långtgående.

2.4 I avsaknad av resultat på multilateral nivå är det de bilaterala eller regionala frihandelsavtalen som i allt högre grad tar upp aspekter med anknytning till en mer "hållbar" styrning av världshandeln, både genom att de är kopplade till en mer fullständig bedömningscykel (på förhand och i efterhand) och genom deras innehåll, dvs. kapitel om hållbar utveckling som omfattar miljörelaterade och sociala åtaganden.

2.5 Det finns redan en strukturerad dialog ⁽²⁾ mellan GD Handel och det civila samhället med informationsmöten som anordnas vid olika tidpunkter under handelsförhandlingarna. Detta är en följd av kravet på att samråd ska ske med det civila samhällets organisationer i både i EU och i partnerskapsländerna när konsulterna utarbetar sina hållbarhetsbedömningar. Kommittén vill gärna bli mer delaktig i detta omfattande experiment för civil dialog.

2.6 I den innevarande fasen, när de bilaterala eller regionala handelsförhandlingarna utvecklas eller återupptas, väcker denna form av information/samråd hopp, men den är också föremål för kritik ⁽³⁾. I hållbarhetsbedömningarna själva tenderar den utbredda användningen av matematiska simuleringsmodeller, t.ex. allmänna jämviktsmodeller som kan beräknas och som är utformade för att bedöma den makroekonomiska politikens effektivitet snarare än dess sociala eller miljörelaterade effekter, att lägga stor vikt vid ekonomiska bedömningar. De modelleringsresultat som presenteras i hållbarhetsbedömningarna är ofta intuitiva och har inte något större informationsvärde för vare sig förhandlarna eller de berörda parterna, eftersom de

⁽¹⁾ KOM(2010) 612 av den 9.11.2010.

⁽²⁾ Aktivitetsrapport 2010 från GD Handel om dialogen med det civila samhället http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Slutrapport 2010 om offentligt samråd om EU:s nya handelspolitik http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

effekter som det talas om inte är vare sig betydande eller tillräckligt specifika. Hållbarhetsbedömningarna försvåras av att det helt eller delvis saknas tillförlitliga statistiska uppgifter för den informella sektorn och de redogör därför inte heller i tillräcklig mån för de eventuella återverkningarna inom denna sektor.

2.7 När det gäller förfarandet visar flera undersökningar⁽⁴⁾ på begränsningarna i samband med att dessa hållbarhetsbedömningar utarbetas och samråd anordnas. Eftersom hållbarhetsbedömningarna kommer in alltför sent i förhandlingsprocessen kan de inte ha någon egentlig inverkan på innehållet och inte heller i tid informera de aktörer som drabbas av de mest problematiska effekterna. Det finns inga klara regler för hur man identifierar och väljer ut de viktigaste aktörerna som ska rådfrågas under ett förfarande.

2.8 När den finansiella och ekonomiska krisen gör att värdena på vissa sociala indikatorer genomgår stora förändringar bör man komplettera eller ändra den ursprungliga bedömningen för att uppdatera uppgifterna och de scenarion som använts och göra de stödande åtgärder som föreslås mer ändamålsenliga.

3. Integrera hållbarhetsbedömningarna i en sammanhängande bedömningscykel

3.1 Hållbarhetsbedömningarna har hittills inte fungerat tillfredsställande eftersom de tillhandahållit informationen alldeles för sent, eftersom de inte tillfört förhandlingarna något nytt, eftersom de inte fått några tydliga politiska implikationer och inte kommit tillstånd genom lämpliga samråd. Därför föreslår EESK att hållbarhetsbedömningarna omformas inom ramen för en dynamisk strategi. För det första bör man fokusera på identifiering av specifika (miljörelaterade och sociala) risker och på bedömning och uppföljning av dessa risker över tiden. Hållbarhetsbedömningarnas mervärde ligger just i att de ger information om befintliga och förväntade risker.

3.2 Bedömningar bör alltså göras före (förväntade risker), under (riskutveckling) och efter (observerade effekter). Hållbarhetsbedömningarna blir på så sätt inte bara en metod eller ett diagnosverktyg utan får också en dynamisk dimension. Hållbarhetsbedömningarna får alltså inte längre ses som ett statiskt instrument med hjälp av vilket man räknar ut de tre pelarnas aritmetiska värde utan som ett förfarande för samproduktion och utbyte av specifik information. Dessa får ett värde genom att de fungerar som signal eller larm till det civila samhället och förhandlarna, som har aktsamhetsplikt.

3.3 För att vara effektiva bör hållbarhetsbedömningarna ingå i en sammanhängande cykel för bedömning av EU:s politik, med en hållbar utveckling som gemensamt slutmål.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005). *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives*. Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007). *Impact assessment and policy learning in the European Commission*. Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international*. Syndex/GD Sysselsättning.
Ekins and Voituriez (2009). *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment*, Earthscan, London.

3.3.1 För det första samordning mellan de tre pelarna, med en nödvändig förstärkning av miljö- och klimatperspektivet, men också, ur ett socialt perspektiv, uttryckliga betraktelser kring respekten för de mänskliga rättigheterna och anständiga arbetsförhållanden⁽⁵⁾.

3.3.2 För det andra överensstämmelse mellan de olika politiska strategier och stödande åtgärder som planeras å ena sidan och de risker och möjligheter som kartlagts å den andra. Rekommendationerna bör täcka in ett så stort spektrum som möjligt av EU:s politik och åtgärder (strukturfonder och specifika program, bistånd, fonder för justering för globaliserings-effekter, europeiska instrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, finansiering från Europeiska investeringsbanken). Omvänt bör man även i programplaneringen för dessa instrument ta hänsyn till hållbarhetsbedömningarna.

3.3.3 För det tredje och avslutningsvis samstämmighet mellan de olika bedömningar som görs av kommissionen. Framför allt bör kopplingen mellan den konsekvensbedömning som föregår förhandlingsmandatet och hållbarhetsbedömningarna klargöras. Mandatet för en hållbarhetsbedömning kan vid behov anpassas och revideras beroende på om de föregåtts av en ambitiös föregående undersökning med avseende på de miljörelaterade och sociala riskerna eller tvärtom av en blygsam och ofullständig sådan.

3.4 Europaparlamentets ledamöter och företrädare för medlemsstaterna och det civila samhället bör under hela förfarandet involveras i långt större utsträckning än vad som i dag är fallet. Den konsekvensanalys som kommissionen gör av ett handelsavtal och som vidarebefordras till Europaparlamentet och rådet får en strategisk dimension i cykeln – och när institutionerna tar hänsyn till denna finns det en möjlighet att fokusera den civila dialogen på en central punkt i den politiska debatten.

3.5 Det förefaller nödvändigt att generalisera hållbarhetsbedömningar och anpassa dem till nuvarande och framtida mandat för förhandlingar om frihandelsavtal med våra strategiska ekonomiska samarbetspartner (USA, Kina, Ryssland, Japan, Indien, Brasilien). Framför allt bör man ta upp aspekter som rör FN:s protokoll om ekonomiska och sociala rättigheter samt immateriella rättigheter, lagar om offentlig upphandling samt investeringsavtal.

4. Göra den information som tillhandahålls mer ändamålsenlig

4.1 Att resultaten vidarebefordras till förhandlarna i ett tidigt stadium av diskussionerna är en förutsättning för att man verkligen ska kunna se de positiva eller negativa effekter som kan uppstå. Det är viktigt att undersökningarna finns tillgängliga i alla stadier, för alla intresserade parter och partnerländer. Tidsfristen för att utarbeta undersökningarna har begränsats till nio månader, men denna frist bör anpassas i syfte att stärka samrådsförfarandet i partnerländerna.

⁽⁵⁾ Informationsrapport, Arbete under anständiga villkor och hållbar utveckling i Medelhavsområdet, EESK, september 2010.

4.2 Som svar på kritiken om hållbarhetsbedömningarnas användbarhet är det viktigt att man avstår från generaliseringar och kvalitativa mätningar av samlade effekter (ekonomiska kontra miljörelaterade kontra sociala). Man bör prioritera en inriktning på specifika miljörisker och sociala risker och på möjligheterna på dessa områden. Detta bör utgöra ett komplement till den nödvändiga bedömningen av de ekonomiska möjligheterna, som i de flesta modeller visar sig vara positiva. Det är i själva verket dessa möjligheter som motiverat förhandlingarna om de aktuella avtalen sedan den undersökning som föregått förhandlingsmandatet gjorts.

4.3 Bedömningen av miljöriskerna och de sociala riskerna bör ske med hjälp av bredast möjliga urval av tillgängliga metoder, såväl kvantitativa som mer kvalitativa som uttryckligen utformats för att belysa icke-ekonomiska aspekter på den handelspolitik som det är fråga om, exempelvis konsekvenserna för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för livsmedels-säkerheten. Mer miljörelaterade strategier som livscykelanalyser, koldioxidavtryck och inverkan på den biologiska mångfalden skulle behöva utvecklas. En annan aspekt är användningen av kvalitativa metoder för att bedöma de sociala konsekvenserna i form av arbetstillfällen och anständiga arbetsförhållanden inom de specifika sektorerna.

4.4 I anbudsinföringarnas kravspecifikationer bör kommissionen uttryckligen kräva utlåtanden från sakkunniga inom sociala frågor och miljöfrågor. Medverkan av sakkunniga från partnerländerna och ILO, och eventuellt även WHO eller FAO, särskilt när det gäller ekonomier med en hög grad av informell verksamhet, rekommenderas starkt. Dessutom bör konsulterna analysera villkoren för utövandet av fria yrken inom det juridiska området eller inom hälso- och sjukvården i syfte att informera om det rättsliga skyddet av dessa yrkesgruppers intressen och fysiska integritet.

4.5 Framför allt när det gäller hållbarhetsbedömningar som avser strategiska samarbetsparter får effekterna inom EU inte förbises, särskilt inte med avseende på sysselsättning och omstruktureringar. På detta område är det viktigt att arbetsmarknadsparterna involveras, bland annat för att kartlägga eventuella spänningar mellan sociala och miljörelaterade målsättningar och därmed kunna skapa en rättvis övergång med grön tillväxt för alla. Sektorsrelaterad information bör systematiskt hämtas in från EESK:s rådgivande utskott för industriell omvandling och från de europeiska kommittéer för sektorsspecifik social dialog som har handel på sin dagordning. En direkt dialog med arbetsmarknadsparterna skulle ge konsekvensanalysens resultat större legitimitet.

4.6 Frivilliga och/eller avtalade åtaganden som rör de multinationella företagens sociala ansvar samt internationella ramavtal bör dessutom i allt större utsträckning ingå som informationsunderlag i hållbarhetsbedömningarna.

4.7 De ekonomiska och mänskliga resurser som avsatts för att stärka kapaciteten i partnerländerna (sakkunskap – särskilt på miljöområdet och på det sociala området – och samråds-

mekanismer) är avgörande för hållbarhetsbedömningarnas kvalitet och när uppföljningsgruppen inleder sitt arbete. Samordningen mellan GD Utveckling och samarbete och GD Handel bör här fördjupas och kopplas till programplaneringen för den nya europeiska avdelningen för yttre åtgärder.

4.8 Frihandelsavtalets konsekvenser för länder som står utanför handelsavtalet eller för de yttersta randområdena bör beaktas i allt högre grad med bidrag från sakkunniga på den lokala nivån och inom det civila samhället i syfte att mäta miljöeffekterna och de sociala effekterna av de ändrade handelsströmmarna.

4.9 Denna strategi, med en diagnos som kan vara till nytta för förhandlingarna och för framtida utvärderare, bör leda till i en översyn av den praktiska handledning för hållbarhetsbedömningar av handelsavtal som utarbetades av kommissionen 2006 ⁽⁶⁾. Både vid översynen och vid genomförandet bör sakkunniga vid GD Utveckling och samarbete, GD Sysselsättning, GD Miljö, GD Klimat och GD Hälsa involveras i omfattande utsträckning.

5. Översyn av det civila samhällets deltagande

5.1 Många av dessa rekommendationer motsvarar förväntningarna hos dem som bidrog med sin kritiska bedömning under det offentliga samråd om den nya handelspolitiken som GD Handel genomförde 2010. På samma sätt som hållbarhetsbedömningarna ska ingå som ett led i en sammanhängande cykel för bedömning av politiken, bör samrådet göras mer dynamiskt, som en process som anpassas till de olika etapperna i cykeln, och bygga på en uppsättning exempel på god praxis.

5.2 Inom ramen för de institutionella samråden skulle EESK i större utsträckning kunna delta i utarbetandet av specifika hållbarhetsbedömningar genom att utarbeta yttranden om valet av sociala indikatorer eller miljörelaterade indikatorer, identifiera stödjande åtgärder samt föreslå mer lämpliga samrådsmekanismer.

5.3 Det civila samhället förväntar sig att kommissionen i den konsekvensanalys som läggs fram inför Europaparlamentet redogör för hur förhandlingarna har tagit hänsyn till slutsatserna från hållbarhetsbedömningarna och hur man har inarbetat ändringarna i de olika kapitlen för att undvika de risker som identifierats.

5.4 Den inledande undersökningen ska ingå i ett system för tidig uppföljning och bedömning (2–3 år) så att man i nära samarbete med det civila samhället kan precisera och om nödvändigt se över de effekter som konstaterats samt kartlägga nya risker. Uppföljningen och bedömningen ska fokusera på risker och hur de förändras över tiden samt de stödjande åtgärdernas effektivitet.

⁽⁶⁾ Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment, GD Handel: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf

5.5 För att kunna motsvara de krav som följer av den nya bedömningscykel som hållbarhetsbedömningen ingår i har EESK ett nätverk av etablerade förbindelser med ett brett spektrum av företrädare för det civila samhället i tredjeländer. Kommittén kan därför spela en roll som förmedlare i samråden. Kommittén har redan skaffat sig vissa erfarenheter under vissa förhandlingsfaser för att kunna organisera dialogen med det civila samhället.

5.6 EESK:s ständiga geografiska grupper för utbyte med det civila samhället i tredjeländer är en stor tillgång när man ska lägga grunden till de kommittéer som ska följa upp avtalen och där alla delar av det civila samhället ska ingå. Med sin erfarenhet av dialog och konfrontation när det gäller olika aspekter på associerings- och partnerskapsavtalen är dessa organ inom EESK idealiska forum för diskussion om de jämvikter som uppnås i handelsavtalen. Varje gemensam struktur tillför geografiskt baserade sakkunskaper från fältet rörande de empiriska banden mellan internationell handel och hållbar utveckling.

5.7 Den uppföljningsmekanism som finns i Cariforum-avtalet är ett svar på de civila samhällenas övervakning av hur avtalet som helhet tillämpas. För Sydkoreas del ger detta en möjlighet att följa avtalets kapitel om hållbar utveckling. Dessa uppföljningsmekanismer stärker på ett avgörande sätt trovärdigheten i EU:s åtaganden på området hållbar utveckling.

Hållbarhetsbedömningarnas kvalitet kommer att vara avgörande för uppföljningens effektivitet och parternas förtroende för samrådsprocessen. Därför upprepar EESK sitt intresse av att det inrättas en uppföljningskommitté för samtliga handelsavtal.

5.8 EESK stöder GD Handels samarbetsbaserade tillvägagångssätt, som syftar till att man i varje avtal ska ta med ett kapitel om "hållbar utveckling" med åtaganden i sociala frågor och miljöfrågor. Hållbarhetsbedömningen är ett led i denna stimulansstrategi genom att den på ett empiriskt och praktiskt sätt visar vilka möjligheter handeln skapar på detta område liksom även de övergångsbestämmelser eller anpassnings-, kompensations- eller skyddsåtgärder som krävs och som syftar till att undanröja eller minska de sociala eller miljörelaterade riskerna i överensstämmelse med åtagandena i avtalet.

5.9 EESK kommer som samordnare av uppföljningen av Cariforum-avtalet att stödja sig på de band med det civila samhället som har byggts upp tidigare. Kommittén kommer även att utveckla ett partnerskap med det sydkoreanska civila samhället för att fortsätta övervakningen av de uppföljningsmekanismer som ska inrättas. För att se över deltagandeprocessen bör man dra lärdom av den första efterhandsbedömningen av avtalet med Chile.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Lantbruksmaskiner samt bygg- och lagerutrustning: Hur ska vi ta oss ur den finansiella krisen?" (initiativytttrande)

(2011/C 218/04)

Föredragande: **Virgilio RANOCCHIARI**

Medföredragande: **Patrizio PESCI**

Den 15 juli 2010 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytttrande om

"Lantbruksmaskiner samt bygg- och lagerutrustning: Hur ska vi ta oss ur den finansiella krisen?"

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 151 röster för, 3 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 Den europeiska branschen för byggutrustning och lantbruksmaskiner har drabbats mycket hårt av krisen vid en tidpunkt då det sker kraftiga förändringar i den globala efterfrågan. Sektorn utgör trots det en del av en mycket konkurrenskraftig och tekniskt avancerad industri.

För att säkra sektorns hållbarhet och konkurrenskraft och på sikt undvika överkapacitet i EU:s produktion krävs det emellertid ett antal åtgärder på EU-nivå:

- En rättslig ram som inte begränsar tillverkarnas förmåga att förnya och utveckla utrustningen efter kundernas önskemål.
- Lika villkor inom EU genom effektiv marknadsövervakning: Myndigheterna för marknadsövervakning och tullmyndigheterna bör tillämpa förordning (EG) nr 765/2008 på ett effektivt sätt och skärpa kontrollen av den europeiska marknaden.
- Produktlagstiftning och handelspolitik som säkerställer fri tillgång till de globala marknaderna.
- EU-lagstiftning som tar hänsyn till att de europeiska marknadernas roll minskar relativt sett. Centrum för världsmarknaden ligger i allt högre grad i Sydamerika och Asien, vilket innebär att man bör vidta alla nödvändiga åtgärder, bland annat minska byråkratin och främja frivilliga åtgärder från branschens sida, för att behålla de europeiska tillverkarnas fabriker i EU.
- Harmonisering – inom Europa och globalt – av kraven på vägsäkerhet och miljöskydd.
- Förbättrade arbetsvillkor och genomförandeåtgärder i hela EU för att undvika överkapacitet i framtiden, och driva på

utvecklingen av nya produkter och idéer kring verksamhetsplanering med utgångspunkt i alla berörda parter kunskap.

- Ett stöd- och incitamentprogram för att främja de små och medelstora företagens konkurrenskraft.

1.2 Nedan redogörs för ytterligare och mer utförliga rekommendationer till följd av hearingen den 11 november 2010 i Bologna inom ramen för Eimas lantbruksmässa (International Agricultural Machinery Exhibition), där många intressenter deltog.

2. Innehållet i kommissionens förslag

2.1 Inom den europeiska industrin för lantbruksmaskiner och byggutrustning skapas tekniska lösningar för att effektivt tillgodose grundläggande mänskliga behov, såsom föda till den växande befolkningen i världen, bostäder och nödvändig infrastruktur.

2.2 Höga kostnader för mark i Europa leder till europeisk efterfrågan på högeffektiva och innovativa lösningar för lantbruk och byggverksamhet, vilket gör den europeiska industrin världsledande när det gäller teknik.

2.3 Efterfrågan har stannat av i Europa, men marknaderna i Asien, Latinamerika, Afrika och OSS-länderna har vuxit och kommer att fortsätta att växa snabbt. Det har därför uppstått andra globala aktörer som håller på att bli konkurrenskraftiga även utanför sina hemmamarknader.

2.4 Den globala ekonomiska krisen har slagit hårt mot båda sektorerna. I och med att fastighetsbubblan sprack drabbades byggutrustningssektorn av en kraftig nedgång andra halvåret 2008. En drastisk minskning av investeringarna i byggsektorn följde, vilket ledde till att omsättningen minskade med 42 % år 2009. Denna minskning berodde främst på att kunderna saknade finansieringsmöjligheter och att byggandet minskade.

2.5 Effekterna av krisen märktes senare inom sektorn för lantbruksmaskiner. Minskningen 2009 var visserligen mindre omfattande (– 22 %), men återhämtningen kom inte under 2010, som i de flesta andra branscher, och den minskade omsättningen för hela 2010 beräknas bli 9 %. Huvudfaktorn var återigen kundernas bristande finansieringsmöjligheter samt osäkerheten.

2.6 Efterfrågan på produkter förändras i allt högre grad. Marknaderna utanför Europa, som inte alls har lika sträng lagsättning, fortsätter att växa samtidigt som efterfrågan på EU-produkter som är anpassade till en allt strängare säkerhets- och miljölagstiftning minskar. Därför växer den redan komplexa produktportföljen. Detta medför också att produktionen flyttas, så att produkter ämnade för marknader utanför EU tillverkas närmare den plats där de efterfrågas, vilket leder till förlorade arbetstillfällen i EU.

3. Lantbruksmaskiner och byggutrustning – sektorns strategiska betydelse, de kommande utmaningarna och marknadsstrukturen

3.1 Små kvantiteter och hög produktdiversitet – hög grad av leverantörsberoende

Det finns många likheter mellan de två sektorerna när det gäller tillverkarnas storlek och produktionsbredd.

Det finns stora multinationella företag som tillverkar många olika produkter omfattande de vanligaste typerna av utrustning, till exempel lantbrukstraktorer, grävmaskiner och hjullastare.

Samtidigt utgörs tillverkarna av alltifrån relativt stora regionala tillverkare till små och medelstora företag som tillverkar de vanligaste typerna av utrustning, men som lyckas överleva genom att förse marknaden med högspecialiserade nischprodukter.

Graden av specialisering och mångfalden av produkter som erbjuds på marknaden står ofta inte i proportion till tillverkarens faktiska storlek. Det är ganska vanligt med företag som tillverkar upp till 200 olika modeller och som erbjuder utrustning för mycket specifika ändamål, men som säljer mindre än 1 000 objekt per år. Många andra livnar sig på att sälja serier på mindre än 100 objekt per år och modell.

3.2 Sysselsättning och produktion

3.2.1 Marknaden för lantbruksmaskiner återspeglar utvecklingen inom lantbrukssektorn.

Utan de senaste maskinerna skulle den moderna, effektiva och konkurrenskraftiga lantbrukssektorn inte existera. I dag arbetar mer än 10 miljoner människor inom lantbruket. Antalet sysselsatta minskar i sektorn, men det är fortfarande stor skillnad mellan EU-15 och de ”nya” medlemsstater som gick med i EU efter 2004.

Inom EU-15 är ”bara” 4 % av den arbetande befolkningen sysselsatt inom denna sektor, medan motsvarande andel i de 12 nya medlemsstaterna är 13,4 %.

Det är därför som EESK anser att det behövs en kraftfull gemensam jordbrukspolitik för att jordbrukarna och även industrin ska fortsätta att investera i forskning och utveckling så att man både kan uppfylla lagstiftningskraven och tillgodose köparnas efterfrågan.

I sektorn för lantbruksmaskiner finns cirka 4 500 tillverkare som tillsammans hade en omsättning på cirka 28 miljarder euro 2008. Denna sektor sysselsätter 135 000 personer, och ytterligare 125 000 personer arbetar inom distribution och underhåll.

Två tredjedelar av produktionen i EU-27 sker i Tyskland, Italien, Frankrike, Spanien och Storbritannien, medan de 12 nya medlemsstaterna tillsammans endast står för 7 % av maskintillverkningen i EU.

3.2.2 Byggsektorn i EU sysselsätter 7,1 % av den totala arbetskraften.

Produktionen av byggutrustning följer samma mönster som för lantbruksmaskiner, vilket innebär att Italien, Tyskland, Frankrike, Spanien och Storbritannien tillsammans står för nästan tre fjärdedelar av EU:s totala produktion. I Europa finns det sammanlagt cirka 1 200 företag med en total omsättning på 31 miljarder euro 2008. Under 2009 sjönk dock omsättningen till 18 miljarder, vilket motsvarar en minskning på 42 %.

Sektorn sysselsätter direkt 160 000 personer. Ytterligare 450 000 personer beräknas vara indirekt sysselsatta inom leverantörskedjan och inom nätverken för distribution och underhåll. Enligt industrins bedömningar minskade antalet anställda inom sektorn med 35 % och antalet indirekt anställda med 20 %.

Bristen på utbildad och ung personal är emellertid uppenbar. En arbetskraftsundersökning som teknikbranschen i Finland har genomfört visar att det blivit svårare att rekrytera kvalificerad personal. Bristen gäller yrken som har stått högst på listan i mer än tio år: svetsare, metallarbetare, mekaniker och ingenjörer.

3.3 Beroendet av leverantörer av komponenter och motorer

De europeiska tillverkarna i båda sektorerna har alltid varit världsledande när det gäller avancerad teknik och kvaliteten hos den utrustning som säljs. I dessa sektorer krävs det toppmodern avancerad teknik, alltifrån högautomatiserade funktioner och högupplöst GPS för precisionsjordbruk till steglöst varibel transmission och elektronik.

Å andra sidan innebär det faktum att utrustningen måste kunna fungera under extrema förhållanden (damm, lera, is, extrem hetta och kyla) att standardkomponenterna inte uppfyller kraven eller vidareutvecklas på det sätt som behövs.

I branschen finns en växande oro för att man i framtiden inte längre kommer att ha tillgång till de europeiska partner inom komponentsektorn som behövs för att man genom gemensam utveckling ska kunna säkra sin ledande ställning på det tekniska området.

Motorer är den viktigaste komponenten för produktutveckling och förenlighet med lagstiftningen, men i motsats till bilbranschen har endast de stora multinationella företagen möjligheter att tillverka motorer.

Antalet oberoende motortillverkare minskar och de har en marginell ställning på marknaden. Detta innebär att majoriteten av utrustningstillverkarna ofta är beroende av motorleveranser som kontrolleras av konkurrenterna.

3.4 Vikten av nätverk för distribution och underhåll

Nätverket för försäljning och underhåll är en av de avgörande faktorerna för att en tillverkare ska lyckas. Maskiner som är så komplexa innebär säkerhets- och hälsorisker om de inte används och underhålls på rätt sätt. I distributionssystemet krävs det välutbildad personal som kan hjälpa till att välja ut den mest lämpliga tekniken och tillhandahålla underhåll och reparationer av hög kvalitet för att säkerställa den snabba och tillförlitliga service som behövs med hänsyn till den komplexa utrustningen, kundernas höga förväntningar och de sektorer där klimatförhållanden, högsäsonger och strikta tidsfrister är viktiga.

3.5 Den ekonomiska krisens följder för tillväxt och produktion

Den ekonomiska krisen har drabbat båda sektorerna mycket hårt vid en tidpunkt när den globala efterfrågan var mycket hög. Den globala efterfrågan på byggutrustning rasade under fjärde kvartalet 2008. Under 2009 minskade de europeiska tillverkarnas totala försäljning med 42 %, vilket ledde till enorma lager och ett mycket lågt kapacitetsutnyttjande. I slutet av 2010 återhämtade sig efterfrågan i Asien, men under hela år 2010 registrerades, som nämnts tidigare, en minskning med 9 %.

Inom sektorn för lantbruksmaskiner märktes följderna av krisen senare, eftersom jordbruket är mindre beroende av det allmänna ekonomiska klimatet. Under 2009 minskade dock försäljningen med 22 %, och med ytterligare 9 % under 2010.

I båda fallen väntas en ensiffrig ökning under 2011, men detta är mycket mindre än vad som behövs för att komma upp till den nivå som rådde före krisen.

Den faktor som främst har begränsat de båda sektorerna under krisen har varit bristande tillgång till krediter – huvudsakligen för kundernas finansiering av nya maskiner, men även för tillverkarna. Dessutom har efterfrågan på ny utrustning naturligtvis minskat på grund av bristen på verksamhet, särskilt inom byggsektorn. Efterfrågan har varit mycket växlande inom båda sektorerna.

4. Svårigheter och utmaningar efter krisen

Den ekonomiska krisen har blottlagt en del specifika problem inom båda sektorerna och lett till en mycket svår situation som kräver politiskt ingripande.

4.1 Brist på leverantörer och kompetens

Det är viktigt att betona att omfattande och grundläggande förändringar väntar inom byggutrustningsbranschen.

Världsmarknaden har i allt högre grad börjat inrikta sig på Sydamerika och Asien.

Under 2005 stod EU för 20 % av världens sammanlagda efterfrågan på byggutrustning, men för 2014 beräknas denna andel bara bli 14 % ⁽¹⁾.

Den mest spektakulära förändringen rör Kina och Indien. Kinas efterfrågan på byggutrustning beräknas motsvara 34 % av den globala efterfrågan 2014, jämfört med bara 18 % år 2005, vilket innebär en fördubblad efterfrågan på nio år.

Följderna av en sådan förändring är av största vikt, eftersom efterfrågan från Förenta staterna och EU tillsammans kommer att motsvara endast 29 % av den globala efterfrågan.

Till följd av krisen syns en markant ökning av trenden att i stor omfattning flytta produktionen närmare de nya marknaderna utanför Europa. Detta har lett till att antalet leverantörer av viktiga komponenter i Europa har minskat dramatiskt. Det är emellertid inte bara produktionen som flyttar utan även den nödvändiga kompetensen.

Eftersom behoven och de specifika kraven på de utländska marknaderna skiljer sig från de europeiska, finns det en växande oro för att det ska uppstå brist på europeiska leverantörer som kan tillgodose behoven av viktiga komponenter till rimligt pris i Europa.

Ett annat problem är tillgången på stål när den globala ekonomin återhämtar sig och priserna stiger. Protektionistiska åtgärder skulle påverka sektorn negativt enligt beräkningar gjorda före krisen.

4.2 Följder för sysselsättningen – äldre arbetskraft, kompetensflykt och brist på kompetent personal

Maskinindustrin sysselsätter 3,6 miljoner människor i EU ⁽²⁾.

Av dessa arbetar 10 % inom branschen för lantbruksmaskiner och byggutrustning. I allmänhet har branschen en åldrande arbetskraft – endast 20,1 % är yngre än 30 år jämfört med omkring en fjärdedel inom övriga icke-finansiella varubranscher.

På användarsidan står lantbrukarna inför samma problem: endast 7 % av de europeiska lantbrukarna är yngre än 35 år. Lantbruk och byggarbete lockar färre än andra branscher, eftersom arbetet är hårdare och sämre betalt än många andra arbeten i Europa.

⁽¹⁾ Uppgifter från konsultfirman Off Highway Research: www.offhighway.co.uk.

⁽²⁾ European Business: Facts and figures, Eurostat, 2009.

Det låga anseende som sektorn har bland allmänheten och som gör att människor inte inser dess betydelse för hela samhället, bristen på kompetenta arbetare och ingenjörer, obalansen mellan behovet av och tillgången på kompetens på arbetsmarknaden, mångfalden av och skillnaderna när det gäller kvalifikationsbeteckningar och nationella examina samt avsaknaden av elitutbildningar inom naturvetenskap och teknik – alla dessa problem kännetecknar sektorn och har förvärrats ytterligare av den ekonomiska krisen.

Inom sektorn har man försökt begränsa antalet indragna tjänster i så stor utsträckning som möjligt. Som nämnts tidigare har antalet anställda inom byggutrustningsindustrin minskat med 35 % sedan 2008 ⁽³⁾.

Krisen har också lett till kompetensflykt till Fjärran östern och Sydamerika, där marknaderna är mer välmående och krisen inte har fått lika dramatiska följder.

5. Behov av åtgärder på EU-nivå

5.1 Åtgärder mot illojal konkurrens måste vidtas

Import av byggutrustning som inte uppfyller EU-kraven och försäljning och användning av denna är fortfarande ett stort problem för den europeiska byggutrustningsbranschen. Utrustning som kommer in på EU-marknaden för första gången måste uppfylla alla gällande säkerhets- och miljöbestämmelser. Maskiner som inte uppfyller dessa krav är inte tillåtna och medlemsstaterna bör förhindra att de hamnar på EU-marknaden.

Importen av bristfälliga maskiner leder till illojal konkurrens och äventyrar de laglydiga leverantörernas FoU-verksamhet, vilket i sin tur utgör ett hot mot konkurrenskraften i EU:s byggutrustningsindustri och de arbetstillfällen som finns där. Maskiner som inte uppfyller kraven kan innebära en högre olycksrisk och uppfyller ofta inte de miljöstandarder som krävs inom EU.

Tillverkare som följer EU-lagstiftningen måste ofta konkurrera med de produkter som saluförs på EU-marknaden på orättvisa villkor och till en bråkdel av marknadspriset jämfört med de produkter som uppfyller kraven. Myndigheterna saknar metoder och resurser för att ta itu med denna situation, och lagstiftningen är inte alltid tydlig när det gäller att försvara lagliga produkter.

Allt fler maskiner som inte uppfyller kraven förs in olagligt på EU-marknaden utan att några effektiva åtgärder vidtas av myndigheterna för marknadsövervakning och tullmyndigheterna, trots den strängare lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2010 (förordning nr 765/2008).

EESK rekommenderar kommissionen och myndigheterna i medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkra rättvis konkurrens på EU:s inre marknad och garantera lika villkor för tillverkare som behöver konkurrera på internationell nivå.

⁽³⁾ Uppgifter från CECE (Europeiska byggutrustningskommittén).

5.2 Rätt beslut måste fattas för att förbättra miljön

En av de största utmaningarna för båda sektorerna är, precis som inom bilbranschen, lagstiftningen som styr utsläpp från mobila maskiner. Om man jämför med bilbranschen är emellertid kostnaderna för att anpassa mobila maskiner till kraven extremt höga, eftersom produktionen och försäljningen är mycket mindre och antalet modeller mycket större.

I samband med nästa utsläppssteg som inleds 2011 (steg III B) och därpå följande steg som redan planeras till 2014 (steg IV) ska de huvudsakliga föroreningarna minskas med mer än 90 % jämfört med nuvarande nivåer. Ändringarna kommer att påverka motorerna men även leda till en genomgripande förändring av maskinernas hela utformning.

För den teknik som dessa utsläppsnivåer kräver behövs det bränslen med ultralåg svavelhalt. Det är svårt för branschen för terrängfordon att få tag i dessa bränslen inom EU, och utanför EU går det definitivt inte. Detta kommer att bli ett hinder för försäljning av både ny och begagnad utrustning utanför EU.

Som krisdämpande åtgärd har industrin efterfrågat lagstiftning som tillåter en ökning av de mängder som redan planerats i enlighet med flexibilitetssystemet i de befintliga direktiven. Det skulle innebära avsevärda kostnadsbesparingar inom sektorn och motsvara en engångsökning av utsläppen på cirka 0,5 %. Kommissionen har tillmötesgått önskemålet och lagt fram två förslag till ändring av de relevanta direktiven, som för närvarande behandlas av rådet och Europaparlamentet. Arbetet med denna fråga går dock för sakta, vilket kan hämma den positiva ekonomiska effekt som eftersträvas.

EESK rekommenderar att man snarast möjligt antar bestämmelserna om ytterligare flexibilitet i nästa steg av lagstiftningen om utsläpp från mobila maskiner som inte är avsedda att användas för transporter på väg samt ett liknande förslag för lantbrukstraktorer.

För att minska utsläppen av sot och kväveoxid i framtiden kommer det att krävas särskild teknik som leder till ökad bränsleförbrukning och därmed ökade koldioxidutsläpp. Genom att göra hela maskinen effektivare har tillverkarna förhindrat en ansenlig ökning av bränsleförbrukningen. All ny lagstiftning om gränsvärden för eller minskning av koldioxid bör vara förenlig med den nuvarande lagstiftningen om utsläpp och bör införas med tillräcklig tidsmarginal efter de nuvarande utsläppsstegen.

EESK rekommenderar att det görs en konsekvensbedömning på EU-nivå innan man överväger att utarbeta strängare eller ny lagstiftning för nämnda produkter, detta för att undersöka de eventuella negativa konsekvenserna för branschens konkurrenskraft på den globala marknaden och vilka eventuella marginella förbättringar lagstiftningen medför för dessa maskiner i praktiken.

5.3 Hög ålder på den utrustning som används och behovet av skrotningsystem för mobila maskiner

De maskiner som används i lantbruket och byggbranschen har en hög förväntad livslängd. Medellivslängden för traktorer är mer än 15 år. Den ständiga förbättringen av miljöprestandan i ny utrustning har därför endast begränsad och långsam effekt på den sammantagna miljöprestandan för den utrustning som är i drift. Snabbare framsteg vore möjliga om man införde incitament för att få bort mycket gammal utrustning som förorenar miljön. Denna strategi har dessutom tydliga fördelar jämfört med att förse gammal utrustning med efterbehandlings-system. Gammal utrustning som förses med filter leder till många ytterligare problem och ineffektivitet när det gäller säkerhet och prestanda.

EESK rekommenderar ett skrotningsystem, eftersom det skulle vara en lämplig lösning på problemet med gamla och förorenande maskiner och bidra till renare miljö och säkrare arbetsförhållanden.

EESK anser att eftermontering av avgasreningssystem är fel lösning på problemet med förorenande utrustning som används i bebyggda områden. I stället för att lösa problemet gör dessa system att man fortsätter att använda bullriga och osäkra maskiner och eventuellt till och med ökar riskerna på grund av felaktig installation.

EESK rekommenderar även att harmoniserade krav utarbetas för eftermontering av efterbehandlingssystem, inte bara på grund av avgasminskningspotentialen utan även med tanke på hanteringen av de risker som systemen medför när de monteras i lantbruks- och byggutrustning.

5.4 Industrin kan anta koldioxidutmaningen

I likhet med situationen inom vägsektorn är det bränsleförbrukningen som främst bidrar till sektorns koldioxidutsläpp. Möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser bör bedömas i förhållande till utrustningens specifika drift effektivitet och inte enbart i förhållande till bränsleförbrukningen per kilometer, som i bilbranschen.

Avsevärda förbättringar har redan åstadkommits de senaste åren genom effektivare maskiner. Kostnaderna för maskinens hela livslängd, vilka till stor del består av bränslekostnader, har blivit en allt viktigare faktor för kundernas köpbeslut.

För att åstadkomma optimal koldioxidminskning bör man emellertid inte enbart inrikta sig på motorn som kraftkälla utan även på maskinen som helhet, tillämpningarna och processen, samt på drift effektivitet och eventuell användning av alternativa energikällor med låga koldioxidutsläpp.

EESK uppmanar företrädare för EU-institutionerna och medlemsstaterna att stödja en marknadsdriven och heltäckande strategi för att minska koldioxidutsläppen från mobila maskiner. Samma lösning kan inte användas inom alla områden. Ett pragmatiskt och tillförlitligt sätt att hitta lämpliga lösningar för maskintyper med högst utsläpp (traktorer, skördetröskor etc.)

vore därför att mäta maskinens totala effektivitet (dvs. bränsleförbrukning per ton tröskat spannmål eller per km belagd väg).

5.5 Harmonisering är lösningen – både inom EU och på internationell nivå – för både vägsäkerhet och miljö

När marknaderna flyttas bort från Europa blir det snabbt allt viktigare med en internationell harmonisering av produktlagstiftning och produktstandardisering. Det gäller även harmonisering av vägsäkerhetskraven, som fortfarande saknas när det gäller byggutrustning och vissa jordbruksfordon.

Den europeiska industrin står dessutom inför problemet att EU inför allt strängare krav jämfört med övriga världen, vilket gör att de europeiska maskinmodellerna antingen blir för dyra eller inkompatibla.

När det gäller miljöskydd bör man till exempel noggrant överväga följderna av varje beslut på EU-nivå innan lagstiftningen antas och genomförs i EU.

Sektorn för lantbruks- och byggutrustningsmaskiner har bidragit till att skydda miljön genom att minska maskinernas utsläpp i enlighet med direktiv 97/68/EG för mobila maskiner som inte är avsedda att användas för transporter på väg och med direktiv 2000/25/EG för traktorer. Detta kommer att leda till en avsevärd minskning av partiklar (97 %), kväveoxid (96 %) och kolmonoxid (85 %).

Motsvarande insatser har gjorts för att minska maskinernas buller: Industrin har under tio år vidtagit åtgärder för att anpassa sig till den gällande lagstiftning om bullerminskning för 22 byggmaskiner.

Dessutom finns det redan internationella standarder för maskinernas livscykel, och branschen har själv verkat för standarder för återvinning av jordschaktningmaskiner.

För att säkra de europeiska produkternas konkurrenskraft i framtiden är det därför synnerligen viktigt att införa enhetlig lagstiftning och enhetliga bestämmelser på internationell nivå.

EESK uppmanar företrädare för EU-institutionerna och medlemsstaterna att stödja, medverka till och besluta om utformningen av internationella standarder. Unece⁽⁴⁾ framstår som rätt instans för framtagningen av sådana standarder.

5.6 Arbetsvillkor och social dialog inom sektorn

Både sektorerna för jordbruksmaskiner och byggmaskiner kännetecknas av många små och medelstora aktörer och kräver därför särskilda bestämmelser beträffande social dialog. Personalrepresentation är inte lika viktigt och möjligheterna till gränsöverskridande informationsutbyte är färre än inom sektorer där

⁽⁴⁾ Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, Genève (www.unec.org).

det finns europeiska företagsråd. Ändå uppvisar de olika företagen inom sektorn viss enhet och kräver organiserad samordning och strukturerat utbyte på samma sätt. Därför bör dialogen mellan företag och anställda stärkas.

Osäkra jobb blir allt vanligare inom metallsektorn och andra sektorer. Det leder bland annat till bristfällig löpande fortbildning och ett ständigt hot att förlora erfarna, kompetenta arbetstagare till andra sektorer. Arbetsvillkoren försämras också av denna typ av anställning.

Europeiska kommissionen bör främja lanseringen av en sektorsanalys som särskilt är inriktad på nivån på arbetsvillkoren. Vi rekommenderar även att åtgärder vidtas för att förbättra arbetsvillkoren i hela EU. Slutligen vore det mycket värdefullt om åtgärder utformades för att i framtiden undvika sådan överkapacitet som uppstod under den ekonomiska krisen, och driva på utvecklingen av nya produkter och idéer kring verksamhetsplanering med utgångspunkt i alla berörda parter kunskap.

5.7 Att få ung och kompetent arbetskraft att stanna kvar i Europa

Bristen på kompetent personal, den allt äldre arbetskraften och kompetensflykten till andra kontinenter är några av de problem som påverkar sysselsättningen inom sektorn för lantbruksmaskiner och byggutrustning. Det blir allt svårare att locka unga och utbildade personer till denna sektor. Branschen och institutionerna bör fortsätta att göra nödvändiga investeringar i utbildning och livslångt lärande, eftersom detta är en central sektor för den europeiska industrin.

Utan utbildning på toppnivå och unga med rätt kompetens finns det inte heller någon framtid, och teknisk innovation kräver högutbildade och kreativa ingenjörer. Program bör genomföras på olika nivåer som riktar sig till arbetstagare och främjar vidareutbildning och fortbildning och lyfter fram de fördelar som kan uppnås och även tydliggör mervärdet och de positiva aspekterna för arbetsgivare som investerar i sina

anställda och deras kompetens. Ett bredare stöd för sådana program kommer att uppnås via berörda parter inom den sociala dialogen.

EESK rekommenderar att medlemsstaterna fortsätter att stödja branschen på områdena utbildning, livslångt lärande och kompetensutveckling inom maskinindustrin. Program för omskolning av överflödigt arbetskraft i ett tidigt skede är avgörande för framtiden.

5.8 Små och medelstora företag bör även i fortsättningen stå i centrum för förnyelsen

I meddelandet om "Industripolitik för en globaliserad tid", som generaldirektoratet för näringsliv nyligen offentliggjorde, påpekas det mycket riktigt att tillgången till finansiering fortfarande är en flaskhals och en av de viktigaste politiska utmaningarna när det gäller att stimulera små och medelstora företag i olika branscher (bland annat byggsektorn och sektorn för lantbruksmaskiner), samt att man måste finna en politisk lösning på detta problem.

Visserligen är det ofta de små och medelstora företagen som introducerar innovationer på marknaden, men möjligheten att investera i innovation har undergrävt av begränsad tillgång till finansiering. I alla medlemsstater det blivit svårare att få tillgång till finansiering under den finansiella och ekonomiska krisen. Kreditvillkoren har blivit strängare, i synnerhet för de små och medelstora företagen i denna sektor. De flesta regeringar har därför infört eller utökat befintliga offentliga garantisystem eller tillhandahållit direkt statligt stöd. Detta är ändå inte tillräckligt.

Vi rekommenderar därför medlemsstaterna och kommissionen att stödja de små och medelstora företagen inom sektorerna för lantbruksmaskiner och byggutrustning genom projekt och medel som tillgodoser deras behov.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den europeiska industripolitikens externa dimension – Tar EU:s handelspolitik verkligen hänsyn till den europeiska industrins intressen?" (initiativytttrande)

(2011/C 218/05)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Medföredragande: **Marcel PHILIPPE**

Den 16 september 2010 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytttrande om

"Den europeiska industripolitikens externa dimension – Tar EU:s handelspolitik verkligen hänsyn till den europeiska industrins intressen?"

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 106 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK delar helt och fullt det ungerska EU-ordförandeskapets uppfattning att "världen håller på att genomgå en omvandling, som sker med en otrolig hastighet och är oerhört genomgripande. Europa måste kunna klara av en betydligt starkare global konkurrens än någonsin tidigare".

1.2 Kommittén uppmanar brådsnande EU att vidta samstämmiga och konsekventa åtgärder för en integrerad strategi för industripolitikens externa dimension, som ger EU en ledande roll inom handeln och en gemensam hållning i multilaterala och bilaterala handelsavtal.

1.3 EESK ser lika villkor för samtliga aktörer som en nödvändighet, så att de kan verka inom ramen för en rättvis konkurrens, med en hållbar och konkurrenskraftig ekonomisk och social tillväxt och med full respekt för internationella ekonomiska, sociala och miljömässiga normer. Det bör beaktas att 90 % av den globala tillväxten år 2015 kommer att genereras utanför Europa, varav en tredjedel enbart i Kina. EU:s handelspolitik måste också stödja EU:s utvecklingspolitik och ta hänsyn till de skillnader som råder mellan handelsblock och inom samhällen, särskilt i utvecklingsländerna.

1.4 Kommittén ser det som nödvändigt att

— inrätta en gemensam ram för "stärkt europeisk förvaltning" som kan utnyttja den inre marknadens potential för att internationellt stärka den europeiska industrin,

— tala med en röst på global nivå,

— se till att de olika medlemsstaterna agerar samstämmigt.

1.5 Det långsiktiga arbete som inleddes 1988 för att förverkliga den inre marknaden måste fortsätta och intensifieras, bland annat genom skapandet av en europeisk avtalsrätt för företag som grundas på en förordning med ett nytt avancerat system som företagen på frivillig basis kan använda sig av i sina gränsöverskridande avtal.

1.6 Kommittén anser att den europeiska industrin kan vara fortsatt världsledande, inte enbart genom innovationer, forskning och tillämpning av ny teknik utan även genom att åstadkomma viktig infrastruktur och kräva ett intelligent regelverk för den globala marknaden som främjar ren och hållbar produktion och distribution.

1.7 Särskilt fokus måste sättas på insatser på gemenskapsnivå och på nationell och regional nivå, som syftar till utbildning och fortbildning av personal och till kunskapsspridning.

1.8 EESK rekommenderar att den europeiska industrins intressen ständigt beaktas och att dessa intressen försvaras kraftfullt i förhandlingar, med en tydlig, insynsvenlig och mångfacetterad användning av alla befintliga regleringsinstrument, inklusive handelsavtal.

1.9 EESK understryker vikten av att företagen ges ett intelligent, förutsägbart och framför allt mindre kostsamt regelverk samt att små och medelstora företag ges ett bättre företagsklimat.

1.10 Det ligger i de europeiska företagens intresse att följande faktorer säkras, med tydlig och överskådlig kontroll, i bilaterala avtal och kontakter:

- Sociala normer som respekterar arbetstagaren och som överensstämmer med internationella konventioner.
- Miljöskyddsnormer.
- Gränser för användningen av miljöresurser.
- Normer för energibesparing och klimatskydd.
- Utbredd användning av miljömärkning.
- En kultur av EMAS-certifiering.
- Respekt för tekniska standarder.
- Skydd av industriell och intellektuell äganderätt.
- Effektiva instrument för handelspolitiska skyddsåtgärder och tillgång till marknader och strategiska råvaror, med hänsyn till det civila samhällets oro över resursförvaltningen på båda sidor.
- Initiativ för att stödja små och medelstora företags verksamhet i tredjeländer.
- System för social dialog och kontroll från civilsamhällets sida, bland annat genom konsekvensbedömningar på förhand och i efterhand.
- Hög nivå på konsumentskyddet.

1.11 EESK instämmer i vad Europeiska rådet uttryckte i Bryssel i december 2010, angående nödvändigheten av att "mer effektivt hantera utmaningar och utnyttja de möjligheter som är kopplade till globaliseringen genom att göra konsekvensbedömningar innan handelsförhandlingar ... inleds", för att garantera öppna marknader, jämlika villkor och rättvisa konkurrensvillkor. Vid utformningen av EU:s handelspolitik bör man i vilket fall som helst ta hänsyn till att vår industri ofta tvingas delta i konkurrensen på ojämlika villkor.

1.12 Kommittén efterfrågar en konkret uppföljning av uppmaningen från Europeiska unionens råd att "Europeiska unionen ytterligare [bör] stärka överensstämmelsen och komplementariteten mellan sin inrikes- och utrikespolitik" ⁽¹⁾.

1.13 Kommittén anser att EU måste utveckla sina konkurrensfördelar för att effektivare och mer strategiskt kunna försvara sina intressen och för att ge den europeiska ekonomiska och sociala modellen större trovärdighet på världsarenan.

2. Inledning

2.1 Industrin som helhet, inklusive de specialiserade tjänster som industrin är beroende av samt de tjänster som är beroende av industrin, utgör ett mycket stort område som står för nästan halva EU:s BNP (47 %).

2.2 Industrin har möjlighet att specifikt bidra till att stimulera tillväxten för hela ekonomin genom att främja

- större produktivitet i Europa,

- export av tillverkade produkter ⁽²⁾;

- tekniska framsteg (över 80 % av den privata sektorns utgifter för forskning och teknisk utveckling bekostas av tillverkningssektorn).

2.3 För att motverka avindustrialiseringen gäller det att inrikta all EU-politik mot målet att upprätthålla industrins tillväxtpotential och konkurrenskraft, framför allt genom att stödja dess externa dimension.

2.4 Syftet är inte att utforma en isolerad politik, utan att i viss mån införliva konkurrenskraften hos industrin och relaterade tjänster i all EU:s politik, med utgångspunkt i den gemensamma handelspolitiken.

2.5 Avtreglering av marknaderna är utan tvivel en förutsättning för ökad sysselsättning. EU måste emellertid uppdatera sin strategi för att bättre stödja företags internationalisering på ett symmetriskt och ömsesidigt sätt som garanterar lika spelregler för samtliga aktörer.

2.6 En samstämmig strategi förutsätter att man inriktar sig på ett antal sektorer, vilket skulle ge ett stort mervärde, enligt följande:

- EU:s framtida handelspolitik bör integreras i Europa 2020-strategin. Därför måste ett effektivt och målinriktat regelverk utarbetas, för att

- stödja öppna och jämlika marknader samtidigt som man kräver att principen om lika regler för tillväxtländer respekteras och tar hänsyn till kraven från mindre utvecklade länder,

- försvara industriell och intellektuell äganderätt,

- skapa nya och mer integrerade kunskapsområden,

- bekämpa förfalskning,

- försvara och öka medvetenheten om den sociala marknadsekonomins värde ⁽³⁾,

⁽¹⁾ Jfr punkt a) i bilaga I i Europeiska rådets slutsatser av den 16 september 2010.

⁽²⁾ Omkring tre fjärdedelar av EU:s export, källa: GD Näringsliv.

⁽³⁾ Jfr art. 3 i Lissabonfördraget.

- föreslå och kräva ett starkt miljöskydd och miljöförbättringar samt
 - främja euron som transaktionsvaluta i internationell handel.
 - Öppningen av den globala marknaden och den medföljande ömsesidigheten gällande tariffer begränsas kraftigt av icke-tariffära hinder. "EU måste satsa mer på att se till att utnyttja sina rättigheter enligt bilaterala och multilaterala avtal för att ta sig in på marknader, som är olagligen stängda" ⁽⁴⁾ för att säkra symmetri, ömsesidighet och lika villkor.
 - Initiativ till stöd för små och medelstora företags internationalisering bör ses över och stärkas. Små och medelstora företags export utanför den inre marknaden utgör i dag mindre än 15 %.
 - EU:s politik bör i högre utsträckning stärka andra vägar mot internationalisering, bland annat
 1. utländska direktinvesteringar,
 2. tekniskt samarbete,
 3. anlitande av underleverantörer.
 - De europeiska staterna bör anstränga sig för att stärka dialogen med arbetsmarknadsparterna och med alla ekonomiska och sociala aktörer.
 - När det gäller sysselsättningen bör man ge ny stimulans till avancerade sektorsinitiativ, i linje med pilotprojektet *Lead markets*.
- 2.7 Man behöver konsolidera eurons roll som internationell transaktionsvaluta för den internationella handeln, beträffande såväl råvaror som tillverkade produkter.
- 2.8 Den intensiva ekonomiska globaliseringen i världen och tillväxtekonomiernas utveckling nödvändiggör en genomgripande översyn av EU:s handelspolitik där man helt och fullt beaktar den europeiska industrins intressen så att denna kan upprätthålla och stärka sin roll i världen.
- 2.9 Generellt genomförs EU:s industripolitik genom
- allmänna åtgärder med syfte att utveckla den inre marknaden,
 - en yttre handelspolitik (antidumpningspolitik samt bilaterala och multilaterala handelsförhandlingar som har inverkan på enskilda industrisektorer),
 - en mångfald sociala, regionala och miljömässiga politiska åtgärder, med sikte på att utveckla de mänskliga resurserna,
 - en konkurrenspolitik med rättsliga instrument som behövs vid marknadsmisslyckanden och som är relevanta i fall med statligt stöd,
 - en politik för forskning och utveckling,
 - åtgärder för att främja innovation,
 - stärkande av samarbetet mellan europeiska företag,
 - främjande av dialog och samarbete mellan arbetsmarknadsparterna, även i utvecklingsländerna, särskilt genom att förhandla fram internationella ramavtal,
 - insatser för att genomföra miljöpolitiken,
 - en ambitiös och effektiv utbildningspolitik.
- 2.10 Handel, ekonomi och dialog mellan religioner och kulturer, med andra ord människors välbefinnande, beror på och avgörs av kvaliteten i förbindelserna mellan stater, regeringar och internationella organisationer. Det är också nödvändigt att beakta de skilda utvecklingsnivåerna och de olika möjliga strategierna för att lösa de gemensamma problemen.
- 2.11 EESK vill i detta yttrande fokusera på industripolitikens externa dimension.
- 2.12 Industripolitiken har i detta sammanhang en förgrundsroll, bland annat på grundval av en ny medvetenhet om att industrin och företagen måste återfå den centrala roll som tillkommer dem.
- 2.13 Initiativet "Industripolitik för en globaliserad tid" ⁽⁵⁾ tjänar till att fastställa några prioriteringar för att förbättra företagsklimatet, särskilt för små och medelstora företag, och stödja utvecklingen av en stark och hållbar industribas.
- 2.14 En "smart och hållbar tillväxt för alla" ⁽⁶⁾ är kopplad till stärkandet av en diversifierad och innovativ tillverkningssektor som med framgång kan verka på de globala marknaderna.
- 3. Intresseområden och åtgärdsområden för en sammanhängande extern dimension**
- 3.1 Det finns många intresseområden och insatsområden som aktualiserar den europeiska industripolitikens ständiga målsättningar, men EESK vill fokusera på följande områden:
- En europeisk strategi för tillgång till råvaror.
 - Små och medelstora företags internationalisering.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 612 slutlig, pt 4.

⁽⁵⁾ Jfr huvudinitiativ 10, KOM(2010) 2020 slutlig.

⁽⁶⁾ Se föregående fotnot.

- Standardisering och immateriella rättigheter.
- Dialog om regleringsfrågor.
- Gemensam handelspolitik.
- EU:s image och framtidsutsikter.
- Sektorsinitiativ: *Lead markets och europeiska plattformar*.

3.1.1 Tillgång till råvaror: En säker och enkel tillgång till råvaror är avgörande för infrastrukturen och det är en förutsättning för industriell utveckling. EU:s initiativ är grundläggande för att

- undanröja befintliga snedvridningar och skapa nya regler och avtal vad gäller tillgången till råvaror, i synnerhet energiråvaror,
- kräva ständiga ansträngningar för att även på WTO-nivå garantera att produktionsländer respekterar miljömässiga och sociala miniminormer,
- förbättra villkoren för hållbar utvinning av råvaror i Europa,
- stödja europeisk och nationell återvinningsindustri för att begränsa slöseri, skapa arbetstillfällen med stort mervärde och begränsa utvinningsprocessernas miljömässiga och sociala effekter,
- främja effektiv resursanvändning och användning av sekundära råvaror,
- stärka myndigheter och institutioner med ansvar för råvaruförvaltning i utvecklingsländer som har denna typ av resurser,
- stödja pågående forskning för att åstadkomma fusionsenergi, genom JET och ITER, med användning av råvaror (deuterium, litium, tritium) som är vanligt förekommande i naturen, framför allt i havsvatten.

3.1.1.1 Om den europeiska industrin vill konsolidera och stärka sin roll och sin konkurrenskraft på global nivå behöver den en kraftfull och integrerad strategi som har särskild tonvikt på energiförsörjning och som karakteriseras av en verklig "råvarudiplomati".

3.1.1.2 Tillgången till råvaror, i synnerhet energiråvaror, måste vara en grundläggande pelare i den nya industripolitiken. Prioriteringen måste vara att stärka våra ekonomiska och politiska förbindelser med tredjeländer, i syfte att

- undanröja snedvridning av villkoren för tillgång, inklusive bekämpning av exportbegränsningar ⁽⁷⁾,
- stödja metallproduktionen i Europa,

- intensifiera arbetet beträffande råvaror som Europa redan förfogar över,
- övervaka förteckningen över 14 "strategiska" råvaror för den europeiska produktionens framtid (det rör sig om antimon, beryllium, kobolt, flusspat, gallium, germanium, grafit, indium, magnesium, niob, platinagrupper (platina, palladium, iridium, rodium, rutenium och osmium), sällsynta jordartsmetaller, tantal och volfram),
- inrätta strategiska reserver av de viktigaste råvarorna,
- överväga att inkludera bomull bland de strategiska materialen,
- skapa en europeisk geologisk tjänst.

3.1.2 Små och medelstora företags internationalisering:

En annan central utmaning är den europeiska industrins internationella dimension – små och medelstora företag måste kunna konkurrera på de globala marknaderna jämsides med storindustrin och samtidigt ha en stark ställning i de egna produktionsområdena.

3.1.2.1 Det är nödvändigt att skapa och stärka stödinstrument för prognoser och finansiering (försäkringar, betalningsgarantier, etc.) så att det är möjligt för små och medelstora företag att växa på internationell nivå.

3.1.2.2 Enligt en färsk undersökning från GD Näringsliv har 25 % av de små och medelstora företagen varit verksamma inom import och export under de senaste tre åren. Utanför den inre europeiska marknaden är det enbart 13 % som har haft förbindelser med tredjeländer medan 7–10 % har haft förbindelser med BRIC-områdets tillväxtmarknader (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina)

3.1.2.3 Internationaliseringen är värdefull för företagen och ger dem en extra fördel

- på grund av benägenheten att anställa ny personal. Små och medelstora företag på internationell nivå har en sysselsättningsstillväxt på 7 % jämfört med blygsamma 1 % för övriga små och medelstora företag,
- i termer av benägenhet till innovation. 26 % av små och medelstora företag som är verksamma internationellt genererar innovativa produkter och tjänster jämfört med 8 % av övriga små och medelstora företag.

3.1.2.4 Ett förbättrat resultat inom internationell handel är viktigt för att stärka tillväxten och konkurrenskraften.

3.1.2.5 Det är särskilt viktigt att stärka och utvidga pilotinitiativen för skapande av europeiska stödcenter i tredjeländerna, så kallade *European Business Centres* ⁽⁸⁾. Det är också viktigt att se till att marknadstillträdesgrupperna (*Market Access Teams*) uppnår en fullskalig verksamhet.

⁽⁷⁾ Såsom de som införts av bland andra Kina och Indien.

⁽⁸⁾ I Kina, Thailand, Indien och Vietnam.

3.1.3 Standardisering Det behövs en kraftfull politik för standardisering och immaterialrättsligt skydd för att säkerställa standardiseringsprocessernas externa dimension.

3.1.3.1 Standarderna får inte ta sig uttryck i handelshinder. Inte heller det ökade antalet nationella regler på tjänsteområdet får utgöra hinder för handeln.

3.1.3.2 Kommittén är övertygad om att man behöver införa en rättslig skyldighet för alla organ som skapar standarder att i denna process respektera principerna i WTO:s avtal om tekniska handelshinder (WTO/TBT).

3.1.3.3 Ett annat grundläggande tema är kompatibiliteten: Tjänster och tillämpningar måste vara verkligt kompatibla för att accepteras på marknaden och för att svara mot de uppsatta målen.

3.1.4 Dialogen om regleringsfrågor: För att vara verkligt konkurrenskraftig behöver den europeiska industrin en global spelplan för regler och föreskrifter.

3.1.4.1 Utöver tariffära handelshinder tillkommer ofta även icke-tariffära hinder av lagstiftningskaraktär. Därför anser EESK att större insatser behövs på flera fronter, dels för att minska befintliga hinder, dels för att förebygga nya hinder.

3.1.4.2 Principen om bättre lagstiftning (*Better Regulation*) är i detta sammanhang grundläggande för att motverka de höga kostnader som ofta beror på en alltför långtgående lagstiftning och för att få en mer effektiv tillgång till internationella marknader genom mekanismer för ömsesidigt erkännande.

3.1.5 Den gemensamma handelspolitiken utgör en pelare för EU:s yttre förbindelser. Denna politik reglerar medlemsstaternas handelsförbindelser med tredjeländer, med den grundläggande målsättningen att garantera lika konkurrensvillkor och lika regler.

3.1.5.1 Förfalskning och piratkopiering måste bekämpas mer effektivt, såväl inom som utanför den inre marknaden, med tanke på de allvarliga negativa återverkningarna på ett allt större antal sektorer.

3.1.5.2 Såsom det anges i de nya bestämmelserna i Lissabonfördraget är bättre resultat i den gränsöverskridande och internationella handeln av vikt för att stärka företagens långsiktiga tillväxt, konkurrenskraft och hållbarhet och garantera att Europa kan tala med en röst.

3.1.5.3 Instrumenten för handelsskydd och tillgång till marknaderna syftar särskilt till att skydda de europeiska företagen mot handelshinder. Unionen måste kunna garantera en harmonisk utveckling av världshandeln och se till att den är rättvis och hållbar och tar hänsyn till tredjeländers skilda utvecklingsnivåer

samtidigt som man hjälper mindre utvecklade länder på vägen mot industrialisering och kräver att tillväxtländerna till fullo respekterar reglerna.

3.1.5.4 EU måste ställa upp exakta kriterier för förhandling och ingående av frihandelsavtal och för val av partner, särskilt när det gäller marknadspotential i termer av storlek och ekonomisk tillväxt, så att man säkrar tydliga mekanismer för bedömning på förhand (politisk samstämmighet) och i efterhand (full respekt för symmetri och ömsesidighet), med stöd i den europeiska sociala dialogen och det organiserade civilsamhället.

3.1.5.5 Sänkta tariffer inom ramen för WTO måste åtföljas av en insats för att förbättra arbetsvillkoren, i enlighet med ILO:s normer.

3.1.6 Bilden av EU: image och framtidsutsikter: Det krävs en vision med sikte på hållbar utveckling som kan främja inkluderande samhällen, öppna ekonomier och fredliga förbindelser, med ett globalt och långsiktigt perspektiv.

3.1.6.1 Större tonvikt måste läggas på EU:s framtoning, internt men framför allt externt, på så sätt att samstämmighet, enhetlighet och kapacitet för snabba insatser säkras i så hög grad som möjligt. Det är nödvändigt att man på olika nivåer fastställer och vidtar åtgärder som samverkar och är konsekventa, för att

— ”säkra **en balanserad öppning av marknaderna** och desutom **skydda jordens begränsade resurser** samtidigt som EU garanteras en **säker och hållbar tillgång till strategiskt nödvändiga resurser**,

— **stärka den ekonomiska dialogen med alla viktiga partner**, inom ramen för en multilateral metod,

— ytterligare **stärka eurons roll internationellt**,

— framhålla EU som en **”internationell normativ kraft”** som främjar högre industriella, miljömässiga och sociala standarder och högre standarder när det gäller värdiga arbetsförhållanden, offentliga upphandlingar och immaterialrätt,

— **förstärka EU:s tre viktigaste politiska insatser för extern utveckling**, utvidgningen, grannskapspolitiken och Unionen för Medelhavsområdet samt ett nytt partnerskap med Afrika inom ramen för AVS ⁽⁹⁾.

3.1.6.2 I avsaknad av en **gemensam framtidsvision på EU-nivå för den europeiska industripolitikens globala möjligheter** anser EESK bestämt att det inte kommer att vara möjligt att utveckla denna gemensamma strategiska vision, som är oundgänglig för en kraftfull och konsekvent förstärkning av den europeiska industripolitikens externa dimension.

⁽⁹⁾ EESK:s yttrande om ”Den förnyade Lissabonstrategins externa dimension”, EUT C 128/2010, s. 41.

3.1.6.3 EESK är övertygad om den europeiska industrins intresse ligger i tillväxt och att det enda sättet att förverkliga detta består i att inte ständigt vara utsatt för en lågkostnadskonkurrens.

3.1.7 Sektorsinitiativ: *Lead markets* och plattformar

3.1.7.1 Europa måste bygga sin framtid på sina starka sidor. Olika sektorslösningar utvecklas hela tiden för att förbättra Europas globala konkurrenskraft och för att öka Europas attraktionskraft som en plats för att leva och arbeta.

3.1.7.2 Dessa starka sidor inkluderar

- teknisk infrastruktur,
- nät för elförsörjning,
- kunskapssamhället och det digitala samhället,
- hälsa och rörlighet,
- övergripande teknik som krävs för EU:s industri.

3.1.7.3 Enligt EESK är det nödvändigt att inordna följande befintliga sektorsinitiativ i en stärkt och sammanhängande ram:

- Europeiska teknikplattformar
- Initiativet *Lead markets*
- De olika rådgivande kommittéerna på hög nivå
- Innovationsplattformarna, såsom LeaderShip, Cars 21, ICT Task force
- "High Level Group Chemical industry"

3.1.7.4 EESK anser vidare att vissa särskilt känsliga och lovande sektorer bör utvecklas ytterligare, bland andra

- **rymdsektorn,**
- **hållbara transporter,**
- **framtida sociala utmaningar, mot bakgrund av klimatförändringarna,**
- **konkurrensutmaningar,** såsom kemisk industri, ingenjörsvetenskap och livsmedel,
- **sektorer med hög energiintensitet.**

4. EU-politikens externa dimension, en nyckel för framgång för EU:s industri

4.1 Det ungerska ordförandeskapet har framhållit följande: "Världen håller på att genomgå en omvandling, som sker med en otrolig hastighet och är oerhört genomgripande. Europa måste kunna klara av en betydligt starkare global konkurrens än någonsin tidigare."

4.2 20 miljoner företag i Europa, särskilt små och medelstora företag, som leds av kreativa personer, arbetstagare, hantverkare och entreprenörer, måste ha möjlighet att vara innovativa, stärka sin konkurrenskraft och skapa arbetsplatser, med stöd från en europeisk industripolitik med en integrerad extern dimension.

4.3 EESK välkomnar slutsatserna från Europeiska rådets möte den 17 december 2010 på temat internationell konkurrenskraft och den inre marknaden.

4.4 EESK understryker vikten av att företagen ges ett intelligent regelverk, som är förutsägbart och mindre kostsamt, samt att små och medelstora företag ges ett bättre företagsklimat som gör det möjligt för dem att verka utifrån en långsiktig vision.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Statsägda tredjelandsföretag i EU:s offentliga upphandlingar" (initiativytttrande)

(2011/C 218/06)

Föredragande: **Corrado ROSSITTO**

Medföredragande: **Ulrich PAETZOLD**

Den 16 september 2010 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen att utarbeta ett initiativytttrande om

"Statsägda tredjelandsföretag i EU:s offentliga upphandlingar"

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 152 röster för, 4 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att samtliga länders system för offentlig upphandling bör utsättas för internationell konkurrens i enlighet med WTO-avtalet om offentlig upphandling (GPA). Detta avtal garanterar en långtgående normativ och innehållsmässig ömsesidighet och symmetri för att motverka protektionism och snedvriden konkurrens i överensstämmelse med EU:s primärrätt och sekundärrätt på detta område och EU-domstolens domar, trots särskilda avtal med tillväxtländer.

1.2 Med tanke på att EU har öppnat mer än 80 procent av sin offentliga marknad medan övriga större utvecklade ekonomier endast har öppnat 20 procent av sina anser EESK att EU på grundval sin primärrätt och sekundärrätt måste öka sin förhandlingsstyrka för att förbättra tillgången till tredjeländers offentliga marknader.

1.3 EESK uppmanar Europaparlamentet, rådet och kommissionen att se till att EU:s intressen när det gäller tillträde till offentliga upphandlingar försvaras på ett effektivt och strategiskt sätt såväl internt som internationellt, så att såväl EU:s trovärdighet i världen som den europeiska sociala modellens livslängd och utveckling kan stärkas.

1.4 Samma konkurrensvillkor måste tillämpas för samtliga kontrakterade företag så att det blir fråga om en rättvis konkurrens på samma villkor (level playing field) där ömsesidighetsprincipen ska tillämpas gentemot de tredjelandsföretag som respekterar grundprinciperna för internationell offentlig upphandling, i synnerhet med avseende på förbudet mot såväl direkt som indirekt statligt stöd, prisberäkningsmetoder och försiktighet i uppskattningen av kostnader och risker.

1.5 EESK rekommenderar att inre marknadens lagstiftare och EU:s förhandlare vid internationella upphandlingar agerar samstämmigt, är medvetna om vilka ömsesidiga konsekvenser deras verksamhet kan få och främjar likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet, öppenhet, korruptionsbekämpning, respekt för sociala standarder och miljönormer och respekt för grundläggande rättigheter.

1.6 EESK anser att det måste ske en systematisk kontroll av att de åtgärder som antas vid de förhandlingar som kommissionen har medlemsstaternas mandat att hålla på bilateral och multilateral nivå genomförs på ett konsekvent, fullständigt och effektivt sätt av medlemsstaterna.

1.7 EESK anser att WTO-avtalet om offentlig upphandling bör omvandlas från ett plurilateralt till ett multilateralt avtal så att nya medlemmar kan ansluta sig och övergångsåtgärder fastställas när det gäller frågor som kompensation, prispreferenser, infasning av enheter eller sektorer och nya tröskelvärden. I samband med upphandling av offentliga kontrakt som finansieras med EU-medel är det dessutom ytterst befogat att överväga att tills vidare utesluta företag i länder som fortsätter att tillämpa nationella protektionistiska regler från WTO-avtalet om offentlig upphandling.

1.8 EESK vill se ett snabbt antagande av kommissionens "Initiativ för att underlätta tillträdet till EU-marknaden för offentlig upphandling för företag och produkter från tredjeland" och efterlyser tydliga, transparenta och utprovade mekanismer för ett ömsesidigt öppnande av marknader så att en symmetrisk tillgång till offentliga marknader kan säkerställas. Detta innebär att 2004 års åtgärds paket för offentlig upphandling måste passas.

1.9 EESK anser att man bör intensifiera arbetet med förebyggande åtgärder och ett system för "tidig varning" så att dessa mekanismer även omfattar sådana förslag till bestämmelser eller redan antagna bestämmelser i tredjeländer som innebär inskränkningar av den offentliga upphandlingen. På så sätt kan potentiella handelshinder upptäckas och klagomål på internationell nivå inges redan på ett tidigt stadium. För att uppnå detta bör kommissionens marknadstillträdesdatabas förbättras för att möjliggöra snabb tillgång till tillförlitlig information om anbudsinfordringar och de formella och tekniska krav som ställs i dem, i synnerhet för små och medelstora företag, med ett statistikunderlag och indikatorer för påverkan av konkurrenssnedvridande företeelser.

1.10 EESK rekommenderar åtgärder för att strama upp och förenkla förfarandena och för att anpassa dem till de nya utmaningar som EU står inför. På så sätt säkerställs att nationella och internationella upphandlande aktörer fullt ut tar till vara de små och medelstora företagens ekonomiska och innovativa potential, t.ex. genom utbildnings- och informationsinsatser och stöd till såväl upphandlande enheter som aktörer som deltar i upphandlingsförfaranden på internationell nivå eller på tredjelandsmarknader, med särskild inriktning på personer i ledande ställning

2. Inledning

2.1 Den offentliga upphandlingen av varor och tjänster i EU i uppgår till totalt cirka 17 procent av BNP, dvs. cirka 2 100 miljarder euro, varav cirka 3 procent ligger över det tröskelvärde som fastställs i Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling ⁽¹⁾. Värdet av den internationella marknaden för offentlig upphandling beräknas uppgå till mellan 10 och 20 procent av BNP. Eftersom inga jämförbara uppgifter finns tillgängliga för länder som inte omfattas av avtalet om offentlig upphandling kan man anta att de internationella offentliga upphandlingarna uppgår till över 10 procent av världens totala BNP.

2.2 De europeiska företagen – alltifrån de stora internationella företagen till de mest driftiga små och medelstora företagen – kämpar för att etablera sig på världsmarknaden, men stöter på allt större problem när de försöker få tillgång till marknader för offentlig upphandling. Dessa problem har inte så mycket med landsgränser att göra, utan uppstår snarare i samband med att företagen ställs inför mer komplexa och tekniskt sett mer problematiska hinder som är svårare att identifiera, analysera och lösa. Företagen möts av restriktioner som kan göra det omöjligt för dem att på ett effektivt sätt delta i offentliga upphandlingar i tredjeländer.

2.3 Detta initiativyttrande behandlar en specifik aspekt av marknaden för offentlig upphandling som anges i titeln, nämligen att i samband med att offentliga företag från tredjeländer deltar i upphandlingar på EU:s marknad undersöka och fastställa hur EU kan

— se till att dess inre marknad fungerar väl när det gäller offentlig upphandling,

- garantera att de offentliga företagen från tredjeländer har tillstånd att verka på den europeiska marknaden på samma villkor och med samma kriterier för tillträde som alla andra företag,
- på samma sätt garantera ömsesidighet och symmetri i de europeiska företagens tillträde till offentliga marknader i tredjeländer.

Andra aspekter av offentlig upphandling är eller kommer att bli föremål för yttranden från EESK.

2.4 Det finns en koppling mellan ett öppnande av utrikeshandeln och reformer på inre marknaden. Om syftet med båda dessa är att minska kostnader orsakade av onödiga lagstiftningshinder som hämmar flödena av varor, tjänster och investeringar innebär det ökade ömsesidiga beroendet mellan den inre marknaden och världsmarknaden att lagstiftarna på EU:s inre marknad och EU:s förhandlare inom internationell handel och internationella offentliga upphandlingar måste vara medvetna om de konsekvenser som åtgärder på det ena området kan få på det andra, och tillämpa en sammanhängande politik som är inriktad på att främja följande principer i EU:s primära och sekundära rätt som bekräftats av EU-domstolen och stadgan om de grundläggande rättigheterna:

- Respekt för mänskliga rättigheter
- Kampen mot korruption
- Respekt för sociala standarder och miljönormer
- Öppenhet
- Proportionalitet
- Likabehandling
- Icke-diskriminering
- Ömsesidigt erkännande

2.5 När det gäller normer och regler, tjänster, offentliga investeringar, offentliga upphandlingar, immateriella rättigheter och certifieringssystem tillämpar flera av våra handelspartner ofta tungrodda förfaranden med bristfällig insyn och en näringslivspolitik som syftar till påtvingad imports substitution, obligatorisk tekniköverföring och till att ge lokala producenter företräde till råvaror.

2.6 I takt med att företagen i EU utsätts för en allt hårdare konkurrens på den inre marknaden, där öppenhet och insyn har prioriterats och stora ansträngningar gjorts för att inom EU skapa en inre marknad fri från hinder, blir det allt tydligare att denna öppenhet gör inre marknaden helt försvarslös gentemot marknadsaktörer från tredjeländer där man inte är beredd att öppna den egna marknaden på samma sätt.

⁽¹⁾ Källa: Kommissionens uppskattningar i KOM (2010) 612 slutlig.

2.7 EU har på detta område fastställt stränga regler som ska garantera en rättvis konkurrens på lika villkor (level playing field). Erfarenheten visar dock att inga av dessa regler riktar sig till statsägda tredjelandsföretag, i synnerhet inte i samband med offentliga upphandlingar. Detta strider mot själva grundprincipen för den inre marknaden och medför allvarliga konsekvenser för europeisk industri och ekonomi.

2.8 EESK anser att man måste undersöka hur EU ska kunna garantera att inre marknaden fungerar väl även när statsägda tredjelandsföretag ges tillträde till marknaden. Därför måste man fortsätta kampen mot protektionism och samtidigt motverka alla former av social och miljömässig dumpning⁽²⁾, otydlighet när det gäller kostnader, priser och statliga subventioner samt bristande respekt för budgetbestämmelserna och reglerna för en fri marknad i de europeiska konsumenternas, företagens och skattebetalarnas intressen.

2.9 I Allmänna tull- och handelsavtalet har offentliga upphandlingar uttryckligen undantagits från såväl det grundläggande åtagandet om nationell behandling som åtagandena i Allmänna tjänstehandelsavtalet. Det bör dock påpekas⁽³⁾ att 90 procent av tillväxten i världen under 2015 kommer att skapas utanför Europa, och att Kina ensamt kommer att stå för en tredjedel av detta. Under de närmaste åren måste vi tillvarata de möjligheter som en ökad tillväxt i tredjeländer innebär, inte minst i Ost- och Sydasien.

2.10 Vår marknad har redan i hög grad öppnats mot omvärlden, till skillnad från våra viktigaste handelspartners marknader, i synnerhet på lokal och regional nivå. Vi behöver bara visa på några exempel i olika delar av världen:

2.10.1 I **Kina** är marknaden långt mindre öppen än vad den skulle kunna vara. År 2009 uppgick Kinas BNP till motsvarande 3 573,8 miljarder euro. Samma år exporterade Kina varor och tjänster till EU för 227 miljarder euro, medan importen från EU uppgick till 99,7 miljarder euro. Klausuler om att köpa lokalt (buy local) finns sedan 2003 (artikel 10 i lagen om offentlig upphandling – Government Procurement Law, GPL), och 2007 stramades politiken om att köpa inhemska varor upp (buy Chinese) genom två dekret som föreskriver att utländska produkter får upphandlas endast om motsvarande inhemska produkter är "orimligt" mycket dyrare och av sämre kvalitet. Sedan 2009 tolkas denna regel så strikt att det inte längre finns någon möjlighet till upphandling utomlands, i synnerhet inte för högteknologiska och innovativa produkter. Samtidigt har en sträng kontroll införts för offentliga upphandlingar inom byggsektorn genom de åtgärds paket för att stimulera den inhemska marknaden som kom 2008 och 2009. I november 2009 införde Kina ett system för ackreditering av inhemska innovationsprodukter (Indigenous Innovation Product Accreditation List), och 2010 föreslog Kinas statliga råd förändringar för statskontrollerade företag i syfte att få dessa företag att endast verka på den

inhemska marknaden. Samtidigt beviljade det statliga rådet statsstöd till den kinesiska högteknologiska industrin för att stärka dess konkurrenskraft på utländska marknader⁽⁴⁾.

2.10.1.1 När det gäller upphandling av bygg- och anläggningsarbeten har Kina frångått systemet med licenser för projektledning (project management), byggteknisk ledning (construction management) och andra tjänster inom byggsektorn och i stället infört ett nytt WFOCE-system (wholly foreign owned construction enterprise) och ett JV-system (joint venture). I dessa system är utländska företag i praktiken uteslagna från projekt som omfattas av ett nationellt anbudsförfarande (national competitive bidding, NCB) och ges endast tillträde till internationella anbudsförfaranden (international competitive bidding, ICB) i samband med inhemska projekt. Båda dessa system – såväl WFOCE- som JV-systemet – måste följa reglerna i Kinas kvalifikationssystem där det krävs ett nominellt eget kapital som är minst fem gånger så stort som projektets värde, en personalstab om minst 300 nyckelpersoner som bosätter sig i Kina under minst ett år samt referenser från tidigare genomförda uppdrag i Kina. När det gäller JV-systemet är det även så att bedömningen baseras på den partner som har de sämsta kvalifikationerna⁽⁵⁾.

2.10.1.2 Kinas liggande bud i WTO-förhandlingarna om avtalet om offentlig upphandling omfattar inte den övervägande majoritet av byggprojekt som skulle kunna vara av intresse för europeiska företag, vare sig verksamhetsmässigt eller med avseende på upphandlande instans.

2.10.1.3 I **Ryssland**, som inte är medlem i GPA/WTO, införde ministeriet för ekonomisk utveckling i december 2008 bestämmelser som begränsar tillträdet till statliga och kommunala upphandlingar genom att ge en prisförmån för inhemska produkter och tjänster på upp till 15 % av deras värde, och 2009 vidtog "Buy Russian"- åtgärder för att motverka krisen.

2.10.2 I **Brasilien** ändrades lagstiftningen om offentlig upphandling i juli 2010 så att det nu är möjligt för upphandlande myndigheter att reservera 25 procent för varor och tjänster som helt eller delvis producerats i Brasilien. År 2009 uppgick Brasiliens BNP till 1 128,5 miljarder euro⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Se KOM(2010) 612 slutlig.

⁽³⁾ Se KOM(2010) 612 slutlig.

⁽⁴⁾ "Ett stort problem i fråga om offentlig upphandling och immateriell äganderätt är 'indigenous innovation', inhemsk innovation, som syftar till att stödja kinesiska företag som är på väg uppåt i mervärdekedjan." "Indigenous innovation"-systemet, som lanserades först i november 2009, försvårar allvarligt tillträdet till kinesisk upphandling inom en mängd innovativa sektorer, från miljövänlig teknik till telekommunikationer. Se SEK(2011) 298 slutlig.

⁽⁵⁾ Se EG:s meddelande, WTO-dokument nr S/CW/286, punkterna 15–19. Om ett utländskt företag köper upp ett kinesiskt företag förlorar dessutom det kinesiska företaget tidigare kvalifikationer sitt värde och företaget får börja om från början.

⁽⁶⁾ 2010/7 I samband med ändringar i den brasilianska lagen om offentlig upphandling har en tillfällig "Buy Brazilian"-klausul införts.

2.10.3 I **USA** har kongressen stramat upp "Buy American"-kraven i stimulanspaketet *American Recovery and Reinvestment Act* (Arra) (7). USA:s BNP uppgick 2009 till 10 122,6 miljarder euro. Exporten av varor och tjänster till EU uppgick samma år till 286,8 miljarder euro, medan importen från EU uppgick till 323,8 miljarder euro (8).

2.10.4 I **Japan**, EU:s sjunde största exportmarknad med en export på 36 miljarder euro mot en import på 56,7 miljarder euro 2009, har företagen i EU svårigheter att få tillträde till de offentliga upphandlingarna, trots att Japan är medlem i GPA/WTO. Företagen i EU har endast fått tillgång till 4 % av alla upphandlingar till ett värde av ungefär 22 miljarder euro (2007) vilket motsvarar mindre än 0,7 % av Japans BNP, medan Japan har fått tillträde till EU:s marknad för offentliga upphandlingar till ett värde av 312 miljarder euro, motsvarande 2,5 % av EU:s BNP (9).

2.10.5 I **Vietnam** antogs i april 2010 ett direktiv om användning av inhemska produkter och material och om offentlig upphandling av sådana produkter som finansieras med statliga medel. Vietnams BNP uppgick 2009 till 66,8 miljarder euro. Exporten av varor till EU uppgick samma år till 7,8 miljarder euro, medan importen från EU uppgick till 3,8 miljarder euro.

2.10.6 I **Australien** antog två delstater 2009 regler för sådana offentliga upphandlingar som bedöms som betydande, dvs. överstiger 250 miljoner australiska dollar. I delstaten Victoria innebär reglerna att sådana upphandlingar ska omfatta 40 procent inhemska produkter (från Australien eller Nya Zeeland), medan man i delstaten New South Wales har infört en 20-procentig prisförmån för inhemska anbud, med möjlighet att i vissa fall bevilja ytterligare prisförmåner om 2,5–5,0 procent. Australiens BNP uppgick 2009 till 712,8 miljarder euro. Exporten av varor och tjänster till EU uppgick samma år till 14,4 miljarder euro, medan importen från EU motsvarade 34,1 miljarder euro.

2.11 Däremot finns det fall som **Turkiet**, där systemet för offentliga upphandlingar har förbättrats efter antagandet av lag nr 5812 från 2008 som har harmoniserat de nationella bestämmelserna med EU:s. Offentliga kontrakt för leveranser av varor,

arbeten och tjänster baseras på öppen konkurrens, även om införlivandet av EU-direktiven bör kompletteras med ett provningssystem (10). De offentliga kontrakt som översteg EU-tröskeln uppgick 2008 till 7 703 euro för arbeten, 8 459 euro för tjänster och 8 042 euro för varor.

3. Det gällande regelverket

3.1 Det nuvarande regelverket för europeiska företags tillträde till marknaden för offentlig upphandling består av följande rättsakter:

- Den grundläggande gemenskapsramen utgörs av direktiven om offentlig upphandling från 2004, dvs. direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster och direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) tillsammans med direktiv 2007/66/EG om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (11), samt direktiven 89/665/EEG och 92/13/EEG.
- Fördraget, genom vilket ett erkännande av lokalt och regionalt självstyre infördes i EU:s primärrätt för att det ska bli möjligt för offentliga myndigheter att hitta egna lösningar för att fullgöra sina allmännyttiga uppgifter, t.ex. olika former för samarbete mellan offentliga myndigheter och privata aktörer (offentlig-privata partnerskap).
- Ett stort antal beslut från EU-domstolen i frågor som rör offentlig upphandling.
- WTO:s plurilaterala avtal om offentlig upphandling, som är det viktigaste instrumentet för att öppna marknaderna för internationell upphandling och som nu håller på att ses över. I WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal omfattas inte offentliga upphandlingar av de viktigaste bestämmelserna för marknadstillträde, men samtidigt ger detta avtal utrymme för ett multilateralt förhandlingsmandat för tjänsteupphandling, inom vilket gemenskapen intagit en pådrivande roll när det gäller marknadstillträde, icke-diskriminering vid tjänsteupphandlingar och gemensamma förfaranden för de upphandlingar som omfattas av avtalet.
- Särskilda upphandlingsklausuler i olika frihandelsavtal, associeringsavtal, avtal för partnerskapssamarbete, stabiliserings- och associeringsavtal, avtal om ekonomiskt partnerskap, investeringsavtal om handel och därmed sammanhängande frågor samt avtal om handel och ekonomiskt samarbete.

(7) Lagstiftningspaketet har utökats med två nya bestämmelser inom ramen för Buy American, dels ett förbud mot att medel som beviljats i enlighet med denna lagstiftning används för projekt som innebär att man bygger, ändrar, underhåller eller renoverar en offentlig byggnad eller offentlig anläggning, såvida inte allt järn och stål och alla produktionsvaror som används i projektet kommer från industrier i USA, dels ett förbud mot att medel som beviljats i enlighet med denna lagstiftning används för att till ministeriet för inre säkerhet (Department of Homeland Security) köpa in vissa angivna textilvaror, såvida de inte har producerats i USA (detta gäller allt från odling av råvaran till förädlad produkt).

(8) Ett annat exempel är det amerikanska förbudet för offentlig upphandling för så kallade inverterade företag, som ursprungligen var amerikanska, men som sedan har bytt skattejurisdiktion och flyttat över till ett annat lands skattesystem med allvarliga problem i fråga om förenligheten med Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling. Detta resulterar i att ett EU-företag etablerat i EU inte kan sälja till den amerikanska regeringen, trots att det borde omfattas av avtalet om offentlig upphandling.

(9) Se SEK(2011) 298.

(10) Turkey Public Procurement Assessment 2009 -**SIGMA Support for Improvement in Governance and Management** A joint initiative of OECD/EU.

(11) Kommissionens interna arbetsdokument SEK(2008) 2193.

— Tillämpningen av EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner på institutionella offentlig-privata partnerskap.

4. Kommentarer

EESK anser att samtliga länders system för offentlig upphandling bör utsättas för internationell konkurrens i enlighet med WTO-avtalet om offentlig upphandling (GPA) eftersom detta avtal garanterar en långtgående normativ och innehållsmässig ömsesidighet och symmetri för att motverka protektionism och snedvriden konkurrens, trots särskilda avtal med tillväxtländer.

4.1 EESK hänvisar till uppgifter som nyligen lagts fram av kommissionen där det anges att "90 procent av den globala tillväxten år 2015 kommer att skapas utanför EU och att Kina ensamt kommer att stå för en tredjedel av denna tillväxt" ⁽¹²⁾.

4.2 EESK stöder uppfattningen att EU för att kunna tillvarata sina konkurrensfördelar måste försvara sina intressen på ett effektivare och mer strategiskt sätt och inte bara stärka sin trovärdighet i ett internationellt perspektiv utan även den europeiska ekonomiska och sociala modellens livskraft och utveckling. För att bli trovärdigt måste EU stärka sin förhandlingsstyrka och öka sina möjligheter att få tillträde till tredjelandsmarknaderna, inte minst med tanke på att EU har öppnat över 80 procent av sin marknad för offentlig upphandling för tredje-länder, samtidigt som övriga större utvecklade ekonomier endast har öppnat 20 procent av sina respektive motsvarande marknader ⁽¹³⁾.

4.3 Det nu gällande gemenskapsregelverket för offentliga upphandlingar är enligt EESK:s uppfattning i princip tillfredsställande och räcker för att reglera EU-marknaden med avseende på ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter. Tyvärr finns det dock vissa medlemsstater som inte fullt ut tar till vara de möjligheter som detta regelverk ger för att säkerställa en rättvis konkurrens, utan öppnar sina marknader med risk för att inte få motsvarande möjligheter i förhållande till statsägda företag i tredjeländer som inte respekterar grundprinciperna för internationell offentlig upphandling. Dessa principer måste respekteras fullt ut, vilket även gäller grundprinciper i fördragen och stadgan om grundläggande rättigheter.

4.4 EESK anser att samarbetet mellan offentliga myndigheter (offentlig-offentligt samarbete) inte får innebära att parallella marknader skapas där reglerna för offentlig upphandling inte gäller och där privata aktörer utesluts.

4.5 EU är av tradition en öppen ekonomi som förespråkar frihandel. EU erbjuder en rättssäker och icke-diskriminerande

tillgång till en mängd offentliga kontrakt, samtidigt som sekretess och överskådlighet garanteras för att främja innovation och grundläggande förutsättningar för en hållbar marknad för offentlig upphandling där

— de ekonomiskt mest fördelaktiga anbuderna ges företräde,

— där den totala livscykeln för det som upphandlas beaktas.

4.6 EESK anser att anbudsgivande företag måste ges samma konkurrensmöjligheter på marknaden. Kommittén ställer sig tveksam till de upphandlingsregler som gäller för s.k. statsägda tredjelandsföretag, i synnerhet när det gäller direkt eller indirekt statligt stöd, prisberäkningsmetoder och försiktighet i uppskattningen av kostnader och risker. I praktiken har EU öppnat sin marknad utan att ha infört tillräckliga garantier för att motverka snedvridning av konkurrensen, vilket innebär stor risk för social och miljömässig dumpning och för att dessa statsägda företag inte kommer att respektera de etiska reglerna i fördragen och stadgan om grundläggande rättigheter.

4.7 EESK anser att följande åtgärder bör vidtas:

4.7.1 Att i internationella förhandlingar med tredjeländer stå fast vid att EU:s värden, rättigheter och grundläggande principer som fastställts i unionens primärrätt på grundval av fördragen och stadgan om grundläggande rättigheter ska efterlevas och vara "icke-förhandlingsbara".

4.7.2 Att i internationella förhandlingar tala med en enda stark, konsekvent och solidarisk röst och undvika enskilda nationella initiativ som kan skada den gemensamma förhandlingspositionen och utvärdera den faktiska öppningen av de nationella marknaderna mot bakgrund av de villkor och begränsningar som fastställts av de avtal som ingåtts på europeisk nivå.

4.7.3 Ökad samordning mellan de avdelningar inom kommissionen som hanterar olika aspekter inom handels-, närings- och samarbetsförhandlingarna i enlighet med de multilaterala reglerna för offentlig upphandling i WTO:s avtal om offentlig upphandling från 1994, den nya generationen frihandelsavtal, avtalen om partnerskap och samarbete samt associeringssavtalen inom ramen för Europa-Medelhavspartnerskapet. Fokus bör ligga på icke-tariffära handelshinder och påtryckningar för att offentliga upphandlingar ska öppnas för företag inom EU.

4.7.4 Ett multilateralt avtal om offentlig upphandling (GPA) istället för ett plurilateralt sådant, så att fler länder kan ansluta sig. Avtalet ska omfatta övergångsåtgärder med avseende på kompensation, prisleveranser, infasning av enheter och sektorer samt högre tröskelvärden.

⁽¹²⁾ KOM(2010) 612 punkt 1.

⁽¹³⁾ Gemensam förklaring av den 9.2.2011 från Frankrike, Tyskland, Spanien, Portugal, Italien och Polen för ökad ömsesidighet mellan EU och dess handelspartner.

4.7.5 Länder som fortsätter med protektionistiska åtgärder ska tills vidare inte ha tillgång till upphandlingar inom ramen för GPA som finansieras med EU-medel. EESK har redan visat sitt stöd för detta förslag i ett antal tidigare yttranden ⁽¹⁴⁾.

4.7.6 En strikt tillämpning inom vissa sektorer av principerna om ömsesidighet och proportionalitet i enlighet med GPA:s anmärkningar och undantag från bestämmelserna i artikel III i EG:s tillägg I.

4.7.7 Tredjeländer ska underställas samma villkor inom EU som de europeiska företagen möts av på deras marknader. EU kan inte fortsätta att basera förhandlingarna på en ömsesidighet som bara är teoretisk. En skyddsklausul bör införas som gör det möjligt att häva avtalet om obalanser skulle uppstå.

4.7.8 När det gäller större handelspartner som utan ömsesidighet utnyttjar EU:s öppna marknad måste EU överväga att införa riktade restriktioner för tillträdet till EU:s sektorer för offentlig upphandling, i syfte att förmå handelspartnern ifråga att öppna sin marknad i enlighet med principen om ömsesidighet.

4.7.9 Ett snabbt antagande av det föreslagna initiativet för att underlätta tillträdet till EU-marknaden för offentlig upphandling för företag och produkter från tredjeland samt tydliga, transparenta och utprovade mekanismer för ett ömsesidigt öppnande av marknader så att en symmetrisk tillgång till offentliga marknader i utvecklade ekonomier och i viktiga tillväxtekonomier kan säkerställas för de sektorer som omfattas av direktiv 2004/17/EG ⁽¹⁵⁾ och kommissionens arbetsprogram för 2011 ⁽¹⁶⁾.

4.7.10 Ett ökat tekniskt samarbete mellan företrädare för medlemsstaterna och kommissionen när det gäller marknadstillträde, samt mer frekventa samråd med företrädare för näringslivet.

4.7.11 Stränga kontroller av att det inte förekommer något statligt stöd, varken direkt eller indirekt – eftersom sådant stöd är förbjudet inom EU – i synnerhet i samband med anbudsförfaranden som finansieras av gemenskapen, Europeiska investeringsbanken, strukturfonderna eller i fråga om de europeiska nätverken. Garantierna för gemenskapens sociala standarder och miljönormer måste respekteras fullt ut.

4.7.12 Kommissionens databas för marknadstillträde bör förbättras så att den omfattar tillförlitlig och lättillgänglig information om anbudsförfrågningar och om sådana tekniska formaliteter och specifikationer som i praktiken förhindrar deltagande i offentliga upphandlingar i tredjeländer och samtidigt tillhandahålla ett statistikunderlag och indikatorer för påverkan av konkurrenssnedvridande företeelser.

4.7.13 Intensifierade insatser när det gäller förebyggande åtgärder och ett system för "tidig varning" för projekt och/eller bestämmelser i tredjeländer som innebär att tillträdet till deras marknad för offentlig upphandling begränsas, så att potentiella handelshinder kan identifieras och klagomål inges på internationell nivå redan på ett tidigt stadium. Genom att systematiskt tillämpa det anmälningsförfarande som anges i överenskommelsen om tekniska handelshinder kan sådana problem åtgärdas direkt.

4.7.14 Åtgärder på EU-nivå till förmån för små och medelstora företag så att upphandlande enheter fullt ut kan tillvarata den ekonomiska och innovativa potential som finns inom de små och medelstora företagen.

4.7.15 Utbildning, information och stöd till företag som deltar i anbudsförfaranden på internationell nivå och på tredjelandsmarknader, i synnerhet för chefspersonal på mellannivå eller hög nivå, där sådana problem som är specifika för just deras företagsstorlek tas upp, t.ex. handelsskyddsåtgärder, marknadstillträde och tillgång till information.

4.7.16 Ändring av artikel 55.3 i direktiv 2004/18/EG och artikel 57.3 i direktiv 2004/17/EG med avseende på onormalt låga anbud, så att det föreskrivs att varje anbud av ett statligt företag måste förkastas om inte företaget kan bevisa att det ingivna anbudet inte omfattas av någon form av direkt eller indirekt statligt stöd som inte tillåts inom EU. Ett exempel på detta är det "statsstödstest" som anges i bilaga 4 till "US Millennium Challenge Corporation".

4.7.17 Kränkning av immateriella rättigheter och användning av patent eller tekniska data som förvärvats på olaglig väg bör läggas till som obligatoriska uteslutningskriterier i artikel 45 ⁽¹⁷⁾ i direktiv 2004/18/EG och i artikel 54 ⁽¹⁸⁾ i direktiv 2004/17/EG.

4.7.18 Det måste säkerställas att europeiska rättsinstrument som införs för fri rörlighet för arbetstagare från tredjeländer inte gynnar tredjeländers statliga företag som tar emot förbjudna former av statligt stöd.

4.7.19 En snabb och detaljerad offentliggörande i en centraliserad databas inom EU av regler och metoder som begränsar tillträdet till offentliga upphandlingar och som hindrar företagen inom EU från att effektivt kunna delta i anbudsförfaranden i tredjeländer. Sådana regler och metoder kan t.ex. utgöras av rättsakter som bygger på principen om att köpa lokalt, krav på allt större andel närproducerat och olika stimulanspaket för lokal teknik och lokala innovationer eller för landets ekonomiska återhämtning och har till syfte att gynna lokala anbudsgivare och försvåra för företag från andra länder att få tillträde till marknaden.

⁽¹⁴⁾ EESK:s yttrande om "Internationell offentlig upphandling", EUT C 224, 30.8.2008, s. 32.

⁽¹⁵⁾ KOM(2009) 592 slutlig.

⁽¹⁶⁾ KOM(2010) 612 och KOM(2010) 623, vol. II, punkt 36.

⁽¹⁷⁾ Artikel 45: "Anbudssökandes eller anbudsgivares personliga ställning".

⁽¹⁸⁾ Artikel 54: "Kvalitativa urvalskriterier".

4.7.20 Större överensstämmelse och komplementaritet måste råda mellan EU:s interna och externa handelspolitiska åtgärder, i linje med Europeiska rådets påpekande vid mötet i september 2010 om att man bör göra "en översyn av samspelet mellan industri- och konkurrenspolitiken mot bakgrund av globaliseringen, och främja lika villkor" ⁽¹⁹⁾.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Se Rådet (konkurrenskraft) av 10.12.10: "Rådets slutsatser om en integrerad industripolitik för en globaliserad tid med konkurrenskraft och hållbar utveckling i centrum", s. 15.

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

471:A PLENARSESSIONEN DEN 4—5 MAJ 2011

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En integrerad industripolitik för en globaliserad tid – Med konkurrenskraft och hållbar utveckling i centrum”

KOM(2010) 614 slutlig

(2011/C 218/07)

Föredragande: **Joost VAN IERSEL**Medföredragande: **Enrico GIBELLIERI**

Den 28 oktober 2010 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En integrerad industripolitik för en globaliserad tid – Med konkurrenskraft och hållbar utveckling i centrum”

KOM(2010) 614 slutlig.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 119 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar meddelandet om industripolitik som ett huvudinitiativ inom ramen för Europa 2020-strategin. Kommittén ställer sig mycket positiv till helhetsperspektivet och en bättre samstämmighet mellan EU:s politik på olika områden samt en förbättrad samordning av EU:s och medlemsstaternas industripolitik. Målet är en hållbar, konkurrenskraftig europeisk industrisektor i den globala ekonomin.

1.2 EESK uppmanar rådet och kommissionen att utarbeta en förteckning över prioriteringar och tidsfrister med utgångspunkt i meddelandet och rådets slutsatser på området ⁽¹⁾.

1.3 Enligt kommitténs uppfattning bör de stärkta sambanden mellan olika politikområden leda till integrerade förhållningssätt på en fullbordad inre marknad inom en social marknadsekonomi genom smart lagstiftning, forskning, utveckling och innovation, tillgång till finansiering, energieffektiv och koldioxidsnål ekonomi, miljöpolitik, transportpolitik, konkurrens politik, sysselsättningspolitik, bättre färdigheter och kompetens, handelspolitik och därtill kopplade frågor samt tillgång till råvaror.

1.4 I och med strävan att rationalisera den interna planeringen och samordningen mellan EU-institutionerna och fokusera på ett närmare samarbete mellan EU och medlemsstaterna, ställs en förbättrad förvaltning av den framtida industripolitiken i centrum. Medlemsstaterna bör sinsemellan stärka samordningen. Även regioner och storstadsområden bör ta sitt fulla ansvar. I korthet kan sägas att både kopplingarna mellan olika förvaltningsnivåer och mellan olika sektorer i Europa bör stärkas om man ska kunna hålla jämna steg med utvecklingen i andra världsdelar.

⁽¹⁾ Slutsatser antagna av rådet (konkurrenskraft) den 10 december 2010 (ref. 17838/10). Positiv inledning av Europeiska rådet den 4 februari 2011 om energi och främjande av innovation.

1.5 EESK betonar betydelsen av årliga kommissionsrapporter om nationell industripolitik som bör inriktas på gemensamma målsättningar. Rapporterna bör diskuteras öppet för att förbättra samordningen och främja bästa praxis samt bidra till rättvisa marknadsvillkor i Europa.

1.6 EESK framhåller vikten av adekvata privata och offentliga finansieringsresurser för att kompensera för nedskärningar i budgeten för konkurrenskraft och innovation. EESK välkomnar varmt insatserna för förbättrade gränsoverskridande villkor för riskkapital och förslagen till offentliga och privata projektobligationer från EU för investeringar i energi, transporter och IKT ⁽²⁾. Projektobligationer för andra områden, exempelvis forsknings- och demonstrationsprojekt, bör undersökas. Struktur- och sammanhållningsfonderna måste också vara inriktade på industripolitiska mål, och nya innovationsidéer bör utvecklas för att locka privatkapital till industrin.

1.7 Industripolitiken avser alla slags sammanlänkade tillverkningsområden och tjänster. Gränserna mellan olika sektorer blir allt vagare. Små och medelstora företag blir allt viktigare både vad gäller mervärde och som en källa till nya arbetstillfällen. Dessa faktorer förutsätter smart, övergripande och sektorspecifik lagstiftning och därtill kopplade åtgärder. Hänsyn måste tas till komplexiteten i internationella nätverk och integrerade tillverkningsprocesser.

1.8 På grund av de invecklade strukturerna och inbördes förbindelserna betonar EESK behovet av (gemensamma) åtaganden från privata och offentliga intressenters sida i form av högnivågrupper, teknikplattformar, sociala dialoger och utbildningsprogram.

1.9 EESK vill särskilt fästa vikt vid följande prioriteringar:

- Behovet av smart lagstiftning, rättssäkerhet, adekvata bedömningar och efterhandsutvärderingar.
- Tillgång till finansiering på EU-nivå: Sjunde och åttonde ramprogrammet för forskning, konkurrenskrafts- och innovationsprogram (CIP) ⁽³⁾, EIB och EIF, särskilt för små och medelstora företag.
- Innovationsunionen bör ha mycket starka kopplingar till industripolitiken, i synnerhet inom möjliggörande teknik och energiintensiva branscher.
- Samordning inom och mellan kunskapskedjor, såsom forskningscentrum, universitet och företag, bör främjas.
- Ett europeiskt patent är ett test på industripolitikens trovärdighet.

— Anställda bör göras delaktiga och få möjlighet att delta.

— Utbildning och fortbildning på alla nivåer är parallellt med åtgärder för att främja företagande av största vikt för att säkerställa en stabil sysselsättning av hög kvalitet och med adekvata och hållbara löner. Bästa praxis bör spridas.

— Den globala utvecklingen ställer krav på en aktiv handelspolitik och effektiv marknadstillsyn och förutsätter otvetydigt ett gemensamt ställningstagande för att uppnå rättvisa villkor globalt.

— Med en resurseffektiv och koldioxidsnål ekonomi i Europa bör man kunna ställa krav på att liknande standarder respekteras av EU:s handelspartners.

— Tryggad tillgång till råvaror och energikällor av olika slag.

2. Inledning

2.1 Den nya industripolitiken inleddes i april 2004 ⁽⁴⁾. Efter en lång avreglerings- och privatiseringsprocess fortsatte en lång rad olika nationella industripolitiska koncept att dominera.

2.2 På EU-nivå gav man företräde åt ramvillkor som främjade företag. Sektorspecifika analyser genomfördes.

2.3 EESK deltog aktivt i denna utveckling och uttalade sig i en rad yttranden om det växande intresset för sektorer och deras utmärkande drag på EU-nivå ⁽⁵⁾.

2.4 Omständigheterna förändras dock ständigt. På grund av den finansiella och ekonomiska krisen, bristande enighet om styret på EU-nivå och stora skillnader i industriell framgång mellan medlemsstaterna påverkas EU:s möjligheter att möta förändringarna.

2.5 Dessutom har nya frågeställningar och utmaningar för samhället vuxit fram, exempelvis den åldrande befolkningen, klimatskydd och hållbar utveckling, tillgång till energi, ökad globalisering, kunskapssamhället och det digitala samhället samt förändringar på arbetsmarknaden.

2.6 Innovation står på dagordningen; både sådan innovation som inspireras av pågående forskning och ny teknik och sådan innovation som drivs på av ökad konkurrens på hemmamarknaderna och utomlands.

2.7 Under det senaste årtiondet har utbildning och fortbildning på alla nivåer alltmer framhållits som en central prioritering.

⁽²⁾ Se Årlig tillväxtöversikt, avdelning 9, KOM(2011) 11 slutlig.

⁽³⁾ Ramprogram samt konkurrens- och innovationsprogram.

⁽⁴⁾ KOM(2004) 274 slutlig.

⁽⁵⁾ Yttrandena återfinns här: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.sv.enterprises-and-industry>

2.8 Trots tydliga framsteg utgör fragmentering av inre marknaden och bristande fokus fortfarande konkreta problem, delvis på grund av oförenliga förhållningssätt till företagande. Alltför ofta ignorerar man sambandet mellan fullbordandet av inre marknaden och industripolitiken. EESK har vid flera tillfällen framhållit hur viktigt det är att skapa de rätta villkoren med hänsyn tagen till skräddarsydda bestämmelser för olika sektorer och tematiska frågor där de vitt skilda globala värdenäten tas i beaktande.

3. Nyheter i meddelandet

3.1 Industripolitiken handlar i första hand om att bevara en stark tillverkningsindustri i Europa och göra samhällsaktörer och andra intressenter medvetna om att Europa måste utvärdera och införa anpassade villkor för att stärka industrin – såväl tillverkningsindustrin som tjänstesektorn – och se till att den utvecklas framgångsrikt både på hemmaplan och utomlands.

3.2 Den utmaning vi nu står inför med tilltagande osäkerhet och orättvisa villkor, tuff konkurrens och dagordningar som fastställs av andra aktörer på den internationella arenan måste industripolitiken hantera genom att etablera en ram som ligger till grund för en stark industriell bas i Europa för både investeringar och skapande av nya arbetstillfällen.

3.3 Industripolitik utgör ett av huvudinitiativen i Europa 2020-strategin tillsammans med andra huvudinitiativ och viktiga områden såsom innovation, kompetens, handel och inre marknaden. Helhetsperspektivet stärker behovet av effektiv samordning och samstämmighet mellan **all** EU-politik. Samordning och samstämmighet parallellt med en överskådlig och synlig EU-politik måste bidra till att främja tekniska framsteg och innovation (i synnerhet viktig möjliggörande teknik), omstrukturering, nya arbetstillfällen av hög kvalitet⁽⁶⁾ och europeisk närvaro på internationella marknader.

3.4 Ett nytt instrument är kommissionens förslag om konkurrenskraftsanalyser genom ett bedömningsförfarande som måste sträcka sig längre än enbart pris- och kostnadskonkurrens och även omfatta investerings- och innovationsaspekter.

3.5 Industripolitikens externa dimension, som så ofta glöms bort, ges prioritet. Detsamma gäller den ökade tonvikten på tillgång till råvaror som ett grundläggande villkor för alla former av industripolitik.

3.6 Ny tonvikt läggs på en integrerad övergripande strategi i kombination med sektorspecifika tillämpningar och skräddarsydda tillvägagångssätt, kravet att beakta sambandet mellan olika sektorer och kopplingarna mellan värde- och försörjningskedjorna (avgörande för små och medelstora företag), nätverk och kluster, effekterna av affärstjänster och tillgången till finansiering.

⁽⁶⁾ Se EESK:s yttrande om "Innovativa arbetsplatser: Källa till produktivitet och högkvalitativa arbetstillfällen", som antogs den 18.3.2011 (ännu ej offentliggjort i EUT), i synnerhet punkt 2.6.

3.7 Parallellt med kontinuerliga förändrings- och omstruktureringsprocesser i stora delar av den europeiska industrin, lyfter kommissionen fram nya sektorer som kännetecknas av växande investeringar och nya arbetstillfällen såsom rymdsektorn⁽⁷⁾, nya säkerhetstjänster, kultursektorn och den kreativa sektorn.

3.8 Enligt EESK:s uppfattning är kommissionens förslag mycket viktigt och ambitiöst. Det grundar sig på artikel 173 i Lissabonfördraget och innebär att man offentliggör årliga rapporter om det aktuella läget och utvecklingen av den nationella industripolitiken som ska stärka gemensamma analyser och gemensamt överenskomna strategier och politiska riktlinjer.

3.9 EESK välkomnar att rådet (konkurrenskraft) ger sitt fulla stöd till ramen för strategiska insatser på EU-nivå som kan bidra till att skapa en gemensam syn på prioriteringar. Viktigast av allt är dock att rådet understryker behovet av samordning av medlemsstaternas industripolitik.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Med tanke på omständigheterna anser EESK att meddelandet om industripolitik och rådets slutsatser kommer i helt rätt tid.

4.2 Industripolitiken som ett huvudinitiativ inom ramen för Europa 2020-strategin är ett bevis på att kommissionen är fast besluten att utarbeta en samordnad strategi både på EU-nivå och i medlemsstaterna. Medlemsstaternas åtagande är av avgörande betydelse.

4.3 EESK betonar vikten av en konkurrenskraftig, hållbar tillverkningsindustri i Europa. För det krävs en stark industriell bas, kopplad till tjänster som är avgörande för industrin. Tillförlitliga källor har uppmärksammat en gradvis förändring inom sysselsättningen, från tillverkning till industrirelaterade tjänster, och inte enbart i form av insatsvaror utan även tjänster som tillhandahålls av tillverkarna själva⁽⁸⁾.

4.4 En kraftfull politik är av största betydelse för framtiden: smart energi, nanoteknologi och biovetenskap, nya material, företagstjänster och social media samt behovet av att bredda IKT. Europa har inget Apple och inget Google! Kina kommer snabbt ikapp och har redan gått om Europa på vissa områden.

4.5 EU är i akut behov av en vision och ett program för att öka investeringarna i produktion och produktivitet. Tydligt angivna gemensamma principer för insatser inom EU och medlemsstaterna bör skapa incitament för företag och offentliga myndigheter att anta ambitiösa investeringsprogram.

⁽⁷⁾ EESK betonar rymdindustrins särskilda betydelse för utvecklingen av avlägsna områden och landsbygdsområden.

⁽⁸⁾ Se bland annat *Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise* (Centre d'analyse stratégique – kopplat till Frankrikes premiärminister, november 2010).

4.6 Industripolitiken bör understödjas av adekvata privata och offentliga finansieringsresurser. De budgetbegränsningar som håller på att genomföras bör kompenseras genom andra gemensamt överenskomna finansiella medel ⁽⁹⁾.

4.7 EESK ser tre huvudteman som bör vidareutvecklas under de kommande åren:

- Sammankopplingen och samspelet mellan ett brett spektrum av sektoriell och sektorsövergripande EU-politik.
- Komplexa internationella nätverk och integrerade tillverkningsprocesser ⁽¹⁰⁾.
- Utvärdering och stärkt samordning av den nationella politiken på EU-nivå och mellan medlemsstaterna.

4.8 I och med strävan att rationalisera den interna planeringen och samordningen mellan EU-institutionerna och fokuseringen på ett närmare samarbete mellan EU och medlemsstaterna ställs en förbättrad förvaltning av den framtida industripolitiken i centrum.

4.9 Medlemsstaterna utvecklar sina egna strategier och mål för industrin. För att göra EU:s nya industripolitik mer framgångsrik bör rådet vidareutveckla konkurrenskraftsrådets slutsatser som underlag för ett mer intensivt samarbete.

4.10 EESK instämmer helt i behovet av en integrerad helhetsstrategi. Stärkta samband mellan olika politikområden är en viktig aspekt av en hållbar social marknadsekonomi i Europa. Det bör leda till ett integrerat perspektiv på Europas industripolitiska framtid på inre marknaden genom smart lagstiftning, forskning, utveckling och innovationspolitik, tillgång till finansiering, energi- och koldioxidsnål politik, miljöpolitik, transportpolitik, konkurrenspolitik, bättre färdigheter och kompetens, handelspolitik och därtill kopplade frågor samt tillgång till råvaror. Genom sektorsspecifika strategier ökar möjligheterna. Dessa frågor behandlas i separata meddelanden ⁽¹¹⁾.

4.11 EESK välkomnar en effektiv konkurrenskraftsanalys som till en början bör genomföras selektivt.

4.12 Av avgörande betydelse är att EU:s finansiella resurser inom FoU bevaras och till och med utökas. Storskaliga europeiska EU-projekt – på energiområdet till exempel – och anläggning av alleuropeisk infrastruktur, som medfinansieras av ett medlemsland eller flera, bör ge hävstångseffekter.

4.13 Industrikluster växer ofta fram i traditionella industriområden som utvecklas kontinuerligt genom nya investeringar, teknik och innovation, värdekedjor, kompetens och färdigheter och regionalt och internationellt nätverkssamarbete ⁽¹²⁾. Högt utvecklade regioner driver på utvecklingen i Europa.

4.14 Kommittén är övertygad om att integrerade politiska riktlinjer och åtgärder på EU-nivå i kombination med ökad insyn och mer aktuell, löpande information om utvecklingen på nationell nivå avsevärt kommer öka möjligheterna att uppnå lika marknadsvillkor och en stabil inre marknad som står i centrum för den europeiska integrationen.

4.15 Information och analyser är centrala element. EESK vill ge kommissionen en eloge för det utförliga analytiska arbete som utförts. Djupgående analyser och exakta och jämförbara data på EU-nivå är avgörande för all politik. En noggrannare och mer framåtblickande övervakning och utvärdering kräver tillförlitlig statistik om dynamiska, aktuella trender ⁽¹³⁾. Trots att det har gjorts stora framsteg finns det mycket kvar att göra.

4.16 Vid sidan av nationell statistik fyller Eurostat en viktig funktion. Eurostat bör vara tillräckligt rustat för att samla in korrekta uppgifter och i tid analysera europeiska och internationella trender och dynamiska processer. Myndigheten bör ges ökade möjligheter att få tillgång till uppgifter. Informationen bör göras tillgänglig så snabbt och fullständigt som möjligt.

5. Styret på EU-nivå – sektoröverskridande och specifika strategier: sektorer och värdenät

5.1 När kommissionens insatser på olika områden samordnas under ett och samma koncept ställs krav på ökade kontakter mellan ämnesområden för att öka synligheten och effektiviteten.

5.2 Industripolitiken förblir i viss mån nationell. Den förteckning i meddelandet över områden där EU (kommissionen, rådet och Europaparlamentet) har skyldighet att agera eller skulle kunna agera är också imponerande. Mot den bakgrunden erbjuder den sammanhängande ramen för Europa 2020-strategin lovande möjligheter.

5.3 Vi stöder kommissionens politiska prioriteringar. Kommissionens roll är emellertid inte alltid tydligt definierad, delvis på grund av bristande formell behörighet på ett antal områden. I vissa sektorer, som energi, fortsätter nationella mål och förfaranden att dominera och kommissionens och medlemsstaternas befogenheter utövas inte på ett samordnat sätt.

⁽⁹⁾ Tyskland har exempelvis nyligen ökat sin innovationsbudget med 20 %.

⁽¹⁰⁾ Se EESK:s yttrande om "Värde- och försörjningskedjans utveckling i ett europeiskt och globalt sammanhang" (EUT C 168, 20.7.2007, s. 1).

⁽¹¹⁾ LeaderSHIP 2015, en strategi som lanserades 2005 för den europeiska rederisektorn, är det första exemplet på denna metod.

⁽¹²⁾ Detta illustreras av utvecklingen i ett antal regioner och storstadsområden runtom i Europa där omoderna industriella strukturer ersätts av framtidsinriktade investeringar och ny dynamik.

⁽¹³⁾ EESK har tidigare tagit upp detta i en informationsrapport med titeln "En sektorsinriktad studie om utlokalisering", i vilken man kunde konstatera att det fanns brister i jämförbarheten av de uppgifter som kommissionen utgick från.

5.4 Följaktligen bör man stärka maktbefogenheten och effektiviteten hos rådet (konkurrenskraft), som i samarbete med kommissionen fastställer mål och ansvarar för lagstiftningen på en lång rad områden.

5.5 EESK uppmanar rådet och kommissionen att utarbeta en åtgärdsförteckning över prioriteringar, åtföljd av en tidsplan. Prioriteringarna bör även omfatta ekonomisk infrastruktur såsom avancerade transportnät, diversifierade energikällor och tillgången till dessa samt den digitala agendan och IKT.

5.6 Den inre marknadens externa dimension och målet om rättvisa globala marknadsvillkor ställer allt större krav på en aktiv handelspolitik och en effektiv europeisk diplomatik.

5.7 Än en gång genomgår industrin en genomgripande omvandling som drivs på av FoU och innovation, ändrad lagstiftning samt internationella industri- och tjänstemarknader. Utvecklingen påverkar alla sektorer. De prioriteringar som fastställts i EU:s arbetsprogram bör återspegla utvecklingen så att de rätta ramvillkoren kan säkerställas, och innehålla en konkret dagordning som kan ge vägledning och säkerhetsgarantier i samband med investeringar i industrin. En stabil, långsiktig lagstiftningsram är nödvändig.

5.8 Förhållandet mellan industripolitiken och inre marknaden är av avgörande betydelse. Kommittén är övertygad om att besluten om inre marknadsakten, tillsammans med en mer specifik industripolitik, tydligt kommer att bekräfta kommissionens och EU:s roll och behovet av lika marknadsvillkor inom EU.

5.9 EESK framhåller än en gång hur viktigt det är att bevara målet att avsätta 3 % av BNP till FoU. Det är viktigt att finansiella nedskärningar inte skadar starka innovativa krafter.

5.10 För att öka effektiviteten och mervärdet av politiken och de finansiella instrumenten har EESK i ett flertal yttranden uttalat sitt stöd för sektorspecifika högnivågrupper, teknikplattformar, incitament till innovationskluster och gränsöverskridande samarbete mellan forskningspaneler och forskningscentrum som alla erhåller stöd från EU. Demonstrations- och förebildsprojekt bör utvecklas.

5.11 Till framgångsrika projekt hör pionjärmarknadsinitiativet för sex viktiga sektorer med syftet att minska hinder för produkter och tjänster⁽¹⁴⁾. I samma anda bör EU lansera nya industriprojekt, t.ex. miljövänliga och energieffektiva fordon, avskiljning och lagring av koldioxid, alleuropeiska nät, rymdsatseringar och viktig möjliggörande teknik.

⁽¹⁴⁾ I pionjärmarknadsinitiativet identifierades följande sex marknader: e-hälsovård, skyddstextilier, hållbart byggande, återvinning, biobaserade produkter och förnybara energikällor.

5.12 EESK anser att antagandet av ett europeiskt patent sätter industripolitikens trovärdighet på prov. I väntan på att ett europeiskt patent kan antas för hela EU, bör ett begränsat antal länder ta ledningen och inleda arbetet.

5.13 Mer generellt kan sägas att skyddet av immateriella rättigheter är en viktig prioriteringsfråga i dag.

5.14 Sektorspecifika strategier är mycket viktiga när det gäller att säkerställa bättre och mer riktad lagstiftning och utveckla de instrument och åtgärder som krävs.

5.15 Trots det har globaliseringen, uppdelningen av försörjningskedjorna över landsgränserna och det starka ömsesidiga beroendet aktörer emellan gjort att en traditionell sektorspecifik syn på industrin utifrån ett politiskt perspektiv har blivit mindre relevant. Det innebär inte att man förnekar att en del sektorer präglas av ytterst specifika problem, men dessa bör lösas från fall till fall utifrån ett europeiskt perspektiv.

5.16 Ett flexibelt, sektorspecifikt förhållningssätt skapar möjligheter till ett framgångsrikt åsiktsutbyte och är en god grund för offentliga och privata intressenters åtagande. Förutom kommissionen och myndighetstjänstemän ingår här företag, forskningsinstitut, (högre) utbildning, arbetsmarknadsparterna, icke-statliga organisationer och representanter för den regionala nivån.

6. Centrala specifika frågor

6.1 Industripolitiken är ett övergripande begrepp med ett antal därtill kopplade och sammanlänkade områden.

6.2 **Tillgång till finansiering och stöd** utgör allvarliga flaskhalsar som man måste ta itu med snarast. EESK välkomnar varmt insatserna för förbättrade gränsöverskridande villkor för riskkapital och förslagen till offentliga och privata projektobligationer från EU för investeringar i energi, transporter och IKT⁽¹⁵⁾. Projektobligationer för andra områden, exempelvis forskningsprojekt, bör undersökas. Även andra åtgärder bör övervägas, häribland system för skattelättnader.

6.3 I synnerhet små och medelstora företag har drabbats av finanskrisen. Nya innovationsidéer måste utvecklas för att locka privatkapital till industrin, till exempel genom s.k. *crowd funding*. EESK föreslår att kommissionen anordnar rundabordssamtal med externa intressenter för att undersöka på vilka sätt man kan locka kapital till industriella investeringar. Praxis från olika håll i världen bör undersökas, och goda idéer och tillvägagångssätt bör spridas.

6.4 EESK rekommenderar att även EIB tillsammans med EUF uppmuntras i sina ansträngningar att utveckla riktade instrument för att hjälpa europeiska småföretag att växa.

⁽¹⁵⁾ Se fotnot 2.

6.5 EIB:s roll är än viktigare med tanke på dess roll som förebild för andra privata investerare och som katalysator för att locka ytterligare finansiering. Detta omfattar även främjande av långsiktiga investeringar som är nödvändiga för utvecklingen av innovativa processer. Sociala kriterier och miljökriterier bör integreras i lån från EIB och efterhandsutvärderingar bör göras av effekterna av EIB-investeringar i europeisk industri i stort, och på möjligheterna att uppnå EU:s mål.

6.6 När det gäller det sjunde och åttonde ramprogrammet ställer sig EESK positivt till att kommissionen i allt större utsträckning fäster vikt vid innovativa industriella projekt och (gränsöverskridande) samarbete.

6.7 I dagsläget är EU-stödet till FoU inriktat på spridning och fördjupning av kunskap. Projekt som ligger i linje med EU:s teknologiplattformar bör stödjas, precis som Europeiska institutet för innovation och teknik⁽¹⁶⁾. EESK förespråkar ytterligare förenklingar i genomförandet. EU:s medel bör investeras på ett målinriktat sätt i syfte att skapa en multiplikatoreffekt för offentliga och privata investeringar.

6.8 Detta innebär att det åttonde ramprogrammet, parallellt med grundforskning, även måste drivas på av industripolitiska målsättningar. För storskaliga industriprojekt krävs i alla händelser en effektiv samordning mellan (centraliserade) EU-anslag och nationella anslag.

6.9 Detsamma gäller programmet för konkurrenskraft och innovation för små och medelstora företag inom energi, IKT och företagande.

6.10 Man bör betrakta utvecklingen i regioner som är beroende av en enda industri med nya ögon för att på ett effektivare sätt främja diversifiering av industrin. Hållbar utveckling kommer att stödjas genom EU-stöd till miljöprojekt för låga koldioxidutsläpp.

6.11 Sambandet mellan **innovation** och industripolitik är uppenbart. Innovation är ett mycket brett område som också täcker frågor av icke-teknisk karaktär. Huvudinitiativen för innovation och industripolitik har i stort sett samma inriktning och gemensamma målsättningar som innovationspartnerskap. Detta bidrar till att främja effektiviteten och synligheten.

6.12 En eventuell avindustrialisering måste undvikas genom att man stärker kopplingen mellan innovation och industri⁽¹⁷⁾, bland annat genom inriktningen på viktig möjliggörande teknik. Förutsättningarna för vetenskapsdrivna industrier bör förbättras.

6.13 Politiken för forskning och innovation på nationell nivå och EU-nivå har nära samband med industripolitiken, i

synnerhet under trycket av minskade budgetar och satsningar i andra världsdelar. Oroväckande är också företagens minskade utgifter till forskning och utlokalisering av forskning.

6.14 Omsättningen av forskning och vetenskap till produkter via tillämpad teknologi förblir en svaghet i Europa. Även om grundforskning fortfarande är av central betydelse framhåller EESK behovet av en effektiv, hållbar och snabbare övergång från laboratorierna till den verkliga ekonomin.

6.15 Mål i övergångsprocessen mot en energi- och koldioxidnsål ekonomi kan skapa ytterligare möjligheter till pionjärinsatser inom innovation.

6.16 Förbättrad samordning inom och mellan kunskapskedjorna bör ges hög prioritet och diskuteras bland alla berörda parter inom den offentliga och privata sektorn för att överbrygga klyftor och främja mervärdet och effektiviteten.

6.17 Universiteten har ännu inte helt intagit sin roll som en integrerad del av kunskapstriangeln. Tonvikten måste ligga på öppna och gränsöverskridande nät mellan universitet och näringsliv. EU bör fästa stor vikt vid att främja en sådan utveckling.

6.18 Europa 2020-strategins **sociala kapitel** täcker olika ämnen. Skapandet av nya arbetstillfällen genom privata investeringar samt genom försörjnings- och värdekedjan och småföretagen är ett centralt inslag. Den målsättningen kan också bidra till att stärka allmänhetens stöd till strategin.

6.19 Anställda bör göras delaktiga och få möjlighet att delta i processen. EESK betonar behovet av en effektiv social dialog och främjandet av gemensamma målsättningar och åtaganden i denna tid av dynamiska förändringar. En social dialog är också en förutsättning för att man ska kunna hitta socialt accepterade lösningar och skapa förtroende för den ekonomiska omvandlingen. Än viktigare är att en social dialog kan bidra till att stärka medvetenheten och acceptansen hos allmänheten.

6.20 Medlemsstaterna har sina egna traditioner på området. Enligt EESK:s uppfattning bör arbetstagare få möjlighet att delta och medverka på företagsnivå samt på regional, nationell och europeisk nivå för att främja engagemang och bidra till att skapa förändringar. På EU-nivå är sektorspecifika sociala dialoger ett mycket värdefullt verktyg som kommissionen bör fortsätta att stödja och främja på de områden där de inte finns.

6.21 **Utbildning och fortbildning** på alla nivåer är den främsta prioriteringen. Analyser av arbetsmarknaden (på branschnivå) bör ligga till grund för riktlinjer för läroplaner när det gäller kompetenskrav på medellång till lång sikt. Könsskillnader på arbetsmarknaden måste elimineras. På vissa områden, exempelvis när det gäller ingenjörer och andra tekniska yrken, är klyftan mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden oroväckande. Entreprenörskap bör främjas.

⁽¹⁶⁾ De första tre kunskaps- och innovationsgrupperna håller på att ta form.

⁽¹⁷⁾ Se bland annat "The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!", Académie Royale de Belgique, 2010.

6.22 Riktlinjer och spridning av bästa praxis krävs för att utforma läroplaner för (högre) utbildning⁽¹⁸⁾. EESK uppmanar kommissionen att stärka sina åtaganden på det området.

6.23 **Den globala utvecklingen** ställer krav på en aktiv handelspolitik på EU-nivå. Arbetsfördelningen mellan "högvärdiga" och "lågvärdiga" länder blir allt tydligare. En omfattande ekonomisk och social utveckling sker i snabb takt, i synnerhet i Asien. Att skapa rättvisa konkurrensvillkor globalt blir därför allt viktigare när det gäller miljöstandarder och sociala standarder, ömsesidigt marknadstillträde, immaterialrätt⁽¹⁹⁾, osv.

6.24 EESK insisterar på att man i allt beslutsfattande på EU-nivå och i samband med bedömningar av framtida lagstiftning tar hänsyn till kravet på rättvisa globala konkurrensvillkor. Parallellt med det bör bättre övervakning och effektivare marknadstillsyn införas i EU. Tullkontrollernas befogenheter bör stärkas.

6.25 Betydelsen av standardisering kan inte överskattas som ett centralt verktyg på inre marknaden. Amerikanska och kinesiska företag uppfyller ofta dessa standarder spontant, eftersom de är föregångare.

6.26 EESK betonar sambandet mellan industripolitiken och handelspolitiken och andra därtill kopplade frågor. Artificiella hinder för handel och investeringar i andra delar av världen måste bekämpas. Förhandlingar om dessa frågor kan gå utöver WTO:s ram och måste ske inom bilaterala eller andra multilaterala ramverk. Industripolitikens externa dimension innebär att EU måste tala med gemensam röst i alla internationella ekonomiska forum⁽²⁰⁾.

6.27 De begränsningar i råvarutillgången som EU:s handelspartner tillämpar måste bekämpas med full kraft. EESK välkomnar rekommendationerna om åtgärder beträffande kostnader för råvaror och marknadskonsolidering inom gruvsektorn. Spekulation på marknaderna för basvaror är ett annat område som man måste ta itu med.

6.28 Politiska instrument måste analyseras och utformas noga med avseende på deras inverkan på industrins konkurrenskraft, utan att detta påverkar de mål och normer på energi- och klimatområdet som man enats om inom EU⁽²¹⁾. Med en resurseffektiv och koldioxidsnål ekonomi i Europa bör man kunna

ställa krav på att liknande standarder tillämpas av EU:s handelspartner⁽²²⁾. Den bästa lösningen är multilaterala avtal. Handels sanktioner bör undvikas.

6.29 När det gäller **sociala normer** hänvisar EESK till ILO-deklarationen från 1998 om grundläggande arbetsnormer för diskriminering, barnarbete och tvångsarbete samt fackliga friheter och kollektivavtal⁽²³⁾. ILO:s konventioner är mer konkreta, men det finns ett antal länder som inte undertecknat eller genomfört dem.

6.30 Företagens sociala ansvar måste säkerställas internationellt med utgångspunkt i ILO:s deklarationer och OECD:s riktlinjer och andra internationellt erkända instrument⁽²⁴⁾. Företag har börjat hänvisa till sitt sociala ansvar som ett sätt att stärka sin image.

7. Sambandet mellan den nationella industripolitiken och EU

7.1 Trots att skillnader föreligger mellan olika delstater fungerar den amerikanska ekonomin med en marknad och en federal regering. Detsamma gäller Kina och andra länder.

7.2 I Europa däremot har medlemsstaterna sina egna industripolitiska system⁽²⁵⁾. Mönstret skiljer sig åt i stor utsträckning på grund av skilda nationella beslutsstrukturer och traditioner, specifika kopplingar mellan de offentliga och privata sektorerna och skilda ekonomiska strukturer och komparativa fördelar. Dessutom kan den rådande krisen leda till att aktörer frestas att tillämpa dold protektionism.

7.3 På grund av alla dessa skillnader skiljer sig resultatet i stor utsträckning åt vad gäller ekonomisk tillväxt och sysselsättning åt i stor utsträckning. Rådet efterlyser med eftertryck årliga rapporter om den nationella industripolitikens utveckling. Med tanke på kommissionens begränsade behörighet på området är det inte någon lätt uppgift.

7.4 En av de främsta målsättningarna med Europa 2020-strategin är att föra EU och medlemsstaterna närmare varandra. Kommissionens rapporter kan utgöra ett kompletterande inlag i styrningen på EU-nivå. Insyn, framgångsrika exempel och bästa praxis kan leda till en positiv gemensam utveckling av synen på förvaltning, och bör väcka diskussion i rådet om de olika industripolitiska begreppen och deras konkreta resultat.

⁽¹⁸⁾ Se EESK:s yttrande om "Universitet för Europa", (EUT C 128, 18.5.2010, s. 48).

⁽¹⁹⁾ Se meddelandet om handelspolitik (SEK(2010) 1268).

⁽²⁰⁾ Se EESK:s yttrande "Den europeiska industripolitikens externa dimension – tar EU:s handelspolitik verkligen hänsyn till den europeiska industrins intressen?" (Se sidan 25 i detta nummer i EUT) och EUT C 128, 18.5.2010, s. 41.

⁽²¹⁾ Se EESK:s yttrande om "Konsekvenserna av dagens utveckling på energimarknaderna för de industriella förädlingskedjorna i Europa" (EUT C 77, 31.3.2009, s. 88), framför allt punkt 1.6.

⁽²²⁾ Se EESK:s yttrande "De internationella avtalen om minskade utsläpp av växthusgaser och deras följder för den industriella omvandlingen i Europa" (EUT C 185, 8.8.2006, s. 62).

⁽²³⁾ ILO:s deklarationer om principer och grundläggande rättigheter i arbetslivet (1998).

⁽²⁴⁾ Bland annat FN:s Global Compact-initiativ och de internationella redovisningsstandarderna (IFRS, häribland de internationella redovisningsstandarderna). FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter av John Ruggie är också av relevans.

⁽²⁵⁾ Något överdrivet uppgår det till 27 industri- och innovationspolitiska system.

7.5 Naturligtvis har varje medlemsstat rätt att fritt definiera sina egna starka punkter och säkerställa kunskap och infrastruktur under förutsättning att åtgärderna stämmer överens med EU:s bestämmelser. Plattformar för diskussion om erfarenheter kan bidra till att stärka samarbetet mellan grupper av medlemsstater.

7.6 Övervakning och utvärdering av nationella prestationer kan skapa nya möjligheter i förbindelserna mellan regeringar samt mellan regeringar och kommissionen och naturligtvis företag, i synnerhet för det mycket stora antalet företag som internationaliserar sin verksamhet.

7.7 Flera länder har egna innovationsplattformar med nationella mål. Dessa gynnar sällan gemensamma europeiska målsättningar. EESK anser att man bör undersöka hur gränsöverskridande strategier kan bidra till att öka effektiviteten. Bästa praxis bör spridas och diskuteras.

7.8 I de årliga rapporterna bör man analysera kopplingen mellan EU:s industripolitik och nationell politik. På senare tid har medlemsstaterna (Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Spanien och Nederländerna) också offentliggjort politiska dokument om den nationella politiken⁽²⁶⁾. Kopplingen till EU:s målsättningar och åtgärder förblir emellertid svag. EESK uppmanar kommissionen att i sin kommande årsrapport göra en analys av dessa nationella rapporter utifrån ett europeiskt perspektiv.

7.9 Utbyten mellan medlemsstaterna av åsikter om önskvärd industripolitik håller också på att bli vanligare. Praxis av detta slag och konkreta resultat bör spridas i unionen för att ersätta nationella, fokuserade visioner med bredare perspektiv.

7.10 Även regioner och storstadsområden bör ta sitt fulla ansvar. De bör ges möjlighet att utveckla kluster och stärka samarbetet mellan utbildning, kunskapscentrum och näringsliv (exempelvis genom regionala sektorsvisa nät).

7.11 Kommissionens utvärdering bör även täcka resultat och praxis inom specifika områden såsom offentlig upphandling – 17 % av BNP – där nationella målsättningar för industrin enligt analyser fortfarande dominerar, vilket strider mot EU:s direktiv.

7.12 Ett område som man ofta bortser från är militär utrustning. Budgetnedskärningar får ofta negativa följder för försvarsutgifterna. Oberoende utredningar måste leda till att man får mer valuta för pengarna.

7.13 I det sammanhanget betonar EESK behovet av att avlägsna hinder inom EU och utveckla konkurrenskraftiga, gränsöverskridande försörjningskedjor. Spillover- och spinoff-effekter mellan militär och civil produktion bör främjas. Samtidigt bör man överväga en europeisk harmonisering av exportlicenser.

7.14 Ett annat intressant område är allmännyttiga tjänster. Med utgångspunkt i en inventering som kommissionen gör bör man kunna skapa större öppenhet kring gränsöverskridande samarbete och utbyte av välfungerande metoder.

7.15 Utifrån EU:s analyser kan man inhämta intressanta uppgifter om kvaliteten på ett brett spektrum av villkor i medlemsstaterna. Åtgärder måste vidtas för att främja förenklade administrativa förfaranden (utan att det påverkar produktsäkerheten och konsumentskyddet) och minskad finansbörda⁽²⁷⁾. I en del länder pågår redan sådana processer.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ I fokus: Germany as a competitive industrial nation (Tyskland), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Frankrike), the Growth Agenda (Storbritannien; kommer inom kort att följas av ett mer utförligt program), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (Spanien), *Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Nederländerna).

⁽²⁷⁾ Stoiber-gruppen.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet"

KOM(2010) 524 slutlig – 2010/0278 (COD)

(2011/C 218/08)

Föredragande: **Vincent FARRUGIA**

Den 6 december 2010 beslutade Europeiska unionens råd att i enlighet med artiklarna 136 och 121 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet"

KOM(2010) 524 slutlig – 2010/0278 (COD).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 139 röster för, 10 röster emot och 33 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Ekonomiska och sociala kommittén konstaterar att stabilitets- och tillväxtpakten bör reformeras för att man ska komma till rätta såväl med de problem uppstod till följd av krisen 2008 som med de problem har funnits sedan länge och som var uppenbara även före krisen. Dessutom konstaterar EESK att stabilitets- och tillväxtpakten inte förmådde förebygga och begränsa de finanspolitiska obalanser som har andra orsaker, som t.ex. makroekonomiska obalanser och brister i praxis och regleringar vad gäller banker och finansiella tjänster.

1.2 EESK välkomnar förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet. Det är ett steg i riktning mot välbehövliga reformer, men kommittén anser att de förebyggande och korrigerande inslagen i förslaget bör ses över på lämpligt sätt.

1.3 EESK anser att de finanspolitiska reglerna i högre grad bör ta hänsyn till

- frågan om finanspolitiska aktiviteter som ett sätt att öka intäkts- och utgiftsmekanismernas bidrag till utbudssidan i ekonomin,
- att hållbarheten på det skattemässiga och finansiella området bäst säkerställs genom att större vikt läggs på förebyggande snarare än korrigerande tillvägagångssätt, och
- att de mekanismer som bygger på incitamentet har större utsikter att bli framgångsrika än sådana som enbart bygger på repressiva åtgärder.

Denna synpunkt innebär inte att betydelsen av de korrigerande delarna blir mindre, eftersom deras viktigaste mål är att främja finanspolitisk disciplin.

1.3.1 Ett sådant tillvägagångssätt anses ligga i linje med målen om smart och hållbar tillväxt för alla i Europa 2020-strategin.

1.4 När det gäller den förebyggande delen, och mot bakgrund av de mål som ställs upp i den årliga tillväxtöversikten, föreslår EESK att eventuella numeriska mål för budgetutvecklingen baseras på ett tudelat system med komponenter som verkar både uppifrån och ned och i motsatt riktning. Uppifrån och ned-komponenten bör vara inriktad på att ett mål sätts upp för den budgetkonsolidering som krävs för hela euroområdet, medan nedifrån och upp-komponenten innebär att målet översätts till åtgärder som ska vidtas av enskilda medlemsstater. På så sätt skulle kommissionen genom ett formellt tillvägagångssätt öka sina ansträngningar att lägga större vikt vid landsspecifika förhållanden vid genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten.

1.5 Inom detta tillvägagångssätt innebär de positiva externa trovärdighetseffekter som en stor monetär union förväntas ge upphov till att de länder som har en bättre utveckling uppmannas att vidta budgetkonsolideringsåtgärder i proportion till deras relativa storlek och förmåga att vidta sådana åtgärder.

1.6 Vidare föreslår EESK att räntebärande depositioner, räntelösa depositioner och böter ska utformas så att de direkt finansieras i första hand genom korrigerande politiska åtgärder som leder till en ohållbar finansiell ställning. Denna fastställs

genom en bedömning av intäkternas och utgifternas avvikelser från vägen mot konvergens såsom denna fastställts i den förebyggande delen. Deras värde bör beräknas i förhållande till storleken på de utgifter och/eller intäkter som kan anses direkt leda till att finanspolitiken blir ohållbar. En sådan strategi skulle kunna bidra till att förbättra finanspolitikens kvalitet.

1.7 Det föreslås vidare att de sanktioner som genomförs under den korrigerande delen kombineras med en grundig konsekvensanalys så att man kan kontrollera att detta leder till en verklig förbättring av finanspolitikens kvalitet.

1.8 För att främja en balans mellan incitament och sanktioner inom den korrigerande delen föreslår EESK att räntor på räntelösa depositioner ska kunna utbetalas till den berörda medlemsstaten när man har uppnått en minskning av den offentliga skulden som åtminstone motsvarar räntebeloppet och som sannolikt kommer att upprätthållas i framtiden. Böter skulle däremot överföras till den europeiska stabilitetsmekanismen.

1.9 EESK anser att en grundlig reform av övervakningen av de offentliga finanserna kommer att bli en hörnsten i arbetet med att stärka styrelseformerna och återställa trovärdigheten för euroområdet.

2. Effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet

2.1 Den globala ekonomiska och finansiella krisen 2008 har lett till kraftigt ökande budgetunderskott och statsskulder. Detta har förvärrat den långsiktiga oron för de offentliga finansernas hållbarhet. En annan stor utmaning är medlemsstaternas ojämna finanspolitiska resultat med en reell risk för att länderna i vissa fall inte kommer att kunna betala sina skulder. Dessutom är den finanspolitiska samordningen och kompensationsmekanismerna otillräckliga. Denna oro förvärras av brister i finans- och banksystemen och i regelverken och den därmed sammanhängande möjligheten att skulderna inte kommer att kunna betalas tillbaka.

2.2 Stabilitets- och tillväxtpakten är ett regelbaserat system för samordning av den nationella finanspolitiken inom Ekonomiska och monetära unionen. Det utformades särskilt för att säkerställa finanspolitisk disciplin, men under den senaste tiden har det visat sig att det finns luckor och svagheter i systemet som allvarligt kan underminera eurons stabilitet. Detta har lett till en debatt om vikten av ekonomisk styrning i EU ⁽¹⁾ och till att kommissionen lade fram ett lagstiftningspaket som består av sex meddelanden i september 2010. Paketet omfattar följande delar:

— Förstärkning av stabilitets- och tillväxtpakten genom en för-siktig finanspolitik ⁽²⁾.

— Förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser ⁽³⁾.

— Skapande av nationella budgetramverk av hög kvalitet ⁽⁴⁾.

— En striktare tillämpning ⁽⁵⁾.

2.3 Detta yttrande inriktar sig särskilt på genomförandet av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet ⁽⁶⁾. Det ska också framhållas att EESK håller på att utarbeta ett yttrande om KOM(2010) 527 slutlig ⁽⁷⁾.

3. Bakgrund

3.1 Det viktigaste instrumentet för finanspolitisk samordning och övervakning är stabilitets- och tillväxtpakten, genom vilken fördragets bestämmelser om budgetdisciplin genomförs. I juni 2010 kom Europeiska rådet överens om att samordningen av den ekonomiska politiken inom EU omgående måste förstärkas och enades om

(i) att stärka både de preventiva och de korrigerande delarna av stabilitets- och tillväxtpakten, bland annat genom sanktioner och med vederbörlig hänsyn till den särskilda situationen i medlemsstaterna i euroområdet,

(ii) att i samband med övervakningen av de offentliga finanserna lägga större vikt vid skuldens storlek och trendmässiga utveckling samt skuldnivåns övergripande hållbarhet,

(iii) att se till att alla medlemsstater har nationella budgetregler och budgetramverk på medellång sikt som är förenliga med stabilitets- och tillväxtpakten,

(iv) att kvalitetssäkra statistiska uppgifter.

3.2 När det gäller den faktiska övervakningen av de offentliga finanserna i euroområdet har Europaparlamentet och rådet lagt fram ett förslag till förordning med ytterligare ändringar av förordningarna (EG) nr 1466/97 och 1467/97, i vilka grunderna för stabilitets- och tillväxtpakten fastställs ⁽⁸⁾. Förslaget till förordning syftar till att befästa den förebyggande delen och stärka den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten.

⁽³⁾ KOM(2010) 527 slutlig.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 523 slutlig.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 524 slutlig och KOM(2010) 525 slutlig.

⁽⁶⁾ KOM(2010) 524 slutlig.

⁽⁷⁾ EESK:s yttrande om *Makroekonomiska obalanser*, se sidan 53 i detta nummer i EUT

⁽⁸⁾ Dessa förordningar ändrades 2005 genom förordningarna (EG) nr 1055/2005 och (EG) nr 1056/2005 och kompletterades genom rådets rapport av den 20 mars 2005 om att förbättra genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten.

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande i EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁾ KOM(2010) 522 slutlig och KOM(2010) 526 slutlig.

3.2.1 När det gäller den förebyggande delen ska det nuvarande målet på medellång sikt i stabilitets- och konvergensprogrammen och kravet på att underskott ska minskas med 0,5 procent av BNP per år bevaras, men man ska se till att de verkligen tillämpas genom att det införs en ny princip om försiktig finanspolitik. Principen innebär att den årliga utgiftsökningen inte får överstiga en försiktigt beräknad BNP-tillväxt på medellång sikt, såvida inte en högre utgiftsökning motsvaras av ökade offentliga inkomster, eller de diskretionära inkomstminskningarna kompenseras av minskade utgifter. Om principen om försiktig finanspolitik inte följs föranleder detta en rekommendation från kommissionen som backas upp av en verkställighetsmekanism enligt artikel 136 i fördraget i form av en räntebärande deposition på 0,2 procent av BNP.

3.2.2 När det gäller den korrigerande aspekten har medlemsstaterna i euroområdet en skyldighet att undvika alltför stora offentliga underskott, vilka definieras som tröskelvärden för underskott (3 procent av BNP) och skuld (60 procent av BNP eller en minskning i riktning mot denna nivå som sker i tillfredsställande takt).

3.2.2.1 Kommissionen konstaterar i sitt förslag att betoningen på att uppnå balans i de årliga budgetarna kan leda till en alltför stor fokusering på kortsiktiga överväganden, och att skulder förtjänar större uppmärksamhet som en viktig indikator på finanspolitisk hållbarhet på längre sikt.

3.2.2.2 Inom ramen för den korrigerande delen ska tillämpningen enligt förslaget förbättras genom att det införs en rad nya finansiella sanktioner för medlemsstater i euroområdet, vilka ska tillämpas mycket tidigare i förfarandet och enligt en graderad skala. En räntelös deposition på 0,2 procent av BNP ska göras när ett land bedöms ha ett alltför stort underskott. Om underskottet inte åtgärdas ska depositionen omvandlas till böter.

3.2.3 Enligt kommissionens förslag ska det praktiska genomförandet inom ramen för både den förebyggande och den korrigerande delen följa ett förfarande med omvänd röstning, så att kommissionen lägger fram en rekommendation för rådet genom vilken medlemsstaten blir skyldig att göra depositionen. Denna rekommendation ska anses ha antagits om inte rådet inom tio dagar beslutar om motsatsen med kvalificerad majoritet.

3.2.4 I kommissionens förslag till förordning föreskrivs att rådet kan sänka depositionen genom ett enhälligt beslut eller efter ett konkret förslag från kommissionen, motiverat av exceptionella ekonomiska förhållanden, eller efter en motiverad begäran från den berörda medlemsstaten. När det gäller den förebyggande delen ska depositionen återlämnas med upplupen ränta när rådet är övertygat om att den situation som gav upphov till skyldigheten att lämna depositionen har upphört. När det gäller den korrigerande delen föreskrivs det i kommissionens förslag till förordning att den räntelösa depositionen ska återlämnas när ett alltför stort underskott har korrigerats, medan räntan för denna deposition och indrivna böter ska fördelas

bland de medlemsstater i euroområdet som inte har ett alltför stort underskott och som inte heller är föremål för ett förfarande vid alltför stora obalanser.

3.2.5 Förslaget är en del i en strävan att komma till rätta med makroekonomiska obalanser genom att bland annat fastställa vilka strukturella obalanser som påverkar konkurrenskraften negativt. I det syftet har också ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet ⁽⁹⁾ och ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser ⁽¹⁰⁾ offentliggjorts.

3.3 En effektiv övervakning av de offentliga finanserna inom euroområdet behöver kompletteras med en fokusering på de nationella budgetramarna.

3.4 Dessa förslag ingår i en mer övergripande reform av den ekonomiska styrningen i syfte att nå målen för Europa 2020-strategin. Den ekonomisk-politiska samordningen, däribland övervakningen av de offentliga finanserna genom kontroller av att budgetreglerna och de strukturella reformerna följs, ska integreras i den europeiska planeringsterminen, den tidsperiod under vilken medlemsstaternas budget- och strukturpolitik ska granskas i syfte att urskilja eventuell bristande efterlevnad och framväxande obalanser och att öka samordningen redan i ett skede när de stora budgetbesluten håller på att förberedas ⁽¹¹⁾.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Stabilitets- och tillväxtpakten bör reformeras för att man ska komma till rätta med de svagheter i systemet som blev tydliga under den exceptionella kris som tog sin början 2008, men även för att lösa andra problem som uppkommit före krisen.

4.2 Under ett antal år före krisen hade en del länder i euroområdet både underskott som översteg referensvärdet 3 procent och ökande skuldkvoter ⁽¹²⁾. Den finansiella och ekonomiska krisen ledde till kraftigt försämrade offentliga finanser. Det genomsnittliga underskottet i euroområdet förväntas ligga på 6,3 % av BNP i slutet av 2010, och statsskuldernas andel av BNP förväntas ligga på 84,1 % ⁽¹³⁾. Stabilitets- och tillväxtpakten syftade inte till att förhindra denna typ av obalans, som i många fall också var en följd av allvarliga spänningar i den mer övergripande makroekonomiska och finansiella miljön.

⁽⁹⁾ KOM(2010) 525 slutlig.

⁽¹⁰⁾ KOM(2010) 527 slutlig.

⁽¹¹⁾ Den europeiska planeringsterminen lanserades i den årliga tillväxtöversikten, som publicerades i januari 2011 (KOM(2011) 11 slutlig). Den årliga tillväxtöversikten är en sammanställning av åtgärder som behöver vidtas för att underlätta återhämtningen på kort sikt, samtidigt som siktet är inställt på målen för Europa 2020-strategin.

⁽¹²⁾ Statistik från Eurostat, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Europeiska kommissionen, *European Economic Forecast*, hösten 2010.

4.3 När det gäller stabilitets- och tillväxtpakten finns det huvudsakligen två frågor som måste lösas. Den första gäller möjligheten att förbättra kontrollmekanismen. Den andra har att göra med den överdrivna betoningen av underskottskriteriet på bekostnad av statsskulderna. Konjunkturcykeln gavs inte en tillräckligt framträdande plats i tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten.

4.3.1 När det gäller bristen på kontroller har ett antal länder brutit mot underskotts- och skuldkriterierna genom åren. Avsaknaden av sanktioner ledde till en finanspolitik som dels inte resulterade i finanspolitisk hållbarhet på medlemsstatsnivå, dels inte tog hänsyn till hur en medlemsstats ohållbara finanspolitik påverkar hela EMU. Bristen på kontroller har försvagat stabilitets- och tillväxtpakten och naggat dess trovärdighet i kanten.

4.3.1.1 Reformen av paktens förebyggande och korrigerande delar tillsammans med nya hårdare finansiella sanktioner förväntas rätta till denna brist. Det återstår dock att se i vilken utsträckning trovärdiga kontroller av efterlevnaden kommer att genomföras.

4.3.1.2 Utifrån ett visst perspektiv kan man hävda att riskerna är oerhört stora om paketet visar sig vara verkningslöst. Finansmarknaderna kommer att vara mer försiktiga än någonsin i fråga om hur länderna i euroområdet övervakar sina finansiella och makroekonomiska balanser. Om kontrollerna inte är trovärdiga kommer stabilitets- och tillväxtpakten att anses ha misslyckats, vilket allvarligt skulle underminera euroområdets stabilitet.

4.3.1.3 Samtidigt måste man ta hänsyn till att förslagen om ökad övervakning läggs fram efter en kris utan motstycke och när den ekonomiska tillväxten är låg. Regeringarna har tvingats ingripa med kapitaltillskott till bankerna för att förhindra en total kollaps för det finansiella systemet. De har också tvingats ingripa för att begränsa krisens ekonomiska och sociala kostnader.

4.3.2 När det gäller den överdrivna betoningen av underskottskriteriet kan det konstateras att man vid översynen av stabilitets- och tillväxtpakten 2005 försökte förskjuta tyngdpunkten mot strukturella underskott för att ta hänsyn till konjunkturläget i varje enskild medlemsstat. Därvid lyckades man dock inte få med den finansiella disciplinen i ett längre perspektiv i beräkningen. Genom att ge skuldkriteriet större tyngd kommer man i viss utsträckning att komma till rätta med denna brist.

4.3.2.1 Mekanismerna måste emellertid ta hänsyn till de bakomliggande skälen till att skulderna ökar. Lånefinansiering av offentliga investeringar som ger stor ekonomisk och social avkastning är en annan sak än lånefinansiering av utgifter som ger låg avkastning.

4.3.2.2 Även om en reformering av kontrollmekanismerna förväntas ta hänsyn till landsspecifika särdrag såsom skuldernas sammansättning, risker med skuldstrukturen, skuldsättningen i

den privata sektorn och åtaganden gentemot en åldrande befolkning, är det viktigt att skilja mellan utländsk och inhemsk upplåning, varvid den sistnämnda bidrar till makroekonomisk stabilitet.

4.3.2.3 En annan kritik mot kontrollmekanismen har att göra med betoningen av specifika referensvärden, som till stor del är godtyckliga⁽¹⁴⁾. Det erkänns dock allmänt att referensvärdemetoden har viktiga fördelar när det gäller att förenkla, förbättra insynen och underlätta styrningen.

4.3.2.4 Å andra sidan ger enskilda medlemsstaters avvikelser från sådana referensvärden en fingervisning om hur svårt det fortfarande är att uppnå konvergens i EU. Det är önskvärt att konvergens snabbt kan skapas mellan länderna, och det är positivt att Europeiska rådet har betonat detta under den senaste tiden. Detta förutsätter å andra sidan att det finns en balans på nationell nivå mellan nödvändiga åtaganden om finansiell disciplin och de specifika behov av omstrukturering, investeringar och tillväxt som kan behöva stödjas med offentlig finansiering.

4.4 Det är viktigt att framhålla att finansiell hållbarhet hänger intimt samman med makroekonomiska obalanser. Följaktligen behöver vi en mer omfattande makroekonomisk övervakning för att kontrollera att obalanserna rättas till.

4.5 Strävandena efter att fastställa nationella budgetramar som ett komplement till stabilitets- och tillväxtpakten bygger på det faktum att den finansiella disciplinen är en gemensam angelägenhet för länderna i euroområdet, medan befogenheterna att anta lagar på det finanspolitiska området finns på nationell nivå.

4.5.1 En mer decentraliserad strategi för finansiell disciplin kan å ena sidan införas genom fördragsändringar som innebär att det nationella intresset måste stå tillbaka för det gemensamma intresset, men kan å andra sidan lika gärna ske genom ett mer flexibelt arrangemang med överenskommelser på medlemsstatsnivå. Om inga sådana ändringar görs kommer de nationella intressena tendera att vara dominerande, oavsett hur motiverade de gemensamma intressena är⁽¹⁵⁾. Det är därför viktigt att undersöka den roll som lagar om finansiellt ansvars-tagande kan spela på nationell nivå för att upprätthålla budgetdisciplinen, eftersom ett lyckat genomförande av dem kan fungera som en stimulans för finanspolitisk hållbarhet i hela euroområdet.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Syftena med den föreslagna förordningen, som bygger på att stabilitets- och tillväxtpakten förstärks med verktyg som leder till en effektiv tillämpning, är goda, men det finns några detaljer i de förebyggande och korrigerande delarna av pakten som enligt EESK bör omprövas.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?*, Graduate Institute for International Studies, Genève och CEPR.

⁽¹⁵⁾ Generaldirektoratet för EU-intern politik - Utredningsavdelning A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance* (Charles Wyplosz).

5.2 Utgiftsmålet, som beskrivs i den förebyggande delen och bygger på en försiktigt beräknad BNP-tillväxt på medellång sikt, tar inte hänsyn till de olika komponenterna i de offentliga utgifterna – även om ett övergripande utgiftsmål är användbart för att förenkla och underlätta styrningen. Detsamma gäller budgetreglerna, som enbart är inriktade på övergripande indikatorer som underskotts- och skuldskriterierna. Dessa kriterier tar inte hänsyn till den långsiktiga tillväxt på utbudssidan som vissa kategorier av offentliga utgifter leder till, eller till hur de offentliga utgifternas kvalitet och de intäktsgenererande mekanismerna i allmänhet utvecklas.

5.2.1 Följaktligen måste kvaliteten på de offentliga finanserna framhållas genom en bedömning av hur de offentliga utgifterna är sammansatta och hur effektiva de är. Detta kan särskilt gälla investeringar i humankapital genom utgifter för utbildning och hälsovård, forskning och utveckling, offentlig infrastruktur och utveckling av institutioner⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Det föreslås därför att dessa slags utgifter inte ska omfattas av utgiftstaket, särskilt när de består av utgifter som finansieras via EU:s stödprogram och nationell samfinansiering. För att bevara de sociala utgifternas kvalitet skulle även icke-diskretionära inslag i arbetslöshetsersättningen kunna uteslutas. Vidare måste arbetet med att uppnå finanspolitiska mål ligga helt i linje med strävan att uppnå målen för Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla. Detta kan innebära att det krävs högre statliga utgifter⁽¹⁸⁾.

5.2.2 För att förordningen inte ska präglas av osäkerhet föreslår EESK dessutom att man tydligt definierar begreppen "försiktig finanspolitik", "försiktigt beräknad tillväxt på medellång sikt" och "exceptionella omständigheter".

5.3 Kontrollmekanismen bör inte bara utlösas vid avvikelser från numeriska värden. Mer övergripande faktorer som de ekonomiska, politiska och sociala förutsättningarna i medlemsstaten i fråga måste också beaktas. Detta förslag syftar inte till att urvattna den preventiva mekanismen, utan snarare till att skapa förutsättningar för att beakta de specifika förhållandena i medlemsstaterna i euroområdet. Detta ligger i linje med förslaget till förordning om makroekonomiska obalanser, där förvarningsmekanismen följs av en ingående granskning av medlemsstaten.

5.4 Vidare föreslår EESK att räntebärande depositioner, räntelösa depositioner och böter i varje enskilt fall ska utformas så att de direkt finansieras genom korrigering av politiska åtgärder

som skulle leda till en oförsiktig och ohållbar finansiell ställning, i form av avvikelser från bestämmelserna inom ramen för den förebyggande delen. Deras värde bör beräknas i förhållande till storleken på de utgifter och/eller intäkter som kan anses direkt leda till att finanspolitiken blir ohållbar. Med en sådan strategi undviker man risken att depositioner och böter finansieras med offentliga utgifter som ger hög avkastning. Det är visserligen inte någon lätt uppgift att identifiera ohållbart beteende, men man bör satsa på att utforma tydliga och användbara definitioner som kan vara av värde i detta sammanhang.

5.4.1 Dessutom är det mycket viktigt att depositionerna inte återlämnas förrän den berörda medlemsstaten har förbundit sig att i stället använda dessa medel till produktiva utgifter. Här skulle det vara motiverat att använda kostnads-intäktsanalyser i likhet med dem som tillämpas vid allokering av medel från sammanhållnings- och strukturfonderna⁽¹⁹⁾.

5.5 Vidare måste man ta vederbörlig hänsyn till konsekvenserna av genomförandet, eftersom skyldigheten att lämna en räntelös deposition och betala böter inträder vid en tidpunkt då den ekonomiska och sociala situationen i medlemsstaten kan vara bräcklig. Följaktligen bör eventuella rekommendationer från kommissionen om att utlösa den korrigerande delen föregås av konsekvensbedömningar för att ta reda på hur dess tillämpning på ett effektivt sätt skulle kunna leda till förbättringar i den enskilda medlemsstatens budgetpolitik och i euroområdet generellt. Det är viktigt att genomförandet inte skapar större brister än det är avsett att motverka.

5.6 Artikel 7 i förordningen handlar om fördelning av de intäkter från räntor och böter som kommissionen uppbär, i förhållande till respektive medlemsstats andel av BNI för de av euroområdets medlemsstater som inte har för stora underskott eller obalanser. Detta fördelningssystem kan leda till större obalanser inom EMU och i sin tur resultera i större skillnader mellan medlemsstaterna i euroområdet, tvärt emot vad som fordras av en monetär union.

5.7 För att främja en balans mellan incitament och sanktioner inom den korrigerande delen föreslår EESK att räntor på räntelösa depositioner ska kunna utbetalas till den berörda medlemsstaten när man har uppnått en minskning av den offentliga skulden som åtminstone motsvarar räntebeloppet och som sannolikt kommer att vidmakthållas i framtiden. Däremot betalas böter in till den europeiska stabilitetsmekanismen.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios och Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, European Commission Economic Papers 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht och Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB:s arbetsdokument nr 438.

⁽¹⁸⁾ Se EESK:s yttrande om i EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁹⁾ Europeiska kommissionen (2008), GD Regionalpolitik, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, juni 2008.

5.8 Detta förslag bygger på tanken att stabilitets- och tillväxtpakten ska ge incitament till att främja hållbart beteende och inte vara en ren bestraffningsmekanism.

5.9 Strävandet efter grundläggande ekonomisk och finanspolitisk konvergens måste bygga på gemensamma mål, men om ett mål ska passa alla kan det behöva tillämpas flexibelt när det gäller att bedöma den finanspolitiska stabiliteten på mycket kort sikt, åtminstone till dess att tillräcklig grundläggande ekonomisk konvergens mellan länderna har uppnåtts, men också med tanke på det asymmetriska sätt på vilket den senaste tidens lågkonjunktur har påverkar olika medlemsstater.

5.9.1 Det är också viktigt att skapa ramvillkor som gör att enskilda medlemsstater får nytta av de positiva externa effekter på trovärdigheten som ett stort monetärt område förväntas skapa. Man kan således tycka att länderna ska uppmanas att bemöda sig ytterligare om att konsolidera sina budgetar, på ett sätt som står i proportion till deras relativa storlek i euroområdet och deras förmåga att genomföra sådana satsningar, så att det gemensamma övergripande målet för euroområdet uppnås på ett konsekvent sätt. En sådan strategi skulle direkt gynna samtliga länder genom att en ekonomisk trovärdighet genereras i området som helhet och särskilt genom det politiska beslutsfattandet i de länder som uppnår bäst resultat.

5.9.2 Hur ändamålsenlig en sådan strategi blir beror till stor del på den övervakningsmekanism som kommissionen föreslår, vilken ska se till att länder som släpar efter gör allt de kan för att uppnå konvergens med optimal hastighet. Det finns också behov av en konsekvent betoning av korrekta statistiska mätningar och av att statistiken och rapporteringen förbättras så att man snabbt får tillgång till trovärdiga uppgifter på ett tillförlitligt sätt.

5.9.3 Således föreslår kommittén att ett tudelat system med beståndsdelar som verkar både uppifrån och ned och nedifrån och upp används på mycket kort sikt och till dess att tillräcklig ekonomisk konvergens mellan medlemsstaterna har uppnåtts. Syftet ska vara att förstärka och komplettera de ansträngningar som nu görs för att återställa finansiell hållbarhet i euroområdet med den erforderliga flexibiliteten på ett planerat och väl reglerat sätt.

5.9.4 Uppifrån och ned-komponenten bygger på att ett mål sätts upp för den budgetkonsolidering som krävs för hela euroområdet. Om ett sådant mål uppnås skulle trovärdigheten för euroområdet som helhet öka, vilket alla de enskilda länderna utan tvivel skulle ha nytta av. Nedifrån och upp-komponenten skulle innebära att de bemödanden som ska göras av området som helhet översätts till åtgärder som vidtas av enskilda medlemsstater. Denna ansvarsfördelning skulle ta med ett antal objektiva ekonomiska kriterier i beräkningen, såsom utvecklingsstadier, investeringsbehov, pensionsreformernas och de strukturella reformernas omfattning, de offentliga finansernas kvalitet

och skattesystemens effektivitet. Genom denna metod kan man dessutom undvika att en överdrivet restriktiv syn på stabilitets- och tillväxtpakten leder till att tillväxten varaktigt försvagas i vissa länder.

5.9.5 Ett sådant tillvägagångssätt skulle å ena sidan införa ett mått av motiverad solidaritet i euroområdet och å andra sidan utgöra ett steg mot bättre samordning och finanspolitisk integration. Om en tillräcklig grundläggande ekonomisk konvergens föreligger, motsvarar nedifrån och upp-ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna en situation där de olika länderna strävar efter gemensamma numeriska mål. Under tiden skulle den nödvändiga flexibiliteten gentemot olika länder, vilken tidigare ofta har byggts på grunder som tycks ha fastställts från fall till fall och kanske inte har varit berättigade, i stället vara en del av ett sammanhängande och konsekvent system för erforderliga budgetkonsolideringar på euroområdesnivå. En sådan strategi skulle bidra mycket till att skapa trovärdighet i systemet.

5.9.6 Detta tillvägagångssätt liknar till sin natur det som används för att ange målen för Europa 2020-strategin, där medlemsstaterna fastställer egna nationella mål som överensstämmer med EU:s övergripande målsättningar. I bilaga I till den årliga tillväxtöversikten, som innehåller preliminära mål för medlemsstaterna, står det också att en viktig del av strategin är att varje medlemsstat fastställer sin egen ambitionsnivå i fråga om Europa 2020-målen. EESK anser att sannolikheten för att man håller fast vid sådana mål är större, eftersom det krävs en inhemsk politisk debatt för att fastställa dem, och eftersom målen fastställs med hänsyn till utgångsläget och den nationella situationen. Här är det också lämpligt att föreslå att tydliga övergångsperioder inom realistiska tidsramar fastställs för länder som har behov av särskilt omfattande konsolideringsinsatser.

5.9.7 Den ansats som föreslås är inte detsamma som en urvattning av den preventiva mekanismen i kommissionens förslag, eftersom den baseras på en långsiktig konvergens till samma numeriska mål som alla medlemmar i euroområdet. Den syftar emellertid till att skapa en formell ram för att motivera skilda hastigheter vad gäller konvergens i enskilda medlemsstater inom euroområdet, på samma sätt som de landsspecifika ansatser som kommissionen själv föreslår. Detta ses också som ett viktigt sätt att öka trovärdigheten i ett system genom att införa flexibilitet i de landsspecifika konvergensplanerna.

5.10 Slutligen är det viktigt att notera att den sociala dialogen spelar en betydande roll. På nationell nivå är den viktig för att utforma en nationell politisk ram med inriktning på finanspolitiken och på makroekonomisk övervakning. En mogen och heltäckande politisk och social dialog gör det möjligt att ta itu med sociala och ekonomiska utmaningar, i synnerhet långsiktiga sådana, som pensionsreformer och sjukvårdskostnader. För att regeringarna ska nå mål som finansiell hållbarhet och makroekonomisk balans krävs det ett starkt socialt partnerskap och samarbete, samt politisk konsensus.

5.10.1 EESK har också en viktig roll att spela genom att dess medlemmar för en ändamålsenlig dialog om finansiell hållbarhet. Här kan EESK komma med rekommendationer och förslag till reformer som är nära samordnade med de nationella sociala dialogerna. Såsom framhålls i yttrandet om "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen – Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU" kan EESK genomföra särskilda årligen återkommande sessioner för att diskutera rekommendationer och förslag till reformer. Vidare kan EESK se till att arbetsmarknadens parter och andra organisationer i det civila samhället strävar efter samma mål för social och ekonomisk utveckling som EU.

Bryssel den 5 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet"

KOM(2010) 525 slutlig 2010/0279 (COD)

och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser"

KOM(2010) 527 slutlig 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Föredragande: **Stefano PALMIERI**

Den 1 december 2010 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 136 och 121.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet"

KOM(2010) 525 slutlig – 2010/0279 (COD) och

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser"

KOM(2010) 527 slutlig – 2010/0281 (COD).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 189 röster för, 2 emot och 11 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar att kommissionen inom ramen för förstärkningen av den ekonomiska styrningen i EU förstått behovet av att lägga större vikt vid obalanser av makroekonomisk art bland orsakerna till ekonomisk, finansiell och social instabilitet i medlemsstaterna, och att fästa lika stor vikt dessa som vid budgetunderskotten.

1.2 EESK konstaterar att den nuvarande ekonomiska krisen har satt Europeiska unionens, och särskilt den ekonomiska och monetära unionens (EMU), ekonomiska, sociala och även politiska motståndskraft på svåra prov. Det har visat sig att det inte räcker att enbart beakta den kvantitativa dimensionen av den ekonomiska tillväxten i ett land för att kunna förebygga kriser, utan man måste också bedöma kvaliteten i tillväxten, dvs. kartlägga vilka makroekonomiska faktorer som är avgörande för hållbarheten i denna dynamik.

1.3 EESK hoppas att en förstärkning av den ekonomiska styrningen i EU genomförs med lika stor hänsyn till kraven på stabilitet som till kraven på att få till stånd en tillväxt som kan skapa nya arbetstillfällen.

1.4 Av det skälet hoppas EESK att förstärkningen av den ekonomiska styrningen – hörnstenen i EU:s ekonomiska och sociala politik och i sammanhållningspolitiken – konkret kommer att bidra till att vi uppnår de mål som fastställts i Europa 2020-strategin och EU:s nya sammanhållningspolitik.

1.5 EESK har för avsikt att bidra till att skapa den breda samsyn som krävs för att effektivt förstärka den ekonomiska styrningen genom att lyfta fram dels vissa begränsningar i och risker med kommissionens tillvägagångssätt, dels den stora potential som detta tillvägagångssätt rymmer.

1.6 Om det är så som kommissionen⁽¹⁾ understryker, att makroekonomiska obalanser mellan medlemsstaterna uppstår och kvarstår som en följd av konkurrenskraftfaktorer, och om man för begreppet konkurrenskraft använder kommissionens definition ("ekonomins förmåga att ge människor en hög och stigande levnadsstandard samt skapa hög sysselsättning i ett varaktigt perspektiv"⁽²⁾), resulterar det i att man bör beakta en bredare uppsättning ekonomiska, finansiella och sociala orsaker om man ska kunna bedöma dessa obalanser, något som EESK också understryker.

⁽¹⁾ Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans: *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area, Quarterly Report on the Euro Area*, nr 1/2010.

⁽²⁾ KOM(2002) 714 slutlig.

1.7 Av dessa skäl anser EESK att resultattavlan för bedömning av obalanser borde omfatta ekonomiska, finansiella och sociala indikatorer. I det sammanhanget vill kommittén rikta uppmärksamheten på behovet av att beakta obalanser orsakade av stora och växande fördelningsmässiga ojämlikheter i medlemsstaterna, som var en av orsakerna till den senaste ekonomiska och finansiella krisen ⁽³⁾.

1.8 Makroekonomiska skillnader är inte enbart en följd av valutaunionen utan också ett resultat av inre marknaden. Den gränsöverskridande arbetsdelningen är avhängig konkurrensfördelar och -nackdelar på de olika marknaderna. De planerade åtgärderna bör därför inte syfta till att utjämna sådana skillnader som hör till inre marknadens natur och inte ger negativa effekter.

1.9 EESK understryker att bedömningarna av de makroekonomiska obalanserna måste leda fram till en korrekt och rättvis bedömning av både konkurrensfaktorer med anknytning till priser och andra konkurrensfaktorer.

1.10 EESK hoppas att diskussionen om indikatorer i samband med den resultattavla som kommissionen planerar kommer att utvidgas till att (på europeisk och nationell nivå) omfatta ett brett urval institutionella aktörer och organ som företräder det civila samhället, däribland EESK och Regionkommittén.

1.11 Kommittén anser att den resultattavla som kommissionen föreslår i samband med förvarningsmekanismen i huvudsak bör betraktas som ett instrument för en första bedömning, med tanke på de tekniska problem som sammanhänger med kommissionens arbetssätt (fastställande av förvarningströskelvärden, vilken "vikt" som ska tilldelas de olika orsakerna till obalanser, vilken tidsperiod som ska bedömas). Följaktligen bör man följa upp med en bredare och mer ingående ekonomisk utvärdering av obalanserna i den berörda medlemsstaten.

1.12 EESK understryker faran i att kopplingen mellan upptäckten av obalanser, de korrigerande åtgärder som vidtas och ett nytt jämviktsläge efter en viss, rimlig tid tas för given. Bland de faktorer som kan leda till en förskjutning av tidsgränserna bör man beakta a) det komplexa samspelet mellan de makroekonomiska målen och instrumenten, b) det faktum att de politiska beslutsfattarna inte har direkt kontroll över instrumenten, och c) den eventuellt bristande effektiviteten i det system för påföljder som föreslagits för EMU-länderna.

1.13 EESK vill understryka risken för att eventuella restriktiva åtgärder för att återställa balansen kan leda till att man gynnar en procyklisk politik och därmed förstärker och förlänger en

ekonomisk nedgång. Det är till och med möjligt att den mix av ekonomisk-politiska åtgärder som föreskrivs för enskilda medlemsstater för att åtgärda interna obalanser får resultat som missgynnar EU i dess helhet.

1.14 Kommittén anser, när det gäller åtgärder för att förebygga makroekonomiska obalanser som i huvudsak är kopplade till alltför stor skuldsättning i den privata sektorn, att man undervärderat den tillsyns- och kontrollkapacitet som finns i Europeiska centralbanken (ECB), Europeiska centralbankssystemet (ECBS), Europeiska systemrisknämnden och Europeiska bankmyndigheten (EBA). Av dessa skäl efterlyser EESK att man för att skapa en samordningsram för ovan nämnda organ skapar villkor som säkerställer en effektiv övervakning – direkt eller indirekt – av banksystemet, och lämpliga åtgärder för kreditreglering. Dessa regleringsåtgärder bör fastställas på lämpligt sätt.

1.15 EESK understryker att det i lagstiftningspaketet om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser saknas en relevant diskussion om EU:s budget. Risken för asymmetriska chocker i euroområdet innebär att det måste finnas instrument för att återställa balansen i det makroekonomiska systemet. I det sammanhanget anser kommittén att det vore lämpligt att undersöka hur ett mer flexibelt budgetsystem med större resurser än för närvarande skulle fungera. Detta skulle göra det möjligt att genomföra de nödvändiga överföringar från de områden som gynnats av chockerna till de områden som skadats, antingen via automatiska stabiliseringssystem eller via finansiering av alleuropeiska investeringsprojekt (t.ex. utfärdande av euroobligationer) ⁽⁴⁾.

1.16 EESK upprepar att en effektiv samordning av den europeiska ekonomiska politiken – med stor demokratisk legitimitet bland EU:s allmänhet – absolut måste innebära att man ger en mer framträdande roll åt Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, dvs. de institutioner som företräder medborgarna, arbetsmarknadsparterna och det civila samhället ⁽⁵⁾.

1.17 EESK anser att Europaparlamentet kan få en avgörande betydelse för samsynen om den makroekonomiska referensramen, prioriteringen av problemen och fastställandet av vilken ekonomisk politik som ska föras. Här har Europaparlamentet en nyckelroll: Det gäller att tillsammans med övriga EU-organ enas om en strategi som inte begränsar sig till att fastställa formella

⁽³⁾ ILO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Tillväxtens, sysselsättningens och den sociala sammanhållningens utmaningar), diskussionsdokument för den gemensamma konferensen mellan ILO och Internationella valutafonden, Oslo, 13 september 2010, s. 67–73.

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, rapport till Europeiska kommissionens ordförande, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E.: *Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs*, nr. 22, februari 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C.: *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010, tillgänglig online: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ Punkterna 1.15–1.18 återger rekommendationerna i kommitténs yttrande ECO/282 om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen: Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU", EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

regler och förfaranden utan går in på konkreta politiska åtgärder i detalj för att stärka förtroendet och allmänhetens förväntningar.

1.18 EESK välkomnar Europeiska rådets slutsatser av den 24–25 mars 2011, där det anges att EESK kommer att involveras i "ett nära samarbete" när det gäller genomförandet av den europeiska planeringsterminen "för att ett brett egenansvar ska säkerställas". Kommittén förklarar sig beredd till en omfattande medverkan och skulle välkomna en inbjudan så snart som möjligt från rådet att delta i sådana samtal.

1.19 EESK skulle som forum för den civila dialogen kunna anordna ett årligt möte (på hösten) för att diskutera rekommendationerna till medlemsstaterna med de ekonomiska och sociala råden, de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Det skulle möjliggöra en utvärdering av de antagna strategierna och en spridning och delaktighet på nationell nivå.

1.20 EESK hoppas att en mer intensiv användning av den makroekonomiska dialogen ska utvecklas, så att man inte överlämnar förebyggande och korrigering av obalanser enbart till kommissionen och medlemsstaternas regeringar. Den makroekonomiska dialogen skulle kunna bli ett instrument för gemensam utvärdering från regeringarnas och arbetsmarknadsparternas sida av den ekonomiska situationen på EU-nivå och av de åtgärder som bör vidtas, med nära koppling till den sociala dialogen på nationell nivå, så att utvecklingen på EU-nivå kan harmoniseras med medlemsstaternas.

2. Europeiska kommissionens förslag till åtgärder för att korrigera interna makroekonomiska obalanser – meddelandena KOM(2010) 525 slutlig och KOM(2010) 527 slutlig

2.1 Den 30 juni 2010 presenterade kommissionen meddelandet "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen: Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU" ⁽⁶⁾. Detta meddelande utgör en uppföljning på kommissionens tidigare meddelande "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken" ⁽⁷⁾.

2.2 Kommissionen och rådsordförande van Rompuy's arbetsgrupp konstaterar mot bakgrund av den internationella finanskrisen att respekt för de parametrar som fastställts i stabilitets- och tillväxtpakten (som senare stärkts i samband med reformen av styrelseformerna) inte räcker för att säkerställa stabiliteten inom EMU. Det europeiska ekonomiska systemet i sin helhet riskerar att skadas också av förekomsten av makroekonomiska obalanser inom medlemsstaterna som bidrar till försämrade offentliga finanser och till ökad spänning på finansmarknaderna.

2.3 Mot den bakgrunden lade kommissionen den 29 september 2010 fram sitt lagstiftningspaket, som består av sex förslag ⁽⁸⁾ som färdigställts för att fungera som lagstiftningsram för att i medlemsstaterna förebygga och korrigera både budgetmässiga obalanser (i förhållande till stabilitets- och tillväxtpakten) ⁽⁹⁾ och makroekonomiska obalanser. I föreliggande yttrande diskuteras kommissionens förslag till övervakning av makroekonomiska obalanser i KOM(2010) 525 slutlig och KOM(2010) 527 slutlig, som behandlar förfarandet vid alltför stora obalanser i medlemsstater med påföljder begränsade till EMU-länderna, respektive den förvarningsmekanism som gäller alla medlemsstater.

2.3.1 Förvarningsmekanismen för alla medlemsstater innefattar följande:

- Regelbunden bedömning av risker i samband med makroekonomiska obalanser i medlemsstaterna på grundval av en referensram som består av ett antal ekonomiska och finansiella indikatorer och vägledande tröskelvärden (resultattavla).
- Kommissionen fastställer på grundval av en ekonomisk och inte mekanisk tolkning av resultattavlan vilka medlemsstater som löper risk för obalanser och bedömer hur allvarlig situationen faktiskt är.
- En ingående analys av den allmänna ekonomiska situationen i de medlemsstater där situationen enligt resultattavlan är särskilt negativ.
- Om risken är överhängande kan kommissionen rekommendera den berörda medlemsstaten att korrigera obalansen och gå ut med andra rekommendationer om politiska åtgärder inom ramen för den europeiska terminen (artikel 121.2 i EUF-fördraget).
- I händelse av allvarlig risk för obalans eller (inom euroområdet) om risken kan överföras till andra medlemsstater och därmed äventyra EMU:s funktion, kan ett förfarande vid alltför stora obalanser (artikel 121.4 i EUF-fördraget) inledas.

2.3.2 Förfarandet vid alltför stora obalanser innebär att medlemsstaterna måste lägga fram en handlingsplan med korrigerande åtgärder för rådet. Om de korrigerande åtgärderna bedöms som tillräckliga, lämnas förfarandet vilande ända tills handlingsplanen har tillämpats, men medlemsstaten måste regelbundet rapportera till Ekofinrådet om de framsteg som gjorts. Förfarandet avslutas först när rådet efter rekommendation från kommissionen bedömer att obalansen har minskats så mycket att den inte längre betraktas som "stor".

⁽⁶⁾ KOM(2010) 367 slutlig, som behandlades i EESK:s yttrande om "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken", EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 250 slutlig.

⁽⁸⁾ En detaljerad redogörelse finns på följande adress: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm

⁽⁹⁾ EESK:s yttrande (Se sidan 46 i detta nummer i EUT) om "Övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet".

2.3.3 För EMU-länderna utdöms påföljder om de inte vidtagit åtgärder för att korrigera stora obalanser. De uppgår till högst 0,1 % av BNP och tillämpas efter det att två på varandra följande tidsfrister har löpt ut när medlemsstaten fortfarande inte har lagt fram en lämplig handlingsplan för korrigering eller vidtagit de korrigering åtgärder som rekommenderats.

2.4 Det främsta instrumentet för att aktivera förvarningsmekanismen för makroekonomiska obalanser är den resultatavla som kommissionen föreslår, tillsammans med en särskild analys av den ekonomiska situationen i medlemsstaterna. Resultatavlan kännetecknas av

- i) ett begränsat antal ekonomiska och finansiella indikatorer för att fänga upp obalanser och konkurrenskraftsproblem,
- ii) varningströsklar, som utlöser observation om de överskrids,
- iii) möjligheter till skilda tröskelvärden för länder som tillhör respektive inte tillhör euroområdet,
- iv) utveckling, eftersom sammansättningen av indikatorer med tiden måste anpassas till förändringar i de olika faktorer som orsakar obalansen.

2.4.1 I kommissionens inledande arbete kan man urskilja följande val av indikatorer i resultatavlan⁽¹⁰⁾. De första tre rör utlandsställningen och de sista fyra den interna situationen.

- **Bytesbalanssaldo, som andel av BNP**, vilket återspeglar utlandsställningen vad avser kredit- och skuldpositioner i förhållande till övriga världen.
- **Den finansiella utlandsställningen netto i förhållande till BNP**, som utgör motparten, i termer av tillgångar, till bytesbalansen.
- **Real effektiv växelkurs** baserad på enhetsarbetskostnader, som sammanfattar landets konkurrenskraft (med andra tröskelvärden för euroområdet).
- **Variationer i reala huspriser**, för att kontrollera uppkomsten av spekulationsbubblor, eller alternativt **variationer i fastighetssektorns andel av mervärdet**.
- **Skuldsättningen i den privata sektorn som andel av BNP**, för att kunna bedöma den privata sektorns sårbarhet med avseende på konjunkturförändringar, inflation och räntesatser.

⁽¹⁰⁾ Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans: *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism e A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010*, PM till kommittén för ekonomisk politik och suppleanterna i Ekonomiska och finansiella kommittén, 11 november 2010 (jfr. Centro Europa Ricerche – CER, 2011, Vincoli Esteri).

— **Variationer i utlåningen till den privata sektorn**, som utgör motparten, i termer av flöde, till den privata skulden.

— **Den offentliga skulden som andel av BNP**, som traditionell indikator för läget i medlemsstatens finanser.

3. De ihållande skillnaderna i konkurrenskraft inom euroområdet

3.1 Förekomsten av interna makroekonomiska obalanser i medlemsstaterna är kopplad till de ihållande skillnaderna mellan efterfrågan och det samlade utbudet i medlemsstaterna, som leder till systematiska överskott eller underskott i de totala besparingarna i ekonomin. Detta beror på en mängd faktorer som påverkar efterfrågan och det samlade utbudet och som tenderar att påverka när det gäller ekonomins funktion i medlemsstaterna, EMU och hela EU negativt.

3.2 Vi välkomnar därför att kommissionen på nytt riktar sin uppmärksamhet på de makroekonomiska obalanserna i medlemsstaterna, som i lika hög utsträckning som budgetunderskotten bör betraktas som orsaker till ekonomisk, finansiell och social instabilitet i EU.

3.3 Efter mer än ett årtionde då kommissionen enbart har övervakat balansen i de offentliga budgetarna inom EMU har man nu lanserat en mer komplett strategi för att bedöma staternas resultat, en strategi som omfattar samtliga medlemsstater. Det har blivit allt tydligare att det inte räcker att enbart beakta den kvantitativa dimensionen av den ekonomiska tillväxten i ett land för att kunna förebygga kriser, utan man måste också bedöma kvaliteten i tillväxten, dvs. kartlägga vilka makroekonomiska faktorer som är avgörande för hållbarheten i denna dynamik.

3.4 Med inrättandet av EMU trodde man felaktigt att skillnaderna i konkurrenskraft mellan medlemsstaterna skulle vara övergående. Erfarenheterna av euron har visat inte bara hur varaktiga dessa skillnader är, utan också att de hotar grunden för själva EMU genom att de skapar ohållbara positioner, något som de senaste månadernas finanskris också belyst.

3.4.1 I synnerhet under det årtionde som föregick den ekonomiska krisen uppstod varaktiga skillnader i produktivitet, som tar sig uttryck i den reala effektiva växelkursen och i skillnader i konkurrenskraften (exportens utveckling) mellan de länder som tillhör euroområdet (se bilagan, fig. 1 och 2)⁽¹¹⁾. Det exceptionella i denna situation är inte så mycket att skillnader har uppstått, utan att de är så varaktiga. I tidigare fall (70- och 80-talen) upphävdes skillnaderna snabbt genom justeringar av de nominella växelkurserna i de berörda länderna.

⁽¹¹⁾ Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans: *Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances in European Economy*, nr 1/2010.

3.4.2 Dessa skillnader har återverkat på medlemsstaternas handelsbalans. Handelsbalansen för å ena sidan Tyskland och å andra sidan de "perifera" länderna Portugal, Irland, Italien, Grekland och Spanien visar en motsatt utveckling och underskotten tycks motsvara överskotten⁽¹²⁾ (se bilagan, fig. 3 och 4). Dynamiken tycks inte vara övergående – tvärtom verkar skillnaderna ha vuxit sedan EMU inrättades, även om de minskade något i samband med krisen 2008.

3.4.3 Varaktigheten i skillnaderna i konkurrenskraft och export återspeglas i bytesbalansen och i externa reserver (se bilagan, fig. 5 och 6), vilket genererar en ohållbar situation på medellång sikt för vissa euroländer.

4. Viktiga punkter för den föreslagna åtgärden

4.1 Mot denna mycket problematiska bakgrund, som kräver kraftfulla lösningar, kvarstår vissa frågor om kommissionens tillvägagångssätt och följaktligen de risker som skulle kunna följa av detta.

4.2 Om det är så som kommissionen⁽¹³⁾ har framhållit, att makroekonomiska obalanser mellan medlemsstaterna uppstår och kvarstår till följd av konkurrensfaktorer, och om man för begreppet konkurrenskraft använder kommissionens definition ("ekonomins förmåga att ge människor en hög och stigande levnadsstandard samt skapa hög sysselsättning i ett varaktigt perspektiv"⁽¹⁴⁾), anser EESK att man bör beakta en bredare uppsättning ekonomiska, finansiella och sociala orsaker som ligger till grund för dessa makroekonomiska obalanser och, följaktligen, indikatorer att införa i resultattavlan som kan visa på potentiella makroekonomiska obalanser.

4.2.1 Konkurrensfaktorerna inkluderar både prisrelaterade faktorer (som återspeglas i den reala effektiva växelkursen) och icke prisrelaterade faktorer, vilka är lika viktiga. Dessa senare omfattar faktorer såsom produktdifferentiering, de producerade varornas tekniska innehåll, kvaliteten på saluförda produkter, kvaliteten för produktrelaterade tjänster (efter försäljning) etc. Dessa faktorer är avgörande för att bestämma ett produktions-systems konkurrenskraft, och även om de inte lätt kan kvantifieras genom en enda indikator fordrar de en insats för att identifiera adekvata variabler som kan indikera deras nivå och utveckling inom EMU-medlemsstaterna.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, PM till Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor, september 2010.

⁽¹³⁾ Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans: *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, nr 1/2010.

⁽¹⁴⁾ "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Industripolitiken i ett utvidgat Europa", KOM(2002) 714 slutlig.

4.2.2 Kommissionens inledande arbete angående valet av indikatorer ger vid handen att det finns en undervärdering av effekten av de stora och växande ojämlikheterna mellan medlemsstaterna i fråga om skapandet av obalanser, under en lägre tidsperiod (minst de senaste 20 åren), som präglas av starka ojämlikheter i fördelningen och ersättningsnivåerna. Detta gäller särskilt deras roll för uppkomsten av den ekonomiska och finansiella krisen, på grund av obalanser mellan det ökade globala utbudet av varor och tjänster och konsumenternas minskade köpkraft⁽¹⁵⁾.

4.2.3 De indikatorer som ska inkluderas i resultattavlan bör kunna visa på faktorer som kan ge upphov till obalanser i utbud och efterfrågan totalt sett, på grund av makroekonomiska, finansiella eller sociala omständigheter. Det skulle till exempel vara värdefullt att i resultattavlan inkludera både Gini-indexet, som visar på särskilt höga nivåer i Medelhavsländerna och i de anglosaxiska länderna⁽¹⁶⁾, och skillnaderna mellan ett lands nuvarande och potentiella resultat. Det skulle göra det möjligt att ta hänsyn till landets ekonomiska cykel.

4.2.4 Det är därför tydligt att diskussionen om de indikatorer som ska inkluderas i resultattavlan kommer att utvidgas till att – på europeisk och nationell nivå – omfatta största möjliga urval av institutionella aktörer och organ som företräder organisationer inom det civila samhället, däribland EESK och Regionkommittén.

4.3 Den koppling som görs i kommissionens strategi mellan ekonomisk styrning och makroekonomisk styrning förefaller svag och föga vetenskapligt underbyggd. Det finns giltiga skäl till att hålla EMU-ländernas penningpolitik under uppséende⁽¹⁷⁾, men när det gäller interna makroekonomiska obalanser förefaller skälen och samordningsmetoderna mycket mer kontroversiella, även om övervakningsförfarandet speglar specifika behov⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Med tanke på de många orsakerna till obalanser är det många faktorer som samtidigt ska övervakas (utrikeshandel, produktionskostnader, ojämna fördelning, prisrelaterade och icke prisrelaterade produktivitetsfaktorer, fastighetsbubblor och finansspekulationer etc.). Dessa faktorer interagerar även med kulturella och sociala faktorer utanför produktionssystemet (till exempel konsumenters och sparares preferenser och beteende). Utöver svårigheterna med att identifiera och välja ut dessa

⁽¹⁵⁾ ILO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Tillväxtens, sysselsättningens och den sociala sammanhållningens utmaningar), diskussionsdokument för den gemensamma konferensen mellan ILO och Internationella valutafonden, Oslo, 13 september 2010, s. 67–73).

⁽¹⁶⁾ OCSE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, oktober 2008.

⁽¹⁷⁾ I förbindelser med de negativa bieffekterna som länder med hög skuld inom en valutaunion kan orsaka för länder som uppför sig bättre, genom den gemensamma räntan. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, kapitel 10.

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, tillgänglig på internet: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

faktorer uppkommer problem också i fråga om hur man ska fastställa tröskelvärden och hur man ska "vikta" de olika källorna till obalanser ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Till detta kommer det faktum att kopplingen mellan upptäckt av obalanser (genom tröskelvärden), rättelseåtgärder och ett snabbt återupprättande av balansen inte kan tas för given. Det är inte säkert att åtgärder för att garantera makroekonomisk balans gör det möjligt att fastställa de mest lämpliga finanspolitiska svaren. Felaktiga beslut skulle faktiskt kunna främja en procyklisk politik och intensifiera och förlänga den aktuella ekonomiska sammandragningsfasen genom begränsande åtgärder, samtidigt som det tvärtom skulle vara nödvändigt med expansionistiska åtgärder för att öka efterfrågan. Det är till och med möjligt att den mix av ekonomisk-politiska åtgärder som föreskrivs för enskilda medlemsstater för att åtgärda interna obalanser får resultat som missgynnar EU i dess helhet.

4.3.3 De indikatorer som förefaller vara prioriterade av kommissionen för tillsynssyften – särskilt priser och betalningar, och därmed konkurrenskraft – beror främst på aktörer utanför det offentliga området (företag och fackföreningar). De kontrolleras därför endast indirekt och med en eftersläpning i tiden av den ekonomiska politiken, genom incitament, konkurrensregleringar och social dialog. Detta gör dessa variabler föga ägnade åt automatiska mekanismer och insatser i ett tidigt skede, vilket förklarar varför kommissionen betonar behovet av flexibilitet i tillämpningen av de nya reglerna samt en fortsatt utveckling av dessa.

4.4 Lagstiftningspaketet saknar vidare all vederbörlig diskussion om penning- och kreditpolitik. Detta är ett mer fruktbart område där man kan söka större samordning i termer av finanstillsyn och kontroll av alltför hög skulduppbyggnad (och därmed även krediter) inom den privata sektorn ⁽²⁰⁾, och EESK har redan lagt fram förslag om detta ⁽²¹⁾. Vad som inte nämns är den roll som Europeiska centralbanken – i linje med det oberoende som med rätta föreskrivs för denna – skulle kunna spela för den ekonomiska stabiliteten, tillsammans med systemet med nationella centralbanker och det nyinrättade Europeiska systemrisknämnden och Europeiska bankmyndigheten.

4.4.1 Dessa organ förefaller åtminstone potentiellt kunna åstadkomma en mer försiktig och vaksam europeisk politik för

kreditillsyn än vad som tidigare varit fallet, när otillräckliga regler och praxis inte kunde förhindra överdrifter och följaktligen föranledde kriser i ett antal medlemsstater, vilket äventyrade stabiliteten för hela EMU. Man bör betänka att länder som nu befinner sig i svårigheter, såsom Irland och Spanien, rättade sig efter stabilitets- och tillväxtpaktens begränsningar fram till 2007, med balanserade budgetar och låg offentlig skuldsättning. Samtidigt ökade man utbudet av krediter, vilket gav näring åt fastighetsboomen. Men denna överexpansion av krediter oroadе inte EU:s penningpolitiska myndigheter. Dessa problem är också kopplade till kreditvärderingsinstitutens roll, och särskilt med den effekt som deras beslut har på medlemsstaternas offentliga finanser. EESK har redan uttryckt sina betänkligheter angående detta ⁽²²⁾.

4.4.2 Därför anser vi att EU bör få specifika tillsyns- och regleringsmyndigheter för att förhindra alltför hög kreditutväxt i medlemsstaterna, särskilt när det gäller beviljandet av bostadslån ⁽²³⁾. Inom ett integrerat finansiellt område såsom EMU skulle det vara önskvärt att tillsyns- och regleringsbefogenheter ges till tredje part snarare än till de nationella myndigheterna. Befogenheter och inflytande skulle kunna ges till de nya europeiska budgetmyndigheterna så att de effektivt kan genomföra en direkt eller indirekt tillsyn av banksystemet och vidta steg för att reglera krediten. Dessa regleringsåtgärder bör fastställas på lämpligt sätt.

4.5 I det föreslagna lagstiftningspaketet saknas också en diskussion om EU:s budget. Risken att asymmetriska chocker inträffar i euroområdets medlemsstater – dvs. variationer i utbud och efterfrågan som är positiva i vissa länder och negativa i andra – eftersom de inte har möjlighet att styra vare sig växelkurser eller räntenivåer ⁽²⁴⁾, innebär att andra verktyg för att anpassa det ekonomiska systemet måste användas. Frånsett priser och löner, som i allmänhet ger liten flexibilitet, är det enligt ekonomiska teorier så att det enda effektiva instrumentet i sådana situationer är ett mer flexibelt budgetsysteem med bättre resurser än vad som för närvarande är fallet. Detta skulle göra det möjligt att genomföra överföringar från de områden som gynnsats av chockerna till de områden som skadats av dessa, antingen via automatiska stabiliseringssystem eller via finansieringen av alleuropeiska investeringsprojekt (t.ex. utfärdande av euroobligationer) ⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Yttranden från EESK om kreditvärderingsinstitut, EUT C 277, 17.11.2009, s. 117 och EUT C 54, 19.2.2011, s. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, Euro-Intelligence, september 2010, tillgänglig på internet: http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ Om de positiva och negativa variationerna balanseras ut över valutaunionen så kommer unionens centralbank inte att ha något skäl att ingripa i valutapolitiken (jfr. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., kapitel 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market*. At the Service of Europe's Economy and Society, rapport till Europeiska kommissionens ordförande, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, 22 februari 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010, tillgänglig på internet www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW, Discussion Papers, Berlin, november 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, oktober 2010, tillgänglig på internet www.voxeu.org/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, oktober 2010, tillgänglig på internet www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, tillgänglig på internet: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ EESK:s yttrande om "Konsekvenserna av statsskuldskrisen för EU:s styresformer" EUT C 51, 17.2.2011, s. 15.

4.6 För att bidra till att uppnå balans mellan incitament och sanktioner när det gäller att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet förespråkar EESK att utdömda böter inte ska fördelas mellan medlemsstaterna i proportion till storleken på deras BNI, som kommissionen föreslår, utan att de i stället förs över till den europeiska stabilitetsmekanismen.

4.7 I detta yttrande framhåller EESK⁽²⁶⁾ att regler och automatiska förfaranden inte bara riskerar att vara ineffektiva för att förebygga allvarliga kriser, eftersom dessa nästan alltid beror på extraordinära, oförutsebara händelser, utan att de även kan förvärra situationen. Å ena sidan kan de minska förtroendet för EU:s institutioner som i den europeiska allmänhetens ögon ryggat tillbaka från politiska beslut och förlitar sig på "Bryssels teknokrater", vilket tydliggörs i Eurobarometerundersökningar⁽²⁷⁾. Å andra sidan ger de uttryck för en traditionell strategi för problemlösning som underordnar frågor om tillväxt, social jämlikhet och miljömässig försämring och som därmed riskerar att redan från början motverka ambitionerna i Europa 2020-strategin.

4.8 Det verkar som om samma kortsiktiga perspektiv som tillämpas för finansiella aktiviteter, och som synbarligen ansågs vara en underliggande faktor till krisen, nu håller på att ta platsen som ledstjärna för den europeiska politiken⁽²⁸⁾. "Punktvisa" insatser dominerar – såväl inom EU-institutionerna och på mellanstatlig nivå⁽²⁹⁾ – som svar på kritiska situationer där snabba beslut krävs eller som svar på trender i den allmänna opinionen i de största medlemsstaterna, som politiker iakttar med oro, särskilt under de ofta inträffande valperioderna.

5. Potentialen hos åtgärder för att motverka makroekonomiska obalanser

5.1 En effektiv samordning av EU:s ekonomiska politik, som inte låter sig påverkas av valfaktorer och plötsliga skiftningar i den allmänna opinionen, förutsätter en starkare roll för Europaparlamentet, Regionkommittén och EESK – med andra ord, de institutioner som företräder medborgarna och civilsamhället. Det är genom dessa organ som den samordning som planerats av kommissionen kan få en stark demokratisk trovärdighet beträffande de förebyggande förfarandena och rättelseförfarandena och alltså uppbåda det breda folkliga stöd som verkar behövas för ett effektivt genomförande.

5.2 Som det nu ser ut föreskrivs Europaparlamentet i den europeiska planeringsterminen bara en sekundär roll, som begränsas till den inledande diskussionsfasen och den inledande inriktningen av samordningsprocessen. Europaparlamentet

skulle dock kunna spela en mer värdefull och effektiv roll genom en samordning med de nationella parlamentens arbete när de diskuterar och godkänner de enskilda medlemsstaternas budgetar. Europaparlamentet kan få en avgörande betydelse för samsynen om den makroekonomiska referensramen, prioriteringen av problemen och fastställandet av vilken ekonomisk politik som ska föras. Det skulle kunna bli ett forum för att enas om en gemensam strategi som inte begränsas till att lägga fast formella förfaranden och regler, men som i detalj går in på den konkreta politiken för att öka EU-medborgarnas förtroende och förhoppningar.

5.3 Fokuseringen på konkurrensobalanser medför att uppmärksamheten på förhandlingarna mellan regeringar, arbetsmarknadsparter och civilsamhället ökar, särskilt inom euroområdet, där medlemsstaterna inte längre har något instrument för justering av valutakurserna. Förbindelserna mellan regeringar, arbetsmarknadsparterna (fackföreningar och arbetsgivarorganisationer) och civilsamhället bör därför vara en integrerad del av den strategi som beskrivs av kommissionen.

5.4 Det är i detta sammanhang som EESK – i linje med sin roll som rådgivande organ för EU-institutionerna – kan bidra till att stärka EU:s ekonomiska styressätt, särskilt i sin roll som ett forum som kan främja dialogen mellan representativa organisationer inom civilsamhället. EESK:s mervärde är just att dess ledamöter inkluderar representanter för organisationer som efter noga övervägande kan bidra till att upprätthålla ett samförstånd när det gäller medlemsstaternas ekonomiska politik. Detta möjliggör för EESK att ge ett viktigt bidrag till att säkra att inte bara politiska ledare utan även, och i synnerhet, EU-medborgarna och EU:s produktiva, sociala och civila struktur intresserar sig och tar ansvar.

5.4.1 EESK skulle kunna ha ett årligt sammanträde för att diskutera rekommendationerna och hur man kan skapa konsensus om reformer på nationell nivå, mot bakgrund av de vidtagna åtgärdernas sociala effekt⁽³⁰⁾. Denna diskussion skulle kunna föras under hösten, efter det att medlemsstaterna formellt har antagit rekommendationerna. Slutsatserna skulle utgöra basen för en diskussion med de nationella ekonomiska och sociala råden, de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Det skulle möjliggöra en utvärdering av de antagna strategierna samt spridning och delaktighet på nationell nivå.

5.5 En mer intensiv och funktionell användning av makroekonomisk dialog skulle också kunna uppmuntras. Genom att kvaliteten på denna dialog förbättras skulle den kunna bli ett instrument för gemensam utvärdering från regeringarnas och arbetsmarknadsparternas sida av den ekonomiska situationen på EU-nivå och av de åtgärder som bör vidtas, med nära koppling till den sociala dialogen på nationell nivå, så att utvecklingen på EU-nivå kan harmoniseras med medlemsstaternas på ett sätt som är socialt godtagbart.

⁽²⁶⁾ Såsom det uppges i EESK:s yttrande om "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken", EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁷⁾ Detta minskade förtroende gäller mindre gemenskapsinstitutionerna så sådana än fördelarna med EU-medlemskap. Data från Eurobarometer 73 – första resultaten, frågorna QA9a och QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13 december 2010.

⁽²⁹⁾ Här avses till exempel de konkurrenspakter som lagts fram av Frankrikes och Tysklands regeringar den 4 februari 2011.

⁽³⁰⁾ Såsom det föreslås i EESK:s yttrande om "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken", EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

5.5.1 Uppgiften att förhindra och rätta till obalanser kan inte överlämnas enbart till kommissionen och medlemsstaternas regeringar ⁽³¹⁾. Löngebildnings- och prisbildningsprocesserna är en avgörande beståndsdel inom ramen för mekanismen för övervakning av makroekonomiska obalanser. Följaktligen måste alla politiska åtgärder i detta avseende beakta artikel 153.5 i EU-fördraget och involvera arbetsmarknadsparterna på både nationell och europeisk nivå. Mot denna bakgrund kan den makroekonomiska dialogen stärkas på EU-nivå genom en stabil struktur och organisation och bättre samordnas på nationell nivå

med arbetsmarknadsdialogen och vederbörliga institutioner. De nationella regeringarna bör stödja och uppmuntra företag och fackföreningar att delta i dessa organ och i de typer av kollektivförhandlingar som äger rum inom dessa. Mot bakgrund av dröjsmålen med att korrigera obalanser genom nationella reformer och detta arbetes komplexa karaktär, skulle en stärkt makroekonomisk dialog kunna ge ett mer effektivt, snabbare och bättre samordnat instrument för att bibehålla samstämmigheten mellan makroekonomiska frågor och arbetsmarknadens dynamik.

Bryssel den 5 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 luglio 2010, tillgänglig på internet: www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed*, paper for European Alternatives, 2010, tillgänglig på internet: www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok om försäkringsgarantisystem"

KOM(2010) 370 slutlig

(2011/C 218/10)

Föredragande: **Joachim WUERMEILING**

Den 12 juli 2010 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Vitbok om försäkringsgarantisystem"

KOM(2010) 370 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 148 röster för 7 emot och 10 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar kommissionens vitbok om försäkringsgarantisystem. Kommittén stöder kommissionens insatser för att inom EU föreslå åtgärder för skydd av försäkrings-tagare.

1.2 Kommittén stöder kommissionens insatser för att införa harmoniserade bestämmelser för garantisystem. Kommittén stöder kommissionens planer på ett europeiskt direktiv med en hög skyddsnivå i form av en minimiharmonisering som också möjliggör ett mer omfattande skydd i de nationella systemen. Garantisystemet ska användas som en sista utväg (*"last resort"*) när andra, exempelvis tillsynsrättsliga instrument uttömts.

1.3 I samband med detta borde man beakta att man under de senaste åren vidtagit avsevärt bättre försiktighetsåtgärder för att värna om försäkringsgivarnas betalningsförmåga genom tillsyn och kapitaltäckningskrav. Konkursgraden bland försäkrings-givarna är empiriskt sett låg och borde efter dessa åtgärder minska ytterligare. Detta borde beaktas vid utformningen av garantisystemen så att kostnader och nytta står i proportion till varandra. Kommittén förespråkar därför EU-riktlinjer som å ena sidan leder till att konsumenterna och arbetstagarna skyddas och å andra sidan till att bördan för företag och försäkrings-tagare hålls nere på en låg nivå.

1.4 Ur EESK:s synvinkel gör kommissionen i vitboken rätt i att problematisera frågan om en obegränsad täckning i garantisystemen. Man måste undvika att solida försäkringsföretag själva hamnar i finansiella svårigheter till följd av obegränsad ansvars-skyldighet. Kommittén ställer sig därför positiv till att kommis-sionen i vitboken överväger att begränsa fordringarna.

1.5 I händelse av ett lagstiftningsinitiativ borde kommissionen ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om när garanti-systemet kan sättas in. Innan garantisystemet sätts in borde

dock alla tillsynsrättsliga möjligheter till ingripande vara ut-tömda. Det faktum att ett företag inte uppfyller minimikapital-kravet (*"Minimum Capital Requirement"*) enligt solvens II-direkti-vet bör vara en tillräcklig grund för att aktivera garantisystemet.

1.6 När det gäller frågan om systemens finansiella medel anser kommittén att man återigen bör undersöka de olika al-ternativen på grundval av resultaten av den femte kvantitativa konsekvensanalysen (QIS 5) till solvens II-direktivet. En viss skyddsnivå borde fastställas på EU-nivå. De specifika finansiella medlen borde dock fastställas med hänsyn tagen till risken i landet och försäkringsområdet i fråga.

1.7 Med tanke på de nationella garantisystem som finns borde det europeiska systemet föreskriva en hög och rimlig skyddsnorm. Frågor rörande utformningen kan sedan överlåtas åt medlemsstaterna i samband med genomförandet, t.ex. detal-jerade bestämmelser om hur bidragen ska samlas in, när finan-sieringen ska ske, om man ska betala ut ersättning eller ta över befintliga försäkringskontrakt och om man ska införa specifika garantisystem för de olika försäkringsklasserna.

2. Inledning

2.1 Försäkringarna täcker grundläggande risker för kon-sumenterna, t.ex. sjukdom, olycksfall eller ansvarskyldighet. För-säkringarna är också en källa till försörjning vid hög ålder ⁽¹⁾. Om en försäkringsgivare hamnar på obestånd kan detta leda till irreparabla skador genom att hela förmögenheter eller delar av en konsumentens förmögenhet går förlorade och att konsumenten drabbas av fattigdom.

2.1.1 Frågan om huruvida det behövs ett garantisystem ter sig olika inom olika försäkringsklasser. För livförsäkringarna finns det som regel en risk för att sparad kapital går förlorat, men detta gäller inte för skadeförsäkringarna.

⁽¹⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 38, punkt 1.4.

2.1.2 Den kapitalbildande livförsäkringen ska på lång sikt fungera som försörjningskälla för försäkringstagaren vid hög ålder eller för dennes efterlevande. Om försäkringsgivaren hamnar på obestånd och det inte finns något garantisystem skulle en stor del av de privata reserverna gå förlorade. I en nödsituation skulle statens sociala trygghetssystem tvingas ingripa. Ur EESK:s synvinkel är det därför här som ett garantisystem är mest angeläget.

2.1.3 Inom skade- och ansvarsförsäkringarna måste de försäkringstagare skyddas som när försäkringsgivaren hamnade på obestånd hade en rätt till skadeersättning som ännu inte reglerats. För övriga försäkrade uppstår inte problemet att ett nytt avtal hos en annan försäkringsgivare endast kan fås mot sämre villkor för att försäkringstagarna under tiden åldrats eller deras hälsotillstånd försämrats. Som regel kan man skaffa sig kompletterande täckning på marknaden mot jämförbara villkor.

2.2 Av 5 200 försäkringsföretag (2008) har enligt kommissionens uppgifter 130 hamnat på obestånd sedan 1994. Här måste man dock ta hänsyn till att företagen enligt lag måste ha ett eget kapital som gör att de i ett sådant fall kan tillgodose försäkringstagarnas anspråk helt eller åtminstone delvis.

2.3 Det har därför hittills inte ansetts nödvändigt att införa EU-omfattande garantisystem för det sällsynta fallet att en försäkringsgivare hamnar på obestånd. Kommissionen inledde visserligen förarbeten för ett direktiv 2001. Projektet lades dock ned. Det är inte brukligt med kollektiva garantisystem i marknadsekonomiska system, men många gånger har man infört sådana på det finansiella området för att ta hänsyn till de särskilda risker som konsumenterna är utsatta för.

2.4 På bankområdet har det ända sedan 1994 funnits en EU-omfattande insättningsgaranti som skyddar mot massuttag som skulle kunna destabilisera de finansiella marknaderna i grunden⁽²⁾. Denna håller för närvarande på att uppdateras⁽³⁾. Riskbilden inom försäkringssektorn är dock en annan än i banksektorn. Närmare bestämt förekommer det inga massuttag och det finns inget refinansieringsbehov. Ett effektivt system för försäkringar måste därför ha en annan strukturell utformning än ett system för banker.

2.5 För att skydda kunderna så att de inte förlorar sina fordringar har lagstiftaren vidtagit stora försiktighetsåtgärder på försäkringsområdet: en heltäckande och proaktiv tillsyn, höga kapitaltäckningskrav, stränga bestämmelser om kapitalplaceringar och skydd av fordringar på ett konkursbo. Med genomförandet av solvens II-direktivet minskar risken för att en försäkringsgivare ska hamna i finansiella svårigheter ytterligare⁽⁴⁾.

2.6 Dessutom omfattas riskerna med en direkt försäkring av ett särskilt skydd i form av återförsäkringar, vilket ytterligare minskar konkursrisken. Genom att en mängd risker förs samman och diversifieras genom återförsäkring skapas ett starkt band mellan försäkringsgivarna som utgör ytterligare ett skydd för konsumenterna.

2.7 Dessutom har EU till följd av krisen på finansmarknaden lagt en helt ny, europeisk grund för den finansiella tillsynen. På försäkringsområdet har man därför också skapat en "europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet".

2.8 Försäkringssektorn har i stor utsträckning förblivit stabil under finanskrisen. Det var inte försäkringssektorn som utlöste krisen⁽⁵⁾ men den påverkades av krisens effekter. Europeiska försäkringsgivare har varit tvungna att genomföra avskrivningar och räntorna, som genom räddningsaktionerna och penningpolitiken hållits på en låg nivå, gör det svårare för försäkringsgivarna att få den erforderliga avkastningen på kapitalplaceringarna. Orsaken till de spektakulära svårigheter som ändå uppstod inom branschen, t.ex. hos amerikanska AIG eller nu senast Ambac, var dock inte den klassiska försäkringsverksamheten utan den bankliknande risksäkringsverksamheten. Detta kan komma att hända också i framtiden, framför allt hos företag och finanskonglomerat som bedriver både bank- och försäkringsverksamhet.

2.9 Det finns redan försäkringsgarantisystem i 12 av 27 medlemsstater⁽⁶⁾. De är mycket komplexa: I vissa medlemsstater skyddas endast vissa försäkringsområden. Dessutom har systemen olika täckning. Ibland finns det också statliga garantier.

2.10 Försäkringskoncerner som är verksamma över hela Europa arbetar på de nationella marknaderna som regel med självständiga nationella dotterföretag, som skulle betala in bidrag till de nationella garantisystemen i sina egna länder. Om ett stort europeiskt företag hamnade i svårigheter skulle de nationella garantisystemen som regel räcka till för att skydda kunderna. Kommittén föreslår dock att det skapas ett europeiskt garantisystem för försäkringsföretag som är verksamma över gränserna för det fall att de nationella garantisystemen inte räcker till.

2.11 De kostnader som ett garantisystem leder till fördelas sist och slutligen över försäkringstagarna i form av högre premier. Visserligen skyddas den enskilda konsumenten vid obestånd. Alla konsumenter får dock bära kostnaderna för detta.

3. Kommentarer till kommissionens överväganden i kapitel 3 i vitboken

3.1 De eventuella EU-åtgärdernas art (avsnitt 3.1 i vitboken)

De nationella försäkringsmarknaderna skiljer sig kraftigt åt i fråga om produkt- och riskstruktur. Som instrument bör man därför välja ett direktiv om minimiharmonisering så att medlemsstaterna får möjlighet att ta hänsyn till nationella särdrag på obestånds-, avtals-, skatte- och socialrättens område och behålla försäkringsgarantisystem som redan finns och som visat sig fungera, i den mån dessa är förenliga med bestämmelserna i direktivet.

⁽²⁾ EGT L 135, 31.5.1994, s. 5. EGT L 84, 26.3.1997, s. 22.

⁽³⁾ KOM(2010) 368 slutlig, 2010/0207 (COD) av den 12 juli 2010.

⁽⁴⁾ EUT C 224/11, 30.8.2008, punkt 3.1.

⁽⁵⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 38, punkt 1.3.

⁽⁶⁾ En omfattande översikt över sådana system ges i OECD:s rapport nr DAF/AS/WD (2010) 20 av den 10 november 2010.

3.2 *Garantisystemens centraliseringsgrad och roll (avsnitt 3.2 i vitboken)*

3.2.1 I första hand handlar det om att se till att ingen försäkringsgivare över huvud taget hamnar på obestånd. För detta krävs det till att börja med ett effektivt system för tillsyn. Om inte detta lyckas kan man använda garantisystemen.

3.3 *Geografiskt tillämpningsområde (avsnitt 3.3 i vitboken)*

Kommissionen gör rätt i att föredra hemlandsprincipen. Detta ligger i linje med principerna för tillsynen av EU:s försäkringsmarknad: För alla de försäkringsgivare som är auktoriserade i EU ska tillsynen över alla deras aktiviteter enligt solvens II-direktivet ske i försäkringsgivarens hemland. Detta gäller också den affärsverksamhet som antingen bedrivs genom osjälvständiga filialer tack vare etableringsfriheten eller genom gränsöverskridande tjänster tack vare friheten att tillhandahålla tjänster.

3.4 *Försäkringar som omfattas av garantin (avsnitt 3.4 i vitboken)*

3.4.1 Skillnaderna mellan liv- och skadeförsäkringarna gör att man bör skapa separata garantisystem på dessa områden. Inom varje system är risken någorlunda homogen. Här finns det fortfarande skäl som talar för ömsesidigt stöd. Det är däremot svårt att motivera varför exempelvis försäkringstagare med hemförsäkringar ska betala bidrag till ett system vars medel används för att skydda livförsäkringsgivare. Eftersom detta kan bero på de särskilda förhållandena i medlemsstaterna, t.ex. på om företagen inom de olika försäkringstyperna måste vara rättsligt åtskilda på marknaden, borde EU-lagstiftaren ge medlemsstaterna fria händer i denna fråga.

3.4.2 När det gäller motorfordonsförsäkringar anser EESK, i linje med CEIOPS rekommendationer, att det kommande direktivet om ett försäkringsgarantisystem bör omfatta motorfordonsförsäkringar med hänsyn till klarheten och balansen i konkurrensförhållandena samt för att göra det lättare för konsumenterna att förstå systemet.

3.4.3 Skydd av företagspensioner omfattas inte av kommissionens förslag. Endast företagsbaserade pensionsförsäkringar i klassisk bemärkelse omfattas av garantisystemet. Enligt EESK finns det dock ett handlingsbehov också i fråga om andra företagspensioner, och denna fråga bör tas upp vid uppföljningen av grönboken om pensioner.

3.4.4 Att göra försäkringstagarna delaktiga på lämpligt sätt är ett effektivt incitament för dem att informera sig om försäkringsgivarens soliditet i den mån de kan göra detta.

3.4.5 Det borde finnas övre gränser eller andra sätt att begränsa ersättningarna från garantisystemet, t.ex. minimigränser eller självrisker, såsom Europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS) också föreslår i sitt yttrande. Samverkande inskränkningar bör dock i det sammanhanget inte drabba försäkringstagaren alltför hårt. Begränsningarna skulle leda till en kännbar avlastning av garantisystemen

som också skulle påverka kostnaderna. Detta skulle således också gynna försäkringstagarna, som i slutänden bär kostnaderna.

3.5 *Berättigade fordringsägare (avsnitt 3.5 i vitboken)*

3.5.1 Kommissionen anser med rätta att ett garantisystem som täcker alla marknadsaktörer skulle leda till orimligt höga kostnader. I vitbokens första mening framställs garantisystemen som en konsumentskyddsåtgärd. Detta betyder dock inte att den grupp som skyddas bör begränsas till konsumenter. Juridiska personer som i flera nationella rättsliga system åtnjuter samma skydd som konsumenterna, vare sig de är försäkringstagare, försäkrade eller förmånstagare, bör också omfattas.

3.5.2 Man borde låta medlemsstaterna själva besluta om huruvida rena företagsförsäkringar, t.ex. försäkringar för driftstopp eller transporter ska undantas från garantisystemens tillämpningsområde redan på förhand. Medlemsstaterna borde också besluta om huruvida små företag borde omfattas av direktivets tillämpningsområde.

3.6 När ett lagstiftningsinitiativ läggs fram borde kommissionen ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om när garantisystemet kan sättas in och vem som ska besluta om detta. Enligt kommissionen ska garantisystemet inte i första hand sättas in vid konkurser utan redan dessförinnan, för att avvärja konkurser. Innan garantisystemet sätts in borde man enligt EESK under alla omständigheter ha uttömt alla möjligheter att rädda företaget genom tillsynsrättsliga åtgärder eller genom att företaget tas över av ett annat företag. Av effektivitetsskäl och i syfte att återspegla systemets natur och syfte bör det faktum att ett företag inte uppfyller minimikapitalkravet ("Minimum Capital Requirement") enligt solvens II-direktivet vara en tillräcklig grund för att aktivera garantisystemet.

3.7 *Finansiering (avsnitt 3.6 i vitboken)*

3.7.1 *Tidpunkt för finansiering (avsnitt 3.6.1 i vitboken)*

3.7.1.1 Det råder delade meningar om huruvida systemet bör finansieras på förhand, i efterhand eller både och. Alla dessa system har för- och nackdelar.

3.7.1.2 Finansiering i efterhand innebär att mindre likviditet undandras marknaden. De lägre kostnaderna leder också till lägre premier för försäkringstagarna. På så sätt behöver man inte ställa sig frågan var de medel som samlas in ska placeras under mellantiden. Finansiering i efterhand innebär att det inte uppstår några förvaltningskostnader innan en försäkringsgivare hamnar på obestånd.

3.7.1.3 Finansiering i efterhand gör det däremot svårt att hantera de moraliska riskerna. Eftersom icke-solida marknadsaktörer som hamnat på obestånd redan lämnat marknaden när finansieringen ska ske, kan man inte längre kräva att de ska vara med och bära kostnaderna.

3.7.1.4 Fördelen med förhandsfinansiering är framför allt att bidragen kan vägas av mot insolvensrisken. Marknadsaktörer med riskabel affärsverksamhet får betala högre bidrag. Det är också lättare att undvika procykliska effekter vid finansiering i förhand än vid finansiering i efterhand.

3.7.1.5 Frågan om när finansieringen ska ske är kan inte vara avgörande för hur effektivt ett garantisystem är. Fördelarna med ett ex nunc-finansieringssystem uppväger med god marginal nackdelarna och det är svårt att förstå varför nationella förhållanden och traditioner innebär att detta beslut bör överlåtas åt medlemsstaterna. För att säkerställa systemets effektivitet bör direktivet innehålla en enda finansieringsform ex-nunc.

3.7.2 Målnivåer (avsnitt 3.6.2 i vitboken)

3.7.2.1 Som också CEIOPS kräver i sitt yttrande borde man begränsa de finansiella kostnaderna för garantisystemen. En obegränsad täckningsplikt skulle leda till att de finansiella riskerna för det enskilda företaget inte kan beräknas. Detta skulle leda till att varje försäkringsgivare ansvarar för hela marknaden⁽⁷⁾. Det enskilda företags riskhantering skulle inte längre bero på de egna besluten utan framför allt på konkurrenternas riskbeteende.

3.7.2.2 Kommissionens första förslag är att de finansiella medlen i garantisystemen ska uppgå till cirka 1,2 % av de bidragsintäkter som registrerats brutto. Kommittén skulle ställa sig positiv till om man återigen kunde undersöka de olika alternativen på grundval av de aktuella tal som finns tillgängliga om solvens II-direktivet. I samband med detta borde man också ta hänsyn till att solvens II-direktivet och andra interventionsmekanismer införts för att skydda försäkringstagarna. CEIOPS har också framhållit detta i sitt yttrande.

3.7.2.3 Kommissionen utgår i sina beräkningar från att sannolikheten att garantisystemet måste tas i anspråk i genomsnitt uppgår till 0,1 %. Detta grundar sig emellertid på en täckning i form av eget kapital motsvarande 100 % av solvenskapitalkraven. Om det egna kapitalet i medlemsstaterna och de olika försäkringsklasserna överstiger solvenskapitalkravet minskar konkursrisken i motsvarande mån. Direktivet borde därför göra det möjligt att anpassa de finansiella medlen inom de nationella garantisystemen till den faktiska skaderisken på de nationella marknaderna och i försäkringsklasserna.

3.7.2.4 Kommissionen behandlar i vitboken inte frågan om huruvida nya inbetalningar till garantisystemet måste ske när en skada inträffat. För detta krävs det tydliga bestämmelser och gränser, så att obegränsad ansvarsskyldighet kan uteslutas och företagen känner till sina skyldigheter på förhand och kan vidta försiktighetsåtgärder.

3.7.3 Bidrag (avsnitt 3.6.3 i vitboken)

3.7.3.1 Bidragssystemet borde grundas på befintliga data så att den byråkratiska bördan reduceras. När det gäller livförsäkringarna skulle man kunna se till de kapitalplaceringar som gjorts och när det gäller skadeförsäkringarna till storleken på de försäkringstekniska reserverna. Andelen eget kapital jämfört med solvenskapitalkravet skulle också kunna vara ett kriterium. EU-lagstiftaren bör reglera metoderna, men överlåta åt medlemsstaterna att fatta beslut om detaljerna kring hur bidragen ska fastställas, så att dessa kan ta hänsyn till särskilda nationella förhållanden.

3.7.3.2 Solventa försäkringsgivare bör ges möjlighet att utan finansiella incitament ta över företag som befinner sig i farozonen för att t.ex. komma över deras kundregister.

3.8 Överföring av portföljer och/eller ersättning av fordringar (avsnitt 3.7 i vitboken)

3.8.1 För garantisystemen kan man använda två olika metoder: Antingen betalar man ut ersättning i form av en engångsutbetalning till försäkringstagaren. Alternativt löper kontraktet vidare hos en försäkringsgarantiinstitution sedan kunduppgifterna överförs till denna. Denna "överföring av portföljer" är ur EESK:s synvinkel fördelaktig för försäkringstagaren på livförsäkringsområdet. På skade- eller olycksfallsförsäkringsområdet borde det däremot räcka med att ersättning betalas ut till konsumenten. Det europeiska direktivet borde under alla omständigheter inte förhindra att man använder det system som är mest fördelaktigt för konsumenten.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 38, punkt 2.7.3.1.

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs Yttrande

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av rösterna men avslogs av plenarförsamlingen (artikel 54.3 i arbetsordningen):

Punkt 2.10

Ändra enligt följande:

"Försäkringskoncerner som är verksamma över hela Europa arbetar på de nationella marknaderna som regel med självständiga nationella dotterföretag, som skulle betala in bidrag till de nationella garantisystemen i sina egna länder. Om ett stort europeiskt företag hamnade i svårigheter skulle de nationella garantisystemen som regel räcka till för att skydda kunderna. Kommittén föreslår dock att ~~det skapas~~ man i ett senare skede överväger att införa ett europeiskt garantisystem för försäkringsföretag som är verksamma över gränserna för det fall att de nationella garantisystemen inte räcker till."

Motivering

I det här skedet är det för tidigt att föreslå ömsesidiga garantiarrangemang för försäkringsbolag inom hela EU.

Resultat av omröstningen:

För: 68
Emot: 78
Nedlagda: 13

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen om övervakning och rapportering av uppgifter om registrering av nya personbilar"

KOM(2010) 657 slutlig

(2011/C 218/11)

Föredragande: **Mihai MANOLIU**

Den 10 november 2010 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i EUF-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen om övervakning och rapportering av uppgifter om registrering av nya personbilar"

KOM(2010) 657 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 5 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 148 röster för och 4 nedlagda röster.

1. Sammanfattning

1.1 EESK anser att *hållbar rörlighet* handlar om att flytta människor och varor genom Europa på effektivast möjliga sätt, minska utsläppen och spara bränsle. Detta innebär information om och tillträde till de lämpligaste transportsätten samt investeringar i teknik, infrastruktur och förvaltningssystem som uppmuntrar *fri och hållbar rörlighet*.

1.2 EESK menar att *hållbar rörlighet* kräver *utformning av ett regelverk som skapar förutsättningar för Europas fordonsindustri att blomstra* och fortsätta utvecklingen av innovationer och teknik som kan användas i miljövänliga fordon för en hållbar framtid.

1.3 När genomsnittsmålen sätts upp för den nya fordonsparken bör lagstiftningen enligt EESK utformas så att konkurrensneutrala, socialt rättvisa och hållbara minskningsmål erhålls som ligger i linje med de europeiska fordonstillverkarnas mångfald. Dessutom bör obefogade konkurrensnedvridningar mellan fordonstillverkarna undvikas.

1.4 EESK ser positivt på att kommissionen "*med tanke på bättre lagstiftning*" vill "främja ett genomtänkt samspel mellan olika politikområden, skapa förutsägbara villkor, skydda allmänintressen (t.ex. miljö och säkerhet) och samtidigt försöka minska industrins regelbörda".

1.5 Kommittén välkomnar den tydliga viljan att utveckla ett övergripande arbetssätt och att samtidigt integrera olika aspekter av *industrins utveckling och konkurrenskraft samt ta hänsyn till berörda parter*.

1.6 När utsläppsnormerna bestäms är det enligt EESK viktigt att ta hänsyn till följderna för konsumenterna, marknaderna och

tillverkarnas konkurrenskraft, men också till den innovationsstimulans och energibesparing det medför. Det är viktigt att ge fordonstillverkarna planeringssäkerhet.

2. Bakgrund

2.1 EU-marknaden för nya personbilar minskade med 5,5 % 2010. Totalt nyregistrerades 13 360 599 fordon under året, enligt siffror från europeiska bilindustriföreningen (ACEA). Resultaten för 2010 präglades av att man i många EU-länder avslutade statliga program för förnyelsen av fordonsparken. Registreringarna i december uppgick till 1 009 638 fordon, en nedgång med 3,2 % på årsbasis.

2.2 I december (– 3,2 %) minskade nybilsregistreringen markant i Spanien (– 23,9 %), Italien (– 21,7 %) och Storbritannien (– 18,0 %). Den franska marknaden var oförändrad (– 0,7 %) medan den tyska växte med 6,9 %.

2.3 I personbilssegmentet finns ett större modellutbud än någonsin tidigare. Nya allsidiga fordonstyper som sportkombi och korsningar mellan personbilar och stadsjeepar konkurrerar om marknadsandelarna med sedan-, kupé- och cabrioletmodeller, halvkombibilar och herrgårdsvagnar. Dessa nya typer av formgivning förekommer rikligt i de olika fordonssegmenten, alltifrån kompaktbilar till lyxbilar.

2.4 Detta är goda nyheter för bilköparna, som har större valmöjligheter i termer av pris, stil och funktion. Konsumenternas beteende påverkar de sammanlagda utsläppen från personbilar. Konsumenterna bör därför få information om huruvida nya personbilar uppnår utsläppsmålen.

2.5 Hållbar rörlighet handlar om att se till att konsumenterna har ett verkligt val, men även att uppmuntra dem att köpa det fordon som bäst motsvarar deras behov och utbilda dem att köra miljövänligt för att minska onödiga utsläpp och spara pengar.

2.6 I fordonstillverkningen innebär detta att man hittar de mest hållbara materialen, förbättrar logistiken i underleverantörskedjan för att minska avfallsmängden och utsläppen samt ser till att fler delar utformas så att de kan återvinnas när de är uttjänta.

2.7 Den offentliga politiken måste också omfatta fler kostnadseffektiva sätt att minska koldioxidutsläppen, gemensamma skatteinitiativ, utveckling av alternativa bränslen och förnybar energi samt relevant infrastruktur.

2.8 Därför bör en ny metod utvecklas, som på ett rättvisande sätt visar koldioxidbesparingarna med tvåbränsle- och flexbränslefordon som kan drivas med alternativa bränslen.

2.9 Industrin kommer att behöva investera ännu mer i teknik som minskar utsläppen, bl.a. intelligent trafikledningsteknik, och ytterligare förbättra motorernas effektivitet.

2.10 EU har fastställt en långtgående strategi för att minska koldioxidutsläppen från vägfordon och mycket har redan uppnåtts. Enligt förordning (EG) nr 443/2009 om utsläppsnormer för nya personbilar ska de genomsnittliga utsläppen från nya personbilar ⁽¹⁾ ha minskat till 130 g CO₂/km senast 2015.

2.11 Biltillverkare strävar efter att uppfylla stränga koldioxidkrav för 2012 för nya bilar och att uppnå ytterligare mål för 2020. Branschen kommer aktivt att medverka i debatten om hållbara transporter.

2.12 Under de senaste tjugo åren har koldioxidutsläppen från bilar och nyttofordon minskat dramatiskt och sedan 1995 har de sjunkit med 20 %. Europeiska kommissionen har noterat detta framsteg liksom det faktum att investeringarna i fordonsteknik här har varit den främsta drivkraften. EESK anser att samhället för att uppnå fler påtagliga minskningar måste se längre än till bara fordonstekniken.

2.13 EESK efterlyser en integrerad metod som innebär en strävan efter ökad konkurrenskraft och hållbar tillväxt i fordonsindustrin i syfte att bibehålla fordonstillverkning i Europa och skapa effektiva ramar för utveckling och marknadsföring av rena och energieffektiva fordon.

2.14 Medlemsstaterna bör kartlägga antalet registrerade fordon i syfte att bedöma dels påverkan på övervakningsprocessen,

dels i vilken mån man uppfyller EU:s mål för genomsnittliga koldioxidutsläpp från den nya bilparken i enlighet med yttrandet från kommittén för klimatförändringar.

2.15 EESK anser att det är nödvändigt att anta EU-mål för nya personbilar för att förhindra att den inre marknaden fragmenteras beroende på att medlemsstaterna antar olika åtgärder.

2.16 EU-målen ger tillverkarna större planeringssäkerhet och mer flexibilitet att uppfylla kraven på koldioxidminskningar än vad separata nationella minskningsmål skulle göra.

3. Uppgifter, överföring av uppgifter, uppgiftskällor, bevarande och kontroll av uppgifter

3.1 Enligt artikel 8 i förordning (EG) nr 443/2009 ska medlemsstaterna varje år registrera och överlämna vissa uppgifter till kommissionen om nya personbilar som registrerats på deras territorium under det föregående året ⁽²⁾.

3.2 Eftersom dessa uppgifter ska användas som grund för att fastställa specifika koldioxidutsläppsmål för tillverkare av nya personbilar och för att bedöma huruvida tillverkarna uppnår dessa mål bör bestämmelserna om insamling och rapportering av uppgifterna harmoniseras.

3.3 För att fullt ut kunna bedöma om varje tillverkare uppnår sina specifika koldioxidutsläppsmål och för att få nödvändig erfarenhet av tillämpningen av förordningen behöver kommissionen detaljerade uppgifter. Medlemsstaterna bör se till att sådana uppgifter registreras och överlämnas till kommissionen.

3.4 Oavsett vilken uppgiftskälla en medlemsstat använder för att ta fram de sammanställda och de detaljerade övervakningsuppgifterna ska uppgifterna grundas på informationen i intyget om överensstämmelse för den berörda personbilen.

3.5 När medlemsstaterna samlar in dessa uppgifter ska de i första hand utgå från *intyget om överensstämmelse* eller typgodkännandet. Registreringsbeviset får inte ersätta intyget om överensstämmelse vid registrering av ett fordon. Registreringsbeviset utfärdas först efter det att fordonet har registrerats.

3.6 Det är viktigt att uppgifterna om registrering av nya personbilar är korrekta och kan behandlas effektivt i syfte att fastställa de specifika utsläppsmålen. Medlemsstaterna bör registrera och rapportera uppgifter om nyregistrerade fordon som är avsedda att drivas med alternativa bränslen, inbegripet andelen påfyllningsstationer på deras territorium.

⁽¹⁾ EUT L 140, 5.6.2009, s. 1.

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EU) nr 1014/2010 om övervakning och rapportering av uppgifter om registrering av nya personbilar i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 443/2009. EUT L 293, 11.11.2010, s. 15.

3.7 Medlemsstaterna ska säkerställa bevarande, insamling, kontroll, verifiering och överlämnande av de sammanställda övervakningsuppgifterna och de detaljerade övervakningsuppgifterna.

3.8 Uppgifterna måste övervakas och registreras så att de tillordnas en tillverkare. Därför måste tillverkaren tydligt anges och denna uppgift ska skiljas från uppgifterna om tillverkarens varumärke.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen"

KOM(2010) 791 slutlig – 2011/0001 (COD)

(2011/C 218/12)

Föredragande: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 19 januari 2011 respektive den 18 januari 2011 att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen"

KOM(2010) 791 slutlig – 2011/0001 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 104 röster för, 13 röster emot och 4 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens förslag och ser positivt på dess avsikt att göra EU:s rättsregler klarare och tydligare och stärka rättssäkerheten.

1.2 Kommittén beklagar emellertid att den föreslagna överynen inte är särskilt omfattande och inte inbegriper alla aspekter av förordningen som behöver ändras mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts sedan förordning (EG) nr 2006/2004 trädde i kraft.

1.3 EESK uppmanar kommissionen att vid nästa översyn av förordning (EG) nr 2006/2004 ta hänsyn till förslagen i detta dokument för att förbättra det nuvarande samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för konsumentfrågor.

2. Bakgrund

2.1 EESK uttryckte sitt stöd till förslaget ⁽¹⁾ till förordning (EG) nr 2006/2004, men beklagade också vissa brister i förordningen, i synnerhet med avseende på planerade systemet för ömsesidigt bistånd och det föreslagna systemet för ömsesidighet, som kan leda till situationer som strider mot den inre marknadens funktion.

2.2 Den 27 oktober 2004 antogs förordning (EG) nr 2006/2004 ⁽²⁾ om samarbete mellan de nationella

tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, som i allt väsentligt överensstämmer med förslaget.

3. Genomföranderapport

3.1 Den 2 juli 2009 lade kommissionen fram en rapport om genomförandet av förordning (EG) nr 2006/2004 ⁽³⁾. I rapporten undersöks den institutionella ram som tillämpades då nätverket inrättades, hur nätverket fungerar och ramen för samarbetet. Kommittén beklagade i sitt yttrande ⁽⁴⁾ att man inte rådfrågades av kommissionen beträffande rapporten om genomförandet av förordningen.

3.2 Sammanfattningsvis anser kommissionen att nätverket ännu inte uppnått sin fulla potential. Man påpekar att nätverkets verksamhet måste effektiviseras genom en rad åtgärder som i ett senare skede också kan omfatta en översyn av förordning (EG) nr 2006/2004 med avseende på följande aspekter när det gäller genomförandebestämmelserna: antagande av en årlig handlingsplan för tillämpningen av lagstiftningen, gemensamma aktioner som exempelvis punktvisa kontroller eller främjande av en enhetlig tolkning och definition av EU:s lagstiftning för att förstärka nätverkets synlighet.

4. Kommissionens förslag

4.1 Den 3 januari 2011 lade kommissionen fram ett förslag till ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 i syfte att uppdatera innehållet i bilagan till förordningen om konsumentkyddssamarbete med hänsyn till den senaste utvecklingen av lagstiftningen på konsumentskyddsområdet.

⁽¹⁾ EUT C 108, 30.4.2004, s. 86.

⁽²⁾ EUT L 364, 9.12.2004, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 336 slutlig.

⁽⁴⁾ EUT C 18, 19.1.2011, s. 100.

4.2 Bilagan uppdateras genom att man dels tar bort hänvisningar till lagstiftning som inte är relevant för de nationella myndigheternas konsumentskyddssamarbete, dels ersätter hänvisningar till gammal lagstiftning som inte längre gäller med hänvisningar till den konsumentskyddslagstiftning som ersatt denna.

4.3 Detta innebär bland annat att vissa hänvisningar faller bort (exempelvis till direktivet om vilseledande och jämförande reklam)⁽⁵⁾ eller ersätts (direktiven om konsumentkrediter, audiovisuella medietjänster och nyttjanderätten till fast egendom på tidsdelningsbasis).

5. Allmänna kommentarer

5.1 EESK välkomnar kommissionens förslag, eftersom en tydlig utformning av EU:s lagstiftning innebär större klarhet och stärkt rättssäkerhet för alla medborgare. Kommittén är bekymrad över situationen för egenföretagen och småföretagen som liknar den som konsumenterna befinner sig i när de ingår avtal med storföretag, särskilt nätindustrier.

5.2 EESK stöder också kommissionens arbete när det gäller att systematiskt stärka det administrativa samarbetet, och anser att det är nödvändigt för att den inre marknaden ska fungera effektivt. Vi uppskattar kommissionens insatser för att uppnå insyn och öppenhet i och med antagandet av rekommendationen av den 1 mars 2011 som innehåller "Riktlinjer för tillämpningen av reglerna för uppgiftsskydd i systemet för konsumentskyddssamarbete (CPCS)"⁽⁶⁾.

5.3 EESK anser emellertid att förslaget är alltför knapphändigt, och att det inte behandlar många av de frågor som berör samarbetet mellan konsumentskyddsmyndigheterna. Kommissionen behandlar inte ens de frågor som man betecknade som "svaga punkter" i rapporten om tillämpningen av förordning (EG) nr 2006/2004.

5.3.1 Enligt EESK:s åsikt borde man i förslaget till ändring ha berört några av följande punkter:

5.4 Systematisk övervakning av marknaden

5.4.1 Att övervaka och inspektera varor och tjänster som regleras i EU:s lagstiftning kräver en omfattande gemensam planering, både tids- och innehållsmässigt, av vilka åtgärder som ska vidtas av medlemsstaternas konsumentskyddsmyndigheter i varje enskilt fall. Man bör införa jämförbara kontrollmekanismer för att säkerställa att de överstatliga bestämmelserna följs, med hjälp av systematiska marknadsövervakningskampanjer som gör det möjligt att hela tiden bevara en hög och enhetlig konsumentskyddsnivå på den inre marknaden.

⁽⁵⁾ Direktiv 2006/114/EG syftar till att skydda konsumenternas intressen endast när det gäller jämförande reklam. I bilagan till förordningen finns bara en hänvisning till de berörda artiklarna i direktivet.

⁽⁶⁾ EUT L 57, 2.3.2011, s. 44.

5.4.2 Denna årliga samordning av inspektionsverksamheten, särskilt när det gäller de övergripande bestämmelserna, skulle kunna kompletteras med informationsverksamhet och initiativ för marknadsundersökningar, genom screeningar som syftar till att standardisera de punktvisa kontroller som för närvarande genomförs vid behov.

5.5 Påföljder

5.5.1 För att undvika en gränseffekt vid tillämpningen av korrigeringsåtgärder vid eventuella överträdelser av gällande EU-lagstiftning, bör man fastställa en miniminivå för harmoniseringen av de gemensamma kriterierna för påföljdsförfarandet och de påföljder konsumentskyddsmyndigheterna ska tillämpa. Detta ska säkra effektivitet och likvärdiga garantier vid inledande av och beslut i ärenden som berör samma typ av överträdelser.

5.6 Skillnaderna med avseende på grundläggande aspekter av påföljdsförfarandena kan innebära att EU:s lagstiftning inte följs, att konsumentskyddet och marknadsintegriteten utsätts för allvarliga risker, att konkurrensen på den inre marknaden snedvrids och, sist men inte minst, att konsumenternas förtroende undergrävs.

5.7 EESK anser att ökad samstämmighet och skärpta sanktionssystem är absolut nödvändigt för att undvika risken för en dåligt fungerande inre marknad. Vi föreslår därför att man fastställer en uppsättning gemensamma minimikriterier för att så långt som möjligt få till stånd en tillnärmning av de nationella sanktionssystemen med följande innehåll:

- Lämpliga typer av administrativa påföljder för överträdelser av viktiga bestämmelser.
- Offentliggörande av allvarliga påföljder.
- Tillräckligt höga administrativa böter med hänsyn till överträdelsens art.
- Vilka kriterier man bör ta hänsyn till vid tillämpningen av påföljderna.
- Påföljder för fysiska och juridiska personer.
- Möjlighet att införa straffrättsliga påföljder för de allvarligaste överträdelserna.
- Lämpliga stödmekanismer för att säkra en effektiv tillämpning av sanktionerna.

5.8 Övervakning av varors och tjänsters kvalitet

5.8.1 En särskild aspekt av det ovannämnda initiativet "Systematisk övervakning av marknaden" är metoden för övervakning av varor och tjänster samt relevanta analyser i syfte att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna, liksom den information som offentliggörs, och framför allt förebyggande åtgärder och kvalitetssäkring av varor och tjänster.

5.8.2 Det gäller att fastställa ett gemensamt förfarande för denna övervakning i syfte att få fram enhetliga metoder, samt utarbeta en gränsöverskridande planering som gör det möjligt att utvidga övervakningsspektrumet och använda de resurser som varje deltagande myndighet har till sitt förfogande så effektivt som möjligt för att undvika dubbelarbete och överlappningar som kan leda till icke önskvärda skillnader i fråga om övervakning.

5.8.3 Förutom att fastställa enhetliga kriterier för urvalet av produkter som ska övervakas, måste det gemensamma förfarandet även omfatta aspekter som rör märkningen av proverna, registrering av dokumentationen, genomförande av inledande, jämförande och slutgiltiga analyser samt alla övriga frågor som inte omfattas av kvalitetsbestämmelserna eller någon annan lagstiftning på området.

5.9 Det är uppenbart att detta initiativ verkligen behövs på en global marknad där det blir allt vanligare att konsumenterna gör gränsöverskridande inköp för att tillgodose sina önskemål och behov.

5.10 **Produktsäkerhet:** Trots att detta är det allra viktigaste samarbetsområdet, och följaktligen det område där harmoniseringen kommit längst, uppvisar det fortfarande vissa brister som inte är kopplade till det snabba informationsutbytet, vanligtvis kallat systemet för tidig varning. Det skulle kunna förbättras ytterligare genom införande av verktyg och instrument för att identifiera, hantera och sprida information om risker, i likhet med vad som är fallet för risker knutna till livsmedel.

5.10.1 Mer konkret kommer genomförandet av regelbundna Eurobarometerundersökningar i syfte att analysera konsumenternas uppfattning om riskerna med produkter som inte är avsedda till livsmedel utan tvivel att vara till nytta när man griper sig an andra relevanta aspekter, bland annat information till och utbildning av medborgarna i konsumentfrågor.

5.10.2 En annan åtgärd som skulle kunna föreslås på detta område för att göra de nuvarande systemen för tidig varning effektivare är att samla alla i ett enda instrument som möjliggör driftskompatibilitet, det vill säga utbyte av information oberoende av ursprung eller källor och från alla behöriga förvaltningsorgan (hälso- och sjukvårdsområdet, jordbruk och livsmedel, konsumentområdet, skatteområdet, etc.).

5.11 **Hänsynstagande till etiska och miljömässiga aspekter vid godkännande av marknadsföring av varor och tjänster:** Det vore mycket intressant och samtidigt absolut nödvändigt att utvidga förfarandena för ovannämnda system för tidig varning till även omfatta produkter som bör dras tillbaka från marknaden av miljömässiga, etiska eller andra skäl som hänför sig till användandet av affärsmetoder som kränker den mänskliga värdigheten eller skadar den omgivande miljön enligt de definitioner som anges i Internationella arbetsorganisationens konventioner, miljöförstöring eller utarmning av naturresurserna såväl i produktions- och distributionsfasen som när det gäller marknadsföring och leverans av varor och tjänster.

5.11.1 Det är särskilt allvarligt om konsumenterna inte får relevant information om produkternas ursprung i samband med utlokalisering av produktionen. Denna information ska innehålla uppgifter om var och hur produkterna framställts och distribuerats, liksom de ekonomiska och sociala konsekvenserna för det samhälle där de producerats. Därför måste konsumenterna i största möjliga utsträckning ha tillgång till information via internet eller andra medier om dessa ämnen och till upplysningar som gör det möjligt för dem att undgå att medverka till konsumtion av produkter som tillverkats på ett olagligt sätt. Produkterna bör också innehålla upplysningar som gör att konsumenterna kan ta hänsyn till andra kriterier i sina inköpsbeslut än de traditionella som rör kvalitet och pris. På så sätt kan de vara säkra på att de genom sin konsumtion inte ofrivilligt bidrar till att stödja olagligheter som direkt eller indirekt är knutna till ifrågavarande produkt, som de utan tvivel inte skulle ha valt om de haft tillgång till adekvat information.

5.11.2 Konsumenternas rätt till fullständig information om de varor som erbjuds, vilket skulle kunna kallas "produkternas sociala spårbarhet", har också betydelse för konkurrensskyddet och den stärker konsumenternas potentiella handlingskraft och deras roll på marknaden via de val som de har frihet att göra då de gör sina inköp ("ditt inköp är din röst").

5.12 *Främjande av god praxis bland företagen i samband med ansvarsfull konsumtion*

5.12.1 Mot bakgrund av den ökande betydelse och genomslagskraft som programmen för socialt ansvarstagande inom företagen har fått måste konsumentpolitiken spela en huvudroll på detta område, och konsumenterna måste konsulteras vid utarbetandet av respektive ansvarsrapporter.

5.12.2 Antagande av gemensamma kriterier och strategier när det gäller utvärdering av programmen för gränsöverskridande företags sociala ansvar med avseende på effekterna för konsumenter och användare över nationsgränserna bör också kompletteras med mekanismer som stimulerar erkännande av god praxis, exempelvis självreglering, uppförandekoder, kvalitetsmärkning och andra frivilliga alternativ som är avsedda att tillgodose respektive intressen.

5.12.3 Sådana åtgärder stärker också företagens konkurrenskraft på en marknad med rättvis konkurrens, vilket kan få en positiv inverkan på alla andra aktörer på marknaden (producenter, distributörer och konsumenter) genom samverkans effekter som visar att motsättningar inte är oundvikliga, framför allt då olika aktiviteter utövas ömsesidigt och när konsumenter och användare är medvetna om det mervärde detta innebär.

5.12.4 I detta initiativ bör man även ta särskild hänsyn till frågor relaterade till agroekologi, rättvis handel, ansvarsfulla inköp, inhemsk livsmedelssuveränitet, etc., samt andra aktuella, relevanta aspekter, exempelvis genmodifierade organismer.

5.13 Grupptalan

5.14 Grupptalan om förbudsföreläggande regleras i EU:s lagstiftning, men detta gäller inte grupptalan för skadestånd. EESK har flera gånger uttalat sig till förmån för införandet av en harmoniserad EU-ram, som också erbjuder möjlighet att kräva ersättning för så kallade "bagatellartade skador".

5.15 Vid allvarliga överträdelser bör konfiskering av otillbörliga vinster som gjorts på grund av överträdelser och straffliknande skadestånd vara kopplade till det straff myndigheterna beslutar om. EESK⁽⁷⁾ har redan upprepade gånger framhållit att de medel som då indrivs bör gå till en särskild grupptalefond som ska underlätta för konsumentorganisationerna att driva denna typ av grupptalan. Även konsumentorganisationer och myndigheter bör delta i förvaltningen av denna fond. I detta syfte vill kommittén⁽⁸⁾ påminna kommissionen om behovet av att anta överstatliga bestämmelser som syftar till en harmonisering av ramarna för grupptalan för att därigenom uppnå en hög skyddsnivå när det gäller konsumenternas ekonomiska intressen.

5.16 EESK påpekar än en gång att man i förordningens artikel 17 bör införa en bestämmelse som möjliggör förstärkt samarbetet mellan myndigheter och konsumentorganisationer så att den behöriga nationella myndigheten kan lägga över ansvaret att stoppa eller förbjuda överträdelser inom gemenskapen på "annan instans".

5.17 Alternativ tvistlösning

5.17.1 Kommissionen har offentliggjort ett samrådsdokument "om användningen av alternativ tvistlösning för att lösa

konsumenttvister i Europeiska unionen", som kommittén inte rådfrågats om. EESK ser fram emot kommissionens förslag, så att vi återigen kan uttala oss om dessa kompletterande system för tillgång till ett effektivt rättsskydd.

5.17.2 För att öka konsumenternas förtroende bör man överväga möjligheten att införa en "europeisk kvalitetsstämpel" för de företag som tillämpar dessa system.

5.18 Resursnätverk och knutpunkter

5.18.1 De europeiska knutpunkterna bör främjas genom åtgärder för att utveckla de nuvarande samarbetsnätverken i syfte att främja information till och utbildning av konsumenterna (till exempel europeiska informationscentrum för konsumenter, publikationer, program, projekt, osv.).

5.19 **Spårbara priser.** På en inre marknad där konsumenterna har liknande bekymmer och svårigheter, samtidigt som dess övergripande karaktär kan förhindra tillgång till pålitlig information och dölja prissättningen av varor, bör man utarbeta en metod för att spåra prissättningen av likartade basprodukter. Detta skulle bidra till en mer enhetlig inre marknad, vilket gynnar konsumenter och användare, men framför allt skulle det bidra till en större öppenhet och därigenom återställa konsumenterna förtroende, som är en mycket viktig indikator för ett områdes ekonomiska hälsa, i detta fall Europeiska unionens.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ EUT C 162, 25.6.2008, s. 1 och EUT C 175, 28.7.2009, s. 20.

⁽⁸⁾ EUT C 324, 30.12.2006, s. 1.

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

- A) Följande punkt i sektionens yttrande ändrades till förmån för ett ändringsförslag som antogs av plenarförsamlingen, men fick dock mer än en fjärdedel av de avgivna rösterna (artikel 54.4 i arbetsordningen):

Punkt 5.7

"EESK anser att ökad samstämmighet och skärpta sanktionssystem är absolut nödvändigt för att undvika risken för en dåligt fungerande inre marknad. Vi föreslår därför att man fastställer en uppsättning gemensamma minimikriterier för att så långt som möjligt få till stånd en tillnärmning av de nationella sanktionssystemen med följande innehåll:

- Lämpliga typer av administrativa påföljder för överträdelser av viktiga bestämmelser.
- Offentliggörande av påföljderna.
- Tillräckligt höga administrativa böter.
- Påföljder för fysiska och juridiska personer.
- Vilka kriterier man bör ta hänsyn till vid tillämpningen av påföljderna.
- Möjlighet att införa straffrättsliga påföljder för de allvarigaste överträdelserna.
- Lämpliga stödmekanismer för att säkra en effektiv tillämpning av sanktionerna."

Resultat av omröstningen:

Röster för: 82
Röster emot: 44
Nedlagda röster: 10

- B) Följande ändringsförslag som fått en fjärdedel av de avgivna rösterna avslogs under debatten (artikel 53.3 i arbetsordningen):

Punkt 5.11.2

Stryk punkten:

~~"Konsumenternas rätt till fullständig information om de varor som erbjuds, vilket skulle kunna kallas 'produkternas sociala spårbarhet', har också betydelse för konkurrensskyddet och den stärker konsumenternas potentiella handlingskraft och deras roll på marknaden via de val som de har frihet att göra då de gör sina inköp ('ditt inköp är din röst')."~~

Motivering

I praktiken är det omöjligt att märka produkterna med all den information som efterfrågas, särskilt för små och medelstora företag. Detta kommer att innebära en extra (administrativ) börda för små och medelstora företag som producerar och distribuerar varor och tjänster och skapa konkurrensnackdelar och problem när produkter importeras från tredjeländer.

Vi frågar oss också om konsumentorganisationerna redan har genomfört studier om konsumenternas användning av denna information och om huruvida konsumenterna är beredda att stå för de extra kostnader som tillhandahållandet av denna information skulle innebära.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 45
Röster emot: 75
Nedlagda röster: 4

Punkt 5.16

Stryk punkten.

~~"EESK påpekar än en gång att man i förordningens artikel 14 bör införa en bestämmelse som möjliggör förstärkt samarbete mellan myndigheter och konsumentorganisationer så att den behöriga nationella myndigheten kan lägga över ansvaret att stoppa eller förbjuda överträdelser inom gemenskapen på 'annan instans'."~~

Motivering

Det är inte acceptabelt att en organisation som representerar en enda part ska göras ansvarig för att stoppa eller förbjuda överträdelser inom gemenskapen.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 38
Röster emot: 76
Nedlagda röster: 8

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om antagande av tekniska krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009"

KOM(2010) 775 slutlig – 2010/0373 (COD)

(2011/C 218/13)

Föredragande: **Joachim WUERMEILING**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 18 januari 2011 respektive den 28 januari 2011 att i enlighet med artikel 114 i EUF-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om antagande av tekniska krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009"

KOM(2010) 775 slutlig – 2010/0373 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 137 röster för, 8 röster emot och 19 nedlagda röster:

1. Kommitténs slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder kommissionens strävan att skapa ett gemensamt område för betaltjänster i euro (Sepa). Det är ett viktigt steg i den inre marknadens utveckling att icke-kontanta betalningar i euro kan ske från ett konto med enhetliga betalningsförfaranden för hela Europa.

1.2 Kommittén anser dock att det förslag till förordning som kommissionen lagt fram måste ändras på ett antal punkter, detta för att möjliggöra en smidig övergång för konsumenterna och företagen, som användare, och för bankerna, som tjänsteleverantör.

1.3 EESK anser att förordningsförslaget frister för den obligatoriska övergången till Sepa-betalningar är alltför knappt tilltagna. Funktionsduglighet, säkerhet och användarvänlighet kan endast garanteras om alla kreditinstitut har tillräckligt med tid för att förbereda sig. För betalningar (gireringar) borde inte övergångsperioden löpa ut ett år utan först tre år efter förordningens ikraftträdande. För autogiro borde slutdatumet inte fastställas till två år utan till fyra år efter förordningens ikraftträdande.

1.4 Förslaget om att ge kommissionen befogenhet att anta delegerade akter borde tydligt begränsas eller strykas, eftersom en anpassning av förordningens krav på betalningsförfarandena till den tekniska utvecklingen och utvecklingen på marknaden har stora praktiska konsekvenser. Detta måste lagstiftaren besluta om i lagstiftningsförfarandet – och kommittén bör delta i detta arbete.

1.5 Kommittén ställer sig uttryckligen positiv till att multilateral förmedlingsavgifter på autogireringar enligt förordningsförslaget i princip kommer att vara förbjudna i framtiden. Detta

skapar klarhet och öppenhet i de komplexa avtalsförhållanden som ligger till grund för betalningstransaktionerna. Detta kommer särskilt att gynna de små och medelstora företagen.

2. Bakgrund till yttrandet

2.1 En av kommissionens prioriteringar i arbetet med att förverkliga den inre marknaden är att fullborda det gemensamma eurobetalningsområdet. Användare av betalningsinstrument kan med de nya europeiska förfarandena – Sepa-girering och Sepa-autogiro – utföra icke-kontanta betalningar både nationellt och internationellt i ett och samma förfarande. Detta underlättar betalningarna, minskar den administrativa bördan och sänker kostnaderna för alla aktörer i handeln inom EU, för både konsumenter och företag. Tanken är att de mer än 500 miljoner invånare och de mer än 20 miljoner företag som finns på den inre marknaden i framtiden ska kunna dra nytta av de nya förfarandena.

2.2 De första viktiga rättsliga ramvillkoren för Sepa har redan skapats under de gångna åren. Direktiv 2007/64/EG om betaltjänster på den inre marknaden innebär att man i EU införde standardiserade villkor och rättigheter för betaltjänsternas kunder. Detta innebär att den inre marknaden för betaltjänster öppnades. De många olika nationella systemen och de många olika förfarandena för nationella och gränsöverskridande betalningar fanns dock kvar till en början. Man skapade emellertid en rättslig grund för ett enhetligt förfarande för alla gränsöverskridande betalningar.

2.3 Med förordning (EG) nr 924/2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen fastställde man att avgifterna för gränsöverskridande och inhemska autogireringar i princip ska vara desamma. Dessutom lade man grunden för en infrastruktur för Sepa-betalningarna.

2.4 Kommittén har redan yttrat sig om båda lagstiftningsförfarandena ⁽¹⁾. Kommittén ställde sig i samband med detta positiv till att man efter eurons införande nu också ska skapa ett gemensamt eurobetalningsområde.

2.5 Bankerna har sedan den 28 januari 2008 erbjudit Sepa-girering som betalningssätt. Själva överföringen får sedan november 2009 inte ta mer än tre bankdagar. Från och med 2012 ska detta reduceras till en bankdag.

2.6 Sepa-autogiro har funnits som en möjlighet sedan den 2 november 2009. Det finns två olika förfaranden: grundläggande Sepa-autogiro som en allmän variant (*SEPA Core Direct Debit*) och Sepa-autogiro mellan företag för överföringar mellan affärspartner (*SEPA Business to Business Direct Debit*). Sedan november 2010 har alla banker en skyldighet att acceptera grundläggande Sepa-autogiro.

2.7 Användningen av Sepa-förfarandena är för närvarande fortfarande ganska liten. Sepa-gireringarnas andel uppgick i början av 2011, dvs. tre år efter införandet, till cirka 4 %. Om denna trend fortsätter kommer det att dröja mer än 25 år innan fördelarna med Sepa blir fullt synliga.

2.8 Kommissionen anser att den rent marknadsekonomiska ansatsen lett till alldeles för begränsade framsteg inom Sepa-projektet. Kommissionen föreslår därför lagstiftningsåtgärder som syftar till att göra det obligatoriskt att införa Sepa-betalningsinstrumenten. De nationella betalningsinstrumenten bör vid ett visst slutdatum ersättas av Sepa-förfarandena.

2.9 Kommissionen har låtit utföra beräkningar som visar att bankerna på utbudssidan måste skriva av 52 miljarder euro för övergången till Sepa-betalningar. Enligt beräkningarna gynnas dock användarna på efterfrågesidan av lägre priser och praktiska fördelar.

2.10 I sitt förslag av den 16 december 2010 fastställer kommissionen därför de slutdatum, vid vilka de nationella gireringarna och autogireringarna ska vara avskaffade och endast betalningsinstrumenten inom Sepa ska få användas. När förordningen trätt i kraft i euroländerna ska nationella gireringar kunna ske i ytterligare 12 och nationella autogireringar i ytterligare 24 månader.

2.11 För konsumenter och företag är en viktig skillnad mellan Sepa-förfarandena (girering och autogiro) och de nationella förfarandena att man också vid inhemska betalningar måste använda Iban-nummer (*International Bank Account Number*) och BIC-kod (*Bank Identifier Code*) i stället för den nationella bankidentifieringskoden och det nationella kontonumret. Iban-numret är ett standardiserat, internationellt bankkontonummer, som består av högst 34 tecken. BIC-koden är ett kreditinstituts internationella bankidentifieringskod och består av högst 11 tecken.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén välkomnar kommissionens förslag. Förordningsförslaget är det avgörande steget på vägen mot ett välfungerande gemensamt eurobetalningsområde.

3.2 Den inre marknaden är en av de viktigaste motorerna för den ekonomiska tillväxten i EU. Införandet av euron var ett viktigt steg framåt i strävan att föra medlemsstaterna närmare varandra. Ur kommitténs synvinkel är det därför bara logiskt att man inför ett gemensamt EU-omfattande betalningssystem.

3.3 Kommittén anser dock att man i förordningsförslaget varit alldeles för ambitiös när man fastställde slutdatumet för när de nationella betalningsförfarandena ska vara avskaffade. Det viktigaste är att projektet lyckas, inte att övergången går snabbt. Betalningar är framför allt för konsumenterna men också för alla andra ekonomiska aktörer en mycket känslig fråga. Precis som vid införandet av euron måste alla upptänkliga förebyggande åtgärder vidtas, t.ex. test, försöksperioder och informationskampanjer, för att man ska kunna utesluta funktionsstörningar, driftstörningar, att pengar hamnar på avvägar eller försvinar m.m. Övergången måste därför få ta den tid som krävs. Kommittén varnar därför för förhastade åtgärder som kan äventyra projektets framgång bland medborgarna. Man bör emellertid också ta hänsyn till att alltför långa övergångsperioder kan leda till merkostnader.

3.4 Ännu är inte alla frågor definitivt besvarade, för att en smidig övergång till Sepa-betalningar ska kunna ske. I samband med detta måste man ta hänsyn till att många kvarvarande frågor endast kan lösas på nationell nivå mellan de parter som deltar i Sepa-projektet. Man måste framför allt hitta rätt balans mellan bankernas intressen på utbudssidan och användarnas intressen på efterfrågesidan.

3.5 Både konsumenterna och näringslivet ställer sig ofta frågan varför beprövade nationella betalningsförfaranden måste avskaffas för Sepas skull. De har under många år vant sig vid de nationella förfarandena med gamla kontonummer och gamla bankidentifieringskoder. De nya Sepa-betalningarna innebär visserligen att gränsöverskridande gireringar och autogireringar förenklas. Förslaget innebär dock också att nationella betalningar (dvs. flertalet) måste ske genom Sepa. Här måste kommissionen och bankerna bli bättre på att visa på fördelarna med de nya Sepa-betalningarna med avseende på snabbhet och kostnader.

3.6 För att Sepa-projektet ska bli framgångsrikt måste det vinna acceptans bland användarna, dvs. konsumenterna och företagen. Därför måste man snarast möjligt öka allmänhetens kunskaper om Sepa-betalningsinstrumenten och begreppen Iban-nummer och BIC-koder. Här krävs det en större informationskampanj från finanssektorns sida. Detta har hittills inte skett i alla medlemsstater i tillräcklig utsträckning. Detta är också anledningen till att breda lager av befolkningen, men också många små och medelstora företag, inte vet tillräckligt mycket om de krav som de nya Sepa-produkterna ställer.

⁽¹⁾ EUT C 318, 23.12.2006, s. 51; EUT C 228, 22.9.2009, s. 66.

3.7 Iban-numret, som kan bestå av upp till 34 tecken, skulle kunna göras mer användarvänligt genom att man inför grupper om fyra siffror (med hjälp av mellanslag, bindestreck, nya fält). Man borde ta hänsyn till att framför allt äldre konsumenterna kan ha problem med de nya uppgifterna och sifferserierna. Bankerna borde därför ge konsumenterna hjälp, t.ex. genom konverteringsprogram.

3.8 Dessutom måste de nya betalningsinstrumenten genomgå lämpliga test. Detta har hittills inte varit möjligt för alla Sepa-produkter, eftersom exempelvis Sepa-autogiro inte kunde användas över hela EU innan alla banker blev skyldiga att godta dem i november 2010. Endast genom praktiska test kan berörda parter på bank- och användarsidan identifiera och avhjälpa initialproblem och hinder för det praktiska genomförandet. Genom rimligt långa förberedelseperioder måste man framför allt se till att de nya Sepa-betalningarna kan ske automatiskt och användas av en bred allmänhet.

3.9 Det obligatoriska införandet av Sepa-instrumenten måste ur EESK:s synvinkel ske i kombination med tillräckliga säkerhetsåtgärder, där man måste se till att förfarandena fungerar i praktiken, framför allt i verksamhet som vänder sig till allmänheten. Betalaren, betalningsmottagaren och betaltjänstleverantören måste få en garanti för att betalningarna sker på ett korrekt, punktligt och tillförlitligt sätt.

3.10 Problem vid övergången till Sepa-betalningar kan framför allt uppstå på nationell nivå. I Tyskland – EU-landet med den ojämförligt största användningen av autogiro – har man till exempel fortfarande inte klargjort huruvida befintliga autogirouppdrag kan överföras till Sepa-autogiro. Här krävs det en effektiv och rättssäker lösning som inte missgynnar vare sig konsumenter eller företag i någon större omfattning. Det är inte rimligt att vända sig till alla kunder och begära nya betalningsuppdrag. Detta skulle leda till en orimlig administrativ börda och orimliga kostnader. Konsumenterna skulle inte heller vara betjänta av detta, eftersom de i så fall skulle översvämmas av en flod av brev från sina avtalspartner.

3.11 Dessutom måste användarna på europeisk och nationell nivå bli bättre involverade i arbetet med att utforma betalningsförfarandena. Detta gäller inte bara den innevarande fasen, dvs. införandet av Sepa-betalningsinstrumenten, utan framför allt också arbetet med att vidareutveckla förfarandena. Kommissionen och Europeiska centralbanken har genom grundandet av Sepa-rådet tagit ett första steg framåt i strävan att bättre involvera användarna i utformningen. De användarorganisationer som finns representerade i Sepa-rådet är tyvärr dock inte tillräckligt representativa för de parter som deltar i Sepa-projektet. Dessutom är det viktigt att man inrättar en expertgrupp under Sepa-rådet som ska bestå av lika många företrädare för både leverantörs- och användarsidan och som ska ägna sig åt den tekniska vidareutvecklingen av Sepa-betalningarna.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Artikel 5.1 och 5.2 – Tillräckligt långa övergångsperioder för övergången till Sepa

4.1.1 Ur EESK:s synvinkel är de övergångsperioder som kommissionen föreslår för den obligatoriska övergången till

Sepa-betalningarna alldeles för korta. Först måste man se till att de nya Sepa-produkterna är precis lika effektiva och säkra som de nationella betalningsförfaranden som funnits hittills.

4.1.2 För betalningar (gireringar) borde övergångsperioden inte löpa ut ett år utan först tre år efter förordningens ikraftträdande.

4.1.3 För autogiro borde slutdatumet inte fastställas till två år utan till fyra år efter förordningens ikraftträdande.

4.1.4 De längre övergångsperioderna krävs för att vinna framför allt konsumenternas förtroende för de nya betalningsförfarandena. Man måste öka kunskaperna om Sepa. Detta gäller framför allt kunskaperna om Iban-nummer och BIC-koder. Dessutom måste informationen om fördelarna med Sepa-betalningarna förbättras. Det måste framgå tydligt att de nya produkterna är effektiva och säkra att använda. Dessutom måste vissa nationella problem lösas, t.ex. hur överföring av betalningsuppdrag ska ske.

4.1.5 Ur företagets synvinkel krävs det längre övergångsperioder på grund av den kostsamma omställningen av processflödena. Företagen måste t.ex. göra ytterligare investeringar och anpassa sina arbetsprocesser och driftssystem. Exempelvis måste hela kundregister ställas om till Iban-nummer och BIC-koder. Kommissionen har inom ramen för konsekvensbedömningen själv fastställt att investeringscykeln för IT-system i företagen brukar uppgå till tre till fem år.

4.2 Artikel 5.4 tillsammans med artikel 12 – Ingen alltför långtgående delegering av befogenheter

4.2.1 EESK anser att de rådgivande institutionerna, t.ex. EESK, måste involveras även i framtiden, när EU-lagstiftaren fattar viktiga beslut om Sepas utformning. Att ge kommissionen en generell befogenhet att genom delegerade akter göra alla möjliga slags ändringar i syfte att beakta de tekniska framstegen och marknadsutvecklingen är enligt EESK att gå för långt. Även små ändringar i förfarandena för alla möjliga slags europeiska betalningstransaktioner kan få avsevärda effekter för konsumenterna, företag och betaltjänstleverantörer. Dessa borde därför diskuteras ingående på förhand och beslut borde fattas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

4.2.2 Enligt artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) får befogenhet att anta akter endast delegeras för att komplettera eller ändra vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten i fråga.

4.2.3 När det gäller de krav för betalningar och autogiro som finns uppräknade i bilagan till förordningsförslaget handlar det om avgörande kriterier för de framtida Sepa-produkterna. Minsta lilla ändring av kraven kan få avgörande effekter på de driftstekniska processerna hos tjänstleverantörerna och användarna. Av kraven som räknas upp i bilagan framgår också att de nationella förfarandena måste avskaffas, eftersom dessa inte längre uppfyller Sepa-kraven. Vi måste därför avvisa alla ändringar av kraven som sker utan att Europaparlamentet och rådet involveras i tillräcklig utsträckning.

4.3 Artikel 6 – Klarhet om den framtida kostnadsstrukturen

4.3.1 Kommittén ställer sig positiv till att multilaterala förmedlingsavgifter på autogiro i framtiden i princip kommer att vara förbjudna. Man måste se till att de framtida betalningsavgifterna är överskådliga och att dessa kan hänföras till bankernas konkreta tjänster.

4.3.2 Kommissionen har ända sedan projektet inleddes framhållit att de nya Sepa-förfarandena inte får bli dyrare än de gamla nationella förfarandena. Kommittén stöder till fullo detta krav och uppmanar kommissionen att vidta alla åtgärder som krävs för att de nya Sepa-betalningarna inte ska bli dyrare än de gamla nationella förfarandena genom att de nationella avgifterna höjs, vilket inträffade vid införandet av euron. Annars kan man inte vinna acceptans för de nya betalningsförfarandena

bland konsumenterna. Det är inte brukligt med multilaterala förmedlingsavgifter i alla euroländer. Det skulle därför ge fel signal om Sepa-betalningarna medförde att sådana infördes i vissa euroländer.

4.3.3 EESK framhåller vidare att för direkta transaktioner som inte kan utföras korrekt av betalningsleverantören eftersom betalningsordern avvisas, vägras, återsänds eller vänds (s.k. R-transaktioner) ska konsumenterna endast betala en multilateral förmedlingsavgift om det saknas pengar på deras konton när direktdebiteringen ska ske. I alla andra fall ska en sådan avgift betalas av betalningsmottagaren. Betalningsmottagaren, dennes bank eller betalarens bank får inte ha rätt att föra vidare betalarens avgifter för R-transaktioner som betalaren inte har förorsakat.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs Yttrande

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av rösterna men avslogs av plenarförsamlingen (artikel 54.3 i arbetsordningen):

Ny punkt 3.11

För in en ny punkt:

"EESK anser att betalningsuppdraget bör stanna hos gäldenärens bank eftersom säkerhetsriskerna är större om den innehas av borgenärens bank i och med att konsumentens bank (gäldenärens bank) saknar kontroll över betalningsuppdraget. Enligt EESK får betalarens IBAN-nummer aldrig förmedlas automatiskt till betalningsmottagaren och utan betalarens medgivande."

Motivering

Säkerheten i Europaomfattande betalningssystem är central för att stärka konsumenternas förtroende för betalningstjänster.

Resultat av omröstningen:

För: 64

Emot: 74

Nedlagda: 13

Ny punkt 3.12

För in en ny punkt:

"EESK stöder helt och fullt de åtgärder som medger att en betalare ska kunna ge sin betaltjänstleverantör i uppdrag att begränsa en autogirering till ett särskilt belopp eller en särskild period, eller båda, och att blockera alla autogireringar från betalarens konto. Vad gäller rätten till återbetalning framhåller dock EESK att den inte kan uteslutas av betalningsmottagaren eftersom denne inte garanterar denna rätt."

Motivering

Avsikten är att skapa överensstämmelse med artikel 62 i direktivet om betaltjänster.

Resultat av omröstningen:

För: 64

Emot: 83

Nedlagda: 10

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område"

KOM(2010) 748 slutlig – 2010/0383 (COD)

(2011/C 218/14)

Huvudföredragande: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Den 15 februari 2011 beslutade rådet att i enlighet med artikel 67.4 och 81.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område"

KOM(2010) 748 slutlig/2 – 2010/0383 (COD).

Den 1 februari 2011 gav kommitténs presidium facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj) Bernardo Hernández Bataller till huvudföredragande och antog följande yttrande med 162 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens förslag eftersom kommittén anser att det kan bidra till att man uppnår målet om att avskaffa rättsliga hinder, vilket skulle underlätta medborgarnas liv och företagens verksamhet genom att de effektiva rättsmedlen förbättras.

1.2 EESK uppmanar kommissionen att fortsätta arbetet med att undanröja de rättsliga hindren inom EU för att skapa ett verkligt europeiskt rättsligt område, och att ta hänsyn till alla de synpunkter som EESK har framfört i sina olika yttranden om detta ämne.

2. Inledning

2.1 Förordning 44/2001 ersätter sedan den 1 mars 2002 Brysselkonventionen och, generellt sett, alla de bilaterala instrument som används mellan de olika medlemsstaterna på detta område. Förordningen, som också kallas "Bryssel I-förordningen", är hittills EU:s viktigaste rättsakt inom området civilrättsligt samarbete.

2.2 Kort sagt gör förordning nr 44/2001 det möjligt att under vissa omständigheter stämma en fysisk eller juridisk person vid en domstol i någon av medlemsstaterna om personen i fråga är indragen i en gränsöverskridande rättsprocess och är hemmahörande i en annan medlemsstat än den där stämningen lämnats in. I detta sammanhang ska den "närmaste anslutningspunkten" ges företräde.

2.2.1 När det gäller kontrakt, framför allt vid försäljning av varor, anges dock i artikel 5 i förordningen att man kan stämma ett företag i den medlemsstat där varorna har levererats eller är ämnade att levereras.

2.2.2 Tillämpningsområdet för den nya regeln anges således i artikel 5 (avtalsrättsligt och icke-avtalsrättsligt ansvar, handlingar som förorsakar sveda och värk, verksamhet vid filialer och avdelningskontor m.m.).

2.2.3 Ett helt avsnitt i förordningen (tredje avsnittet) handlar om behörighet vid försäkringstvister, och i detta anges att försäkringstagaren har rätt att stämma försäkringsgivaren vid en domstol på sin hemort, även om försäkringsgivaren är hemmahörande i en annan medlemsstat. Om försäkringsgivaren vill stämma försäkringstagaren, den försäkrade eller förmånstagaren måste han eller hon emellertid göra det vid en domstol på den ort där de senare har sin hemvist.

2.3 Hela förordning nr 44/2001 består av en lång rad tydliga beskrivningar av hur befogenheter ska tilldelas, och på sina ställen har man lagt särskilt tonvikt vid att skydda vissa grupper (kontrakt med konsument, individuella anställningsavtal). De traditionella reglerna används dock fortfarande i samband med tvister om fast egendom, upplösning av juridiska personer eller inskrivningar i register och verkställighet av domar.

2.4 Förordning nr 44/2001 avslutas efter två omfattande stycken om verkställighet av domar och erkännande av officiella handlingar från andra medlemsstater med en rad slutbestämmelser och övergångsbestämmelser. En av de mest framträdande av dessa gäller förhållandet mellan detta nya instrument för rättsligt samarbete och andra, mer specifika avtal som medlemsstater har anslutit sig till.

2.5 Den 21 april 2009 antog kommissionen en rapport om tillämpningen av förordningen och en grönbok. EESK har redan yttrat sig ⁽¹⁾ i positiva ordalag beträffande några av kommissionens reformförslag i denna grönbok.

3. Förslag till förordning

3.1 Det övergripande målet med översynen är att vidareutveckla rättsväsendet i det europeiska området genom att undanröja kvarvarande hinder för fri rörlighet för rättsliga avgöranden i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande. Detta måls stora betydelse har betonats av Europeiska rådet i dess Stockholmsprogram från 2009 ⁽²⁾. Mer specifikt syftar förslaget till att underlätta handläggningen av gränsöverskridande tvister och den fria rörligheten för domar i Europeiska unionen. Översynen bör också bidra till att skapa de rättsliga förutsättningar som krävs för att den europeiska ekonomin ska återhämta sig.

3.2 De viktigaste delarna i reformförslaget är följande:

- Avskaffande av det mellanliggande förfarandet för erkännande och verkställighet av domar (s.k. exekvatur), med undantag för domar i förtalsmål och domar i skadeståndsmål med kollektiv prövning. I detta sammanhang finns det flera möjligheter att under vissa exceptionella omständigheter undvika att en dom som meddelats i en medlemsstat kan göras gällande i en annan medlemsstat.
- Förslaget innehåller även en rad standardformulär som syftar till att underlätta erkännande och verkställighet av utländska domar efter det att exekvaturförfarandet har avskaffats och ansökningar om förnyad prövning enligt det förfarande som garanterar rätten till försvar.
- En utvidgning av förordningens behörighetsbestämmelser till att omfatta tvister som berör svarande från tredjeländer, inklusive reglering av de situationer där samma fråga är under prövning både vid en domstol inom EU och vid en domstol utanför EU. Mer specifikt kommer ändringen att säkerställa att sådana behörighetsregler som är avsedda att skydda konsumenter, anställda och försäkringstagare är tillämpliga även om svaranden har sin hemvist utanför EU.
- Åtgärder för att göra avtal om val av behörig domstol mer effektiva. Följande två ändringar har gjorts på detta område:
 - Om parterna har utsett en viss domstol eller vissa domstolar att lösa tvister dem emellan, ska enligt förslaget den valda domstolen ha rätt att besluta om sin behörighet, oavsett var talan väcktes först.

- Vidare införs genom förslaget en harmoniserad bestämmelse om tillämplig lag i mål om sådana avtalsmateria giltighet, vilket garanterar en likartad prövning oavsett vid vilken domstol talan väcks.

- Förbättrat samspel mellan förordningen och systemet för skiljeförfarande.

- Förbättrad tillgång till rättslig prövning för vissa specifika tvister.

- Förtydligande av de villkor som gäller för att interimistiska åtgärder ska kunna cirkulera i EU.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén ser mycket positivt på kommissionens förslag och stöder antagandet av en omarbetad version av den nu gällande förordningen (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel I).

4.2 Det framgår klart och tydligt av kommissionens förslag att detta är ett nödvändigt initiativ i syfte att uppnå ett mer välfungerande område med frihet, säkerhet och rättvisa, liksom en mer välfungerande inre marknad. Initiativet kan för övrigt endast sättas igång på överstatlig nivå, och det utgör också ett värdefullt rättsligt instrument i en globaliserad värld eftersom det kommer att underlätta internationella affärstransaktioner och avhjälpa tvister i förbindelse med länder utanför EU.

4.2.1 Det är i detta sammanhang värt att påpeka att alla de föreslagna förändringarna av de rättsliga mekanismerna, liksom klassificeringen av vissa regler och principer som redan tillämpas på detta område inom EU, grundar sig på de erfarenheter som rättsväsendets transnationella aktörer, sakkunniga och behöriga organ i medlemsstaterna offentligen har underrättat Europeiska kommissionen om.

4.2.2 Man tar genomgående hänsyn till subsidiaritetsprincipen, eftersom medlemsstaterna inte har befogenhet att själva ändra vissa aspekter i den gällande Bryssel I-förordningen som exekvaturförfarandet och bestämmelserna om domstols behörighet och samordning av förfaranden mellan medlemsstaterna eller mellan medlemsstater vid skiljeförfaranden, och det är därför berättigat med åtgärder på överstatlig nivå. På samma sätt betonar man vikten av subsidiaritetsprincipens praktiska tillämpning, vilket är en integrerad del av principen om deltagardemokrati som efter Lissabonfördraget ingår i EU-fördraget. EESK har redan tidigare uttryckt sitt stöd för många av de förslag som nu läggs fram av kommissionen ⁽³⁾.

⁽¹⁾ EUT C 255, 22.9.2010, s. 48.

⁽²⁾ Antaget vid Europeiska rådets möte den 10–11 december 2009.

⁽³⁾ EGT C 117, 26.04.2000, s. 6.

4.3 I förslaget förespråkas på ett realistiskt, genomtänkt och flexibelt sätt tekniska lösningar på problem som har uppstått under de år som Bryssel I-förordningen har varit i kraft. Dessa lösningar kan sammanfattas på följande sätt: avskaffande av exekvaturförfarandet (med undantag för domar i förtalsmål och domar i skadeståndsmål med kollektiv prövning); tillämpning av förordningens behörighetsbestämmelser även vid tvister som berör svarande från tredjeländer; effektivare avtal om val av behörig domstol; förbättrat samspel mellan förordningen och systemet för skiljeförfarande; tydligare villkor för de fall då beslut om interimistiska åtgärder och säkerhetsåtgärder som har fattats av ett rättsligt organ i en medlemsstat kan tillämpas i en annan medlemsstat; samt förbättrad tillgång till rättslig prövning och ökad effektivitet när det gäller vissa pågående förfaranden vid nationella domstolar.

4.3.1 Det finns inte något skäl till att göra undantag för kollektiv prövning vid avskaffandet av exekvaturförfarandet, och artikel 37 är följaktligen otillfredsställande. EESK har redan vid flera tillfällen uttalat sig till förmån för en överstatlig lagsiftning för kollektiv prövning. Kommissionen bör överväga en eventuell ändring av artikel 6 i förordning (EG) nr 44/2001 och tillåta ett samlat förfarande för kärandes yrkanden, förutsatt att deras yrkanden är så nära förbundna att det är rimligt att behandla dem och avkunna dom samtidigt för att undvika oförenliga domstolsutslag om målen avgörs i olika rättegångar.

4.3.2 När det gäller undantaget för domar i förtalsmål är artikel 37.3 mer omfattande, eftersom den innefattar domar som förkunnats i en annan medlemsstat med avseende på utomobligatoriska förpliktelser som har sin grund i kränkningar av privatlivet eller personlighetsskyddet, inberäknat ärekränkning. Kommissionen bör även fundera över omfattningen av detta undantag och möjligheten att avgränsa det, så att vardagliga händelser i medborgarnas liv inte undantas.

4.3.3 För att fördjupa kommentarerna om de nödvändiga förändringarna av de rättsliga mekanismer och förfaranden som behandlas i yttrandet är det emellertid på sin plats att framföra följande kommentarer om kommissionens framtida övervägningar.

4.3.4 När det gäller artikel 58 tredje stycket i den omarbetade versionen av förordningen, med avseende på överklaganden av en begäran om att få domen förklarad verkställbar, anges att den behöriga domstolen "skall meddela sitt avgörande utan dröjsmål". Den maximala tidsperioden bör preciseras närmare, i syfte att undvika omotiverade förseningar och skadliga dröjsmål för rättssubjektet.

4.3.5 En rimlig tidsfrist i detta sammanhang vore 90 dagar, vilket är den frist som anges i artikel 58.2 i samband med bestridande av en ansökan om verkställbarhetsförklaring, eller en mellanlång tidsfrist på mellan sex veckor, den tid som anges i artikel 11.3 i förordning (EG) nr 2201/2003 (om domstols

behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar) och den nämnda fristen på 90 dagar.

4.3.6 Man skulle även kunna överväga en omformulering av den nya mekanism för straffrättsligt samarbete som anges i artikel 31 i den omarbetade förordningen i syfte att förstärka rollen för den domstol som har behörighet att pröva målet i sak, samt förebygga eventuella regelstridiga rättsliga åtgärder i syfte att försena domslutet.

4.3.7 Det oklara kravet på att den domstol som har behörighet att pröva målet i sak ska samarbeta med den domstol i en annan medlemsstat där en ansökan om sådana interimistiska åtgärder eller säkerhetsåtgärder inlämnats innebär att den sistnämnda är skyldig att inhämta information om alla omständigheter som är relevanta i sammanhanget (till exempel hur bråds-kande åtgärderna är och om den domstol som har behörighet att pröva målet i sak eventuellt avslagit liknande ansökningar). Detta krav skulle kunna kompletteras med en annan bestämmelse om att sådana åtgärder kan tillåtas endast undantagsvis, och man skulle även generellt kunna fastställa att den domstol som är behörig i sak har exklusiv behörighet att döma i målet.

4.3.8 Detta skulle för övrigt vara helt i överensstämmelse med den centrala roll som EU-domstolen, i syfte att skynda på förfarandet och på grundval av principen om ömsesidigt erkännande, tillerkänner den domstol som är behörig att döma i sak på basis av tolkningen av därtill hörande bestämmelser, exempelvis ovannämnda förordning (EG) nr 2201/2003.

4.4 Bibehållandet av klausulen om rättsordning (artikel 34 första stycket) i Bryssel I-förordningen och artikel 48 första stycket i förslaget till omarbetning förtjänar ett särskilt omnämnande endast i de fall då exekvaturförfarandet avskaffas, vilket innebär att domstolarna i medlemsstaterna ges möjlighet att inte erkänna domar som tydligt strider mot deras rättsordning.

4.4.1 Det är visserligen fråga om en befogenhet som skulle kunna tolkas och tillämpas godtyckligt av de berörda domstolarna, men erfarenheterna från de år som Bryssel I-förordningen har varit gällande har visat att denna risk är mycket liten tack vare minst tre juridiska begränsningar: de kriterier som fastställts på detta område av EU-domstolen⁽⁴⁾, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som nu trätt i kraft och är av bindande karaktär samt konsolideringen av EU-domstolens omfattande rättspraxis som inskränker begreppet rättsordning i syfte att säkerställa att EU-rätten får avsedd verkan.

⁽⁴⁾ EG-domstolens dom av den 28 mars 2000, mål C-7/98, Krombach, Sammanfattning av rättspraxis 2000, s. I-01935.

4.4.2 Kommittén uppmanar ändå kommissionen att särskilt övervaka praxis hos medlemsstaternas domstolar för att se till att principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden genomförs på ett korrekt sätt, förutsatt att de avkunnar dom på grundval av behörighet och med hänsyn till rättsordningen.

4.5 I förslaget till omarbetad version av förordningen fastställs visserligen i förbigående, men på ett nyskapande sätt, en bestämmelse för erkännande av skiljedomsavtal och avtal om val av domstol i en av EU:s medlemsstater, vilket minskar riskerna för "forum shopping", men detta förefaller dock inte vara tillräckligt.

4.5.1 Mot bakgrund av det allmänt ökande användandet av denna tvistlösningsmetod, särskilt på handelsområdet, och att det är önskvärt att den utökas till andra för medborgarna viktiga områden (exempelvis konsumenträtt och arbetsrätt), uppmanar kommittén kommissionen att på kort sikt överväga att inrätta ett överstatligt rättsinstrument för erkännande och verkställighet av skiljedomar. Föreliggande förslag omfattar dock inte skiljeförfaranden i enlighet med artikel 1.2 d.

4.6 För att klargöra innehållet och påskynda rättsliga avgöranden skulle kommissionen på liknande sätt kunna ta initiativ till att utarbeta ett meddelande eller en handledning som beskriver hur man ska tolka artikel 5 i förslaget, som i praktiken utgör en återupprepning av villkoren i den gällande artikeln i Bryssel I-förordningen.

4.6.1 I enlighet med båda bestämmelserna kommer behörigheten i kontraktsfrågor att ligga hos domstolen på den ort där det åliggande som ligger till grund för yrkandet har uppfyllts eller skulle ha uppfyllts. I detta sammanhang avses vid försäljning av varor, såvida inte parterna har träffat avtal om

annat, den ort i den medlemsstat där varorna levereras eller är avsedda att levereras, och vid utförande av tjänster, den ort i den medlemsstat där tjänsterna utförs eller är avsedda att utföras.

4.6.2 Rättspraxisen vid EU-domstolen, som svarar för tolkningen av begreppen "tjänst" och "vara" med hänsyn till den inre marknadens friheter, är inte tillämplig inom ramen för Bryssel I-förordningen. Till följd av detta har EU-domstolen hittills avgjort frågor om tillämpningen av artikel 5 genom att hänvisa till vissa internationella bestämmelser som inte är bindande för vare sig EU eller alla medlemsstater, och därför inte utgör någon gemensam tillämpningsnorm för avtal inom gemenskapen.

4.7 Paradoxalt nog förefaller syftet att snabba på rättsprocesser ligga till grund för den nya utformningen av artikel 24 andra stycket i förslaget till omarbetad text, eftersom den endast rör tillämpningen av artikel 24 första stycket (som generellt ger behörighet till den domstol i någon av medlemsstaterna där den svarande inställer sig), enligt vilken stämningsansökan ska innehålla information till den svarande om dennes rätt att bestrida domstolens behörighet och följderna av att gå i svaromål. Denna bestämmelse, som enkelt kan tillämpas genom standardbestämmelser, kan emellertid undergräva rättigheterna för den svagare parten i ett avtal, i synnerhet med hänsyn till att artikel 24.2 begränsar dess tillämpning så att den endast omfattar försäkrings- och konsumentavtal samt individuella anställningsavtal.

4.7.1 Eftersom det kommer att vara den domstol där talan väcks som måste ta ställning till huruvida denna information skickades till den svarande, utan att det har fastställts några villkor för detta, understryker kommittén att det finns en risk att det uppstår en osäker och oreglerad situation när denna bestämmelse tillämpas inom EU:s 27 självständiga rättssystem. Till följd av detta uppmanar EESK Europeiska kommissionen att ompröva utformningen av den aktuella bestämmelsen för att stärka konsumenternas och arbetstagarnas rättsliga ställning och garantera enhetliga riktlinjer för de behöriga domstolarnas förfaranden.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/71/EG och 2009/138/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten"

KOM(2011) 8 slutlig – 2011/0006 COD

(2011/C 218/15)

Föredragande: **Joachim WUERMELING**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 3 februari 2011 respektive den 2 mars 2011 att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/71/EG och 2009/138/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten"

KOM(2011) 8 slutlig – 2011/0006 COD.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 111 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar varmt Europeiska kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/71/EG och 2009/138/EG. Kommittén stöder kommissionens insatser i syfte att ändra den sektorsspecifika lagstiftningen för att det europeiska systemet för finansiell tillsyn ska fungera effektivt. Kommittén upprepar sitt starka stöd för de nya tillsynsreglerna för försäkringar ("Solvens II"), särskilt mot bakgrund av erfarenheterna från den senaste finanskrisen.

1.2 Insatserna för att skapa sunda solvensnormer **bör dock ta hänsyn till behovet av att garantera försäkringsmarknadernas kapacitet** att bära kundernas risker och fungera som finansörer för aktörer och företag av olika storlek.

1.3 EESK välkomnar de ytterligare ändringarna av Solvens II-direktivet vad gäller **övergångsbestämmelserna** utöver uppskjutandet av datum för genomförande med två månader.

1.4 EESK betonar behovet av en övergång från det nuvarande systemet (Solvens I) till det nya systemet (Solvens II). **Övergången till det nya systemet bör ske på ett smidigt sätt.** Marknadsstörningar bör undvikas genom att tillsynsåtgärder konsekvent kopplas till övergångsbestämmelser. Solvens II bör inte leda till en konsolidering av marknaden, i synnerhet inte vad gäller små och medelstora försäkringsbolag.

1.5 Övergångsbestämmelserna i förslaget bör möjliggöra en **infasning/utfasning** som tar hänsyn till företagets förmåga att realisera förändringarna. Den maximala övergångsperioden

skulle kunna förkortas av kommissionen om och när det finns entydiga indikationer på att detta är möjligt. Övergångsperioderna kommer naturligtvis att variera inom olika områden.

1.6 **Tidsperioden för genomförandet bör på ett realistiskt sätt spegla kapaciteten hos både tillsynsmyndigheter och försäkringsbolag,** även de mindre bolagen, att uppfylla kraven i Solvens II-direktivet. EESK uppmanar kommissionen och Eiopa att se till att det nya systemet inte leder till alltför stora administrativa bördor och att det inte är så komplext att det blir ohanterligt, vilket skulle kunna påverka kvaliteten på tjänsterna till konsumenterna negativt.

1.7 EESK ställer sig bakom **den ökade demokratiska legitimiteten i EU:s framtida regeluppsättning** ("en enda regelbok") för försäkringsbolag. Att definiera en lämplig räckvidd för tekniska standarder bör också ses som ett kompletterande redskap för att skapa enhetlighet i tillsynen och utarbeta ett enhetligt regelverk.

1.8 Kommittén anser att man bör göra en **tydlig skillnad** mellan å ena sidan **rent tekniska frågor** och å andra sidan **politiska frågor** som bör lösas av EU-institutioner med politiskt mandat.

1.9 EESK betonar dock **Eiopas** ställning som ett **självständigt organ**. Eiopa agerar, inom ramen för sin uppgift att bidra till inrättandet av "en enda regelbok", utgående från det mandat som fastställts av de politiskt ansvariga lagstiftande institutionerna.

1.10 EESK anser att försäkringssektorn även i framtiden ska erbjuda konsumenterna **garanterade långsiktiga pensioner** och förbli en pålitlig partner för deras ålderspension. Därför krävs lämpliga räntesatser vid beräkningen av solvenskapital. EESK förespråkar en lösning som gör det möjligt att garantera att sådana produkter förblir ekonomiskt lönsamma.

1.11 EESK rekommenderar dessutom att de metoder som används för sådana beräkningar inte enbart ska ses ur teknisk synvinkel, utan ska fastställas under överinseende av parlamentet och rådet och **spegla de politiska konsekvenser** som fastställandet av sådana metoder kan få för medborgarnas allmänna beredskap mot bakgrund av den ökande medellivslängden och de låga födelsetalen i de yngre generationerna.

1.12 EESK betonar vikten av att **löpande konsultera Eiopas intressegrupper**, som omfattar företrädare för branschens fackförbund, konsumenter av finansiella tjänster samt akademiker som arbetar inom området reglering och tillsyn.

2. Bakgrund och allmänna synpunkter

2.1 Den 19 januari 2011 antog kommissionen ett förslag till direktiv som syftar till att ändra två tidigare direktiv om verksamhet i den finansiella tjänstesektorn, prospektdirektivet och Solvens II-direktivet. Förslaget kallas "Omnibus II-direktivet", eftersom det är det andra direktivet som samlar olika ändringar i befintliga direktiv i syfte att anpassa dem till den nya europeiska strukturen för finansiell tillsyn.

2.2 Solvens II-direktivet omfattar upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet. Den grundligt förberedda reformen av den europeiska försäkringstillsynen syftar till att stärka försäkringssektorn på lång sikt och göra den mer konkurrenskraftig: Kapitalkraven för försäkringsbolag kommer att bli mycket mer riskbaserade (första pelaren). Kraven i fråga om kvalitativ riskhantering (andra pelaren) och försäkringsbolagens rapportering (tredje pelaren) kommer också att moderniseras.

2.3 Omnibus II-direktivet syftar till att anpassa tillsynsordningarna i EU efter Larosièregruppens rapport och kommissionens meddelande från maj 2009, där man föreslog att ett EU-system för finansiell tillsyn (ESFS) skulle inrättas bestående av ett nätverk av nationella tillsynsmyndigheter som ska arbeta tillsammans med nya tillsynsmyndigheter på EU-nivå.

2.4 EESK har antagit yttranden om den nya tillsynsstrukturen (bland annat CESE 100/2010 och CESE 446/2010) i vilka kommittén har uttryckt ett brett stöd för reformerna och betonat den åtskillnad som bör göras mellan tekniska aspekter och politiska frågor, som EESK anser bör lösas av EU-institutioner med ett politiskt mandat. I sina yttranden betonade EESK att de nya myndigheterna måste upprätthålla en dialog med den finansiella tjänstesektorns representativa sammanslutningar, fackförbunden,

konsumenterna av finansiella tjänster samt med EESK, i egen-skap av företrädare för det organiserade civila samhället i Europa.

2.5 EESK uttryckte sitt allmänna stöd för kommissionens arbete för att ge de nyinrättade myndigheterna befogenheter att fastställa tekniska standarder och lösa tvister mellan nationella tillsynsorgan, vilket det aktuella förslaget syftar till att uppnå inom området för värdepapper, försäkringar och tjänstepensioner.

2.6 Kommittén ser positivt på direktivets övergripande mål, dvs. att skydda alla konsumenter av finansiella tjänster och att garantera stabilitet på marknaderna genom ett flexibelt tillvägagångssätt. EESK välkomnar också att man tagit hänsyn till behovs- och proportionalitetsprincipen när det gäller att skapa enhetlighet i tillsynen och utarbeta ett enhetligt regelverk. Dessa mål kan bidra till arbetet med att förverkliga den inre marknaden och till att Europa förblir ledande vad gäller internationella standarder, utan att man tappar kontakten med den internationella marknaden för finansiella tjänster.

2.7 Omnibus II-direktivet ändrar framför allt Solvens II-direktivet. Det innehåller nya befogenheter att fastställa bindande tekniska standarder och innebär att förfarandena för genomförandeåtgärder anpassas till Lissabonfördraget. Förslaget innebär allmänna ändringar som är generella för merparten av den sektorsspecifika lagstiftningen inom finanssektorn i enlighet med "Omnibus I-direktivet" och som krävs för att direktiven ska fungera med de nya myndigheterna. Det handlar t.ex. om att byta namn på Ceiops till Eiopa och säkerställa att det finns lämpliga kanaler för utbyte av information.

2.8 Även det befintliga systemet för genomförandebefogenheter ("nivå 2") anpassas till Lissabonfördraget. Solvens II-direktivet trädde i kraft före det nya fördraget. Därför är det nödvändigt att omvandla befintliga nivå 2-mandat till mandat för delegerade akter samt för genomförandeåtgärder eller tekniska regelstandarder. Lämpliga kontrollförfaranden bör inrättas.

2.9 Genom Solvens II-direktivet införs även övergångsbestämmelser. Detta krävs för att övergången till det nya systemet ska kunna ske på ett smidigt sätt. Marknadsstörningar bör undvikas, och man bör kunna beakta konsekvenserna för en rad viktiga försäkringsprodukter.

3. Ändringar av Solvens II-direktivet

3.1 I sitt yttrande om Solvens II-direktivet (CESE 976/2008) **välkomnade EESK de stora insatserna för att stärka försäkringssektorn** och göra den mer konkurrenskraftig genom bättre kapitalfördelning, bättre riskförvaltning och bättre rapportering. I detta avseende anser EESK att Solvens II är rätt lösning mot bakgrund av erfarenheterna från den senaste finanskrisen. Kommittén är positiv till kommissionens strategi att

inte göra några genomgripande förändringar av Solvens II-direktivet. I de fall då en anpassning av genomförandeåtgärderna verkar olämplig kan emellertid fler ändringar bli nödvändiga inom särskilda, begränsade områden.

3.2 I takt med att krisen som orsakats av handel med kreditderivat ledde till att man började tvivla på sundheten i all finansiell verksamhet blev man också orolig för att finjusteringen av de solvensnormer som tillämpas på försäkringsverksamhet skulle påverkas i riktning mot en extrem riskovillighet. EESK noterar att kommissionen bekräftar att man strävar efter en balanserad syn på dessa normer. Kommittén uppmanar kommissionen att **undvika att skapa volatilitetsproblem** inom en bransch där långsiktiga åtaganden är regel.

3.3 Flera omgångar av kvantitativa konsekvensanalyser har genomförts sedan reformprocessen av Solvens II inleddes. I den senaste analysen, QIS 5, deltog omkring två tredjedelar av den europeiska försäkringsmarknaden. Resultaten offentliggjordes nyligen av Eiopa och kräver ytterligare djupgående analyser. De konsekvensanalyser som har genomförts visar emellertid tydligt att tidpunkten för och omfattningen av övergången till det nya systemet kan komma att få **allvarliga konsekvenser för organisationers, företags och privata hushålls tillgång till försäkringar till ett rimligt pris** samt för förutsättningarna för försäkringsbolagens verksamhet.

3.4 EESK upprepar sitt stöd för proportionalitets- och flexibilitetsprinciperna. Kommittén har tidigare betonat att detta skulle leda till tydliga och tillräckliga krav samtidigt som man måste ta tillräcklig hänsyn till försäkringsmarknadens mångfald, både vad gäller försäkringsbolagens storlek och inriktning. I dagsläget är kommittén orolig för att genomförandet av Solvens II kommer att leda till en **komplexitet som små och medelstora försäkringsbolag inte kommer att kunna klara av**.

3.5 Det är avgörande att övergångsbestämmelserna i Solvens II och EU:s finansiella tillsyn utformas på ett lämpligt sätt för att **stabiliteten på försäkringsmarknaderna** ska kunna garanteras. Dessa mål kommer att äventyras om man inte nu väljer rätt riktning.

Framflyttning till den 1 januari 2013

3.6 EESK **välkomnar** att datumet för genomförandet av Solvens II nu har **flyttats fram två månader** till den 1 januari 2013.

3.7 EESK håller med kommissionen om att det är bättre att **inleda den nya Solvens II-ordningen** med dess nya beräkningar, rapporteringar och andra krav **vid den tidpunkt som normalt inleder räkenskapsåret** för majoriteten av försäkringsbolagen (1 januari) i stället för under räkenskapsåret, vilket föreslogs i Solvens II-direktivet (1 november). Övriga datum i Solvens II-direktivet, särskilt vad gäller övergångsbestämmelserna och översynsklausulen, behöver därför också flyttas fram två månader, vilket anges i Omnibus II-direktivet.

Övergångssystem

3.8 Kommissionen har i sitt förslag tagit hänsyn till kraven på att göra **övergången** mellan Solvens I- och Solvens II-standarderna **smidigare för att undvika marknadsstörningar**. Koncerner med verksamhet både i och utanför EU bör kunna hantera sin affärsutveckling på ett effektivare sätt.

3.9 Det är viktigt att **övergången omfattar alla tre pelare i Solvens II**: EESK håller med kommissionen om att det bör vara möjligt att fastställa övergångsbestämmelser för beräkningar, förvaltning och rapportering. Det är viktigt att man beaktar konsekvenserna för en rad försäkringsprodukter som är viktiga för de nationella marknaderna. Den femte kvantitativa konsekvensanalysen (QIS5) bör ses som en viktig utgångspunkt för beslut om övergångskrav. QIS5 visar att det finns ett akut behov av ett enhetligt övergångssystem (infasning/utfasning) så att företag och tillsynsmyndigheter får **tillräckligt med tid att förbereda sig**.

3.10 EESK rekommenderar att en grundlig bedömning genomförs av hur dessa övergångsbestämmelser genomgående kan **kopplas till tillsynsåtgärder** om de nya bestämmelserna inte följs. För en smidig övergång bör man också ta hänsyn till de nuvarande interventionsnivåerna för tillsynen för att på sätt garanterar att **skyddet av försäkringstagare inte sänks** jämfört med dagens nivåer.

3.11 EESK rekommenderar att **övergången mer uttryckligen ska hänvisa till de uppgaderade Solvens I-normerna** som en (frivillig) miniminivå.

3.12 Vad gäller rapporteringen rekommenderar EESK att man mer i detalj fastställer metoderna, men även innehållet i och tidpunkterna för rapporteringen under övergångsperioden. Eftersom det är osäkert vad som ska ingå i kvartalsrapporterna eller t.o.m. i de inledande förklaringarna verkar det lämpligare att tillåta justeringar av rapporteringsnormerna även efter den 1 januari 2013. Detta kommer att vara avgörande för små och medelstora företag. Man bör i synnerhet inte kräva att ömsesidiga bolag och andra försäkringsbolag som saknar tillgång till aktiemarknaden ska uppfylla samma rapporteringskrav som internationella börsnoterade företag som har lagt fram IFRS-räkenskaper från början, eller att de ska arbeta med samma snäva tidsramar.

Att säkerställa långsiktiga garantier för pensioner

3.13 EESK har betonat **vikten av sunda och väl förvaltade pensionsförsäkringar** och andra former av ålderspensioner mot bakgrund av Europas åldrande befolkning, senast i yttrandet om kommissionens grönbok om tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU (CESE 72/2011).

3.14 Utarbetandet av bestämmelser beträffande ränteberäkningen för pensioner har avgörande betydelse för de villkor som konsumenterna kan teckna skydd under. Kommittén är **bekymrad över de räntesatser** som för närvarande diskuteras. Dessa kommer troligtvis att leda till en massiv minskning av tillgången till och ökade kostnader för pensionsprodukter.

3.15 I detta avseende är kommittén kritisk till att räntesatsen och illikviditetspremierna enligt kommissionens Omnibus II-förslag inte ska fastställas av lagstiftande organ. Räntesatserna och ränterisken är avgörande för framtiden för privata ålderspensioner. Sådana **viktiga politiska beslut kan inte fattas enbart på administrativ nivå** inom Eiopa.

Utmaningar för Eiopa

3.16 På ett mer grundläggande plan kommer **tidsramarna för det faktiska införandet av Solvens II troligen att utgöra en särskild utmaning**, eftersom både detta förslag och genomförandeåtgärderna fortfarande ska antas. Försäkringsbolag kan inte hållas ansvariga för instruktioner som ska publiceras i ett senare skede. EESK uppmanar därför kommissionen att omgående utfärda sådana instruktioner eller att fastställa rimliga anpassningsvillkor.

3.17 EESK noterar samtidigt att Eiopa har gett sig själv en mycket stor arbetsbörda, särskilt eftersom organet fortfarande håller på att byggas upp och ännu inte har nått sin fulla personalstyrka. Därför anser EESK att det aktuella förslaget kan **överstiga Eiopas tillgängliga kapacitet** och förväntar sig att kommissionen tar tillräcklig hänsyn till balansen mellan de prioriteringar som måste göras.

3.18 EESK anser att man nog behöver överväga om Eiopa kommer att ha tillräckliga resurser för de befogenheter och uppgifter som organet tilldelas genom det andra Omnibus-direktivet, särskilt vad gäller tekniska uppgifter och bindande medling, när Solvens II träder i kraft. Förslaget om att Eiopa senast den 31 december 2011 ska ha utarbetat förslag till genomförandeåtgärder verkar något för ambitiöst.

3.19 Kommittén är medveten om att Eiopa för närvarande håller på att bygga upp sin personalstyrka och sitt kunnande. Övergångsordningen bör spegla de resurser som tilldelats Eiopa för att undvika störningar i verksamheten. Resurserna bör anpassas till behörigheten och uppgifterna.

3.20 Detta skulle kunna påverka **balansen mellan medlemsstaternas tillsynsorgan**, som på ett enhetligt sätt ska stå för den dagliga tillsynen av företag som faller inom deras behörighetsområde, **och den nya myndigheten**.

3.21 Mer specifikt anser EESK att **grupptillsynsmyndigheten ska ges en ledande roll** vid godkännandet av interna modeller för hela gruppen, och att direktivet bör vara mycket entydigt vad gäller de respektive befogenheterna och ansvarsområdena.

3.22 EESK anser att kommissionen gör rätt i att ta upp olika roller som de nationella tillsynsorganen och EU:s nya försäkringstillsynsmyndighet Eiopa ska ha. Det är viktigt att på ett lämpligt sätt **integrera Eiopas möjligheter att lösa tvister på ett balanserat sätt** inom de områden där gemensamma beslutsprocesser redan har planerats inom ramen för Solvens II-direktivet eller annan sektorsspecifik lagstiftning.

Genomförandebefogenheter

3.23 EESK anser att "Lamfalussy-systemet" med en finanstillsyn på olika rättsliga nivåer endast kan fungera om det finns **ett enhetligt kaskadsystem** som garanterar att tekniska standarder bygger på genomförandeåtgärder, så att **inga frågor regleras utan en politiskt ansvarig grund**, särskilt ur subsidiaritets synpunkt, och att genomförandeåtgärdernas inriktning förblir enhetlig och tydlig.

3.24 EESK noterar även kommissionens förslag om bindande tekniska standarder (nivå 3) på områden där genomförandeåtgärder (nivå 2) redan har införts. **Ytterligare bindande tekniska standarder bör ha ett begränsat tillämpningsområde**. Det skulle vara önskvärt att den framtida balansen mellan EU-institutionerna i form av delegerade befogenheter framstod på ett tydligare sätt.

3.25 EESK anser att prioriteringen av bindande tekniska standarder kan vara avgörande för att garantera de harmoniserade bestämmelsernas kvalitet. Vissa tekniska genomförandestandarder är kanske inte nödvändiga i början av Solvens II, och Eiopa skulle då få mer tid att utveckla dem med hänsyn till branschpraxis och tillsynsorganens erfarenheter. Andra tekniska genomförandestandarder skulle kunna behandlas som valfria ("kan") och bör endast införas där det i framtiden krävs en harmonisering.

3.26 Man bör nog överväga omfattningen av de tekniska standarderna. Med tanke på subsidiaritetsprincipen är det viktigt att **fråga sig om den planerade mängden lagstiftning verkligen behövs** på EU-nivå. Om det råder tvivel bör inga ytterligare tekniska standarder (nivå 3) införas för enskilda genomförandeåtgärder (nivå 2). Exempelvis tycks nivå 3 inte vara nödvändig inom områdena egen risk- och solvensbedömning (ORSA), klassificering av kapitalbasmedel och separerade fonder.

3.27 Regler på olika nivåer kommer att leda till otydlighet. Dessutom kan nationella skillnader uppstå för en och samma tillsynsfråga. Detta skulle göra systemet **alltför komplex** – i synnerhet för små och medelstora företag. En annan aspekt som också måste övervägas noga är den föreslagna utvidgningen av innehållet i vissa genomförandeåtgärder.

Bryssel den 5 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Svar på rapporten från expertgruppen för preliminär utvärdering av sjunde ramprogrammet för forskning, teknisk utveckling och demonstration och rapporten från expertgruppen för preliminär utvärdering av finansieringsinstrumentet för riskdelning"

KOM(2011) 52 slutlig

(2011/C 218/16)

Huvudföredragande: **Gerd WOLF**

Den 9 februari 2011 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Svar på rapporten från expertgruppen för preliminär utvärdering av sjunde ramprogrammet för forskning, teknisk utveckling och demonstration och rapporten från expertgruppen för preliminär utvärdering av finansieringsinstrumentet för riskdelning"

KOM(2011) 52 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 mars 2011.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Gerd Wolf till huvudföredragande (i enlighet med artiklarna 20 och 57.1 i arbetsordningen) vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj), och antog följande yttrande med 118 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar expertgruppens rapport och stöder helt och hållet rekommendationerna i den. Kommittén ställer sig också bakom kommissionens svar på rapporten, som återges i meddelandet, och ger specifika synpunkter på detta.

1.2 Med hänvisning även till expertgruppens rapport rekommenderar kommittén i första hand följande:

- Budgeten för stöd till forskning och innovation bör ökas så att dess andel av den totala budgeten verkligen återspeglar områdets konstaterade betydelse för Europa 2020-strategin.
- Stödet bör i huvudsak inriktas på sådan verksamhet som är beroende av transnationellt samarbete för att kunna genomföras med framgång.
- Forskningssamarbete bör drivas vidare och stärkas.
- Stödet bör även omfatta viktiga infrastrukturer.
- Större vikt bör fästas vid "viktig möjliggörande teknik", eftersom denna är absolut nödvändig för att vi ska kunna möta de utmaningar som den globala konkurrensen medför och ta itu med de större samhällsfrågorna.

— Förbättrade kopplingar mellan strukturfonderna och ramprogrammet kan bidra till ett ökat deltagande från de medlemsstater som hittills har varit underrepresenterade.

— Åtminstone 20 % av den övergripande programbudgeten bör avsättas för forskning och utveckling under ledning av Europeiska forskningsrådet.

— De administrativa förfarandena skulle kunna förenklas avsevärt och man bör överväga att införa ett moratorium för nya instrument.

1.3 Kommittén uppmanar medlemsstaterna till att en gång för alla uppfylla sitt "3 %-åtagande" och att klart överskrida detta mål om det är ekonomiskt möjligt.

1.4 I fråga om det ordval som har använts vid beteckningen av de tre forskningskategorierna i expertgruppens rapport reserverar sig EESK mot benämningen "vetenskap för vetenskap". Kommittén föreslår i stället att man använder benämningen "vetenskap för kunskap".

1.5 Kommittén välkomnar kommissionens yttrande om sakkunnigrapporten om finansieringsfaciliteten med riskdelning. EESK ställer sig bakom sakkunnigrapportens bedömning och menar att finansieringsfaciliteten är ett mycket värdefullt finansieringsinstrument som främjar innovation.

2. Kommissionens meddelande

2.1 I enlighet med Europaparlamentets och rådets beslut utfördes en preliminär utvärdering av det sjunde ramprogrammet ⁽¹⁾ av en grupp externa experter. Rapporten innehöll tio mycket tydliga och meningsfulla rekommendationer. Kommissionen har nu publicerat ett meddelande som behandlar rapporten och rekommendationerna i den. Meddelandet utgör också kommissionens svar på rekommendationerna i den preliminära utvärderingen.

I detta yttrande ger Europeiska ekonomiska och sociala kommittén sina synpunkter på meddelandet, och således även på expertgruppens rapport och rekommendationerna i denna.

2.2 Kommissionen fokuserar i sitt meddelande huvudsakligen på följande rekommendationer i expertgruppens rapport:

- 1) Främja målen för det europeiska området för forskningsverksamhet och innovationsunionen och integrera forskningsbasen.
- 2) Utveckla och bygg ut forskningsinfrastrukturer av hög kvalitet.
- 3) Finansieringen bör ligga kvar på minst samma nivå.
- 4) Det behövs en välformulerad innovationsstrategi.
- 5) Förenklingsarbetet bör ges en rejäl skjuts.
- 6) Mixen av finansieringsåtgärder i sjunde ramprogrammet och efterföljande program bör präglas av en annan jämvikt mellan nedifrån och upp- och uppifrån och ned-strategier för forskning.
- 7) Ett moratorium bör övervägas för nya instrument.
- 8) Fortsatta åtgärder för att öka kvinnornas deltagande i sjunde ramprogrammet under de återstående åren.
- 9) Öka deltagandet från medlemsstater som är underrepresenterade genom förbättrade kopplingar mellan strukturfonderna och ramprogrammet.
- 10) Öppna ramprogrammet för internationellt samarbete.

2.3 Kommissionen ställer sig över lag positiv till rekommendationerna i expertgruppens rapport och åtar sig att ta vederbörlig hänsyn till dem i nästa ramprogram. Kommissionen gör dock ett par tämligen små ändringar i syfte att ändra rekommendationernas tonvikt eller lägga till förklaringar eller tolkningar.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén noterar att expertgruppens rapport och kommissionens svar på den i meddelandet ligger till grund för den grönbok ⁽²⁾ i vilken kommissionen fastställer principerna för det framtida stödet till forskning och innovation. Följaktligen är de här två dokumenten mer betydelsefulla än en normal halvtidsutvärdering.

3.2 Kommittén konstaterar med glädje att majoriteten av de rekommendationer i expertgruppens rapport som det hänvisas till ovan (punkt 2.2) i stor utsträckning överensstämmer med de synpunkter och rekommendationer som kommittén har lagt fram i tidigare yttranden.

3.3 Följande utgör kommitténs svar på kommissionens kommentarer i fråga om några av rekommendationerna i expertgruppens rapport:

3.3.1 Främja målen för det europeiska området för forskningsverksamhet och innovationsunionen och integrera forskningsbasen.

EESK stöder helhjärtat den rekommendation i expertgruppens rapport som säger att EU:s stöd bör inriktas på områden där det är viktigt att bygga upp en kritisk massa och där framstegen är beroende av transnationellt samarbete. Ur kommitténs synvinkel gäller detta i synnerhet det framgångsrika forskningssamarbetet, som har en central, avgörande och integrerande funktion och som bör drivas vidare och utvecklas.

3.3.2 Utveckla och bygg ut forskningsinfrastrukturer av hög kvalitet.

EESK ställer sig helt och hållet bakom detta initiativ, vilket redan framgår av tidigare yttranden från kommittén. De viktiga infrastrukturerna uppfyller villkoren i punkt 3.3.1 eftersom de enskilda medlemsstaterna i allmänhet inte har tillräcklig kapacitet för att finansiera och använda dem, och därför bör de få tillförlitligt stöd från kommissionen under uppbyggnads- och driftsfasen.

3.3.3 Finansieringen bör ligga kvar på minst samma nivå.

Medan man i expertgruppens rapport konstaterar att "den procentandel av EU:s totala budget som kommer att tilldelas det sjunde ramprogrammet när det avslutas bör ses som ett minimum", vilket kommittén anser är den lägsta godtagbara nivån som fortfarande är värd att upprätthålla, intar kommissionen däremot en än mer defensiv hållning i sitt meddelande. Kommittén är högst bekymrad över denna tendens, som går stick i stäv med alla tidigare politiska uttalanden och målsättningar med anknytning till Europa 2020-strategin. EESK uppmanar därför kommissionen och alla berörda politiska beslutsfattare att verkligen ge området forskning och innovation den status och tyngd det behöver i EU:s budget och inom Europa 2020-strategin.

⁽¹⁾ Tillgängligt på internet: <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽²⁾ KOM(2011) 48 slutlig.

3.3.4 Det behövs en välformulerad innovationsstrategi.

Kommittén ställer sig helt och hållet bakom detta och hänvisar i detta sammanhang till sina yttranden INT/545 ⁽³⁾ och INT/571. Innovationer leder till framsteg, tillväxt, välbefinnande, social trygghet, internationell konkurrenskraft och sysselsättning. Innovationer behöver, men främjar också, ett samhällsklimat präglad av tillförsikt och självförtroende, något som kan leda till ytterligare framsteg och konstruktiv dynamik med tanke på den globala konkurrenssituationen. För att de ska bära frukt krävs en europeisk strategi och inre marknad, där det europeiska forskningsområdet tillsammans med ett effektivt ramprogram för forskning och utveckling spelar en nyckelroll.

3.3.5 Förenklingsarbetet bör ges en rejäl skjuts.

Kommittén instämmer helt och hållet i detta och hänvisar till sitt yttrande ⁽⁴⁾ i frågan (även om "quantum leap", den metafor i den engelska versionen som i den svenska översättningen motsvaras av "en rejäl skjuts", är missvisande i förhållande till begreppets användning inom fysiken). Det ökande antalet projekt och instrument av varierande karaktär, som ofta har mycket olika regler och förfaranden, har kommit att bli ett avgörande problem för EU:s forskningsstöd. Situationens komplexitet förvärras i vissa fall ytterligare av att de enskilda medlemsstaterna och deras nationella stödgivare har mycket olika regelverk. Därför krävs det en genomgripande förenkling, vilket även innebär att man måste godta medlemsstaternas gängse redovisningspraxis.

3.3.6 Mixen av finansieringsåtgärder i sjunde ramprogrammet och efterföljande program bör präglas av en annan jämvikt mellan nedifrån och upp- och uppifrån och ned-strategier för forskning.

Kommittén instämmer i detta, under förutsättning att det innebär att nedifrån och upp-strategier bör få en större betydelse. Uppifrån och ned-strategier är resultatet av de ledande aktörernas strategiska synsätt med utgångspunkt i den kunskap som för tillfället finns att tillgå, men nedifrån och upp-strategier bygger däremot på den kreativa potentialen hos de forskare och ingenjörer som är direkt sysselsatta med de frågor som ska undersökas eller förbättras. Även när det gäller viktiga samhällsfrågor såsom hälsa, klimat och energi, eller i fråga om viktig möjliggörande teknik, bör man fästa ytterligare vikt vid nedifrån och upp-strategier och förslag med ursprung i det vittomspännande kunskapssamhället i stället för att endast ta hänsyn till direktiv ovanifrån. "Innovationspolitiken bör (...) riktas till organisatoriska och arbetstagarbaserade innovationer på arbetsplatserna" ⁽⁵⁾.

3.3.7 Ett moratorium bör övervägas för nya instrument.

EESK instämmer i detta och har redan gett uttryck för denna synpunkt i flera yttranden som tar upp problemet med det ökande antalet instrument. Detta hänger direkt ihop med punkt

3.3.5 ovan. Om de tydliga uppgifterna i expertgruppens rapport ⁽⁶⁾ inte anses vara tillräckliga bör en granskning av stöd-instrumenten utföras i samarbete med ett brett urval av användare, i syfte att klargöra vilka instrument som har varit verkningsfulla och upphöra med eller trappa ner användningen av mindre verkningsfulla instrument.

3.3.8 Fortsatta åtgärder för att öka kvinnornas deltagande i sjunde ramprogrammet under de återstående åren.

EESK instämmer i detta, och understryker att denna rekommendation först och främst innebär att man måste uppmuntra kvinnor att studera vetenskap och teknik. Den hänger dessutom ihop med den generella könsrelaterade frågan om kvinnors förvärvsarbete. För dem som arbetar inom forskning och utveckling består en central fråga i huruvida det finns tillräckligt goda möjligheter för båda parter i ett förhållande att bedriva yrkesverksamhet ⁽⁷⁾. Denna fråga är särskilt viktigt med tanke på den rörlighet som förväntas av forskare.

3.3.9 Öka deltagandet från medlemsstater som är underrepresenterade genom förbättrade kopplingar mellan strukturfonderna och ramprogrammet.

EESK instämmer i detta. Se även kommitténs yttrande om grönboken. Kommittén ställer sig bakom följande synpunkt i kommissionens grönbok ⁽⁸⁾: "På lång sikt kan spetskompetens av världsklass bara frodas i ett system som ger alla forskare i EU möjlighet att utvecklas i riktning mot världsklass och slutligen konkurrera om toptjänster. Medlemsstaterna måste därför driva på modernisering av sin offentliga vetenskapliga bas och se till att det finns offentlig finansiering. EU-finansieringen, t.ex. genom sammanhållningsfonderna, bör bidra till att bygga upp spetskompetensen där det är lämpligt."

3.3.10 Öppna ramprogrammet för internationellt samarbete.

EESK instämmer i detta och har redan uttryckt sitt stöd för denna betydelsefulla åtgärd ⁽⁹⁾. Internationellt samarbete har en positiv inverkan på den vetenskapliga och tekniska utvecklingen, men också på den ömsesidiga förståelsen nationer emellan. Det bör främjande att mycket redan har åstadkommit på detta område. Det internationella samarbetets framgångar beror dock också på det europeiska forskningsområdets dragningskraft och de europeiska universitetens och forskningsinstitutionernas prestationsförmåga.

3.4 Kommittén välkomnar kommissionens yttrande om sakkunnigrapporten om finansieringsfaciliteten med riskdelning. EESK ställer sig bakom sakkunnigrapportens bedömning och menar att finansieringsfaciliteten är ett mycket värdefullt finansieringsinstrument som främjar innovation. EESK vill också påpeka att kommittén även tidigare efterlyst riskkapital, särskilt för att starta nya företag (se t.ex. punkt 4.8 i kommitténs yttrande om "Innovationsunionen" ⁽¹⁰⁾).

⁽³⁾ EUT C 132 av den 3 maj 2011, s. 39 (Innovationsunionen).

⁽⁴⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 129-133, 129-133.

⁽⁵⁾ EUT C 132 av den 3 maj 2011, s. 22 (Innovativa arbetsplatser), punkt 2.6.

⁽⁶⁾ Se expertgruppens rapport, från och med punkt 4.3.

⁽⁷⁾ Se EUT C 110, 30.4.2004, s. 3, i synnerhet punkt 5.5.5.2.

⁽⁸⁾ KOM(2011) 48 slutlig.

⁽⁹⁾ EUT C 306, 16.12.2009, s. 13.

⁽¹⁰⁾ EUT C 132 av den 3 maj 2011, s. 39 (Innovationsunionen).

4. Särskilda kommentarer

4.1 I denna del av yttrandet skulle EESK vilja ta upp frågor som enligt kommitténs mening inte behandlas i tillräcklig utsträckning i kommissionens meddelande, eller områden där expertgruppens rapport behöver kommenteras.

4.2 Viktig möjliggörande teknik

Ett meddelande från kommissionen och ett yttrande från EESK ⁽¹⁾ har redan ägnats åt att redogöra för hur viktigt det är för den globala konkurrenskraften att ha en ledande ställning i utvecklingen av viktig möjliggörande teknik. Utvecklingen av viktig möjliggörande teknik och tillgången till denna är avgörande förutsättningar för att Europas ekonomi ska kunna bemöta den globala konkurrensen och lösa de frågor som de stora samhällsförändringarna ger upphov till. Det meddelande som diskuteras i detta yttrande sätter dock inte tillräckligt fokus på denna avgörande fråga. EESK rekommenderar därför uttryckligen att denna fråga ges större vikt och synlighet vid utarbetandet av det åttonde ramprogrammet.

4.3 Europeiska forskningsrådet

Rekommendationerna i expertgruppens rapport och det meddelande som utgör ett svar på dem uppmärksammar inte i tillräcklig utsträckning de redan synbara framgångarna för programmet Idéer, som står under Europeiska forskningsrådets granskning och förvaltning, eller den höga standarden på det arbete som har utförts inom ramen för detta. Kommittén upp-
repar därför sin rekommendation att 20 % av det åttonde ramprogrammets totala budget ska avsättas för detta program.

4.4 Ordval

I expertgruppens rapport rekommenderas följande programstruktur i syfte att ta itu med de främsta utmaningarna:

— Vetenskap för vetenskap – forskarna fastställer dagordningen

— Vetenskap för konkurrenskraft – industrin fastställer dagordningen

— Vetenskap för samhället – det civila samhällets aktörer fastställer dagordningen.

Kommittén anser att dessa rubriker är övergripande och väl valda, men är samtidigt orolig för att de kanske inte tillräckligt väl återspeglar det komplexa förhållandet mellan nedifrån och upp- och uppifrån och ned-strategier eller mellan grundforskning och tillämpad forskning. I detta sammanhang vill EESK hänvisa till sitt yttrande INT/571 och endast påpeka att det i själva verket inte finns någon forskning som kan definieras som "vetenskap för vetenskap", utan endast som "vetenskap för kunskap". De tre kategorier som anges i expertgruppens rapport fokuserar i högre grad på frågan huruvida, eller i vilken utsträckning, den nya kunskap som forskningsresultaten förväntas ge upphov till automatiskt kan betraktas som relevant och användbar för problemlösning.

4.4.1 Kommittén hänvisar också till ståndpunkterna i sitt yttrande INT/545 om gradvis respektive revolutionerande innovation, av vilka det tydligt framgår att revolutionerande, banbrytande nya tekniker aldrig – eller enbart vid enstaka tillfällen – har uppstått inom ramen för den befintliga industrin, men att de däremot har gett upphov till skapandet av helt nya industrier och sektorer.

4.4.2 Kommittén rekommenderar därför att man ser över ordvalet, hur slagkraftigt det än må vara, så att man undviker alla risker för missförstånd som skulle kunna leda till felaktiga beslut och felfördelning av resurser.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽¹⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 112.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – EU:s strategi för terrorismbekämpning: viktiga framsteg och kommande utmaningar"

KOM(2010) 386 slutlig

(2011/C 218/17)

Föredragande: **Cristian PÎRVULESCU**

Den 20 juli 2010 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – EU:s strategi för terrorismbekämpning: viktiga framsteg och kommande utmaningar viktiga framsteg och kommande utmaningar"

KOM(2010) 386 slutlig.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 mars 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 167 röster för, 2 emot och 1 nedlagd röst:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I en tid då följderna av den pågående ekonomiska krisen blir kännbara, vill EESK fästa uppmärksamhet vid den ökade risken för radikalisering. Det är fråga om terrorism med såväl religiösa som ideologiska motiv. Respekten för grundläggande rättigheter bör vara den viktigaste utgångspunkten för utvärdering av politiken för terrorismbekämpning, såväl i planeringskedet som i genomförandeskedet.

1.2 EESK förespråkar att man ser över den förebyggande aspekten och tillfogar en föregripande dimension som syftar till att utveckla samarbetsrelationer och till att dämpa spänningar i ett tidigt skede. Det är en övergripande dimension som omfattar såväl politiken för terrorismbekämpning som andra politikområden på EU-nivå och i medlemsstaterna, t.ex. politik för ungdom, kultur, utbildning eller deltagande i det politiska och samhälleliga livet.

1.3 EESK rekommenderar att man i EU:s officiella dokument och inom specialiserade organ begreppet "terrorism motiverad av intolerans, rasism och främlingsfientlighet" i stället för "islamistisk terrorism".

1.4 EESK föreslår att samtliga EU-institutioner samt de nationella myndigheterna bygger sin politik på tillgängliga kvalitativa och kvantitativa fakta om dynamiken bakom terrorismen. Mot bakgrund av fenomenets komplexitet vore det ett misstag att föra ett enda slags politik i alla situationer, i synnerhet som detta vore kostsamt och svårt att genomföra. Samtidigt finns det skäl att tillämpa proportionalitetsprincipen för att insatser och kostnader inom svarsåtgärderna ska stå i proportion till denna typ av hot.

1.5 EESK rekommenderar dessutom att de fyra åtgärdsområdena (att förebygga, skydda, beivra och agera) och de övergripande aspekterna (respekt för grundläggande rättigheter,

internationellt samarbete, partnerskap med tredjeländer och finansiering) ska kompletteras med strategiska dokument inom EU:s politik för terrorismbekämpning med en typindelning av terrorismen utgående från motiv och konsekvenser (separatism, vänsterextremism eller anarkism, högerextremism, enfrågerörelser och religiöst motiverad terrorism). Denna strategiska strukturer skulle kunna hjälpa nationella myndigheter, EU-institutionerna och andra berörda aktörer att anpassa sitt synsätt och sina instrument till de särskilda utmaningar som varje typ av terrorism utgör.

1.6 EESK rekommenderar att konkreta åtgärder vidtas inom ramen för den särskilda EU-strategin för kamp mot radikalisering och rekrytering av personer i terrorismsyfte samt den sammanhörande handlingsplanen i syfte att minska orättvis och diskriminerande behandling. Strategin och handlingsplanen bör bland annat bygga på det arbete som har utförts av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter.

1.7 EESK uppmanar Europeiska kommissionen och de nationella regeringarna att göra en detaljerad utvärdering av säkerhetsåtgärdernas ekonomiska återverkningar på privata operatörers verksamhet. Kommittén påpekar att utvecklingen av dyr teknik och betungande rutiner kan få negativa följder för ekonomiska aktörers och medborgarnas aktiviteter.

1.8 EESK varnar för att olaglig eller olämplig användning av personuppgifter i kombination med myndigheternas omfattande befogenheter ofta är en känslig fråga som kan leda till diskriminering och stigmatisering av personer eller särskilda grupper.

1.9 I syfte att förstärka trovärdigheten i politiken för terrorismbekämpning och relevansen för problematiken kring grundläggande rättigheter, rekommenderar EESK att kommissionen hörsammar Europaparlamentets uppmaning i en resolution från 2007 om CIA:s påstådda utnyttjande av EU-länder för

transport av fångar och olagligt frihetsberövande. Europaparlamentet ville se en utvärdering av lagstiftningen för terrorismbekämpning på medlemsstatsnivå, och av de andra förfaranden som kan tänkas bidra till åtgärder av detta slag.

1.10 När det gäller länder där politiken för terrorismbekämpning kan äventyra demokratin och respekten för grundläggande rättigheter förespråkar EESK att EU mer beslutsamt stöder en modell för terrorismbekämpning som grundar sig på demokratiska normer och förfaranden.

2. Inledning

2.1 I detta meddelande redogörs på begäran av Europaparlamentet för huvuddragen i en politisk utvärdering av EU:s nuvarande strategi för terrorismbekämpning. Det utgör dessutom ett viktigt steg på vägen mot en bredare strategi för inre säkerhet.

2.2 Det är särskilt viktigt med en redovisning av vilka framsteg som gjorts och vilka utmaningar som vi står inför efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget och antagandet av ett flerårigt arbetsprogram och en handlingsplan på området rättvisa, frihet och säkerhet (Stockholmsprogrammet). Detta meddelande bygger på och utgör ett komplement till de terrorismbekämpningsåtgärder och initiativ som ingår i Stockholmsprogrammet ⁽¹⁾ och handlingsplanen för dess genomförande ⁽²⁾ som beskriver EU:s framtida åtgärder i stora drag.

2.3 EU-strategin för terrorismbekämpning från 2005 ⁽³⁾ är fortfarande den huvudsakliga referensramen för EU:s insatser på området. Den bygger på fyra handlingsområden: att förebygga, skydda, beivra och agera. Detta meddelande har samma struktur. För var och en av de fyra delarna anges både några viktiga framsteg och några kommande utmaningar.

2.4 EESK ser positivt på en övergripande utvärdering av EU:s politik för terrorismbekämpning och anser att det är ett viktigt framsteg mot en balanserad syn på terroristhoten och på de instrument som kan tillämpas för att bekämpa terrorismen.

2.5 EESK vill att den reviderade strategin för terrorismbekämpning, liksom strategin för inre säkerhet som nyligen har lanserats, ska fastställa mål och instrument som säkerställer individens säkerhet utan att skyddet för friheterna och de grundläggande rättigheterna äventyras. Dessa friheter och rättigheter utgör grundstenen för varje rättsstat och demokratiskt samhälle och får under inga omständigheter upphävas eller begränsas.

2.6 EESK har tidigare utarbetat två yttranden som direkt berör problematiken kring terrorismbekämpningspolitiken. Dessa två yttranden inriktades på förebyggande och i synnerhet på kampen mot radikaliserings. Båda yttrandena gav uttryck för EESK:s allmänna riktlinjer. Föreliggande yttrande har som mål

att se över och omformulera dessa riktlinjer och därmed bidra till att anpassa politiken för terrorismbekämpning till de senaste tendenserna på området.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Den ekonomiska krisen har inte bara drabbat de europeiska ekonomiernas strukturer utan även de sociala, politiska och kulturella relationerna i Europa. Krisen har försvagat solidariteten bland medborgare, befolkningsgrupper och politiska institutioner. I detta sammanhang har misstroget och intolerans gentemot minoriteter spridit sig snabbt och lett till att dessa grupper intagit en försvarsställning.

3.2 EESK anser att EU:s politik för terrorismbekämpning är ett mångfasetterat och känsligt område där det krävs att säkerheten, den tekniska utvecklingen och lagstiftningsinstrumenten åtföljs av solida system för skydd av grundläggande rättigheter.

3.3 Med tanke på terrorismens komplexitet och djupgående orsaker rekommenderar EESK att politiken för terrorismbekämpning kompletteras med ett integrerat synsätt och ett politiskt samarbete som gör det möjligt att undanröja varje motiv till terrordåd. Det framgår tydligt av debatten om förebyggande att man snarast bör stärka vissa målsättningar, t.ex. social integration, fattigdomsbekämpning, jämställdhet och kvalitativt förbättrade arbeten, i synnerhet inom ramen för den sociala dimensionen i Europa 2020-strategin.

3.4 Europols senaste rapport innehåller en rad viktiga uppgifter om dynamiken bakom terrorism i EU ⁽⁴⁾. År 2009 minskade antalet terroristdåd, såväl när det gällde misslyckade, förhindrade som genomförda attentat. Siffran har sjunkit med hälften sedan 2007 och kurvan pekar tydligt nedåt.

3.5 Det är inte bara konsekvenserna av terroristattacker som förändrats, utan även deras struktur. År 2009 var det vanligaste motivet bakom terroristdåd separatism (257 attentat), följt av vänsterextremism och anarkism (40 attentat), högerextremism (4 attentat) och slutligen enfrågorörelser (2 attentat). Det är viktigt att påpeka att religiöst motiverad terrorism är den mest sällsynta, med endast en registrerad attack (i Italien 2009), trots att allmänheten upplever den som den vanligaste och farligaste typen av terrorism.

3.6 EESK beklagar förlusten av människoliv och materiella skador till följd av terrorism. Det fallande antalet terrorhandlingar visar dock att fenomenet kan dämpas med en intelligent och visionär kombination av politik och åtgärder. Politiken för terrorismbekämpning bör skräddarsys med hänsyn till terrorismens plats, motiv, typer och orsaker.

⁽¹⁾ EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

⁽²⁾ KOM(2010) 171 slutlig, 20.4.2010.

⁽³⁾ Dok. 14469/4/05 av den 30 november 2005.

⁽⁴⁾ Europols rapport om den rådande situationen och tendenserna inom terrorismen i Europa (TesaT) 2010 (på webbplatsen http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TesaT2010.pdf).

3.7 Mot bakgrund av skillnaderna i allmänhetens uppfattning av terrorismen och dess egentliga förekomst, begär EESK att regeringarna och EU-institutionerna ska bidra till att informera medborgarna på ett korrekt sätt om terrorismens orsaker, uttryck och konsekvenser. Kommittén varnar för riskerna med felaktig och bristfällig information om fenomenet och understryker dessutom faran för att terroristhotet omvandlas till ett argument för social uteslutning, intolerans och diskriminering. Eftersom terrorismens syfte är att sprida rädsla kan överdrifter om terroristhotet i själva verket tjäna de potentiella terroristernas intressen. Å andra sidan bör man undvika utvecklingen av en "terrorismmarknad" som kan tänkas väcka särskilt intresse bland de olika ekonomiska och institutionella aktörerna på området för terrorbekämpning.

3.8 När det gäller påföljder och bekämpning av terroristbrott finns det en intressant dynamik. De flesta frihetsberövanden utförs på basis av de misstänkta tillhörighet till terroristorganisationer och inte till följd av brott som direkt kan kopplas till förberedelse eller genomförande av terroristdåd. Detta visar att de nationella myndigheterna lyckas motarbeta planeringen eller genomförandet av terroristattacker redan på ett tidigt stadium.

3.9 Utvecklingen och användningen av teknik på detta område och särskilt vid övervakning samt insamling och lagring av uppgifter bör anpassas till hotnivån. Politiken för terrorismbekämpning får inte invadera medborgarnas privatliv. Ett sådant intrång skulle kunna bidra till att sprida en allmän känsla av osäkerhet i stället för att dämpa den, samtidigt som det kan leda till minskat förtroende för de nationella regeringarnas och EU-institutionernas insatser.

3.10 EESK anser att det europeiska civila samhället har en viktig roll att spela i begränsningen av terroristhotet. Det civila samhället uppvisar en stor rikedom när det gäller värderingar, organisationsmodeller och verksamhetsformer, och det bör därför knytas till alla dimensioner av politiken för terrorismbekämpning, i synnerhet i det förebyggande skedet. Det civila samhället skulle även kunna spela en roll i utarbetandet av en modell för kommunikation, samarbete och solidaritet i skedet före det egentliga förebyggandet – före den fas där individer redan är beredda att utföra ett terrorattentat⁽⁵⁾. EESK anser att det effektivaste sättet att bekämpa terrorism är att åtgärda orsakerna snarare än konsekvenserna.

3.11 EESK anser att det europeiska civila samhället kan fungera som bro mellan medborgarna, de nationella och lokala myndigheterna och de sammanslutningar eller grupper som kan förväntas utföra terrordåd. Det civila samhället kan även

spela en särskild, kompletterande roll inom de offentliga insatserna med stöd av särskilda instrument och program, som t.ex. medling och utbildning.

4. Särskilda kommentarer

Viktiga framsteg och kommande utmaningar för EU

4.1 Förebyggande verksamhet

4.1.1 EESK ser positivt på att strategin under senare tid har inriktats allt mer på förebyggande insatser. Genom Stockholmsprogrammet kommer denna verksamhet att stärkas under de närmaste fem åren såväl när det gäller forskning på säkerhetsområdet som politiska och samhällsliga aspekter. Kommittén välkomnar även den direkta prioriteringen av problemet med att terrorister använder internet för att kommunicera, anskaffa medel, utbilda, rekrytera och sprida propaganda. Övervakningen av trafiken på internet får dock inte inverka negativt på medborgarnas privatliv.

4.1.2 EESK har stött initiativet att utarbeta en specifik EU-strategi för att bekämpa radikaliserings- och rekrytering av terrorister⁽⁶⁾. Strategin har tre målsättningar: att motarbeta verksamhet och individer i nätverk som rekryterar personer i terrorismsyfte, se till att majoritetens röst hörs starkare än extremismens och att främja demokrati, säkerhet, rättvisa och lika möjligheter. EESK ser med intresse fram emot halvtidsutvärderingen av strategins genomförande och står till förfogande för anpassning av strategin till dessa utmaningar. Man kan för övrigt konstatera att den senaste handlingsplanen för terrorismbekämpning saknar initiativ när det gäller att ingripa mot ojämlikhet och diskriminering där detta förekommer och för att vid behov gynna integration på längre sikt⁽⁷⁾.

4.1.3 EESK välkomnar att man lägger vikt vid förebyggande, men understryker att detta inte ger möjlighet att åtgärda orsakerna till terrorism på ett lämpligt sätt. Som EESK tidigare har kunnat konstatera, "[...] går det absolut att förklara många av terrorismens avarter som en slutpunkt i missnöjes-, radikaliserings- och rekryteringsprocesser som härrör från ojämlikhet mellan olika grupper inom samma geografiska område, från utanförskap och diskriminering (i socialt, politiskt eller ekonomiskt hänseende) [...]"⁽⁸⁾. Kommittén föreslår därför en intensifierad dialog i syfte att ta fram politiska svar på terrorismproblemet, en dialog tar upp de politiska, institutionella, sociala och ekonomiska förbindelserna på medlemsstatsnivå till nytt övervägande och syftar till försoning av de historiska spänningarna.

⁽⁵⁾ EUT C 128, 18.05.2010, s. 80.

⁽⁶⁾ EU-strategin för att bekämpa radikalisering och rekrytering till terrorism reviderades i november 2008 (rådets dokument 2008/15175).

⁽⁷⁾ Europeiska unionens råd, EU:s handlingsplan för terrorismbekämpning, Bryssel den 17 januari 2011.

⁽⁸⁾ EUT C 211, 19.08.2008, s. 61.

4.1.4 EESK välkomnar att Europeiska kommissionen 2008 inrättade ett europeiskt nätverk för experter på radikaliserings (ENER) eftersom kommittén anser att ett institutionellt initiativ som beaktar särdragen i varje samhälle och varje typ av terroristverksamhet kan bidra till justeringen av EU:s och medlemsstaternas politik på området.

4.1.5 Mot bakgrund av att de flesta terroristattentat i EU har historiska orsaker eller kan kopplas till separatistiska strävanden, anser EESK att Regionkommittén i högre grad bör knytas till den europeiska debatten eftersom detta EU-organ företräder den lokala och regionala nivån och det bör inledas en dialog med denna.

4.1.6 EESK ser positivt på kommissionens planer på att utarbeta ett meddelande om goda metoder i medlemsstaterna när det gäller kampen mot radikaliserings och rekrytering av personer i terrorismsyfte. Kommittén rekommenderar att kommissionen i detta meddelande beaktar slutsatserna och rekommendationerna i kommitténs yttrande om EU:s roll för fredsprocessen i Nordirland⁽⁹⁾. Att kartlägga goda metoder kan hjälpa alla berörda parter att bättre förstå olika typer av terrorism utgående från motiv och konsekvenser. Det är ytterligare ett steg mot en särskild politik för varje medlemsstat och i synnerhet för varje typ av terroristhot.

4.2 Skydd

4.2.1 EESK välkomnar kommissionens, medlemsstaternas, forskningssamfundets och privata sektorns ansträngningar för att skydda medborgarnas liv och infrastrukturen. Detta verksamhetsområde är det mest kostsamma och inbegriper bedömning av hoten på EU-nivå, säkrad försörjningskedja, skydd av känslig infrastruktur, transportsäkerhet och gränskontroller samt forskning i säkerhet. Utvecklingen av skyddssystem bör dock stå i proportion till hotnivån och anpassas till olika typer av terrorism.

4.2.2 Transportsäkerhet på medlemsstaternas territorier är en nyckelfråga. Inre marknaden bygger på fri rörlighet av varor, kapital, tjänster och personer. Medborgarnas rörlighet såväl inom som över gränserna är en viktig byggsten i ekonomierna och den europeiska livsstilen. Rörligheten främjar ömsesidig förståelse, kommunikation och tolerans. EESK anser att EU-institutionerna och de nationella regeringarna bör fästa särskild uppmärksamhet vid säkra transporter i alla former.

4.2.3 EESK konstaterar att forskningssamfundet har gjort stora säkerhetssatsningar för att ta fram teknik som kan skydda personer och infrastruktur. Forskningssamfundet bör dock vara medvetet om teknikens eventuella återverkningar på individens privatliv och försäkra sig om att tekniken inte kan missbrukas på bekostnad av människors värdighet och rättigheter.

4.2.4 EESK välkomnar samarbetet med privata sektorn i kampen mot terrorism, t.ex. inom informationsteknik, kommunikation och kemisk industri. Kommittén värdesätter också att de privata transportföretagen är öppna för att vidta skärpta säkerhetsåtgärder även om dessa kan innebära merkostnader. Därför rekommenderar EESK starkt att Europeiska kommissionen och de nationella regeringarna gör en detaljerad utvärdering av säkerhetsåtgärdernas ekonomiska återverkningar på privata operatörers verksamhet. Kommittén påpekar att utvecklingen av dyr teknik och betungande rutiner kan få negativa följder för ekonomiska aktörers och medborgarnas aktiviteter.

4.2.5 Eftersom samarbetet med privata partner är en förutsättning för att utföra en rad aktiviteter kopplade till skydd av persontransporter förefaller det nödvändigt att låta aktörerna ta del av fortbildnings- och informationsprogram för att säkerhetsförfarandena inte ska inverka negativt på passagerarnas integritet eller värdighet.

4.3 Påföljder

4.3.1 EESK välkomnar den senaste tidens utveckling i denna del av EU:s terrorismbekämpningsstrategi, som rör frågor som insamling och analys av information, hindrande av terroristers rörelser och verksamhet, polisiärt och rättsligt samarbete och förhindrande av finansiering av terrorism. På detta delområde kan berörda aktörer föra fram sina synpunkter på hur terroristhoten bemöts, beroende på typ av hot.

4.3.2 EESK anser att en framgångsrik kamp mot terrorism även förutsätter ett bilateralt samarbete mellan nationella myndigheter och specialiserade europeiska byråer. I detta sammanhang är det nödvändigt att rikta uppmärksamheten på den känsliga frågan om insamling och användning av personuppgifter. Skyddet av privatlivet måste uppmärksammas kontinuerligt inom kampen mot terrorism. Europeiska dataskyddsombudsmannen har påpekat att olaglig eller olämplig användning av – ofta känsliga – personuppgifter i kombination med omfattande befogenheter för myndigheterna kan leda till diskriminering och stigmatisering av vissa personer eller grupper⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ EESK:s yttrande om "EU:s roll för fredsprocessen i Nordirland" av den 23 oktober 2008, EUT C 100, 30.4.2009, s. 100.

⁽¹⁰⁾ Europeiska dataombudsmannens yttrande om Europeiska kommissionens meddelande om EU:s politik för terrorismbekämpning, "Counter-Terrorism Policy and Data Protection", bidrag från Giovanni Buttarelli vid EESK:s hearing den 9 februari 2011.

4.3.3 En viktig del av terrorismbekämpningspolitiken är att begränsa terroristernas tillgång till finansiering. EESK konstaterar att ändringarna i EU-lagstiftningen gällande förteckningar över personer eller grupper som har förbindelse med terrorism har gjorts med respekt för de grundläggande rättigheterna. Kommittén anser att förfaranden för sanktioner mot individer och frysning av tillgångar bör ske på ett lämpligt, tydligt och transparent sätt. Misstänkta personer måste få möjlighet att försvara sig och att ifrågasätta myndigheternas beslut.

4.3.4 EESK håller med om att insyn, goda styrelseformer och ansvar är viktiga aspekter för medborgarorganisationerna. Frivilliga förfaranden på EU-nivå kan vara värdefulla men får inte leda till införandet av en rad nya regler som genom att skapa oöverstigliga rättsliga eller finansiella hinder som strider mot medlemsstaternas lagstiftning, eller som påverkar sektorns kapacitet eller medborgarnas vilja att arbeta för dem som söker hjälp. Kommittén är beredd att samarbeta för att ta fram lösningar och utforma en gemensam strategi för terrorismbekämpningspolitiken, och för att tillgodose medborgarnas rätt och önskan att organisera sig i självständiga sammanslutningar, vilket är en grundläggande rättighet som måste respekteras.

4.4 Agera

4.4.1 EESK ser positivt på utvecklingen under senare tid i denna del av EU:s strategi för terrorismbekämpning, som omfattar t.ex. förstärkt civil insatskapacitet efter en terroristattack, varningssystem, generell krishanteringsförmåga och bistånd till offren för terrorism. Kommittén anser att medlemsstaterna bör förstärka sin kapacitet att agera i syfte att skapa ett effektivt skydd av personers liv och säkerhet i kritiska situationer.

4.4.2 EESK välkomnar ansträngningarna för att begränsa tillgången till kemiska, biologiska, radioaktiva och kärnkraftrelaterade ämnen som kan tänkas användas i terrorismsyften. Det är viktigt att prioritera genomförandet av EU:s handlingsplan för dessa ämnen, som innehåller 130 specifika åtgärder för förebyggande, detektering och insatser när det gäller riskerna i anslutning till dessa ämnen. Samtidigt måste man beakta de föreslagna åtgärdernas ekonomiska återverkningar i sektorn. Det bör genomföras utvidgade samråd med företrädarna för denna sektor.

4.4.3 EESK uppskattar även kommissionens insats i fråga om bistånd till terrorismoffrer genom att det anslås ca 5 miljoner euro för att stödja dessa samt nätverken av föreningar för dessa personer. Kommittén anser att detta stöd bör fortgå och förbättras.

Övergripande frågor

4.5 Respekt för de grundläggande rättigheterna

4.5.1 EESK välkomnar att de grundläggande rättigheterna behandlas som en övergripande fråga. Kommissionens åtaganden i fråga om grundläggande rättigheter bör dock åtföljas av

liknande engagemang från de nationella regeringarnas sida. Skyddet av de grundläggande rättigheterna får inte heller begränsas till den inledande fasen med planering och utformning av instrumenten, utan bör även gälla genomförandet.

4.5.2 Det europeiska systemet för skydd av mänskliga rättigheter är juridiskt stabilt, och detta faktum bör återspeglas tydligare i kommissionens meddelanden och verksamheter. Det är viktigt att nationella myndigheter uppvisar större beslutsamhet vid användningen av specifika instrument. Åtaganden på politisk nivå bör synas i myndigheternas insatser. Att tolerera eller utföra tortyr på medlemsstaternas territorium bör bestraffas och elimineras en gång för alla. Principen om icke-avvisning ("non-refoulement") måste respekteras. Diskriminerande handlingar som har kunnat konstateras och som sanktioneras i internationell, europeisk och nationell rätt måste beivras och bekämpas.

4.5.3 Kommittén föreslår att kommissionen tar fram snabba mekanismer för uppföljning och beslutsfattande när det gäller skydd av grundläggande rättigheter inom ramen för politiken för terrorismbekämpning. I detta syfte är det möjligt att bättre utnyttja potentialen i det europeiska civila samhället, som definitionsmässigt värnar om medborgarnas rättigheter och friheter.

4.6 Internationellt samarbete och partnerskap med tredjeländer

4.6.1 Terrorismen, och i synnerhet av religiösa motiv, har en betydande internationell dimension. EU måste samarbeta med tredjeländer för att begränsa terroristhoten även om unionen inte längre är det främsta målet för denna typ av hot.

4.6.2 EU måste i samarbete med tredjeländer främja demokratiska förfaranden och normer i kampen mot terrorism. Inom unionen finns det en lång rad system som på ett konkret sätt garanterar och främjar mänskliga rättigheter. Däremot riskerar terrorismbekämpningspolitiken att i ett stort antal tredjeländer leda till snedvridningar och inverka skadligt på demokratin och på respekten för grundläggande rättigheter.

4.7 Finansiering

4.7.1 EESK ser positivt på att det finns ett program för säkerhet och skydd av friheterna, som ingår i det särskilda programmet för förebyggande, beredskap och styrning när det gäller konsekvenserna av terrorism. Balansen mellan utgifterna för varje delmål i strategin (förebyggande, skydd, påföljder och agerande) måste säkras, och politiska åtaganden gällande förebyggande bör åtföljas av motsvarande anslag i budgeten. Det är också viktigt att fästa större uppmärksamhet vid relationerna mellan den offentliga och privata sektorn i kampen mot terrorismen. Kommittén ser med intresse fram emot resultaten från halvtidsutvärderingen av programmet och hoppas på att de tillgängliga medlen har använts effektivt och att man lyckats uppnå önskade resultat.

5. Framtidsperspektiv

5.1 I och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget är det möjligt att fördjupa samordningen mellan medlemsstaternas politik även när det gäller kampen mot terrorism. Med stöd av fördraget ges EU större befogenheter när det gäller mänskliga rättigheter. Det är därför nu möjligt att utforma en politik för terrorismbekämpning som i alla sina faser – även genomförandefasen – tillämpar de mest avancerade normerna och förfarandena i fråga om mänskliga rättigheter. Enligt kommittén bör politiken för terrorismbekämpning anpassas till terrorismens konkreta utveckling men tonvikten bör tveklöst ligga på förebyggande i vid mening, med beaktande av terrorismens samhälleliga, politiska och ekonomiska orsaker.

Bryssel den 5 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning"

KOM(2010) 379 slutlig – 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Föredragande: **Christa SCHWENG**

Den 29 september 2010 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning"

KOM(2010) 379 slutlig – 2010/0210 (COD).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 mars 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 165 röster för, 3 röster emot och 9 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar förslaget till direktiv som en del av EU:s ansträngningar för att utforma en heltäckande strategi för laglig migration. Det direktiv som föreslås kan bidra till att täcka det under vissa årstider ökande behovet av arbetskraft, som inte kan tillgodoses med hjälp av den arbetskraft som finns att tillgå i det aktuella landet. Samtidigt utgör förslaget också ett viktigt bidrag till kampen mot illegal invandring.

1.2 Kommittén välkomnar särskilt de förenklade och påskyndade inreseförfarandena, eftersom säsongarbete till sin natur är tidsbegränsat och det är under specifika perioder som företagen lider brist på arbetskraft.

1.3 Kommittén stöder också bestämmelsen om att medlemsstaterna själva ska besluta om arbetsmarknadsundersökningar ska tillämpas. I detta sammanhang rekommenderar EESK att arbetsmarknadsparterna involveras i alla åtgärder som rör tillträde för tredjelandsmedborgare i egenskap av säsongarbetare.

1.4 Kommittén uppmanar rådet, kommissionen och Europaparlamentet att se över bestämmelsen om maximal vistelse eftersom sex månader per kalenderår inte motsvarar företagens behov, till exempel i länder med två säsonger. Kommittén föreslår därför att man i motiverade fall under alla omständigheter ska kunna fastställa nationella undantag från den maximala vistelseperioden i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna. I det sammanhanget bör man säkerställa att detta inte blir ett sätt att kringgå det säsongrelaterade i anställningsavtalet och motsvarande kontrollmöjligheter.

1.5 EESK anser att direktivet måste innehålla tydliga bestämmelser som anger i vilka ekonomiska sektorer säsongarbete kan tillämpas. Undantag ska kunna fastställas i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna på nationell nivå.

1.6 Kommittén framhåller att säsongarbetare får tidsbegränsad tillgång till arbetsmarknaden i den aktuella medlemsstaten. I enlighet med *lex loci laboris*-principen (dvs. att den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium ska omfattas av denna medlemsstats lagstiftning) bör de därmed i arbetsrättsfrågor likställas med arbetstagarna i värdmedlemsstaten, oberoende av om rättigheterna fastställs i lagen, i allmänt gällande kollektivavtal eller i regionala kollektivavtal. En förutsättning för likabehandling i fråga om den sociala tryggheten bör emellertid vara att bilaterala avtal har ingåtts.

2. Inledning och sammanfattning av förslaget till direktiv

2.1 Genom meddelandet om en strategisk plan för laglig migration ⁽¹⁾ möjliggjorde kommissionen antagandet av sammanlagt fem lagstiftningsförslag om arbetskraftsinvandring mellan 2007 och 2009, inklusive ett direktiv om inresa och vistelse för säsongarbetare. I Stockholmsprogrammet, som antogs av rådet den 10–11 december 2009, bekräftades kommissionens och rådets åtagande att genomföra den strategiska planen för laglig migration.

2.2 Kommissionen lade fram sitt förslag ⁽²⁾ den 13 juli 2010, och motiverade det med medlemsstaternas behov av säsongarbetskraft och det allt mindre antalet EU-medborgare som finns tillgängliga för detta. Trots en ökande efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft inom EU kommer det även att finnas ett allt större strukturellt behov av lågutbildad arbetskraft inom traditionella sektorer. Enligt kommissionen visar erfarenheterna dessutom att vissa säsongarbetare från tredjeländer utsätts för exploatering och ovärdiga arbetsvillkor som kan innebära ett hot mot deras hälsa och säkerhet.

2.3 I samband med samråden inför utarbetandet av förslaget till direktiv framgick det att det behövs enhetliga EU-bestämmelser om inresevillkoren för vissa nyckelkategorier av ekonomiska migranter (särskilt högkvalificerade arbetstagare vid

⁽¹⁾ KOM(2005) 669 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2010) 379 slutlig.

utstationering inom en koncern och säsongarbetare). Inresevillkoren bör vara så enkla, obyråkratiska och flexibla som möjligt.

2.4 Kommissionens förslag omfattar ett förenklat förfarande beträffande inresa för tredjelandsmedborgare baserat på gemensamma definitioner och kriterier. Säsongarbetare kan under vissa förutsättningar få ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd, som berättigar till vistelse i sex månader per kalenderår. Medlemsstaterna har möjlighet att bevilja säsongarbetare ett tillstånd som omfattar flera säsonger under maximalt tre år eller ett förenklat tillstånd för återinresa för på varandra följande säsonger. Arbetsvillkoren för säsongarbetarna är klart fastställda, och anger att dessa i fråga om vissa rättigheter ska behandlas likvärdigt med de inhemska arbetstagarna.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Enligt kommissionens konsekvensanalyser finns det stora variationer vad gäller omfattningen på det säsongarbete som utförs av tredjelandsmedborgare inom EU: År 2008 beviljades 919 säsongarbetare inresa i Ungern, 3 860 i Frankrike, 7 552 i Sverige och så många som 24 838 i Spanien. I många medlemsstater har säsongarbetarna arbeten med låga kvalifikationskrav, t.ex. inom jordbruket (60 % av säsongarbetskraften i Italien, 20 % i Grekland) och turismen (i Spanien gällde 13 % av alla beviljade arbetstillstånd hotell- och restaurangbranschen år 2003). Vissa regioner i Österrike är beroende av säsongarbetskraft, varför kvoten för vintersäsongen 2008–2009 fastställdes till 8 000.

3.2 Kommittén har redan i många tidigare yttranden tagit upp frågan om enhetliga inresevillkor för tredjelandsmedborgare. I samband med samrådet om grönboken om ekonomisk migration⁽³⁾ förespråkade kommittén fastställandet av särskilda bestämmelser för säsongarbetskraft och krävde också att det ska finnas anställningsavtal.

3.3 Som rättslig grund har kommissionen valt artikel 79.2 a och b. Kommittén anser att man också kunde ha övervägt att stödja direktivförslaget på artikel 153, eftersom det också handlar om att reglera arbets- och anställningsvillkoren. I samband med detta borde man också ha rådfrågat arbetsmarknadsparterna. Kommittén är ändå medveten om att ett direktivförslag med dubbla mål, där det ena kan sägas vara det huvudsakliga eller övervägande målet, enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis ska ha den rättsliga grund som det huvudsakliga eller övervägande målet kräver.

3.4 Ett förfarande på EU-nivå för att bevilja tredjelandsmedborgare uppehålls- och arbetstillstånd för säsongarbete skulle i hög grad bidra till att skapa överensstämmelse mellan den ökade efterfrågan på och utbudet av arbetskraft under vissa årstider. Företagen har – och kommer att ha – behov av såväl låg- som högutbildad arbetskraft. Trots att arbetslösheten har

ökat på grund av krisen är arbetskraften inom EU i vissa länder, branscher och yrken alltför begränsad för att den ska kunna fylla det säsongsbetonade behovet.

3.5 Kommittén påminner om att europeiska arbetstagare, oberoende av om de arbetar som mobila arbetstagare eller säsongarbetare i ett annat land än sitt hemland, omfattas av såväl europeisk lagstiftning som lagstiftningen i den aktuella medlemsstaten. Direktivet om säsongarbetskraft från tredjeland får inte leda till att det skapas en särskild kategori av arbetstagare. Arbetslagstiftningen i det land där arbetet utförs bör tillämpas fullt ut.

3.6 Kommittén håller med om att ett förfarande på EU-nivå också kan bidra till att säsongarbetare anställs legalt och att den exploatering som förekommer i vissa regioner förhindras. I detta sammanhang bör man också ta hänsyn till det s.k. påföljdsdirektivet 2009/52/EG⁽⁴⁾, som förpliktar arbetsgivaren att se till att de anställda har ett giltigt uppehållstillstånd och som föreskriver påföljder om denna bestämmelse inte respekteras. Det s.k. återvändandedirektivet 2008/115 förhindrar att säsongarbetare från tredjeland vistas olagligt i landet efter att uppehållstillståndet har löpt ut. Enligt direktivet ska olaglig vistelse av tredjelandsmedborgare avslutas genom ett rättvist och öppet förfarande, där frivilligt återvändande ska prioriteras framför återsändande.

3.7 Sju nationella parlament har mer ingående undersökt om det aktuella direktivförslaget ligger i linje med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna⁽⁵⁾, och de har framfört kritik bland annat vad gäller giltighetstiden för uppehållstillståndet och frågan om logi.

3.8 För att ta hänsyn till de nationella parlamentens oro vad gäller respekten för subsidiaritetsprincipen, föreslår kommittén att längden på vistelsen ska fastställas på nationell nivå mot bakgrund av de nationella förhållandena. På så sätt skulle också de medlemsstater som har ett ökat behov av säsongarbetskraft under både vinter- och sommarsäsongen kunna fortsätta att tillämpa samma bestämmelser som hittills.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommittén konstaterar att definitionerna av "säsongarbetare" och "säsongsbunden verksamhet" ger stort spelrum, och att man därmed överläter åt medlemsstaterna att besluta vilka sektorer som ska klassificeras som säsongbundna. Detta står i konflikt med skäl 10 där det tydligt anges att säsongbunden verksamhet vanligen återfinns inom sådana sektorer som jordbruket under sädd- och skördeperioderna eller turistnäringen under semesterperioden. Direktivet bör därför innehålla tydliga bestämmelser som anger i vilka sektorer säsongarbete kan tillämpas. Undantag på nationell nivå bör kunna fastställas i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna.

⁽⁴⁾ Direktiv 2009/52, EUT L 168/2009, s. 24, 30.6.2009.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ EUT C 286, 17.11.2005, s. 20.

4.2 Kravet på att säsongsbunden verksamhet ska innebära att det behövs arbetsinsatser långt utöver dem som normalt behövs för att sköta det löpande arbetet, ger upphov till en tolkningsfråga och därmed även till rättsosäkerhet. Kommittén anser att man hellre bör tala om "väsentligt större" eller "större" behov av arbetsinsatser. Det bör vara de berörda myndigheternas uppgift att tillsammans med de nationella arbetsmarknadsparterna besluta om det är fråga om ett sådant behov av "(väsentligt) större" arbetsinsatser.

4.3 Kommittén ser mycket positivt på att ett giltigt tidsbestämt anställningsavtal eller ett bindande anställningserbjudande samt uppgifter om ersättningsnivå och antal arbetstimmar ska vara en förutsättning för utfärdande av ett kombinerat tillstånd för säsongsarbetskraft. Detta gör det möjligt för de myndigheter som beviljar uppehållstillstånd att kontrollera den avtalsmässiga grunden för anställning av tredjelandsmedborgare. Samtidigt säkerställs också att de nationella anställningsvillkoren tillämpas.

4.4 En av grunderna för avslag på ansökan om inresa är att arbetsgivaren har påförts sanktioner för odeklarerat arbete och/eller olaglig anställning. Kommittén fördömer skarpt odeklarerat arbete, men framhåller att denna avslagsgrund skulle kunna tolkas som så att också en liten överträdelse leder till ett permanent avslag på ansökan. Med tanke på rättssäkerheten, och i linje med påföljdsdirektivet, bör det klargöras att denna avslagsgrund efter det att sanktionen har påförts endast kan anföras under en bestämd tidsperiod, som bör stå i proportion till hur allvarlig överträdelsen är.

4.5 Kommittén välkomnar att de medlemsstater som så önskar även i fortsättningen kan låta göra arbetsmarknadsundersökningar. Likaså ställer sig kommittén positiv till möjligheten att avslå en ansökan med hänvisning till antalet redan beviljade inresetillstånd. De nationella arbetsmarknadsparterna och arbetsförmedlingarna bör emellertid involveras både i arbetsmarknadsundersökningar och i fastställandet av antalet inresetillstånd som ska beviljas. Kvoterna bör fastställas på ett sådant sätt att förfarandet för beviljande av enskilda tillstånd inte förlängs kraftigt.

4.6 I artikel 11 fastställs uppehållstillståndet för en säsongarbetare till högst sex månader under ett kalenderår. Kommittén anser att detta inte är tillräckligt flexibelt och kan strida mot subsidiaritetsprincipen. För att företag i medlemsstater med två säsonger ska ha möjlighet att använda sig av arbetskraft från tredjeländer under båda säsongerna bör medlemsstaterna ha möjlighet att inom en given tidsperiod bevilja undantag från den maximala längden på uppehålls- och arbetstillstånd. Detta borde ske i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna. I samband med detta måste man se till att anställningsavtalets säsongskaraktär och kontrollmöjligheterna inte kringgås.

4.7 Det ligger inte i linje med vedertagen praxis att använda kalenderåret som referensbas, och ett sådant förfarande tar inte i beaktande områden med turism både under vinter- och sommarsäsongen. Förfarandet skulle tvinga arbetsgivare respektive arbetstagare att lämna in en ny ansökan under en pågående anställning.

4.8 Vidare anser kommittén att artikel 11.2, enligt vilken säsongarbetare "under den period som avses i punkt 1" ska "ha rätt att förlänga sina anställningsavtal eller bli anställda som säsongarbetare av en annan arbetsgivare", är otydligt formulerad och väcker frågor. Syftar "den period som avses i punkt 1" på ett kalenderår eller sex månader? Innebär det t.ex. att en säsongarbetare kan förlänga sitt uppehållstillstånd till 11 månader per kalenderår?

4.9 Kommittén föreslår att det ska vara möjligt att byta arbetsgivare endast på vissa villkor och med beaktande av den nationella lagstiftningen, eftersom arbetstagare vanligen anställs för att tillgodose en särskild arbetsgivares behov av arbetskraft. Detta behov motsvarar också längden på arbetstagarnas uppehållstillstånd. Byte av arbetsgivare bör i alla händelser anmälas till de behöriga myndigheterna så att dessa kan utföra kontroller.

4.10 Kommittén ställer sig i princip positiv till att underlätta återinträde, eftersom detta gör det möjligt för arbetsgivarna att på nytt anställa säsongarbetare som de har goda erfarenheter av. Enligt förslaget ska arbetsgivare som inte uppfyllt villkoren i anställningsavtalet och därför ålagts påföljder utestängas från möjligheten att söka säsongarbetare. För att undvika att redan små överträdelser leder till utestängning från möjligheten att anställa säsongarbetare, bör det fastställas om påföljderna ålagts till följd av överträdelse av grundläggande arbetslagstiftning.

4.11 Under rubriken "Rättssäkerhetsgarantier" anges i direktivet att medlemsstaterna ska fatta beslut om ansökan och meddela sökanden om beslutet senast 30 dagar från den dag då ansökan lämnats in. Kommittén välkomnar i princip denna tidsfrist, men betonar att den behöriga myndigheten under denna period måste ha möjlighet att kontrollera de uppgifter som tillhandahållits.

4.12 Bestämmelsen i artikel 14, enligt vilken en arbetsgivare som anställer säsongarbetare måste styrka att det finns en bostad med lämplig standard för den anställde, väcker frågan om huruvida det också är arbetsgivarens uppgift att ställa denna bostad till förfogande. Om denna tolkning är korrekt anser kommittén att detta inte ligger i linje med vedertagen praxis. Om arbetsgivaren ändå ställer en bostad till förfogande bör den ansvariga myndigheten i alla händelser ha möjlighet att inspektera den.

4.13 Kommittén framhåller att säsongarbetare får tidsbegränsad tillgång till arbetsmarknaden i den aktuella medlemsstaten. I enlighet med lex loci laboris-principen (dvs. att den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium ska omfattas av denna medlemsstats lagstiftning) bör de därmed omfattas av samma arbetsrätt som arbetstagarna i värdmedlemsstaten, oberoende av om dessa rättigheter är inskrivna i lagen, i allmänt gällande kollektivavtal eller i regionala kollektivavtal. Kommittén anser därför att man i artikel 16.1 andra stycket bör stryka hänvisningen till allmänt gällande kollektivavtal och definitionen av dessa.

4.14 Bestämmelsen om att säsongarbetare ska ha samma rättigheter som de inhemska arbetstagarna i fråga om vissa delar av den sociala tryggheten – åtminstone vad gäller pension, förtidspension, efterlevandepension, arbetslöshetsunderstöd och familjeförmåner – bör i princip endast gälla under förutsättning att det finns bilaterala avtal om detta. Skyldigheten att betala avgifter till det nationella systemet bör emellertid för dessa personer även innebära att de kan ställa anspråk på motsvarande ersättningar.

4.15 Dessutom bör medlemsstaterna uppmuntras att förse sina kontrollmyndigheter (t.ex. yrkesinspektionen) med

nödvändiga resurser och ge dem den utbildning som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter med beaktande av de grundläggande rättigheterna.

4.16 Utöver de behöriga myndigheterna är även de nationella arbetsmarknadsparterna viktiga aktörer på de nationella arbetsmarknaderna. Beslut om inom vilka sektorer säsongarbete ska tillåtas samt beslut beträffande arbetsmarknadsundersökningar och kontroller av huruvida bestämmelserna om anställningsförhållandet iaktas bör därför fattas i nära samarbete med dessa.

Bryssel den 4 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal"

KOM(2010) 378 slutlig – 2010/0209 (COD)

(2011/C 218/19)

Föredragande: **Oliver RÖPKE**

Den 29 september 2010 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal"

KOM(2010) 378 slutlig – 2010/0209 (COD).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 mars 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 152 röster för, 2 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar Europeiska kommissionens strävan att genom sitt "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal" skapa transparenta och harmoniserade villkor för tillträde för denna kategori temporärt överförda arbetstagare.

1.2 EESK har emellertid allvarliga betänkligheter mot delar av innehållet i direktivförslaget samt mot kommissionens förhållningssätt gentemot de europeiska arbetsmarknadsparterna innan förslaget lades fram.

1.3 Kommittén beklagar att artikel 79 i EUF-fördraget valts som enda rättsliga grund för direktivet, trots att detta innehåller viktiga bestämmelser som rör den arbetsrättsliga ställningen för chefer, specialister och trainees och därför kommer att få stora konsekvenser för arbetsmarknaderna i medlemsstaterna. Ett sådant initiativ borde därför ha behandlats i ett formellt samråd med arbetsmarknadsparterna i enlighet med artikel 154 i EUF-fördraget innan kommissionen lägger fram ett konkret direktivförslag. Ett sådant samråd skulle inte bara ha respekterat avsikten i Lissabonfördraget att stärka den sociala dialogen inom EU, utan också erbjudit en möjlighet att redan på förhand klara upp en del av de kontroverser som nu uppstått.

1.4 Direktivförslaget om villkor för inresa för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal rör inte bara en tämligen begränsad grupp chefer, utan

också specialister och trainees. Enligt kommitténs åsikt hade ett direktiv som begränsade sig till enbart chefer på ett bättre sätt kunnat ta hänsyn till denna grupps särskilda ställning och krav. För alla de arbetstagare som omfattas av direktivet är det därför desto viktigare att principen om likabehandling och icke-diskriminering beaktas med avseende på lön och arbetsvillkor och att direktivet inte kan missbrukas.

1.5 EESK föreslår därför att man föreskriver likabehandling av de utsända arbetstagarna i förhållande till arbetstagarna i värdstaten eller den ordinarie personalen inte bara i fråga om lön, utan också när det gäller alla andra anställningsvillkor. Denna likabehandling bör inte begränsas till kollektivavtal med allmän giltighet, utan måste omfatta all lagstiftning och alla kollektivavtalsbestämmelser, inbegripet företagsavtal. EESK anser att familjeåterförening bör regleras på samma sätt som i "blåkortsdirektivet" (direktiv 2009/50/EG).

1.6 Förslaget offentliggörs mitt under den största finansiella och ekonomiska krisen i EU:s historia. Vissa medlemsstater är fortfarande långt från en ekonomisk återhämtning och lider därför av hög arbetslöshet, vilket innebär att man också inom EU måste räkna med större migrationsströmmar. I sin årliga tillväxtöversikt för 2011 ⁽¹⁾ pekar kommissionen uttryckligen på att en ekonomisk tillväxt inte nödvändigtvis åstadkommer en tillräcklig dynamik för att skapa nya arbetstillfällen, och att det därför krävs en förbättring av det ganska låga utnyttjandet av den befintliga arbetskraftspotentialen inom EU. Å andra sidan noterar EESK i linje med den senaste gemensamma sysselsättningsrapporten (2010) att vissa medlemsstater och sektorer fortfarande har brist på arbetskraft.

⁽¹⁾ KOM(2011) 11 slutlig, 12.1.2011.

1.7 De berörda arbetstagarna kommer också att överföras från tredjeländer där löne- och socialskyddsnivåerna ligger klart under EU:s. Det behövs därför en effektiv kontroll av att direktivet efterlevs, dock utan onödiga byråkratiska bördor för företagen. Kommissionen utvecklar i det syftet tillsammans med medlemsstaterna ett system för elektroniskt informationsutbyte för att förenkla det gränsöverskridande förvaltningssamarbetet i samband med direktivet om utstationering av arbetstagare (direktiv 96/71/EG). Ett sådant system borde också omfatta företagsintern överföring av tredjelandsmedborgare.

1.8 Definitionerna av begreppen "chef", "specialist" och "trainee" bör enligt EESK:s mening göras tydligare, dels för att skapa större rättssäkerhet för de berörda företagen, dels för att säkerställa att de inte sträcker sig längre än förpliktelserna i GATS-avtalet och bilaterala avtal med tredjeländer. Definitionerna bör utformas så att de precis omfattar de tre kategorier av högkvalificerad arbetskraft som direktivet ska reglera.

1.9 Om direktivet uppfyller dessa krav, skulle det enligt kommittén faktiskt kunna bidra till att underlätta företagsintern överföring av kompetens och till att öka EU:s konkurrenskraft.

2. Direktivförslaget

2.1 Syftet med detta direktiv är att göra det lättare för koncerner som har enheter etablerade både inom och utom EU att överföra tredjelandsmedborgare som är anställda vid ett företag med säte utanför EU till enheter (dotterbolag, filialer m.m.) i företagsgruppen inom en medlemsstats territorium. Sådan överföring ska vara möjlig för chefer, specialister och trainees.

2.2 Som chef betraktas en person i ledande ställning som framför allt leder värdenhetens administration och som står under allmänt överinseende av och får instruktioner från i första hand styrelsen eller bolagets aktieägare eller motsvarande.

2.3 Specialist definieras som en person som har ovanliga kunskaper som är väsentliga för värdenheten. Vid sidan av kunskaper som är specifika för värdenheten får man vid bedömningen av dessa kunskaper också beakta en hög kvalifikationsnivå för en typ av arbete eller bransch som kräver särskilt tekniskt kunnande.

2.4 Begreppet trainee definieras som en person med bevis på högre utbildning (ett minst treårigt program för eftergymnasial högre utbildning), som överförs för att han ska bredda sina kunskaper om och erfarenheter av ett företag som förberedelse för att ta över en ledande ställning inom företaget.

2.5 Direktivet är inte tillämpligt på forskare, som ju omfattas av ett särskilt direktiv (direktiv 2005/71/EG).

2.6 Medlemsstaterna kan kräva att den som ska överföras måste ha varit anställd inom samma företagsgrupp i minst 12 månader före överföringen. En begränsning av antalet personer som beviljas tillstånd inom ramen för företagsintern överföring

kan också fastställas. Företag får överföra personal för en period av högst tre år (för chefer och specialister) eller ett år (för trainees).

2.7 Ett påskyndat godkännandeförfarande och ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd borde göra överföring attraktivare.

2.8 De överförda arbetstagarna får också arbeta vid enheter som är belägna i en annan medlemsstat och som tillhör samma företagsgrupp, samt hos kunder till dessa enheter i andra medlemsstater. Tidsgränsen för överföringen till den andra medlemsstaten får i princip inte överskrida 12 månader. Det finns emellertid undantag från denna regel.

2.9 Bestämmelser om minimilön och kollektivavtal i värdstaten måste respekteras. Dessutom fastställs rätten till föreningsfrihet, rätten att ansluta sig till och verka i en fackförening eller arbetsgivarförening, erkännande av examensbevis enligt medlemsstatens förfaranden och tillgång till varor och tjänster samt till de sociala trygghetssystemen. Däremot behöver inte värdstatens hela arbets- och sociallagstiftning gälla.

3. Inledning

3.1 Alltsedan Amsterdamfördraget faller migrationspolitiken delvis inom EU:s behörighetsområde. Europeiska rådet och Europeiska unionens råd har flera gånger uttryckligen begärt att en invandringsspolitik ska utvecklas (se rådets slutsatser från Tammerfors 1999, Haagprogrammet 2004, Stockholmsprogrammet 2009 och pakten för invandring och asyl).

3.2 Efter ett öppet samråd i form av en grönbok lade Europeiska kommissionen år 2005 fram en strategisk plan för laglig migration där kommissionen aviserade flera direktivförslag om arbetskraftsinvandring. Ett direktiv⁽²⁾ om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning ("blå-kortsdirektivet") antogs av rådet redan den 25 maj 2009, medan direktivet om "ett kombinerat tillstånd" fortfarande behandlas i rådet och Europaparlamentet. Samtidigt som detta förslag lades fram, presenterade kommissionen också ett direktivförslag om säsongarbete.

3.2.1 Ursprungligen presenterade kommissionen redan 2001 ett förslag till övergripande direktiv som skulle omfatta alla typer av invandring i syfte att förvärvsarbeta. Dessutom hade kommissionen beslutat att använda ett sektoriellt angreppssätt eftersom man inte såg några förutsättningar för att förverkliga en övergripande rättsakt.

3.3 Den 13 juli 2010 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om företagsinterna överföringar. Syftet med förslaget är att säkerställa enhetliga bestämmelser i hela EU för inresetillstånd för arbetstagare från tredjeland från ett etablerat företag utanför EU till företag inom samma koncern inne i EU.

(2) KOM(2007) 637 och 638, 23.10.2007.

3.4 Direktivförslaget innehåller bestämmelser för arbetskraft med hemvist och nationalitet utanför EU som har ett anställningsavtal för arbete vid ett företag som vill överföra den anställda till ett företag inom samma koncern i en EU-medlemsstat.

3.5 I motiveringsdelen anför kommissionen att det planerade direktivet ska bidra till att uppnå målen för Europa 2020-strategin. Genom att skapa transparenta och harmoniserade förutsättningar för inresa för denna grupp av tidsbegränsat överförda arbetstagare ska det bli lättare att reagera snabbt på multinationella företags önskemål om koncerninterna överföringar av chefer och specialister från tredjeländer. Trainees bör genom en överföring kunna förberedas för att ta över en ledande ställning inom företaget. Kommissionen är övertygad om att det föreslagna direktivet kan åstadkomma en avveckling av överflödiga administrativa hinder, och dessutom skydda arbetstagarnas rättigheter samtidigt som tillräckliga garantier erbjuds också i ekonomiskt svåra tider.

3.6 I princip borde målet för en europeisk invandringspolitik vara att se till att den å ena sidan lockar kompetens till EU, å andra sidan säkerställer att arbets- och sociallagstiftningen inte kan undergrävas, vilket bör garanteras genom lämpliga åtföljande kontrollåtgärder. Även om målet med detta direktiv inte i första hand är hållbar invandring, bör detta kriterium också beaktas.

3.7 För att främja transnationell rörlighet krävs ett klimat med sund konkurrens och respekt för arbetstagarnas rättigheter, bland annat genom att personer som är föremål för företagsintern överföring får en säker rättslig status. I förslaget fastställs också vissa rättigheter för de arbetstagare som överförs företagsinternt, t.ex. rörande utbetalning av lön enligt kollektivavtal i värdlandet. Världstatens arbetslagstiftning är dock inte tillämplig i sin helhet. Chefer får i allmänhet högre lön än den minimilön som föreskrivs, men när det gäller specialister och trainees är detta inte alltid fallet.

3.8 I sitt yttrande om "Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning" ⁽³⁾ framförde kommittén som sin åsikt att lagstiftningen om mottagning av invandrande arbetskraft sammanhänger med utvecklingen på arbetsmarknaden, och att de nationella myndigheterna därför bör föra diskussioner med arbetsmarknadens parter. Dessutom påpekade EESK i sitt yttrande om "Förslaget till rådets direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat" ⁽⁴⁾ att de enskilda medlemsstaterna i samarbete med arbetsmarknadens parter kan fastställa hur invandringen ska utformas.

3.9 I sitt yttrande om "Integrering av invandrade arbetstagare" ⁽⁵⁾ framförde EESK att integration på arbetsplatsen med

erbjudande av lika möjligheter och likabehandling är en annan utmaning för arbetsmarknadens parter, som bör uppmuntra kollektiva förhandlingar och social dialog, även på EU-nivå.

3.10 Av ovanstående framgår att kommittén är övertygad om att arbetsmarknadsparterna bör involveras i lagstiftningsprocessen, både på medlemsstatsnivå och på europeisk nivå.

3.11 I samband med företagsintern överföring bör man i anslutning till frågan om utåtriktad rörlighet fundera över de villkor som gäller för medborgare från EU-medlemsstater som överförs till tredjeländer. Man bör i synnerhet se till att det föreslagna direktivet inte underminerar unionens möjligheter att åstadkomma ömsesidiga åtaganden inom ramen för leveranssätt IV i GATS, eller bilaterala avtal. Detta gäller särskilt sektorer som byggbranschen, som hittills inte omfattats av GATS.

4. Allmänna kommentarer

4.1 De europeiska arbetsmarknadsparternas första reaktioner på direktivförslaget var mycket olika. *BusinessEurope* välkomnade förslaget i princip och betraktade det som ett bidrag till ökad öppenhet och förenklade administrativa förfaranden för företagsintern överföring av personal. *BusinessEurope* kritiserade emellertid vissa bestämmelser i förslaget, i synnerhet möjligheten att kräva att den berörda arbetstagaren varit anställd upp till 12 månader i det utsändande företaget. Dessutom skulle inskränkningarna i medlemsstaternas möjligheter att använda förmånligare bestämmelser kunna leda till en försämring av de hittills gällande nationella bestämmelserna.

4.2 Europas fackliga samorganisation (EFS) hyser däremot stora betänkligheter mot direktivförslaget och uppmanade kommissionen att dra tillbaks det. EFS kritiserade valet av artikel 79 i EUF-fördraget som rättslig grund för direktivet, eftersom det (i likhet med direktivet om säsongsarbetare) kommer att få stora konsekvenser för arbetsmarknaderna i medlemsstaterna. Sådana förslag kräver dock enligt artikel 154 i EUF-fördraget samråd med arbetsmarknadsparterna, anser EFS. Dessutom säkerställer inte förslaget vare sig likabehandling av företagsinternt överförda arbetstagare eller kontrollmekanismer och påföljder vid överträdelser mot bestämmelserna.

4.3 Invandringsspolitiskt innebär arbetssättet åtminstone delvis en fortsättning på konceptet "cirkulär migration". I vilket fall som helst handlar det om ett koncept för övergående, tillfällig migration. Ett sådant koncept bedöms ofta som integrationspolitiskt och arbetsmarknadspolitiskt förfelat. Om det råder en långsiktig brist på specialister och ungdomar i vissa länder, sektorer och yrken i Europa borde denna brist i första hand lösas med en inomeuropeisk offensiv för kompetenshöjning och användande av den fria rörligheten för arbetstagare i EU. Först i ett senare skede bör man fundera över en kontrollerad arbetskraftsinvandring med successivt ökade rättigheter och befästande av vistelserätten.

⁽³⁾ EUT C 27, 3.2.2009, s. 108.

⁽⁴⁾ EUT C 27, 3.2.2009, s. 114.

⁽⁵⁾ EUT C 354, 28.12.2010, s. 16.

4.4 Andra ser däremot konceptet med temporär eller cirkulär migration som det rätta sättet att uppmuntra högkvalificerade arbetstagare att komma till Europa, så att de därefter i sitt ursprungsland kan omsätta de erfarenheter de inhämtat. Samtidigt kan Europa i den globala konkurrensen om de skarpaste hjärnorna erbjuda samma förutsättningar som sina konkurrenter.

4.5 Vissa versioner av arbetssättet med tillfällig migration har redan misslyckats i vissa medlemsstater. På grund av kortsiktigheten i invandringen underlät man att vidta integrationsåtgärder, försummelser som fortfarande delvis inte har kunnat uppvägas.

4.6 Europeiska kommissionen offentliggjorde 2007 ett viktigt meddelande om cirkulär migration och partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och tredjeländer⁽⁶⁾, där såväl fördelarna som de särskilda aspekterna av detta koncept klargjordes. EESK bidrog till denna debatt på ett objektivet sätt genom ett initiativyttrande⁽⁷⁾ där man slog fast att tillfälliga uppehållstillstånd också skulle kunna vara användbara och att den för närvarande mycket rigida europeiska lagstiftningen utgör ett stort hinder för cirkulär migration.

4.7 En annan fråga med koppling till detta är naturligtvis familjeåterföreningen, som blir än mer relevant när det rör sig om en tillfällig migration som sträcker sig över flera år eller som leder till permanent invandring. Därför bör familjeåterförening regleras på samma sätt som i "blåkortsdirektivet" (direktiv 2009/50/EG).

4.8 Slutligen har EESK i många av sina yttranden framhållt integrationens stora betydelse⁽⁸⁾.

4.9 EU och de nationella myndigheterna måste samarbeta för att främja integrationspolitiken. EESK betonade nyligen⁽⁹⁾ att integrationen, som är en ömsesidig social anpassningsprocess i två riktningar mellan invandrarna och det mottagande samhället, bör ingå i den gemensamma invandringspolitiken, och den bör stödjas genom goda styresformer såväl inom EU som på nationell, regional och lokal nivå. I sitt yttrande om "Integration och den sociala agendan"⁽¹⁰⁾ föreslår EESK mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts på andra politikområden att integrationsaspekten ska genomsyra EU:s olika politiska, rättsliga och finansiella instrument i syfte att främja integration, lika behandling och icke-diskriminering.

4.10 Föreliggande direktivförslag står emellertid i motsatsförhållande till dessa integrationssträvanden, eftersom man på grund av den tillfälliga karaktären kan underlåta att vidta integrationsåtgärder.

4.11 För att undvika illojal konkurrens måste de företagsin-ternet överförda arbetstagarna åtnjuta åtminstone samma arbetsvillkor som fast anställda arbetstagare i företaget. Detta kan inte bara handla om minimilönen, utan måste gälla alla arbetsrättsliga bestämmelser i värdlandet. Överallt måste alltså värdmedlemsstatens hela arbetslagstiftning gälla.

4.12 I fråga om rättigheterna framhöll EESK i sitt yttrande om "Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU"⁽¹¹⁾ följande: "Icke-diskrimineringsprincipen bör vara utgångspunkten för denna diskussion. Arbetstagare från tredjeländ bör oavsett uppehålls- och arbetstillståndets giltighet ha samma ekonomiska, arbetsmässiga och sociala rättigheter som övriga arbetstagare".

4.13 I sitt yttrande om direktivet om "ett kombinerat tillstånd"⁽¹²⁾ visade EESK på den roll som arbetsmarknadsparterna spelar när det gäller att främja likabehandling på arbetsplatsen inom olika områden (på företags- och sektorsnivå, inom enskilda stater och på europeisk nivå). Också de europeiska företagsråden är i detta sammanhang viktiga aktörer som bör omnämnas, eftersom det i föreliggande direktivförslag i stor utsträckning handlar om stora koncerner med många enheter.

4.14 Kontrollen av efterlevnaden av bestämmelserna är av särskild betydelse. I sitt yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU"⁽¹³⁾ påpekar EESK att medlemsstaterna inte kommer att få någon lätt uppgift eftersom kontrollorganen inte har tillräckligt med kvalificerad arbetskraft, det är svårt att fördela ansvaret mellan berörda organ och antalet företag som måste kontrolleras är mycket stort. Medlemsstaterna måste därför se till att kontrollorganen får sådana resurser att de kan utföra sina uppgifter effektivt.

4.15 Tillämpningsområdet för direktivet är alltför otydligt och för brett: I synnerhet måste definitionen av specialister tydligt begränsas, för att förhindra att alla arbetstagare i ett företag i praktiken ska kunna arbeta upp till tre år i en företagsenhet i en viss medlemsstat. Även definitionen av "trainee" bör granskas, så att i praktiken endast de personer som ska förberedas för helt konkreta ledningsuppgifter kan överföras som trainees. I samband med formuleringen bör man beakta EU:s GATS-förslag från 2005.

4.16 Man bör därför överväga att undanta vissa sektorer från direktivets tillämpningsområde om det kommer ett enhälligt önskemål från arbetsgivare och fackföreningar i de berörda sektorerna.

⁽⁶⁾ KOM(2007) 248 slutlig.

⁽⁷⁾ EUT C 44/91, 16.2.2008.

⁽⁸⁾ Se följande yttranden: EGT C 125, 27.5.2002, s. 112; EUT C 80, 30.3.2004, s. 92; EUT C 318, 23.12.2006, s. 128; EUT C 347, 18.12.2010, s. 19; EUT C 354, 28.12.2010, s. 16; EESK:s yttrande om "Den legala invandringens roll mot bakgrund av den demografiska utmaningen" (föredragande: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁹⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 6.

⁽¹⁰⁾ EUT C 347, 18.12.2010, s. 19.

⁽¹¹⁾ EUT C 286, 17.11.2005, s. 20.

⁽¹²⁾ Se fotnot 4.

⁽¹³⁾ EUT C 204, 9.8.2008, s. 70.

4.17 I samband med överföringar mellan medlemsstater finns det faktiska problem när det gäller utbetalningen av ersättningar. De betänkligheter som regelbundet framförs i fråga om lönedumpning i samband med utstationering från andra medlemsstater (inom tillämpningsområdet för direktivet om utstationering av arbetstagare) gäller också inom tillämpningsområdet för detta förslag. I synnerhet i Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om utstationering av arbetstagare⁽¹⁴⁾ betonas att bristen på kontrollmöjligheter kan medföra problem.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Definitionen av *specialist* är förvirrande och kan tolkas så att den omfattar nästan alla anställningar eftersom endast "ovanliga kunskaper som är väsentliga för värdenheten" krävs. Denna definition ("en person som har ovanliga kunskaper som är väsentliga för värdenheten. Vid sidan av kunskaper som är specifika för värdenheten får man vid bedömningen av dessa kunskaper också beakta en hög kvalifikationsnivå för en typ av arbete eller bransch som kräver särskilt tekniskt kunnande") är mycket vidare än motsvarande definition i den för EU bindande delen av GATS-avtalet, där det (åtminstone i den tyska språkversionen) inte krävs några ovanliga kunskaper. Detta innebär att all specialiserad arbetskraft inom branschen kan överföras, vilket kraftigt förvärrar risken för ökat lönetryck.

5.2 Även om företagsintern överföring hittills huvudsakligen utnyttjats av stora multinationella företag, bör man fastställa minimikrav på den mottagande enheten för att förhindra missbruk. Den mottagande enheten bör uppvisa en viss storlek, och särskilt ett visst antal anställda, för att undvika missbruk som tar sig uttryck i att företagsenheter bestående av en person – den utsända specialisten/chefen – uppstår genom företagsintern överföring.

5.3 Man bör också säkerställa att (koncerne)gna bemanningsföretag inte får överföra anställda till andra enheter.

5.4 I direktivförslaget föreskrivs att medlemsstaterna ska avslå en ansökan om företagsintern överföring om arbetsgivaren eller värdenheten har påförts sanktioner i enlighet med nationell lagstiftning för svart arbete och/eller olaglig sysselsättning. Detta bör utvidgas till att gälla fall där ersättningen understiger den minimilön som fastställts i kollektivavtal. Av proportionalitetshänsyn bör arbetsgivaren i sådana fall tillfälligt, och inte permanent som nu föreskrivs i förslaget, utestängas från möjligheterna att ansöka om överföring. Man bör dock kunna differentiera beroende på hur allvarlig överträdelsen är.

5.5 Enbart möjligheten att återvända till enheten i utstationeringsstaten räcker inte heller. Man bör åtminstone kräva ett anställningsavtal som sträcker sig längre än överföringen för att säkerställa att arbetstagare inte anställs enbart i syfte att utstationeras.

5.6 I förslaget föreskrivs efterlevnad av de nationella bestämmelserna endast vad gäller lön. På känsliga områden som överföring inom företaget bör dock direktivet föreskriva att alla arbetsrättsliga bestämmelser (såväl lagstiftning som

kollektivavtal) i värdlandet också ska gälla för företagsinternt överförda arbetstagare, och att den utstationerande enheten och värdenheten ska åta sig att efterleva dessa bestämmelser redan före överföringen. Det är av avgörande betydelse att osäkra arbetsförhållanden och skillnader i förhållande till de fast anställda undviks.

5.7 Bestämmelserna i artikel 16 får i praktiken till följd att en medlemsstat får befogenheter att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd som också gäller i andra medlemsstater. Myndigheterna i ett enskilt medlemsland har emellertid inga sådana befogenheter. EU kan inte heller överföra dessa befogenheter, eftersom unionen själv inte har befogenhet att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd för enskilda medlemsstater. Dessutom finns inga möjligheter för den andra medlemsstaten att kontrollera de arbetstillstånd som i den första medlemsstaten har beviljats tillsammans med uppehållstillstånden. Man måste därför klargöra att ett tillstånd endast kan gälla i den medlemsstat som utfärdat det.

5.8 Det är också för närvarande oklart vilket system som gäller för vidareöverföring till en andra medlemsstat, eftersom det då handlar om en överföring från en medlemsstat till en annan. I alla händelser är det nödvändigt att fastställa särskilda förfaranden om administrativt samarbete mellan medlemsstaterna.

5.9 Enligt förslaget ska förenklade förfaranden införas, men det är dock oklart hur förenklingen konkret ser ut. Ett "snabbspår" får inte införas på bekostnad av noggrannheten i behandlingen. Man bör säkerställa att myndigheterna omgående kan pröva varje enskilt fall noggrant, särskilt med avseende på lönefrågorna.

5.10 Överföring av arbetstagare ska enligt förslaget vara möjligt för en total tidsperiod på upp till tre år. Med en sådan tidsperiod för utstationeringen kan man inte längre tala om företagsinternt nödvändiga kortfristiga anställningar. De överförda arbetstagarna ska i normalfallet integreras i företaget i värdlandet. Därför måste värdlandets hela arbets- och sociallagstiftning gälla.

5.11 En utstationering på tre år överstiger i många branscher den normala anställningstiden. Man har redan antagit ramdirektiv 2009/50/EG ("blåkortsdirektivet") för högkvalificerade arbetstagares invandring.

5.12 Dessutom kan inte ens bestämmelser om minimilöner förhindra lönedumpning i samtliga fall, eftersom direktivförslaget i samband med överföring till en andra medlemsstat föreskriver att relevanta villkor i tillståndsstaten ska tillämpas. I samband med överföring till en andra medlemsstat skulle detta leda till att man inte tillämpar de eventuellt högre minimilönerna i det land där arbetet utförs, utan i stället de minimilöner som tillämpas i den stat där tillståndet utfärdas. Man måste därför klargöra att den minimilön som gäller i den

⁽¹⁴⁾ EUT C 224, 30.8.2008, s. 95.

stat där arbetet faktiskt utförs är den som ska tillämpas. I detta sammanhang måste man säkerställa att både kollektivavtalens samtliga bestämmelser och principen om likabehandling respekteras.

5.13 I det föreliggande direktivförslaget föreskrivs inga möjligheter för överförda arbetstagare att väcka talan mot arbetsgivaren vid domstol inom EU. Anställda från tredjeländer som är utstationerade bör i regel vända sig till en domstol i det utsändande landet, inte till medlemsstaternas domstolar. Detta

skulle leda till oacceptabla hinder för företagsinternt överförda som vill väcka talan rörande legitima anspråk. Tillgång till rättsystemet hör till grundprinciperna i ett demokratiskt samhälle och måste därför tillgodoses i värdlandet.

5.14 EESK uppmanar Europaparlamentet och rådet att verka för att de nämnda bristerna i förslaget till direktiv åtgärdas i den fortsatta lagstiftningsprocessen, så att man ser till att förslaget faktiskt kan bidra till att underlätta nödvändiga koncerninterna kunskapsöverföringar till EU.

Bryssel den 4 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet"

KOM(2011) 32 slutlig – 2011/0023 (COD)

(2011/C 218/20)

Huvudföredragande: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Den 2 mars 2011 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet"

KOM(2011) 32 slutlig – 2011/0023 (COD).

Kommitténs presidium gav den 14 mars 2011 facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén José Isaías Rodríguez García-Caro till huvudföredragande vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) och antog följande yttrande med 80 röster för, 2 emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar förslaget till direktiv med de förbehåll som framförs i detta yttrande. Kommittén uttrycker sin oro, eftersom det ständiga valet mellan säkerhet och frihet, eller närmare bestämt mellan att förbättra säkerheten och begränsa medborgarnas rättigheter när det gäller skydd av personuppgifter, inte får stå i strid med de allmänna principer som ligger till grund för människors grundläggande rättigheter.

1.2 EESK ställer sig bakom den allmänna uppfattning som Europeiska datatillsynsmannen, artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd och byrån för grundläggande rättigheter gett uttryck för. Vi anser också att förslaget inte framför tillräckliga belegg för att det är nödvändigt med en allmän och godtycklig användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) avseende alla medborgare vid internationella flygningar. Kommittén anser därför att de åtgärder som övervägs inte står i proportion till deras syfte.

1.3 EESK ställer sig i synnerhet bakom de synpunkter som Europeiska datatillsynsmannen ger uttryck för i sitt senaste yttrande om förslaget. I stället för att använda PNR-uppgifterna systematiskt och godtyckligt föreslår datatillsynsmannen att de används om det är befogat i varje enskilt fall.

1.4 EESK anser att en centraliserad enhet för passagerarinformation i stället för en decentraliserad enhet i varje medlemsland, som föreslås i förslaget, kan vara billigare för lufttrafikföretagen och för medlemsstaterna själva. Ett sådant alternativ kan

möjliggöra en bättre övervakning och kontroll av de uppgifter av personlig karaktär som ingår i PNR-uppgifterna genom att man undviker att uppgifterna överförs upprepade gånger.

2. Bakgrund till förslaget till direktiv

2.1 Syftet med detta förslag till direktiv är att fastställa bestämmelser om lufttrafikföretags översändande av PNR-uppgifter om passagerare på internationella flygningar till och från medlemsstaterna samt medlemsstaternas behandling av uppgifterna och utbytet av dessa mellan medlemsstaterna inbördes och med tredjeländ. Förslaget syftar till att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om dataskydd med målet att använda PNR-uppgifterna i kampen mot terrorism⁽¹⁾ och allvarliga brott⁽²⁾, i enlighet definitionen av dessa i EU:s lagstiftning.

2.2 Förslaget definierar hur medlemsstaterna får använda PNR-enheterna, vilka uppgifter som ska samlas in, de syften som informationen får användas för, överföring av uppgifter mellan medlemsstaternas PNR-enheter och de tekniska förutsättningarna för sådana överföringar. För detta ändamål har man valt ett decentraliserat system där varje medlemsstat samlar in och behandlar PNR-uppgifterna.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Ekonomiska och sociala kommittén är såsom legitim företrädare för det organiserade civila samhället det lämpliga organet för att uttrycka det civila samhällets uppfattning. Därför är kommittén tacksam för att rådet beslutat att rådfråga EESK om detta förslag.

⁽¹⁾ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

⁽²⁾ EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

3.2 Det förslag till direktiv som EESK ska uttala sig om kan betecknas som en förhandsharmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på detta område, eftersom flertalet av dessa inte har några specifika bestämmelser för användningen av PNR-uppgifter för de syften som anges i förslaget. Mot denna bakgrund anser kommittén att det är lämpligt att fastställa en gemensam rättslig ram som medlemsstaternas lagstiftning kan anpassas till så att alla medborgare i hela EU kan få samma garantier och säkerhet när det gäller skyddet av dessa uppgifter.

3.3 Enligt förslaget rör det sig om bestämmelser som gör det möjligt att behandla och analysera ett stort antal uppgifter om miljontals medborgare som aldrig har begått och inte heller kommer att begå något av de brott som nämns i direktivet. Följaktligen kommer man att använda uppgifter om helt normala personer för att utarbeta profiler för farliga brottslingar. Enligt kommitténs uppfattning står vi inför ett dilemma i valet mellan säkerhet och frihet, eller närmare bestämt mellan att förbättra säkerheten och inkräkta på medborgarnas rättigheter när det gäller personuppgifter.

3.4 Eftersom förslaget har behandlats under så lång tid har huvudaktörerna kunnat uttrycka sina mycket olika uppfattningar i detta ärende vid upprepade tillfällen. År 2007 antog kommissionen förslaget till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter), föregångaren till detta förslag till direktiv, och sedan dess har synpunkter lämnats av den europeiska datatillsynsmannen⁽³⁾, som i mars i år bland annat yttrade sig om denna nya text, av artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd, som uttalade sig i april i år⁽⁴⁾, av byrån för grundläggande rättigheter samt av Europaparlamentet, som också utfärdat en resolution⁽⁵⁾ om förslaget från 2007 och som deltar i lagstiftningsförfarandet för detta förslag i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.5 EESK ställer sig bakom dessa kvalificerade aktörers allmänna uppfattning. Vi anser också att förslaget inte framför tillräckliga belegg för att det är nödvändigt med en allmän och godtycklig användning av PNR-uppgifterna på alla medborgare vid internationella flygningar. Kommittén anser därför att de åtgärder som man vill genomföra inte står i proportion till deras syfte, särskilt som man i själva förslaget och i motiveringingen till detta erkänner att det inte finns "... någon detaljerad statistik som visar i vilken utsträckning sådana uppgifter bidrar till att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet"⁽⁶⁾. Därför stöder vi särskilt Europeiska datatillsynsmannens rekommendation att man i stället för en systematisk och godtycklig användning av PNR-uppgifterna använder dessa om det är befogat i varje enskilt fall.

3.6 I överensstämmelse med det ovanstående och i linje med EESK:s tidigare yttranden bör man i föreliggande yttrande införliva följande rekommendation från yttrandet om kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet – Ett område

med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst⁽⁷⁾: "Säkerhetspolitiken får inte inkräkta på de grundläggande värden (mänskliga rättigheter och friheter) och demokratiska principer (rättsstaten) som hyllas i hela unionen. Den personliga friheten får inte begränsas till förmån för den kollektiva och nationella säkerheten. Vissa av de politiska förslagen innebär att man upprepar ett misstag som gjorts i tidigare skeden, nämligen att offra friheten för att förbättra säkerheten".

3.7 Under alla omständigheter bör den text som slutligen antas under lagstiftningsprocessen i största möjliga utsträckning garantera sekretess och skydd av uppgifter av personlig karaktär i passageraruppgifterna och respektera principerna i rådets rambeslut 2008/977 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete⁽⁸⁾ och i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁽⁹⁾. Bestämmelsernas undantagskaraktär får under inga omständigheter stå i strid med de allmänna principer som ligger till grund för personers grundläggande rättigheter.

3.8 Då man måste utgå från att förslaget till direktiv innebär att personuppgifter kan användas endast i undantagsfall, anser EESK att bestämmelserna i artiklarna 6 och 7, som utgör de viktigaste undantagen, bör begränsas så mycket som möjligt för att undvika missbruk. Därför ska en begäran om att få ta del av uppgifter som inte omfattas av de allmänna reglerna i artiklarna 4 och 5 i förslaget alltid motiveras.

3.9 För att garantera att uppgifterna uteslutande används för de syften som anges i direktivförslaget, och för att man vid varje tidpunkt ska kunna få veta vem som har tillgång till databaserna med PNR-uppgifter eller till de uppgifter som redan behandlats, bör det anges i förslaget till direktiv att det är obligatoriskt att införa ett spårbarhetssystem som gör det möjligt att identifiera den enhet eller myndighet som har haft tillträde till uppgifterna och hur uppgifterna behandlats eller använts.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Beträffande artikel 3

I en globaliserad värld saknar innehållet i skäl (18) i förslaget mening om det inte betraktas som en motivering av det alternativ som valts i artikel 3: Antagande av en decentraliserad modell. EESK anser att denna modell kan öka kostnaderna för lufttrafikföretagen eftersom dessa ska översända uppgifterna till enheterna i alla de medlemsstater där mellanlandningar kan ske på internationella flygningar. Det innebär att det också är möjligt att personuppgifterna behandlas och översänds av flera olika enheter. Detta system verkar knappast vara förenligt med de effektivitetskriterier som alltid bör eftersträvas.

⁽³⁾ EUT C 110, 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Yttrande nr 145 av den 5 december 2007 och yttrande nr 10 av den 5 maj 2011.

⁽⁵⁾ P6_TA (2008) 0561.

⁽⁶⁾ KOM(2011) 32 slutlig, s. 6.

⁽⁷⁾ EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst", EUT C 128, 18.5.2010, s. 80.

⁽⁸⁾ EUT L 350, 30.12.2008, s. 60.

⁽⁹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

4.2 Beträffande artikel 4.1

EESK föreslår att följande sats läggs till i slutet av stycket 1: "... och lämna besked till lufttrafikföretaget om detta så att företaget inte översänder dem igen". Kommittén anser således att så snart ett fel upptäcks bör instruktioner utfärdas så att detta kan rättas till.

4.3 Beträffande artiklarna 4.4 och 5.4

EESK anser att det råder en bristande överensstämmelse i ordalydelsen mellan de båda artiklarna. I artikel 4.4 föreskrivs att enheten för passagerarinformation i en medlemsstat endast får överföra de uppgifter som behandlats till den behöriga myndigheten om det är befogat i det enskilda fallet. Men i artikel 5.4 föreskrivs att PNR-uppgifter och resultaten av behandling av PNR-uppgifter som mottagits av enheten för passagerarinformation får behandlas ytterligare av de behöriga myndigheterna. Vi anser att denna uppenbara motsägelse bör åtgärdas eller klaras upp så att det inte råder någon tvekan om tolkningen.

4.4 Beträffande artikel 6.1

I linje med punkt 4.1 anser EESK att detta system för överföring av uppgifter till de olika enheterna för passagerarinformation kommer att öka den administrativa bördan för lufttrafikföretagen i ett läge då man efterlyser en minskning av denna börda. Samtidigt kommer deras driftkostnader att öka, vilket skulle kunna leda till att konsumenterna i slutändan får betala ett högre biljettpris.

4.5 Beträffande artikel 6.2

Med tanke på säkerheten för och skyddet av medborgarnas personuppgifter anser EESK att en överföring av dessa uppgifter "... på annat lämpligt sätt ..." vid eventuella tekniska problem inte är den lämpligaste metoden. Vi insisterar på att man preciserar vilka metoder som kan användas för överföring av uppgifterna.

4.6 Beträffande artikel 6.3

Vi anser att formuleringen av texten i skulle bli effektivare om man strök "får" så att det inte står varje medlemsstat fritt att tillämpa artikeln. I stället bör artikeln inledas med orden: "Medlemsstaterna ska tillåta lufttrafikföretag ...".

4.7 Beträffande artiklarna 6.4 och 7

Enligt EESK:s innehåller artikel 6.4 och hela artikel 7 en rad alltmer omfattande undantagsbestämmelser. Detta innebär att man går ifrån överföringar av uppgifter "om det är befogat i det enskilda fallet" i enlighet med artikel 4.4, och övergår till praktiskt taget generella överföringar där alla har rätt att överföra och motta information från PNR-uppgifterna. Artikel 7 utgör en sammanfattning av undantagen från regeln.

4.8 Beträffande artikel 8

För att undvika det mest omfattande undantaget, nämligen att överföring av uppgifter görs till tredjeländer som i sin tur kan överföra dem till andra tredjeländer, bör det i artikeln anges att överföringar ska ske så snart som uppgifterna behandlats av enheten för passagerarinformation eller den behöriga myndigheten i medlemsstaten som sedan ska översända dem till ett tredjeland och endast om det är befogat i det enskilda fallet.

4.9 Beträffande artikel 11.3

Av samma skäl som vi angett i artikel 4.1 föreslår EESK att följande sats läggs till i slutet av stycket: "... och lämna besked till lufttrafikföretaget om detta så att företaget inte översänder dem igen".

4.10 Beträffande artikel 11.4

Det vore logiskt att i denna artikel nämna det spårbarhetssystem som EESK föreslagit i punkt 3.9 i detta yttrande så att de som får tillträde till informationen alltid registreras.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller avtalsvillkor inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter"

KOM (2010) 728 slutlig – 2010/0362 (COD)

(2011/C 218/21)

Föredragande: **Dilyana SLAVOVA**

Den 22 december 2010 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 42 och 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller avtalsvillkor inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter"

KOM(2010) 728 slutlig – 2010/0362 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 150 röster för, 3 röster emot och 13 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK noterar att krisen 2007–2009 har inneburit stora påfrestningar för mejerisektorn och särskilt för producenterna.

1.2 EESK noterar störningarna inom försörjningskedjan, särskilt den bristande jämvikten mellan återförsäljare å ena sidan och jordbrukare och bearbetningsföretag å andra sidan. Dessa störningar hindrar en mer rättvis fördelning av produkternas mervärde till förmån för mjölkproducenterna. Kommissionen rekommenderas att vidta åtgärder för att se till att samma villkor för insyn råder inom hela mejerikedjan (producenter – bearbetningsföretag – distributörer – återförsäljare).

1.3 EESK välkomnar att kommissionen tar hänsyn till de rekommendationer som utfärdats av högnivåexpertgruppen för mjölk och att den i god tid reagerar på de utmaningar som mejerisektorn står inför.

1.4 Kommittén är övertygad om att bästa möjliga effektivitet inom mejeriförsörjningskedjan ligger i samtliga berörda parter intresse och understryker att en rättvis mervärdesfördelning längs hela kedjan, särskilt en ökning av producenternas förhandlingsstyrka, kommer att bidra till en generell ökning av effektiviteten, konkurrenskraften och hållbarheten.

1.5 EESK anser att alla fyra faktorer (avtalsförbindelser, producenternas förhandlingsposition, branschorganisationer och insyn) står i nära samband med varandra och är ömsesidigt beroende. Dessa faktorer bör därför hanteras gemensamt.

1.6 EESK noterar att mejeriproduktionens struktur kan variera avsevärt mellan olika medlemsstater och instämmer därför i att användningen av avtal även fortsättningsvis bör vara frivillig. Medlemsstaterna bör dock i princip kunna göra avtal

obligatoriska på det egna territoriet i syfte att värna om en smidigt fungerande inre marknad. Det bör tveklöst understrykas att förslaget inte är tillämpligt på kooperativ och att man bör uppmärksamma den bästa praxis som utvecklats i vissa medlemsstater.

1.7 EESK instämmer i att denna typ av avtal bör inkludera åtminstone följande fyra huvudaspekter, som bör vara föremål för fria förhandlingar mellan parterna: 1) det pris som ska betalas/prisarrangemang vid leverans, 2) volym, 3) tidsschemat för leveranser under säsongen och 4) avtalets varaktighet.

1.8 Kommittén uppmuntrar inrättandet av producentorganisationer och branschorganisationer, särskilt i vissa av de nya medlemsstaterna där den fragmenterade mejerisektorn har mycket begränsad förhandlingsstyrka. EESK erkänner mervärdet inom frukt- och grönsakssektorn av organisationer som stärker kopplingarna mellan de olika intressenterna i branschen, eftersom dessa kan öka kunskapen om och öppenheten i fråga om produktion och marknader. Genom en liknande utveckling kan även mejeriförsörjningskedjan som helhet komma att fungera bättre.

1.9 Man behöver ytterligare förtydliga och utveckla tillämpningen av EU:s konkurrensbestämmelser inom mejerisektorn för att göra det möjligt för primärproducentorganisationerna att få en bättre förhandlingsposition.

1.10 EESK betonar att ökad öppenhet kan få mejerikedjan att fungera smidigare, till förmån för samtliga aktörer. I detta sammanhang välkomnar kommittén högnivågruppens rekommendation till kommissionen att se till att öppenheten inte snedvrider konkurrensen på den inre marknaden.

1.11 EESK välkomnar kommissionens arbete men vill samtidigt också framhålla att förslaget inte kommer att lösa alla problem inom mejerisektorn.

2. Inledning

2.1 Mjolkproduktionen är mycket viktig för EU, inte bara ekonomiskt, med tanke på omsättningen och antalet arbetstillfällen, utan även för markanvändningen och miljöskyddet. I många regioner, särskilt bergsregioner och missgynnade regioner, är det också ett av de få produktionsslag som reellt sett kan utvecklas och upprätthållas.

2.2 Mejerisektorn spelar en mycket viktig roll för livskvaliteten i Europa genom sitt bidrag till folkhälsan och till en ansvarsfull och säker livsmedelsförsörjning för konsumenterna samt genom sin ekonomiska betydelse för landsbygdsutveckling och en hållbar miljö.

2.3 Medlemsstaterna uppvisar stora skillnader när det gäller sektorerna för produktion och bearbetning av mejeriprodukter. Strukturena för produktion och bearbetning skiljer sig kraftigt åt mellan olika medlemsstater. I ena änden av skalan finns det en huvudsakligen kooperativ organisation där kooperativet även bearbetar mjölken. På andra sidan av skalan finns det ett stort antal enskilda producenter och ett stort antal privata bearbetningsföretag. Under tiden fram till 2015 måste producenterna, även i den mest välorganiserade av miljöer, kunna förbereda sig väl för den nya marknadssituation som uppkommer när kvoterna avskaffas. I den mån som offentliga myndigheter (på EU-nivå och på nationell nivå) drar sig ur produktionsförvaltningen kommer sektorns intressenter att ställas inför helt nya omständigheter och nya ansvarsområden. I en sådan situation måste producenterna vara säkra på att de kan erhålla ett rättvist pris från marknaden.

3. Bakgrund

3.1 Med anledning av den svåra marknadssituationen för mjölk inrättades i oktober 2009 en högnivågrupp för mjölk för att diskutera åtgärder inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter på medellång och lång sikt, utveckla ett regelverk och bidra till att stabilisera marknaden och producentinkomsterna.

3.2 Gruppen mottog muntliga och skriftliga synpunkter från stora europeiska intressentgrupper i mejeriförsörjningskedjan, med företrädare för jordbrukare, mejeribearbetningsföretag, mejerihandlare, återförsäljare och konsumenter. Dessutom fick högnivågruppen in bidrag från tillfrågade akademiska sakkunniga, företrädare för tredjeländer, nationella konkurrensmyndigheter samt kommissionen.

3.3 En konferens anordnades för mejerisektorns intressenter den 26 mars 2010 där en lång rad aktörer inom försörjningskedjan fick möjlighet att framföra sina åsikter. Högnivågruppen lämnade sin rapport den 15 juni 2010 med en analys av den rådande situationen inom mejerisektorn och ett antal rekommendationer.

3.4 Högnivågruppen konstaterade betydande störningar i försörjningskedjan (producenter – bearbetningsföretag – distributörer – återförsäljare) och en ojämn fördelning av mervärdet.

Denna situation föranleddes av bristande öppenhet, stelbenthet och problem med prisöverföringen inom försörjningskedjan.

3.5 Rådet har tagit del av högnivågruppens rapport och rekommendationer, och ordförandeskapets slutsatser antogs den 27 september 2010. I slutsatserna uppmanas kommissionen att före årets slut reagera på högnivågruppens fyra första rekommendationer (avtalsvillkor, producenters förhandlingsposition, branschorganisationer och insyn).

3.6 Det föreliggande förslaget från kommissionen tar upp alla fyra aspekterna (avtalsvillkor, producenternas förhandlingsposition, branschorganisationer och insyn) i den mån de nuvarande bestämmelserna i dessa frågor måste ändras.

3.7 Vad gäller förhållandena mellan mjölkproducenter och mejerier är koncentrationen på utbudssidan ofta mycket lägre än koncentrationen på bearbetningsnivån. Detta leder till en bristande jämvikt i förhandlingspositionen mellan dessa nivåer. Förslaget innebär att frivilliga skriftliga avtal utarbetas i förväg för en jordbrukares leveranser av obehandlad mjölk till ett mejeri. Dessa avtal ska omfatta centrala aspekter som pris, tidpunkter och volymer för leveranserna samt avtalets varaktighet. Medlemsstaterna kan göra det obligatoriskt att använda avtal på det egna territoriet. På grund av deras särskilda karaktär är kooperativ inte skyldiga att ha avtal om deras stadgar innehåller liknande bestämmelser.

3.8 För att uppnå bättre balans i förhandlingspositionerna inom försörjningskedjan ska jordbrukarna enligt förslaget få en möjlighet att kollektivt förhandla om avtal genom producentorganisationer. I förslaget ingår lämpliga gränser för hur stora volymer dessa förhandlingar får avse, vilket bör placera jordbrukarna på samma nivå som de stora mejerierna samtidigt som man upprätthåller tillräcklig konkurrens när det gäller leveranser av obehandlad mjölk. Gränserna fastställs till 3,5 % av den totala EU-produktionen och 33 % av den nationella produktionen, med specifika skyddsmekanismer för att undvika allvarlig skada, särskilt för små och medelstora företag. Dessa producentorganisationer bör därför också kunna erkännas i enlighet med artikel 122 i förordning (EG) nr 1234/2007. Kommissionen bör ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget avseende villkoren för godkännande av sammanslutningar av producentorganisationer.

3.9 Förslaget innehåller även specifika EU-regler för branschorganisationer som omfattar alla delar av kedjan. Dessa organisationer skulle kunna få stor betydelse för forskning, kvalitetsförbättring, marknadsföring och spridning av bästa praxis inom produktion och bearbetning.

3.10 Det föreslås att reglerna för befintliga branschorganisationer inom frukt- och grönsakssektorn, efter att ha ändrats i den mån det behövs, ska tillämpas på mejerisektorn.

3.11 Branschorganisationerna skulle bidra till att stärka kunskapen om och insynen i produktion och marknad, bland annat genom att offentliggöra statistiska uppgifter om priser, volymer och om giltighetstiden för ingångna avtal om leveranser av obehandlad mjölk, och genom att tillhandahålla analyser av möjliga framtida utvecklingstendenser på marknaden på regional eller nationell nivå.

3.12 Genom förslaget får kommissionen befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget för att komplettera eller ändra vissa icke-väsentliga delar i denna förordning. Man bör fastställa vilka delar som kan bli föremål för denna befogenhet samt vilka villkor som ska gälla för denna delegering.

3.13 För att garantera att de åtgärder som anges i denna förordning tillämpas enhetligt i alla medlemsstater bör kommissionen ha befogenhet att anta genomförandakter i enlighet med artikel 291 i EUF-fördraget.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Förslaget syftar till att förbättra mejeriproducenternas position inom mejeriförsörjningskedjan och att förbereda sektorn för en mer marknadsorienterad och hållbar framtid.

4.2 Förslaget behandlar skriftliga avtal mellan mjölkproducenter och bearbetningsföretag, möjligheten att kollektivt förhandla fram avtalsvillkor via producentorganisationer på ett sådant sätt att det råder bättre balans i förhandlingspositionerna mellan mjölkproducenterna och de stora bearbetningsföretagen, specifika EU-regler för branschorganisationer samt åtgärder för att öka öppenheten på marknaden. Det föreslås att åtgärderna ska vara giltiga fram till 2020 med två översyner under denna tid. Lämpliga gränser för kollektivförhandlingarnas omfattning och andra specifika skyddsåtgärder ska säkra att man uppnår målen med att stärka mjölkproducenternas förhandlingsposition samtidigt som man slår vakt om konkurrensen samt de små och medelstora företagens intressen.

4.3 Varje medlemsstat kan besluta om hur den ska hantera frågan om avtalsförbindelser och varje medlemsstat har frihet att inom sitt eget avtalsrättsliga system besluta om huruvida man ska göra avtal mellan jordbrukare och bearbetningsföretag obligatoriska. Med tanke på de varierande situationerna i EU i detta sammanhang bör ett sådant beslut, i subsidiaritetsens intresse, falla inom medlemsstaternas behörighetsområde.

4.4 EESK håller med om att producenternas förhandlingsposition behöver stärkas men samtidigt måste man beakta de skilda situationerna och de nationella särdragen.

4.5 När det gäller delegerade akter anser EESK att delegeringen alltid måste begränsas till en specifik tidsperiod (mandat). De delegerade akterna bör vidare förbehållas områden där beslut behöver fattas snabbt.

4.6 Genomförandakter bör användas i de fall där det skulle vara bättre för medlemsstaterna att harmonisera genomförandet.

4.7 EESK tror fullt och fast på samråd med intressenterna under utarbetandet av EU-lagstiftningen. Därför är det viktigt att medlemsstaternas experter rådfrågas i strävan att förbättra regleringen av den volatila mejerimarknaden. I detta avseende är det mycket viktigt att se till att sådan volatilitet inte får en skadlig och oåterkallelig effekt på producenterna inom EU:s mejerisektor. Det är tydligt att en mer öppen och jämlik fördelning av mervärdet mellan marknadsaktörerna, och i synnerhet behovet av att stärka producenternas förhandlingsposition, kommer att behöva övervägas.

4.8 Branschorganisationer finns för närvarande i ett fåtal medlemsstater, där de fyller dessa funktioner i enlighet med EU-lagstiftningen. Deras effektivitet begränsas dock av störningarna inom mejerikedjan.

4.9 Kommittén är dock övertygad om att kommissionens förslag inte skulle lösa alla problem på mjölkmarknaden och att de inte är tillämpliga på mejerikooperativen, som står för omkring 58 % av mjölkproduktionen. EESK beklagar att förslagen varken innefattar mjölkindustrin eller grossisterna, som spelar en avgörande roll för att balansera mjölkmarknaden och prissättningen.

4.10 EESK anser att de föreslagna begränsningarna kan bli för stränga med tanke på mjölksektorns struktur på nationell nivå, framför allt i de minsta medlemsstaterna. Kommittén uppmanar därför kommissionen att i undantagsfall tillåta alla producenter som levererar till samma mejeri att gå samman och på så sätt bilda grupper som motsvarar köparens storlek.

4.11 Med tanke på att kommissionen planerar att dra sig tillbaka från förvaltningen av mjölkproduktionen och lämna över ansvaret till aktörer på fältet, är det avgörande att dessa aktörer har tillgång till så fullständig och aktuell information som möjligt angående utvecklingen på marknaden, som måste kännetecknas av insyn. EESK ser det därför som avgörande att ett effektivt övervakningsinstrument inrättas på EU-nivå, som en förutsättning för en viss grad av styrning av produktionen.

4.12 På grund av de nya omständigheterna är det slutligen av största vikt att bibehålla verktygen för marknadsförvaltningen (t.ex. interventioner, privat lagring och exportbidrag), vilka bör vara såväl effektiva som snabba och lätta att genomföra.

5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK noterar de särskilda ansträngningar som kommissionen lagt ned för att utarbeta förslaget till förordning, riktat till parlamentet och rådet, om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 om avtalsförbindelser inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter. EESK välkomnar denna akt och anser att den kommer i rätt tid för att möta de centrala utmaningar som denna specifika jordbrukssektor står inför.

5.2 Inte desto mindre betonar EESK att förslaget inte kommer att kunna lösa alla problem som mjölksektorn står inför. För att mejerikedjan ska fungera ännu smidigare bör övervakningen garantera insyn i hela mejerikedjan (producenter – bearbetningsföretag – distributörer – återförsäljare).

5.3 En framgångsrik mejerisektor inom EU efter 2015 kommer att kräva en mycket effektiv mjölkproduktion från mejerienheter av lämplig ekonomisk storlek, med en hög grad av mänskligt kapital. Omstruktureringen bör därför fortsätta, både i jordbruksföretag och vid mejerier. Det är viktigt för jordbruksproducenterna att ha tillgång till effektiva, konkurrenskraftiga och innovativa mejerier som på bästa sätt kan utnyttja marknadens möjligheter. Särskild uppmärksamhet bör här fästas vid missgynnade områden, där mejerier ofta dessutom måste hantera mindre fördelaktiga geografiska omständigheter och därför har en konkurrensnackdel. I detta sammanhang måste särskilt fokus läggas på en öppen, effektiv, regional produktion som genom att minska antalet mellanhänder säkrar låg miljöpåverkan, konsumentinformation och kvalitet. Mejeriindustrin som helhet bör fokusera på att producera högkvalitativa produkter med stort mervärde, för vilka det finns en växande inhemsk marknad och där exportmöjligheterna är goda.

5.4 EESK anser att de berörda medlemsstaterna bör kunna införa regler för att förbättra och stabilisera sin marknad för mejeriprodukter som marknadsförs under en skyddad ursprungsbezeichnung eller en skyddad geografisk beteckning enligt förordning (EG) nr 510/2006.

5.5 Inom mejerisektorn finns det större skillnader mellan de olika medlemsstaterna än inom andra jordbrukssektorer inom EU. Detta innebär större krav på flexibilitet i genomförandet av EU:s politik. EESK förutser att specifika åtgärder kommer att behöva genomföras för mjölkproducenter och bearbetningsföretag i syfte att omstrukturera och modernisera mjölksektorn i medlemsstaterna.

5.6 EESK uppmanar kommissionen att reagera snabbare och mer flexibelt vid kriser. Under 2011 uppvisar mejerimarknaden extrema svängningar till följd av klimatutmaningarna. Det är möjligt att kriscykeln 2007–2009 kan komma att upprepas. EESK föreslår därför att kommissionen fortsätter att övervaka dynamiken inom mejerisektorn för att så långt möjligt förhindra en framtida förödande kris inom denna sektor.

Bryssel den 4 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter"

KOM(2010) 733 slutlig – 2010/0353 (COD)

(2011/C 218/22)

Föredragande: **José María ESPUNY MOYANO**

Den 18 januari och den 27 januari 2011 beslutade Europaparlamentet och rådet att i enlighet med artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter"

KOM(2010) 733 slutlig.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 82 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder Europeiska kommissionens initiativ att låta alla europeiska regler för jordbruksprodukters kvalitet omfattas av kvalitetspaketet. På så sätt kommer man att åstadkomma en mer konsekvent övergripande politik inom detta område, vilket skulle bidra till att ett första steg kan tas i riktning mot skapandet av en starkare och mer dynamisk europeisk sektor för livsmedel från jordbruket. Kommittén hävdar bestämt att det är viktigt att förbättra de europeiska produkternas kvalitet och stärka deras mervärde, och att man även bör se till att konsumenterna får bättre information genom att förbättra EU:s instrument och bestämmelser inom detta område.

1.2 Kommittén betonar värdet av de befintliga kvalitetsordningarna på gemenskapsnivå (skyddad ursprungsbeteckning, skyddad geografisk beteckning och garanterad traditionell specialitet) och anser att de är utmärkta initiativ för att gynna europeiska produkter. Det faktum att dessa certifieringar innebär en fördel för vissa produkter utgör enligt EESK:s mening ett mervärde för det aktuella området, dess jordbrukare och producenter, och det är även en fördel ur slutkonsumentens synpunkt. Kommittén delar också kommissionens åsikt att systemet bidrar till landsbygdsutvecklingspolitiken. EESK vill dock erinra om att det är viktigt att man främjar och erkänner kvaliteten på de europeiska produkterna och deras produktionsmodell, inte bara på den inre marknaden utan även – och inte minst – på den yttre marknaden. Man måste på ett kraftfullt sätt betona vikten av produktionen av livsmedel från jordbruket och övervaka deras saluföring på alla nivåer ⁽¹⁾.

1.3 Kommittén ser positivt på att man behåller de två separata kvalitetsordningarna skyddad ursprungsbeteckning respektive skyddad geografisk beteckning, men anser samtidigt att de

definitioner som föreslås är mindre tydliga än de som angavs i förordning 510/2006. Däremot beklagar kommittén att man i den nya texten inte skiljer mellan de tre produktionsfaserna (växt- eller djurproduktion – bearbetning – paketering) utan i stället endast hänvisar till "produktionsfasen".

1.4 I fråga om kraven för certifieringen av en produkt som garanterad traditionell specialitet anser EESK att tidsaspekten inte är den enda avgörande faktorn för huruvida produkten kan ses som traditionell, vilket anges i förslaget. Det finns även andra betydelsefulla aspekter, såsom råvarans särskilda egenskaper, produktens produktions- eller bearbetningsmetoder, områdets kultur, samt andra kvaliteter och särskilda kännetecken. De garanterade traditionella specialiteterna är dessutom stadda i ständig förändring, och därför ställer sig EESK inte bakom idén att antalet år ska vara avgörande för huruvida en produkt kan inkluderas i denna kategori.

1.5 EESK anser att en begränsning av GTS-ordningen så att den enbart omfattar registreringar med namnreservation riskerar att leda inte enbart till att antalet registreringar minskar avsevärt, utan också till att man avskaffar ett instrument som premierar mångfald och dem som väljer att producera ett visst livsmedel på traditionellt sätt. EESK föreslår mot den bakgrunden att kommissionen när övergångsperioden löpt ut föreslår ett system som innebär att garanterade traditionella specialiteter utan reserverade beteckningar som registrerats innan den nuvarande förordningen har trätt i kraft får finnas kvar.

1.6 Beträffande de fakultativa kvalitetstermerna anser EESK att det vore önskvärt att på nytt se över möjligheten att erkänna bergsprodukter och låta dem ingå i dessa kvalitetstermer ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EUT C 18, 19.1.2011, s. 1–4: Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Att stärka den europeiska jordbruksmodellen" och EUT C 18, 19.1.2011, s. 5–10: Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s jordbruksmodell: produktkvalitet och konsumentupplysning som konkurrensmedel".

⁽²⁾ EUT C 120, 16.5.2008, s. 47–48: Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Lantbrukets framtidsutsikter i områden med särskilda naturbetingade handikapp (bergsområden, öregioner och de yttersta randområdena)".

1.7 Kvalitetsbegreppet borde i framtiden ges en ännu bredare definition. Konsumenten borde, såsom redan är fallet i fråga om ägg, bättre kunna se skillnad mellan olika djurhållningsformer. Suggestiv reklam på förpackningarna (t.ex. bilder på betande kor eller påståenden om "alpmjölk") borde också stämma överens med produktinnehållet. EESK förväntar sig sådana konkreta förslag från kommissionen.

1.8 EESK uppmanar kommissionen att lägga fram lämpliga förslag till övervakningsåtgärder i syfte att underlätta efterlevnaden av de tekniska krav som gäller för att delta i EU:s kvalitetsordningar.

1.9 Vad gäller de kompletterande regler som enligt kommissionens förslag bör utgöra ett komplement till de gällande specifikationerna för godkännandet av skyddade ursprungsbeteckningar eller skyddade geografiska beteckningar och de fakultativa kvalitetstermerna, håller EESK med om att dessa borde antas med hjälp av delegerade akter.

1.10 Beträffande den angivelse av jordbruksprodukters odlingsplats och/eller ursprungsplats som föreskrivs i handelsnormerna, begär EESK att de konsekvensanalyser som planeras i varje enskilt fall ska innehålla utförliga beräkningar av kostnader och vinster. Frågan om obligatorisk angivelse av ursprungsplats för vissa livsmedelsprodukter från jordbruket behandlas dock parallellt med detta i förslaget till förordning om konsumentinformation, och i de senaste dokumenten med anknytning till detta förslag tar man redan upp behovet av att utföra konsekvensanalyser i varje enskilt fall. EESK begär att man fortsätter arbetet med att definiera och garantera samstämmigheten mellan de båda regelpaketen för att undvika eventuella överlappningar mellan dem.

1.11 Beträffande riktlinjerna för märkning av produkter som har ingredienser med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning, liksom riktlinjerna i fråga om bästa praxis för frivilliga certifieringsordningar, betonar EESK vikten av dessa initiativ och uppmanar till ett ökat engagemang när det gäller deras efterlevnad.

2. Sammanfattning av kommissionens meddelande

2.1 Kvalitetspaketet har till syfte att förbättra EU:s lagstiftning i fråga om jordbruksprodukters kvalitet, men även när det gäller de nationella och privata certifieringsordningarnas funktion, så att de blir enklare, öppnare och lättare att förstå, mer anpassningsbara i förhållande till innovationen och mindre tungrodda för producenter och förvaltningar.

2.2 År 2009 publicerade kommissionen sitt meddelande om en kvalitetspolitik för jordbruksprodukter (KOM(2009) 234 slutlig) som innehöll följande strategiska riktlinjer:

- Kommunikationen mellan jordbrukare, köpare och konsumenter om jordbruksprodukternas kvalitet ska förbättras.
- Samstämmigheten mellan Europeiska unionens olika instrument för produktkvalitet i jordbruket ska ökas.

— Komplexiteten ska minskas så att det blir lättare för jordbrukare, producenter och konsumenter att använda och förstå de olika systemen och märkningsreglerna.

2.3 Kvalitetspaketet omfattar följande:

2.3.1 Ett förslag till en förordning som förenklar förvaltningen av kvalitetsordningarna genom att de förs samman under ett samlande lagstiftningsinstrument. Denna förordning säkrar överensstämmelsen mellan de olika instrumenten och gör ordningarna mer översiktliga för aktörerna.

2.3.2 Ett förslag till förordning angående handelsnormerna, i syfte att öka öppenheten och insynen samt att förenkla de tillämpliga förfarandena.

2.3.3 Riktlinjer för bästa praxis i fråga om frivilliga certifieringsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel.

2.3.4 Riktlinjer för märkning av livsmedelsprodukter som har ingredienser med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning.

2.4 Ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar

Genom förslaget behålls och stärks kvalitetsordningen för jordbruksprodukter och livsmedel, med förbehåll för ordningarna för geografiska beteckningar för vin, spritdrycker eller aromatiserade drycker. Utöver detta kommer man att förkorta tidsfristerna i den nuvarande registreringsprocessen för ursprungsbeteckningar och fastställa gemensamma minimiregler om officiella kontroller, och förordningens tillämpningsområde förblir detsamma (produkter avsedda att användas som livsmedel och övriga).

2.5 Garanterade traditionella specialiteter

Man behåller denna ordning för reservering, men möjligheten att registrera namn utan att reservera dem avskaffas. Registreringsordningen förenklas, traditionskriteriet förlängs till 50 år, och ordningen begränsas till att gälla färdiglagade rätter och bearbetade produkter.

2.6 Fakultativa kvalitetstermer

I meddelandet föreslås att dessa termer ska omfattas av förordningen så att de kan användas för att ge exempel på metoder med ett mervärde och ligga till stöd för vissa specifika handelsnormer (fjäderfä med tillgång till utomhusvistelse, honung med botaniskt ursprung, olivolja från första kallpressningen), vilket skulle innebära en anpassning till den rättsliga ram som fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ligger till grund för.

2.7 Handelsnormer

I förslaget presenteras den allmänna bestämmelsen att kommissionen antar handelsnormerna genom delegerade akter. Inom alla sektorer kommer det att införas en rättslig grund för obligatorisk märkning med uppgift om produktionsorten, i enlighet med varje sektors särskilda villkor. Man kommer att granska varje fall separat, med början i mejerisektorn.

2.8 Subsidiaritetsprincipen

Syftet är att garantera att de namn och uttryck som tillför ett mervärde till ordningarna skyddas i samma utsträckning i alla EU:s medlemsstater, för att motverka att konsumenterna vilseleds eller att handeln inom EU förhindras. Rättigheterna i fråga ska fastslås på ett effektivt och verkningsfullt sätt på EU-nivå. Handläggning och bedömning av ansökningar kommer dock att utföras på nationell nivå eftersom den nivån är lämpligast ur effektivitetssynpunkt.

2.9 Proportionalitetsprincipen

För att säkra kvalitetsordningarnas trovärdighet och en effektiv efterlevnad av deras villkor bör producenterna ta på sig ansvaret för kvalitetsordningarnas förpliktelser och kvalitetskrav, samtidigt som de har rätt att få tillgång till den ordning de önskar. Dessa villkor för deltagande och kontroll kommer att stå i proportion till motsvarande kvalitetsgaranti.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Genom kvalitetspaketet fastställs för första gången en övergripande politik för de ordningar på gemenskapsnivå och de kvalitetstermer som kan utgöra ett mervärde för såväl jordbruksprodukterna som handelsnormerna. Det omfattar också riktlinjer som gäller dels frivilliga certifieringsordningar, dels användningen av ingredienser med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning. EESK värdesätter kommissionens ansträngningar under de tre senaste åren, som har haft till syfte att skapa denna ambitiösa separata ordning med utgångspunkt i de åtskilliga befintliga lagtexter som hade utarbetats var för sig inom varje enskild sektor.

3.2 Kommissionen är en förkämpe för standpunkten att den europeiska jordbruksproduktionens styrka ligger i dess mångfald, i producenternas kompetens och i den mark och de områden där produktionen äger rum. EESK ställer sig bakom detta ställningstagande. Kommittén anser också att EU:s kvalitetsordningar har en positiv inverkan på mångfalden i fråga om produktionsmetoder, utgör ett skydd mot missbruk av produkter och förekomsten av oäkta produkter, samt att de hjälper konsumenterna att lära sig mer om produkternas särskilda egenskaper och kännetecken. EESK stöder standpunkten att de olika kvalitetsordningarna är utmärkta initiativ för att gynna europeiska produkter. Kommittén betonar dock vikten av att dessa produkters kvaliteter erkänns på internationell nivå. Om de europeiska jordbruks- och livsmedelsbearbetningssektorerna ska kunna bevaras och utvecklas räcker det inte med att bara att öka medvetenheten om denna europeiska kvalitet på inre marknaden, utan man måste också sprida kunskap om den på externa marknader. Mot bakgrund av detta betonar EESK vikten av att försvara den europeiska produktionsmodellen och av att se till att produkter från EU och tredje land marknadsförs på jämlika villkor i fråga om kvalitet, hälsoaspekter, miljö och djurs välbefinnande. Detta har redan fastslagits av rådets ordförandeskap i dess slutsatser beträffande Europeiska kommissionens meddelande om den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020.

3.3 Kvalitetsordningarna för jordbruksprodukter bidrar med ett mervärde till de regioner där produkterna framställs, bidrar till målet om att upprätthålla mångfalden och ökar jordbruks- och bearbetningsverksamhetens konkurrenskraft, vilket innebär

att de bidrar till att uppnå landsbygdsutvecklingspolitikens målsättningar. Dessa aspekter framhålls i Europeiska kommissionens meddelande om den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020 (KOM(2010) 672 slutlig). EESK ser mycket positivt på denna samklang mellan de två politikområdena och vill därför framföra önskemålet att denna förordning om kvalitetsordningarna för jordbruksprodukter också bringas i överensstämmelse med prioriteringarna inom andra politikområden såsom Europa 2020-strategin (att skapa värde, stimulera innovation, stärka produktionens konkurrenskraft, värna om miljön, använda resurser på ett effektivt sätt, etc.). EESK önskar på samma sätt att förordningen ska vara anpassad till den inre marknadens utmaningar (att främja stark, hållbar och rättvis tillväxt för företagen och förbättra den inre marknadens funktionssätt) och ligga i linje med målsättningarna inom de politikområden som fokuserar på konsumentskydd, konsumentupplysning, konkurrens och yttre marknad.

3.4 I fråga om riktlinjerna för märkning av produkter som har ingredienser med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning (EUT C 341, 16.12.2010, s. 3), betonar EESK vikten av detta initiativ och uppmanar till ett ökat engagemang när det gäller dess efterlevnad.

3.5 Kommittén ser också positivt på kommissionens förslag till riktlinjer för bästa metoder när det gäller frivilliga certifieringssystem för jordbruksprodukter och livsmedel (EUT C 341, 16.12.2010, s. 5). Under de senaste åren har man erfarit en ökande försäljning av jordbruksprodukter som inte är märkta enligt reglerna, vilket har gett upphov till förslag på etiska, sociala och miljörelaterade krav. På samma sätt, vilket även betonas av kommissionen, måste också försörjningskedjans avtal bli mer tillförlitliga, tydliga och öppna för insyn. EESK begärde att kommissionen skulle utarbeta dessa riktlinjer⁽³⁾, och därför uppmanar kommittén alla organisationer som för närvarande använder certifieringsprogram för jordbruksprodukter i sin att se över sina förfaranden och se till att de i så stor utsträckning som möjligt stämmer överens med riktlinjerna för bästa praxis.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Skyddad ursprungsbeteckning (SUB) och skyddad geografisk beteckning (SGB)

4.1.1 EESK ser mycket positivt på att man behåller de båda kvalitetsordningarna, men beklagar att man inte skiljer mellan de tre produktionsfaserna (växt- eller djurproduktion – bearbetning – paketering) i den nya definition som föreslås.

4.1.2 EESK instämmer i att dessa jordbruksprodukter bidrar till bevarandet av traditionella produktionsformer och skyddet av miljön, vilket inte bara kommer producenterna och bearbetningsföretagen till godo utan även konsumenterna. Erkännandet av dessa kvalitetsordningar bidrar även till landsbygdsutvecklingen i området, eftersom de knyter befolkningen närmare till området och förbättrar människornas levnadsförhållanden och livskvalitet, befäster och ger ökade möjligheter till anställning och företagsverksamhet, och samtidigt främjar en god användning av områdets naturresurser.

⁽³⁾ EUT C 28, 3.2.2006, s. 72–81: Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Etisk handel och konsumentgarantisystem".

4.1.3 För att skyddade ursprungsbeteckningar eller skyddade geografiska beteckningar ska kunna godkännas måste producenterna uppfylla kraven i en produktspecifikation. I enlighet med förslaget, och i syfte att garantera att produktspecifikationerna innehåller relevant och koncis information, kan kommissionen genom delegerade akter fastställa ytterligare villkor. När det gäller skyddade geografiska beteckningar anser EESK att produktionsplatsen för jordbruksprodukten alltid bör anges på etiketten när den skiljer sig från ursprungsorten för livsmedlet.

4.1.4 EESK stöder principen att det är medlemsstaterna som bör vidta administrativa eller rättsliga åtgärder för att förebygga eller förhindra alla fall av lagstridig användning av skyddade ursprungsbeteckningar eller skyddade geografiska beteckningar. Detta kan även ske på begäran av en producentgrupp.

4.2 Garanterade traditionella specialiteter

4.2.1 EESK ser positivt på att garanterade traditionella specialiteter kvarstår som en av kvalitetsordningarna för vissa produkter, eftersom det endast är med hjälp av kvalitetsordningarna man kan erkänna produkter med ursprung i en medlemsstats traditioner.

4.2.2 I fråga om kraven för certifieringen av en produkt som garanterad traditionell specialitet anser EESK att en begränsning av GTS-ordningen så att den enbart omfattar registreringar med namnreservation riskerar att leda inte enbart till att antalet registreringar minskar avsevärt, utan också till att man avskaffar ett instrument som premierar mångfald och dem som väljer att producera ett visst livsmedel på traditionellt sätt. EESK föreslår mot den bakgrunden att kommissionen när övergångsperioden löpt ut föreslår ett system som innebär att garanterade traditionella specialiteter utan reserverade beteckningar som registrerats innan den nuvarande förordningen har trätt i kraft får finnas kvar. Dessutom är tidsaspekten inte den enda avgörande faktorn för huruvida produkten kan ses som traditionell, vilket anges i förslaget. Det finns även andra betydelsefulla aspekter, såsom råvarans särskilda egenskaper, produktens produktions- eller bearbetningsmetoder, kulturen i området, samt andra kvaliteter och betingelser. Kommittén föreslår därför att man för att certifiera garanterade traditionella specialiteter inte bara använder ett bestämt antal år som det enda kriteriet.

4.3 Kvalitetsordningens beteckningar, symboler och producenternas roll

4.3.1 I förslaget till förordning anges att producentgrupperna har rätt att bidra till att garantera sina produkters kvalitet på marknaden, bedriva informations- och marknadsföringskampanjer, se till att deras produkter uppfyller kraven i produktspecifikationen och vidta åtgärder som bidrar till en förbättring av kvalitetsordningens funktionssätt. EESK stöder och uppskattar denna förbättring av kvalitetsordningen, som stärker och förtydligar producentgruppernas roll, och förespråkar ett större

deltagande för dessa grupper i både förvaltningen av utbudet på marknaden och användningen av produkter med skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning som ingredienser. Icke desto mindre anser kommittén att denna vidareutveckling inte får påverka de specifika bestämmelserna om producentorganisationer och branschorganisationer i förordning (EG) nr 1234/2007. Däremot ser EESK positivt på att de aktörer som bereder, lagrar eller saluför garanterade traditionella specialiteter eller produkter med skyddade ursprungsbeteckningar eller geografiska beteckningar ska stå under officiell kontroll.

4.4 Ytterligare uppgifter för en mer heltäckande kvalitetspolitik

4.4.1 EESK anser att man i framtiden borde göra mer konkreta uttalanden om "kvaliteten" på t.ex. djurhållningen (frigående, på halm m.m.). Man bör göra en sådan uppdelning för att konsumenterna bättre ska kunna se skillnad mellan olika produktionsformer. Detta verkar också vara nödvändigt för att man ska kunna skilja på industriella och icke-industriella produktionsformer. Som positivt exempel bör man här nämna den märkning av ägg som införts. Kommissionen uppmanas att utarbeta förslag också för andra områden inom djurhållningen.

4.4.2 I dag finns det vidare en möjlighet att göra angivelser på förpackningar för att försöka övertyga konsumenten om att viss kvalitet föreligger även om detta inte behöver vara fallet. På mjölkförpackningar kan man exempelvis visa bilder av betande kor utan någon garanti för att mjölken härrör från frigående kor eller saluföra mjölken som "alpmjolk" även om mjölken inte härrör från Alperna utan från exempelvis Ungern. På liknande sätt är det med Schwarzwaldskinka, där det i princip bara är rökningen som sker i regionen men inte köttproduktionen. EESK anser därför att detta är vilseledande. Det handlar om att en kvalitet förespeglas som inte är given och därmed om att konsumenterna vilseleds. Kommittén saknar i kommissionens förslag tydliga uttalanden om hur man ska sätta stopp för sådana metoder.

4.5 Ansöknings- och registreringsförfaranden

4.5.1 Kommissionen lägger fram en rad förslag med syftet att förkorta registreringsförfarandet, och EESK håller med om att det kan leda till vissa förbättringar. Vad gäller avskaffandet av den månatliga publiceringen av ansökningar begär EESK att man överväger att fortsätta med denna månatliga publicering så att det blir lättare att följa de ansökningar som kommer in, inte minst med hänsyn till att invändningsperioden föreslås kortas ner till endast två månader.

4.5.2 När det gäller garantin för att generiska beteckningar inte ska kunna registreras som skyddade ursprungsbeteckningar eller skyddade geografiska beteckningar anser EESK att förslaget bör underbyggas ytterligare genom en adekvat utvärdering på nationell nivå och EU-nivå.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller handelsnormer"

KOM(2010) 738 slutlig – 2010/0354 (COD)

(2011/C 218/23)

Föredragande: **Antonio POLICA**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 27 januari 2011 respektive den 18 januari 2011 att i enlighet med artikel 43.2 och för avdelning II även artikel 118.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller handelsnormer"

KOM(2010) 738 slutlig – 2010/0354 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 152 röster för, 5 röster emot och 10 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av EESK:s synpunkter och rekommendationer

1.1 EESK ser positivt på kommissionens förslag att skapa en konsekvent kvalitetspolitik för jordbruksprodukter som kan hjälpa jordbrukarna att bättre informera om jordbruksprodukternas kvalitet, egenskaper och särdrag samt garantera att konsumenterna får adekvat information. Dessutom är kommittén övertygad om att kvalitetspaketet kan bidra till att öka möjligheterna att skapa arbetstillfällen och företag i landsbygdsområdena och motverka avfolkningen för att på så sätt bidra till bevarandet av de kulturella särdragen, ett bättre förhållande mellan människa och miljö samt en sundare förvaltning av naturresurserna.

1.2 Kommittén välkomnar en förbättring av systemen för kvalitetsmärkning av jordbruksprodukter (ursprungsbeteckningar, skyddade geografiska beteckningar och garanterade traditionella specialiteter) i syfte att förenkla och standardisera kraven och förstärka själva modellen. Kommittén vill dessutom se ett förstärkt skydd mot illojala handelsmetoder och anser att ett allmänt införande av handelsnormer kan bidra till en sådan utveckling.

1.3 Som EESK framhållit även i tidigare yttranden ⁽¹⁾, anser kommittén att spårbarheten, dvs. att kunna följa en produkt genom hela livsmedelskedjan från produktion till försäljning, är ett viktigt instrument som gör det möjligt att på ett effektivt sätt tillämpa de riktlinjer som kommer att antas när väl de särskilda handelsnormerna har införts. Det räcker inte med

informationen på etiketten, utan man måste även kunna garantera en objektiv kontroll av denna information.

1.4 Förutom att garantera informationens korrekthet med hjälp av effektiva spårbarhetsinstrument, bör man även öka och förbättra effektiviteten hos dessa instrument genom att på etiketten ange klara, fullständiga och begripliga uppgifter och hitta den rätta balansen mellan konsumenternas rätt till fullständiga uppgifter och den faktiska läsbarheten, som hänger samman med de tryckta bokstävernas storlek, för att därigenom undvika alltför komplexa, tekniska eller utförliga uppgifter som skulle kunna förvirra konsumenten eller avhålla denne från att läsa uppgifterna.

1.5 För att man ska kunna garantera att kontrollerna genomförs på ett korrekt och effektivt sätt rekommenderas att även fakturor och alla övriga dokument som åtföljer produkterna ska innehålla viss basinformation som anges i handelsnormerna för en viss sektor eller produkt. Särskild vaksamhet krävs när det gäller produkter från tredjeländer, som importeras till EU, för att motverka och förebygga otillbörliga affärsmetoder ⁽²⁾.

1.6 Det kontrollnät som krävs för att man ska kunna se till att produkterna uppfyller de fastställda kraven och för att lämpliga administrativa påföljder ska kunna tillämpas för de fall handelsnormerna inte uppfylls bör åtföljas av ansträngningar och initiativ för att skapa ett ökat ansvarstagande hos sektorns aktörer och för att främja och sprida en kultur präglad av respekt för reglerna.

⁽¹⁾ EUT C 18, 19.1.2011, s. 5–10 "EU:s jordbruksmodell: produktkvalitet och konsumentupplysning som konkurrensmedel".

⁽²⁾ EUT C 100, 30.4.2009, s. 60–64 "Hälsosäkerhet vid import av jordbruks- och livsmedelsprodukter".

1.7 Kommittén konstaterar att förslaget att utnyttja instrumentet med delegerade akter för att reglera området för handelsnormer ligger i linje med den förenkling av lagstiftningen som föreskrivs i Lissabonfördraget och även med artikel 290 i EUF-fördraget. Det överensstämmer dessutom med den strategi som kommissionen hittills tillämpat och som kommittén accepterat i liknande situationer ⁽³⁾. Detta instrument bör dock användas med stor försiktighet. Det får bara användas mycket selektivt i vissa särskilda fall, annars kan det orsaka störningar i sektorer som redan regleras av särskilda handelsnormer, i första hand sektorn för "färsk frukt och färska grönsaker" ⁽⁴⁾.

1.8 När det gäller de uppgifter som måste anges i märkningen är det utan tvivel positivt att ett rättsligt krav införs som ålägger alla sektorer att ange "produktionsplatsen" ⁽⁵⁾. På så sätt uppfyller man konsumenternas krav på öppenhet och information och undviker andra potentiellt vilseledande hänvisningar. Däremot verkar förslaget att fastställa "lämplig geografisk nivå" från fall till fall inte särskilt logiskt. I linje med det som kommittén delvis tidigare har uttryckt önskemål om ⁽⁶⁾, vore det att föredra att märkningen angav "produktionsplatsen", varmed förstås odlings- eller produktionsorten, dvs. ursprungslandet för jordbruksprodukter som inte är bearbetade eller som används vid beredningen av ett livsmedel.

1.9 Europaparlamentet och rådet har förklarat sig vara villiga att reglera och ge rättsligt skydd till EU-medborgarnas baslivsmedel. I detta avseende har EU redan tidigare gjort mycket och man har nu mer omfattande tekniska/juridiska befogenheter för att kunna göra detta igen. Kommittén motsätter sig framför allt en automatisk anpassning till gällande handelsnormer som antagits av andra internationella organisationer ⁽⁷⁾ utan föregående analys och utvärdering i syfte att bedöma hur effektiva de är samt deras överensstämmelse med det nya regelverket.

1.10 Kommittén stöder proportionalitetsprincipen som ingår som en komponent i förslagets rättsliga aspekter, men ställer sig dock tveksam till en tillämpning av denna princip i kombination med fakultativa kvalitetsbeteckningar, eftersom detta skulle kunna leda till mindre strikta kontroller och en försämrad regel efterlevnad. Målet bör alltid vara att förenkla och minska byråkratin och samtidigt upprätthålla ett adekvat kontrollsystem för att skydda konsumenterna.

1.11 Åtgärderna i förslaget skulle få större effekt om de fick allmän spridning genom att man vänder sig till konsumenterna direkt och via organisationer som företräder olika konsumentintressen. Massmedierna används i stor utsträckning till att stimulera försäljningen, men utnyttjas inte tillräckligt mycket för att informera EU-medborgarna om de regler som skyddar dem så att de blir mer medvetna om olika alternativ när de ska köpa en vara.

⁽³⁾ EUT C 107, 6.4.2011, s. 30–32 "Stöd för landsbygdsutveckling från EJFLU – System för direktstöd inom GJP".

⁽⁴⁾ Förordning (EG) nr 1580/2007, ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1221/08.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 738 slutlig – art. 112e 3 c.

⁽⁶⁾ EUT C 77, 31.3.2009, s. 81, punkt 1.3 och EUT C 354, 28.12.2010, s. 35, punkt 5.5.18.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 738 slutlig, artikel 112b 3 och bilaga XIIIb.

2. Inledning – kommissionens dokument

2.1 Kvalitetspaketet har till syfte att förbättra såväl EU:s bestämmelser om jordbruksprodukternas kvalitet som de nationella och privata certifieringsordningarnas funktion, så att de blir enklare, öppnare och lättare att förstå, lättare att anpassa till förändringar och mindre tungrodda för producenter och förvaltningar.

2.1.1 Kvalitetspaketets utformning ligger i linje med EU:s övriga politik. I kommissionens nyligen framlagda meddelande om den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013 framhålls bl.a. behovet av en fortsatt diversifiering av jordbruket i landsbygdsområdena och av ökad konkurrenskraft. Även i meddelandet "Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla" framhålls en konkurrenskraftigare ekonomi som ett strategiskt mål inom ramen för EU:s prioriteringar, och kvaliteten lyfts fram som en av det europeiska jordbrukets starkaste konkurrensfördelar.

2.2 År 2009 offentliggjorde kommissionen sitt meddelande om en kvalitetspolitik för jordbruksprodukter (KOM(2009) 234 slutlig) som innehöll följande strategiska riktlinjer:

- Kommunikationen mellan jordbrukare, köpare och konsumenter om jordbruksprodukternas kvalitet ska förbättras.
- Samstämmigheten mellan Europeiska unionens olika instrument för produktkvalitet i jordbruket ska ökas.
- Det ska bli lättare för jordbrukare, producenter och konsumenter att använda och förstå de olika ordningarna och kraven på märkning.

2.3 Kvalitetspaketet omfattar följande:

2.3.1 Ett förslag till förordning som syftar till att förenkla förvaltningen av kvalitetsordningarna genom att samla dem i en enda rättsakt. Denna förordning säkrar överensstämmelse mellan instrumenten och gör ordningarna mer översiktliga för aktörerna.

2.3.2 Ett förslag till förordning om handelsnormer som syftar till att öka öppenheten och förenkla de tillämpliga förfarandena.

2.3.3 Riktlinjer för bästa praxis för utveckling och användning av certifieringsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel.

2.3.4 Riktlinjer för märkning av livsmedel där ingredienser som ingår har skyddade ursprungs-beteckningar (SUB) och skyddade geografiska beteckningar (SGB).

2.4 Ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar:

Genom förslaget behålls och stärks kvalitetsordningen för jordbruksprodukter och livsmedel, men det berör inte ordningarna för geografiska beteckningar för vin, aromatiserade drycker och spritdrycker. Det aktuella registreringsförfarandet innebär desutom att tidsfristerna kortas, att en rad gemensamma minimikrav för de offentliga kontrollerna införs och att förordningens användningsområde behålls (produkter som är avsedda som livsmedel och andra produkter).

2.5 Garanterade traditionella specialiteter:

Ordningen för reservering av namn på garanterade traditionella specialiteter behålls, men möjligheten att registrera namn utan att reservera dem utgår. Registreringssystemet förenklas, traditionskriteriet har utsträckts till 50 år och ordningen begränsas till färdiglagade rätter och bearbetade produkter.

2.6 Fakultativa kvalitetstermer:

Förslaget syftar till att inlemma de fakultativa kvalitetstermerna i förordningen, eftersom dessa framhåller mervärdesskapande egenskaper, och att stödja vissa specifika handelsnormer (kött från frigående fjäderfä, blomhonung, kallpressad olivolja) med en anpassning till EUF-fördragets lagstiftning.

2.7 Handelsnormer:

Enligt förslaget ska kommissionen normalt anta handelsnormer med hjälp av delegerade akter. För alla sektorer fastställs en rättslig grund som föreskriver en obligatorisk angivelse av jordbruksorten på etiketten, på lämplig geografisk nivå och med hänsyn till de specifika förhållandena inom varje sektor. En undersökning från fall till fall kommer att genomföras, med början i mjölksektorn.

2.8 Enligt förslaget ska nationella behöriga myndigheter ansvara för övervakningen av samtliga regelsystem. Tillsynen över medlemsstaternas kontrollinsatser bör ske på så hög nivå som möjligt, dvs. på EU-nivå, så att trovärdigheten i fråga om de regler som gäller för livsmedelsprodukter kan upprätthållas inom hela EU, i linje med de principer som förslagen i ovan nämnda förordning baseras på.

3. Allmänna synpunkter

3.1 Kommissionens förslag, som innebär dels att producenterna ska ha tillgång till lämpliga instrument för att kunna informera konsumenterna om produktens egenskaper och produktionsmetoder, dels att producenterna skyddas mot otillbörliga affärsmetoder, är ett viktigt steg i en hel rad beslut som rör produktkvalitet.

3.2 Spårbarheten är ett viktigt instrument för att följa en produkt i produktionskedjan, och bidrar tillsammans med uppgifterna på etiketten till att ge konsumenten tydlig, fullständig och begriplig information om den saluförda produkten. Spårbarhetsinstrumentet ska således bestå av samtliga intyg,

registreringar och handelsdokument som styrker samtliga processer och transaktioner. Denna dokumentation ska finnas tillgänglig hos alla aktörer i produktionskedjan och kunna presenteras på begäran från kontrollorganen.

3.3 Enligt förslaget ska medlemsstaterna utifrån en riskanalys genomföra kontroller för att se till att produkterna uppfyller såväl befintliga som framtida krav och besluta om lämpliga administrativa påföljder. Kommittén rekommenderar att man främjar bibehållandet av ett effektivt nätverk för kontrollorgan, så att man kan ta till vara och bygga vidare på den kompetens som finns inom de olika nationella kontrollmyndigheter som redan i dag arbetar med frågor rörande respekten för handelsnormer inom de sektorer där sådana normer redan införts.

3.4 Parallellt med ett övervakningssystem baserat på kontroller och analyser anser kommittén att det även behövs insatser och initiativ för att öka ansvarstagandet hos de olika aktörerna inom denna sektor och för att främja och sprida en kultur präglad av respekt för reglerna.

3.5 När det gäller de hänvisningar till "produktionsplatsen" som ska anges i märkningen är förslaget alltför allmänt hållet och anger endast att de ska anges på "lämplig geografisk nivå" som ska fastställas från fall till fall. Om denna parameter bibehålls, skulle det i värsta fall kunna leda till att en livsmedelsprodukt endast är märkt med "producerat i EU". Detta skulle utesluta ett tredjeland som ursprungsland, men knappast ligga i linje med den lovvärda målsättningen att förbättra informationen och öppenheten gentemot konsumenterna som de föreslagna handelsnormerna är tänkta att bidra till.

3.6 Den utbredda användningen av delegerade akter som anges i förslaget till ändring/integration av befintliga eller föreslagna handelsnormer medger för tillfället inte en tillräckligt djupgående analys av frågan i dess helhet. Det är positivt att kommissionen utförligt har beskrivit det allmänna innehållet i de handelsnormer som planeras för framtiden tillsammans med en översikt över de krav rörande uppgifter, information och beteckningar som ska gälla för allt som avser hantering, bearbetning och transporter av den saluförda produkten. Den positiva bedömning som gjorts av normernas genomförbarhet och som stöds av de konsekvensanalyser som genomförts, kan emellertid ännu inte bekräftas i praktiken, framför allt inte normernas effektivitet när det gäller tillämpningen per kategori och produkt. Denna bedömning kan göras först efter det att normerna tillämpats i praktiken.

3.7 Förslagen i kvalitetspaketet ingår i ett gemensamt integrerat kvalitetsprojekt. Detta betyder att de olika instrumenten ska betraktas som komplement till varandra och att de ska fungera fullständigt samordnat. Det är därför nödvändigt att kontrollera att en eventuell ändring av något av instrumenten inte får negativa eller oönskade återverkningar på de övriga instrumenten.

4. Särskilda synpunkter

4.1 När det gäller genomförandet av målet för kvalitetspolitiken verkar innehållet i art. 112b 3 ologiskt, då en produkt ska anses vara a priori förenlig med den allmänna handelsnormen om den produkt som är avsedd att saluföras är förenlig med en tillämplig norm, i lämpliga fall antagen av någon av de internationella organisationer som förtecknas i bilaga XIIIb. Kommittén är följaktligen emot en sådan bestämmelse i och med att den inte ger möjlighet till en effektiv undersökning av den faktiska överensstämmelsen med allmänna och specifika handelsnormer, något som är väsentligt om man vill värna om EU-medborgarna och konkurrenskraften.

4.2 När det gäller de undantag som föreslås i artikel 112 k ges inte någon tillfredsställande förklaring till varför de nationella myndigheterna ska kunna göra undantag eller låta nationella bestämmelser fortsätta att gälla, t.ex. för bredbara fetter och vissa oenologiska metoder. Om avsikten med undantagen är att formalisera redan existerande praxis och att förhindra att det uppstår allt fler system som kan undantas från framtida

handelsnormer stöder kommittén förslaget, men vill i så fall att texten förtydligas så att denna tolkning bekräftas.

4.3 Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1234/2007 innebär att det blir möjligt för kommissionen att med hjälp av lagstiftningsinstrumentet delegerade akter anta särskilda handelsnormer för alla de livsmedelsprodukter som anges i bilaga I till förslaget samt för jordbruksalkohol. Detta instrument bör dock användas med stor försiktighet, och endast i specifika fall. Annars kan störningar uppstå i sektorer som redan nu regleras av särskilda handelsnormer, i första hand sektorn för "färsk frukt och färska grönsaker".

4.4 Slutligen vill kommittén påpeka att de strykningar och tillägg som görs i den ursprungliga förordningen (EG) nr 1234/2007 är mycket komplicerade och att de måste beskrivas på ett mycket klart och tydligt sätt så att det blir lättare för slutanvändarna, dvs. producenter och konsumenter i första hand, att läsa och förstå dem. Därmed underlättas även en korrekt och enhetlig tillämpning av normerna.

Bryssel den 4 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter"

KOM(2010) 759 slutlig – COD 2010/0364

(2011/C 218/24)

Föredragande: **Richard ADAMS**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 27 januari 2011 respektive den 18 januari 2011 att i enlighet med artikel 43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter"

KOM(2010) 759 slutlig – 2010/0364(COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av arbetet, antog sitt yttrande den 6 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 156 röster för, 6 röster emot och 10 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar att kommissionen tar tillfället i akt att införa förenklingar vid översynen av de förordningar som påverkas av Lissabonfördraget. Förenklingarna berör dock i huvudsak administrativa frågor, även om bestämmelserna i allmänhet också behöver förenklas för ekologiska jordbrukare och producenter.

1.2 Kommittén konstaterar att den nyligen i detalj har kommenterat följderna av att anpassa kommissionens delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter i sitt yttrande CESE 357/2011 om *Stöd för landsbygdsutveckling från EJFLU* och att kommittén i detta förslag stöder det sätt att hantera befogenheterna som kommissionen har fastställt.

1.3 Kommittén anser att man bör hålla fast vid den roll som spelas av grupper som ger råd till kommissionen vid genomförandet av lagstiftningen, i synnerhet icke-statliga organisationer och berörda parter.

1.4 Kommittén föreslår att den nya EU-logon för ekologiska produkter ska ha en annan färg när den sätts på ekologiska produkter som har sitt ursprung utanför EU.

2. Innehållet i kommissionens förslag

2.1 Detta yttrande avser KOM(2010) 759, ett förslag till förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter. Syftet med förordningen är att anpassa kommissionens genomförandebefogenheter enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007

om samma ämne till den uppdelning mellan kommissionens delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter som införs genom artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

2.2 Artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget innehåller ändringar av beslutsförfarandet mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet vad gäller villkoren för genomförandet av EU:s lagstiftningsakter.

2.3 Större delen av förordningen avser smärre ändringar av den tidigare förordningen om märkning av ekologiska produkter och den främsta förändringen är införandet av sju nya artiklar (38a–g). I dessa fastställs "särskilda definitioner inom dess tillämpningsområde" under delegerade befogenheter.

2.4 Särskilda frågor som omfattas är produktionsregler, t.ex. krav på operatörerna och godkännande av produkter och substanser, EU-logon för ekologiska produkter och frågor som rör kontrollsystem, t.ex. revisioner av kontrollorgan och kontrollmyndigheter.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Även om denna förordning har ett begränsat tillämpningsområde och till stor del är teknisk till sin natur krävs det en kortfattad förklaring om man ska förstå de ekologiska produkternas nuvarande ställning som en del av den gemensamma jordbrukspolitik. Begreppet "ekologisk odling" uppstod först sedan moderna jordbruksmetoder i stor skala började ersätta traditionella odlingsformer. Ekologisk odling ses nu som en form av jordbruk som framför allt använder sig av växelbruk, grön gödsel, kompost och biologisk bekämpning för

att upprätthålla markens produktivitet och kontrollera skadedjur. I ekologisk odling antingen utesluts eller begränsas strikt användning av tillverkad gödsel, bekämpningsmedel (dvs. herbicider, insekticider och fungicider), tillväxtreglerande medel, t.ex. hormoner, levande antibiotika, livsmedelstillsatser och genetiskt modifierade organismer.

3.2 De ekologiska odlingsmodellerna var förankrade i ekologiska principer samt i lokala, regionala och nationella traditioner och till viss del i filosofiska värden. Som en följd av detta växte många olika synsätt fram i Europa. Under det tidiga 1970-talet började många nationella och frivilliga ekologiska kontrollorganisationer söka en gemensam grund som ett svar på "europisering", det ökande intresset och den ökande efterfrågan. Under 1980-talet började kommissionen som svar på konsumenternas, odlarnas, tillverkarnas och grossisternas krav att ta fram harmoniserade regler för ekologisk odling inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Detta ledde till lagstiftning om växter (1991) ⁽¹⁾ och boskap (1999) ⁽²⁾.

3.3 Men de kontinuerliga variationerna inom den ekologiska filosofin och tillvägagångssätten i kombination med att globala producenter inträtt på arenan har dock krävt konstanta anpassningar, ändringar och utveckling av EU-bestämmelserna ⁽³⁾. Det senaste exemplet på sådan utveckling var att man 2010 antog en ny EU-logo för märkning av ekologiska produkter och en förordning om detta ⁽⁴⁾.

3.4 Lagstiftningen om ekologisk produktion erbjuder för närvarande en enhetlig grundstandard för alla aktörer. Eftersom närmare 5 % av jordbruksmarken inom EU används för ekologisk produktion och försäljningen av produkter med ekologisk certifiering uppgår till 18 miljarder euro ⁽⁵⁾ är detta en viktig del

av marknaden. Etablerade privata märkningar från erkända nationella kontrollorgan kan placeras bredvid EU-märkningen och visa konsumenterna att ytterligare kriterier har tillämpats. Kommittén noterar att man i föreliggande förordning föreslår ändringar av teknisk natur som syftar till att förenkla lagstiftningen och har begränsad tillämpning.

3.5 Kommittén har nyligen framfört sina detaljerade synpunkter på de vidare konsekvenserna av artiklarna 290 och 291 i sitt yttrande CESE 357/2011 om *Stöd för landsbygdsutveckling från EJFLU*.

3.6 Som en del av den kontinuerliga processen att försöka konsolidera rättsakterna om ekologisk odling och ekologiska produkter stöder kommittén i detta fall det tillvägagångssätt med delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter som kommissionen föreslår i förslaget till förordning. Kommittén vill dock framföra följande synpunkter.

3.7 Man bör hålla fast vid den roll som spelas av grupper som ger råd till kommissionen vid genomförandet av lagstiftningen, i synnerhet icke-statliga organisationer och berörda parter. Ekologisk produktion och saluföring av ekologiska produkter kommer även fortsättningsvis att vara ett komplext område där man kommer att ha nytta av vitt företrädade intressen.

3.8 Nästa år blir det obligatoriskt att använda den nya EU-logon för ekologiska produkter. Man bör se över förslaget att under kontrollerade förhållanden utsträcka användningen av logon till produkter från tredje land, och man bör även överväga om det går att differentiera logon för att visa att en produkt kommer från ett land utanför EU, t.ex. genom att ge den en annan färg.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Förordning (EEG) nr 2092/91.

⁽²⁾ Förordning (EEG) nr 1804/99.

⁽³⁾ IFOAM:s (International Federation of Organic Agricultural Movements) har mer än 750 medlemmar i 115 länder.

⁽⁴⁾ Kommissionens förordning (EU) 271/2010.

⁽⁵⁾ Siffror från 2009.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... av den ... om ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 165/94 och 78/2008"

KOM(2010) 745 slutlig – 2010/0365 (COD)

(2011/C 218/25)

Föredragande: **Seppo KALLIO**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 18 januari 2011 att i enlighet med artiklarna 42, 43.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... av den ... om ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 165/94 och 78/2008"

KOM(2010) 745 slutlig – 2010/0065 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av arbetet, antog sitt yttrande den 6 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 150 röster för, 6 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén betonar att EU:s gemensamma jordbrukspolitik och en god förvaltning av denna har stor betydelse för hela livsmedelskedjan och för jordbrukarna. Den gemensamma jordbrukspolitikens komplexa och omständliga administrativa förfaranden utgör ofta en stor börda för jordbrukarna. Förslaget om att reformera och effektivisera den gemensamma jordbrukspolitiken är berättigat i den mån som det ökar den administrativa effektiviteten och myndigheternas manöverutrymme.

1.2 EESK riktar särskild uppmärksamhet mot det faktum att vissa av de nya befogenheterna kan innebära att medlemsstaterna får högre administrativa kostnader för aktiviteter som utförs av utbetalande organ och certifieringsorgan. Detta problem bör undvikas när förslaget genomförs.

1.3 Ytterligare förklaringar bör ges i fråga om omfattningen av de befogenheter som ska beviljas för antagande av delegerade akter. De relevanta bestämmelserna måste formuleras tydligare och mer exakt än vad som är fallet i kommissionens förslag.

1.4 Det är viktigt att den grundläggande förordningen inkluderar alla de centrala regler som ger ett konkret uttryck för jordbrukspolitikens grundläggande principer. Befogenheter kan i andra avseenden överföras till kommissionen. Genomförandebefogenheterna inom jordbrukspolitiken måste vara relativt omfattande så att denna politik kan hanteras effektivt.

1.5 EESK ser det som avgörande att kommissionen lämnar stort utrymme för samråd med medlemsstaternas sakkunniga när den antar delegerade akter. En öppen och bred samrådsprocess kan minska den osäkerhet och villråddighet som har

uppkommit under reformens utarbetande. Medlemsstaterna måste ges tillräcklig möjlighet att uttrycka sin ståndpunkt vid utarbetandet av specifika bestämmelser.

1.6 EESK förväntar sig att de föreslagna ändringarna ska effektivisera finansieringen och hanteringen av EU:s jordbrukspolitik, vilket även skulle medföra förenkling och minskade administrativa bördor. Det är beklagansvärt att det är så pass svårt att utan experthjälp förstå och tolka finansieringsbestämmelserna. Därför måste förenklingsprocessen fortsätta och påskyndas.

2. Allmänna kommentarer

2.1 I artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppges att kommissionen genom en lagstiftningsakt kan delegeras befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten.

2.2 Enligt artikel 291 i EUF-fördraget, där enhetliga villkor för genomförandet av rättsligt bindande EU-akter krävs, ska en lagstiftningsakt tilldela kommissionen genomförandebefogenheter för att anta genomförandakter.

2.3 Syftet med kommissionens förslag är att på basis av en rättsakt ge kommissionen befogenhet att anta delegerade akter (artikel 290 i EUF-fördraget) eller genomföranderegler (artikel 291 i EUF-fördraget) på vissa områden. När det gäller delegerade befogenheter anges kommissionens befogenhet i varje enskild fråga i den grundläggande rättsakten. Kommissionen rådfrågar medlemsstaternas sakkunniga när den antar

delegerade akter men kommittéförfarandet följs inte i detta sammanhang. Kommissionen följer däremot kommittéförfarandet när den antar genomförandeakter, och i detta fall har medlemsstaternas sakkunniga möjlighet att kommentera och formellt rösta om lagförslag.

2.4 Förslaget syftar också till att förenkla förfaranden genom att upphäva två rådsförordningar. Bestämmelserna i fråga skulle överföras till den föreslagna förordningen. Förslaget syftar dessutom till att minska medlemsstaternas administrativa börda genom att förenkla indrivningsförfarandena.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Traditionellt sett har kommissionen haft långtgående befogenheter inom jordbrukspolitiken. Kommissionen föreslår nu att regler för kontroll och förvaltning och specifika skyldigheter ska antas som delegerade akter. Det har redan förekommit tillfälliga svårigheter i tolkningen och i den nationella tillämpningen av systemen för utbetalning, redovisning och övervakning beträffande befintligt jordbruksstöd. Det är på sin plats att fråga om de delegerade akterna ger bättre villkor för finansiell

förvaltning. Det finns även en risk för att införandet av delegerade akter kan medföra högre kostnader för medlemsstaterna i förvaltningen och övervakningen av stödet.

3.2 Kommissionens förslag innehåller över ett dussin punkter som ger befogenheter att anta delegerade akter. Dessa befogenheter gäller bland annat utbetalande organs skyldigheter och antagandeförfaranden samt val av certifieringsorgan, sund förvaltning av anslag och offentliggörande av uppgifter om stöd. De delegerande befogenheternas exakta beskaffenhet och omfattningen av det ansvarsområde som getts till kommissionen ger upphov till flera frågor. De föreslagna befogenheterna verkar vara alltför breda och alltför generella.

3.3 I synnerhet behövs en mer exakt ordalydelse för certifieringsorganens skyldigheter, eftersom förslaget inte får leda till att deras ansvarsområden utökas.

3.4 Förslaget innehåller också nya punkter som gäller befogenheten att anta genomförandeakter. Dessa befogenheter gäller respekten för budgetdisciplin, regler för att översända dokument till kommissionen samt avslutandet av räkenskaper. När det gäller dessa befogenheter verkar syftet vara bättre definierat än i fallet med de delegerade akterna.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 485/2008 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom Europeiska garantifonden för jordbruket"

KOM(2010) 761 slutlig – 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Föredragande utan studiegrupp: **Nikolaos LIOLIOS**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 1 februari 2011 respektive den 18 januari 2011 att i enlighet med artikel 42, 43.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 485/2008 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom Europeiska garantifonden för jordbruket"

KOM(2010) 761 slutlig – 2010/0366 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av arbetet, antog sitt yttrande den 6 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 149 röster för, 3 röster emot och 13 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I syfte att anpassa rådets förordning (EG) nr 485/2008 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom Europeiska garantifonden för jordbruket till Lissabonfördraget föreslås en anpassning av kommissionens genomförandebefogenheter enligt förordning 485/2008 till distinktionen mellan kommissionens delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter, som fastslagits genom artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget.

1.2 Kommittén ställer sig positiv till samråden med berörda parter och till att man samlar och använder sakkunniga vid utarbetandet av EU:s rättsakter.

1.3 Vad gäller anpassningen av förordning 485/2008 till artikel 290 i EUF-fördraget anser EESK att kommissionens förslag uppfyller de grundläggande villkoren för delegering enligt artikel 290.1, andra stycket, i EUF-fördraget. I kommissionens förslag till nytt innehåll i artikel 1, andra stycket, andra meningen, i förslaget till förordning fastställs på ett tydligt sätt målen, innehållet och omfattningen för delegeringen.

1.4 EESK anser dock inte att kommissionen uppfyller de tidsmässiga villkoren för delegeringen, enligt artikel 290.1, andra stycket, EUF-fördraget. Kommissionens förslag i artikel 13a i förslaget till förordning, enligt vilken befogenheterna för att anta lagstiftningsliknande åtgärder överläts till kommissionen på obestämd tid, går längre än lagstiftarens föreskrift om ett

tydligt fastställande av delegeringens varaktighet, strider mot proportionalitetsprincipen och ger upphov till legitimitetsfrågor. EESK anser att varaktigheten för överlåtande av befogenheter till kommissionen måste vara tydligt fastställd och avse en bestämd tidsperiod.

1.5 EESK godtar förkortningen av den period under vilken Europaparlamentet eller rådet kan göra invändningar mot delegeringen från de tidigare tre månaderna till två månader, eftersom förlängningen av denna tidsfrist uppgår till två månader.

1.6 Kommittén ställer sig tveksam till bestämmelserna om kommissionens genomförandebefogenheter enligt förslaget till artikel 13d. Denna artikel hänvisar till förordning 1290/2005 ⁽¹⁾, som är under omarbetning ⁽²⁾. Även om den ändrade förordningen 1290/2005 är av stor betydelse för förordning 485/2008 så är innehållet i den ännu okänt ⁽³⁾. Men med tanke på att den berörda artikeln i den ändrade förordningen 1290/2005 i sin tur hänvisar till det nya kommittéförfarandet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll

⁽¹⁾ Förslag till ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 165/94 och 78/2008, KOM(2010) 745 slutlig.

⁽²⁾ Rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽³⁾ Se punkt 4.2.

av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter⁽⁴⁾ och eftersom detta nya förfarande förenklar det rådande systemet anser inte EESK att förslaget till ny artikel 13d leder till några tillämpningsproblem.

2. Allmän bakgrund

2.1 I förslaget till ändring av föreliggande förordning hävdar kommissionen att dess genomförandebefogenheter enligt rådets förordning 485/2008 måste anpassas till distinktionen mellan kommissionens delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter, som fastställs genom artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

2.2 Den nya artikeln 291 i EUF-fördraget grundar sig på de tidigare artiklarna 202, tredje stycket, och 211, fjärde stycket, i fördraget om Europeiska unionen, genom vilka kommissionen eller – under vissa villkor – rådet ges behörighet att utöva genomförandebefogenheter. Genom artikel 290 i EUF-fördraget skapas dock en ny befogenhet för kommissionen att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten. Artikel 291 i EUF-fördraget reglerar kommissionens utövande av genomförandebefogenheter eller i särskilda fall rådets.

2.3 I kommissionens förslag återfinns anpassningen av förordning 485/2008 till artikel 290 i EUF-fördraget framför allt i den nya artikeln 1.2 samt i de nya artiklarna 13a, 13b och 13c i förslaget till förordning. Anpassningen till artikel 291 i EUF-fördraget återfinns särskilt i den nya artikeln 13d i förslaget till förordning.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK ställer sig positiv till samråden med berörda parter och till att man samlar och använder sakkunniga vid utarbetandet av EU:s rättsakter. Enligt EESK är dessa förfaranden särskilt betydelsefulla i det föreliggande förslaget till anpassning av förordning 485/2008 till Lissabonfördraget eftersom kommittén anser att de ändringar som syftar till förenkling inte har ett begränsat tillämpningsområde eller är av en rent teknisk karaktär. De avser jordbruksområdet, som är ett särskilt känsligt område eftersom det utgör en delad behörighet (artikel 4.2 d i EUF-fördraget) och faller under bestämmelserna i artikel 43 i EUF-fördraget.

3.2 Vad gäller anpassningen av kommissionens genomförandebefogenheter, som föreskrivs i förordning 485/2008, till distinktionen mellan kommissionens delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter bör det dras en tydlig skiljelinje mellan de "lagstiftningsliknande åtgärderna" i artikel 290 i EUF-fördraget och genomförandeåtgärderna i artikel 291 i EUF-fördraget. Kommissionen anger i sitt meddelande om

genomförandet av artikel 290 i EUF-fördraget⁽⁵⁾ att det är av effektivitetsskäl som lagstiftaren ger kommissionen befogenheten att anta delegerade akter. På detta sätt tillåts kommissionen att komplettera eller ändra lagstiftarens verk. En sådan delegering är alltid frivillig och måste uppfylla fördragets krav. Artikel 291 i EUF-fördraget tillåter dock kommissionen att anta genomförandeakter som inte är av lagstiftningskaraktär. Medlemsstaterna har i uppgift att genomföra och tillämpa unionens rättsligt bindande rättsakter (i enlighet med artikel 291.1 i EUF-fördraget i kombination med artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)) och därför agerar de utifrån sin egen behörighet och inte utifrån EU:s behörighet. Medlemsstaternas behörighet kan då endast begränsas när genomförandet av unionens rättsligt bindande rättsakter kräver enhetliga villkor. Det är endast då som kommissionen ska utöva sina genomförandebefogenheter enligt artikel 291 i EUF-fördraget. I detta fall är kommissionens befogenhet obligatorisk⁽⁶⁾.

3.3 När lagstiftaren ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter måste ramen för utövandet av denna befogenhet fastställas för varje akt. Enligt artikel 290.1, andra stycket, i EUF-fördraget krävs att lagstiftaren tydligt fastställer delegeringens mål, innehåll, omfattning och varaktighet. På detta sätt fastställs två former av villkor för delegeringen: grundläggande och tidsmässiga villkor⁽⁷⁾.

3.4 I detta sammanhang måste det utredas om lagstiftaren i föreliggande förslag till förordning respekterar de föreskrivna grundläggande och tidsmässiga villkoren.

3.5 De grundläggande villkoren för delegeringen återfinns i artikel 1.2 i förslaget till förordning och avser kommissionens inrättande av en förteckning över vilka åtgärder som till sin natur inte medger kontroll i efterhand genom granskning av affärshandlingar och i vilka föreliggande förordning inte tillämpas.

3.6 Själva delegeringen är tydlig och begränsad. Den strider inte mot artikel 290 i EUF-fördraget då det verkligen handlar om icke väsentliga element i rättsakten och då målen, innehållet och omfattningen för delegeringen är tillräckligt avgränsade.

3.7 Vad gäller tidsfristerna för delegeringen föreslår kommissionen i artikel 13a i förslaget till förordning att befogenheterna för antagande av de delegerade akterna som anges i föreliggande förordning ska överlåtas till kommissionen på obegränsad tid. Detta förslag från kommissionen strider till att börja med mot artikel 290.1, andra stycket, i EUF-fördraget där det fastställs att lagstiftningsakterna uttryckligen ska fastställa bland annat delegeringens varaktighet.

⁽⁴⁾ EUT L 55, 28.2.2011, s. 13. Denna förordning upphäver rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, 17.7.1999, s. 23).

⁽⁵⁾ KOM(2009) 673 slutlig.

⁽⁶⁾ KOM(2009) 673 slutlig, s. 3 ff.

⁽⁷⁾ Detta anser även kommissionen: KOM(2009) 673 slutlig, s. 5 ff.

3.8 Motiveringen till detta förslag är, enligt kommissionens meddelande om genomförandet av artikel 290 i EUF-fördraget ⁽⁸⁾, kommissionens åsikt att lagstiftarens krav på ett tydligt fastställande av delegeringens varaktighet inte inför "ett system med tidsfristklausuler ('sunset clauses') som automatiskt upphäver kommissionens befogenheter efter en viss tid och i praktiken tvingar den att lägga fram ett nytt lagstiftningsförslag när fristen löpt ut. Artikel 290 kräver att de delegerade befogenheterna avgränsas på ett tydligt och förutsebart sätt, men inte nödvändigtvis att kommissionen måste underställas tidsfristklausuler." Av denna anledning anser kommissionen att delegeringarna i princip måste gälla under obegränsad tid. Som en ytterligare motivering till denna åsikt erinrar kommissionen om att rådet eller Europaparlamentet enligt artikel 290.2 a i EUF-fördraget kan besluta att återkalla delegeringen: "Ett återkallande har samma rättsliga verkan som en tidsfristklausul eftersom det avslutar kommissionens befogenheter. Om det är befogat och nödvändigt kan kommissionen sedan lägga fram ett förslag till lagstiftning. Lagstiftaren kan vilja undvika att de delegerade befogenheterna permanentas och därför på vissa områden förbehålla sig rätten att återkalla dem, vilket antagligen är smidigare än att använda en tidsfristklausul."

3.9 I bilagan till kommissionens meddelande anges exempel på tillämpning av den nya fördragsartikeln. Vad gäller tidsramarna för delegeringen föreslår kommissionen varken en obegränsad varaktighet eller ett fastställande av en delegeringstid som om den inte återkallas av rådet eller Europaparlamentet automatiskt förnyas för en lika lång tidsperiod ⁽⁹⁾.

3.10 Överlåtandet av befogenheter till kommissionen på obestämd tid för antagande av delegerade akter kan absolut inte anses vara ett tydligt fastställande av delegeringens varaktighet. Enligt fördraget krävs uttryckligen ett tydligt fastställande av delegeringens varaktighet så att lagstiftarens regelbundna och effektiva kontroll av kommissionen ska vara genomförbar. Att det föreskrivs i artikel 290.2, första stycket, i EUF-fördraget att rådet eller Europaparlamentet har rätt att återkalla delegeringen kan inte vara en ersättning för lagstiftarens avsikt att ha ett tydligt fastställande av delegeringens varaktighet. Rätten till återkallande är ytterligare en säkerhetskontroll för att lagstiftarens rättigheter inte ska skadas. Ett överlåtande av befogenheter till kommissionen på obestämd tid är en överträdelse av de tidsmässiga villkoren för delegeringen, enligt artikel 290 i EUF-fördraget och en överträdelse av befogenheterna från kommissionens sida.

3.11 Enligt artikel 4.2 d i EUF-fördraget är jordbruksområdet för övrigt unionens gemensamma ansvar. Detta innebär att om unionen tar initiativ till lagstiftning så måste subsidiaritetsprincipen respekteras (artikel 5.3 i EUF-fördraget). Den föreliggande ändrade förordningen avser kontroller, stöd och samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen vad gäller de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom

Europeiska garantifonden för jordbruket. Behovet av ett enhetligt EU-anpassat tillvägagångssätt på detta område är anledningen till att unionen antar en ny förordning. Enligt proportionalitetsprincipen (artikel 5.4 i EUF-fördraget) ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Överlåtandet av befogenheter till kommissionen på obestämd tid för antagande av delegerade akter strider mot den fastställda varaktighet som krävs för delegeringen, som syftar till en regelbunden och effektiv kontroll av kommissionen vid antagandet av "lagstiftningsliknande åtgärder". Av denna anledning är detta ett kringgående av proportionalitetsprincipen och i förlängningen av subsidiaritetsprincipen, vilket skulle kunna utgöra grund för att väcka talan vid EU-domstolen på grund av brott mot subsidiaritetsprincipen, i enlighet med artikel 8 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (punkt 2) ⁽¹⁰⁾.

3.12 Överlåtandet av befogenheter till kommissionen för att anta delegerade akter avser för övrigt en uppdelning av befogenheterna. Medan de behöriga lagstiftningsorganen i Europeiska unionen är Europaparlamentet och rådet, ges i undantagsfall kommissionen, som är det exekutiva organet, rätt att anta "lagstiftningsliknande åtgärder". Med tanke på de frågor om grundläggande demokratisk legitimitet som berörs måste man beakta lagstiftarens föreskrifter om att mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenhet uttryckligen ska fastställas. Eftersom det för övrigt inte för artikel 290 i EUF-fördraget i motsats till artikel 290.3 i EUF-fördraget föreskrivs ett system för kontroll av kommissionens lagstiftningsliknande åtgärder, måste rätten till kontroll från rådet och Europaparlamentet förbli intakt.

3.13 Kommissionens alternativ med automatisk förlängning av delegeringen till kommissionen skulle inte utgöra en mindre attack på primärrätten jämfört med en obestämd tid för delegeringen.

3.14 Sammanfattningsvis är ett överlåtande av befogenheter under obestämd tid på kommissionen för att anta lagstiftningsliknande åtgärder inte en korrekt anpassning till artikel 290 i EUF-fördraget. Rådets och Europaparlamentets rätt att återkalla delegeringen kan inte ersätta syftet att det ska finnas en tydligt fastställd varaktighet för delegeringen, dvs. lagstiftarens regelbundna och effektiva kontroll av kommissionens lagstiftningsliknande åtgärder. Kommissionen har under antagandet av delegerade akter inte sin egen behörighet, utan den lagstiftande maktens behörighet. Det behöriga organets rätt, dvs. lagstiftarens rätt, att utöva regelbunden och effektiv kontroll av kommissionen får inte begränsas. Även med tanke på det faktum att jordbruksområdet är ett gemensamt ansvar för unionen och att alla lagstiftningsåtgärder från unionens sida sålunda måste vara i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, så måste kommissionens förslag om överlåtelse av befogenheter på obestämd tid till kommissionen för att anta lagstiftningsliknande åtgärder avslås.

⁽⁸⁾ KOM(2009) 673 slutlig, s. 5 ff.

⁽⁹⁾ Artikel A, KOM(2009) 673 slutlig, s. 13.

⁽¹⁰⁾ EUT C 83, 30.3.2010, s. 206.

3.15 Vad gäller tidsfristen på två månader från dagen för offentliggörandet för invändningar från Europaparlamentet och rådet, som fastställs i den nya artikeln 13c i förslaget till förordning, är detta en inskränkning av den hittills gällande tidsfristen på två månader. Med tanke på att detta påskyndar och effektiviserar förfarandet motsätter sig inte EESK att denna tidsfrist förkortas om förlängningen av den uppgår till två månader.

3.16 Artikel 13d i förslaget till förordning avser tillämpningen av artikel 291 i EUF-fördraget och är i enlighet med dess innehåll. Vidare kommer Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter ⁽¹¹⁾ att tillämpas. Denna förenklar det tidigare kommittéförfarandet genom att det införs endast två förfaranden: det rådgivande förfarandet och granskningsförfarandet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Vi vill understryka att EESK uppmanas att yttra sig om frågor som ännu inte är konkreta. Till exempel hänvisas det i

punkt 4 i kommissionens förslag till artikel 41d, punkt 1, medan artikel 13d i förslaget till förordning hänvisar till artikel 42d, punkt 2, i rådets förordning 1290/2005 av den 21 juni 2005, om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken ⁽¹²⁾. Denna förordning innehåller inte några artiklar 41d och 42d.

4.2 Kommissionen har lagt fram ett förslag till ändring av denna förordning ⁽¹³⁾, men antagningsförfarandet har ännu inte slutförts. Kommissionens förslag har ännu inte antagits av rådet och Europaparlamentet. Även om det antas i framtiden kommer artiklarna 41d och 42d att hänvisa till det nya innehållet i förordning 1290/2005, som kommer att ha en ny numrering. För övrigt stryks enligt punkt 26 i kommissionens förslag artikel 41 och det föreskrivs ingen artikel 41d. Det är sålunda märkligt att kommissionen går vidare med ändringsförfarandet för förordning 485/2008 när det grundläggande innehållet i kommissionens förslag, dvs. förordning 1290/2005 på det stora hela är okänt.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ EUT L 55, 28.2.2011, s. 13. Denna förordning upphäver rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, 17.7.1999, s. 23).

⁽¹²⁾ EUT L 209, 11.8.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ Förslag till ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 165/94 och 78/2008, KOM(2010) 745 slutlig.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om angrepp mot informationssystem och om upphävande av rådet rambeslut 2005/222/RIF"

KOM(2010) 517 slutlig – 2010/0273 (COD)

(2011/C 218/27)

Huvudföredragande: **Peter MORGAN**

Den 20 januari 2011 beslutade rådet att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om angrepp mot informationssystem och om upphävande av rådet rambeslut 2005/222/RIF"

KOM(2010) 517 slutlig – 2010/0273 (COD).

Den 15 februari 2011 gav kommitténs presidium i uppdrag åt facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället att förbereda ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär (artikel 59 i arbetsordningen) utnämnde kommittén vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj) Peter Morgan till huvudföredragande och antog följande yttrande med 173 röster för, 1 röst emot och 7 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens meddelande om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om angrepp mot informationssystem. Kommittén delar kommissionens djupa oro över omfattningen av it-brottsligheten i Europa och de faktiska och potentiella skador som detta växande hot kan förorsaka ekonomin och medborgarnas välfärd.

1.2 EESK delar också kommissionens besvikelse över att endast 17 av de 27 medlemsstaterna i dagsläget har ratificerat Europarådskonventionen om it-relaterad brottslighet⁽¹⁾. Kommittén uppmanar alla återstående medlemsstater⁽²⁾ – Österrike, Belgien, Tjeckien, Grekland, Irland, Luxemburg, Malta, Polen, Sverige och Storbritannien – att ratificera denna konvention så snart som möjligt.

1.3 Kommittén instämmer med kommissionen i att det finns ett akut behov av ett direktiv för att uppdatera definitionerna av brott i samband med angrepp mot informationssystem och för att förbättra samordningen och samarbetet i EU på det straffrättsliga området i syfte att effektivt hantera detta allvarliga problem.

1.4 Med tanke på det brådskande behovet av lagstiftningsåtgärder för att specifikt hantera angrepp mot informationssystem ställer sig kommittén bakom kommissionens beslut att utnyttja alternativet med ett direktiv som underbyggs av andra åtgärder än lagstiftning, med inriktning på denna särskilda aspekt av it-brottslighet.

1.5 Som EESK emellertid har framfört i ett tidigare yttrande⁽³⁾ skulle kommittén vilja att kommissionen parallellt utarbetar en heltäckande EU-lagstiftning mot it-brottslighet. Kommittén anser att en heltäckande ram krävs för att den digitala agendan och Europa 2020-strategin ska bli framgångsrika⁽⁴⁾. Inom denna ram borde man ta itu med sådana frågor som förebyggande, upptäckt och utbildning, utöver brottsbekämpning och bestraffning.

1.6 I sinom tid skulle EESK vilja ta ställning till förslag från kommissionen om en heltäckande ram för åtgärder för att ta itu med den allmänna frågan om internetsäkerhet. Om vi tittar tio år framåt i tiden, när större delen av befolkningen använder sig av internet och större delen av all ekonomisk och social verksamhet är beroende av internet, är det otänkbart att vi fortfarande kommer att kunna förlita oss till det nuvarande planlösa och ostrukturerade sättet att hantera internetanvändningen, framför allt eftersom det ekonomiska värdet av denna verksamhet kommer att vara omöjligt att förtutse. Det kommer att finnas många olika frågor, med andra utmaningar, t.ex. säkerhet och skydd för personuppgifter och privatliv samt it-relaterad brottslighet. Flygsäkerheten övervakas av en central myndighet som fastställer normer för luftfartyg, flygplatser och flygtrafik. Nu är det dags att skapa en motsvarande myndighet som fastställer normer för idiotsäker terminalutrustning (persondatorer, pads och telefoner), nätverkssäkerhet, webbplatsssäkerhet och datasäkerhet. Internets fysiska utformning är en avgörande faktor i försvaret mot it-relaterad brottslighet. EU kommer att behöva en reglerare med makt över internet.

1.7 Fokus i direktivet kommer att ligga på definitionen av brottslighet och hot om straff. EESK anser att fokus även bör ligga på förebyggande genom bättre säkerhetsåtgärder. De

⁽¹⁾ Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet, Budapest den 23 november 2001, CETS nr 185.

⁽²⁾ Se: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ EESK:s yttrande om "En strategi för ett säkert informationssamhälle", EUT C 97, 28.4.2007.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 245 slutlig, KOM(2010) 2020 slutlig.

som tillverkar utrustningen borde se till att normerna för idiot-säker utrustning uppfylls. Det är oacceptabelt att säkerheten i utrustningen och därmed också nätverket beror på ägarens godtycke. Man borde överväga att införa ett system för elektronisk identifiering som omfattar hela Europa, men vid utformningen av detta måste man noggrant se till att intrång i privatlivet förhindras. Man borde börja utnyttja säkerhetskapaciteten i IPv6 till fullo, och undervisning om personlig nätsäkerhet, inklusive datasäkerhet, borde bli en grundläggande del av alla program för att öka medborgarnas digitala kompetens. Kommissionen borde beakta kommitténs tidigare yttranden i dessa frågor ⁽⁵⁾.

1.8 Kommittén noterar med tillfredsställelse att direktivet i tillräcklig grad omfattar angrepp mot informationssystem där botnät ⁽⁶⁾ används, däribland överbelastningsangrepp ⁽⁷⁾. Kommittén anser också att direktivet kommer att göra det lättare för myndigheter att väcka åtal i samband med it-brott där man försöker utnyttja den internationella sammankopplingen av nätverk samt att åtala gärningsmän som försöker gömma sig bakom den anonymitet som sofistikerade verktyg för it-brottslighet kan erbjuda.

1.9 Kommittén välkomnar också den förteckning över brott som direktivet omfattar, särskilt att "olaglig avlyssning" tagits med, samt den tydliga redogörelsen för "Verktøy som används för att begå brott".

1.10 Med tanke på vikten av förtroende och säkerhet i den digitala ekonomin och de enorma årliga kostnader som it-brottsligheten medför ⁽⁸⁾ anser kommittén att straffets stränghet i direktivet bör återspegla hur allvarligt brottet är och samtidigt ha en reell avskräckande effekt på brottslingar. I förslaget till direktiv anges ett minimistraff på 2 till 5 års fängelse (5 år om det finns försvårande omständigheter). EESK tänker sig en skala där straffen står i relation till hur allvarliga brotten är.

⁽⁵⁾ EESK:s yttrande om "En strategi för ett säkert informationssamhälle", EUT C 97, 28.4.2007, s. 21, EESK:s yttrande om "Vidareutveckling av internet", EUT C 175, 28.7.2009, s. 92, EESK:s yttrande om "Skydd av kritisk informationsinfrastruktur", EUT C 255, 22.9.2010, s. 98, EESK:s yttrande om "En digital agenda för Europa", EUT C 54, 19.2.2011, s. 58, EESK:s yttrande om "Ny Enisa-förordning", har ännu inte offentliggjorts i EUT, EESK:s yttrande om "Främjande av digital kompetens, digitala färdigheter och digital integration", har ännu inte offentliggjorts i EUT.

⁽⁶⁾ Med termen botnät avses ett nätverk av datorer som har infekterats av sabotageprogram (datorvirus). Ett sådant nät av infekterade datorer (zombier) kan aktiveras för att utföra särskilda uppgifter, till exempel angripa informationssystem (it-angrepp). Dessa zombier kan styras via en annan dator, ofta utan att de som använder de infekterade datorerna är medvetna om det. Att spåra förövarna är svårt, eftersom de datorer som bildar botnätet och utför attackerna kan finnas på en annan plats än gärningsmannen själv.

⁽⁷⁾ Ett överbelastningsangrepp är ett angrepp som syftar till att göra en dataresurs (t.ex. en webbplats eller en internetjänst) otillgänglig för de avsedda användarna. Den kontaktade servern eller webbsidan kommer att meddela att den är otillgänglig för sina användare. Resultatet av ett sådant angrepp kan exempelvis vara att ett online-betalningssystem inte fungerar, vilket kan innebära förluster för användarna.

⁽⁸⁾ Enligt en studie som gjordes 2009 och lades fram för World Economic Forum uppgår de totala kostnaderna för it-brottsligheten till 1 triljon US-dollar och denna siffra ökar snabbt. Se punkter 2.5 och 2.7 nedan.

1.11 EESK föreslår att man genom att fastställa strängare påföljder tar tillfället i akt att sända ett kraftfullt budskap till kriminella och till oroliga medborgare. I Storbritannien ⁽⁹⁾ ligger exempelvis straffet för storskaliga angrepp mot informationssystem på upp till 10 års fängelse, och Estland har höjt sina straff för terrorister som utnyttjar storskaliga angrepp till upp till 25 års fängelse. ⁽¹⁰⁾

1.12 Kommittén välkomnar kommissionens förslag att direktivet ska underbyggas av andra åtgärder än lagstiftning för att främja ytterligare samordnade insatser på EU-nivå och en effektivare kontroll av att lagstiftningen efterlevs. EESK vill också framhålla att samordningen bör utsträckas till att omfatta nära samarbete med alla EFTA-länder och NATO.

1.13 Kommittén ställer sig helt bakom de utbildningsprogram och rekommendationer om bästa praxis som föreslås för att stärka det befintliga nätverket av ständigt tillgängliga kontaktpunkter för brottsbekämpande myndigheter.

1.14 Utöver de icke-lagstiftningsmässiga åtgärder som nämns i förslaget uppmanar EESK kommissionen att särskilt rikta in FoU-medel på utveckling av system för tidig upptäckt och bekämpning av angrepp mot informationssystem. Den mest avancerade datormolns ⁽¹¹⁾ och griddtekniken ⁽¹²⁾ har potential att ge Europa ett större skydd mot många hot.

1.15 Kommittén föreslår att Enisa finansierar ett skräddarsytt kompetensutvecklingsprogram för att stärka Europas it-säkerhetsindustri utöver brottsbekämpningen ⁽¹³⁾.

1.16 När det gäller att stärka Europas motståndskraft mot it-attacker vill kommittén upprepa vikten av att utveckla ett europeiskt offentligt-privat partnerskap för motståndskraft och integrera det med Europeiska byrån för nät- och informations-säkerhet (Enisa) och ECG-gruppen (European Governmental Group of CERTs).

⁽⁹⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contentsm>.

⁽¹⁰⁾ SEK(2010) 1122 slutlig - *Commission Staff Working Document and Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Directive on attacks against information systems* [finns ej i svensk översättning, ö.a.].

⁽¹¹⁾ Genom **datormoln** kan dataresurser på begäran eller automatiskt tillhandahållas över internet. Molntjänsterna framställs för användarna på ett enkelt och lättbegripligt sätt utan att användarna behöver veta hur tjänsterna tillhandahålls. Avancerade antivirus- och internetsäkerhetsprogram för slutanvändare skulle kunna tillhandahållas genom en molnplattform till varje uppkopplad användare i Europa, vilket skulle minska deras behov av att skydda sig själva.

⁽¹²⁾ **Gridd** är en form av distribuerad databehandling där en "virtuell superdator" som består av många datorer som är löst sammankopplade i ett nätverk agerar tillsammans för att utföra mycket omfattande uppgifter. Griddteknik skulle kunna vara en plattform för realtidssystem för analys av och reaktion mot it-angrepp.

⁽¹³⁾ EESK:s yttrande om "Ny Enisa-förordning", EUT C 107, 6.4.2011, s. 58.

1.17 En stark it-säkerhetsindustri bör främjas inom EU, med en kompetens som kan mäta sig med kompetensen inom den mycket välfinansierade industrin i USA ⁽¹⁴⁾. Investeringarna i forskning och utveckling samt utbildning på it-säkerhetsområdet bör ökas avsevärt.

1.18 Kommittén noterar att Storbritannien, Irland och Danmark enligt ett protokoll till fördraget inte behöver införliva det föreslagna direktivet i den nationella lagstiftningen. Trots detta uppmanar EESK medlemsstaterna i fråga att så långt som möjligt anpassa sig till bestämmelserna i direktivet för att förhindra att kriminella utnyttjar luckor i EU-politiken.

2. Inledning

2.1 Dagens EU är starkt beroende av IKT för att skapa välsstånd och livskvalitet. Det är viktigt att vårt ökande beroende motsvaras av alltmer sofistikerade säkerhetsåtgärder och en stark lagstiftning för att skydda informationssystemen från angrepp.

2.2 Internet är kärnan i det digitala samhället. Det är helt avgörande att hot mot säkerheten i informationssystemen bemöts för att det digitala samhället och den digitala ekonomin ska kunna utvecklas. Internet ligger till grund för den största delen av EU:s kritiska it-infrastruktur och de informations- och kommunikationsplattformar som utnyttjas för att tillhandahålla grundläggande varor och tjänster. Angrepp mot informationssystem – offentliga system, finansiella system, sociala tjänster och kritisk infrastruktur, t.ex. el- och vattenförsörjning, transporter samt hälsovårds- och larmtjänster – har blivit ett stort problem.

2.3 Internets uppbyggnad grundar sig på en hopkoppling av miljontals datorer där bearbetning, kommunikation och kontroll distribueras globalt. Denna decentraliserade uppbyggnad är avgörande för att internet ska vara stabilt och motståndskraftigt med en snabb återhämtning av trafikflödena då problem uppstår. Detta innebär emellertid också att storskaliga it-attacker kan startas från utkanten av nätverket, till exempel med hjälp av botnät, av alla som så önskar och som har grundläggande kunskaper på området.

2.4 Informationsteknikens utveckling har förvärrat dessa problem genom att det blivit lättare att producera och sprida verktyg (sabotageprogram ⁽¹⁵⁾) och botnät samtidigt som gärningsmännen kunnat förbli anonyma och ansvaret spridits över jurisdiktionsgränserna. Eftersom det är svårt att lagföra brotten kan den organiserade brottsligheten göra betydande vinster utan att ta några större risker.

⁽¹⁴⁾ De officiella siffrorna från Vita huset visar att USA:s regering under 2010 spenderade 407 miljoner US-dollar på forskning, utveckling och utbildning på it-säkerhetsområdet, och att anslag på 548 miljoner dollar föreslås för budgetåret 2012. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Sabotageprogram eller "malware" (av engelskans *malicious software*) är program som är utformade för att i hemlighet gå in i ett data-system utan ägarens samtycke.

2.5 Enligt en studie från 2009 ⁽¹⁶⁾ som presenterades vid Världsekonomiska forumet uppgår de totala kostnaderna för it-brottslighet till 1 biljon US-dollar, och denna siffra stiger snabbt. I en brittisk regeringsrapport ⁽¹⁷⁾ som nyligen offentliggjorts anges att kostnaderna enbart i Storbritannien uppgår till 27 miljarder pund per år. De höga kostnaderna för it-brottslighet berättigar kraftfulla insatser, hård kontroll av att lagstiftningen efterlevs och stränga straff för lagbrytare.

2.6 Enligt det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som bifogas förslaget till direktiv ⁽¹⁸⁾ utnyttjar den organiserade brottsligheten och fientliga regeringar den destruktiva potentialen i angrepp mot informationssystem i hela EU. Angrepp från sådana botnät kan vara mycket farliga för det angripna landet som helhet och kan också utnyttjas av terrorister och andra för att sätta politisk press på ett land.

2.7 Angreppet mot Estland i april-maj 2007 illustrerar problemet. Attacken satte genom storskaliga angrepp viktiga delar av den kritiska it-infrastrukturen ur spel i den offentliga och den privata sektorn under flera dagar. Kostnaderna uppgick till 19–28 miljoner euro, och de politiska kostnaderna blev betydande. Liknande destruktiva angrepp inleddes också mot Litauen och Georgien.

2.8 Globala kommunikationsnätverk inbegriper en hög grad av gränsöverskridande sammankopplingar. Det är oerhört viktigt att samtliga 27 medlemsstater agerar gemensamt och enhetligt för att bekämpa it-brottslighet, i synnerhet angrepp mot informationssystem. Detta internationella ömsesidiga beroende gör det nödvändigt för EU att utarbeta en integrerad strategi för att skydda informationssystemen från angrepp och straffa gärningsmän.

2.9 I sitt yttrande från 2007 om "En strategi för ett säkert informationssamhälle" ⁽¹⁹⁾ efterlyste EESK en heltäckande EU-lagstiftning för att bekämpa it-brott. Utöver angrepp mot informationssystem bör en heltäckande rättslig ram även omfatta sådana frågor som it-relaterad finansiell brottslighet, olagligt internetinnehåll, insamling/lagring/överföring av elektronisk bevisning samt mer detaljerade behörighetsbestämmelser.

2.10 Kommittén inser att utarbetandet av en heltäckande lagstiftning är en mycket svår uppgift, som ytterligare försvåras av att det saknas ett politiskt samförstånd ⁽²⁰⁾ och av att det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller huruvida elektronisk bevisning godtas i domstol. En sådan heltäckande rättslig ram skulle emellertid göra att både lagstiftningsinstrument och andra instrument skulle kunna användas

⁽¹⁶⁾ "Unsecured Economies: Protecting Vital Information". Studien genomfördes av Centre for Education and Research in Information Assurance and Security vid Purdue University på uppdrag av McAfee (2009). http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>.

⁽¹⁸⁾ SEK(2010) 1122.

⁽¹⁹⁾ EESK:s yttrande om "En strategi för ett säkert informationssamhälle", EUT C 97, 28.4.2007, s. 21 (TEN/254).

⁽²⁰⁾ SEK(2010) 1122, konsekvensbedömning av KOM(2010) 517 slutlig.

på bästa sätt för att hantera det breda spektrum av problem som rör it-brottslighet. Den skulle också omfatta det straffrättsliga regelverket och samtidigt förbättra EU-samarbetet i fråga om brottsbekämpning. EESK uppmanar kommissionen att fortsätta att arbeta med siktet inställt på en heltäckande rättslig ram för it-brottslighet.

2.11 Bekämpning av it-brottslighet kräver särskild kompetens. I sitt yttrande om den föreslagna förordningen om Enisa⁽²¹⁾ lyfter EESK fram vikten av att utbilda personal som arbetar med brottsbekämpningen. Kommittén ser positivt på att kommissionen gjort framsteg när det gäller att inrätta det EU-forum för utbildning om it-relaterad brottslighet för brottsbekämpande myndigheter och den privata sektorn som föreslogs i KOM(2007) 267 slutlig⁽²²⁾.

2.12 It-säkerheten inom EU är något som angår alla medborgare, vars liv kan hänga på att nödvändiga tjänster fungerar. Dessa medborgare ansvarar också för att så gott de kan skydda sin internetuppkoppling från angrepp. Ett ännu större ansvar har de teknik- och tjänsteleverantörer som tillhandahåller den informations- och kommunikationsteknik som behövs för informationssystem.

2.13 Det är mycket viktigt att alla berörda aktörer får tillräcklig information om it-säkerhet. Det är också viktigt att EU har ett stort antal kvalificerade experter på området it-säkerhet.

2.14 En stark it-säkerhetsindustri bör främjas inom EU med en kompetens som kan mäta sig med kompetensen inom den mycket välfinansierade industrin i USA⁽²³⁾. Investeringarna i forskning och utveckling samt utbildning på it-säkerhetsområdet bör ökas avsevärt.

3. Sammanfattning av direktivet

3.1 Syftet med förslaget är att ersätta rådets rambeslut 2005/222/RIF av den 24 februari 2005 om angrepp mot informationssystem⁽²⁴⁾. Som framgår av skälen antogs rambeslutet för att svara upp till målsättningen att förbättra samarbetet mellan rättsliga och andra behöriga myndigheter, inklusive polis och andra specialiserade brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna, genom att tillnärma medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser om angrepp mot informationssystem. Genom rambeslutet infördes EU-bestämmelser för att hantera lagöverträdelse såsom intrång i informationssystem, olaglig systemstörning och olaglig datastörning, samt särskilda bestämmelser

om juridiska personers ansvar, om behörighet och om informationsutbyte. Medlemsstaterna ålades att senast den 16 mars 2007 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i rambeslutet.

3.2 Den 14 juli 2008 offentliggjorde kommissionen en rapport om genomförandet av rambeslutet⁽²⁵⁾. I slutsatserna sades att "[s]edan rambeslutet antogs har angrepp på informationssystem i Europa på senare tid satt fokus på flera nya hot, särskilt massiva samtida angrepp mot informationssystem och ökad olaglig användning av så kallade botnät (botnets)". Denna typ av angrepp stod inte i fokus när rambeslutet antogs.

3.3 Förslaget tar hänsyn till de nya metoderna för att begå it-brott, särskilt användningen av så kallade botnät⁽²⁶⁾. Att spåra förövarna är mycket svårt, eftersom de datorer som bildar botnätet och utför attackerna kan finnas på en annan plats än gärningsmannen själv.

3.4 Angrepp via botnät är ofta storskaliga. Storskaliga angrepp är angrepp som kan utföras antingen med hjälp av verktyg som påverkar ett betydande antal informationssystem (datorer), eller angrepp som orsakar betydande skada, exempelvis i form av störda systemtjänster, ekonomiska kostnader, förlust av personuppgifter m.m. Den skada som vållas vid storskaliga angrepp har betydande inverkan på funktionen hos föremålet för angreppet och/eller påverkar dess arbetsmiljö. I detta sammanhang ska "stort botnät" förstås som ett botnät med kapacitet att orsaka allvarlig skada. Det är svårt att definiera botnät i storlekstermer, men de största botnät som har iakttagits har uppskattats ha mellan 40 000 och 100 000 anslutningar (det vill säga infekterade datorer) per 24-timmarsperiod⁽²⁷⁾.

3.5 Det har visat sig att rambeslutet i flera avseenden inte längre räcker till, vilket hänger samman med brottens (it-angreppens) allt större omfattning och antal. Rambeslutet syftar endast till att tillnärma lagstiftningen i fråga om ett begränsat antal brott, och tar inte upp det potentiella samhällshot som storskaliga angrepp innebär. Inte heller tar det tillräcklig hänsyn till brottens svårhetsgrad eller påföljdsfrågan.

3.6 Syftet med detta direktiv är att tillnärma medlemsstaternas strafflagstiftning när det gäller angrepp mot informationssystem och att förbättra samarbetet mellan rättsliga och andra behöriga myndigheter, inbegripet polismyndigheter och andra specialiserade brottsbekämpande organ i medlemsstaterna.

⁽²¹⁾ EESK:s yttrande om en ny förordning för Enisa, ännu inte publicerat i EUT, EUT C 107, 6.4.2011, s. 58.

⁽²²⁾ KOM(2007) 267 slutlig, "Att införa en allmän politik för kampen mot IT-relaterad brottslighet".

⁽²³⁾ De officiella siffrorna från Vita huset visar att USA:s regering under 2010 spenderade 407 miljoner US-dollar på forskning, utveckling och utbildning på säkerhetsområdet, och att anslag på 548 miljoner dollar föreslås för budgetåret 2012. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>

⁽²⁴⁾ EGT L 69, 16.3.2005, s. 68.

⁽²⁵⁾ Rapport från kommissionen till rådet på grundval av artikel 12 i rådets rambeslut av den 24 februari 2005 om angrepp mot informationssystem, KOM(2008) 488 slutlig.

⁽²⁶⁾ Se fotnot 6 ovan.

⁽²⁷⁾ Antal anslutningar per 24 timmar är den måtenhet som vanligtvis används för att beräkna storleken på botnät.

3.7 Angrepp mot informationssystem är ett växande problem, särskilt till följd av hotet från den organiserade brottsligheten, och det finns en stigande oro för terroristattacker eller politiskt motiverade angrepp mot de informationssystem som ingår i medlemsstaternas och unionens kritiska infrastruktur. Detta hot mot arbetet för att skapa ett säkrare informations-samhälle och ett område med frihet, säkerhet och rättvisa kräver motåtgärder på EU-nivå.

3.8 Det finns tydliga bevis för en utveckling mot allt farligare och mer återkommande storskaliga angrepp mot informationssystem som är av vital betydelse för stater eller särskilda funktioner i den offentliga eller privata sektorn. Till denna tendens kommer alltmer sofistikerade verktyg som brottslingar kan använda sig av för att genomföra it-angrepp av olika slag.

3.9 Gemensamma definitioner på detta område, särskilt av informationssystem och datorbehandlingsbara uppgifter, betyder mycket för att säkra att detta direktiv tillämpas enhetligt i medlemsstaterna.

3.10 Det finns ett behov av att fastställa en gemensam inställning i fråga om brottsrekvisit, genom att gemensamt kriminalisera olagligt intrång i informationssystem, olaglig systemstörning, olaglig datastörning och olaglig avlyssning.

3.11 Medlemsstaterna bör fastställa påföljder för angrepp mot informationssystem. De påföljder som fastställs bör vara effektiva, proportionella och avskräckande.

3.12 Även om direktivet innebär att rambeslut 2005/222/RIF upphävs, kommer det att överta rambeslutets bestämmelser samtidigt som följande nya delar läggs till:

- (a) Enligt direktivet blir det straffbart att tillverka, sälja, anskaffa i syfte att använda och att importera, distribuera eller på annat sätt tillgängliggöra utrustning/verktyg som kan användas för att begå brotten i fråga.
- (b) Direktivet kommer att omfatta bestämmelser om försvårande omständigheter:
 - Storskaligheten i angreppet – botnät och liknande verktyg beaktas genom att man inför en ny försvårande omständighet; installationen av ett botnät eller liknande instrument skulle således anses som en försvårande omständighet vid begäandet av brott som förtecknas i det befintliga rambeslutet.
 - Det skulle också anses som försvårande när angrepp mot informationssystem begås genom att gärningsmannens verkliga identitet döljs, till skada för den som identiteten faktiskt tillhör.
- (c) Genom direktivet införs "olaglig avlyssning" som en ny brottsrubricering.
- (d) Direktivet inför åtgärder för att förbättra det straffrättsliga samarbetet i EU genom att stärka den befintliga strukturen med ständigt tillgängliga kontaktpunkter ⁽²⁸⁾.
- (e) Direktivet tar hänsyn till behovet av tillgänglig statistik om it-brott, däribland de brott som tas upp i det befintliga rambeslutet samt det nytilkomna "olaglig avlyssning".
- (f) Direktivet innehåller i definitionerna av brott i artiklarna 3–5 (olagligt intrång i informationssystem, olaglig systemstörning och olaglig datastörning) en bestämmelse som gör det möjligt att endast straffbelägga "fall som inte är ringa" i samband med direktivets införlivande i nationell rätt.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Kontaktpunkterna infördes genom konventionen och rambeslut 2005/222/RIF om angrepp mot informationssystem.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall"

KOM(2010) 618 slutlig

(2011/C 218/28)

Föredragande: **Richard ADAMS**

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

"Förslag till rådets direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall"

KOM(2010) 618 slutlig.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 mars 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 146 röster för, 7 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Slutsatser

1.2 Detta direktiv har varit under utarbetande under mer än tio år, och kommittén välkomnar det som ett tydligt steg framåt genom att det fastställer att den planerade förvaltningen av de stora mängder radioaktivt avfall som finns i EU måste uppfylla minimistandarder.

1.3 Det är mycket positivt att tonvikt läggs på insyn och allmänhetens delaktighet, och kravet på att både kostnader och finansiering av förslag ska beräknas på förhand kommer att utgöra ett viktigt analytiskt verktyg. För första gången kommer internationellt överenskomna säkerhetsnormer att bli rättsligt bindande och verkställbara i Europeiska unionen. EU bör samarbeta med grannländer och uppmuntra dem att anta liknande säkerhetsnormer.

1.4 Processen för att utarbeta detta direktiv har emellertid inte varit helt okomplicerad. Gränserna för vetenskaplig säkerhet diskuteras fortfarande, och som alla vet är det svårt att göra långsiktiga prognoser för den politiska och sociala utvecklingen.

1.4.1 Trots att det finns ett brett vetenskapligt samförstånd om att geologiska djupförvar är tekniskt möjliga pågår fortfarande en debatt om graden av vetenskaplig säkerhet och lämpligheten i vissa områden. Man kommer förmodligen aldrig att hitta en lösning som tillfredsställer alla berörda parter, främst på grund av det höga aktiva radioaktiva avfallets karaktär, dess påverkan på den närmaste omgivningen och de geologiska tidsperioder som det handlar om. Det är uppenbart att dagens lagringsmodeller är ohållbara på medellång sikt, vilket ökar behovet av aktiva åtgärder.

1.4.2 Det pågår en livlig och ännu inte avgjord debatt om vad som kan betraktas som lämpliga säkerhets- och risknivåer. Vad innebär det konkret att ge säkerhet för människor och miljö högsta prioritet? I praktiken kommer säkerheten att demonstreras genom en kombination av kvalitativa och kvantitativa argument, som syftar till att minimera osäkerhetsfaktorerna i det nationella beslutsfattandet.

1.4.3 Det är logiskt att tilliten till prognoser vad gäller politisk och institutionell sammanhållning och effektiviteten i ett visst hanteringssystem minskar i takt med att tidsperspektivet förlängs. Därför blir "passiv" säkerhet en viktig aspekt och ett krav som ska uppfyllas även när en förvaringsplats med tiden inte längre är föremål för tillsyn eller när kännedomen om den gått förlorad.

1.4.4 Huruvida fissionsenergi även i framtiden kommer att utvecklas och ingå i medlemsstaternas energimix beror till viss del på allmänhetens acceptans samt den finansiella hållbarheten. Debatten om en fortsatt användning och utveckling av kärnkraft leder ofta till att man förlorar fokus på att lösa den aktuella och akuta frågan om hur det växande problemet med radioaktivt avfall ska lösas, särskilt som de befintliga och pågående programmen för att avveckla kärnkraftverk kommer att bidra till att öka problemets omfattning. Uppfattningen bland allmänheten varierar stort inom EU, men en stor majoritet av medborgarna anser att ett EU-instrument för hantering av radioaktivt avfall skulle vara användbart (Attityder till radioaktivt avfall, Eurobarometern, juni 2008).

1.5 Kommittén försöker därför hantera denna ambivalens bland allmänheten på ett konstruktivt sätt genom att lägga fram ett antal relevanta rekommendationer till stöd för kommissionens arbete för att hitta en lösning.

1.6 Rekommendationer

1.6.1 EESK presenterar i avsnitt 4 och 5 i detta yttrande ett antal specifika kommentarer, förslag och rekommendationer och uppmanar kommissionen, parlamentet och rådet att beakta dessa fullt ut. Dessutom rekommenderar kommittén mer generellt följande:

— Medlemsstaterna bör godta att man i bestämmelserna i direktivet prioriterar säkerhet och omgående genomföra direktivet i nationell lagstiftning på ett konsekvent sätt, i syfte att lösa det akuta problemet med ökande volymer av radioaktivt avfall.

— Medlemsstaterna, kärnkraftsindustrin och de relevanta vetenskapssamfundet bör göra större insatser för att ge allmänheten i stort mer detaljerad och öppen information samt riskbedömningar när det gäller olika alternativ för hantering av radioaktivt avfall.

2. Inledning

2.1 Frågan om kärnsäkerhet väcker i dag stor uppmärksamhet och oro på grund av jordbävningens och tsunamins effekter på de fyra reaktorerna i Fukushima i norra Japan. Säkra driftsvillkor och försiktighetsåtgärder för europeiska kärnkraftverk regleras av direktivet om kärnsäkerhet (se punkt 5.6) och av nationella myndigheter i medlemsstaterna. Medlemsstaterna enades den 21 mars om att förbättra samarbetet mellan sina respektive tillsynsmyndigheter på kärnsäkerhetens område och att uppmäna den europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter på kärnsäkerhetens område (Ensreg) att fastställa formerna för de föreslagna stresstesterna (omfattande risk- och säkerhetsbedömning) för alla kärnkraftsverk i EU. Mot bakgrund av den djupa oron bland befolkningen till följd av Fukushima-olyckan kommer EESK omedelbart och i en anda av öppenhet att försöka bli fullt ut engagerad i dialogen med det civila samhället i denna och andra frågor, framför allt genom en aktiv omorientering av Europeiska kärnenergiforumets arbetsgrupp om öppenhet, där EESK för närvarande innehar ordförandeskapet.

2.2 Ur ett tekniskt perspektiv har Fukushima-olyckan ingen direkt betydelse för analysen av direktivet om hantering av radioaktivt avfall i detta yttrande. Emellertid har olyckan förstärkt nog ökat allmänhetens oro och medvetenhet när det gäller kärnsäkerhetsfrågor, och kommittén anser att den kan spela en konstruktiv roll i den pågående debatten.

2.3 I november 2010 fanns det 143 kärnkraftverk (reaktorer) i drift i EU i 14 medlemsstater. Dessutom finns det ett antal stängda kärnkraftverk och andra kärnanläggningar, t.ex. upp-
arbetsanläggningar, som producerar radioaktivt avfall. Varje år produceras 280 kubikmeter högaktivt avfall, 3 600 ton tungmetall från använt bränsle och 5 100 kubikmeter långlivat radioaktivt avfall, som det inte finns några deponeringsmetoder för (Sjätte lägesrapporten om hanteringen av radioaktivt avfall och använt bränsle i Europeiska unionen, SEK(2008) 2416). Utöver detta skapas en mängd lågaktivt avfall, som till stor del rutinmässigt deponeras. Högaktivt avfall är mycket radioaktivt, innehåller långlivade radionuklider och avger en avsevärd värme. Det står för 10 % av den volym radioaktivt avfall som alstras, innehåller omkring 99 % av den totala radioaktiviteten och inkluderar fissionsprodukter och använt bränsle.

2.4 Detta avfall uppstår vid upp-
arbetning av använt kärnbränsle, använt bränsle som är avsett för direkt slutförvaring, rutinmässig verksamhet vid kärnkraftverk och avveckling. Många fler kärnkraftverk planeras, vissa i medlemsstater

som saknar tidigare erfarenhet av kärnenergi. Om det avfall som uppstår, och som i vissa fall kan utgöra ett hot under tiotusentals år, inte hanteras och övervakas på ett korrekt sätt uppstår mycket allvarliga hälso- och säkerhetsrisker. Radioaktivt avfall innehåller naturligt isotoper av ämnen som sönderfaller radioaktivt och därigenom ger ifrån sig joniserande strålning som kan skada människor och miljö.

2.5 De beslut som fattas under detta århundrade kommer att få konsekvenser under tusentals år in i framtiden. I direktivet behandlas först och främst avfall från kärnbränslecykeln, men radioaktivt avfall från forskning, medicin och industri kommer också att omfattas. På grund av den ökade elproduktionen från kärnkraftverk, ökade det högaktiva avfallet i genomsnitt med 1,5 % per år under perioden 2000–2005, och avvecklingen av äldre kärnkraftverk bidrar nu till att denna volym blir större. I slutet av 2004 lagrades i Europa uppskattningsvis 220 000 m³ långlivat låg- och medelaktivt avfall, 7 000 m³ högaktivt avfall och 38 000 ton tungmetall från använt bränsle. (Dessa siffror är osäkra eftersom använt kärnbränsle och upp-
arbetat plutonium och uran för närvarande inte klassas som radioaktivt avfall i länder som Storbritannien och Frankrike, där upp-
arbetning sker). Anledningen är att använt bränsle ses som återvinningsbart material och att upp-
arbetat plutonium och uran kan användas för att framställa nytt bränsle).

2.6 Det är i dag 54 år sedan det första kommersiella kärnkraftverket togs i drift. Under hela denna period har det pågått en debatt om avfallshantering. Det finns en generell enighet om att tillfällig mellanlagring är lämplig som ett första steg mot en lösning. För närvarande finns inga slutförvaringsanläggningar för högaktivt kärnavfall i EU, men Sverige, Finland och Frankrike planerar alla att ta sådana anläggningar i drift senast 2025. Målet är att utforma och bygga anläggningar där säkerheten kan garanteras på lång sikt genom passiva skyddssystem i form av konstruerade och stabila geologiska barriärer som inte är beroende av någon övervakning, mänskliga insatser eller institutionell kontroll efter det att anläggningen stängts. De flesta länder saknar en slutgiltig strategi för använt avfall, eller har inte genomfört denna, utöver bestämmelser för att garantera en säker mellanlagring i upp till 100 år (Sjätte lägesrapporten om hanteringen av radioaktivt avfall och använt bränsle i Europeiska unionen, SEK(2008) 2416).

2.7 93 % av EU:s invånare anser att man omgående måste hitta en lösning på problemet med hanteringen av radioaktivt avfall i stället för att överlåta detta på kommande generationer. En stor majoritet av EU-invånarna i samtliga medlemsstater menar att EU bör harmonisera standarder och kunna övervaka nationell praxis. (Attityder till radioaktivt avfall, Eurobarometer, juni 2008.)

2.8 Den gällande EU-lagstiftningen anses otillräcklig. Genom direktiv 2009/71/Euratom upprättas ett gemensamt ramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar, som samtliga 27 medlemsstater har ställt sig bakom, och detta direktiv om hantering av radioaktivt avfall (KOM(2010) 618) är en logisk fortsättning.

2.9 Det faller inom de enskilda medlemsstaternas ansvarsområde att utforma energimix och välja om de vill utnyttja kärnkraft eller ej, och detta tas därför inte upp i direktivet. Radioaktivt avfall är emellertid ett oundvikligt resultat av kärnkraften. Det finns i betydande mängd och utgör potentiellt ett allvarligt gränsöverskridande hot under lång tid. Även om man i dag skulle avbryta driften vid kärnkraftverken måste vi hantera det avfall som redan finns. Det ligger i samtliga EU-medborgares intresse att radioaktivt avfall deponeras på ett så säkert sätt som möjligt. Det är mot denna bakgrund som kommissionen har lagt fram ett förslag till direktiv om ett ramverk för att säkerställa en ansvarsfull hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

2.10 Kommittén behandlade senast denna fråga 2003 ⁽¹⁾ och betonade då att man omgående måste finna en lösning mot bakgrund av utvidgningen samt underströk vikten av principen att förorenaren ska betala. Förslaget till direktiv som behandlades i 2003 års yttrande antogs aldrig eftersom medlemsstaterna ansåg att vissa aspekter var alltför normativa och begärde mer tid för eftertanke.

3. Sammanfattning av förslaget till direktiv

3.1 Senast fyra år efter det att direktivet har antagits ska medlemsstaterna utarbeta och lägga fram nationella program där de ska ange var avfallet för närvarande lagras och vilka planer som finns för hantering och slutförvaring.

3.2 Direktivet kommer att innehålla ett rättsligt bindande och verkställbart ramverk som ska se till att medlemsstaterna tillämpar de gemensamma standarder som utvecklats av Internationella atomenergiorganet (IAEA) vid samtliga etapper av hanteringen av använt bränsle och radioaktivt avfall fram till slutförvaringen.

3.3 De nationella programmen ska innehålla en förteckning över allt radioaktivt avfall, hanteringsplaner från generering till slutförvaring, planer för perioden efter stängningen av en slutförvarsanläggning, beskrivning av forsknings- och utvecklingsverksamhet, tidsramar för och etappmål i genomförandet, en beskrivning av all verksamhet som krävs för att tillämpa slutförvaringslösningar, kostnadsbedömningar och den finansieringsmodell som valts. Direktivet anger inte någon slutförvaringsmodell som skulle vara att föredra.

3.4 Förslaget till direktiv innehåller en artikel om insyn, som syftar till att garantera att allmänheten har tillgång till information och kan delta aktivt i beslutsprocessen som rör vissa aspekter av hanteringen av radioaktivt avfall.

3.5 Medlemsstaterna ska rapportera till kommissionen om tillämpningen av dessa krav, och kommissionen kommer sedan att lägga fram en rapport för rådet och Europaparlamentet om

de framsteg som gjorts. Medlemsstaterna ska också genomföra internationella inbördes granskningar av de nationella programmen, och resultatet av dessa kommer också att rapporteras till medlemsstaterna och kommissionen.

4. Allmänna kommentarer

4.1 I detta yttrande behandlar kommittén främst det praktiska och akuta problem som förekomsten och den fortsatta alstringen av radioaktivt avfall innebär. Den största delen av detta avfall (över 90 %) kommer från verksamhet som rör kärnenergiproduktion. Det är medlemsstaterna som väljer om de vill utnyttja eller öka andelen kärnkraft i sin energimix, men de långsiktiga konsekvenserna av avfallshanteringen kan få gränsöverskridande (och generationsöverskridande) följder.

4.2 Allmänhetens attityd till kärnkraft i länder med kärnkraftverk skulle i hög grad påverkas (i positiv riktning) om man kunde garantera en säker och permanent lösning när det gäller hanteringen av radioaktivt avfall (Attityder till radioaktivt avfall, Eurobarometern, juni 2008). Det som främst står i vägen för en sådan tillförsikt är den fara som högt aktivt avfall under lång tid utgör, ovissheten om hur säkra de geologiska djupförvaren är, frågan huruvida riskerna med sådana platser kommer att fortsätta att beaktas av allmänheten under framtida generationer samt osäkerheten om det finns andra förvaringsmetoder som är genomförbara.

4.3 Med tanke på att arbetet med att hitta lösningar för den långsiktiga avfallshanteringen går långsamt i vissa medlemsstater skulle det föreslagna direktivet, som även det har tagit några år att utarbeta, kunna stimulera utarbetandet av heltäckande nationella program för hanteringen. Det finns i dag exempel på bra metoder som kan användas som utgångspunkt. Förslaget till direktiv syftar till att göra de viktigaste aspekterna av de standarder som man enats om inom Internationella atomenergiorganet (IAEA) rättsligt bindande och verkställbara genom EU-lagstiftningen, vilket EESK välkomnar.

4.4 EU har redan en omfattande avfallslagstiftning, även vad gäller farligt avfall ⁽²⁾. Även om det tydligt framgår i direktivet att det inte bygger på denna lagstiftning utan har en annan rättslig grund, nämligen kapitel 3 i Euratomfördraget, bör man utnyttja möjligheten att i skälen i det föreslagna direktivet stödja sig på de principer som den befintliga lagstiftningen om farligt avfall innehåller.

4.5 Principen att förorenaren ska betala har försvagats genom kravet på att förslagen om avfallshandling ska grundas på tillräcklig och säker finansiering, "varvid erforderlig hänsyn ska tas till det ansvar som producenterna av det radioaktiva avfallet har". Detta kan ge upphov till frågor om statlig kors-subsventionering och i förlängningen om konkurrensen på energimarknaden. Kommittén rekommenderar därför att det i direktivet tydligt slås fast att finansieringen av avfallshandling ska ske i enlighet med principen om att förorenaren betalar (i detta fall det företag som har förorsakat det radioaktiva avfallet genom att driva kärnkraftverk), förutom i händelse av force majeure, då staten kan behöva ingripa.

⁽¹⁾ EUT C 133, 6.6.2003, s. 70.

⁽²⁾ EGT L 377, 31.12.1991, s. 20.

4.6 Kommittén konstaterar att endast radioaktivt avfall från civil verksamhet omfattas av bestämmelserna i direktivet. I vissa länder har betydande resurser avsatts för hanteringen av militärt radioaktivt avfall. Gemensamma militära/civila program skulle helt klart innebära att ytterligare säkerhetsaspekter måste beaktas, men eftersom hanteringen av radioaktivt avfall från icke-civil verksamhet kan kräva omfattande tekniska och finansiella resurser liksom förvaringskapacitet i vissa medlemsstater bör mer specifika kopplingar till detta direktiv övervägas.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Radioaktivt avfall är uttryckligen undantaget från EU:s avfallsdirektiv⁽³⁾, men dessa innehåller många värdefulla principer som man bör ta hänsyn till. EESK föreslår därför att det i skälen i det aktuella direktivet direkt hänvisas till direktivet om farligt avfall (91/689/EEC) och att det anges att detta direktiv är ett komplement till det förra.

5.2 Kommittén föreslår att de "godkända utsläpp", som genom artikel 2.3 undantas från bestämmelserna, faktiskt bör omfattas av direktivet. Det finns i dag ingen gemensam syn i EU på regleringen av sådana utsläpp, och på grund av olika tolkningar uppstår fortfarande tvister mellan medlemsstaterna (till exempel mellan Storbritannien och Irland om utsläpp i Irländska sjön).

5.3 Kommittén har alltid ställt sig bakom EU:s strävan efter att förebygga avfall, i enlighet med prioriteringarna i direktivet om avfall (2006/12/EG). I likhet med en rad andra industrier ger kärnkraftsproduktionen upphov till omfattande mängder farligt avfall. Medlemsstaterna är i dag oeniga om huruvida det kommer att finnas ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbara alternativ till kärnkraft och därmed om det är oundvikligt att radioaktivt avfall även fortsättningsvis kommer att produceras. För att lösa detta problem, och med tanke på att de flesta av kommitténs ledamöter delar uppfattningen att kärnkraft måste spela en roll i EU:s övergång till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp, föreslår EESK att det i direktivet framgår att den bästa lösningen är att eliminera huvuddelen av det radioaktiva avfallet vid källan i takt med att förbättrade och hållbara alternativ utvecklas.

5.4 I artikel 3.3 definieras "slutförvaring" som deponering av använt kärnbränsle eller radioaktivt avfall i en godkänd anläggning utan avsikt att återvinna det. Kommittén konstaterar att

det finns olika uppfattningar när det gäller huruvida avfallet kan upparbetas och återvinnas. Kommittén anser att man inte får utesluta dessa båda aspekter när förvaringskoncept utformas, samtidigt som bestämmelserna om relevant säkerhetsbevisning beaktas.

5.5 I artikel 4.3 anges att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat som det genererades i, såvida inte avtal har slutits mellan medlemsstater om att använda slutförvarsanläggningar i en av medlemsstaterna gemensamt. Kommittén anser att detta alternativ bör användas intensivt så att man på bästa möjliga sätt använder de mycket lämpliga förvaringsplatser som finns. Kommittén välkomnar denna tydliga strategi som både innebär att det radioaktiva avfall som genereras av medlemsstaterna uteslutande ska hanteras i EU och att det ges möjlighet att utveckla gemensamma anläggningar. Det har konstaterats att detta inte utesluter att upparbetat avfall från upparbetning av använt bränsle skickas tillbaka till ursprungsländerna utanför EU. För att undvika tveksamheter föreslås emellertid att denna punkt klargörs i antingen motiveringen eller skälen.

5.6 Kommittén ifrågasätter om en självutvärdering av medlemsstaternas program vart tionde år tillsammans med en internationell inbördes granskning (artikel 16) kommer att göra det möjligt att stärka kunskaperna och bästa praxis fullt ut. Det är också osäkert om analyserna konsekvent kommer att genomföras på ett tillräckligt objektivt, grundligt och oberoende sätt. Rapporteringen och det tillhörande arbetet kommer att orsaka stora kostnader för medlemsstaterna, och kommittén anser att det på sikt behöver upprättas ett kontrollorgan som ska övervaka hanteringen av radioaktivt avfall i EU. Detta skulle inte bara höja kvaliteten på rapporteringen och bästa praxis utan också fungera som en effektiv mekanism för kostnadsfördelning och bidra till att underbygga direktivet om kärnsäkerhet⁽⁴⁾.

5.7 Kommittén välkomnar uttryckligen att kommissionen också har för avsikt att fortsätta att stödja forskning om geologisk förvaring av radioaktivt avfall och samordna forskning inom EU. Kommittén betonar att dessa program bör främjas på ett lämpligt sätt och inom en bred krets och uppmanar medlemsstaterna att ta upp denna fråga i sina nationella forskningsprogram och i forskningssamarbeten inom kommissionens ramprogram för forskning och utveckling.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽³⁾ EUT L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁽⁴⁾ EUT L 172, 2.7.2009, s. 18.

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Texten i facksektionens yttrande fick mer än en fjärdedel av de avgivna rösterna men ändrades enligt ett ändringsförslag som antogs av plenarförsamlingen:

Punkt 5.5

"I artikel 4.3 anges att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat som det genererades i, såvida inte avtal har slutits mellan medlemsstater om att använda slutförvarsanläggningar i en av medlemsstaterna gemensamt. ~~Kommittén anser att detta alternativ bör användas intensivt så att man på bästa möjliga sätt använder de mycket lämpliga förvaringsplatser som finns.~~ Kommittén välkomnar denna tydliga strategi som både innebär att det radioaktiva avfall som genereras av medlemsstaterna uteslutande ska hanteras i EU och att det ges möjlighet att utveckla gemensamma anläggningar. Det har konstaterats att detta inte utesluter att upparbetat avfall från upparbetning av använt bränsle skickas tillbaka till ursprungsländerna utanför EU. För att undvika tveksamheter föreslås emellertid att denna punkt klargörs i antingen motiveringen eller skälen."

Utslag av omröstningen om ändringsförslaget:

67 röster för, 57 röster emot och 26 nedlagda röster.

2011/C 218/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/71/EG och 2009/138/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten" KOM(2011) 8 slutlig – 2011/0006 COD	82
2011/C 218/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Svar på rapporten från expertgruppen för preliminär utvärdering av sjunde ramprogrammet för forskning, teknisk utveckling och demonstration och rapporten från expertgruppen för preliminär utvärdering av finansieringsinstrumentet för riskdelning" KOM(2011) 52 slutlig	87
2011/C 218/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – EU:s strategi för terrorismbekämpning: viktiga framsteg och kommande utmaningar" KOM(2010) 386 slutlig	91
2011/C 218/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning" KOM(2010) 379 slutlig – 2010/0210 (COD)	97
2011/C 218/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal" KOM(2010) 378 slutlig – 2010/0209 (COD)	101
2011/C 218/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet" KOM(2011) 32 slutlig – 2011/0023 (COD)	107
2011/C 218/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller avtalsvillkor inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter" KOM (2010) 728 slutlig – 2010/0362 (COD)	110
2011/C 218/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter" KOM(2010) 733 slutlig – 2010/0353 (COD)	114
2011/C 218/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller handelsnormer" KOM(2010) 738 slutlig – 2010/0354 (COD)	118
2011/C 218/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter" KOM(2010) 759 slutlig – COD 2010/0364	122



2011/C 218/25	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... av den ... om ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 165/94 och 78/2008" KOM(2010) 745 slutlig – 2010/0365 (COD) 124
2011/C 218/26	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 485/2008 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom Europeiska garantifonden för jordbruket" KOM(2010) 761 slutlig – 2010/0366 (COD) 126
2011/C 218/27	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om angrepp mot informationssystem och om upphävande av rådet rambeslut 2005/222/RIF" KOM(2010) 517 slutlig – 2010/0273 (COD) 130
2011/C 218/28	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall" KOM(2010) 618 slutlig 135

PRENUMERATIONSPRISER 2011 (exkl. moms, inkl. frakt och porto)

<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	1 100 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, pappersversion + årsutgåva på dvd	22 officiella EU-språk	1 200 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	770 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, månatlig (kumulativ) utgåva på dvd	22 officiella EU-språk	400 euro per år
Tillägg till <i>Europeiska unionens officiella tidning</i> (S-serien), meddelanden och offentliga kontrakt, dvd, 1 nummer per vecka	flerspråkig: 23 officiella EU-språk	300 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , C-serien – allmänna uttagningsprov	Antal språk beroende på uttagningsprov	50 euro per år

Europeiska unionens officiella tidning (EUT) ges ut på EU:s officiella språk, och det går att prenumerera på den i 22 olika språkversioner. Den består av två serier: L (lagstiftning) och C (meddelanden och upplysningar).

Varje språkversion kräver en separat prenumeration.

Enligt rådets förordning (EG) nr 920/2005 som offentliggjordes i EUT L 156 av den 18 juni 2005 är Europeiska unionens institutioner under en övergångsperiod inte skyldiga att avfatta och offentliggöra alla rättsakter på iriska. Den iriska utgåvan av EUT säljs därför separat.

En prenumeration på tillägget till EUT (S-serien: meddelanden och offentliga kontrakt) omfattar en flerspråkig dvd med alla de 23 officiella språkversionerna.

Prenumeranter på EUT kan på begäran få de olika bilagorna till tidningen. När en bilaga ges ut meddelas prenumeranterna detta genom ett "meddelande till läsarna" i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Försäljning och prenumeration

Prenumerationer på olika tidskrifter, såsom *Europeiska unionens officiella tidning*, kan beställas från någon av våra kommersiella distributörer. En lista över dessa finns på följande Internetadress:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) har du kostnadsfritt direkt tillgång till Europeiska unionens lagstiftning. På webbplatsen kan du söka i *Europeiska unionens officiella tidning* samt i fördrag, lagstiftning, rättspraxis och förberedande rättsakter.

Mer information om Europeiska unionen finns på <http://europa.eu>



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV