

# Europeiska unionens officiella tidning

# C 339



Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

femtiotredje årgången

14 december 2010

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning	Sida
	I <i>Resolutioner, rekommendationer och yttranden</i>	
	YTTRANDEN	
	<b>Europeiska ekonomiska och sociala kommittén</b>	
	<b>459:e plenarsessionen den 20 och 21 januari 2010</b>	
2010/C 339/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Barnomsorg och förskola" (initiativytttrande) .....	1
2010/C 339/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hållbar utveckling i kustområden" (initiativytttrande) .....	7
	III <i>Förberedande akter</i>	
	<b>Europeiska ekonomiska och sociala kommittén</b>	
	<b>459:e plenarsessionen den 20 och 21 januari 2010</b>	
2010/C 339/03	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser" (kodifierad version) KOM(2009) 634 slutlig – 2009/0176 (COD) .....	13
2010/C 339/04	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om det europeiska jordobservationsprogrammet (GMES) och dess inledande driftsfas (2011–2013)" KOM(2009) 223 slutlig – 2009/0070 (COD) .....	14
2010/C 339/05	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om en harmoniserad metod för klassificering och rapportering av klagomål och förfrågningar från konsumenter" KOM(2009) 346 slutlig .....	20

# SV

Pris: 4 EUR

(forts. på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2010/C 339/06	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG i fråga om kapitalkrav för handelslager och omvärdepapperisering samt samlad tillsynsbedömning av ersättningspolitik" KOM(2009) 362 slutlig – 2009/0099 (COD) .....	24
2010/C 339/07	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet" KOM(2009) 248 slutlig .....	29
2010/C 339/08	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt systemriskråd" KOM(2009) 499 slutlig – 2009/0140 (COD), om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk bankmyndighet" KOM(2009) 501 slutlig – 2009/0142 (COD), om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet" KOM(2009) 502 slutlig – 2009/0143 (COD) och om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet" KOM(2009) 503 slutlig – 2009/0144 (COD) .....	34
2010/C 339/09	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri" KOM(2009) 511 slutlig – 2009/0139 (CNS) .....	41
2010/C 339/10	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en kvalitetspolitik för jordbruksprodukter" KOM(2009) 234 slutlig .....	45
2010/C 339/11	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen och om upphävande av direktiv 2004/67/EG" KOM(2009) 363 slutlig – 2009/0108 (COD) .....	49
2010/C 339/12	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén: Att bidra till en hållbar utveckling: rättvis handel och icke-statliga handelsrelaterade system för hållbar utveckling" KOM (2009) 215 slutlig .....	53



## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## 459:e PLENARSESSIONEN DEN 20 OCH 21 JANUARI 2010

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Barnomsorg och förskola”

(yttrande på eget initiativ)

(2010/C 339/01)

Föredragande: **Mária HERCZOG**

\_Den 14 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativyttande om

”Barnomsorg och förskola”.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 december 2009.

Vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 194 röster för och 3 nedlagda röster.

**Inledning**

Medlemsstaterna bär ansvar för utbildning av och omsorg om alla barn i respektive land. Det finns olika former av utbildning och omsorg. Namnen, innehållet och målen har genomgått förändringar under de senaste 15 åren. Definitionerna av och benämningarna på omsorgen för mycket små barn har förändrats. Utbildning för barn och barnomsorg handlar inte bara om att erbjuda en trygg miljö för barnet, utan även om den utbildning och omsorg som barnet behöver för att må bra och utvecklas enligt sin egen potential genom att se till att barnet får det känslomässiga, fysiska, sociala och utbildningsmässiga stöd som det behöver. Barnomsorg och förskola bildar en vidsträckt serie

tjänster som tillhandahålls från födelsen till förskolan. Barnomsorg efter skolan avser tjänster som ges barn i skolåldern utanför skolschemat på eftermiddagar, under helger och under skollov.

**1. Sammanfattning och slutsatser**

1.1 EESK välkomnar och stöder Europeiska kommissionens och medlemsstaternas ansträngningar i fråga om utveckling och förstärkning av lättillgänglig barnomsorg av hög kvalitet och till rimligt pris, inklusive förskoleutbildning och barnomsorgstjänster. Samtidigt behövs det ytterligare framsteg för att säkerställa att alla barn kan komma i åtnjutande av tjänsterna.

1.2 Kommittén erkänner vikten av en helhetssyn och en övergripande strategi för barnomsorgsfrågor för att få en större förståelse för processer som hänger samman med varandra samt för att säkerställa den mänskliga, sociala och ekonomiska utvecklingen. Medlemsstaterna måste erbjuda enskilda personer och familjer möjlighet att fatta individuella avgöranden och beslut samt att uttrycka sina önskemål om barnomsorgens utformning och längd. I sammanhanget bör politiska beslutsfattare beakta olika behov, konkurrerande värden och intressekonflikter på följande områden:

- barnets bästa <sup>(1)</sup>,
- stöd och upplysning för föräldrar, medbestämmande,
- demografiska frågor (inklusive låga födelsetal och ett snabbt ökande antal pensionärer),
- arbetsmarknadens behov,
- utbildning och livslångt lärande,
- lika möjligheter för män och kvinnor,
- skillnader i olika typer av områden (tätorter, glesbygd, avlägset belägna områden),
- möjligheten att förena arbete med familje- och privatliv,
- lättillgänglig utbildning och barnomsorg till rimligt pris och av hög kvalitet,
- aktivt samhällsdeltagande,
- solidaritet mellan generationerna, och
- kampen mot fattigdom och utanförskap.

1.3 EESK känner till att familjepolitiken – och därmed även barnomsorgspolitikerna – ser olika ut i olika länder. Barcelonamålen och andra EU-dokument på området har dock stakat ut relativt allmänna målsättningar <sup>(2)</sup>.

1.4 Kommittén understryker behovet av att inrikta sig på specifika grupper av barn, i synnerhet de mest utsatta med särskilda behov, funktionshindrade, barn i invandrarfamiljer och etniska minoriteter, socialt utslagna och barn som lever utan sina föräldrar. Barnomsorgen är ytterst viktig för att förbereda dessa barn för skolan och för att de senare ska få goda studieresultat. Kommittén vill också se extra stöd för föräldrarna till barn i dessa befolkningsgrupper.

(1) Inom ramen för kommissionens strategi "Mot en EU-strategi för barnets rättigheter", som lanserades den 4 juli 2006 på följande länk: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12555.htm>.

(2) I mars 2002 erkände Europeiska rådet i Barcelona vikten av barnomsorg i arbetet för tillväxt och lika möjligheter. Rådet uppmanade medlemsstaterna att undanröja hinder för kvinnor att börja förvärvsarbeta och ha som mål att det, med hänsyn till efterfrågan på barnomsorgsmöjligheter och i enlighet med nationella mönster, senast 2010 ska finnas barnomsorg för minst 90 % av barnen mellan tre år och den obligatoriska skolåldern och för minst 33 % av barnen under tre år.

1.5 I linje med den sociala agendan och andra relevanta politiska dokument på området anser EESK att barnomsorg av hög kvalitet utgör en möjlighet till förbättrad livskvalitet och till att göra det lättare att förena yrkesliv, privatliv och familjeliv för samtliga familjemedlemmar. Dessutom kan man på så vis förstärka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och samtidigt tillförsäkra familjen en högre inkomst.

1.6 Kommittén ser positivt på att olika former av barnomsorg och tjänster för barn finns tillgängliga för olika åldersgrupper, inte bara för barn som inte ännu uppnått skolåldern, utan även verksamheter efter skolan och på fritiden samt informella fostrande aktiviteter. Samtliga barn bör ha tillgång till tjänster av hög kvalitet till rimligt pris.

1.7 Barnomsorgssektorn växer i snabb takt. Kvalifikationerna – som måste ges erkännande –, könsfördelningen, statusen och lönenivån när det gäller personal inom den formella och i synnerhet den informella barnomsorgen behöver ytterligare förbättras och stödjas för att man ska kunna erbjuda ett mer varierat utbud av tjänster utgående från de olika behoven. Målet är att erbjuda utbildning och omsorg till alla barn, men samtidigt måste man komma ihåg att det behövs ett flexibelt, hållbart och lyhört angreppssätt för att tillhandahålla ett större spektrum av tjänster som svarar mot olika barngruppers rättigheter och behov.

1.8 Behoven hos familjer och barn som lever i missgynnade, avsidens belägna områden och regioner bör uppmärksammas i högre grad och på ett mångsidigare sätt, vilket även inbegriper samhällsinsatser och stöd från det offentliga. Olika formerna av tjänster (övergripande, i hemmet, stöd till föräldrar osv.) kan svara mot olika behov hos barn och deras familjer.

1.9 Kommittén ser mycket positivt på att medlemsstaternas ansvar erkänns och att arbetsmarknadens parter ges erkänsla för sina växande åtaganden när det gäller att bidra till bättre allmänna, flexibla utbildnings- och omsorgsalternativ för samtliga barn, samt för sin strävan att utnyttja alla tillgängliga möjligheter för att bidra till större tillgänglighet och framgång. Arbetsgivare kan själva anordna barnomsorg eller stödja den ekonomiskt, medan fackföreningar och organisationerna i det civila samhället kan bedriva upplysning om hur viktig barnomsorgen är, samtidigt som man stöder pågående analyser och utvärderingar. Medlemsstaterna kan införa skatteincitament för de arbetsgivare som erbjuder lösningar i fråga om undervisning och omsorg för barn.

1.10 I linje med de allmänna principer som gäller för flexicurity och en livscykelinriktad syn på arbete anser kommittén att förslaget måste ses mot bakgrund av svårigheterna i samband med vård- och undervisningsbehoven hos barn under tre år. Tillämpningen, för föräldrar, av flexibla arbetstider som framförhandlas av alla parter, har visat sig vara en god lösning i detta sammanhang.

1.11 Arbetsmarknadens parter spelar en viktig roll när det gäller att stödja medlemsstaterna i arbetet med att genomföra förskoleundervisning och barnomsorgspolitik och tillämpa ett övergripande synsätt.

## 2. Bakgrund

2.1 I sin rekommendation om barnomsorg (92/241/EEG) ville rådet fastställa kriterier för definitioner av barnomsorgstjänster av god kvalitet 1992, vilket redan då visade på hur viktig barnomsorgen är. Omsorgens omfattning och räckvidd har dock förändrats i hög grad sedan dess. År 1996 inriktades Europeiska kommissionens nätverk för barnomsorgsfrågor (Childcare Network) på kvalitetsmål i tjänster som erbjuds mindre barn, inte på antalet eller proportionen barn i omsorgen.

2.2 I EU-25<sup>(3)</sup> bedöms antalet barn under skolåldern uppgå till ungefär 30 miljoner. Av dessa barn hade färre än 25 % av barnen under tre år tillgång till formell barnomsorg, medan motsvarande siffra för barn mellan tre år och skolåldern översteg 80 %. Det fanns stora skillnader mellan medlemsstaterna beroende på nationell politik, system för föräldraledighet, traditioner och värderingar. Det förekommer även stora skillnader i fråga om omsorgsformer och kvalitet samt antalet timmar och dagar i omsorgen.

2.3 Förskoleundervisningen och barnomsorgen ligger på olika utvecklingsnivåer i olika medlemsstater, och är kontinuerligt en av de snabbast växande marknaderna för omsorgstjänster i Europa. Detta beror delvis på Barcelonamålen, men ett starkare engagemang behövs för att säkerställa olika former av omsorg för samtliga barn med hänsyn tagen till barnens varierande bakgrund samt barnens och familjernas behov.

2.4 Vikten av att erbjuda barnomsorg av hög kvalitet är en avgörande byggsten i arbetet för jämställdhet. Kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden har även uppmärksamats av Europeiska rådet och kommissionen, och ingick även i Barcelonamålen från 2002. Likaså togs frågan upp inom ramen för Lissabonstrategin 2000 och 2008. I Europeiska kommissionens rapport om genomförandet av Barcelonamålen i fråga om barnomsorg före skolåldern analyserades framstegen och kommande åtaganden på området. Medlemsstaterna bör undanröja hinder för kvinnor att börja förvärvsarbete. Hänsyn ska tas till efterfrågan på barnomsorgsmöjligheter och i enlighet med nationella mönster ska målet

vara att det senast 2010 ska finnas barnomsorg för minst 90 % av barnen mellan tre år och den obligatoriska skolåldern och för minst 33 % av barnen under tre år<sup>(4)</sup>. I vissa länder behövs ytterligare ansträngningar för att uppnå en korrekt genomförandegrad.

2.5 I Europeiska kommissionens meddelande om förändringarna i befolkningens åldersstruktur framhålls faktorer som bidrar till att Europa åldras: Låga födelsetal leder till minskad arbetskraft och ökade offentliga utgifter<sup>(5)</sup>. Vid sitt möte i mars 2006 understök Europeiska rådet behovet av en bättre balans mellan arbete och privatliv för att uppnå ekonomisk tillväxt, välbästand och konkurrenskraft, och antog den europeiska jämställdhetspakten<sup>(6)</sup>. Det andra meddelandet om främjande av solidaritet mellan generationerna behandlar frågor kring förändringar i befolkningsstrukturen och samhället, inklusive möjliga svårigheter att uppbåda finansiering och tillhandahålla varor och tjänster, bl.a. barnomsorg<sup>(7)</sup>.

2.6 De medborgare och företrädare för det civila samhället som deltagit i kommissionens samråd uttryckte oro över att kvinnors arbetsmarknadsutsikter påverkas mycket kraftigare än mäns när de blir föräldrar. Sysselsättningsgraden för kvinnor med barn är bara 65 %, jämfört med 91,7 % för män. Kvinnor får ofta ta konsekvenserna av stereotypa föreställningar om ansvar för hem och familj och lämplighet för förvärvsarbete<sup>(8)</sup>. Detta kan leda till att färre kvinnor återvänder till arbetsmarknaden sedan de fött barn.

2.7 Fattigdom bland barn i Europa<sup>(9)</sup> och målet att säkerställa genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter<sup>(10)</sup> i hela unionen är väsentliga frågor eftersom kommissionen i sitt meddelande konstaterar att fattiga föräldrar och socialt utanförskap allvarligt begränsar barnets möjligheter och levnadsvillkor. Därför är det av avgörande betydelse att fattigdomsspiralen bryts<sup>(11)</sup>.

<sup>(3)</sup> Childcare in the EU in 2006, Eurostat/08/172. Bulgarien och Rumänien anslöt sig till EU den 1 januari 2007 och behövde inte lämna in några uppgifter före EU-inträdet.

<sup>(4)</sup> Rapporten "Förverkligande av Barcelonamålen avseende barnomsorg före den obligatoriska skolåldern", KOM(2008) 638 slutlig, Bryssel.

<sup>(5)</sup> Europeiska kommissionen, "Europas demografiska framtid – en utmaning som öppnar möjligheter", KOM(2006) 571 slutlig.

<sup>(6)</sup> Se bilaga II till ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Bryssel den 23–24 mars 2006: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sv/06/st07/st07775-re01.sv06.pdf>.

<sup>(7)</sup> Europeiska kommissionen, "Främja solidariteten mellan generationerna", KOM(2007) 244 slutlig.

<sup>(8)</sup> Kommissionens meddelande: "Citizen's Summary – Better maternity leave provisions designed to promote reconciliation of family and working life" ([ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6111&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6111&langId=en)); Gemensam ståndpunkt om ändring av rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, av den europeiska plattformen för icke-statliga organisationer på det sociala området (Social Platform), januari 2009.

<sup>(9)</sup> Europeiska kommissionen, "Child Poverty and Well-Being in the EU – Current status and way forward", EU:s publikationsbyrå i Luxemburg 2008.

<sup>(10)</sup> UNCRC.

<sup>(11)</sup> Europeiska kommissionen, "Mot en EU-strategi för barnets rättigheter", KOM(2006) 367 slutlig, Bryssel 2006.



2.8 Kommissionen byggde mellan 1986 och 1996 upp en gränsöverskridande grupp, Childcare Network, med inriktning på tre särskilda frågor: tjänster för barn, föräldraledighet samt män som tar hand om barnen. Nätverkets 40 kvalitetsmål bildar en ram för framtida politik. Det innebär att EU åtagit sig att arbeta med barnomsorgsfrågor och målen för dessa.

2.9 Många studier, policydokument och analyser har tagits fram i syfte att öka kunskapen om barns och familjers behov samt om nuvarande och framtida bestämmelser<sup>(12)</sup>. Förskoleundervisning och barnomsorg har diskuterats och undersökts ur olika synvinklar, under senare år exempelvis i olika dokument från Europeiska kommissionen och dess byråer. Några av aspekterna är barnets rättigheter<sup>(13)</sup>, lärande<sup>(14)</sup>, nuvarande och kommande situation i fråga om barnomsorgen i EU<sup>(15)</sup>, symposiet om behovet av förbättringar inom förskola och barnomsorg<sup>(16)</sup> och byggestenar i socialpolitiken för att bekämpa fattigdom och socialt utanförskap i de mest utsatta grupperna av barn, samt forskning och projektutvärderingar<sup>(17)</sup>.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 I sitt meddelande från 2006<sup>(18)</sup> konstaterade kommissionen att barnets rättigheter är en prioriterad fråga för EU, och att medlemsstaterna måste respektera FN:s barnkonvention och dess

(12) "Starting Strong", Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) 2001; "Childcare services in Europe", Foundation Findings 2009; Families and childcare services, Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound) 2009; "Early Childhood Education and Care key lessons from research and policy makers", NESSE 2009; "The Provision of Childcare services, Comparative review of 30 European countries", Europeiska kommissionen 2009; "Child Poverty and Well being in the EU", Europeiska kommissionen 2008; "Changing Childhood in a Changing Europe", Europeiska socialfonden (ESF) 2009; "Babies and Bosses", Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) 2007; "Education Today, the OECD perspective" 2009; "Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe", Eurydice 2009; "Out of school care services for school aged children", Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound) 2007; "Employment developments in childcare services for school-aged children", Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound) 2006; "UNICEF Report Card 8, The Childcare Transition", Florens 2008; "Early Matters", Bryssel 2008.

(13) "Mot en EU-strategi för barnets rättigheter", 2006.

(14) Europeiska kommissionens meddelande om "Effektiva och rättvisa utbildningssystem i Europa", KOM(2006) 481 slutlig.

(15) "Childcare services in the EU - what future?", Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound).

(16) "Early matters", Symposium om förskola och barnomsorg, oktober 2008, Bryssel.

(17) "Tackling social and cultural inequalities through early childhood education and care in Europe", Eurydice 2009; "Early Childhood education and care – key lessons for policy makers", NESSE 2009.

(18) Mot en EU-strategi för barnets rättigheter, KOM(2006) 367 slutlig.

frivilliga protokoll samt millennieutvecklingsmålen. I mars 2006 anmodade Europeiska rådet medlemsstaterna "att vidta nödvändiga åtgärder för att snabbt få till stånd en avsevärd minskning av antalet barn som lever i fattigdom och ge alla barn, oavsett social bakgrund, lika möjligheter"<sup>(19)</sup>. Med tanke på ämnet för det här yttrandet betyder detta att alla barn måste få möjlighet till lämplig förskola samt fostran och omsorg utanför skolan i enlighet med sina utvecklingsbehov och familjeförhållanden, och ha tillgång till lättillgänglig, flexibel fostran och barnomsorg av hög kvalitet och till rimligt pris åtminstone upp till 14 års ålder.

3.2 Utvecklingen av strukturerna för barnomsorg ger föräldrarna större möjligheter att nå balans mellan yrkesliv, privatliv och familjeliv. Detta gäller särskilt kvinnor. När dessa ställs inför otillfredsställande barnomsorgsalternativ tenderar de att ge upp tanken på arbete, misslyckas de med att finna arbete eller saknar de möjlighet att dra nytta av lämpliga arbetsarrangemang. På så sätt hindras de från att fullt ut utnyttja sin potential och skydda sin familj mot fattigdom. Detta är nära anknutet till förändringar i befolkningsstrukturen eftersom bristande möjligheter att förena yrkesliv och familjeliv leder till lägre födelsetal.

3.3 I den rättsliga ramen på gemenskapsnivå finns det en rad lagstiftningsåtgärder som förbjuder könsdiskriminering. Kvinnor går emellertid ofta ner i arbetstid eller förlänger ledighet från arbetet för att ta hand om barnen, vilket leder till lägre lön och lägre pension samt till fattigdom trots att de har arbete, särskilt i familjer med ensamstående föräldrar eller i familjer med många barn. Även om beslutet att arbeta mindre är ett personligt val kan det bland annat kopplas till bristen på adekvata barnomsorgstjänster.

3.4 Föräldrar bör kunna välja när de ska ta ut sin föräldraledighet och i mån av möjlighet kombinera den med lämpliga barnomsorgsalternativ. I detta sammanhang bör man dock även ta hänsyn till nationell policy, nationella prioriteringar, näringslivets behov, socialt tryck och barnets behov. Förändringarna måste vara tillräckligt väl avvägda för att leda till specifika åtgärder.

3.5 Mer än 6 miljoner kvinnor i åldern 25–49 år i hela EU hävdar att de blivit tvingade till att inte arbeta eller till att deltidsskärpa på grund av familjeansvar, och för mer än en fjärdedel av dem är orsaken till detta bristen på barnomsorgsstrukturer eller kostnaderna för dessa<sup>(20)</sup>.

(19) Se punkt 72 i ordförandeskapets slutsatser från den 23–24 mars 2006 (se fotnot 8 ovan).

(20) "Childcare Services in Europe, Foundation Findings", Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound), Dublin 2009, s. 9, [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

3.6 Tillgången till lättillgänglig förskola och barnomsorg samt program utanför skolan av hög kvalitet och till rimligt pris är inte bara en garanti för att barnet tillbringar sin tid i en lämplig miljö som är anpassad till dess utvecklingsbehov, utan ger även föräldrarna (i synnerhet kvinnor) möjlighet att arbeta. Kvaliteten inom barnomsorgen påverkar livskvaliteten och barnens, föräldrarnas, familjens och samhällets framtid.

3.7 De olika målen i EU:s strategier i fråga om genomförandet av Lissabonstrategin, Barcelonamålen och fortsatta insatser, men också om den demografiska situationen, solidaritet mellan generationerna, lika möjligheter för män och kvinnor och bättre balans mellan yrkesliv och familjeliv, kan delvis uppnås genom barnomsorg. Ytterligare ansträngningar krävs för att säkerställa dessa möjligheter med utgångspunkt i barnets bästa.

3.8 Den snabbt växande sektorn för barnomsorgstjänster leder även till fler arbetstillfällen för kvinnor och män <sup>(21)</sup> på grund av ökande krav med avseende på utbildning och fortbildning, status och löner.

3.9 Många medlemsstater har utvecklat olika åtgärdsprogram för att underlätta möjligheterna att kombinera yrkesliv, privatliv och familj, vilka återspeglar de olika nationella arbetsmarknadernas behov och mångfalden av traditioner och kulturer i Europa. Vittomfattande och flexibla former av barnomsorg utgör en del av ett större koncept tillsammans med en lång rad andra instrument på området. Dessa inkluderar program för att bryta utanförskapet, flexibla arbetstidsarrangemang, föräldraledighet och andra former av ledighet, möjligheter att kombinera familj, privatliv och yrkesliv samt barnets rättigheter. Därmed bidrar programmen till den ekonomiska och sociala utvecklingen i EU-länderna.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Barnomsorgen i EU är en växande näring i kraftig utveckling med fastställda minimistandarder. Barnets behov mot bakgrund av hur viktiga de första åren är, samt satsningar på tjänster (förberedelse inför skolan, framgångar i skolan och senare i vuxenlivet m.m.) och lyckliga barnår är förhållandevis nya begrepp som i första hand syftar till barnets bästa, men även till närmiljön och samhället i stort <sup>(22)</sup>.

4.2 Fram till helt nyligen har de offentliga medlen för barnomsorg ofta inriktats på barn mellan tre år och skolåldern i syfte att förbereda dem för skolan. Investeringar i barnomsorgen bör dock även riktas till yngre barn och till skolbarn upp till 14 års ålder.

Detta innebär inte bara bättre dagvård medan föräldrarna arbetar, utan även ett utbud av verksamheter och omsorgstjänster utanför skolan samt bildningsinsatser och fritidsaktiviteter för alla. Detta har visat sig vara en ytterst effektiv förberedelse inför vuxenlivet, förutom att barnet erbjuds trygga och roliga aktiviteter.

4.3 Socialisering och utveckling av värdegrunderna är en avgörande byggsten i småbarnsfamiljers fostran och inom kompletterande formell förskoleundervisning och barnomsorg. Det finns andra som tillhandahåller informell utbildning, exempelvis frivilligorganisationer för barn och unga samt barn- och ungdomsgårdar som bidrar till att barnet får praktiska kunskaper och som spelar en viss roll för det livslånga lärandet. 70 % av våra kunskaper och färdigheter utvecklas genom informell utbildning. Alla former av utbildning bör ges erkänsla och stöd.

4.4 I särskilda fall (funktionshindrade barn, invandrabarn, föräldrar som lider av psykisk ohälsa m.fl.) kan barnomsorgen ge barnen en möjlighet att stanna kvar i sina familjer i stället för att placeras i en annan familj. Utbudet av olika former av barnomsorg är en avgörande del av den sociala och ekonomiska utvecklingen, och spelar en särskilt viktig roll i missgynnade områden och för utsatta grupper och hushåll som i övrigt har goda levnadsförhållanden. Barnomsorgstjänster kan bidra till att lösa sociala, ekonomiska och hälsorelaterade problem som sådana hushåll kan ha drabbats av. Samtidigt är de ett stöd för integration av marginaliserade grupper.

4.5 Med beaktande av FN:s barnkonvention <sup>(23)</sup> bör kommissionen genomföra en parallell studie där man granskar konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna för barnen. Alla barn har rätt att bli väl omhändertagna och deras välbefinnande måste garanteras. Barnens välbefinnande och värdet av barndomen under detta ytterst viktiga skede i livet är av avgörande betydelse. Men samtidigt utgör barnen morgondagens arbetskraft, och brister i omvårdnad och stöd tidigt i livet kan leda till misslyckanden i skolan och senare i samhällsintegrationen.

4.6 Barnomsorgstjänster erbjuder en form av sysselsättning, traditionellt framför allt för kvinnor, men jämställdhet och en mer jämlik könsfördelning bör eftersträvas genom att fler män anställs. Hög kvalitet inom utbildning och yrkesutbildning, övervakning och högre status genom högre löner kan garantera bättre tjänster och en bättre könsbalans bland arbetstagarna.

<sup>(21)</sup> Tack vare den ovannämnda Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning.

<sup>(22)</sup> P. Reid, D. White: Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound), "Out of school care services for children living in disadvantaged areas", EU:s publikationsbyrå i Luxemburg 2007.

<sup>(23)</sup> Konventionen om barnets rättigheter antogs genom generalförsamlingens resolution 44/25 av den 20 november 1989. Den trädde i kraft den 2 september 1990 i enlighet med artikel 49. Se <http://www.2.ohchr.org/english/law/crc.htm>.

4.7 Barcelonamålen om daghemsplats för minst 33 % av barnen under tre år och 90 % för barn mellan tre och obligatorisk skolålder ska uppnås senast 2010, men det finns inga särskilda bestämmelser om de olika typerna av barnomsorg. Det finns ett akut behov av en europeisk plattform för klassificering och förbättring av barnomsorgen med utgångspunkt i principer om kvalitet, flexibilitet, tillgänglighet och rimligt pris. Frågan kvarstår: Vad händer med dem som inte får någon omsorgsplats trots att de behöver det? Det krävs forskning och ökade kunskaper för att frågan ska kunna diskuteras och olika lösningar ska kunna presenteras.

4.8 Vad gäller kvaliteten på barnomsorgen råder det brist på information om informella barnomsorgstjänster som tillhandahålls i hemmet. Många av dem som tillhandahåller dessa

informella tjänster är okvalificerade, inte formellt registrerade och står utanför de erkända övervakningssystemen. Dessa arbetstagare omfattas inte av formella anställningsstrukturer och saknar därför ordentligt arbetsplatskydd. Medlemsstaterna och de lokala myndigheterna bör åta sig att se till att omsorg håller hög kvalitet. Dessa informella omsorgsarrangemang kan även skada barnet. Arbetsmarknadsparterna bör efterlysa reglering och öppenhet inte bara när det gäller arbetsförhållandena och villkoren inom barnomsorgen utan för alla typer av omsorg i hemmet och för den informella barnomsorgen, genom att stödja och kräva yrkesutbildning och kontroll. Skattemässiga incitament skulle kunna bidra till fler omsorgstjänster av hög kvalitet. Med tanke på det stora antalet kvinnor som är verksamma inom omsorgssektorn skulle förbättrade arbetsvillkor och kvalifikationer inom denna sektor också bidra till EU:s övergripande strategi på området <sup>(24)</sup>.

Bryssel den 20 januari 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Mario SEPI

---

<sup>(24)</sup> Yttrande från EESK, EUT C 277, 17.11.2009, s. 102.



## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Hållbar utveckling i kustområden”

(initiativytttrande)

(2010/C 339/02)

Föredragande: **Stéphane BUFFETAUT**

Den 26 februari 2009 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Hållbar utveckling i kustområden”.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 oktober 2009.

Vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 138 röster för och 4 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK betonar att EU:s 136 000 kilometer långa kust utgör en viktig tillgång, men att påfrestningar i dessa områden på grund av den demografiska utvecklingen, bostadsbyggande, jordbruk, näringsverksamhet och turism kan utgöra ett hot mot dessa områdens attraktionskraft och framtid. Endast politiska åtgärder som grundar sig på begreppet hållbar utveckling, i ekonomiskt, socialt och miljömässigt hänseende, kan garantera en ljus framtid för våra kustområden.

1.2 EESK vill därför presentera följande rekommendationer:

#### 1.2.1 Miljöskydd

- Det bör införas ett nätverk för dem som förvaltar marina skyddsområden. Det bör också skapas en EU-märkning för dessa områden.
- Det bör inrättas en europeisk databank med information om bästa praxis på lagstiftningsområdet som medlemsstaterna kan ta del av när det gäller skyddet av kustarvet.
- Särskild hänsyn bör tas till frågan om den artificiella prägel som vissa kustrensor fått, något man alltför ofta bortser från (förutom strukturer som skyddar naturen samt det historiska och kulturella arvet och som ser till att människor inte lämnar området). Det bör också skapas ett europeiskt nätverk för observation av konsekvenserna av land som vunnits ur havet, med stöd från olika marinforskningslaboratorier.
- Det bör inrättas en vetenskaplig och teknisk kommitté i kustregionerna som kan förutse och föreslå lösningar på problem som orsakas av att havsnivån stiger och, i arktiska områden, av att isarna smälter.
- Information bör tas fram och man bör verka för ökade kunskaper om den marina miljön.

#### 1.2.2 Transporter

EESK bekräftar sitt stöd till programmet för alleuropeiska transportnät, som är ett sätt att stödja den europeiska ekonomin. När det gäller frågan om hållbar utveckling i kustområdena vill kommittén framför allt betona följande viktiga projekt: motorvägar till havs (Östersjön, Atlantbågen, sydöstra Europa och västra Medelhavsområdet), järnvägsaxeln Baltica samt järnvägsaxeln med en korridor för kombinerade transporter utmed Joniska och Adriatiska havet. En ökad användning av sjö- och järnvägstransporter bör åtföljas av en korrekt hantering av de föroreningar som dessa transporter ger upphov till.

#### 1.2.3 Näringsverksamhet i utsatta kustområden

EESK betonar att det är nödvändigt att rikta de åtgärder som vidtas inom ramen för Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska fiskerifonden till särskilt utsatta kustregioner, så att man kan skapa ny näringsverksamhet i dessa områden.

Kommittén önskar uppmärksamma de kostnader som kommer att uppstå för EU:s medlemsstater för investeringar i och åtgärder för att behärska de stigande havsnivåerna – kostnader som innebär stora budgetbelastningar.

Kommittén framhåller att man bör förutse befolkningsflyttningar med sociala och arbetsmarknadsmässiga konsekvenser till följd av klimatförändringens påverkan på kustområdena.

#### 1.2.4 Turism

EESK rekommenderar att man regelbundet anordnar en europeisk konferens för ansvarsfull badsemester, t.ex. i form av ett evenemang som EESK skulle kunna anordna tillsammans med ReK. En sådan konferens skulle också ge möjlighet att diskutera bästa praxis runt om i EU.

Kommittén stöder likaledes en gemensam definition av miljökvalitetskriterier för badorter, hamnar och småbåtshamnar som gäller i hela EU.

### 1.2.5 Klimatförändringarna

EESK rekommenderar att man lanserar ett europeiskt samarbetsprogram för forskning kring hur kustområden kan anpassa sig till den stigande havsnivån. Det bör inrättas ett nätverk för ömsesidig information mellan olika forskningscentrum samt en europeisk vetenskaplig och teknisk kommitté som ska ta fram konkreta lösningar på hur vi kan komma till rätta med de stigande vattennivåerna.

### 1.2.6 Ökade kunskaper om den marina miljön

Kommittén rekommenderar att det vidtas åtgärder för att öka kunskaperna om den marina miljön och om de utmaningar som dessa frågor innebär för dagens och kommande generationers välstånd. Dessa åtgärder bör framför allt vara riktade till skolor och den breda allmänheten. Informationskampanjer skulle kunna anordnas under semesterperioderna i Europas kustområden.

## 2. Inledning

2.1 Världens befolkning bor under 2000-talet allt närmare havet. Detta är en allmän trend, och vissa mycket stora storstäder såsom Shanghai, Tokyo, Osaka och Hongkong breder nu ut sig utmed kusterna, framför allt i låglandsområden. De flesta analytiker gör bedömningen att denna trend kommer att hålla i sig på samtliga kontinenter.

2.2 EU undgår inte detta fenomen och kan inte heller blunda för att unionen har 136 000 kilometer kust. EU:s kustregioner bidrar med cirka 40 % av BNP, och 40 % av unionens befolkning bor i kustområden.

2.3 Kustområdena framstår således som en källa till ekonomiskt välstånd, men också platser som kännetecknas av livskvalitet och socialt välbefinnande. Eftersom kusterna är attraktiva är det många verksamheter som måste inrymmas på en begränsad yta: turism, fiske, jordbruk, hamnar och flygplatser, växande städer, näringsverksamhet, transportinfrastruktur m.m. Alla dessa verksamheter innebär stundtals mycket stora påfrestningar på ekosystemen. Olika verksamheter som är kopplade till människan slåss om begränsade ytor i kustområdena. Bland de marina ekosystemen är det dessutom systemen i grunda kustområden som uppvisar den största biologiska mångfalden.

2.4 Människans olika verksamheter koncentreras till kustremsor som per definition är begränsade och som dessutom hotas av stigande havsnivåer och jorderosion. Detta innebär ett hot mot livskvaliteten, eftersom naturen, de marina ekosystemen och ekosystemen på land äventyras.

Europeiska unionen kan inte förhålla sig likgiltigt till denna situation eller till allt som står på spel i ekonomiskt, socialt och miljömässigt hänseende.

2.5 År 2000 publicerade kommissionen ett meddelande om en integrerad förvaltning av kustområden i Europa. Detta meddelande följdes av en rekommendation från Europaparlamentet och rådet av den 30 maj 2002 om genomförandet av en strategi för en integrerad förvaltning av kustområden i Europa. I juni 2007 presenterade kommissionen en utvärdering av den integrerade förvaltningen av kustområden i Europa. En av kommissionens slutsatser är att EU:s rekommendationer haft en gynnsam effekt, men att man måste blåsa nytt liv i strategin.

2.6 EU:s åtgärder har dock inte begränsats till denna aspekt, och i oktober 2007 publicerade kommissionen ett meddelande om en integrerad havspolitik för Europeiska unionen.

2.7 I juni 2008 antogs slutligen ramdirektivet om en marin strategi. Enligt det direktivet ska varje medlemsstat, i samarbete med övriga medlemsstater och EU:s grannländer, utarbeta strategier för de marina områdena. Syftet är att "säkerställa ett fortsatt skydd och bevarande av denna miljö och förhindra att den försämras", i syfte att "uppnå ett gott miljötillstånd i den marina miljön" senast 2021.

2.8 I samma anda antog Europaparlamentet i november 2008 en resolution om olika aspekter av den regionala utvecklingen och turismens inverkan i kustområden.

2.9 Man kan därmed konstatera att många frågor som man tagit upp till diskussion i kustområdena har lett till ett flertal olika dokument och initiativ på europeisk nivå. Ansvar för att genomföra dessa åtgärder ligger hos medlemsstaterna och behöriga lokala myndigheter.

2.10 Vi bör också beakta konsekvenserna av den gemensamma fiskeripolitiken för ekonomi och arbetsmarknad i EU:s kustområden.

2.11 All politik som syftar till en hållbar utveckling i kustområdena bör integreras med andra politikområden (t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken) och olika samordnade branschåtgärder som hänger samman inbördes. Detta är en besvärlig uppgift eftersom olika intressen kan stå i strid med varandra och människor oroar sig för olika saker när det gäller verksamhet på land och till havs.

2.12 EU:s politik i unionens kustområden består således av fem styrinstrument:

- 1) Den integrerade förvaltningen av kustområden i Europa är ett gemenskapsinstrument som grundar sig på rådets och Europaparlamentets rekommendation från 2002. Denna åtgärd avser att främja en hållbar utveckling och se till att medlemsstaterna utarbetar nationella strategier. Åtgärden utgör också en ram för utbyte av bästa praxis och kunskaper om olika projekt.
- 2) Den integrerade havspolitikerna för Europeiska unionen. Detta är en mer precis åtgärd. Följande områden bedöms vara särskilt viktiga:
  - Det europeiska området för sjötransporter utan hinder.
  - Den europeiska strategin för marin forskning.

- Medlemsstaternas integrerade sjöfartspolitik.
  - Det europeiska nätverket för övervakning till sjöss.
  - Färdplanen för fysisk planering i kust- och havsområden.
  - Strategin för att minska effekterna av klimatförändringarna i kustområdena.
  - Minskade föroreningar från sjöfarten.
  - Kampen mot olagligt fiske och ett icke hållbart utnyttjande av fiskeresurserna.
  - Det europeiska nätverket av havskluster.
  - EU:s arbetslagstiftning för fiskerinäringen och för sjötransporter.
- 3) EU:s fiskeripolitik får tydliga konsekvenser för ekonomin och arbetsmarknaden i vissa kustområden.
  - 4) Habitatdirektivet (Natura 2000), som tillämpas på det maritima området.
  - 5) Ramdirektivet om en strategi för den marina miljön.

2.13 Under alla omständigheter är det viktigt att inse att varje kustområde är unikt. Olika geografiska och fysiska förutsättningar kräver en differentierad politik. Vi måste göra åtskillnad mellan djupa och grunda hav, hav med och utan tidvatten, kuster med tempererat klimat och arktiska kuster, branta kuster och låglänta kuster, kuster med klippor och kuster med sandstränder osv. Vi kan därför dra slutsatsen att det är möjligt att fastställa gemensamma mål, men att det är omöjligt att utforma en enhetlig politik för samtliga kuster, åtminstone när det handlar om genomförandebestämmelserna.

### 3. Hur kan vi bevara naturområdena på land och till havs?

3.1 Det är mycket som står på spel när det gäller frågan om hållbar utveckling och bl.a. följande frågor är särskilt känsliga:

3.2 Med anledning av de påtryckningar som förekommer för att tillåta bebyggelse av mark har vissa medlemsstater tagit initiativ för att bevara kustområden, t.ex. *National Trust* i Storbritannien och *Conservatoire du littoral* i Frankrike. Man har också inrättat nationalparker i kustnära områden. Det krävs fler åtgärder av detta slag som syftar till att garantera en korrekt förvaltning av de känsligaste, mest hotade eller mest enastående naturområdena. Det är därför viktigt att tillåta att det offentliga tar över efter privata ägare om det allmännas bästa kräver detta. Det gäller att skapa en kategori av egendom som ingår i det nationella arvet, i likhet med historiska monument och konstverk i våra museer.

3.3 Direktiv 92/43 (EEG), som oftast kallas Habitatdirektivet, syftar till att bevara livsmiljöer samt vilda växter och djur. Detta direktiv har fått vissa medlemsstater att utvidga Natura 2000-områden till att omfatta områden i havet. Vi måste ställa oss frågan om detta verktyg används på ett korrekt sätt (framför allt om det är motiverat att tillämpa bestämmelserna på betydande havsområden med stora havsdjup, där vi i många fall saknar kunskap om den biologiska mångfalden och de faktorer som påverkar den).

3.4 Skyddet av den biologiska mångfalden i kustområden och upprätthållandet av ett rikt fiskbestånd har inneburit att vissa medlemsstater infört särskilda marina skyddsområden. Dessa initiativ skulle få mycket större genomslag om samtliga grannländer vidtog liknande åtgärder. Det vore således önskvärt att samla, harmonisera och främja dessa marina skyddsområden. Därför behövs ett europeiskt nätverk för dem som förvaltar dessa skyddsområden och en EU-märkning.

3.5 En galopperande urbanisering i kustområdena, överexploatering av kustnära jordbruksmark, och ett ökat inflöde av saltvatten i grundvattnet i kustområdena kräver särskild uppmärksamhet för att vi ska kunna garantera att kustbefolkningen har tillgång till sötvatten som håller god kvalitet även på lång sikt.

### 4. Hur förebygger vi och tar hand om föroreningar?

4.1 Det handlar naturligtvis om den klassiska frågan om hur vi ska ta hand om avfall som dumpas direkt i havet och föroreningar av floder och vattendrag. Vi får inte heller glömma bort de föroreningar som uppstår i våra hamnar eller föroreningar orsakade av sjötransporter.

4.2 EU:s lagstiftning reglerar vissa av dessa frågor, bl.a. ramdirektivet om vatten och dess dotterdirektiv. År 2007 beklagade kommissionen att bestämmelserna inte genomförts i medlemsstaternas nationella lagstiftning i tillräckligt hög grad och att det internationella samarbetet var otillräckligt. Genomförandet av detta direktiv har försenats kraftigt. År 2010 ska medlemsstaterna presentera sina planer för förvaltningen av avrinningsområden och ange vilka åtgärder som ska vidtas för att skydda och eventuellt återställa vattenkvaliteten. För de vattentäkter som delas med länder utanför Europa krävs samordnade insatser. En klassificering av de negativa konsekvenserna av förorenade vattentäkter måste förtydligas genom att man gör en åtskillnad mellan å ena sidan målen (handlar det om människan och vår hälsa, ekonomi och välbefinnande eller om marina arter?) och å andra sidan frågan om huruvida det går att stoppa inverkan på naturområdena samt på växter och djur eller om det redan är för sent.

4.3 Av ramdirektivet om en marin strategi framgår det att det är nödvändigt att bevara och förbättra havsvattnet genom att man definierar de marina regioner eller delregioner som utgör gemenskapens marina miljö samtidigt som medlemsstaterna uppmanas att genom samarbete utarbeta en marin strategi och fastställa miljömål.

4.4 Frågan om föroreningar till havs orsakade av fartyg har behandlats inom ramen för de olika Erika-programmen.

4.5 En typ av inverkan på miljön bortses ofta ifrån: den oåterkalleliga förstörelsen av livsmiljöer och ekosystem i låglandsområden på grund av alltför stora ingrepp utmed kusten utan att hänsyn tagits till befolkningens säkerhet eller skyddet av vårt kulturarv. Ingreppen utmed våra kuster på grund av ökad bebyggelse – småbåtshamnar, hamnar och andra konstruktioner samt på medellång sikt olika konstruktioner som krävs för att skydda kustområdena från den stigande havsnivån – måste uppmärksammas på gemenskapsnivå (såsom observatoriet MEDAM som studerar all bebyggelse utmed den franska Medelhavskusten<sup>(1)</sup>). Ingreppen i kustområdena är många och går stick i stäv mot strävan efter en hållbar utveckling. Det blir därför allt viktigare att bevara kustområdenas och låglandsområdenas ursprungliga natur. Ett visst medvetande har sett dagens ljus inom EU. I Camargue anpassar man sig efter de stigande vattennivåerna, där det är möjligt, genom att låta havsvattnet skölja in i områden som tidigare utgjorde en del av havet. I Maremma (Toscana-kusten) i Italien studerar man småbåtshamnars utformning, i syfte att begränsa deras utbredning genom att verka för att båtar tas upp på land under vintern och genom en noggrann kontroll av hur varje hamnplats utnyttjas.

## 5. Transporter i kustområden

5.1 Vägnäten i kustområdena är ofta överbelastade. Denna situation leder till försämrad trafiksäkerhet, ökade utsläpp av CO<sub>2</sub> och andra föroreningar samt ekonomiska förluster. EU vill sedan lång tid tillbaka att en del av trafiken på våra vägar flyttas över till järnväg eller till "motorvägarna till havs". Några märkbara resultat har dock ännu inte uppnåtts. Ett antal kommentarer förtjänar att lyftas fram:

- Miljörörelsen och olika organisationer som arbetar för att värna om naturen är inte alltid konsekventa och motsätter sig alltför ofta att det byggs infrastruktur som skulle göra det möjligt att minska vägtrafiken genom att man utnyttjar alternativa transportslag (t.ex. blockader mot järnvägslinjen för transport av vägfordon på järnväg mellan Lyon och Turin; av tradition har det alltid funnits ett motstånd mot samtliga utbyggnadsplaner av t.ex. hamnen i Le Havre 2000 eller hamnen i Rotterdam och det har också funnits motstånd mot en kanal mellan Rhen och Rhône).
- Genomförandet av EU:s politik för att utveckla godstransporter på järnväg går mycket långsamt, trots de initiativ som kommissionen nyligen tagit (meddelandet "Mot ett järnvägsnät för godstrafik" från 2007 och förordningen "Ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik" från 2009), av "kulturella" skäl, bl.a. den prioritet som järnvägen traditionellt haft för persontransporter och, utan tvivel, även bristen på kommersiell kultur.

5.2 Trots alla svårigheter är det endast genom en överflyttning av en del av transporter till järnvägen eller sjöfarten som situationen på vägarna i kustområdena kan förbättras. Problemet handlar i grund och botten om att kunna hitta lösningar som förenar den ekonomiska och sociala utvecklingen med ett förbättrat miljöskydd.

## 6. Hur kan vi arbeta för en långsiktigt hållbar badturism?

6.1 Turismen presenteras alltför ofta som lösningen för kustområden med problem. Turistsäsongen är dock ofta alltför kort för att kunna erbjuda ett verkligt alternativ till en näringsverksamhet som befinner sig i utförsbacke. Om man ser turismen som en universallösning kan detta leda till en överexploatering av kustområdena, vilket ger upphov till oåterkalleliga skador på miljön utan att turismen innebär någon långsiktigt hållbar lösning på de ekonomiska problemen. En överexploatering kan dessutom sluta med att man "dödar kassakon" genom att området förlorar i attraktionskraft. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att utveckla en mer hållbar turism och vissa initiativ har redan tagits av såväl offentliga myndigheter som icke-statliga organisationer.

6.2 I Frankrike röstades 1986 års lag om fysisk planering, skydd och uppgradering av kustområden igenom som en reaktion mot vad som i Frankrike brukar kallas kustens betongkomplex. Lagen syftar till att värna om en biologisk och ekologisk balans och skydda naturområden, men också till att bevara och utveckla näringsverksamhet som har en koppling till vatten (fiskeri, vattenbruk, hamnverksamhet osv.). Lagen riktar sig till kustkommuner och de viktigaste bestämmelserna omfattar bland annat ett krav på stadsplanerarna att skydda viktiga naturområden och ett förbud mot all form av bebyggelse inom ett avstånd av 100 meter från ett vattendrag utanför tätbebyggda områden. Mer än tjugo år efter det att lagen trädde i kraft visar det sig att resultaten är relativt positiva. EU har inte behörighet att fatta beslut i frågor som rör urbanism och fysisk planering i kustområden, men unionen bör åtminstone stimulera ett utbyte av bästa praxis på lagstiftningsområdet mellan medlemsstaterna.

6.3 Stiftelsen för miljöutbildning skapade 1985 miljöutmärkelsen Blå Flagg. Nu delas denna utmärkelse ut i hela Europa. Miljöutmärkelsen Blå Flagg delas ut till kustkommuner och hamnar. För att få utmärkelsen måste en rad kriterier uppfyllas i fråga om miljöutbildning, säkerhet, renhet, vilka tjänster som tillhandahålls i anslutning till stranden, avfallshantering, vattenförvaltning, badvattnets kvalitet, saneringsarbete m.m. Särskilda kriterier gäller för småbåtshamnar. Det är tydligt att detta initiativ har utarbetats för att stödja turismen, men det medför också en rad fördelar som det inte går att bortse från.

6.4 Ekoturism och ansvarsfull turism är två fenomen som växer sig starkare runtom i Europa och som ofta stöds av lokala myndigheter. Bondgårdsturismen gör det möjligt för jordbrukare i kustområden att komplettera sina intäkter.

<sup>(1)</sup> <http://www.medam.org>.



## 7. Gemenskapens fiskeripolitik

7.1 Ansvaret för förvaltningen av fiskeresurser ligger hos kommissionen. Gemenskapens politik för ett långsiktigt hållbart fiske utmanar vissa ekonomiska modeller inom denna sektor, vilket får allvarliga konsekvenser ekonomiskt och socialt. Det är viktigt med bättre vetenskapliga kunskaper när man diskuterar frågan om ett långsiktigt hållbart fiske. Endast då kan vi få till stånd en långsiktigt hållbar förvaltning av fiskeresurserna. I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan internationella fiskevatten och medlemsstaternas territorialvatten. Vi måste också ta hänsyn till varje enskild region och se till att subventionerna utnyttjas på ett korrekt sätt, framför allt för att förbättra förvaltningen av fiskeresurserna.

7.2 Det är också viktigt att skilja mellan småskaligt och storskaligt fiske. För det småskaliga fisket kommer införandet av det europeiska nätverket av marina skyddsområden att möjliggöra en bättre förvaltning av fiskeresurserna utmed våra kuster, samtidigt som man i vissa områden, där fiskeriverksamhet inte får bedrivas, kan värna om en naturligt hög densitet och en normal könsfördelning, vilket krävs för en god spridning av yngel och ungfisk. Det är också viktigt att främja inrättandet av "fiskerisällskap" (vilket redan skett i vissa länder: kooperativ, föreningar, fiskedomstolar, regionala konsultativa råd osv.) mellan egenföretagande fiskare med ett aktivt deltagande av vetenskapliga rådgivare, i syfte att förbättra förvaltningen av fiskeområdena utmed våra kuster genom en annan uppdelning av områdena än dagens (området kring en hamn, en kommuns kust eller en annan administrativ eller historisk uppdelning) för att skapa ekologiskt homogena områden. Dessa "fiskerisällskap" bör uppmuntras att bilda nätverk, så att de kan utbyta erfarenheter och bästa praxis.

7.3 Frågan om fritidsfiske (amatörfiske) bör också tas upp, eftersom detta fiske inte är begränsat (bestämmelserna om amatörfiske till havs är inte särskilt tvingande i de flesta länder). Det finns inte heller några ekonomiska begränsningar (de metoder som vissa amatörfiskare tillämpar ligger inte i linje med fångstens värde). Fritidsfisket får således negativa återverkningar på vissa arter.

## 8. Näringsverksamhet i kustområdena

8.1 Sedan århundraden tillbaka har det runtom i Europa bedrivits näringsverksamhet i kustområden i form av hamnar, varvsindustri, fiske m.m. De viktigaste hamnarna i världen ligger i EU, men varvsindustrin och fiskerinäringen präglas av mycket allvarliga strukturella svårigheter.

8.2 Sedan andra världskrigets slut har den europeiska varvsindustrin utsatts för konkurrens från asiatiska varv. Denna konkurrens har inneburit att den europeiska varvsindustrin genomgått en strukturomvandling och tvingats att specialisera sig. Vissa varv står dock inför stora problem, t.ex. den polska varvsindustrin i Gdansk, Gdynia och Szczecin. Denna situation kräver betydande insatser när det gäller att omskola och vidareutbilda arbetstagarna, inte bara i Polen.

8.3 Europa har också lyckats utveckla en av världens främsta småbåtsindustrier. Före krisen bestod denna bransch av över 37 000 företag och sysselsatte fler än 270 000 personer. Verksamheten har drabbats mycket hårt. Även här ställs arbetstagarna inför en mycket svår situation. Inom denna sektor är det absolut nödvändigt med omskolning och vidareutbildning av arbetstagarna samtidigt som vi måste arbeta för att denna förebild inom den europeiska industrin kan leva vidare.

8.4 Vi har redan konstaterat i detta dokument att fiskebestånden hotas och att vissa fiskemetoder har förbjudits inom EU (men inte nödvändigtvis i alla länder utanför EU). Överfiskningen har lett fram till en gemensam fiskeripolitik som slår mycket hårt mot denna bransch, inom vilken man också måste arbeta mer med omskolning och vidareutbildning.

8.5 Vattenbruk är en ny verksamhet som avser att tillgodose den växande efterfrågan på fisk. Vi får inte tro att detta är ett arbete som är identiskt med fiskarens, utan detta är en verksamhet som snarare liknar jordbruk. Denna verksamhet ställer dessutom krav på försiktighetsåtgärder i fråga om hälsa och miljö.

8.6 En hållbar utveckling av kustområdena förutsätter att verksamheter som är kopplade till områdets geografiska belägenhet får leva vidare. Det är viktigt att eftersträva ett jordbruk som respekterar kustområdets miljö. Turismen får dock inte ses som den enda lösningen på samtliga omskolningsproblem, framför allt eftersom vissa infrastrukturprojekt i syfte att utveckla turismen kan inkräkta på de grönområden som fortfarande finns kvar utmed våra kuster. EU måste särskilt uppmärksamma de ekonomiska och sociala konsekvenser som unionens politik medför i dessa specifika och utsatta områden.

## 9. Ökade kunskaper om den marina miljön

9.1 40 % av EU:s befolkning är koncentrerad till kontinentens 136 000 kilometer kust, som också lockar till sig flest turister. Den marina miljön är rik, men hamnar i ett utsatt läge på grund av denna höga befolkningstäthet, och det krävs bättre kunskaper på detta område. Ett program för ökad kunskap om den marina miljön, som anpassas till varje regions särdrag, exempelvis med utgångspunkt i de regioner och delregioner som fastställts för tillämpningen av strategin för den marina miljön, och åtminstone med särskild hänsyn till de fem hav som omger EU (Östersjön, Nordsjön, Atlanten, Medelhavet och Svarta havet). Detta skulle göra det möjligt att öka förståelsen och på ett bättre sätt motivera de åtgärder som vidtas för att skydda den marina miljön genom att bekämpa föreningar, överfiskning och en försämrad miljö i kustområdena på grund av bebyggelsen. Det är också mycket viktigt att främja bättre information som är inriktad mot skolor och de lokala myndigheter som ansvarar för förvaltningen av kustområdena.



## 10. Klimatförändringarna i världen och de stigande vattennivåerna

10.1 Klimatförändringarna kommer att medföra att havsnivån stiger rent generellt och att extrema väderförhållanden kommer att uppstå allt oftare (stormar, orkaner, tornador m.m.). Detta kommer att leda till jorderosion utmed våra kuster, vilket redan märks i vissa länder. Stränder kommer att försvinna och de strukturer som skyddar våra kuster måste förstärkas. Detta problem kommer att drabba Europas länder och regioner mycket olika. Kustbelägna städer kommer att drabbas liksom infrastrukturen i samtliga hamnar och badorter. Vissa medlemsstater har redan vidtagit omfattande åtgärder. Nederländerna införde Plan Delta i samband med översvämningskatastrofen 1953 och Operation

Moses har utarbetats i Italien för att bevara Venedig. Riktlinjer måste utarbetas på gemenskapsnivå för att vi ska vara så väl förberedda som möjligt på denna utveckling som inte går att hejda. Hänsyn måste tas till både ekonomiska och miljömässiga intressen.

10.2 För att anta de utmaningar som klimatförändringen och dess konsekvenser medför är det viktigt att EU inte begränsar sig till förebyggande åtgärder. EU måste också lansera ett stort forsknings- och utvecklingsprogram tillsammans med medlemsstaterna och verka för ett ökat samarbete mellan olika forskningsinstitut, så att de kan dela med sig av sina forskningsresultat. Ett sådant initiativ skulle visa att ett nära samarbete inom EU på detta område är både viktigt och nödvändigt.

Bryssel den 20 januari 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Mario SEPI

---

## III

(Förberedande akter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## 459:e PLENARSESSIONEN DEN 20 OCH 21 JANUARI 2010

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser" (kodifierad version)**

KOM(2009) 634 slutlig – 2009/0176 (COD)  
(2010/C 339/03)

Den 21 december 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 100.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser" (kodifierad version)*

KOM(2009) 634 slutlig – 2009/0176 (COD).

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari 2010) med 185 röster för och 6 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 20 januari 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

---

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om det europeiska jordobservationsprogrammet (GMES) och dess inledande driftsfas (2011–2013)”**

KOM(2009) 223 slutlig – 2009/0070 (COD)

(2010/C 339/04)

Föredragande: **Joost VAN IERSEL**

Den 30 juni 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 157.3 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om det europeiska jordobservationsprogrammet (GMES) och dess inledande driftsfas (2011–2013)”

KOM(2009) 223 slutlig – 2009/0070 (COD).

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 januari 2010.

Vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 184 röster för, 2 röster emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar förordningen om jordobservation och dess inledande driftsfas som ett strategiskt steg framåt för att utveckla en fullfjädrad europeisk rymdpolitik inom en ny ram.

1.2 EESK anser att man i detta sammanhang kan skapa avsevärda fördelar genom att genomföra befintlig EU-politik, utforma nya strategier, intensifiera utbudet av smarta och skräddarsydda tjänster inom och utom Europa samt stärka EU:s ställning i internationella förhandlingar.

1.3 Fördelarna för samhället och människan kommer att bli många eftersom rymdbaserade tjänster påverkar ett brett spektrum av mycket relevanta frågor, t.ex. klimatförändringar, katastrofer, miljö- och hälsofrågor som vatten- och luftkvalitet (föreningar), jordbruk och skogsbruk, utarmning av naturresurser, fysisk planering och frågor om allmän säkerhet och försvar.

1.4 Hög kvalitet är absolut nödvändig för både rymdkomponenter och markbaserade komponenter samt för deras interaktiva kapacitet och synergi. Rymdbaserade tjänster kommer att bli ett viktigt komplement till markbaserade, luftburna och sjöburna tjänster <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Genom rymdbaserade tjänster kommer till exempel tidigare tillgång till relevant information att säkerställas, och därigenom skapas det mer tid för att fatta beslut och förbereda motåtgärder. Dessutom kommer det att underlätta den globala och regionala tolkningen av händelser och plötsligt uppkommande extraordinära situationer.

1.5 Europeiska organ och offentliga förvaltningar i medlemsstaterna är de främsta målgrupperna för rymdbaserade tjänster. Privata aktörer kommer också att ha nytta av dem. Antalet tjänster som är användbara för den offentliga och den privata sektorn kommer att öka i takt med att marknaden utvecklas. Sektorer i senare led – varav den viktigaste är små och medelstora företag – kräver särskild uppmärksamhet och finansiering.

1.6 Styrningen är av mycket stor betydelse. Avgörande element är bland annat följande:

- Samordning och konsekvens, baserat på ett erkännande av att ”rymden” är en integrerad EU-fråga, med ett heltäckande åtagande från alla kommissionens generaldirektorat och europeiska organ som är inblandade i strategier och aktiviteter som hör samman med rymden.
- Samordning mellan kommissionen och en rad offentliga aktörer i medlemsstaterna.
- Operativ kunskap inom kommissionen för att hantera sektorerna i senare led.
- Tillfredsställande ramvillkor för att uppmuntra privata investeringar.

1.7 Fullständiga, tillförlitliga och kontinuerliga uppgifter kommer att bli resultatet av en effektiv sammankoppling av rymdbaserad och markbaserad infrastruktur. Fullständig och öppen tillgång till uppgifter är av avgörande betydelse för att undvika snedvridningar och för att stimulera sektorerna i senare led. Väl definierade uppgifter som är känsliga för medlemsstaterna och unionen måste skyddas.

1.8 EESK noterar ramen på 150 miljoner euro som ett första steg mot att främja tillämpningar. Ett heltigenom positivt omdöme kan vi ge först då de olösta frågorna har lösts. Eventuellt otillräckliga ekonomiska resurser, uppskjutningen av GMES satellitsystem B, förutom GMES satellitsystem A, och fördelningen av gemenskapsbudgeten till de berörda parterna kräver ytterligare förhandlingar och klargöranden för att säkerställa att systemet på ett framgångsrikt sätt uppfyller de politiska målen.

1.9 De kommande rymdbaserade tjänsterna påverkar ett brett spektrum av områden som direkt svarar mot samhällets och medborgarnas behov. EESK rekommenderar därför kraftfullt att man inför en EU-kommunikationsstrategi i syfte att öka allmänhetens medvetenhet om de framtida fördelarna med jordobservationer genom att också lägga särskild vikt vid utbildning av tekniska experter på detta område.

1.10 Jordobservationer bör ingå i Lissabonstrategin efter 2010.

## 2. Europeisk rymdpolitik under utveckling

2.1 Politiskt och ekonomiskt strategiska orsaker är den främsta drivkraften för det intensifierade intresset för rymden. Klimatförändringar, miljö- och rymdmål, medborgarnas säkerhet samt en kompletterande försvarsinfrastruktur gör det högst önskvärt med förstärkta operativa tjänster i rymden.

2.2 En självständig europeisk rymdpolitik och självständiga tjänster behövs som svar på den ökade rymdaktiviteten över världen till följd av det ständigt växande antalet partner och konkurrenter <sup>(2)</sup>.

2.3 Efter kommissionens grön- och vitböcker från det senaste decenniet och ramavtalet mellan Europeiska rymdbyrån (ESA) och kommissionen 2003 – som alla var välkomna – har EESK till fullo stött den politik som stakats ut i ett antal dokument från det gemensamma rymdrådet, kommissionen och ESA under april–maj 2007 <sup>(3)</sup>. I oktober 2009 underströk kommissionens ordförande José Manuel Barroso den betydelse rymden har för ett stort antal av EU:s insatser <sup>(4)</sup>.

2.4 ESA har under lång tid utfört ett imponerande arbete. Förutom forskning har rymdprogrammen underlättat utvecklingen av operativa tjänster i samarbete med privata företag. EESK

konstaterade förra året att ESA hade fört en framgångsrik "näringspolitik". Enligt den nya fördelningen av arbetsuppgifter mellan ESA och kommissionen är det kommissionen som får det fulla ansvaret för den operativa fasen av projekt.

2.5 EESK har redan uttryckt en förhoppning om att kommissionens deltagande i utformandet av politiken och finansieringen skulle – och bör – stärka både den offentliga och den privata sektorns verksamhet på rymdområdet.

2.6 I samma syfte lägger kommissionen fram förslaget till förordning om GMES och dess inledande driftsfas (2011–2013) som ytterligare ett nödvändigt steg mot att uppfylla kraven på en fullvärdig europeisk rymdpolitik.

2.7 GMES har lett till ett ökat intresse och en intensifierad planering hos de europeiska organen och de offentliga och privata sektorerna över hela Europa.

2.8 I syfte att säkerställa en effektiv hantering av den eventuellt omfattande raden av fördelar med GMES, välkomnade EESK att man inom GD Näringsliv förra året inrättade en GMES-enhet som ska ansvara för samordningen. En sådan samordning är i högsta grad önskvärd eftersom ett antal generaldirektorat och det sjunde ramprogrammet (FP7) är involverade.

2.9 Ett intensifierat samarbete på europeisk nivå och mellan kommissionen och medlemsstaterna kommer också att vara till nytta för att skapa de integrerade synsätt som ofta saknas i medlemsstaterna. Det kan också skapa större medvetenhet och förbättra bilden av "rymden" genom att rymden kopplas till särskilda tjänster för medborgarna.

## 3. Förordningen

3.1 Förutom forskning och utveckling inom GMES, ett område där kommissionen, ESA och medlemsstaterna är aktiva parter, ska kommissionen koncentrera sig på frågor där gemenskapsinsatser kommer att innebära ett klart mervärde.

3.2 I förordningen föreskrivs operativa GMES-tjänster i större skala. Eftersom detta är ett nytt steg inom en ny ram, har både inrättandet av programmet, inklusive valet av prioriteringar, och styressättet underställts omfattande samråd med alla berörda parter – GMES-samordnarna i medlemsstaterna, (eventuella) användare och näringslivet.

3.3 Förordningen om jordobservation skapar en rättslig grund för GMES-programmet, och EU:s finansiering av den inledande driftsfasen under 2011–2013 uppgår till 107 miljoner euro, som kommer från kommissionens budget. Ytterligare 43 miljoner euro är öronmärkta inom sjunde ramprogrammet, vilket ger ett totalbelopp om 150 miljoner euro fram till dess att man kommit överens om EU:s fleråriga budget för 2013–2020 <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> I detta sammanhang är det värt att erinra om det globala systemet av jordobservationssystem, GEOSS. Genom GMES har Europa för avsikt att spela en ytterst relevant roll i GEOSS.

<sup>(3)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 24.

<sup>(4)</sup> Inledningsanförande av kommissionens ordförande vid konferensen på temat Europas ambitioner i rymden, nya möjligheter för europeiska företag och det civila samhället, Bryssel den 15–16 oktober 2009.

<sup>(5)</sup> Dessa belopp kommer till de 1,4 miljarder euro som avsatts till rymdprojekt inom ramen för sjunde ramprogrammet.

3.4 Fem insatsområden har inrättats. Under perioden 2011–2013 kommer vikten att läggas vid katastrofberedskaps-tjänster och landövervakningstjänster <sup>(6)</sup>.

3.5 Den inledande driftsfasen kommer att ledas av kommissionen och ingå i EU:s övergripande GMES-verksamhet, som även omfattar EU:s forskningsinsatser och GMES-partnernas verksamhet. Denna ram måste skiljas från det tekniska genomförandet av GMES-rymdkomponenten, som kommer att anförtros ESA.

3.6 Förutom att det är viktigt att visa på ett övergripande samförstånd mellan aktörerna, har det också vid samråden framkommit att det finns ett stort behov av tillförlitliga och korrekta data.

3.6.1 Olika användare, t.ex. forskningsgrupper, nationella och regionala offentliga förvaltningar samt säkerhetstjänsteföretag är i stort behov av tillförlitliga uppgifter, ibland även i väldigt akut behov.

3.6.2 Tillförlitliga och kontinuerligt uppdaterade uppgifter är ett nödvändigt villkor för att jordobservationsmarknaderna i Europa ska kunna utvecklas ytterligare genom sektorer i senare led, vilket skapar tillväxt och nya arbetstillfällen <sup>(7)</sup>.

3.7 Vad gäller "subsidiariteten" visar den övergripande bedömningen att det för tjänster som ska erbjudas enligt denna förordning behövs en sammanställning av information från medlemsstaterna på EU-nivå, vilket skulle möjliggöra stordrifts-fördelar och en effektiv tillämpning av EU:s miljölagstiftning <sup>(8)</sup>.

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK välkomnar den inledande driftsfasen såsom den beskrivs i förordningen om jordobservation som ett strategiskt steg framåt, utöver de forskningsprogram, tjänster och verksamheter som redan finns.

4.2 Genom att inrätta GMES har kommissionen och ESA tagit initiativet till ett program för en civil operativ användning av satellitdata, som förutom de meteorologiska tillämpningarna är unikt i världen på grund av dess omfattning och djup. Den hållbara utvecklingen och tillämpningen av GMES kommer att ge den europeiska industrin möjlighet att inta en position som en framstående global aktör.

4.3 De omfattande samråden med alla relevanta aktörer och konsekvensanalysen visar att det finns ett brett samförstånd om programmets mål och framtida möjligheter. Ett antal särskilda studier som utförts på begäran avspeglar liknande fördelar med GMES och ett ökande antal möjligheter för offentliga och privata deltagare <sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Se artikel 3 i förordningen.

<sup>(7)</sup> Se artikel 8 i förordningen.

<sup>(8)</sup> Se även artikel 4.3 i förordningen.

<sup>(9)</sup> Se bland annat "Socio-Economic Benefits Analysis of GMES", PriceWaterhouseCooper, oktober 2006, "EU Space Policy and its potential for EU industrial sector competitiveness", studie för Europaparlamentet, 2007, och "Study on the competitiveness of the GMES downstream sector", Ecorys m.fl., november 2008.

4.4 De fördelar av den nya driftsfasen som en rad offentliga och privata aktörer samt EESK förväntar sig kan sammanfattas som följer:

- Strategiskt sett avspeglar europeiska jordobservationer EU:s växande europeiska och internationella ansvar och en varaktig påverkan på europeiska och globala frågor.
  - Skräddarsydd rymdbaserad information som lämnas i tid kommer att hjälpa kommissionen, medlemsstaterna och regionerna att genomföra befintliga program på ett lämpligare sätt.
  - (Ny) politik kan utformas på ett lämpligare sätt.
  - Rymdbaserad information kommer att väsentligen bidra till icke-rymdbaserad verksamhet genom finjusterade kunskaper och bred insamling av data <sup>(10)</sup>.
  - Ny information kommer att skapa ett mervärde för Europeiska organ, t.ex. Europeiska miljöbyrå och Europeiska försvarsbyrå.
  - Enorma möjligheter kommer att skapas för verksamhet i senare led inom den privata sektorn.
  - Nya tjänster som efterfrågas av nationella offentliga förvaltningar och organ kommer att leda till fördelar för medborgarna i fråga om miljö och säkerhet samt till kostnadsbesparingar på grund av de smarta lösningar som man finner. De kommer även att utgöra en tillväxtfaktor.
  - EU kommer att inta en ställning som är mer baserad på kunskaper i internationella förhandlingar om klimatförändringar och överenskommelser som syftar till bättre övervakning.
  - Särskilda tjänster, baserade på skräddarsydd information, kommer att stödja EU-politiken gentemot utvecklingsländerna.
- 4.5 Lönsamhetsresultatet förväntas bli positivt: En relativt låg omsättning kommer att skapa väsentliga fördelar.

4.6 ESA-programmen är begränsade till en treårig genomförandeperiod. Rådet bör sätta upp långsiktiga EU-åtaganden för perioden efter 2013. Det är mycket viktigt att det finns kontinuitet i de operativa programmen. Långsiktig planering är viktig för att jordobservationerna ska skapa fördelar för offentliga målsättningar och tjänster. Det är också en grundläggande förutsättning för att uppmuntra sektorerna i senare led att utveckla tjänster.

<sup>(10)</sup> Exempel på detta är TerraFirma, en informationservice för plötsliga markrörelser, t.ex. i kust- och jordbävningsområden, Promote, en luftkvalitetstjänst, My Ocean, en havsövervaknings- och prognostjänst och Safer, en katastrofhanteringstjänst.



4.7 Det är även viktigt att se till att det råder kontinuitet och tillförlitlighet samt att alla berörda parter har fullständig och öppen tillgång till data.

4.8 Offentlig medvetenhet över hela Europa är absolut nödvändig för rymdpolitikens hållbarhet. Det behövs omgående en EU-kommunikationsstrategi för att säkerställa allmänhetens stöd, och där måste man tydligt förklara de framtida fördelarna med rymdbaserade tjänster för samhället och medborgarna.

4.9 I samband med detta vill EESK understryka att man måste lägga särskild vikt vid utbildning av tekniska experter på detta område.

## 5. Styrning

5.1 Eftersom den inledande driftsfasen kommer att bestämma ramen för hur man på ett senare stadium ska utvidga verksamheten, måste lämplig styrning och förvaltning garanteras vid inledandet. Styrningen har i synnerhet att göra med de punkter som angetts ovan.

5.1.1 Av förståeliga orsaker har "rymden" länge varit ett tämligen isolerat politikområde inom EU, men det bör nu erkännas till fullo inom ramen för gemenskapspolitiken. Det kommer att passa perfekt in i Lissabonstrategin efter 2010 <sup>(11)</sup>.

5.2 Alla generaldirektorat inom kommissionen som arbetar med rymdpolitik bör på ett effektivt sätt samordna sina aktiviteter, så att överlappningar undviks och så att fokuserade insatser föreskrivs när mer än ett direktorat är inblandat i jordobservationer.

5.3 De europeiska organen och generaldirektoraten, dvs. Forskning, Miljö, Jordbruk, Rättvisa, frihet och säkerhet, Hälso- och konsumentfrågor, Utveckling, Handel och Yttre förbindelser, måste involveras av ytterligare två orsaker:

- För att leverera korrekt information till skapandet av satellitstödjtjänster.
- För att på ett framgångsrikt sätt dra fördelar av de tjänster som levereras.

5.4 Samordnade angreppssätt inom kommissionen och av kommissionen utåt kommer också att garantera överensstämmelse och interoperabilitet mellan jordobservationer och andra rymdrelaterade program, som telekommunikation och transport.

5.5 Det krävs en effektiv samordning på grund av det stora antalet nationsbaserade operatörer som är lika mycket involverade i informationsinsamlingen.

<sup>(11)</sup> Se fotnot 4.

5.6 Satelliter, automatiska mätstationer och internet ger allt större möjligheter att övervaka den miljömässiga utvecklingen i realtid. GMES kan ge ett bidrag till "Beslutsunderlag i nästintill realtid" genom att mäta kvaliteten på miljön inom ramen för "Bortom BNP" <sup>(12)</sup>.

5.7 Det ökande antalet satelliter kräver en varsam förvaltning av alla rymdtillgångar för att undvika kollisioner i rymden, vilket på ett högst önskat sätt skulle leda till föroreningar av rymden och spridning av avfall.

## 6. Särskilda frågor

6.1 Jordobservationer är fortfarande en relativt liten marknad jämfört med rymdrelaterade marknader som helhet. Under 2005 var de globala inkomsterna 1,3 miljarder euro, inklusive 0,4 miljarder euro i Europa, varav hälften var meteorologiska tillämpningar.

6.2 Sektorerna i tidigare led för jordobservationer är huvudsakligen institutionella och beroende av offentlig finansiering. Kommersiella observationssatelliter utvecklas inom ramen för offentlig-privata partnerskap och är fortfarande beroende av offentliga medel.

### 6.3 Data är nyckeln

6.3.1 EESK understryker att fullständig och öppen tillgång till data är en förutsättning för att skapa lika villkor mellan offentliga och privata aktörer, och för att uppmuntra en fortfarande svag privat sektor att utvecklas.

6.3.2 En oavbruten leverans av data är av avgörande betydelse för att livskraftiga sektorer i senare led ska kunna växa fram. Om det råder osäkerhet i denna fråga skulle det bli ett enormt bakslag för marknaden på grund av antaganden om att den infrastruktur som krävs inte kommer att uppfylla förväntningarna.

6.3.3 Feedbacken från näringslivet om den första serien operativa satelliter för GMES – satellitsystem A – är uttryckligen positiv <sup>(13)</sup>. Den befintliga kedjan för nedladdning av data från rymden kräver dock särskild uppmärksamhet om man ska kunna säkerställa optimala förhållanden.

6.3.4 Lika viktig för hållbarheten är det planerade satellitsystem B, som behövs för att ersätta det uttjänta satellitsystem A, och för att säkerställa kontinuiteten i tjänsterna för det fall en satellit inte fungerar. Finansieringen av satellitsystem B är fortfarande osäker. Den måste garanteras.

<sup>(12)</sup> Se kommissionens meddelande "Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld", KOM(2009) 433 slutlig.

<sup>(13)</sup> Se "Industry Information Day on the GMES Sentinel Data Policy", Bryssel, 11 september 2009.

6.3.5 För att man ska kunna se till att det råder kontinuitet i tjänsterna och att nya tjänster utvecklas, måste den framtida mekanismen för ersättning för användningen av data – efter konsultation – klargöras för sektorerna i senare led så snart som möjligt.

#### 6.4 Finansieringsvillkor

6.4.1 De finansiella resurserna för den inledande driftsfasen för 2011–2013 uppgår till 150 miljoner euro, dvs. 43 miljoner euro inom sjunde ramprogrammet och 107 miljoner euro från kommissionens budget. EESK vill ha klargöranden i ett antal olösta frågor.

6.4.2 Aktörerna måste vara säkra på att finansieringsramen på 107 miljoner euro fördelas som finansiering eller kredit. Delta-reglerna måste klargöras. Ska de anslutna länderna ses som potentiella mottagare av stöd eller kontrakt?

6.4.3 Med tanke på de resultat man förväntar sig verkar 150 miljoner euro knappast tillräckligt. För det första finns det en vitt spridd åsikt, t.ex. inom ESA och EADS, att en fördelning av ytterligare 30 miljoner euro inom sjunde ramprogrammet är absolut nödvändig för att de markbaserade installationerna ska uppfylla kraven. För det andra är det inte klart hur 2013 ska täckas, även om de finansiella resurserna antagligen kommer att säkerställas i EU:s budget för 2013–2020.

6.4.4 Ett tredje problemområde är den planerade uppskjutningen av satellitsystem B, eftersom finansieringen ännu inte är budgeterad, och därför fortfarande olöst<sup>(14)</sup>.

6.4.5 En annan utmaning är finansieringen av de näraliggande havs-, luft- och säkerhetstjänsterna, som det borde ha fattats beslut om samtidigt som finansieringen av land- och katastrof-tjänster. EESK skulle välkomna information om hur dessa tjänster ska finansieras, och om i hur hög grad sjunde och åttonde ramprogrammen samt kommissionens generaldirektorat, i synnerhet GD Miljö, ska delta. Ett sådant klargörande är mycket relevant för sektorerna i senare led.

6.4.6 Merkostnaderna måste inte nödvändigtvis täckas endast av EU:s budget. Man kan också tänka sig andra källor, t.ex. ESA eller nationella bidrag.

#### 6.5 Sektorerna i senare led

6.5.1 För närvarande är jordobservationernas sektorer i senare led – som är stadda i utveckling – en liten och fragmenterad sektor som 2006 bestod av ungefär 150 företag och 3 000 anställda. De totala inkomsterna i Europa uppgick till 250–300 miljoner euro 2006. Inkomsterna från den offentliga sektorn uppgår till

runt 150 miljoner euro. Kunderna är till stor del offentlig förvaltning och offentliga organ. Vinsterna varierar mycket. Den amerikanska industrin är två tre gånger större än den europeiska. Den har också högre tillväxttakt<sup>(15)</sup>

6.5.2 En önskvärd sammanslagning av verksamheter i senare led är på väg.

6.5.3 I det långsiktiga förhållandet mellan ESA och näringslivet, trots att den genererade verksamheten är av begränsad omfattning, har man fokuserat på sakkunnsigheten inom ESA som en underlättare av tjänster. Detta har gett upphov till en framgångsrik industripolitik.

6.5.4 Eftersom ansvaret för tillämpningarna kommer att övergå från ESA till kommissionen, efterlyser EESK att motsvarande tekniska sakkunnsighet om industrin bör garanteras inom kommissionens tjänster.

6.5.5 Innehållet i det kommande programmet är tydligt och har ett starkt fokus på små och medelstora företags engagemang. Deras kreativitet är av mycket stor betydelse enligt EESK:s åsikt. I detta sammanhang skulle EESK vilja understryka två saker:

6.5.5.1 Projektbudgetar på 25 miljoner euro kräver inblandning av större företag. ESA har aktivt sökt deltagande av små och medelstora företag. Kommissionen måste ha samma inställning.

6.5.5.2 Små och medelstora företag måste på jämställd fot inbjudas att bli huvudentreprenörer i mindre projekt.

6.5.6 I upphandlingsprojekt som har att göra med finansieringsramen på 150 miljoner euro för 2011–2013 måste kommissionen granska om offentliga parter skapar eventuella snedvridningar, som dessutom kan förvärras av konsulter bedömningar. För närvarande råder det ofta otillräcklig klarhet om den offentliga sektorns roll som tjänstesektorns främsta kund.

6.5.7 Eftersom GMES syftar till att skapa en innovativ industri för geoinformationstjänster, måste programmet nå ut till alla aktörer i näringslivet. Det finns en tendens att huvudsakligen involvera industrier som redan arbetar med rymden. EESK understryker dock att om GMES ska få en hållbar framtid så måste deltagare från hela geoinformationstjänsteindustrin, både rymdrelaterad och icke-rymdrelaterad, tas med.

6.5.8 EESK ställer sig bakom ett finansiellt stöd till projekten i privatföretag i syfte att kompensera marknadsmisslyckanden inom denna strategiska sektor med sin höga potential.

6.5.9 För närvarande är rymdverksamheten koncentrerad till en del av EU. Med tanke på den befintliga kapaciteten kan – och måste – ytterligare utveckling av sektorerna i senare led också uppmuntras i de nya medlemsstaterna.

<sup>(14)</sup> Satellitsystem B utvecklas av ESA, men de operativa kostnaderna ska täckas av kommissionen. Enligt EADS:s beräkningar uppgår dessa till 165 miljoner euro.

<sup>(15)</sup> Se de studier som nämns i fotnot 9 för en komplett och djupgående analys.

6.5.10 EESK anser att det minskande antalet specialister på området är ett särskilt orosmoment. Den nuvarande trenden måste vändas. Intensifierad utbildning för eventuella framtida offentliga kunder och inom de högteknologiska sektorerna i senare led krävs för att industrin till fullo ska kunna dra nytta av möjligheterna.

## 6.6 Säkerhet

6.6.1 Med tanke på att ESA har hanterat "rymden" på grundval av "nationell säkerhet", var EG-ESA-avtalet från 2004 och rådets resolution i maj 2007 en avgörande vändning. EESK välkomnar den vikt som lagts vid användningen av GMES-data och information för medborgarnas säkerhet och vid att skapa en datapolicy som garanterar säker användning av eventuellt känsliga uppgifter från kommissionens, de europeiska organens och medlemsstaternas sida.

6.6.2 EESK välkomnar även det förstärkta samarbetet mellan GMES och Europeiska försvarsbyrån, vilket kommer att säkerställa band mellan GMES' datapolicy och tillämpningar och den föreskrivna europeiska planeringen av säkerhetskapaciteten med därtill hörande framtida krav.

6.6.3 EESK stöder till fullo den planerade "dubbelanvändningen" (eller civilförsvarssynsättet), som kombinerar vetenskaplig och säkerhetsorienterad användning i en strategisk färdplan för GMES. Ett sådant synsätt är mycket relevant för att ta itu med omedelbara, medellånga och långsiktiga utmaningar genom att EU:s kapacitet förbättras på områden som havsövervakning, land- och gränsövervakning, inklusive övervakning<sup>(16)</sup> av organiserad illegal invandring, smuggling och droghandel samt viktigt infrastrukturskydd och kampen mot spridning av massförstörelsevapen.

Bryssel den 20 januari 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande  
Mario SEPI

---

<sup>(16)</sup> I nära samarbete med den markbaserade gränsövervakande EU-byrån Frontex.

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om en harmoniserad metod för klassificering och rapportering av klagomål och förfrågningar från konsumenter”**

KOM(2009) 346 slutlig  
(2010/C 339/05)

Föredragande: **Jarosław MULEWICZ**

Den 7 juli 2009 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om en harmoniserad metod för klassificering och rapportering av klagomål och förfrågningar från konsumenter”*

KOM(2009) 346 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 5 januari 2010.

Vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 197 röster för och 4 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 Kommissionens förslag är välkommet och kommittén stöder det.

1.2 Till en början och under de närmaste åren måste det föreslagna systemet vara frivilligt.

1.3 Kostnaderna för de rapporterande organisationerna måste vara så låga som möjligt. Systemet måste vara kostnadseffektivt.

1.4 EESK stöder förslaget att kommissionen ska ställa ett databehandlingsverktyg till förfogande för utomstående organisationer. Detta gör att de utomstående organisationer som inte har avancerade system på ett enkelt sätt kan ansluta sig till det föreslagna harmoniserade systemet.

1.5 På sektornivå skulle kommissionen kunna uppmuntra alla organ som hanterar klagomål att inom den egna sektorn anta den harmoniserade metoden för klassificering och rapportering av klagomål.

## 2. Inledning

2.1 Kommissionen använder fem huvudindikatorer när den tar fram resultattavlan för konsumentmarknaderna. Detta är en årligen utkommande publikation (för närvarande den andra utgåvan) och den syftar till att utröna vilka delar av den inre marknaden

som inte fungerar väl för konsumenterna. En av de fem huvudindikatorerna är konsumentklagomål, dvs. statistik över klagomål från konsumenter. De andra är pris, kundtillfredsställelse, leverantörsbyte och säkerhet. Konsumentklagomål bör därför ses som ett makroekonomiskt verktyg, inte bara som en analys av konsumentklagomålen som sådana.

2.2 Kommissionens förslag innebär att konsumenternas klagomål och förfrågningar ska registreras på ett gemensamt harmoniserat sätt inom hela EU. Man ska använda samma beskrivningar så att det blir enkelt att skapa en EU-täckande databas inom kommissionens GD Hälsa- och konsumentfrågor. Kommissionen ska finansiera och underhålla databasen och tillhandahålla den IT-utrustning som behövs för att lagra och bearbeta uppgifterna. Kommissionen lägger fram ett utkast till ett gemensamt system för att klassificera och rapportera konsumentklagomål.

2.3 De uppgifter om konsumenters klagomål och förfrågningar som ska läggas in i databasen kommer inte att inbegripa klagomål och förfrågningar som framförs direkt till näringsidkare, utan bara dem som insamlats av utomstående organisationer, där en konsument har registrerat ett klagomål, t.ex. statliga organ, reglerande organ, konsumentorganisationer och andra organisationer som ombudsmän och självreglerande organ. Antagandet av den gemensamma grunden för registrering kommer att bli frivilligt för alla inblandade organisationer. Nationella statligt finansierade organ kan dock förväntas verka för att den antas så snart som möjligt, under förutsättning att nödvändig finansiering tillhandahålls. Kommissionen kommer att hjälpa till med mjukvara och expertkunskaper för små konsumentorganisationer som inte kan anta den harmoniserade metoden.

2.4 Kommissionen har redan genomfört ett omfattande samråd under arbetet med att ta fram förslaget och dessutom anlitat en expertgrupp.

2.5 Databasen kommer att användas som underlag vid sammanställningen av framtida utgåvor av resultattavlan. Den ska också göras tillgänglig för allmänheten så att organisationer och enskilda personer kan konsultera den.

2.6 Förslaget har bara ett huvudsyfte, nämligen att göra det möjligt att använda uppgifter om konsumenters klagomål och förfrågningar som en huvudindikator på hur den inre marknaden fungerar och därigenom påskynda de politiska reaktionerna på dåligt fungerande marknader. Dessa reaktioner – på nationell nivå eller EU-nivå – skulle kunna bestå av genomförandeåtgärder inriktade på problemområden, eller – när så behövs – lagstiftningsåtgärder.

2.7 Syftet är inte att granska

- i. om klagomålen hanteras och löses på ett effektivt sätt, eller
- ii. om klagomålen är berättigade.

2.8 Uppgifterna i databasen ska klokt nog vara anonyma. Man ska alltså inte inrapportera uppgifter om enskilda konsumenter som framfört klagomål. Uppgifter om näringsidkare som klagomål riktas mot ska inte heller rapporteras.

2.9 I det föreslagna gemensamma harmoniserade systemet finns det tre delar för registrering av information:

- a) Allmän information
- b) Branschspecifik information
- c) Information om typ av klagomål

2.10 Inom den andra och tredje delen finns det underkategorier som ibland kallas "fält" och ibland "nivåer". En del av uppgifterna om klagomål beskrivs som "rekommenderade" och resten som "frivilliga". Vad gäller förfrågningar är alla uppgifter "frivilliga". Syftet med att skilja mellan "rekommenderad" och "frivillig" är

- a) att organisationerna ska kunna sända in uppgifter som är harmoniserade på grundnivå (användning av alla "rekommenderade" fält),
- b) att uppmuntra så många som möjligt att även använda alla "frivilliga" fält och nivåer som de kan.

2.11 Förslaget består av två dokument, daterade den 7 juli 2009:

- (i) Ett meddelande från kommissionen (KOM(2009) 346 slutlig).

- (ii) Ett utkast till dokument där förslaget och de föreslagna fälten och nivåerna för att klassificera klagomål beskrivs (SEK(2009) 949).

Kommissionens förslag till rekommendation är inte slutligt och texten kan komma att ändras under första halvåret 2010. Huvudinnehållet och synsättet i dokumentet kommer dock att förbli oförändrade.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Fler förslag läggs fram i kommentarerna nedan.

3.1.1 Kostnaderna för genomförandet kommer att variera och för ett antal organisationer blir de omfattande. De resurser som finns tillgängliga för att möta kostnaderna kommer att variera mellan och inom medlemsstaterna. Nuvarande metoder för att registrera klagomål hos de nationella organisationerna skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna (till skillnad från andra organisationer). En del har mindre avancerade system än det som föreslås i kommissionens dokument. Andra har mer sofistikerade system, som de givetvis inte kommer att vilja överge. Generellt är det de sistnämnda som kommer att finna genomförandet av det harmoniserade systemet mest kostsamt. Om kommissionen ger tekniskt eller ekonomiskt stöd bör inte någon lokal organisation för insamling av klagomål få företräde.

3.1.2 Varje extra fält som ska registreras innebär en "kostnad" på två sätt. För det första tar det tid (och kostar därigenom pengar) när någon ska ta emot ett klagomål, föra in alla uppgifter om det och registrera det. För det andra är det större risk för att konsumenten inte slutför registreringen av klagomålet om man ber om för många detaljerade uppgifter.

3.1.3 Det harmoniserade systemet måste vara så kompatibelt som möjligt med så många som möjligt av de system som nationella organisationer för närvarande använder. Alla organisationer som antar ett sådant system bör få tydliga instruktioner och riktlinjer, så att man kan säkerställa att klagomål och förfrågningar registreras på ett enhetligt sätt oberoende av vilken metod som slutligen valts.

3.1.4 Antalet fält som markeras med "rekommenderad" bör hållas nere till ett minimum. Det blir då enklare för organisationer att delta på grundnivå under de första åren.

3.1.5 Förslaget verkar uppfylla de uppställda målen. De flesta utomstående organisationer kan antagligen rapportera de fält som markerats med "rekommenderad" utan alltför stora svårigheter. Dessa "rekommenderade" fält kan förväntas bli en användbar samling uppgifter som omfattar hela EU. Databasens kvalitet och användbarhet kommer att förbättras ytterligare då de utomstående organisationerna kan inkludera registrering och rapportering av de "frivilliga" fälten och nivåerna.



3.1.6 På sektorsnivå skulle kommissionen kunna uppmuntra alla organ som hanterar klagomål att inom den egna sektorn anta den harmoniserade metoden för klassificering och rapportering av klagomål. Till exempel skulle FIN-Net kunna påskynda processen inom sektorn för finansiella tjänster, inklusive försäkringsbolag. FIN-Net skulle ha nytta av ett harmoniserat system för konsumentklagomål. Nätverket samarbetar för att konsumenterna enkelt ska få tillgång till klagomålsförfaranden utanför domstol i gränsöverskridande mål. Om en konsument i ett land hamnar i en tvist med en tillhandahållare av finansiella tjänster från ett annat land sätter medlemmarna i FIN-Net konsumenten i förbindelse med den relevanta mekanismen för klagomål utanför domstol och ger den information som behövs. En gemensam metod för klassificering och registrering av konsumentklagomål bidrar i hög grad till att göra denna mekanism effektivare.

3.2 Det kommer även fortsättningsvis att finnas skillnader i kvalitet och omfattning vad gäller de uppgifter som inrapporteras från olika medlemsstater. Detta faktum kommer att beaktas vid analysen av uppgifterna inför sammanställningen av resultattavlan varje år. Skillnaderna kommer antagligen aldrig att försvinna helt. Ett harmoniserat rapporteringssystem kan dock förväntas leda till att dessa skillnader minskar med åren.

3.3 I förslaget uppmuntras de rapporterade organisationerna att rapportera alla uppgifter på mikronivå för varje enskilt klagomål. Det föreslås även (i punkt 33 i kommissionens meddelande) att ett av de frivilligafälten ska vara "näringsidkarens namn". Förslaget bör dock inte ens på frivillig grund inkludera rapportering av någon enskild näringsidkarens namn eller identitet. Kommissionen säger också i punkt 39 att den inte vill "ta emot eller offentliggöra namnuppgifter eller uppgifter som innebär att enskilda näringsidkare kan identifieras". Denna avsikt är sålunda välkommen och kommittén stöder den kraftfullt. "Näringsidkarens namn" bör därför tas bort helt från listan över vilka fält som ska rapporteras.

3.4 Ett av fälten i avsnitt A om allmän information (nummer 67) avser "hemförsäljning". I enlighet med förslaget till direktiv om konsumenträttigheter bör detta uttryck bytas ut mot "försäljning utanför fasta affärslokaler"

3.5 I förslaget om branschinformation (Avsnitt B) ingår bland annat museer, skolor, sjukhus, bibliotek och posttjänster. Många av dessa tjänster tillhandahålls av staten. Till exempel kan företag stå för skolor, men i de flesta fall är det staten. Syftet med förslaget är att ge information om den inre marknadens funktion och därigenom påskynda en politisk reaktion på dåligt fungerande marknader. Syftet är inte att ge information om vad staten presterar. Är det därför lämpligt eller ens relevant att rapportera konsumentklagomål om tillhandahållaren är staten? En följd av detta skulle kunna bli att det inkommer fler klagomål på en tjänst (t.ex. järnvägstrafik) i de länder där staten tillhandahåller tjänsten, än i de länder där tjänsten tillhandahålls av privatföretag.

3.6 En viktig aspekt på förslaget är att databasen kommer att erbjuda utökad statistisk information och att den ska användas i den analys som årligen publiceras i resultattavlan. Den information som används måste vara färsk. All information som används i en utgåva av resultattavlan måste röra samma tidsperiod, eller åtminstone ungefär samma period. Det måste vara enkelt för läsaren att se vilken period statistiken gäller i varje utgåva av resultattavlan.

Alltså bör

- a) utomstående organisationer årligen inrapportera uppgifter,
- b) det finnas en årlig rapporteringsperiod (förmodligen högst 6 veckor), med ett tydligt slutdatum fastställt (om en sådan rapporteringsperiod saknas bör det åtminstone finnas en tydlig slutlig tidsfrist för rapporteringen varje år),
- c) den årliga rapporteringsperioden eller tidsfristen knyts till utarbetandet av resultattavlan,
- d) varje årlig utgåva av resultattavlan ges en titel som inkluderar året (t.ex. Resultattavlan 2011), inte ett nummer på utgåvan (t.ex. "andra utgåvan"),
- e) varje utgåva av resultattavlan ange den period under vilken uppgifterna till den samlades in.

3.7 EESK har stora farhågor när det gäller insamlingen av uppgifter. De uppgifter som rapporteras av olika rapporterade organisationer och från olika medlemsstater kommer oundvikligen inte att vara lika kompletta och korrekta. Prövningssystemet varierar också mellan olika medlemsstater. En organisation som får in ett klagomål och sedan sänder vidare detta klagomål till en lämpligare organisation kanske raderar detta klagomål från sin egen databas, men det kan också hända att den inte gör det. Om den inte gör det, och båda organisationerna rapporterar uppgifter till kommissionen, så kan det mycket väl bli så att ett klagomål rapporteras två gånger. När kommissionen offentliggör uppgifter, inklusive i resultattavlan, bör den redogöra för att det finns begränsningar för hur kompletta och korrekta uppgifterna är och ange att det finns risk för dubbelregistrering och brist på kontroll av detta. På längre sikt bör uppgifterna samlas in och kontrolleras av en organisation på nationell nivå.

3.8 Förslaget kommer att leda till utökad rapportering och förbättrad förståelse av hur den inre marknaden fungerar och var den brister gentemot konsumenterna. Det är dock lika viktigt att förstå på vilket sätt marknaderna är bristfälliga för företagen, till exempel när det gäller förfalskade varor och stöld av immateriell egendom. Denna form av information får man antagligen inte via konsumentklagomålen, men den behöver också tas upp. Kommissionen bör sålunda även ha effektiva mekanismer för att utreda i vilken omfattning den inre marknaden brister gentemot företagen.

3.9 Kommittén är medveten om att klagomål kan ge en god indikation på vilka problem konsumenterna möter. Konsumenttillfredsställelsen kan dock inte mätas enbart med hjälp av uppgifter om konsumentklagomål. En stor mängd faktorer, såsom den klagandes personliga motivation och ett framsynt agerande från företagets sida, lönsamhetsanalyser framför allt vid små finansiella förluster, det sociala trycket, graden av tillgång till

klagomålshanterande organ, medietäckning osv., påverkar om konsumenten slutligen lämnar in en klagan eller inte. Dessutom används fem indikatorer även i resultattavlan för konsumentmarknaderna, nämligen klagomål, pris, kundtillfredsställelse, leverantörsbyte och säkerhet. Alla dessa indikatorer bör analyseras närmare så att man kan identifiera konsumentmarknader som fungerar dåligt.

Bryssel den 20 januari 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande  
Mario SEPI

---

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG i fråga om kapitalkrav för handelslager och omvärdepapperisering samt samlad tillsynsbedömning av ersättningspolitik"**

KOM(2009) 362 slutlig – 2009/0099 (COD)

(2010/C 339/06)

Huvudföredragande: **Peter MORGAN**

Den 10 september 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 47.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG i fråga om kapitalkrav för handelslager och om värdepapperisering samt samlad tillsynsbedömning av ersättningspolitik"*

KOM(2009) 362 slutlig – 2009/0099 (COD).

Den 29 september 2009 gav kommitténs presidium facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde kommittén vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari 2010) **Peter Morgan** till huvudföredragande i enlighet med artikel 57 i arbetsordningen. Yttrandet antogs med 162 röster för, 4 röster emot och 18 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Bakgrunden till förslaget till direktiv (nedan kallat direktivet) återfinns i sammanfattningen och rekommendationerna i rapporten från de Larosière-gruppen. EESK har redan utarbetat ett yttrande om den rapporten och ställer sig bakom den i huvudsak <sup>(1)</sup>. Direktivet har utarbetats mot bakgrund av det internationella ramverket Basel II om kapitalkrav för banker. Texten ändrades av rådet (Ekofin) som en följd av G20-mötet i Pittsburgh. EESK stöder huvuddragen i förslaget till direktiv om ändring av direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut och direktiv 2006/49/EG om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut.

1.2 I detta yttrande redovisas den stora roll som bankerna spelade i finanskrisen och hur reglering och tillsyn brast. EESK anser att direktivet innehåller förslag som kan rätta till många av bristerna i regleringen och bidrar till att korrigera de huvudsakliga problemen när det gäller bankernas ledning och drift. Bestämmelserna kommer dock inte i sig själva att förbättra bankmännens självcentrerade beteende, som var en viktig faktor i krisen. De berörda aktörernas intressen i banksektorn måste fortfarande beaktas, och företagens sociala ansvar måste bli en central faktor, inte en bisak, för de stora bankinrättningarna.

## 1.3 De viktigaste orsakerna till krisen var följande:

- Kreditinstituten lånade ut pengar till kunder som inte var kreditvärdiga.
- I många fall fanns olämpliga modeller för ersättningspolitik och -praxis för kreditinstitutens säljpersonal.
- Bankerna skapade kreditprodukter utan tillbörlig aktsamhet.
- Bankerna köpte dessa kreditprodukter utan tillbörlig aktsamhet.
- Det fanns otillräckliga kapitalreserver, särskilt i bankernas handelslager.
- Man skapade särskilda företag utanför balansräkningen utan tillräckligt eget kapital.
- Osunda incitament och olämpliga ersättningsstrukturer som ledde till kortsiktigt tänkande och alltför stort risktagande.
- Regleringens procykliska karaktär.
- Det fanns systemfel i riskhanteringen med avseende på säkerheternas kvalitet, kapitalreservernas tillräcklighet och följderna av variabla ersättningsystem på inrättningarnas aggregerade risk.

<sup>(1)</sup> EUT C 318, 23.12.2009, s. 57.

— Bristande öppenhet i fråga om bankaffärer hindrade långivare, låntagare, motparter, investerare, analytiker och t.o.m. oberoende direktörer från att agera på det sätt som kan förväntas på finansmarknaden.

— Otillräcklig makrotillsyn och internationell samordning.

1.4 EESK noterar med tillfredsställelse att kommissionen arbetar i enlighet med riktlinjerna från rådet för finansiell stabilitet (FSB) och Baselkommittén för att finjustera förslagen om ersättningar och kapitalkrav. Banksektorn är av grundläggande ekonomisk betydelse för EU, men samtidigt en potentiellt rörlig näringsgren. För att undvika att skada EU:s finansindustri med ett "tillsynsarbiterage" måste man finna globala lösningar, och EU kan behöva ta ledningen i det arbetet. Detta är som det ska vara. EU har inte råd att införa bestämmelser som avsevärt skiljer sig från praxis i andra länder.

1.5 EESK stöder den huvudprincip som föreslås när det gäller att formulera och genomföra principer för löner och ersättningar. Om vissa av dessa principer hade fastställts före krisen hade många skandalösa och besvärande utbetalningar kunnat undvikas.

1.6 I de flesta delar av näringslivet fastställs det absoluta taket för företagsledningens bonusar som en maximal procentandel av lönen. EESK anser att banksektorn bör tillämpa liknande modeller för de variabla ersättningssystemen eftersom ingenting i bankmännens roll ger dem rätt till obegränsade ersättningssystem. Mot den bakgrunden välkomnar EESK kravet att stora kreditinstitut och värdepappersföretag ska inrätta en ersättningskommitté.

1.7 EESK konstaterar att direktivet mer berör strukturen för än storleken på ersättningarna, men vill ändå föra fram sina farhågor i fråga om ersättningsstorleken. Kommittén förväntar sig att följderna av både de nya kapitalkraven och tillsynsanalysen av ersättningspolitiken och ersättningsplanerna tillsammans kommer att begränsa de senaste årens alltför stora variabla ersättningar. EESK konstaterar dock att EU inte har behörighet i fråga om lönesättning.

1.8 EESK noterar med tillfredsställelse att bestämmelserna om ersättning inte påverkar bestämmelserna i artikel 137.5 i fördraget, allmänna principer i nationell avtalsrätt och arbetsrätt, samt i tillämpliga fall rättigheter som tillerkänts parter på arbetsmarknaden genom kollektivavtal.

1.9 EESK stöder till fullo de ökade kapitalkrav som fastställs i direktivet. Dessa omfattar framför allt följande:

— Bestämmelser för att stärka kapitalkraven för tillgångar som banker innehar i handels lagret för kortfristig återförsäljning,

— Uppgraderade kapitalkrav för komplexa värdepapperiseringar, beträffande såväl handels lager som övrig verksamhet.

1.10 Kommittén noterar att förslaget inte längre innehåller något skärpt tillsynsförfarande för särskilt komplexa omvärdepapperiseringar. EESK förväntar sig dock att de tillsynsansvariga är särskilt noggranna i detta avseende och noterar att de fortfarande kan utnyttja hela spektrumet av korrigeringsåtgärder.

1.11 EESK:s synsätt påverkas av de uppgifter som kom fram efter SEC-undersökningen<sup>(2)</sup> om den dramatiska värdeminskningen för värdepapper mot säkerhet i hypotek, kreditkorgar av typen CDO (*Collateralised Debt Obligations*) och andra sådana tillgångar. Kreditvärderings instituten deltog i den ansvarslösa uppbyggnaden av sådana "dåliga" tillgångar som har kostat den utvecklade världen hundratals miljarder dollar. Investeringsbankerna har också en skuld genom att ha biträtt och drivit på kreditvärderingsinstitutet, medan de flesta banker inte insåg de inneboende riskerna med dessa säkerheter. Larosière-gruppen påpekade att det är mycket viktigt att dessa lagändringar (vad avser kreditvärderingsinstitutet) i allt högre grad åtföljs av noggrannare analys och bedömning från investerarnas sida och förbättrad tillsyn. EESK ställer sig bakom denna rekommendation i sitt yttrande om kreditvärderingsinstitutet, och stöder nu förslaget till direktiv eftersom det innehåller krav på banker och tillsynsansvariga att agera i enlighet med detta.

1.12 Punkt 4 i bilaga I i direktivet innehåller förslag till en ny och omfattande uppsättning informationskrav. EESK stöder dessa krav. Om dessa krav hade gällt redan före krisen hade många av de problem som uppstod kunnat undvikas. I bilaga II ligger fokus på likviditet och risken för oförutsedda händelser, vilket också välkomnas. Ingen teknisk analys av bestämmelser har gjorts, men EESK har fått besked från kommissionen om att en sådan likviditetskris på marknaden som var kärnan i bankkrisen kan undvikas genom dessa åtgärder.

1.13 EESK noterar avsikten att behandla likviditetsfrågor på företagsnivå i nästa kapitalkravs direktiv (det fjärde). Efter krisen är detta ett grundläggande krav.

1.14 EESK konstaterar att utkastet till direktiv inte tar upp specialföretag utanför balansräkningen, men att denna företeelse behandlas i kommissionens direktiv 2009/83/EG, som offentlig gjordes i juli 2009. I artikel 95 i kapitalkravsdirektivet fastställs att en bank måste fastställa kapitalkrav för tillgångar med ursprung i banken om den "inte överför någon väsentlig kreditrisk". I direktivet från juli 2009 skärps tolkningen av denna bestämmelse på två viktiga punkter. Om detta klagörande hade gjorts före krisen skulle bidragen till krisen från specialföretag utanför balansräkningen ha varit väsentligt lägre.

<sup>(2)</sup> EUT C 277, 17.11.2009, s. 117.

1.15 Kommittén konstaterar med oro att kreditgivning till konsumenterna under falska förespeglningar spelade en viktig roll när krisen växte fram. I meddelandet om paketerade investeringsprodukter för icke-professionella investerare <sup>(3)</sup> behandlas uppenbarligen problemet eftersom syftet där är att reglera säljvillkoren och i synnerhet kontrollen av de intressekonflikter som uppstår i den processen. Grundvalen är de krav som ställs i direktivet om marknader för finansiella instrument (2004/39/EG).

1.16 Information är en nyckelfaktor i återuppbyggnaden av finansmarknaderna. EESK ser med tillfredsställelse att omfattningen på informationskraven och tillgängligheten för aktörerna är tillräckligt för att aktörerna ska kunna få den information de behöver för att kunna göra affärer med ett finansinstitut. Informationskraven i förslaget till direktiv måste förstås mot bakgrund av artikel 147 i kapitalkravsdirektivet 2006/48/EG, som föreskriver att kredit instituten ska offentliggöra informationskraven.

1.17 I november 2009 uttryckte ledningen för HSBC och Standard Chartered Bank farhågor för att kapitalkraven som föreslagits av lagstiftarna skulle vara alltför hårda och menade att de skulle skada och fördröja återhämtning och utveckling. Man kan förvänta sig att sådana åsikter framförs av bankerna, men det rör sig i detta fall inte om vanliga bankmän. Ingen av de båda bankerna erhåller statligt stöd. Det var faktiskt personer ur ledningen för Standard Chartered Bank som bidrog till utformningen av det brittiska bankstödsystemet. EESK uppmanar kommissionen att säkerställa att de föreslagna kapitalkraven står i proportion till risken när de balanseras av den nödvändiga tillbörliga aktsamheten och lämplig riskkontroll.

1.18 EESK anser att kommissionen borde ha utfört en analys för att få grepp om följderna av det förslag till direktiv som nu övervägs, inte bara för bankernas kapitalinnehav utan också för den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och återhämtningen i allmänhet.

## 2. Inledning

2.1 En kortfattad förklaring av krisen i banksystemet sätter direktivet i sitt sammanhang. Ytterligare synpunkter på krisen finns i rapporten från Adair Turner, ordförande för den brittiska myndigheten för finanstjänster <sup>(4)</sup>.

2.2 Privatbankerna sysslar bland annat med att ge långfristiga lån på grundval av kortfristiga insättningar. Detta kallas löptids-transformering (*maturity transformation*) och är förknippat med risker. Om alla insättare beslutade sig för att ta ut sina pengar skulle banken ha otillräckliga likvida tillgångar. På samma sätt skulle bankens kapital minska och banken riskera insolvens om låntagarna inte kunde fullfölja sina åtaganden. För att skydda sig mot

detta har privatbanken reserver av likvida tillgångar på balansräkningen och återförsäkrat sig hos andra banker medan centralbanken kan vara den långgivare som används i sista hand. I banklagstiftningen fastställs hur stort kapital som ska finnas som säkerhet om låntagarna inte skulle uppfylla sina åtaganden för att banken ska anses uppfylla sina skyldigheter.

2.3 Bankerna handlar också för egen räkning. Också för detta finns kapitalreserver. Dessa kapital reserver har traditionellt sett varit ganska blygsamma eftersom de potentiella förlusterna från handelslagret förväntades bli små eftersom man räknade med att snabbt kunna sälja tillgångar som man köpt. Kapital för handelslager beräknades med en *value-at-risk*-metod (VAR). Bankerna skapade också särskilda företag för handel (*special purpose trading vehicles*, SPV) utanför balansräkningen. Dessa var högt belånade och potentiellt riskfyllda, men eftersom de bedömdes ligga utanför balansräkningen behandlades de av lagstiftarna som oberoende enheter. När krisen bröt ut fördes emellertid många av dessa särskilda företag tillbaka till balansräkningen för att rädda bankens anseende, trots att det inte fanns några kapitalreserver avsatta för detta.

2.4 Myndigheterna spelade också en viss roll i bankkrisens utveckling. Lagstiftarna godkände bankernas kapitalreserver. De monetära myndigheterna, med undantag av ECB, höll räntorna alltför låga alltför länge. Också i euroområdet var räntorna alldeles för låga för vissa ekonomier. På den politiska scenen tvingade den amerikanska regeringen bankerna att tillhandahålla osäkra hypotekslån till ett högrisksklientel. Sparkvoten minskade i västvärlden, vilket innebar att den ökade utlåningen finansierades av Asien. Dessa faktorer stimulerade stort risktagande inom banksektorn.

2.5 Bankerna tillhandahöll subprime-lån, samlade dem i paket och sålde dessa. Dessa metoder spred sig utanför USA. Med bistånd från kreditvärderingsinstitutet delades dessa paket upp i delar (trancher) med differentierad kreditvärdering, där många betalade en ränta som var mycket högre än den riskfria räntan. Genom omvärdepapperisering ompaketerades de befintliga skuldtrancherna så att de ursprungliga säkerheterna inte gick att spåra. Denna röra av kreditsäkerheter slutade som lagstadgat kapital i balansräkningen och en betydande andel av handelslagret för egna konton och handeln med särskilda företag (SPV). Den mycket stora risk som denna koncentration innebar noterades inte.

2.6 Nya kreditprodukter skapades och såldes i enorm omfattning. Adair Turner har visat att omfattningen och storleken på transaktionerna i "kasinoekonomin" var mycket större än den ekonomiska verksamheten i den verkliga ekonomin. För att kunna höja farten ytterligare slutade bankerna att lita till insättningar och finansierade sin utlåning genom mycket kortfristig upplåning på penningmarknaderna i grossistledet. Detta var löptids-transformering driven till sin spets – och förbi. Det var då som USA:s centralbank började höja räntan, och kasinot stängde.

<sup>(3)</sup> KOM(2009) 204 slutlig.

<sup>(4)</sup> The Turner Review, UK Financial Services Authority, mars 2009.



2.7 Personer med subprime-lån fick svårigheter att betala sina amorteringar. Kreditvärderings instituten nedgraderade kreditprodukter i massiv skala. Banker överallt försökte sälja dessa tillgångar, vilket ledde till systemkollaps. Priserna rasade, och likviditet kunde inte längre skaffas fram genom avsättning på marknaden. Bankerna visste inte i vilket tillstånd de andra bankerna befann sig, så förtroendet försvann och handeln mellan banker på grossist marknaderna avstannade. På grund av bristen på likviditet hamnade alla typer av banker i svårigheter. Lehman Brothers fick gå i konkurs medan många andra banker i USA och i andra länder behövde massivt statligt stöd för att överleva.

2.8 Ersättningssystemen tenderade att förstärka kreditinstitutens risktagande. På alla nivåer hade incitamenten fokus på kortsiktiga vinster utan beaktande av långsiktiga risker. Handelsspiralen mellan bankerna skapade en konstgjord ekonomi som var bortkopplad från den verkliga ekonomin och där ersättningarna frikopplades från normerna i den riktiga världen. Låne kvaliteten försämrades dramatiskt. Handlare och andra befann sig under liknande press för att uppnå kortfristiga resultat. I vissa fall fanns även stora incitament för försäljningspersonalen i främsta ledet för att de skulle utöka möjligheterna för kunder av tvivelaktig kreditvärdighet att få kreditkort och hypotekslån.

2.9 En reform av lagstiftningen måste baseras på de erfarenheter som gjorts. Kvantiteten och kvaliteten i bankernas kapital måste förbättras radikalt. Kraven på kapitalreserver som svarar mot handelslagret bör skäras avsevärt och VAR-formeln revideras. Kapitalberäkningarna måste göras konjunkturutjämnade. Riskbedömningen måste bli försiktigare. Likviditets risken i löptidstransformering måste omprövas eftersom likviditeten genom möjligheter till avsättning och marknaden i grossistleden inte fungerade under krisen.

2.10 Men det räcker inte med lagstiftningsreformer. Marknadsmekanismerna och större deltagande från aktieägarnas sida är av största vikt. Den viktigaste frågan är bristen på öppenhet. Allmänheten måste få möjlighet att veta hur banklån, tillgångar, reserver och bankernas riskprofiler egentligen ser ut. En sådan öppenhet ger långivare, låntagare, aktieägare, direktörer och analytiker möjligheter att agera på ett korrekt sätt på marknaden.

2.11 Brister på regeringsnivå – politiska, monetära och lagstiftningsmässiga – måste rättas till så att bankerna tvingas erbjuda ansvarsfulla banktjänster och kräva ansvarsfullhet från sina kunder. I vissa medlemsstater behöver privatkunder skydd från oansvarig utlåning från kreditinstitutet.

2.12 Företagsstyrningen måste förbättras. Det behövs en helt ny inställning till riskhantering och övergripande tillsyn. Ersättningsnivåer måste vara långsiktigare. Ersättningssystemen måste stödja,

inte undergräva, riskhanteringen, och bör anpassas till aktieägarnas och de berörda aktörernas långsiktiga intressen. Ersättningen till sådana personalkategorier som i tjänsten utövar ett väsentligt inflytande på bankens riskprofil bör fastställas i förhållande till den profilen.

2.13 Bankkrisen har lyft fram problemen med att kombinera privatbanker och investeringsbanker i ett och samma institut som eventuellt är alltför stort för att tillåtas gå i konkurs. På många sätt är det en logisk kombination eftersom många investeringsbanker i sin verksamhet tillhandahåller de nödvändiga låne möjligheterna till både privatkunder och företag. Den centrala frågan är den implicita och ofta uttryckligen fastställda nödvändiga garanti som staten lämnar för privatkunders insättningar. Därmed införs en moralisk risk i investerings bankernas verksamhet som kan uppmuntra alltför stort risktagande. Efter kraschen 1929 infördes i USA genom lagen *US Glass-Steagall Act* en institutionell åtskillnad mellan privatbanker och investeringsbanker. Denna lag upphävdes 1999 på grund av den stora överlappning som då hade utvecklats. Om inte de två verksamheterna separeras genom en ny liknande lagstiftning måste systemen för kapitalkraven göras så strikta att man förhindrar att investeringsbanken drar med sig privatbanken vid eventuella problem.

### 3. Sammanfattning av kommissionens direktivförslag

Förändringar i direktivets text som gjorts efter mötet i Pittsburgh och som är relevanta från EESK:s synpunkt markeras med *kursiv stil*.

3.1 Överdrivet och oförsiktigt risktagande inom banksektorn har lett till fallissemang i enskilda finansiella institut och till problem som påverkar hela det finansiella systemet i medlems staterna och även globalt och det råder enighet bland tillsynsmyndigheter och reglerande organ, däribland G20-gruppen och Europeiska banktillsynskommittén (CEBS) att olämpliga ersättningsstrukturer i vissa finansiella institut har varit en bidragande faktor. *I detta sammanhang är de internationellt överenskomna och godkända principer och standarder som fastställts av rådet för finansiell stabilitet (Financial Stability Board) särskilt viktiga.*

3.2 För att åtgärda de negativa effekter som otillfredsställande utformade ersättningsstrukturer kan ge bör det finnas en uttrycklig skyldighet för kreditinstitut och värdepappersföretag att upprätta och vidmakthålla en ersättningspolitik och -praxis som är förenlig med en effektiv riskhantering.

3.3 Det är därför viktigt att den nya skyldigheten i fråga om ersättningspolitik och -praxis genomförs konsekvent. Det är därför lämpligt att närmare ange centrala principer som säkerställer att ersättningsstrukturen inte främjar överdrivet risktagande och att den står i samklang med varje instituts riskbenägenhet, värderingar och långsiktiga intressen.

### 3.4 Några av dessa centrala principer är följande:

- Ersättningspolitiken ska vara förenlig med och främja en sund och effektiv riskhantering, och den ska inte ge incitament till risktagande som går utöver kreditinstitutets tolererade risknivå.
- Ersättningspolitiken ska överensstämma med kreditinstitutes affärsstrategi, mål, värderingar och långsiktiga intressen.
- Resultatbedömningen ska göras i ett flerårigt perspektiv för att säkerställa att bedömningen baseras på långsiktiga resultat och att den faktiska utbetalningen av de resultatbaserade delarna av ersättningen fördelas över en tidsperiod under vilken företagets underliggande konjunkturcykel och företagsrisker beaktas.
- Betalningar vid förtida avslutande av ett avtal ska stå i relation till prestationerna under tidsperioden och beräknas så att de inte premierar misslyckanden.
- *Garanterad variabel ersättning ska utgöra undantag och ska endast ske i samband med nyanställning och vara begränsad till det första anställningsåret.*
- *Minst 50 % av den variabla ersättningen ska utbetalas i aktier eller andra lämpliga betalningsmedel som inte är kontanter, inom ramen för en lämplig politik för att hålla kvar personal.*
- Utbetalningen av större delen av en betydande bonus ska skjutas upp under lämplig tid och kopplas till företagets fortsatta resultat. *Minst 40 %, eller minst 60 % för företagsledningen, av den variabla ersättningskomponenten ska skjutas upp under en tidsperiod som omfattar minst tre år och får inte erhållas snabbare än på proportionell grund.*
- *Den variabla ersättningen, inbegripet den uppskjutna delen, ska endast betalas eller erhållas om den är hållbar i enlighet med kreditinstitutets finansiella situation.*

3.5 Kreditinstitut och värdepappersföretag som är "betydande" ska inrätta en ersättningskommitté. Huruvida de är "betydande" ska fastställas med hänsyn till deras storlek och interna organisation samt deras verksamhetens art, omfattning och komplexitetsgrad.

3.6 De behöriga myndigheterna bör även ha befogenhet att föreskriva såväl ekonomiska eller icke-ekonomiska åtgärder som sanktioner vid bristande uppfyllelse av kravet att ha en ersättningspolitik som är förenlig med sund och effektiv riskhantering. Åtgärderna och sanktionerna bör vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

3.7 För att främja konsekvens i bedömningen av ersättningspolitik och praxis bör Europeiska banktillsynskommittén (CEBS) se till att det finns riktlinjer för sund ersättningspolitik inom banksektorn.

3.8 Eftersom otillfredsställande utformade modeller för ersättningspolitik och -praxis i oacceptabel utsträckning kan öka nivån på de risker som kreditinstitut och värdepappersföretag är exponerade för, är det lämpligt att de behöriga myndigheterna ålägger berörda företag att genomföra kvalitativa eller kvantitativa åtgärder för att hantera dessa. De kvalitativa åtgärderna omfattar krav på kreditinstitut och värdepappersföretag att minska de inneboende riskerna i sina verksamheter, däribland ersättningspolitiken. Kvantitativa åtgärder omfattar krav på ytterligare avsättningar av kapital.

3.9 Kreditinstitut och värdepappersföretag bör, för att säkerställa att deras ersättningsstrukturer och de risker de är förenade med i tillfredsställande grad kan överblickas av marknaden, offentliggöra uppgifter om sin ersättningspolitik och -praxis för medarbetare som under sitt tjänsteutövande väsentligt kan påverka institutets riskprofil.

3.10 Det bör finnas en separat behandling av kapitalet vid värdepapperiseringar genom vilka andra värdepapperiseringar ompaketeras och som är förenade med högre risk än normala värdepapperiseringar. Denna behandling bör vara sådan att den klart motverkar investeringar i särskilt komplexa värdepapperiseringar som är förenade med ytterst hög risk.

3.11 Omvärdepapperiseringar är värdepapperiseringar i syfte att ompaketera värdepapperiseringar med medelstor risk i nya värdepapper. Kreditvärderingsinstitut och marknadsaktörer har generellt betraktat dem som förenade med låg kreditrisk. På grund av deras komplexitet och känslighet för korrelerade förluster är de dock förenade med högre risk än vanliga värdepapperiseringar. Förslaget innehåller därför en uppsättning kapitalkrav som är högre än för normala värdepapperiseringspositioner inom samma ratingkategori.

3.12 Med hänsyn till den låga kvaliteten på de nyligen registrerade resultaten bör normerna skärpas för interna modeller för beräkning av kapitalkrav för marknadsrisker. Modellernas risktäckning bör särskilt kompletteras i fråga om kreditrisker i handelslagret. Dessutom bör det i beräkningen av kapitalkraven även ingå en komponent som täcker stressituationer för att skärpa kapitalkraven med hänsyn till möjligheten av försämrade marknadsförhållanden och minska möjligheterna till konjunkturförstärkande effekter.

3.13 Utan att det påverkar de offentliggöranden som uttryckligen krävs genom detta direktiv ska syftet med informationskraven vara att ge marknadsaktörerna korrekt och fullständig information om de enskilda institutens riskprofiler. Det bör därför kunna krävas att instituten i detta syfte ska offentliggöra ytterligare information som inte uttryckligen angetts i detta direktiv.

3.14 När det gäller värdepapperisering bör de informationskrav som ställs på instituten skärpas betydligt. De bör särskilt även ta hänsyn till de risker som är förenade med värdepapperiseringspositioner i handelslagret.

Brüssel den 20 januari 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet"**

KOM(2009) 248 slutlig

(2010/C 339/07)

Föredragande: **Michael SMYTH**

Den 10 juni 2009 beslutade Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet"*

KOM(2009) 248 slutlig.

Facksektionen för ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 januari 2010.

Vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 198 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser

1.1 EESK stöder syftena med att ta itu med de fyra utmaningar som kännetecknar Östersjöstrategin: att öka välbefindandet i regionen, att göra regionen till ett säkert och tryggt område, att skapa en hållbar miljö och att öka tillgängligheten och attraktionskraften.

1.2 EESK inser vikten av de samråd som ägde rum före det slutliga utarbetandet av strategin och den roll som arbetsmarknadens parter och andra berörda parter spelade under processen. EESK upprepar sin uppmaning att inrätta ett forum för det civila samhället i Östersjöområdet, som skulle kunna bidra till att det civila samhället inkluderas i vidareutvecklingen av strategin.

1.3 Strategin har lovvärda syften och mål när det gäller att ta itu med en rad komplexa strukturproblem inom Östersjöregionen, men det finns även ett antal utmaningar som måste övervinnas för att strategin ska kunna bevisa sin effektivitet. Utmaningarna står i relation till strategins mervärdespotential, styrmekanismer, sammanhållningen inom EU och strategins externa effektivitet.

1.4 Östersjöstrategins styrmekanismer är även ämne för vissa kritiska kommentarer. Strategin omfattar ansvarsområden från 21 generaldirektorat, åtta medlemsstater och Ryssland. Med tanke på att dessa ska samarbeta om strategins fyra utmaningar, 15 prioriterade åtgärder och många övergripande åtgärder kan man frukta att strategins kärna inbegriper så komplicerade styrningsstrukturer att den inte går att genomföra. EESK anser att större insatser bör göras för att förenkla styrmekanismerna och förvaltningen av strategin.

1.5 I detta yttrande upprepas förslaget att man ska inrätta en tillfällig observationsgrupp eller studiegrupp för Östersjöregionen inom EESK, så att hela EESK aktivt kan delta i den nödvändiga vidareutvecklingen av strategin.

1.6 En av de största utmaningarna för strategin är den externa dimensionen, särskilt på grund av den nyckelroll som Ryssland spelar i Östersjöområdet. Rysslands roll i genomförandet av strategin kommer att hanteras inom ramen för den nordliga dimensionen. Det föreligger osäkerhet om huruvida dessa arrangemang räcker för att säkerställa att Ryssland på ett effektivt sätt deltar i den strategiska verksamheten.

1.7 EESK stöder ståndpunkten att strategin inte bara är ett dokument utan framför allt en process. Detta innebär att strategin genomförs successivt. Man har redan lyckats samla alla medlemsstater och aktörer samt EU-institutionerna kring en begränsad förteckning över viktiga åtgärder och projekt och man har enats om behovet av att genomföra dem. EESK hoppas att den entusiasm som uppstod i samband med förberedelserna inför strategin kommer att finnas kvar och bidra till ett effektivt och snabbt genomförande som kan ses över.

## 2. Bakgrund till strategin

2.1 Bakgrunden till Östersjöstrategin är välkänd. Det är sedan länge ett känt faktum att Östersjöområdet lider av en rad allvarliga svagheter när det gäller miljö, ekonomisk utveckling och infrastruktur som hänger ihop med och är beroende av varandra.

I november 2006 antog Europaparlamentet en resolution om att utarbeta en Östersjöstrategi. Strategin för den berörda makroregionen kring Östersjön antogs av kommissionen den 10 juni 2009 och överlämnades till Europeiska rådet den 19 juni 2009. Den var en högprioriterad fråga för det svenska ordförandeskapet och antogs vid rådets (allmänna frågor) möte den 26 oktober 2009 i Luxemburg.

2.2 Den omfattande strategin utgör en nystart inom politiken för territoriellt samarbete i EU. Enligt kommissionen är detta den första verkligt integrerade strategin som ska tillämpas av en rad medlemsstater som står inför liknande utmaningar. För tillfället finns det 13 områden för transnationellt samarbete som tillsammans omfattar alla EU-områden (dessutom finns det ungefär femtio program för samarbete över gränserna). Östersjöstrategin förkroppsligar det relativt nya begreppet makroregionalt samarbete, som innebär effektivare samordning och användning av finansiella resurser och pågående samlingsinitiativ i hela Östersjöområdet. När det gäller strategins geografiska utbredning omfattar den följande medlemsstater: Sverige, Danmark, Tyskland, Finland, Polen, Estland, Lettland och Litauen, samt Norge och Ryssland.

2.3 Avsikten med detta yttrande är att bedöma den föreslagna Östersjöstrategin och dess handlingsplan ur det organiserade civila samhällets perspektiv. Yttrandet bygger vidare på den analys som gjordes i EESK:s nyligen antagna yttranden om "Östersjöområdet: Det organiserade civila samhällets roll för förbättrat regionalt samarbete och en regional strategi" <sup>(1)</sup> och "Makroregionalt samarbete – Att tillämpa Östersjöstrategin på andra makroregioner i Europa" <sup>(2)</sup>. Den process som har lett fram till utvecklingen av strategin är helt ny i sitt slag. Kommissionen anser att liknande metoder skulle kunna tillämpas på andra makroregioner såsom Donauregionen, Alpregionen och Medelhavsområdet, om Östersjöstrategin visar sig fungera i Östersjöområdet.

### 3. Sammanfattning av strategin

3.1 Kommissionen genomförde ett omfattande samråd under hela 2008. Ett antal samrådskonferenser anordnades i olika delar av makroregionen och avslutades med konferensen i februari 2009 i Rostock. Samrådet koncentrerades till de fyra pelare (utmaningar) som ligger till grund för Östersjöstrategin:

- Skapa en hållbar miljö.
- Öka välbefindandet i regionen.
- Öka tillgängligheten och attraktionskraften.
- Göra regionen till ett säkert och tryggt område.

<sup>(1)</sup> EUT C 277, 17.11.2009, s. 42.

<sup>(2)</sup> EUT C 318, 23.12.2009, s. 6.

3.2 Strategin åtföljs av en handlingsplan bestående av 15 prioriterade åtgärder som knyter an till de fyra utmaningarna. Varje prioriterat område ska samordnas av minst en Östersjöstad och länderna förväntas genomföra strategin i samarbete med samtliga berörda parter.

3.3 Östersjöstrategin och de föreslagna åtgärderna ska finansieras med befintliga resurser, först och främst via strukturfonderna (55 miljarder euro under perioden 2007–2013), de olika Östersjöländernas statsbudgetar, privat finansiering samt via finansinstitutioner såsom Europeiska investeringsbanken, Nordiska investeringsbanken och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

3.4 Det finns avgörande skillnader mellan Europaparlamentets resolution och kommissionens meddelande <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>. Kommissionen har antagit rådets interna EU-perspektiv, medan parlamentets resolution hänvisar till en "Östersjöstrategi för den nordliga dimensionen". I parlamentets resolution uppmanas kommissionen att lägga fram ett förslag till en strategi "för att stärka den nordliga dimensionen inifrån" <sup>(5)</sup>. Parlamentet gör en tydlig koppling mellan Östersjöstrategin och ramen för den nordliga dimensionen, medan rådet och kommissionen skiljer mellan strategin och de yttre aspekterna av samarbetet.

3.5 Det finns stora skillnader när det gäller åsikterna om en lämplig styrstruktur. Kommissionens strategi fokuserar på samordning av befintliga initiativ, kontinuerlig övervakning av framsteg och bibehållande av handlingsplanens drivkraft. Kommissionens arbetsätt består i att reducera de institutionella mekanismerna till ett minimum utan extra finansiering av Östersjöstrategin. Europaparlamentet föreslår att ett årligt Östersjötoppmöte ska hållas före Europeiska rådets sommartoppmöte och att regionala organisatoriska enheter inom och utanför EU-systemet bör utvecklas. Detta ska delvis ske genom en egen budgetpost för strategin. EESK har redan uttryckt sitt stöd för en separat budget för strategin. Det förefaller som om parlamentet skulle vilja ha en mer ambitiös utformning av politiken än kommissionen. För att understryka den ständiga utvecklingen av strategin antog parlamentet den 22 oktober 2009 ett ändringsförslag på 20 miljoner euro till 2010 års budget för samordning och vissa pilotprojekt inom strategin.

3.6 Förutom dessa skillnader i synsätt har strategin i sig utvecklats med utgångspunkt i ett omfattande samråd som ägt rum med berörda parter i makroregionen. Strategin är innovativ, eftersom den kommer att tillämpas inom en mellanstatlig struktur och därmed går längre än EU:s traditionella regionalpolitik. Denna nya struktur ligger mellan nationalstaten och den överstatliga gemenskapen.

<sup>(3)</sup> Europaparlamentet (2006) "Resolution om en strategi för Östersjöområdet för den nordliga dimensionen", Strasbourg, 16 november 2006, A6-0367/2006.

<sup>(4)</sup> Östersjöstrategin och handlingsplanen finns på: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm)

<sup>(5)</sup> Den nordliga dimensionen är ett samarbete som gör det möjligt för EU, Ryssland, Norge och Island att genomföra politiska åtgärder på gemensamma samlingsområden.



3.7 Östersjöstrategin beskrivs av kommissionen som "ett arbete under utveckling". Definitionerna av enskilda aspekter av Östersjöstrategin är medvetet vaga, eftersom de geografiska områdena skiftar beroende på vilken fråga som diskuteras. Östersjöstrategin har utformats utifrån en problemdefinition där man låter dessa frågor avgöra makroregionens geografiska område. Objektivt sett utgör de fyra pelarna och den åtföljande handlingsplanen ett allvarligt försök att på ett bättre sätt samordna utvecklingsåtgärderna i ett område som är så skiftande som Östersjöområdet, i syfte att främja territoriell sammanhållning. I tabell 1 nedan redovisas de prioriterade områden som anges i handlingsplanen för var och en av de ovannämnda pelarna.

3.8 Enligt kommissionen är det underförstått att det krävs ett integrerat arbetssätt för att säkra hållbar utveckling i regionen. De frågor som tas upp i strategin är komplexa och hänger ihop med varandra, medan det nuvarande samarbetet inte har samordnats på ett effektivt sätt.

#### 4. Utmaningar och centrala frågor

4.1 Det är mycket som står på spel när det gäller ett framgångsrikt genomförande av Östersjöstrategin. Kommissionen har vid flera tillfällen påpekat att strategin skulle kunna bli en modell för andra makroregioner inom EU. Strategin har lovvärda syften och mål när det gäller att ta itu med en rad komplexa strukturproblem inom Östersjöregionen, men det finns även ett antal utmaningar som måste övervinnas för att strategin ska kunna bevisa sin effektivitet. Utmaningarna står i relation till strategins mervärdespotential, styrmekanismer, sammanhållningen inom EU och strategins externa effektivitet.

4.2 När det gäller mervärde ligger det en risk i att strategin innefattar en rad mycket ambitiösa åtgärder för att tillgodose majoriteten av de berörda parterna inom Östersjöregionen, och den kan visa sig vara ogenomförbar. Det finns skäl för att försöka hålla strategin på en enklare nivå och att fokusera ansträngningarna på en rad färre men strategiskt viktiga mål. Helsingforskommissionen har i sin handlingsplan för Östersjön gjort framsteg inom fiskebestånds- och miljöfrågorna. Trots dessa förbättringar bör Östersjöstrategin även fortsättningsvis uppmuntra till positiv utveckling inom fiskerinäringen och av den övriga miljön.

4.3 Östersjöstrategins styrmekanismer är även ämne för vissa kritiska kommentarer. I tabell 1 åskådliggörs en motsägelse, nämligen att de medlemsstater som är i störst behov av strategin är de som är minst involverade i dess genomförande. Dessutom har kommissionen haft problem med att kombinera de föreslagna åtgärderna med en rad olika generaldirektorat och medlemsstater. Erfarenheterna hittills visar att genomförandet av Leipzigstadgan om hållbara städer i Europa har varit relativt långsamt,

och enligt vissa är Östersjöstrategin till och med mer komplicerad<sup>(6)</sup>.

4.4 Framgångarna med all sådan EU-politik som Östersjöstrategin kommer att mätas i praktiska resultat som måste vara konkreta och synliga för medborgarna. Strategin utmanar även själva begreppet sammanhållning inom gemenskapen. Kommissionen har som tidigare påpekat "höjt insatsen" när det gäller makroregionalt samarbete. Trots att allvaret i frågan om de miljömässiga, infrastrukturellerade och andra utmaningarna som Östersjön står inför är uppenbart för medborgarna i Östersjöländerna, är det fortfarande en stor utmaning att förklara för övriga EU-länder hur bekymmersam situationen är. I detta avseende är det organiserade civila samhällets medverkan mycket viktig. EESK har redan lagt fram ett förslag om att inrätta ett forum för det civila samhället inom Östersjöregionen och visat att man är redo att inleda förberedelserna inför ett sådant forum. Dessutom har kommittén föreslagit att man ska inrätta en tillfällig observationsgrupp eller studiegrupp för Östersjöregionen inom EESK, så att hela EESK aktivt kan delta i utvecklingen av strategin.

4.5 En av de största utmaningarna för strategin är den externa dimensionen, särskilt på grund av den nyckelroll som Ryssland spelar som central aktör i Östersjöområdet. Ryssland har hittills visat intresse för strategin och skulle dra nytta av ett framgångsrikt genomförande. Rysslands roll i strategin kommer för närvarande att inkluderas i den nordliga dimensionen och förmodligen kommer denna att anpassas till strategin. Det är värt att uppmärksamma att tre av de fyra utmaningarna i strategin (miljöskydd, dragningskraft och tillgänglighet samt säkerhet och trygghet) är mycket transnationella till sin karaktär, och därför är det lämpligt att ha vissa mekanismer inom strategin när det gäller att koppla ihop inre och yttre samverkan, speciellt på operativ nivå. Dessutom skulle strategins externa dimension eventuellt vara ännu mer omfattande genom att t.ex. Vitryssland involveras, eftersom det är ett land som påverkar miljöskyddet, attraktionskraften och tillgängligheten i Östersjöområdet.

4.6 Vissa anser att det kommer att bli enklare att säkra Rysslands engagemang i genomförandet av strategin via direkt bilateralt samarbete med EU på basis av ett "jämbördigt partnerskap" med EU<sup>(7)</sup>. Om denna uppfattning stämmer är det rimligt att fråga sig om den nordliga dimensionen, såsom förslaget utformats, är en lämplig mekanism för att säkra Rysslands engagemang i strategin.

(6) Stadgan undertecknades den 24 maj 2007 under det tyska ordförandeskapet vid ett informellt möte mellan EU:s ministrar med ansvar för stadsplanering och territoriell sammanhållning. Denna mellanstatliga stadga innehåller två viktiga rekommendationer, nämligen att i större utsträckning använda en integrerad strategi för stadsutveckling och att särskilt uppmärksamma eftersatta bostadsområden.

(7) Se till exempel "Commitment of the Social Partners and other civil society organisations: What role can civil society and local actors play?" ett anförande av Uno Aldegren, ledamot av Regionkommittén vid konferensen "Östersjöregionen: Ett utmärkt ställe att arbeta och göra affärer på", anordnad av EESK och Europeiska kommissionens representation i Helsingfors, den 22–23 oktober 2009.



## 5. Analys av strategin

5.1 Det finns ett antal tvistefrågor i strategin som måste övervakas noggrant. För det första innehåller handlingsplanen särskilda förslag för att rätta till brister inom energinät och förbindelser inom Östersjöregionen. Det finns viss oro för att dessa inte räcker med tanke på det brådskande behovet av större nätintegrering. Strategin bör inte bara syfta till att integrera och koppla samman de nuvarande separata nationella energimarknaderna i Östersjöregionen utan också till ökad solidaritet inom hela EU vad avser energi. EU behöver rysk energi och behöver därför skapa den infrastruktur som krävs för att föra in gas, olja och el i Europa. Detta krävs för att säkerställa stabiliteten i EU:s energiförsörjning. Större samarbete i fråga om energi behövs också från andra länder än medlemsländerna. Nordstream-projektet hantearas inte inom strategin. Detta är ett uppenbart utelämnande, men kommissionen påpekar att Nordstream-projektet är en mycket kontroversiell fråga och att Östersjöstrategin kräver enhälligt antagande.

5.2 Handlingsplanen innehåller förslag för att förbättra inre och yttre vattenvägs-, väg- och järnvägsnät. Väginfrastrukturen behöver uppmärksammas på allvar eftersom den antingen är mycket bristfällig eller saknas helt. Det som förr var Sovjetunionens utkanter skulle då i större utsträckning kunna bli en integrerad del av centrala Europa. Östersjöregionen har ett brådskande behov av ett fullständigt vägnät som står i proportion till behovet. De nuvarande TEN-korridorerna behöver ses över och anpassas till den nya verklighet som en mer sammanhållen union innebär, t.ex. järnvägs- och vägkorridorer från Helsingfors till Wien/Slovenien.

5.3 Ingenstans nämns den strategiska betydelse som de stora floderna har i makroregionen. Denna brist bör tas upp till behandling. I det sammanhanget är det intressant att notera att en strategi för Donauregionen nu förbereds. Samrådet om Östersjöstrategin var brett och omfattande, men lite provisoriskt organiserat. Vad gäller strategin för Donauregionen bör EESK försöka engagera sig djupare på ett mer strukturerat sätt. Kommissionen har angett att det finns en viss möjlighet till ett sådant engagemang från februari fram till sommaren 2010. EESK har redan (i både REX/262 och ECO/251) föreslagit att man ska inrätta ett forum för det civila samhället i Östersjöområdet, och detta bör nu utvecklas till ett konkret förslag. Förslaget stöds av många EP-ledamöter och parlamentet utarbetar för närvarande ett betänkande om Östersjöstrategin.

5.4 Komplexiteten i de utmaningar som Östersjöstrategin omfattar har redan konstaterats. Kommissionen har meddelat att den enhet inom kommissionen som är ansvarig för genomförandet och övervakandet av strategin kan komma att bli underbemannad under den kommande tidsperioden. EESK och parlamentet stöder båda en förstärkning av enheten. Det finns en fara för att enheten kommer att vara mycket upptagen av de administrativa utmaningarna i samband med användningen av de 20 miljoner euro till partner utanför EU som parlamentet röstade igenom (budgetpost 4). EESK betonar att både kommissionen och de medlemsstater som ansvarar för åtgärderna i planen måste ha tillräcklig administrativ kapacitet till sitt förfogande för att kunna uppfylla sina åtaganden.

5.5 Farhågor framfördes om den relativa vikt som frågan om fiske och fiskerinäringen har fått. Man kan konstatera att mycket har gjorts, särskilt av Helsingforskommissionen, och de första resultaten är uppmuntrande. Det är viktigt att dessa framsteg upprätthålls, och särskilda insatser bör göras för att stimulera ansvarsfull konsumtion.

5.6 Det har uttryckts oro över hur stor plats vetenskap, teknologi, forskning och innovation har i strategin. Kommittén är inte helt övertygad om att det är en idealisk lösning att dela upp den s.k. kunskapstriangeln (utbildning, forskning och innovation) på två av strategins utmaningar och mellan tre medlemsstater som ska ansvara för samordningen. Kommittén vill understryka att strategin bör stärka samspelet och kopplingarna mellan olika delar av kunskapstriangeln.

5.7 I fråga om den sjätte prioriterade åtgärden, undanröjandet av hinder på inre marknaden inom Östersjöområdet, stöder EESK helt denna del av strategin. Särskild uppmärksamhet bör ägnas små och medelstora företag, som utgör merparten av ekonomierna i Östersjöregionen. EESK stöder också arbetet med agendan för anständigt arbete. Ökad social dialog runt Östersjön bör uppmuntras för att fånga upp de positiva resultat som samarbetet inom strategin resulterar i, särskilt i fråga om ökat energisamarbete och integration.

5.8 Man bör rikta särskild uppmärksamhet mot den pågående och strukturella lågkonjunkturen inom varvsindustrin och därtill kopplade sektorer som negativt påverkar den ekonomiska och sociala sammanhållningen. EESK är övertygad om att Östersjöstrategin bör utökas till att omfatta även denna specifika fråga.

Bryssel den 20 januari 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

## BILAGA

Tabell 1:

## Utmaningar och prioriterade områden i EU:s strategi för Östersjöområdet

Utmaningar/prioriterade områden	Samordnande länder	Antal åtgärder
<b>Utmaning I: Att skapa en miljömässigt hållbar utveckling i Östersjöregionen.</b>		
1) Att minska tillförseln av näringsämnen till godtagbara nivåer.	Polen/Finland	5
2) Att bevara naturområden och den biologiska mångfalden, även när det gäller fisket.	Tyskland	2
3) Att minska användningen av farliga ämnen och deras påverkan.	Sverige	3
4) Att bli en föregångsregion när det gäller rena sjötransporter.	Danmark	2
5) Att mildra klimatförändringar och anpassa sig till dem.	Danmark	3
<b>Utmaning II: Att öka välbefindandet i Östersjöregionen.</b>		
6) Att undanröja hindren på den inre marknaden i Östersjöregionen.	Estland	6
7) Att dra full nytta av regionens potential när det gäller forskning och innovation.	Sverige/Polen	2
8) Att genomföra småföretagsakten för att främja företagande, stärka de små och medelstora företagen och använda de mänskliga resurserna mer effektivt.	Danmark	9
9) Att stärka jordbrukets, skogsbrukets och fiskets hållbarhet.	Finland	7
<b>Utmaning III: Att göra Östersjöregionen till ett tillgängligt och attraktivt område.</b>		
10) Att öka tillgången till energimarknaderna, och göra dessa mer effektiva och säkra.	Lettland/Danmark	3
11) Att förbättra interna och externa transportförbindelser.	Litauen/Sverige	
12) Att bevara och öka Östersjöområdets attraktionskraft, särskilt genom utbildning, turism och hälso- och sjukvård.	Turism: Tyskland (Mecklenburg-Vorpommern) Hälsa: den nordliga dimensionen Partnerskap inom folkhälsofrågor Utbildning: Tyskland	10
<b>Utmaning IV: Att göra Östersjöregionen till ett säkert och tryggt område.</b>		
13) Att bli ledande när det gäller sjösäkerhet och sjöfartsskydd.	Finland/Danmark	
14) Att stärka skyddet mot större katastrofer till sjöss och på land.	Danmark	2
15) Att minska omfattningen av gränsöverskridande brottslighet och de skador den orsakar.	Finland	3
<b>Övergripande åtgärder</b>	Europeiska kommissionen	10

Källa: R. Bengtsson "An EU Strategy for the Baltic Sea Region".

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt systemriskråd"**

KOM(2009) 499 slutlig – 2009/0140 (COD),

**om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk bankmyndighet"**

KOM(2009) 501 slutlig – 2009/0142 (COD),

**om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet"**

KOM(2009) 502 slutlig – 2009/0143 (COD)

**och om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet"**

KOM(2009) 503 slutlig – 2009/0144 (COD)

(2010/C 339/08)

Föredragande: **Lars NYBERG**

Den 6 oktober 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt systemriskråd"*

KOM(2009) 499 slutlig – 2009/0140 (COD)

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk bankmyndighet"*

KOM(2009) 501 slutlig – 2009/0142 (COD)

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet"*

KOM(2009) 502 slutlig – 2009/0143 (COD)

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet"*

KOM(2009) 503 slutlig – 2009/0144 (COD).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 8 januari 2010.

Vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 21 januari 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 169 röster för, 2 röster emot och 15 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 Den 23 september lade Europeiska kommissionen fram förslag till en förordning om ett Europeiskt systemriskråd (ESRB)

och tre förordningar om inrättande av en europeisk bankmyndighet, en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet samt en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet. Samtliga ligger i linje med den rapport som de Larosière-gruppen tog fram i början av 2009.

1.2 I ett yttrande från EESK om de Larosière-rapporten diskuteras orsakerna till den finansiella och ekonomiska krisen, bestämmelser för finansmarknaden samt tillsynsregler. Utöver en allmän hänvisning till detta yttrande vill vi även upprepa ett av dess budskap: "Övervakning är också enligt EESK fundamentalt för att ytterligare en finanskris inte ska ske. Men övervakning fordrar regler. Därför kan förslagen om ändrade och förstärkta regler [...] anses lika viktiga" <sup>(1)</sup>.

#### Intressentgrupper

1.3 Kommittén argumenterade för en bredare representation i de tre nya myndigheternas styrelser. I stället föreslår kommissionen särskilda intressentgrupper.

1.3.1 ESRB ska "vid behov rådfråga relevanta aktörer inom den privata sektorn". Som exempel nämns företrädare för finanssektorn, konsumentanslutningar och vissa grupper som upprättats av kommissionen. Det bör nämnas att företrädarna för finanssektorn bör komma från både arbetsgivarföreningar och fackförbund. Eftersom systemriskerna inte bara påverkar finansmarknaden utan hela ekonomin bör dessutom arbetsgivare och fackförbund på EU-nivå rådfrågas.

1.3.1.1 Ingenting sägs om hur dessa samråd ska se ut och hur ofta de ska äga rum. Detta behövs, eftersom det i artikeln anges att samråden "ska" äga rum. Uttrycket "vid behov" tycks alltför vagt.

1.3.2 De tre myndigheternas intressentgrupper bör enligt kommissionen omfatta arbetsgivare och anställda inom de olika områdena på finansmarknaden samt konsumenter och användare av sektorns tjänster. De 30 företrädarna som föreslås bör fördelas jämnt mellan alla grupper som ska företrädas.

1.3.2.1 Grupperna ska sammanträda minst två gånger om året. De får avge yttrandet och lämna råd och ska ha sekretariatsstöd. Yttrandena och råden ska offentliggöras. Det finns en risk för att deras arbete kommer att koncentreras till endast de två årliga sammanträdena. De bör även ha möjlighet att kontinuerligt följa arbetet i den aktuella myndigheten.

#### Makroprudentiell tillsyn

1.4 I förslaget om ESRB saknas en definition av systemrisk. Begreppet behöver diskuteras offentligt, inte bara bakom stängda dörrar i det nya systemriskrådet.

1.4.1 EESK anser att ESRB måste ha tydliga befogenheter att vidta åtgärder när den finansiella stabiliteten hotas och att formuleringarna i vissa delar av förordningen bör ses över för att detta ska kunna säkerställas.

— De olika språkversionerna bör harmoniseras så att begreppet "supervision" (på svenska "tillsyn") används.

<sup>(1)</sup> Se punkt 1.4 i EESK:s yttrande om *de Larosière-gruppens rapport*, EUT C 318, 23.12.2009, s. 57.

— ESRB:s varningar och rekommendationer bör enbart skickas till rådet, såsom anges i artikel 16.3, och inte gå via rådet som i skäl 9, vilket skulle kunna minska dess oberoende.

— Användandet av "bör" innebär att dessa rekommendationer är mer eller mindre tvingande. Huruvida mottagarna är tvingade att agera eller inte måste bero på vem som har behörighet beträffande reglerna: medlemsstaterna eller EU.

— ESRB sägs "bidra till att den inre marknaden fungerar smidigt" (artikel 3). ESRB:s ansvarsområde omfattar riskerna på finansmarknaden, men här tycks organet ha fått en större roll.

1.4.2 ESRB:s styrelse kommer att bestå av de 29 ledamöterna av ECB:s allmänna råd. Denna koppling mellan ECBS och det nya systemriskrådet förespråkas av EESK.

1.4.2.1 Artikel 11 om styrkommittén innehåller inga bestämmelser om rösträtt. EESK rekommenderar att det bör finnas fem ledamöter från ECB:s allmänna råd i styrkommittén, vilket skulle kunna göra det lättare att få en bättre geografisk spridning, en spridning mellan små och stora länder och mellan länder inom och utanför euroområdet. Eftersom det dessutom verkar som om alla ledamöter av styrkommittén får rösträtt behövs ett relativt stort antal centralbanksföreträdare.

1.4.3 Europaparlamentet nämns endast på grund av att ESRB minst en gång om året ska avlägga rapport till parlamentet och rådet. Enligt artikel 20 ska rådet granska förordningen om ESRB efter tre år. Parlamentet bör naturligtvis också vara delaktigt i detta.

#### Mikroprudentiell tillsyn

1.5 Myndigheternas syfte (artikel 1.4) är nästan identiskt i de tre förordningarna – den inre marknads funktion, stabiliteten i det finansiella systemet och stärkt internationell samordning mellan tillsynsorganen. Skillnaderna rör vem de ska skydda – investerare för värdepappers- och marknadsmyndigheten, försäkringstagare och andra rättighetshavare för försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten samt insättare och investerare för bankmyndigheten.

1.5.1 De tre myndigheterna kommer främst att befatta sig med befintliga regler för att rationalisera de nationella myndigheternas arbetsmetoder, huvudsakligen genom riktlinjer och rekommendationer. Myndigheterna kommer också att få i uppgift att ta fram nya tekniska standarder.

1.5.1.1 Deras förslag till nya tekniska standarder kan enligt artikel 7.2 endast offentliggöras i form av förordningar eller beslut, inte direktiv. Om tekniska standarder definieras som icke-politiska är det också uteslutet att använda förordningar. Tekniska standarder bör endast riktas till de nationella tillsynsmyndigheterna och finansinstituten, inte till medlemsstaterna. De bör därför offentliggöras i form av beslut och inte förordningar eller direktiv. Dessa är förbehållna politiska bestämmelser som läggs fram av kommissionen.

1.5.2 EU-myndigheternas tillsyn avser de nationella tillsynsmyndigheterna, inte aktörerna på finansmarknaden direkt. Undantaget är när en nationell myndighet inte följer rekommendationerna (artiklarna 9 och 11). Ett beslut som riktar sig till aktörerna på finansmarknaden kommer då att fattas av EU-myndigheten.

1.5.2.1 Förordningarna innehåller också en beskrivning av hotande situationer (artikel 10) där EU-myndigheten får fatta sådana beslut utan att involvera kommissionen. Det bör emellertid vara rådet som har till uppgift att avgöra om ett hot föreligger. EESK anser att det måste vara situationen på marknaderna i allmänhet som ligger bakom beslutet att tillkännage att ett hot föreligger. Att ett enskilt finansinstitut befinner sig i en hotande situation måste vara en uppgift för den nationella tillsynsmyndigheten.

1.5.2.2 Artikel 23 innehåller en skyddsklausul om en medlemsstat anser att de nya tekniska standarderna får finanspolitiska konsekvenser. Denna skyddsklausul tycks berättigad, även om tekniska standarder i stort sett aldrig får finanspolitiska konsekvenser. Eftersom skyddsklausulen endast rör artiklarna 10 och 11 bör denna artikel placeras direkt efter artikel 11.

1.5.3 EESK föreslår att en nationell myndighet ska godkänna nya finansiella instrument innan de kan införas, såsom är fallet i Spanien. Eftersom detta system inte finns i andra medlemsstater skulle ett första steg vara att granska instrument som används i andra länder än Spanien. Kommissionen bör därför även ändra förordningen om den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten genom en förordning om en sådan uppgift.

1.5.4 Bankmyndighetens behörighetsområde bör enligt EESK vara så stort som möjligt. Ett allmänt mål bör vara att skapa rättvisa konkurrensvillkor för alla finansinstitut. Definitionerna i denna förordning går tillbaka på äldre direktiv. EESK skulle välkomna en ny diskussion om definitionerna i dessa direktiv i syfte att inkludera erfarenheter från finanskrisen för att göra definitionerna så breda som möjligt.

1.5.5 Enligt artikel 20.3 får myndigheterna endast använda konfidentiell information som de mottagit från finansiella institut för att utföra uppgifter som de direkt tilldelats genom förordningen. Detta stycke bör kompletteras av en bestämmelse om hur konfidentialiteten ska skyddas.

1.5.6 Förvaltningsstyrelsen i dessa EU-myndigheter ska enligt förslaget bestå av fyra ledamöter från de nationella tillsynsmyndigheterna. Det verkar naturligare att följa förslaget om ESRB och ha fem ledamöter.

1.5.6.1 Endast cheferna för de nationella tillsynsmyndigheterna kommer att ha rösträtt i tillsynsstyrelsen. Det ligger en risk i att en tillsynsstyrelses ledamöter ansvarar för tillsynen av sig själva. Andra aspekter blir då ännu viktigare. Det är avgörande att

ordföranden är oberoende, och han eller hon ska ha rösträtt. Lika viktigt är öppenheten för och påverkan från intressentgruppen. Det är även nödvändigt att arbeta på ett öppet och insynsvänligt sätt genom att myndigheternas beslut offentliggörs.

1.5.7 Om myndigheternas verksamhet inleds 2011 kommer det att dröja mer än två år innan de är helt operativa. Det är nödvändigt att påskynda expanderingsprocessen för att man snabbt ska kunna hantera alla de problem som upptäckts i samband med krisen.

## 2. Bakgrund

2.1 Den 23 september lade Europeiska kommissionen fram ett helt lagstiftningspaket för finansmarknaden, som bestod av ett förslag till förordning om ett Europeiskt systemriskråd (ESRB), tillsammans med ett särskilt beslut om att tilldela ECB särskilda uppgifter som rör detta systemriskråd, samt tre förslag till förordningar om inrättande av en europeisk bankmyndighet, en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet och en värdepappers- och marknadsmyndighet. Därefter lade kommissionen den 28 oktober fram ett direktiv om ändringar av gällande direktiv som rör inrättandet av de nya myndigheterna. Detta kommer att behandlas i ett särskilt yttrande.

2.2 Samtliga förslag ligger i linje med den rapport som de Larosière-gruppen tog fram i början av 2009. Rapporten granskades av EESK i ett initiativytrande som antogs vid plenarsessionen i september 2009. I yttrandet diskuteras orsakerna till den finansiella och ekonomiska krisen, nödvändiga nya eller förbättrade bestämmelser för finansmarknaden samt nya och förbättrade tillsynsregler. Vi hänvisar därför till detta yttrande när det gäller alla aktuella sakfrågor, med undantag för de faktiska konkreta lagstiftningsförslagen.

2.3 Utöver denna allmänna hänvisning vill vi även upprepa ett av dess budskap: "Övervakning är också enligt EESK fundamentalt för att ytterligare en finanskris inte ska ske. Men övervakning fordrar regler. Därför kan förslagen om ändrade och förstärkta regler i den första delen av rapporten anses lika viktiga". Efter att ha sett begränsningarna i förslaget om mikrotillsyn av befintliga bestämmelser framstår våra synpunkter om vikten av att ändra och förstärka dessa som ännu mer betydelsefulla.

2.4 Vissa lagstiftningsförslag som rör reglerna för finansmarknaden har också lagts fram av kommissionen. EESK har hittills utarbetat yttranden om kreditvärderingsinstitut (?), förvaltning av alternativa investeringsfonder och kapitalkrav. Ett annat område för ny lagstiftning, som ännu inte föreslagits av kommissionen men däremot av EESK, är att ge en nationell myndighet i uppdrag att granska alla nya instrument på finansmarknaden innan dessa godkänns, ett system som redan finns i Spanien.

(?) Se EESK:s yttrande om Kreditvärderingsinstitut, EUT C 277, 17.11.2009, s. 117.



### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Det är viktigt att makro- och mikronivån åtskiljs när det gäller tillsyn på finansmarknaden. Samtidigt är det minst lika viktigt att se till att det finns ett nära samarbete mellan samtliga organ som föreslås. Generella problem som upptäcks vid tillsynen på mikronivå är av betydelse för hela finansmarknaden, och när risker uppdagas vid makrotillsyn finns lösningarna ofta på mikronivå. I förordningarna hänvisar man också på flera ställen till detta ömsesidiga beroende.

3.2 De tre myndigheterna kommer främst att befatta sig med befintliga regler, och de nationella myndigheternas arbetsmetoder bör rationaliseras, huvudsakligen genom riktlinjer och rekommendationer. Myndigheterna kommer dock också att få i uppgift att ta fram nya tekniska standarder för de formella förslag som kommissionen lägger fram.

3.3 I yttrandet om de Larosière-rapporten argumenterade kommittén för en bredare representation i de tre nya myndigheternas styrelser. Kommissionen har inte tagit hänsyn till detta vare sig i förordningarna om myndigheterna eller i ESRB-förordningen. I stället föreslår kommissionen i båda fallen särskilda intressentgrupper.

3.3.1 ESRB ska "vid behov rådfråga relevanta aktörer inom den privata sektorn". I inledningen till förslaget ges exempel på dessa – företrädare för finanssektorn, konsumentsammanlutningar och vissa grupper som upprättats av kommissionen. Beskrivningen ger inte tillräcklig information: det bör nämnas att företrädarna för finanssektorn bör komma från både arbetsgivarföreningar och fackförbund inom sektorn.

3.3.1.1 Eftersom systemriskerna inte bara påverkar finansmarknaden utan hela ekonomin krävs dessutom en bredare representation. Av denna anledning bör även företrädare för arbetsgivare och fackförbund på EU-nivå rådfrågas.

3.3.1.2 Slutligen sägs inget om hur dessa samråd ska se ut och hur ofta de ska äga rum. Detta behövs, eftersom det i artikeln anges att samråden "ska" äga rum. Uttrycket "vid behov" tycks också alltför vagt. Förordningen behöver innehålla en närmare beskrivning av när dessa samråd ska äga rum.

3.3.2 När det gäller sammansättningen av intressentgrupperna för de tre myndigheterna tycks kommissionen ha ungefär samma uppfattning som EESK: att arbetsgivare och anställda inom de olika områdena på finansmarknaden bör finnas representerade tillsammans med konsumenter och användare av sektorns tjänster.

3.3.2.1 Problem kommer sannolikt att uppstå när man ska bestämma från vilka länder dessa företrädare ska komma. Vi utgår från att tanken bakom att ha 30 företrädare inte var att det ska finnas en företrädare för finansinstitutet per land. De 30 företrädarna bör fördelas jämnt mellan alla grupper som ska företrädas, vilket även anges i inledningarna till förordningarna.

3.3.2.2 Grupperna kommer att sammanträda minst två gånger om året. De får avge yttranden och lämna råd och ska ha sekretariatsstöd. Yttrandena och råden ska offentliggöras. Dessa bestämmelser verkar lämpliga, men det finns en risk för att deras arbete kommer att koncentreras till endast de två årliga sammanträdena. De bör även ha möjlighet att kontinuerligt följa arbetet i respektive myndighet. Detta krävs som en garanti för att myndigheterna, med tillsynsstyrelser vars ledamöter ansvarar för tillsynen av sig själva, fungerar effektivt.

### 4. Särskilda kommentarer

#### *Ett europeiskt systemriskråd*

4.1 När det gäller makroprudentiell tillsyn saknas en principiell diskussion om vad som kan utgöra en systemrisk. Införandet av vissa nya instrument skulle kunna ses som en systemrisk i samband med den pågående krisen. De metoder som kreditvärderingsinstitut tillämpar för att beräkna risker och värden skulle också kunna kallas systemrisker. Skulle bestämmelser för personer på ledningsnivå i finansinstitut som leder till ett för stort risktagande kunna betraktas som systemrisker? Detta är några möjliga exempel. Begreppet systemrisk behöver diskuteras offentligt, inte bara bakom stängda dörrar i det nya systemriskrådet.

4.2 EESK anser att ESRB måste ha tydliga befogenheter att vidta åtgärder när den finansiella stabiliteten hotas och att formuleringarna i vissa delar av förordningen bör ses över för att detta ska kunna säkerställas.

4.2.1 Enligt skäl 1 i ingressen i förslaget till förordning ska ESRB:s uppgift vara finansiell tillsyn, på engelska "financial supervision". "Supervision" är även den term som använts i diskussionerna om lösningar på finanskrisen. Längre ner sägs det att gemenskapen behöver ett organ för makroprudentiell tillsyn, "macro-prudential oversight" (punkt 7). Användningen av ett sådant begrepp på engelska inskränker organets faktiska befogenheter: "oversight" utgör ett första steg, som bör följas av "supervision", där organet har verkliga befogenheter att agera. Dessa begrepp är inte synonyma och i vissa språkversioner används bara en term som motsvarar "supervision". De olika versionerna bör harmoniseras så att begreppet "supervision" används.

4.2.2 Det slås tydligt fast att ESRB måste vara ett oberoende organ. Enligt förordningen ska dock de varningar och rekommendationer som organet utfärdar gå via rådet eller de tre myndigheterna för att ge dem ökad tyngd (skäl 9), vilket gör att dess oberoende i någon mån kan ifrågasättas. EESK anser att formuleringen i artikel 16.3, om att varningarna och rekommendationerna ska skickas till rådet, är den bästa.

4.2.3 Rekommendationerna "bör" följas av mottagarna om dessa inte kan förklara varför de inte kan agera. Användandet av "bör" innebär att dessa rekommendationer är mer eller mindre tvingande, men huruvida mottagarna är tvingade att agera eller inte måste bero på vem som har behörighet beträffande reglerna: medlemsstaterna eller EU. Därför måste formuleringen i denna punkt vara mer specifik.

4.2.4 Förordningen går kanske även ett steg för långt i artikel 3. ESRB sägs "bidra till att den inre marknaden fungerar smidigt". ESRB:s ansvarsområde omfattar riskerna på finansmarknaden, men här tycks organet ha fått en större roll. Att lägga fram ordinarie lagstiftning för finansmarknaden är kommissionens uppgift. För att minska risken för behörighetstvister i framtiden bör detta avsnitt omformuleras så att syftet med ESRB begränsas till att hantera systemrisker.

4.3 ESRB kommer att ha en styrelse, en styrkommitté och ett sekretariat. Kopplingen till det europeiska centralbanksystemet (ECBS) är mycket tydlig, eftersom ESRB:s styrelse kommer att bestå av de 29 ledamöterna av ECB:s allmänna råd. Denna koppling mellan ECBS och det nya systemriskrådet förespråkades av EESK i yttrandet om de Larosière-rapporten. Bland dessa 29 ledamöter kommer en ordförande och en vice ordförande att väljas på fem år. Utöver de 29 ledamöterna kommer även en ledamot av Europeiska kommissionen och de tre ordförandena i de nya myndigheterna att vara styrelseledamöter med rösträtt. 27 företrädare för de nationella tillsynsmyndigheterna får närvara utan rösträtt, och detsamma gäller för ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén.

4.3.1 Artikel 11 om styrkommittén innehåller inga bestämmelser om rösträtt. Enligt kommissionens förslag består styrkommittén av styrelsens ordförande och vice ordförande samt fem andra styrelseledamöter från ECB:s allmänna råd, de tre ordförandena i de nya myndigheterna, kommissionens företrädare och ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén.

4.3.1.1 De första rapporterna från rådets diskussioner om dessa förslag har kretsat kring antalet ledamöter från ECB:s allmänna råd i denna styrkommitté. Bör de vara tre eller fem? EESK rekommenderar, precis som ECB gör i sitt yttrande, fem ledamöter, vilket skulle kunna göra det lättare att få en bättre geografisk spridning, en spridning mellan små och stora länder och mellan länder inom och utanför euroområdet. Eftersom det dessutom verkar som om alla ledamöter av styrkommittén får rösträtt behövs ett relativt stort antal centralbanksföreträdare. Styrkommitténs sammansättning bör på ett korrekt sätt avspegla sammansättningen i ESRB:s styrelse, där 29 ledamöter företräder centralbanker.

4.3.2 Den rådgivande tekniska kommittén bör nämnas i artikel 4.1, där samtliga organ i ESRB räknas upp.

4.4 Det finns en separat artikel om huruvida varningarna och rekommendationerna ska offentliggöras. Kommittén är medveten om alla de aspekter som måste övervägas före ett sådant offentliggörande men kan inte förstå varför detta är det enda beslut som kräver en majoritet på två tredjedelar av rösterna i styrelsen. Om styrelseledamöterna har den kompetens som krävs för att fatta beslut om systemrisker och formulera varningar och rekommendationen bör de också vara kompetenta nog att besluta om huruvida dessa beslut ska offentliggöras.

4.5 Europaparlamentets inflytande kan beskrivas som ytterst begränsat. Beslut om samtliga dessa förslag från kommissionen måste fattas av både rådet och Europaparlamentet. Bortsett från detta nämns parlamentet endast på grund av att ESRB minst en gång om året ska avlägga rapport till parlamentet och rådet. Enligt artikel 20 ska rådet granska förordningen om ESRB efter tre år. Parlamentet nämns inte trots att institutionen har lika mycket makt som rådet när det gäller denna förordning. EESK anser att Europaparlamentet bör ges en större roll i förordningen.

## 5. Särskilda kommentarer

### *Mikroprudentiell tillsyn*

5.1 Enligt punkt 6.6 i motiveringen som bifogas förslagen är det endast i beskrivningarna av målen, verksamhetsområdena och definitionerna som det finns skillnader mellan förordningarna.

5.1.1 Myndigheternas syfte (artikel 1.4) beskrivs på ett nästan identiskt sätt i de tre förordningarna – den inre marknads funktionell stabiliteten i det finansiella systemet och stärkt internationell samordning mellan tillsynsorganen. De enda uppenbara skillnaderna finns i beskrivningen av vem de ska skydda – investerare för värdepappers- och marknadsmyndigheten, försäkringsstagare och andra rättighetshavare för försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten samt insättare och investerare för bankmyndigheten.

5.1.2 EESK anser att formuleringen av denna artikel är tydlig när det gäller hur dessa tillsynsorgan är åtskilda från EU-institutionernas lagstiftningsbefogenheter. Såsom vi tolkar förordningarna är myndigheternas faktiska befogenheter begränsade till tillsyn utifrån gällande bestämmelser. När det gäller ändringar av tillsynsreglerna är deras uppgift enbart att avge yttranden till kommissionen, rådet och Europaparlamentet.

5.1.2.1 När det gäller myndigheternas förslag till nya tekniska standarder kan dessa enligt artikel 7.2 endast offentliggöras i form av förordningar eller beslut, inte direktiv. Om tekniska standarder definieras som icke-politiska tycks det också vara lämpligt att utesluta förordningar. Tekniska standarder bör endast riktas till de nationella tillsynsmyndigheterna och finansinstituten, inte till medlemsstaterna, och de bör därför offentliggöras i form av beslut och inte förordningar eller direktiv. Dessa är förbehållna politiska bestämmelser som läggs fram av kommissionen. I artikeln anges också att kommissionen ska anta utkastet till tekniska standarder. Detta förfarande kan inte tillämpas på förordningar och direktiv eftersom dessa måste antas av rådet och Europaparlamentet.

5.1.3 Samtliga artiklar där myndigheternas uppgifter beskrivs närmare verkar tillfredsställande. EU-myndigheternas tillsyn avser de nationella tillsynsmyndigheterna, inte aktörerna på finansmarknaden direkt. Undantaget är när en nationell myndighet inte följer rekommendationerna (artiklarna 9 och 11). Ett beslut som riktar sig till aktörerna på finansmarknaden kommer då att fattas av EU-myndigheten.

5.1.3.1 EESK välkomnar att man är ense om att det är rådet som efter samråd med kommissionen, ESRB och vid behov de europeiska tillsynsmyndigheterna bör ha befogenhet att avgöra om det föreligger en hotande situation.

5.1.3.2 I förslaget om inrättande av en europeisk bankmyndighet finns ingen tydlig definition av en hotande situation eller några kriterier för beslutet om att tillkännage att en sådan situation föreligger. Texten behöver förtydligas vad gäller anledningarna till att tillkännage att en hotande situation föreligger. EESK anser att det måste vara situationen på marknaderna i allmänhet som ligger bakom ett sådant beslut. Att ett enskilt finansinstitut befinner sig i en hotande situation måste vara en uppgift för den nationella tillsynsmyndigheten.

5.1.3.3 Artikel 23 innehåller en skyddsklausul om hur en medlemsstat som anser att de nya tekniska standarderna får finanspolitiska konsekvenser kan agera. Denna skyddsklausul tycks berättigad, även om tekniska standarder i stort sett aldrig får finanspolitiska konsekvenser. Eftersom skyddsklausulen endast rör artiklarna 10 och 11 bör denna artikel dessutom placeras direkt efter artikel 11.

5.1.4 Finansinstituten och marknadsaktörerna bör ha möjlighet att vända sig till den europeiska bankmyndigheten om de inte delar den nationella tillsynsmyndighetens bedömning.

5.1.5 Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten kommer som en särskild uppgift att fungera som tillsynsorgan för kreditvärderingsinstituten. Denna befogenhet kommer att omfatta behörighet att återkalla registreringen för sådana institut och genomföra utredningar och inspektioner på plats. Dessa åtgärder beskrivs inte närmare i denna förordning utan i en kommande ändringsförordning. Det verkar lämpligt att ge värdepappers- och marknadsmyndigheten dessa tillsynsbefogenheter, och det kommer att bli en av myndighetens viktigaste uppgifter.

5.1.5.1 En av slutsatserna i EESK:s yttrande om de Larosièrereporterna var att en nationell myndighet, liksom i Spanien, bör få i uppgift att godkänna nya finansiella instrument innan de kan införas. När dessa tre myndigheter inrättats kan förslaget genomföras. Eftersom systemet för närvarande inte finns i andra medlemsstater skulle ett första steg vara att granska instrument som används i andra länder än Spanien. Kommissionen bör därför ändra förordningen om den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten genom en förordning om en sådan uppgift.

5.1.6 Den viktigaste frågan när det gäller bankmyndighetens definitioner är definitionen av hur stor del av finanssektorn som myndigheten ska utöva tillsyn över. Men tanke på erfarenheterna från finanskrisen bör denna definition vara så bred som möjligt. Om det finns finansinstitut som inte omfattas av myndighetens tillsyn kan det leda till att dessa institutioner får vinstfördelar, eftersom tillsyn och bestämmelser som reglerar deras verksamhet faller utanför myndighetens behörighetsområde. Ett allmänt mål bör vara att skapa rättvisa konkurrensvillkor för alla finansinstitut. Definitionerna i denna förordning går tillbaka på direktiven om kreditinstitut, värdepappersföretag och finansiella konglomerat. EESK skulle välkomna en ny diskussion om definitionerna i dessa direktiv i syfte att inkludera erfarenheter från finanskrisen för att göra definitionerna så breda som möjligt.

5.1.7 I förordningen om en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet hänvisas det också till befintliga direktiv. I detta sammanhang vill EESK emellertid påpeka att medlemsstaterna använder olika modeller när det gäller tjänstepension. Därför är det särskilt viktigt att förtydliga att verksamheten på detta område endast rör tillsyn. Det är enbart kommissionen som har rätt att lägga fram nya lagförslag.

5.1.8 När det gäller den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten anges det att en finansmarknadsaktör är en "person". Vi utgår från att både juridiska och fysiska personer avses, men detta bör förtydligas i artikel 2.1 i förordningen.

5.1.9 I artikel 20.3 anges att myndigheterna endast får använda konfidentiell information från finansiella institut för att utföra uppgifter som de direkt tilldelats genom förordningen. Detta stycke bör kompletteras med en bestämmelse om hur konfidentialiteten ska skyddas.

5.2 Alla tre myndigheterna har samma organisation – en tillsynsstyrelse, en förvaltningsstyrelse, en ordförande, en verkställande direktör och en överklagandenämnd. Myndigheternas ordförande får inte tas från de nationella tillsynsmyndigheterna. Ordföranden bör enligt förordningen vara en oberoende person som arbetar heltid för myndigheten.

5.2.1 Förvaltningsstyrelsen i dessa EU-myndigheter ska enligt förslaget bestå av fyra ledamöter från de nationella tillsynsmyndigheterna. Eftersom inget skäl anförs för att välja antalet fyra verkar det naturligare att följa förslaget om ESRB och ha fem ledamöter.

5.2.2 Endast cheferna för de nationella tillsynsmyndigheterna kommer att ha rösträtt i tillsynsstyrelsen, inte företrädaren för kommissionen eller företrädaren från ESRB. Detta innebär att all makt i en tillsynsmyndighet ges till de nationella organ som är föremål för tillsynen. Med en sådan organisation finns det risk att åtgärder inte vidtas trots alla föreskrifter i förordningen om hur tillsynen ska genomföras, hur kritik ska riktas till de nationella myndigheterna och till och med om situationer där besluten kommer att fattas av EU-myndigheten och som en sista lösning av kommissionen. De nationella myndigheterna måste naturligtvis arbeta i en kollegial anda i EU-myndigheten, men kan det bli för mycket kollegialitet?

5.2.3 I samband med att risken med att en tillsynsstyrelsens ledamöter ansvarar för tillsynen av sig själva tas upp vill vi även påtala vikten av några andra aspekter av dessa myndigheter. Det är avgörande att ordföranden är oberoende, och han eller hon ska ha rösträtt. Lika viktigt är öppenheten för och påverkan från intressentgruppen. Dessutom är det nödvändigt att arbeta på ett öppet och insynsvänligt sätt genom att myndigheternas beslut offentliggörs. Även om kommittén förespråkar detta som en allmän princip är vi naturligtvis medvetna om att det finns beslut som inte omedelbart kan offentliggöras på grund av att de då riskerar att skapa störningar på finansmarknaden.

5.3 När dessa myndigheter planeras inleda sin verksamhet kommer de enligt förslaget att ha dubbelt så stor personalstyrka som de nuvarande tre kommittéerna. När verksamheten har kommit igång för fullt beräknas de ha omkring fyra gånger så många anställda som de nuvarande kommittéerna. Med tanke på att verksamheten kommer att vara mer omfattande och röra andra uppgifter anser EESK att detta är en rimlig personalstyrka.

5.3.1 Våra farhågor gäller den tidsram som föreslås för att myndighetens verksamhet ska komma igång helt: om verksamheten inleds 2011 kommer det att dröja mer än två år efter denna tidpunkt. Det skulle vara möjligt att påskynda expanderingen, och det är nödvändigt att så sker för att man snabbt ska kunna hantera de problem som upptäckts i samband med krisen.

5.4 EESK anser att den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna, som ska inrättas samtidigt som myndigheterna, är ett nödvändigt komplement. När denna kommitté för samordning mellan myndigheterna har inrättats tycks det inte, åtminstone i nuläget, finnas behov av att inrätta en gemensam myndighet för dessa tre tillsynsområden.

5.5 Ett par mindre fel finns i artikel 33. I artikel 33.2 motsvaras "i dennes frånvaro" på engelska av "in his absence", vilket bör ändras till "'in his/her absence". I samma artikel (33.5) är "Chairperson" (ordförande) plötsligt ändrat till "Chairman", vilket också bör ändras.

Bryssel den 21 januari 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

---

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri”**

KOM(2009) 511 slutlig – 2009/0139 (CNS)  
(2010/C 339/09)

Huvudföredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Den 6 oktober 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri”*

KOM(2009) 511 slutlig – 2009/0139 (CNS).

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium gav den 3 november 2009 facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning i uppdrag att bereda ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén **Edgardo Maria Iozia** till huvudföredragande vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 21 januari 2010), och antog följande yttrande med 91 röster för, 2 röster emot och 4 nedlagda röster:

## 1. Slutsatser

1.1 EESK ser positivt på förslaget till direktiv om införandet av ett förfarande för omvänd betalningsskyldighet på vissa varor och tjänster men beklagar livligt att man än en gång ska behöva söka ”konventionella” lösningar på problemet med skattebedrägerier och på frågan om hur man ska komma bort från den ”övergångsordning” som fortsätter att underlätta bedrägerier inom EU.

1.2 EESK har förståelse för och stöder kommissionens ansträngningar, trots de politiska problem som den måste möta, men fortsätter att insistera på att man måste gå över till ett nytt mervärdesskattesystem som begränsar möjligheterna till bedrägerier och minskar de administrativa bördorna för beskattningsbara personer.

1.3 EESK stöder förslaget i Europaparlamentets resolution av den 2 september 2008 om en samordnad strategi för en bättre skattebedrägeribekämpning, särskilt förslaget om beskattning i ursprungslandet med en enda skattesats på 15 % för transaktioner inom gemenskapen. Ett sådant beslut skulle ligga i linje med artikel 402 i direktiv 2006/112/EG.

1.4 Direktivförslaget innehåller inslag som innebär ytterligare skillnader mellan momssystemen. EESK ser med oro på de beslut som gör att en harmonisering av mervärdesskatten skjuts på framtiden.

1.4.1 Man har valt ett lämpligt rättsligt instrument, även om förordningar vore att föredra.

1.5 Medlemsstaterna måste stärka sin skatteförvaltning. Återbetalningsansökningarna kommer att öka eftersom man inte längre kommer att kunna kompensera den inkasserade mervärdesskatten med den som betalats. Ett mycket strikt kontrollsystem är absolut nödvändigt för att skydda medlemsstaterna mot de potentiellt negativa effekterna av omvänd betalningsskyldighet.

1.6 EESK anser att beslutet att låta handeln med utsläppsrätter omfattas av direktivet är av största betydelse.

1.7 EESK ställer sig inte bakom begränsningen till endast två av de fyra produktkategorier som nämns i direktivet. Varje medlemsstat borde få besluta om dess skatteförvaltning är i stånd att på ett korrekt sätt hantera införandet av omvänd betalningsskyldighet för samtliga varukategorier. En sådan begränsning står i strid med artikel 395 i direktiv 2006/112/EG.

1.8 EESK kommer att fortsätta att stödja kommissionens initiativ för ökad harmonisering av mervärdesskatteordningen, förhoppningsvis ett initiativ för införande av ”strukturellt mer ambitiösa” reformer som drastiskt begränsar möjligheterna till skattebedrägerier.



## 2. Inledning

2.1 Inga större framsteg har gjorts på senare år i kampen mot skattebedrägerier, särskilt inom gemenskapen. De globala skatteförluster som bedrägerierna orsakar uppgår till mellan 200 och 250 miljarder euro, vilket motsvarar 2 % av EU:s BNP.

2.2 Mervärdesskattebedrägerierna uppgår till ca 40 miljarder euro, dvs. 10 % av skatteintäkterna.

2.3 Det gradvis växande handelsutbytet har lett till en ökning av s.k. karusellbedrägerier. I referensförordningen föreskrivs att transitgods inom EU ska kunna cirkulera fritt, men att mervärdesskatt på handelstransaktioner med EU-länder ska betalas i bestämmelslandet.

2.4 Om man för in en medgörlig mellanhand i gemenskapshandeln uppstår ett olagligt treparts förhållande som får det att se ut som om två på varandra följande leveranser av varan har skett. Köparen har rätt till ersättning för mervärdesskatt som aldrig betalats av mellanhanden, som har köpt varan utan mervärdesskatt av en leverantör i en annan medlemsstat. På detta sätt försviner mellanhanden.

2.5 Förfarandet för omvänd betalningsskyldighet innebär att inhemska leverantörer inte tar ut någon mervärdesskatt av beskattningsbara kunder, som i stället blir skyldiga att betala in mervärdesskatten. Med detta förfarande bör möjligheterna till "karusellbedrägeri" teoretiskt sett vara undanröjda.

2.6 Det motstridiga i ett system byggt på principen om bestämmelseland, som för att fungera korrekt skulle kräva ett stabilt och effektivt system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna, ger upphov till skattebedrägerier som är svåra att förhindra. Gemenskapen har slutgiltigt bestämt sig för ursprungsprincipen, som innebär en form av kompensation mellan medlemsstaterna genom att mervärdesskatten omfördelas. I artikel 402 i direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 anges att beskattningen av handel inom gemenskapen ska ske i ursprungslandet.

2.7 Omfördelningen krävs för att neutralisera effekten på skatteintäkterna av export och skatteavdrag på import som redan har beskattats i ursprungslandet.

2.8 En slutgiltig ordning, som skulle innebära en drastisk minskning av skattebedrägerierna inom gemenskapen, kräver ett integrerat system för administrativt samarbete som trots kommissionens ansträngningar inte lyckats komma till stånd<sup>(1)</sup>. Det är också svårt att inrätta det nödvändiga clearinginstitut som kommissionen efterlyst sedan 1987, eftersom kontroll och insamling av statistiska uppgifter fortsätter att variera kraftigt mellan medlemsstaterna.

<sup>(1)</sup> KOM(2009) 427 slutlig – 2009/0118 (CNS). ECO/265 (föredragande: Umberto Burani), under utarbetande.

2.9 Mot denna i sanning dystra bakgrund presenteras kommissionens förslag till rådets direktiv om att i nationell lagstiftning tillfälligt och frivilligt införa omvänd betalningsskyldighet för vissa varor och tjänster<sup>(2)</sup>.

## 3. Kommissionens förslag

3.1 Initiativet i fråga bygger på ett förslag från expertgruppen för strategin för skattebedrägerier. Kommissionen hade lagt fram ett meddelande<sup>(3)</sup> som innehöll nydanande förslag om skattebedrägeribekämpning, däribland införandet av ett allmänt system för omvänd betalningsskyldighet. Förslagen godkändes inte av Ekofin-rådet.

3.2 För att bekämpa den växande form av gemenskapsinternt bedrägeri som kallas "skenföretag" (*Missing Trader Intra-Community fraud*, MTIC), mer känt som "karusellbedrägeri" på grund av de upprepade leveranserna av samma varor mellan olika medlemsstater, har ett antal medlemsstater bett kommissionen att utnyttja undantaget i artikel 395 i mervärdesskatt direktivet som gör det möjligt att tillfälligt införa ett system för omvänd betalningsskyldighet för vissa varor och tjänster.

3.2.1 Kommissionen har ansett det lämpligare att ändra mervärdesskattedirektivet genom att införa en artikel 199a, och genom att tillåta ett undantag fram till 2014.

3.3 I förteckningen över de varor för vilka man frivilligt får införa systemet med omvänd betalningsskyldighet ingår mycket vanligt förekommande elektroniska apparater som mobil telefoner och integrerade kretsanordningar. Denna möjlighet finns redan i Storbritannien, som beviljats undantag av rådet.

3.3.1 Parfymmer och ädelmetaller som inte är antikviteter eller har samlarvärde kompletterar de fyra varuslagen i direktivet. Bland tjänsterna ingår handeln med utsläppsätter.

## 4. Allmänna kommentarer

4.1 Även om kommissionen i meddelandet till rådet och Europaparlamentet<sup>(4)</sup> å ena sidan framhöll de positiva effekter som införandet av omvänd betalningsordning teoretiskt sett skulle kunna få på kampen mot skattebedrägeri, betonades å den andra sidan alla de eventuella riskerna för nya typer av bedrägerier och kravet på stärkta kontroller, men framför allt det administrativa samarbetet.

<sup>(2)</sup> KOM(2009) 511 slutlig.

<sup>(3)</sup> KOM(2008) 109 slutlig, 22.2.2008 och SEK(2008) 249, 22.2.2008.

<sup>(4)</sup> Dito.

4.2 Kommissionen ställde sig tveksam till införandet av ett frivilligt system för allmän omvänd betalningsskyldighet som "i betydande utsträckning" skulle "inverka på mervärdesskatte systemets enhetlighet i EU och dess harmonisering samt på möjligheterna att utveckla systemet i framtiden".

4.3 EESK delar kommissionens farhågor och anser att man bör undvika alla åtgärder som skulle kunna äventyra den svåra processen för en framtida harmonisering av mervärdesskatten.

4.4 Redan när Europaparlamentet år 2008 uppmanade rådet till effektivare insatser mot skattebedrägerier <sup>(5)</sup> betonades risken för att införandet av systemet med allmän omvänd betalningsskyldighet skulle kunna leda till nya typer av bedrägerier, särskilt i detaljhandelsledet, och missbruk av registreringsnummer för mervärdesskatt. I resolutionen föreslog parlamentet som bästa lösning att överge övergångsordningen och beskatta leveranser inom gemenskapen med en skattesats på 15 %.

4.5 I alla sina yttranden som antagits nyligen eller under senare år har EESK betonat att man måste överge övergångsordningen <sup>(6)</sup> och vi ställer oss bakom Europaparlamentets förslag om att införa en enhetlig beskattning på leveranser inom gemenskapen. Övergångsordningen är för övrigt uppdelad i ett stort antal särskilda ordningar – för jordbruket, småföretag, resebyråer, förlag osv. – dispenser, lättnader och undantag.

4.6 Som vanligt lyckades Ekofin-rådet inte enas och EESK beklagar än en gång att oförmågan att fatta beslut på skatteområdet har blockerat ytterligare ett försök att lansera en harmoniseringsprocess.

4.7 EESK stöder kommissionens förslag, även om vi framhåller att det finns ett antal punkter som inte överensstämmer med de uttalade målen: en frivillig ordning som ålägger aktörerna i de berörda sektorerna ytterligare administrativa förpliktelser genom att de i praktiken tvingas till dubbel redovisning och ett omfattande ansvar för de beskattningsbara personer som måste hitta rätt skatteförfarande.

<sup>(5)</sup> Europaparlamentets resolution av den 2 september 2008 om "n samordnad strategi för att förbättra kampen mot skattebedrägerier" (2008/2033(INI), EUT C 295 E/13, 4.12.2009.

<sup>(6)</sup> EESK:s yttrande om "Mervärdesskatt/avvikelser", EUT C 32, 5.2.2004, s. 120.

EESK:s yttrande om "Kampen mot skattebedrägerier", EUT C 161, 13.7.2007, s. 8.

EESK:s yttrande om "Andra mervärdesskattesatser än standardsatserna", EUT C 211, 19.8.2008, s. 67.

EESK:s yttrande om "Skatteundandragande vid import" EUT C 277, 17.11.2009, s. 112.

EESK:s yttrande om "Kampen mot bedrägerier", EUT C 100, 30.4.2009, s. 22.

EESK:s yttrande om "Rationalisering av avvikelser och åtgärder mot bedrägerier med avseende på sjätte direktivet" EUT C 65, 17.3.2006, s. 103.

4.8 EU-domstolen har redan uttalat sig på området för omvänd betalningsskyldighet <sup>(7)</sup>. I domen behandlas en skatteförvaltnings begäran om betalning som utförts på grund av en felaktig tolkning av mekanismen för omvänd betalningsskyldighet. För att undvika onödiga och kostsamma tvistemål kommer det mot bakgrund av tidigare erfarenheter att bli nödvändigt att företa en granskning av den nationella lagstiftningen, som även om den tillämpar de allmänna principerna uppvisar avvikelser t.ex. mellan tidsgränser för återbetalningsansökningar och tidsfrister för skattebetalningar.

4.9 Förvaltningarna i de medlemsstater som kommer att införa systemet, kommer att behöva behandla ett ökat antal ansökningar om återbetalning av för mycket inbetald mervärdesskatt från beskattningsbara personer som inte längre kommer att kunna göra avdrag för ingående mervärdesskatt.

4.10 Skattebördan överförs på allt mindre ekonomiska aktörer som kan vara mindre tillförlitliga än de nuvarande mervärdesskattepliktiga aktörerna, mellanstora och stora företag, som står för merparten av skatteintäkterna. Med systemet ökar risken för intäktsförluster genom att man överger förfarandet där varje aktör betalar en del av mervärdesskatten.

4.11 En övergripande analys ger vid handen att det krävs ett mycket strikt kontrollsystem för att skydda medlemsstaterna mot de potentiellt negativa effekterna av omvänd betalningsskyldighet. Förstärkta kontroller måste ske parallellt med ett ökat administrativt samarbete och användning av standardiserade system för en elektronisk dialog mellan förvaltningarna.

## 5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK stöder inte kommissionens beslut att inte utföra någon konsekvensanalys. Eftersom kommissionen anser att det tidigare samrådet "Possible introduction of an optional reverse charge mechanism for VAT – Impact on businesses" av den 13 augusti 2007 var uttömmande (det offentliggjordes dock inte på kommissionens webbplats), beaktas inte de konsekvenser för aktörerna och skatteförvaltningarna som förslaget till direktiv skulle kunna medföra.

5.2 Argumentet att det, eftersom det rör sig om ett icke obligatoriskt system, är de berörda medlemsstaterna som ska genomföra konsekvensanalyserna är mycket diskutabelt. EESK har vid ett otal tillfällen förordat en seriös och grundlig analys av den europeiska lagstiftningens konsekvenser.

5.3 Förslagets rättsliga grund förefaller lämplig och ändamålsenlig. Enligt EESK:s bedömning innebär direktivet som instrument uppenbara risker för ökade skillnader mellan de olika skattesystemen. Man borde i stället anta en förordning.

<sup>(7)</sup> Förenade mål C-95/07 och C-96/07 av den 8 maj 2008.

5.4 EESK stöder helt och fullt infogandet av handeln med europeiska utsläppsrätter, som (2008) utgör 73 % av värdet av världshandeln med utsläppsrätter. Med tanke på att handeln med utsläppsrätter mellan beskattningsbara personer betraktas som leverans av en tjänst bör den skattebeläggas i det land där det förvärvande företaget är etablerat. EESK beklagar endast att dessa transaktioner inte obligatoriskt omfattas av ett system för omvänd betalningsskyldighet.

Bryssel den 20 januari 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Mario SEPI

---

5.5 EESK anser att begränsningen till endast två av de angivna varukategorierna inte är tillräckligt motiverad. Det hade varit mycket lämpligare att låta varje medlemsstat fritt besluta i frågan. Genom artikel 395 i direktiv 2006/112/EG får en medlemsstat redan denna rätt efter rådets godkännande. I sin föreslagna lydelse skulle artikel 199a kunna stå i strid med denna artikel.

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en kvalitetspolitik för jordbruksprodukter”**

KOM(2009) 234 slutlig

(2010/C 339/10)

Föredragande: **József KAPUVÁRI**

Den 28 maj 2009 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en kvalitetspolitik för jordbruksprodukter”*

KOM(2009) 234 slutlig.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 9 december 2009.

Vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 145 röster för och 5 nedlagda röster:

## 1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 Det stora och ökande antalet certifieringssystem hjälper inte EU att uppnå målen i sin kvalitetspolitik. Därför bör avsikten vara att inte bara harmonisera och förenkla befintliga system, utan också att begränsa deras antal. EESK föreslår att man identifierar ett system som skulle ha företräde på gemenskapsnivå. Kommissionen bör avgöra vilket system som är mest lämpat för ändamålet.

1.2 EU:s kvalitetspolitik är en grundläggande komponent som består av flera delar som bildar ett ytterst komplicerat system. Med tanke på att kvalitetspolitiken är förbunden med alla de andra beståndsdelarna, instrumenten och målen inom den gemensamma jordbrukspolitiken måste dessa aspekter också beaktas. De tre huvudpunkterna som bör tas upp i fråga om utvecklingen av kvalitetspolitiken (information, samstämmighet och förenkling) är en lite för snäv infallsvinkel. EESK anser att kommissionen bör försöka utnyttja kvalitetspolitikens potential i överensstämmelse med idéerna om en långsiktig strategi och politik för EU:s jordbruks- och livsmedelssektor. Kvalitetspolitiken är ju ett verktyg som skulle kunna användas ännu mer effektivt för att skapa nya inkomstkällor och göra jordbrukarna mer konkurrenskraftiga. Samtidigt är detta ett område där det finns ett ansenligt utrymme för att utveckla ett internt samarbete inom livsmedelskedjan. Det finns ett stort behov av ett sådant samarbete eftersom strategiska partner på grund av den ojämlika inkomstfördelningen inom produktionskedjan för livsmedel alltmer börjar betrakta varandra som motståndare. Detta gäller särskilt länder och sektorer där bearbetningen inte ligger i tillverkarnas händer.

1.3 Den 18 september 2008 antog EESK yttrandet om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna”<sup>(1)</sup>. I detta yttrande efterlyste EESK bland annat krav på att ursprunget för livsmedel och produkter i det första bearbetningsledet ska anges samt, utifrån en bedömning från fall till fall av produkter i det andra bearbetningsledet, att de viktigaste ingredienser som använts vid framställningen av produkten ska anges.

1.4 Ju fler EU-konsumenter som på lång sikt medvetet väljer EU-produkter, desto lättare kommer det att bli att förutsäga framtiden för de europeiska jordbruks- och livsmedelssektorerna. Med tanke på den process för marknadsöppning som är förbunden med WTO-förhandlingarna är denna aspekt en av de viktigaste faktorerna för EU:s jordbrukssektor, eller rent av den viktigaste. Kvalitetspolitiken för produkter från jordbruks- och livsmedelssektorn bör anpassas med allt detta för ögonen.

1.5 I detta sammanhang är det mycket viktigt att klargöra vad god ”europeisk kvalitet” innebär för konsumenterna. Det vore därför värdefullt att göra en undersökning utifrån ett professionellt utarbetat frågeformulär, som skulle kunna användas för att fastställa de grundläggande allmänna riktlinjerna.

1.6 EESK anser att ”europeisk kvalitet” till stor del är resultatet av den europeiska jordbruksmodellen. Den europeiska jordbruksmodellen avspeglar en politik som rör grundläggande frågor som är viktiga för samhället i stort. EESK stöder en politik som bevarar och bibehåller denna europeiska jordbruksmodell<sup>(2)</sup> och kräver en adekvat reform av den gemensamma jordbrukspolitiken så att vårt jordbruk får likvärdiga konkurrensvillkor.

<sup>(1)</sup> EUT C 77, 31.3.2009, s. 81.

<sup>(2)</sup> EGT C 368, 20.12.1999, s. 76–86.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1 EU:s kvalitetspolitik för jordbruksprodukter ska inte bara bidra till att uppnå den gemensamma jordbrukspolitikens mål, den ska också spela en nyckelroll i processen för hållbar utveckling inom det europeiska jordbruket och livsmedelsindustrin genom att skapa förutsättningar för en produktion av livsmedel av "europeisk kvalitet". 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, man måste också sprida kunskap om den på de externa marknaderna.

2.2 Detta kräver mycket mer än att förse konsumenterna med rätt information om produkters egenskaper som är förbundna med produktionsprocesserna. Ju fler EU-konsumenter som på lång sikt medvetet väljer EU-produkter, desto lättare kommer det att bli att förutsäga framtiden för de europeiska jordbruks- och livsmedelssektorerna. Med tanke på den process för marknadsöppning som är förenad med WTO-förhandlingarna är denna aspekt en av de viktigaste faktorerna för EU:s jordbrukssektor, eller rent av den viktigaste. Kvalitetspolitiken för produkter från jordbruks- och livsmedelssektorn bör anpassas med allt detta för ögonen. Skyddet för de värden som är resultatet av den europeiska jordbruksmodellen bör stärkas utanför EU.

2.3 I detta sammanhang är det mycket viktigt att klargöra vad god "europeisk kvalitet" innebär för konsumenterna. Det vore därför värdefullt att göra en undersökning utifrån ett professionellt utarbetat frågeformulär, som kan användas för att fastställa de allmänna riktlinjerna.

2.4 Som redan påpekats är det i detta sammanhang mycket viktigt att klargöra vad god "europeisk kvalitet" innebär för konsumenterna. Egenskaper som inte kan uttryckas i siffror kan ha lika stort värde som andra livsmedelsegenskaper och ingå i kvalitetspolitiken. EESK ser "europeisk kvalitet" i ett bredare perspektiv. Det betyder miljövänlig produktion som uppfyller bestämmelserna om djurskydd, hållbara produktionsmetoder och bevarande av landsbygdsområdena.

2.5 Val av livsmedel av hög kvalitet producerade inom EU är en grundläggande EU-princip, som på senare tid emellertid har hamnat lite i skymundan. När det handlar om produkter från jordbruks- och livsmedelssektorn är det särskilt viktigt med en positiv motivation till förmån för produkter från EU eftersom det rör sig om strategiska produkter som inger konsumenterna förtroende och är av central betydelse för deras välbefinnande, förutsatt att vi behåller och förbättrar våra produktionsvillkor. Den ojämna inkomstfördelningen i livsmedelsproduktionskedjan, den sjunkande lönsamheten och det hot mot livsmedels kvaliteten och näringsvärde som detta skapar gör denna fråga särskilt aktuell. Detta ämne står också på dagordningen i flera EU-organ, och är tätt förknippad med kvalitetspolitiken, eller rättare sagt till ett övergripande förhållningssätt till denna politik <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Se "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa", KOM(2009) 591, 28.10.2009.

## 3. Särskilda kommentarer

### 3.1 Nuvarande kvalitetsåtgärder för jordbruksprodukter

3.1.1 Som nämns i meddelandet är ett av de viktigaste målen i politiken för jordbruksprodukter att informera konsumenterna om produktens egenskaper. Enligt vår åsikt anser de europeiska konsumenterna att livsmedel som producerats i EU:s medlemsstater uppfyller de grundläggande kraven, men de är inte särskilt medvetna om andra värdefulla egenskaper hos dessa livsmedel. Som påpekas i meddelandet har denna situation uppstått för att kvalitetspolitiken utvecklats gradvis, sektor för sektor, under längre tid och i varierande utsträckning. Informationen till allmänheten har inte varit tillräckligt effektiv, eller snarare inte tillräckligt tydlig.

3.1.2 EESK stöder strävan att skapa ett enda system av olika instrument och att utveckla en övergripande politik på detta område. Det krävs inte bara större effektivitet, konsumenterna i EU måste också acceptera priserna på de produkter som tillverkas på detta sätt, se dem som rättvisa och föredra dem framför andra produkter.

### 3.2 Utveckling av politiska handlingsprogram

3.2.1 Kommittén finner det glädjande att kommissionens samråd kring kvalitetspolitiken var mycket omfattande och gjorde det möjligt för alla berörda parter att delta i arbetet med att fastställa strategiska riktlinjer för den fortsatta utvecklingen.

3.2.2 Kommittén ställer sig bakom de tre främsta strategiska prioriteringarna: information, samstämmighet och förenkling. Politiken måste utformas på ett sådant sätt att den bidrar till förenkling och öppenhet. Samtidigt är det minst lika viktigt att man ser till att alla berörda parter inom produktionskedjan för livsmedel och framför allt konsumenterna har den information de behöver.

3.2.3 När man utformar politiken i denna fråga är det viktigt att man strävar efter att minska kostnaderna för kvalitetspolitiken och att man ser till att kostnaderna för producenter och bearbetare ligger kvar på en rimlig nivå.

3.2.4 Den 18 september 2008 antog EESK yttrandet om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna" <sup>(4)</sup>. I detta yttrande efterlyste EESK bland annat krav på att ursprunget för livsmedel och produkter i det första bearbetningsledet ska anges samt, utifrån en bedömning från fall till fall av produkter i det andra bearbetningsledet, de viktigaste ingredienser som använts vid framställningen av produkten.

Å andra sidan anser EESK att ursprungsmärkning inte borde leda till extra kostnader i livsmedelskedjan, att den måste medföra en konkurrensfördel för producenter och att den måste uppfylla förutsättningarna för att kunna genomföras. Man kan ställa sig frågan om den nuvarande obligatoriska ursprungsmärkningen på t.ex. färskt nötkött har något mervärde för konsumenterna.

<sup>(4)</sup> EUT C 77, 31.3.2009, s. 81.



### 3.3 Kvalitetsinsatser inom EU-jordbruket

#### 3.3.1 EU:s produktionskrav

3.3.1.1 Systemet med produktionsrelaterade krav är ett viktigt verktyg för kvalitetspolitiken för jordbruksprodukter. En egenhet hos systemet är komplexiteten i kraven. Med tanke på detta och på att det saknas en allmän medvetenhet om sådana krav kan konsumenterna inte förväntas känna till dem i detalj. De livsmedel som produceras i överensstämmelse med produktionskraven är dessutom oftast råvaror, och många av dessa når inte konsumenterna direkt.

För det tredje måste alla jordbrukare uppfylla EU:s produktionskrav. Detta innebär en skillnad jämfört med de flesta produkter som importeras. Allt som krävs ur miljösynpunkt eller ur ett socialt perspektiv kontrolleras (som ett nödvändigt krav för direktstöd, s.k. tvärvillkor). Det handlar dock om upplysningar av mindre vikt för konsumenterna. Systemet med produktionskrav är viktigt och vi måste stödja efterlevnaden av kraven så att hög livsmedelskvalitet säkerställs. Som ett sätt att informera konsumenterna är dess betydelse dock begränsad.

3.3.1.2 EESK håller med om att produkter som produceras i EU under normala förhållanden uppfyller de grundläggande kraven. Det finns därför ingen anledning att särskilt omnämna denna överensstämmelse. De inspektionssystem som finns har utformats för detta ändamål och fungerar bra. Det vore bra om man påminde konsumenterna i EU om att denna situation är normal.

#### 3.3.2 Handelsnormer

3.3.2.1 Handelsnormer brukar avse tekniska frågor som kommittén inte har mycket att anmärka på om den inte redan kommenterat dem i det yttrande som vi hänvisar till i detalj i nästa avsnitt. Alla berörda parter har fått tillfälle att framföra sina synpunkter om detta under det omfattande samrådet.

Kommittén vill dock påpeka att den "EU-kravmärkning" som nämns i föregående punkt inte är rätt sätt att kommunicera med konsumenterna, eftersom märkningen ska finnas på nästan alla produkter och konsumenterna därför inte längre kan göra ett väl underbyggt val. Å andra sidan ger märkning av produktionsplats och ursprungsmärkning specifika upplysningar om en produkt som kan motivera köpare. För bearbetade produkter är det informationen om produktionsplatsen för den främsta jordbruksprodukten som är relevant för konsumenterna eftersom det är den som ger EU-produkterna ett mervärde. Dessa produkter har lyckats behålla sin marknadsställning, till och med under den ekonomiska krisen, i fråga om både volym och priser.

3.3.2.2 EESK stöder genomförandet av regleringsplanerna enligt detta avsnitt i meddelandet. Alla upplysningar och standarder måste vara verklighetsbaserade och stärka konsumenternas förtroende för produkterna.

### 3.3.3 Geografiska beteckningar

3.3.3.1 EESK behandlade denna fråga 2008 i sitt initiativyttrande "Geografiska beteckningar och benämningar" (5). Kommittén håller fortfarande till fullo fast vid det yttrandet och anser att det bör betraktas som en bilaga till detta yttrande.

3.3.3.2 Att införa ett system med geografiska beteckningar har visat sig vara ett lyckat initiativ i både konsumenternas och producenternas/bearbetarnas intresse. Kommittén anser därför att de tre systemen för registrering av geografiska beteckningar (för vin, för spritdrycker och för jordbruksprodukter och livsmedel) bör behållas som de är. Detta gäller också de två instrument som finns (SUB – skyddad ursprungsbeteckning och SGB – skyddad geografisk beteckning).

3.3.3.3 Kommittén ställer sig särskilt positiv till förslaget att ge de företag som har rätt att tillverka produkter med en geografisk beteckning rätt att också utföra kontrollerna. Genom att gå längre än de uttalade målen kan vi åstadkomma en högre nivå av samarbete och höja effektiviteten i både produktion och handel. Detta kan leda till att vissa bolag som inte uppfyller dessa krav inte längre får producera. EESK anser att EU:s lagstiftning bör ändras, så att medlemsstaterna kan göra det möjligt för de organisationer, som de utser eller erkänner för att förvalta, skydda eller främja den geografiska beteckningen, att anpassa produktionspotentialen till marknadskraven i enlighet med rättvisa och icke-diskriminerande principer. Härigenom kan man också uppnå en bättre fördelning av mervärdet över livsmedelskedjan.

3.3.3.4 Skyddet av våra geografiska beteckningar på internationell nivå är fortfarande ett mycket stort problem. Det är därför mycket viktigt att det europeiska jordbruket får stöd från kommissionen, som är en viktig aktör i de internationella handelsorganisationerna.

#### 3.3.4 Traditionella specialiteter

3.3.4.1 Kommittén anser inte att idéerna om ett system för traditionella specialiteter är tillräckligt genomarbetade. Ett sådant system bör finnas som ett verktyg för att skydda det europeiska livsmedelsarvet.

3.3.4.2 Kommittén anser under alla omständigheter att det är viktigt och nödvändigt att definiera kategorin "traditionella specialiteter" mer exakt. När det gäller livsmedel kännetecknas "traditionella specialiteter" av att man använder traditionella råvaror tillsammans med traditionella metoder och ingredienser i produktionsprocessen. Skillnaden i kvalitet jämfört med vanliga produkter beror på den specifika produktionsmetoden (lokalt kunnande). När det gäller produkter som är lokala till sin natur, är det inte så lätt att särskilja dessa faktorer från den lokala miljön. Det vore därför mer korrekt att kalla dessa produkter "traditionella och lokala specialiteter".

(5) EUT C 204, 9.8.2008, s. 57.

3.3.4.3 Med denna term uttrycker man överföringen (traditionen) av produktionsrelaterat kunnande baserat på kunskaperna och metoderna i lokalsamhällena (lokal karaktär) under en längre period (från en generation till nästa). Kvaliteten på "traditionella och lokala specialiteter" har därför både en tidsaspekt (historisk) och en rumslig aspekt (anknytning till en geografisk plats). Traditionen är dessutom ett uttryck för den kultur som hänger samman med livet i lokalsamhällena. Kulturen är därför den tredje dimensionen i de "traditionella och lokala specialiteternas" kvalitet. Denna fråga tas också upp i detalj i ovan nämnda EESK-uttrande, där EESK framhåller att kvalitetspolitik och landsbygdsutveckling, den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare, hänger nära samman med varandra.

### 3.3.5 Ekologisk odling

3.3.5.1 Genom att införa en enda logotyp för ekologiska produkter på EU-nivå skulle man bespara ekologiska jordbrukare mödan att delta i olika system, där kostnaderna påverkar priserna på dessa specifika produkter. Det skulle också hjälpa konsumenterna att lättare få grepp om sådana produkter.

3.3.5.2 EESK stöder de ansträngningar som gjorts för att uppnå detta, vilka omnämns i kommissionens meddelande.

## 4. Utvecklingen av EU:s ramar för kvalitetspolitik

### 4.1 Samstämmighet inom EU:s nya system

4.1.1 Produktionsmetoder som medför ett större mervärde och utrymme att höja nivån på den "europeiska kvaliteten" gör det motiverat att utveckla ett lämpligt märkningssystem i EU. Vi är därför för alla sådana initiativ.

### 4.2 Riktlinjer för enskilda och nationella system för certifiering av livsmedelskvalitet

4.2.1 Den enda formen av åtgärder för sådana system som används i EU borde vara riktlinjer.

4.2.2 Att införa enskilda system för certifiering av livsmedelskvalitet får under inga omständigheter leda till ökade produktionskostnader eller höjda skatter. EESK skulle dock föredra en certifiering utförd av offentliga organ enligt europeiska regler och normer, eller i alla fall i samarbete mellan offentliga och privata instanser.

Bryssel den 20 januari 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

---

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen och om upphävande av direktiv 2004/67/EG"**

KOM(2009) 363 slutlig – 2009/0108 (COD)

(2010/C 339/11)

Föredragande: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Den 4 september 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen och om upphävande av direktiv 2004/67/EG"*

KOM(2009) 363 slutlig.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium gav den 29 september 2009 facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Sergio Santillán Cabeza till huvudföredragande vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari), och antog följande yttrande med 173 röster för och 4 nedlagda röster:

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Ersättningen av den gällande lagstiftningen om tryggad naturgasförsörjning ingår i ett paket med nödåtgärder, som syftar till att hantera de allvarliga konsekvenserna av avbrott i gasleveranserna.

1.2 EESK stöder förslaget till förordning för att trygga naturgasförsörjningen i EU.

1.3 Det rättsliga instrument som ska ersätta direktiv 2004/67/EG om åtgärder för att säkerställa en tryggad naturgasförsörjning<sup>(1)</sup> är lämpligt, eftersom en förordning möjliggör en snabbare och mer enhetlig tillämpning. Eftersom problemet är brådskande och allvarligt måste beslutsfattarna genomföra åtgärderna så snabbt som möjligt för att undvika avbrott i leveranserna.

1.4 EESK välkomnar att man i förslaget preciserar vilka åtgärder som ansvariga instanser är skyldiga att vidta (infrastruktur, förebyggande åtgärder och beredskapsplaner vid krissituationer), något som minskar den marginal för skönmässig bedömning som möjliggörs av direktivet från 2004.

1.5 Med tanke på att befogenhetsfördelningen inte är tillräckligt tydlig i kommissionens förslag, föreslår kommittén att man gör en tydlig avgränsning mellan de offentliga myndigheternas befogenheter (kommissionen och nationella myndigheter) och de privata företagens och organisationernas befogenheter.

1.6 EESK vill rikta uppmärksamheten mot konsumenternas rättigheter, som i förslaget inte beaktas tillräckligt när det gäller sådana aspekter som åtgärdskostnadernas konsekvenser för priserna, klagorande av begreppen "hushållskunder" och "skyddade kunder" samt rätten till information i krissituationer.

1.7 Som det påpekas i punkt 5.3 är det nödvändigt att införa sanktioner mot medlemsstater som inte uppfyller sina åligganden vad avser försörjningstrygghet.

1.8 EESK begär att hushållskunder och konsumenter med begränsad gasförbrukning ges ett särskilt skydd vid nödsituationer.

1.9 Enligt EESK bör alla tjänsteleverantörer utan undantag ha samma ansvar för leveranser i överensstämmelse med sin kapacitet.

1.10 Alternativa gasledningsprojekt (t.ex. Nord Stream och Nabucco) kommer att ge varaktiga lösningar på medellång och lång sikt, men fram till dess att de åtgärder som anges i förslaget till förordning har genomförts fullt ut är det nödvändigt att vidta förebyggande åtgärder för att undvika en upprepning av krisen i januari 2009.

1.11 EESK framhåller betydelsen av ett snabbt genomförande av åtgärder som anges i det tredje energipaketet, bl.a. inrättandet av nationella energihandlingsplaner för kamp mot energifattigdom och av oberoende regleringsorgan samt skyddet för utsatta konsumenter.

1.12 EESK anser att det är lämpligt att inleda en debatt om liberaliseringen av energimarknaden, som fram till nu har utgjort en central politisk fråga i EU, med tanke på att den inte har uppfyllt målet om en diversifiering av energikällorna eller skapat försörjningstrygghet. Liberaliseringen har dessutom medfört omfattande förluster av kvalificerade arbetstillfällen.

1.13 Vi vill betona att förslaget till förordning och de övriga åtgärder som har godkänts kan bli effektiva endast under förutsättning att EU:s medlemsstater är solidariska och villiga att samarbeta.

<sup>(1)</sup> EUT L 127, 29.4.2004, s. 92.

1.14 Det är också viktigt att kommissionen får ökade befogenheter att samordna åtgärderna i krissituationer, så att man kan undvika unilaterala beslut som försvagar EU:s ställning i förhållande till länder utanför EU.

## 2. Bakgrunden till förordningsförslaget

2.1 En fjärdedel av den totala energiförbrukningen i EU utgörs av gas, och 58 % av denna importerar. 42 % av den importerade gasen kommer från Ryssland. Ungefär 80 % av den europeiska gasimporten från Ryssland går via Ukraina (mellan 300 och 350 miljoner kubik meter per dag). I de åtta nya medlemsstaterna i Östeuropa uppgår beroendet av rysk gas i genomsnitt till 77 % (arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SEC(2009) 977 slutlig). Med tanke på det starka beroendet av externa källor har försörjningstryggheten under många år utgjort ett problem i EU, och detta ledde fram till direktivet från 2004 (2). År 2006 ledde en konflikt mellan Gazprom (Ryssland) och Naftogaz (Ukraina) till ett tillfälligt leverensavbrott.

2.2 Den 13 november 2008 offentliggjorde kommissionen ett meddelande (KOM(2008) 769) om genomförandet av direktivet från 2004 där man framhöll behovet av ändringar.

2.3 Den 1 januari 2009 avbröt Gazprom – mitt i vintern – gasleveranserna via Ukraina, vilket skapade en allvarig situation i 18 EU-länder. Trots att det egentligen handlade om en kommersiell konflikt om gaspriset, krävdes ett aktivt ingripande av EU-kommissionen på grund av konfliktens konsekvenser och eftersom så många EU-medlemsstater påverkades. Konflikten löstes genom att ett avtal undertecknades mellan företagen (den 19 januari 2009), men dess varaktighet, de skador den orsakade och det starka europeiska beroendet av rysk gas har blivit en varningssignal.

2.4 Efter "gastoppmötet" ("Naturgas för Europa: trygghet och partnerskap", Sofia, april 2009), med deltagande av företrädare för länderna i området kring Kaspiska havet, Centralasien, Svarta havet, Balkan, USA, Ryssland och EU, syftar det förslag till förordning som behandlas i detta yttrande till att lösa de problem som identifierats, t.ex. bristande samordning mellan medlemsstaterna och bristfällig definition av de skyldigheter som faller på de olika ansvariga parterna. I stället för att lägga fram partiella ändringar har man klokt nog valt att helt ersätta direktivet från 2004.

## 3. Förordningsförslagets innehåll

### 3.1 Ansvar för försörjningstryggheten

3.1.1 Naturgasbolagen, medlemsstaternas behöriga myndigheter, industriella naturgaskunder och kommissionen har inom ramen för deras respektive ansvarsområden ansvaret för att trygga gasförsörjningen. Det måste finnas en hög grad av samarbete mellan dessa parter.

3.1.2 Inom 12 månader efter ikraftträdandet ska den behöriga myndigheten i varje medlemsstat – efter samråd med berörda parter och informationsutbyte med andra nationella myndigheter och med kommissionen – upprätta en förebyggande åtgärdsplan och en krisplan. Efter samråd med det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för gas (ENTSO-G) och byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (ACER), får kommissionen rekommendera att en gemensam plan på regional nivå upprättas.

3.1.3 Åtgärderna för att trygga försörjningen ska vara klart definierade, öppna, proportionerliga, icke-diskriminerande, kontrollerbara, och ska inte i onödan snedvrída konkurrensen och den inre marknads sätt att fungera (artikel 3.5).

### 3.2 Förebyggande åtgärdsplan

3.2.1 Den förebyggande åtgärdsplanen ska innehålla åtgärder som rör infrastruktur och riskbedömning, åtgärder som krävs inför de risker som kartlagts och information om relevant skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Åtgärdsplanen ska uppdateras vartannat år (artikel 5).

3.2.2 Infrastrukturen för gasförsörjning. Efter ett avbrott i den största infrastrukturen för gasförsörjning måste man se till att den infrastruktur som återstår har kapacitet att leverera den mängd gas som krävs för att i det beräknade området uppfylla det totala behovet under sextio dagar med exceptionellt hög efterfrågan på naturgas motsvarande den statistiskt sett kallaste perioden under de senaste åren (artikel 6.1). N-1-indikatorn anger i vilken utsträckning gasinfrastrukturen har försörjningskapacitet för högsta möjliga efterfrågan i det beräknade området vid avbrott hos den största infrastrukturen (bilaga 1 till förslaget).

3.2.3 Åtgärder för att säkerställa en tryggad naturgasförsörjning. Den behöriga myndigheten ska säkerställa försörjningen till av staten skyddade kunder (hushåll, skolor och sjukhus) och se till att man undviker diskriminering och orimliga bördor för nya marknadsaktörer och små företag (artikel 7).

3.2.4 Riskbedömning. Denna är obligatorisk för myndigheterna enligt bestämda kriterier (artikel 8).

### 3.3 Krisplan och krisnivåer

3.3.1 Krisplanens innehåll anges i förslaget (bl.a. ingår en avgränsning av de ansvariga parternas uppgifter, förfaranden i krissituationer och mekanismer för samarbete med andra medlemsstater). Planen utgår från tre krisnivåer, där nivån bestäms av hotets allvar: tidig varning, beredskap och kris (artiklarna 9.1 och 9.2).

3.3.2 Kommissionen kan på många sätt "kontrollera huruvida tillkännagivandet av ett krisläge är motiverat och huruvida det inte leder till orimlig börda för naturgasbolagen och för en väl fungerande inre marknad", och kan dessutom be den behöriga myndigheten att ändra åtgärder eller att dra tillbaka tillkännagivandet om det leder till överdrivna bördor eller inte är motiverat (artikel 9.6).

(2) EUT L 127, 29.4.2004, s. 92.



3.3.3 Kommissionen får efter begäran från en behörig myndighet (bland andra möjligheter) tillkännage kris på gemenskapsnivå och fastställa det geografiska område som åtgärden ska omfatta. Dess främsta uppgift är att samordna de behöriga myndigheternas insatser. Kommissionen ska biträdas av gruppen för samordning av gasförsörjningen (artikel 10.1).

#### 3.4 Gruppen för samordning av gasförsörjningen

3.4.1 Gruppen inrättades genom direktivet från 2004 och ska bestå av företrädare för de behöriga myndigheterna, ACER, ENTSO-G och representativa organ för berörd industri och relevanta konsumenter. Kommissionen ska besluta om gruppens sammansättning samt ska vara ordförande i gruppen (artikel 11).

3.4.2 Gruppen ska bistå kommissionen vid genomförandet av de åtgärder som anges i förordningen.

#### 3.5 Informationsutbyte

3.5.1 Vid en nationell kris ska den behöriga myndigheten ha daglig tillgång till information av olika slag, t.ex. gasflödet per timme vid samtliga anslutningspunkter för ingående och utgående gas vid landsgränserna. Vid kris på gemenskapsnivå får kommissionen begära information från den behöriga myndigheten om olika aspekter, bl.a. den information som denna myndighet förfogar över (artiklarna 12.1–12.5).

3.5.2 Kommissionen ska också informeras om mellanstatliga avtal och kommersiella avtal om leveranser som sluts med länder utanför EU (artikel 12.6). Dessutom ska årsrapporter offentliggöras (artikel 13).

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Ersättningen av direktivet från 2004 ingår i ett åtgärds paket som antagits för att garantera försörjningstryggheten, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 713/2009 om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter och tredje paketet om energimarknaden<sup>(3)</sup>. Det är mycket viktigt att alla dessa åtgärder genomförs rigoröst och på utsatt tid.

4.2 EESK välkomnar förslaget till förordning, som mot ovanstående bakgrund är nödvändigt. Kommittén anser att det är lämpligt med en förordning, eftersom den snabbt kan träda i kraft och tillämpas enhetligt.

4.3 EESK välkomnar att förslaget innebär en avsevärd ökning av samordningen av insatserna vid krisituationer, eftersom detta minskar den nu existerande marginalen för skönmässig bedömning. Kommissionens befogenheter förstärks genom förslaget, vilket är positivt.

4.4 Kommittén anser också att det är mycket värdefullt med den detaljerade utformningen av planer och åtgärder för olika krisituationer, men betonar att det för att genomföra dem krävs stora insatser av personella och materiella resurser från de ansvariga parternas sida.

4.5 En annan positiv aspekt är att man preciserar vilka åtgärder de ansvariga parterna är skyldiga att vidta när det gäller infrastruktur, med utgångspunkt i ett konkret hot (N-1-principen). Samtidigt ska det framhållas att den infrastruktur som måste byggas upp för att genomföra förordningen kommer att medföra stora kostnader för en del berörda medlemsstater.

### 5. Särskilda kommentarer

5.1 Kommittén anser att de offentliga myndigheternas skyldigheter och uppgifter enligt artikel 3.1 måste åtskiljas från privata företags och organisationers, och vi föreslår därför en ny lydelse där följande framgår:

- Att trygga gasförsörjningen är en uppgift för medlemsstaternas behöriga myndigheter och kommissionen inom ramen för deras respektive ansvarsområden.
- Naturgasbolag och industriella naturgaskunder ska samarbeta och genomföra de åtgärder som de behöriga myndigheterna fattat beslut om.

5.2 EESK anser att man i förslaget till förordning (och i förekommande fall vid tillämpningen i de enskilda medlemsstaterna) måste lägga större tonvikt på konsumenternas rättigheter, åtminstone när det gäller några av följande aspekter:

- a) Tariffer. Eftersom kostnaderna för åtgärderna helt eller delvis kan komma att falla på konsumenterna via tariffer, ska vi komma ihåg att myndigheterna i demokratiska samhällen måste ta hänsyn till användarnas ekonomiska och sociala villkor när de fattar beslut i denna fråga.
- b) Det behövs ett klagörande av begreppen "hushållskund" och "skyddad kund", som endast beskrivs i generella termer i förslaget (se skäl 18, där "skolor och sjukhus" nämns). Förslaget bör innehålla en mer omfattande, om än inte uttömmande förteckning.
- c) Rätt till information. Konsumenterna bör ges detaljerad information om myndigheternas åtgärdsbeslut, prognoser om situationens utveckling, organ som de ska vända sig till osv. Dessa aspekter nämns inte i förslaget.

5.3 EESK anser att man – precis som sägs i förslaget – måste se till att alla medlemsstater har förutsättningar att säkerställa slutkonsumenterna gasförsörjning fram till 2014. Därför bör det planeras eller byggas upp ett N-1-nät eller motsvarande lagringskapacitet. Medlemsstaterna ska utarbeta rapporter år 2011 och 2014 om de åtgärder som vidtagits för att uppnå denna nivå. Om en medlemsstat inte uppnår denna nivå, undantas övriga medlemsstater från skyldigheten att tillhandahålla gas vid försörjningsbrist.

<sup>(3)</sup> EUT L 211, 14.8.2009, s. 94, EUT L 211, 14.8.2009, s. 1.



5.4 Enligt EESK:s uppfattning måste hushållskunder och konsumenter med begränsad gasförbrukning åtnjuta ett särskilt skydd vid försörjningsbrist. Samtliga medlemsstater bör därför åta sig att garantera gasleveranser och uppvärmning enligt gällande regler.

5.5 EESK anser att samtliga gasleverantörer vid försörjningsbrist måste ha samma skyldighet att anta de krisåtgärder som krävs. Endast på detta sätt kan man garantera en rättvis och icke-diskriminerande konkurrens på EU:s gasmarknad. De undantag som i Europeiska kommissionens förslag finns för nya marknadsaktörer och små företag (artikel 7.3) bör tas bort.

5.6 Alternativa gasledningsprojekt, som kommer att ge varaktiga lösningar på medellång och lång sikt, genomförs redan. Den 5 november 2009 beviljade regeringarna i Sverige och Finland tillstånd (redan beviljat av Danmarks regering) att bygga "Nord Stream", två parallella gasledningar för leveranser från Ryssland till Tyskland genom Östersjön. Enligt planerna ska ledningarna tas i drift 2011 eller 2012. Projektet "Nabucco", som leds av det österrikiska konsortiet OMV och som räknar med stöd från EU och USA, har som mål att leverera gas till Europa från regionerna kring Kaspiska havet, Centralasien och Mellanöstern utan att passera Ryssland. Projektet konkurrerar med "South Stream" (Gazprom – ENI) om leveranser av rysk gas till Bulgarien och andra områden i Europa. Med tanke på att de åtgärder som anges i förslaget till förordning inte kommer att träda i kraft förrän 2011 är kommittén dock oroad över gasförsörjningen under den närmaste framtiden, framför allt under vintern. EESK förlitar sig på att de europeiska och nationella myndigheterna kommer att vidta förebyggande åtgärder för att en kris som den i januari 2009 ska kunna undvikas. Inrättandet av en krisenhet med befogenhet att snabbt anta åtgärder kan vara ett möjligt alternativ.

5.7 När det gäller syftet med detta förslag vill EESK tydligt framhålla betydelsen av det avtal mellan EU och Ryssland om ett system för tidig varning i fall av försörjningsproblem som undertecknades i Moskva den 16 november 2009 och samarbetsviljan mellan de båda parterna i energifrågor som framkom vid toppmötet i Stockholm den 18 november 2009.

5.8 De åtgärder som antagits i det tredje paketet om energimarknaden kompletterar de åtgärder som ingår i detta förslag till förordning, och därför är det viktigt att de genomförs. Bland dessa kan nämnas inrättandet av nationella energihandlingsplaner för

kamp mot energifattigdom och av oberoende regleringsorgan samt skyddet för utsatta konsumenter, vilket innebär att frånkoppling under kritiska perioder förbjuds.

5.9 EESK anser att de behöriga politiska instanserna i EU bör ompröva liberaliseringen av gasmarknaden, i den mån den strider mot försörjningstryggheten. I linje med detta kritiserar Evert Faber van der Meulen (samordnare för EU-studier vid universitetet i Leiden) kommissionens "liberala böjelse" och hävdar att liberaliseringen endast bör utgöra ett mål på "lång sikt". (Se "Gas Supply and EU–Russia Relations"). Som erfarenheterna ofta har visat har avregleringen av marknaderna varken lett till större investeringar i ren energi eller till en mer diversifierad försörjning. Se exemplet Storbritannien: "Kravet på en u-sväng i den regeringspolitik som efter två årtionden har lett fram till en av de mest liberala energimarknaderna kom när kommittén för klimatförändringar under ordförande Lord Turner drog slutsatsen att avregleringen av marknaderna inte har medfört de nödvändiga investeringarna i energiteknik med låga koldioxidutsläpp och inte heller någon diversifierad försörjning" ("*U-turn urged on UK energy policy*", Financial Times, 12 oktober 2009). Liberaliserings- och privatiseringsprocessen har också lett till att många arbetstillfällen har gått förlorade. Man bedömer att liberaliseringen av elmarknaden har inneburit en 34-procentig minskning av antalet arbetstillfällen i EU-15 (exempel på minskning i några medlemsstater: Tyskland 34 %, Italien 40 %, Nederländerna 39 %, Spanien 34 %, Sverige 33 %), och när det gäller gasmarknaden har man i tolv medlemsstater (CZ, DK, DE, ES, IT, LV, LT, HU, AT, PT, SI, FI) kunnat konstatera en minskning på 12 % under bara fyra år. (C. Hermann och R. Atzmüller (2008) "*Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations*". Transfer, sommaren 2008, volym 14, nummer 2, s. 303).

5.10 EESK påpekar att denna fråga är mycket komplex och har stor strategisk betydelse, och detta innebär att grundläggande beslut om försörjningstrygghet som kompletterar besluten i detta förslag, t.ex. beslut som rör överföringssystem, förnybar energi och energihushållning, faller inom medlemsstaternas ansvarsområde. Vid krisen 2009 stod det helt klart att det behövs större solidaritet och samarbete inom EU i krissituationer. Denna förordning innebär ett viktigt steg i denna riktning, men förordningen kan bli effektiv endast om den genomförs rigoröst och inom de uppsatta tidsramarna.

Bryssel den 20 januari 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén: Att bidra till en hållbar utveckling: rättvis handel och icke-statliga handelsrelaterade system för hållbar utveckling”**

KOM (2009) 215 slutlig

(2010/C 339/12)

Föredragande: **Richard ADAMS**  
Medföredragande: **Madi SHARMA**

Den 5 maj 2009 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén: Att bidra till en hållbar utveckling: rättvis handel och icke-statliga handelsrelaterade system för hållbar utveckling”*

KOM (2009) 215 slutlig.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 januari 2010.

Vid sin 459:e plenarsession den 20–21 januari 2010 (sammanträdet den 20 januari 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 184 röster för, 3 röster emot och 10 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK har under många år aktivt uppmuntrat en rad omfattande initiativ om hållbar produktion som utarbetats av såväl företagssektorn som icke-statliga organisationer. Kommittén välkomnar därför kommissionens meddelande som framhäver och stöder det ökade genomslaget av märkningssystem som underlättar för konsumenterna att välja.

1.2 Även om EESK håller med om att dessa märkningssystem frivilliga karaktär gör dem mer dynamiska och marknadsorienterade rekommenderar vi att man erbjuder resurser och ett regelverk som stöd för att öka dessa systems öppenhet, effekter och trovärdighet samt producenternas möjligheter till påverkan och deltagande genom certifiering. Den oberoende globala sammanlutningen för sociala och miljömässiga normsystem, Iseal Alliance, erbjuder en ram för samarbete mellan olika system i syfte att konsolidera utvecklingen av normer och objektiva analyser. Målet bör vara att harmonisera systemen där det är möjligt och att säkra att de faktorer som skiljer dem åt förmedlas klart och tydligt.

1.3 EESK belyser den roll som rättvis handel har haft, speciellt när det gäller att stimulera konsumenterna att göra hållbara inköp och involvera det civila samhället på en rad olika sätt. Kommissionens åtagande att stödja organisationer från det civila samhället i att utveckla konsumenternas kunskaper och medvetenhet och stöd för system för hållbar utveckling inom detta område välkomnas, särskilt som det även ökar möjligheten att skapa medborgerlig solidaritet och positiva handlingsmönster. Stöd till

medlemsstater som inte har utvecklat sådana system skulle kunna vara särskilt effektivt där aktörer inom det civila samhället aktivt förespråkar utveckling och hållbarhet.

1.4 Under senaste åren har det vuxit fram många olika slags initiativ i fråga om hållbara inköp, vilket visar att tiden nu är inne för kommissionen att på allvar överväga hur de grundläggande standarderna och processerna kan påverka förbindelserna med WTO, särskilt när det gäller internationell handelspolitik gentemot utvecklingsländer inriktad på sociala och miljörelaterade faktorer <sup>(1)</sup>.

## 2. Inledning

2.1 Skillnaden mellan rättvis handel och andra märken beror oftast på systemens ursprung. Rättvisemärkningen var en reaktion på den orättvisa behandlingen av fattiga producenter inom den internationella handeln. Den utvecklades av de ”progressiva” rörelser som till stor del uppstod på 1970-talet och som var baserade på solidaritet och utveckling. Även deras nuvarande motsvarighet, den näringslivsrelaterade rörelsen för företagens sociala ansvar (CSR), har också introducerat sociala normer och miljönormer i försörjningskedjan och tillhandahållit en bred strategi för producenter och konsumenter. Rörelserna har påverkat varandra. Exempelvis har man antagit minimistandarder för arbetsvillkor i samband med rättvis handel och infört en garantimärkning för konsumenterna inom ramen för företagens sociala ansvar (CSR). I dagsläget, då klimatförändringar och resursanvändning utgör hot mot världens framtid, kan alla sådana garanti- och certifieringsmärkningar avsedda för konsumenter betecknas som hållbarhetsmärkningar.

<sup>(1)</sup> I detta hänseende bör man uppmärksamma frihandelsavtalet mellan EU och Korea, kapitel 13 om handel och hållbar utveckling.

2.2 År 2005 publicerade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén på begäran av det brittiska ordförandeskapet sitt yttrande om "Etisk handel och konsumentgarantisystem" (2). I yttrandet drog man slutsatsen att sådana frivilliga system (vanligtvis i form av certifiering eller garantimärkning) skulle kunna innebära ett betydande bidrag till en hållbar utveckling och till att direkt engagera konsumenterna att på ett positivt sätt ta ansvar för att hantera globaliseringen. I detta yttrande beskrevs vilka krav som bör ställas på sådana system för att de ska vara effektiva, lämpligheten i EU-politiken såsom den är utformad samt det brådskande behovet av klargöranden och samordning. Slutligen argumenterade man i yttrandet för en ram som skulle kunna utgöra en lämplig bas för att jämföra konsumentgarantisystem med andra politiska instrument som syftar till att uppnå liknande mål. Den skulle kunna hjälpa EU-institutionerna och medlemsstaterna att samordna politiken och utgöra ett praktiskt verktyg för att bedöma hur resurser ska investeras. Kommittén är därför särskilt nöjd med att dessa slutsatser erkänns fullt ut och vidareutvecklas i det aktuella meddelandet.

2.3 Under de senaste fyra åren har försäljningen av produkter med sådana garantimärkningar ökat kraftigt. När det gäller t.ex. rättvisemärkta produkter har försäljningen ökat med 400 % och försäljningen av Utz-märkta produkter har ökat med 365 %. Denna trend fortsätter och är uppenbarligen opåverkad av konjunkturedgången. Ledande internationella producenter och fabrikanter omvandlar hela varumärken och produktkategorier till rättvis handel, samtidigt som även återförsäljarna allt oftare ställer om stora delar av sitt produktsortiment. Det stora konsumentintresset har lett till att ett antal garantimärkningar som är relaterade till hållbar utveckling har introducerats eller vidareutvecklats. Det finns viktiga exempel på system för hållbar utveckling som har haft en liknande inverkan. Detta har väckt frågan om huruvida konsumenterna är medvetna om skillnaderna mellan märken och de konkreta fördelarna för producenterna.

2.4 EESK har länge haft ett stort och konstant intresse för denna fråga. I EESK:s första yttrande om "Europeisk 'fair trade'-märkning" från 1996 (3) rekommenderas tre huvudpunkter: man bör införa högkvalitativa internationella system för certifiering och kontroll, processen bör förbli frivillig och kommissionen bör stödja både producentorganisationerna för rättvis handel i utvecklingsländerna och allmänna informations- och upplysningskampanjer i Europa.

2.5 I oktober 2009 framhöll EESK dessa åsikter på nytt i sitt yttrande om rättvisa livsmedel (4), föredragande Hervé Coupeau. Även om föreliggande yttrande kommer kort efter Hervé Coupeaus yttrande behandlar det särskilt kommissionens meddelande och innehåller en rad omfattande rekommendationer som överensstämmer med EESK:s etablerade ståndpunkter.

(2) EUT C 28, 3.2.2006, s. 72–81.

(3) EGT C 204, 15.7.1996, s. 41.

(4) EUT C 318, 23.12.2009, s. 29.

### 3. Sammanfattning av kommissionens meddelande

3.1 Olika former av hållbarhetsmärkning har blivit en del av konsumenternas verklighet. Sådan märkning gör det möjligt för konsumenterna att stödja en rad mål för hållbar utveckling. Särskilt rättvisemärkningen (Fair Trade) ses som en märkning som har som mål att garantera att arbetsförhållanden och miljömässiga förhållanden motsvarar eller ligger över internationella minimistandarder samt att det finns stödjande handelsavtal och premier till producenter i utvecklingsländer. Denna särskilda metod har en framträdande plats i meddelandet. På grund av risken för att skapa förvirring bland konsumenterna tillhandahåller kommissionen en bilaga med de erkända definitionerna av rättvis handel och skiljer mellan (5):

#### 1) **Rättvisemärkt.**

2) **Andra certifierade nischprodukter som inte är formellt rättvisemärkta utan riktar sig till konsumenter som är medvetna om hållbarhetsfrågor (Rainforest Alliance, Utz Certified).**

3) **Produkter som omfattas av grundläggande standarder som är tänkta att gälla för en viss bransch (t.ex. Common Code for the Coffee Community (4C) och Ethical Tea Partnership).**

#### 4) **Resten (märkeslösa varor).**

3.2 Trots den stora mängden konsumentmärken och kännetecken medger kommissionen att försök från deras sida att reglera dessa system skulle kunna bli kontraproduktiva. I grund och botten handlar det om frivilliga, dynamiska system som uppfyller krav från handeln och konsumenterna, och därför skulle regleringar kunna begränsa en vidareutveckling.

3.3 Dock kan konsumenternas förtroende och medvetenhet förbättras genom tydlighet och öppenhet när det gäller definieringen av systemen. Även oberoende övervakning är ett viktigt krav. En fortsatt analys av systemens fördelar och effekter har föreslagits och förväntas, trots att kommissionen återigen har tydliggjort att man inte har för avsikt att ange enskilda normer för hållbar utveckling när det gäller dessa privata system, men man föreslår vissa allmänna principer. Dessa omfattar:

— **Bibehålla de privata systemens icke-statliga karaktär över hela EU.**

— **Utforska möjligheten att få olika system att samverka och öka tydligheten för konsumenterna och producenterna.**

— **Skapa samsyn i fråga om rimliga grundläggande processkrav.**

— **Sammanställa faktauppgifter om effekterna av olika privata handelsrelaterade system för hållbar utveckling.**

(5) I meddelandet hänvisas till de kriterier för rättvis handel som fastställts av rörelsen för Rättvis handel och som nämns i Europaparlamentets resolution om rättvis handel och utveckling av den 6 juni 2006 (A6-0207/2006).

3.4 Målet för vissa av dessa garantisystem, nämligen utveckling i fattiga länder, är också ett huvudmål för både WTO:s och EU:s handelspolitik. I meddelandet föreslås att privata initiativ till certifiering för hållbar utveckling kan komplettera avregleringen av handeln, förutsatt att de är tydliga och icke-diskriminerande.

3.5 Eftersom de offentliga myndigheterna förbrukar 16 % av EU:s BNP tar meddelandet upp frågor om hur krav på hållbarhet kan byggas in i bestämmelserna för offentlig upphandling. Det påpekas att även om det strider mot upphandlingsreglerna att kräva att produkter ska vara certifierade enligt ett särskilt märkningssystem är det befogat att införliva lämpliga kriterier knutna till produktionsprocessen. Certifiering via ett särskilt etiskt märke utgör en möjlighet att visa att kriterierna efterlevs <sup>(6)</sup>.

3.6 Kommissionen gav över 19 miljoner euro i finansiellt stöd (2007 och 2008) till rättvis handel och andra handelsrelaterade hållbarhetsinitiativ, framförallt för att öka medvetenheten inom EU. Syftet är att erbjuda fortsatt stöd, särskilt i fråga om konsekvensbedömningar och öppenheten på marknaden, och att uppmuntra medlemsstaterna att göra likadant.

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Det finns ingen möjlighet till rättsligt skydd för uttrycken "rättvis" eller "rättvis handel", vilket innebär att det är fritt fram för vem som helst att använda sig av begreppen även om de är dåligt underbyggda och mindre lämpliga. Under sådana omständigheter är det mycket viktigt att konsumenterna känner till de bakomliggande certifierings- och säkringsprocesserna. I praktiken kan det noteras att andra icke-statliga handelsrelaterade system för hållbar utveckling eller företags system för hållbarhet avstår från att använda uttrycken "rättvis" eller "rättvis handel" för att undvika förväxlingar med märkningen rättvis handel (Fair Trade).

4.2 Tio år har förflutit sedan kommissionens tidigare meddelande om denna fråga. Under denna tid har det allmänna intresset för frågor om hållbar utveckling ökat kraftigt på grund av en ökad medvetenhet och en därmed sammanhängande företagstrend att vidta åtgärder för att uppnå en viss nivå av etiska, sociala och miljömässiga standarder i tillverkningskedjan. Därför är detta en lämplig uppdatering om en marknad som var värd över 2 miljarder euro i Europa 2009 (rättvisemärkning) och minst lika mycket när det gäller övrig hållbarhetsmärkning. Detta är dock fortfarande en relativt liten andel av den europeiska handeln med importerade varor från utvecklingsländer. Man bör uppmärksamma att termen "nisch", som i kommissionens meddelande

används för att beskriva icke-rättvisemärkta konsumentmärken, även bör tillämpas på rättvis handel, som i sig är en hållbarhetsmärkning för nischprodukter.

4.3 I vissa länder och på vissa produktmarknader innebär hållbarhetsmärkning däremot inte längre att det rör sig om en nischprodukt. Exempelvis kommer 25 % av det kaffe som konsumeras i Nederländerna från "etisk" handel enligt den icke-statliga organisationen Tropical Commodities Coalition (TCC) som är baserad i Nederländerna. Det är därför särskilt viktigt att ta itu med missuppfattningar hos konsumenterna.

4.4 Det måste klargöras att användningen av uttrycket "rättvis handel" (eller "Good Origin" eller liknande termer när det gäller märkning) innebär en **absolut** etisk värdering av produkten, medan det i verkligheten oftast handlar om en identifierbar men marginell förbättring. Skälet för sådana kategoriska påståenden är trycket att förenkla marknadsföringen snarare än att avsiktligt vilseleda konsumenten, men man löper en risk att göra konsumenterna besvikna om inte förväntningarna uppfylls.

4.5 När det gäller rättvis handel är märkning bara en av två kompletterande kanaler för påverkan tillsammans med den integrerade försörjningskedjan. I meddelandet görs inte mycket för att undersöka de långtgående effekterna av rörelsen för Rättvis handel, dess kampanjer på gräsrotsnivå och politiska verksamhet i norr eller insatserna till stöd för producenterna i syd. På samma sätt tar kommissionen inte upp t.ex. Utz Certified's viktiga bidrag till livsmedelssäkerheten genom det högt utvecklade systemet för spårbarhet eller Rainforest Alliance-certifieringens positiva inverkan för att minska klimatförändringarna genom arbetet med att bevara regnskogarna. Det måste dock erkännas att kommissionen inte skulle kunna redogöra för alla sådana ytterligare effekter i detta meddelande utan att det skulle bli alltför omfattande. Eventuellt vill kommissionen kanske ta upp dessa frågor i framtida politiska dokument.

4.6 Även om kommissionen framställer garantisystem som ett komplement till WTO:s process för liberalisering av handeln, förkastar rörelsen för Rättvis handel denna ståndpunkt när det gäller den själv och föredrar i stället att betrakta sitt synsätt som ett alternativt handelspartnerskap. Andra system för hållbar utveckling skulle välkomna en grundlig analys från WTO:s sida om hur avregleringen av handeln kan främja hållbarhet och förhindra en situation där sociala, miljömässiga och ekonomiska krav som hör samman med hållbarhet felaktigt anses vara hinder för handeln.

#### 5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK respekterar att kommissionen inte försöker reglera systemen för hållbar utveckling, då EU-förordningar har en tendens att minska ambitionerna och dynamiken i fråga om social märkning och miljömärkning. Dock kräver avsaknaden av ett rättsligt ramverk både att den oberoende certifieringen är pålitlig och att konsumenterna är klart medvetna om vad varje oberoende kvalitetssäkringsinitiativ innebär. Ett förslag är att alla sådana system ska vara baserade på ISO65-ackrediterade certifieringsförfaranden.

<sup>(6)</sup> Detta framgår även av Europeiska kommissionens beslut av den 29 oktober 2009 om att skicka en formell begäran till Nederländerna när det gäller provinsen Noord-Hollands tilldelning av ett offentligt upphandlingskontrakt avseende leverans och skötsel av kaffemaskiner. Enligt kommissionen var det anbudsförfarande som tillämpades av provinsen Noord-Holland inte i linje med EU:s regler för offentlig upphandling och begränsade därmed konkurrensen.



5.2 Det skulle vara värdefullt att utarbeta ett gemensamt ramverk för standarder där det finns en tydlig överlappning mellan systemen, till exempel i fråga om arbetsvillkor och användningen av bekämpningsmedel. Det finns också ett behov av en noggrann konsekvensbedömning som tar hänsyn till de stora skillnaderna i de resultat man säger sig uppnå, exempelvis att förbättra marknadstillträdet för mindre jordbrukare (rättvis handel) eller förbättrad praxis inom jordbruksskötseln (Utz-certifiering) samt rättvis handels fokus på att öka individuella producentorganisationers självbestämmande eller Rainforest Alliance's fokus på biologisk mångfald.

5.3 Även om kommissionen har valt att inte själv fastställa standarder stödjer man en omfattande komparativ studie om de viktigaste systemens skillnader och fördelar. Marknadsinsyn är en viktig förutsättning för marknadsinriktade etiska system för hållbar utveckling, och i princip ställer sig kommittén positiv till utvecklingen av detta projekt genom att det inrättas en internetportal för analys och diskussion av dessa system. De huvudpunkter som man bör ta hänsyn till är vilka resultat som uppnås inom områden där de har gemensamma mål och vilka specifika fördelar de har på områden där de skiljer sig åt. Det bör noteras att det nuvarande presentationen på UNCTAD-portalerna (?) inte når dessa mål, eftersom man inte tar hänsyn till de stora skillnaderna mellan systemen. Den klarhet och konsekvens som krävs av en sådan referensresurs saknas också.

5.4 Kommittén föreslår att man ger stöd till utveckling av förfaranden som ligger till grund för öppenhet och trovärdighet i märkningssystem för hållbarhet, och producenternas möjligheter till certifiering och tillgång till marknader samt deras förmåga att hantera de organisatoriska utmaningar som är en förutsättning

för detta. Exempelvis skulle Iseal Alliance<sup>(8)</sup> kunna erhålla tillräckliga resurser för att följa upp arbetet med att harmonisera systemen där detta är relevant och klargöra de specifika skillnaderna i övriga fall. Iseal Alliance är en organisation som består av olika intressegrupper där de gemensamma aspekterna av olika märkningssystem kan befästas, och där skillnader kan bedömas och förklaras genom oberoende utvärderingar.

5.5 Producentorganisationer i utvecklingsländerna har en viktig roll i den pågående debatten om rättvis handel och icke-statliga handelsrelaterade system för hållbar utveckling<sup>(9)</sup>, och deras erfarenheter av olika system för hållbar utveckling måste beaktas i högre grad. EESK anser att systemen för hållbar utveckling och alla utvärderingar av deras effekter även bör baseras på bidrag från producentorganisationer som har erfarenhet av de flesta av de viktigaste initiativen.

5.6 Nästan all försäljning av produkter inom rättvis handel och icke-statliga handelsrelaterade system för hållbar utveckling i Europa sker i ett fåtal medlemsstater. Kommittén rekommenderar starkt att kommissionen prioriterar stöd till och finansiering av organisationer inom det civila samhället i medlemsstater där hållbarhetsrelaterade program för att öka konsumenternas medvetenhet är svaga och där betrodda aktörer från det civila samhället har möjlighet att utveckla detta arbete.

5.7 EU:s handelspolitik har sedan en tid tillbaka erkänt det bidrag som ges av fenomenet rättvis handel och dess möjlighet att påverka den globala handelspolitiken. Kommittén uppmanar således kommissionen att inom ramen för WTO-förhandlingarna återspegla den ökade vikt EU-medborgarna har börjat lägga på hållbar och samhällsnyttig handel.

Bryssel den 20 januari 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

(7) <http://193.194.138.42/en/Sustainability-Claims-Portal/Discussion-Forum/Fair-Trade/Web-links/>.

(8) Iseal är en global sammanslutning för sociala normsystem och miljönormsystem vars koder för god praxis är internationella referensdokument för sådana standardsystem.

(9) T.ex. World Fair Trade Organization (WFTO) och Fairtrade Labelling Organisations International (FLO), som redan inkluderar producentorganisationer i utvecklingsländerna i sina styressystem, Rainforest Alliance (dess kommitté för internationell standard har markägare, jordbrukare, icke-statliga organisationer, samhällsmedlemmar, forskare, tekniker och andra aktörer som medlemmar) och Utz Certified (dess styrelse inbegriper företrädare för kaffeodlare, kaffehandlare och kafferosterier samt icke-statliga organisationer och dess uppförandekod har utvärderats och erkänts av alla aktörer som är involverade i Utz Certified's program).





## PRENUMERATIONSPRISER 2010 (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 cd-rom	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 cd-rom	22 officiella EU-språk	400 euro per år
Tillägg till <i>Europeiska unionens officiella tidning</i> (S-serien), meddelanden och offentliga kontrakt, cd-rom, 2 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 cd-rom 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*.

Cd-rom-format ersätts av dvd-format under 2010.

## 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](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>

