

# Europeiska unionens officiella tidning

# C 44



Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

femtiofjärde årgången

11 februari 2011

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

### I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

#### YTTRANDEN

#### Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

#### 464:e plenarsessionen den 14 och 15 juli 2010

2011/C 44/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om främjande av ett effektivt partnerskap i förvaltningen av sammanhållningsprogrammen, baserat på välfungerande metoder från programperioden 2007–2013 (förberedande yttrande) .....	1
2011/C 44/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om konsekvenserna av en åldrande befolkning för sjukvårdssystemen och de sociala systemen (förberedande yttrande) .....	10
2011/C 44/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om mervärdet av ett gemensamt europeiskt asylsystem såväl för de asylsökande som för EU:s medlemsstater (förberedande yttrande) .....	17
2011/C 44/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om den öppna samordningsmetoden och den sociala klausulen i Europa 2020-strategin (förberedande yttrande) .....	23
2011/C 44/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om utvecklingen i fråga om sociala förmåner (förberedande yttrande) .....	28
2011/C 44/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om barnfattigdom och barns välbefinnande (förberedande yttrande) .....	34

# SV

Pris:  
8 EUR

(forts. på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2011/C 44/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om effekter på sysselsättningen av industriella omvandlingar orsakade av ekologiska, energirelaterade och klimatrelaterade utmaningar (förberedande yttrande) .....	40
2011/C 44/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ökad spridning av elfordon (förberedande yttrande på begäran av det belgiska ordförandeskapet) .....	47
2011/C 44/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om energifattigdom mot bakgrund av avregleringen och den ekonomiska krisen (förberedande yttrande) .....	53
2011/C 44/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om att skapa en hållbar ekonomi genom förändring av konsumtionsmönstren (initiativytttrande) .....	57
2011/C 44/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om konsumentupplysning (initiativytttrande) .....	62
2011/C 44/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Lissabonfördraget och den inre marknadens funktion (initiativytttrande) .....	68
2011/C 44/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om innovation inom turism: Att utarbeta en strategi för hållbar utveckling på öar (initiativytttrande) .....	75
2011/C 44/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om skatt på finansiella transaktioner (initiativytttrande) .....	81
2011/C 44/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om den inre marknadens sociala dimension (initiativytttrande) .....	90
2011/C 44/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "En EU-politik för rationalisering av industrin för webboffset- och rotogravyrtryckning i Europa" (initiativytttrande) .....	99
2011/C 44/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förändringar och framtidsutsikter inom delsektorn textiltjänster i Europa (initiativytttrande) .....	105
2011/C 44/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om att främja gröna och hållbara arbetstillfällen för EU:s energi- och klimatpaket (initiativytttrande) .....	110
2011/C 44/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om att effektivisera av EU:s energipolitik till förmån för små och medelstora företag och framför allt mikroföretag (initiativytttrande) .....	118
2011/C 44/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s instrument för utvecklingssamarbete: det organiserade civila samhällets och arbetsmarknadsparternas roll .....	123



## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## 464:E PLENARSESSIONEN DEN 14 OCH 15 JULI 2010

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om främjande av ett effektivt partnerskap i förvaltningen av sammanhållningsprogrammen, baserat på välfungerande metoder från programperioden 2007–2013 (förberedande yttrande)

(2011/C 44/01)

Föredragande: **Jan OLSSON**

Den 23 februari 2009 uppmanade Margot Wallström, kommissionens vice ordförande, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

*”Främjande av ett effektivt partnerskap i förvaltningen av sammanhållningsprogrammen, baserat på välfungerande metoder från programperioden 2007–2013”.*

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 141 röster för, en röst mot och tre nedlagda röster:

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ställer sig helt och hållet bakom uppfattningen att **ett genuint och långtgående partnerskap i hög grad effektiviserar EU:s sammanhållningspolitik och leder till bättre övergripande resultat**. Partnerskap är ett sätt att verka för en hållbar ekonomisk och social utveckling som innebär att EU:s stödåtgärder anpassas till de behov som aktörerna ute på fältet har. Genom partnerskap blir EU synligare och demokratin stärks. Ett effektivt partnerskap måste bygga på ett **långsiktigt perspektiv för verkligt deltagande** och ge de privata aktörerna lika stora möjligheter att spela en aktiv roll som de offentliga aktörerna. ”DET KRÄVS TVÅ FÖR ATT DANSA TANGO”.

1.2 De **nuvarande bestämmelserna** lämnar fortfarande alltför stort utrymme nationellt för olika tolkningar av begreppet

”partnerskap”. Det krävs mer stringenta bestämmelser, framför allt i fråga om artikel 11 i de allmänna bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 1083/2006. EESK föreslår att artikeln **formuleras om** i ett flertal hänseenden i framtiden, för att man på så sätt ska kunna fastställa **minimikraven för partnerskap**.

1.3 EESK beklagar att Europeiska kommissionens roll på sistone har fokuserat mer på förfaranden och därmed mindre på resultat. EESK är en stark anhängare av **en starkare och en mycket mer proaktiv roll för kommissionen** som partnerskapsprincipens väktare. Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna, regionerna och det organiserade civila samhället verka för en ökad tillämpning av principen med utgångspunkt i den öppna samordningsmetoden.

1.4 Ett kontinuerligt kapacitetsbyggande inom partnerorganisationerna är av avgörande betydelse: resurser i fråga om tekniskt stöd bör göras tillgängliga för arbetsmarknadsparterna och för parterna inom det civila samhället i **samtliga operativa program**.

1.5 EESK betonar att **globalt stöd (global grant)** är ett mycket effektivt redskap för att skapa ett verkligt partnerskap – framför allt för småföretag och den sociala ekonomin – och det bör därför **användas i hög utsträckning av samtliga medlemsstater när åtgärder vidtas inom ramen för såväl Europeiska socialfonden som Europeiska regionala utvecklingsfonden**.

1.6 EESK anser också att man bör **återgå till enklare former av gemenskapsinitiativ** som är inriktade på **social innovation och lokal utveckling**.

1.7 För sammanhållningspolitiken efter 2013 bör **programmets struktur och bestämmelser underlätta tillämpningen av partnerskapsprincipen**. Detta ligger i linje med Barcarapporten, som i hög grad fokuserar på kopplingen mellan "orts-baserade strategier" och partnerskap, vilket är särskilt relevant för Europeiska regionala utvecklingsfonden och bör utgöra en del av Europa 2020-strategin.

1.8 För att man ska få till stånd ett ökat deltagande av det civila samhället i sammanhållningspolitikens samtliga faser bör det utarbetas **en uppförandekod för välfungerande metoder (code of good practice)** på EU-nivå som antagits av berörda parter i EU.

1.9 **Bestämmelserna måste förenklas** för att främja programmets positiva effekter, framför allt när det gäller projekt som involverar mindre aktörer. **Projektkontrollen måste rationaliseras. Utbetalningarna av stöd** till mindre aktörer måste ske snabbare och underlättas ytterligare genom förskottsfinansiering och genom att utbetalningar sker på utsatt tid.

1.10 Kommittén är mycket medveten om att man inte kan ha identiska bestämmelser för samtliga aktörer. Däremot **kan och bör information om välfungerande metoder spridas i största möjliga utsträckning**. Exempel på välfungerande metoder har tagits fram och beskrivs i bilagan till detta yttrande. Europeiska kommissionen bör verka för att denna information sprids.

1.11 I de flesta medlemsstaterna spelar regionerna en avgörande roll när partnerskapsprincipen tillämpas. EESK föreslår därför att de regioner som vill dela med sig av sina erfarenheter och sprida information om exempel på välfungerande metoder bör inrätta **ett nätverk av "regioner med framgångsrika erfarenheter av partnerskap"**. Kommittén anser att Regionkommittén kan vara en lämplig mentor för ett sådant nätverk.

## 2. Inledning

2.1 I februari 2009 bad Europeiska kommissionen EESK att utarbeta ett förberedande yttrande om "Främjande av ett effek-

tivt partnerskap i förvaltningen av sammanhållningsprogrammen, baserat på välfungerande metoder från programperioden 2007–2013". Yttrandet avser att bidra till beredningen av den framtida sammanhållningspolitiken. EESK uppmanades att framför allt se närmare på aspekter av partnerskap och deltagande i arbetet med att utveckla sammanhållningspolitiken ur det civila samhällets synvinkel. Detta yttrande behandlar däremot inte "vertikalt" samarbete mellan de offentliga aktörerna, dvs. mellan kommissionen, medlemsstaterna, de lokala och regionala myndigheterna och andra offentliga organ.

2.2 Detta yttrande har utarbetats i nära samarbete med kommissionens enheter. Ett mycket omfattande fältarbete har utförts av föredraganden, tillsammans med ett antal EESK-ledamöter, olika nationella ekonomiska och sociala råd, arbetsmarknadens parter och andra organisationer i det civila samhället för att ta fram och dokumentera exempel på välfungerande metoder. Offentliga utfrågningar har anordnats i Katowice, Porto och Schwerin. Dessa kompletterades med studieresor till ett antal andra medlemsstater. Europaparlamentet och Regionkommittén har också bidragit med värdefullt stöd.

## 3. Partnerskapsprincipen och dess utveckling

3.1 Partnerskapsprincipen är en av hörnstenarna för EU:s sammanhållningspolitik. Den kan spåras tillbaka till 1957 års Romfördrag när Europeiska socialfonden inrättades. Ett nytt steg togs 1988 när principen infördes som ett allmänt styrinstrument inom ramen för strukturfonderna. Inledningsvis fokuserade partnerskapet enbart på traditionella ekonomiska och sociala aktörer. Nu inkluderas även "*andra lämpliga organ som företräder det civila samhället, partner på miljöområdet, icke-statliga organisationer och organ som ansvarar för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.*"<sup>(1)</sup> Denna utveckling återspeglar EU:s strategiska målsättning avseende goda styrelseformer, som senast bekräftades på nytt i Europa 2020-strategin.

3.1.1 Artikel 11 i den allmänna strukturfondsförordningen är av central betydelse för definitionen av räckvidd och tillämpning av partnerskapsprincipen. Medlemsstaterna ska involvera berörda parter i programplaneringsarbetets olika steg. Medlemsstaterna ska också utse de parter som är mest representativa på nationell, regional och lokal nivå på arbetsmarknaden, inom näringslivet, på miljöområdet eller på andra områden "*i enlighet med gällande nationella regler och praxis*". Varje år ska kommissionen samråda med de organisationer som företräder näringslivets och arbetsmarknadens organisationer på europeisk nivå.

3.2 Förordningen innehåller bestämmelser om "globalt stöd". Medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten får anförtro förvaltningen av detta stöd till mellanhandsorgan, bl.a. organ för regional utveckling och icke-statliga organisationer (artikel 42).

3.2.1 Tekniskt stöd kan riktas till samtliga parter, fondernas stödmottagare och allmänheten. Exempel på detta är åtgärder för informationsspridning, nätverk, ökad medvetenhet, främjande av samarbete och erfarenhetsutbyte (artiklarna 45 och 46).

<sup>(1)</sup> Jfr artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om strukturfonderna.

3.3 Enligt artikel 163 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 104 i ovannämnda rådsförordning ges arbetsmarknadens parter en särskild roll inom Europeiska socialfonden. I sin förvaltning av Europeiska socialfonden assisteras kommissionen av en kommitté som består av representanter från medlemsstaternas regeringar, arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer.

3.4 För Europeiska socialfonden definieras partnerskapet i förordning (EG) nr 1081/2006.

3.4.1 Faktorer såsom goda styrelseformer, partnerskap, kapacitetsuppbyggnad och nya lärdomar av gemenskapsinitiativet Equal betonas och bör främjas genom att arbetsmarknadens parter och andra berörda parter involveras (ingressen och artikel 5).

3.4.2 Europeiska socialfonden ska främja partnerskap, allianser och initiativ genom nätverk mellan berörda intressenter, till exempel arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer, på transnationell, nationell, regional och lokal nivå (artikel 3.1 e). Detta ska stödjas genom förstärkning av den institutionella kapaciteten (artikel 3.2 b).

3.4.3 Europeiska socialfonden ska framför allt stärka arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen i konvergensregionerna. Särskilt icke-statliga organisationer ska spela en aktiv roll inom programmen för social integration, jämställdhet mellan könen och lika möjligheter (artikel 5).

3.4.4 Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt innovativ verksamhet inom ramen för partnerskapet (artikel 7).

3.5 I motsats till förordningarna om Europeiska socialfonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling saknas en särskild hänvisning till partnerskap i förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden. EESK anser att man bör ändra Europeiska regionala utvecklingsfondens inriktning och att denna fond framför allt bör fokusera på småföretag, innovation och lokal utveckling genom styrinstrument som främjar partnerskap (bl.a. målinriktade åtgärder och globalt stöd).

#### 4. Partnerskap i praktiken

4.1 Följande faktorer bidrar till en framgångsrik och effektiv sammanhållningspolitik med utgångspunkt i partnerskapsprincipen:

- Olika ståndpunkter och kunskap från olika områden samlas och ger ökad kunskap om hur verkligheten ser ut ute på fältet.
- Ökad hänsyn till de berörda parternas behov och synsätt.
- När åtgärderna utformas lokalt kan de anpassas ännu bättre till verkligheten för näringslivet, arbetstagarerna och medborgarna rent generellt.

— Miljö, jämställdhet mellan könen och åtgärder för att bekämpa socialt utanförskap ges ökad tyngd i programmen.

— Mervärdet från integrerade satsningar synliggörs i högre grad.

— Partnerskap är ett viktigt instrument för kollektiva åtaganden och bidrar till att de offentliga utgifterna och den offentliga politiken effektiviseras.

— Parterna medverkar till att EU:s sammanhållningspolitik kommer närmare medborgarna.

4.2 Ett framgångsrikt partnerskap beror dock till stor del på om det finns en tradition av samråd och deltagande i den nationella och politiska kulturen. När så är fallet deltar parterna i större utsträckning och har bättre möjligheter att utforma, och även genomföra program och projekt.

4.3 Erfarenheterna visar att tillämpningen av partnerskapsprincipen rent generellt tycks ha förbättrats under de senaste åren, även om olika partner gör olika bedömningar. Det finns fortfarande betydande hinder, som kan variera mellan olika länder och ibland även inom ett och samma land. I vissa medlemsstater anser man dock inom det civila samhället att utvecklingen gått i fel riktning jämfört med programplaneringsperioden 2000–2006.

4.4 Under de senaste åren har kommissionen fokuserat alltmer på formaliteter och revisionskrav. Utrymmet för små företag och organisationer att driva projekt har minskat. Resurser för att stödja mindre projekt har i stor utsträckning försvunnit. Gemenskapsinitiativ har avskaffats och arbetet med att integrera dem i den övriga politiken har misslyckats i de flesta medlemsstaterna.

4.5 Synen på partnerskap är fortfarande formell. Det finns misstro mellan myndigheterna och parterna eftersom de inte har någon gemensam eller tydlig syn på syftet med partnerskapet. Det finns inte någon egentlig förståelse för det organiserade civila samhället och dess roll. Detta förstärks av de otydliga bestämmelserna i förordningen och av att myndigheterna ser partnerskapet som ytterligare en börda. Parternas legitimitet och representativitet ifrågasätts och vissa är rädda för att ett alltför överdrivet och tidskrävande samråd kan försena programmets genomförande.

4.6 Följaktligen blir samrådsförfarandena ofta otillfredsställande eftersom de är för byråkratiska, tekniska och präglas av alltför snäva tidsramar för deltagarna. Det finns en stor informationsklyfta mellan de behöriga myndigheterna och parterna. Ofta deltar parterna endast till viss del i arbetet med att utforma och genomföra politiken. Att förbigå parterna innebär att man inte lyssnar till deras åsikter. Det finns också ett motstånd mot nytänkande och innovativa idéer. De nuvarande bestämmelserna och genomförandet av dem är inte anpassade för att främja partnerskap. Detta leder till att parterna saknar motivation att delta och engagemang.

4.7 För att till fullo ta fasta på sin roll som partner behöver många sociala och ekonomiska aktörer och icke-statliga organisationer tillräckliga kunskaper, organisation, sakkunskap och finansiella resurser. Det är särskilt svårt för små organisationer att delta fullt ut.

4.8 En undersökning av BusinessEurope visar på avsevärda förbättringar under programplaneringsperioden 2007–2013 jämfört med föregående period, tack vare mer erfarenhet hos myndigheterna och arbetsmarknadens parter, ökad insyn i diskussionerna och ett bättre organiserat samråd och implementeringsförfarande. Delaktigheten anses generellt sett vara mer tillfredsställande på nationell nivå än på regional nivå. Förbättringar krävs i de medlemsstater som nyligen anslöt sig till EU, men detta gäller även länder som varit medlemmar under lång tid i EU. BusinessEurope pekar särskilt på problemen med korta samrådsprocesser och omfattande förseningar i fråga om genomförandet av programmen och efterlyser en bättre återkoppling från samrådsprocessen.

4.9 UEAPME förespråkar ett gräsrots- och "tänk småskaligt först"-perspektiv, som anpassas till de lokala företagens och lokalsamhällets behov. Partnerskap bör utvecklas inom ramen för ett flernivåstyre med många olika aktörer. UEAPME betonar begreppet "horisontell subsidiaritet" som en framgångsfaktor, dvs. att man engagerar de sociala och ekonomiska parterna samtidigt på europeisk, nationell och lokal nivå. De administrativa och finansiella bestämmelserna måste förenklas, och man bör i större utsträckning arbeta med förhandsfinansiering och globalt stöd, som anses vara effektiva instrument. Enligt UEAPME finns det regioner där småföretag endast beviljas 1–2 procent av det tillgängliga EU-stödet. För att få tillgång till stöd måste de små och medelstora företagen arbeta i partnerskap och via organisationer som fungerar som mellanhänder. Tekniskt bistånd är absolut nödvändigt här. UEAPME ber att kommissionen offentliggör en handbok över hur strukturfondernas medel kan användas.

4.10 Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) anser att det inte skett några förbättringar under den senaste programplaneringsperioden. EFS efterlyser tydliga bestämmelser i förordningen som definierar partnerskap och anser att det bör införas minimikrav. Partnerskapets kvalitet beror i hög grad på myndigheternas vilja att tillämpa principen. EFS anser att partnerskapet på nationell och regional nivå fungerar bättre än partnerskapet på lokal nivå. Det är viktigt att dela med sig av sina erfarenheter. Mellanregionala samarbetsprogram måste stärkas, framför allt genom att man inkluderar mellanregionala fackföreningsråd (*Interregional Trade Union Councils*). EFS har publicerat en handbok som bygger på dess medlemmars praktiska erfarenheter av hur fackföreningarna kan arbeta med Europeiska socialfonden.

4.11 I februari 2010 publicerade arbetsmarknadens parter på EU-nivå (EFS, BusinessEurope och CEEP) en gemensam rapport om Europeiska socialfonden. Den viktigaste slutsatsen är att kapacitetsbyggande är av avgörande betydelse för att man ska kunna effektivisera fonden. Andra hinder som tas upp handlar om stelbent administration och bristande förståelse för partnerskap i vissa medlemsstater. Arbetsmarknadens parter efterlyser ett starkare partnerskap mellan dem och myndigheterna på lokal och regional nivå.

4.12 Europeiska nätverket mot fattigdom (EAPN) föreslår att samrådet bör var brett och djupt, omfatta olika typer av organisationer och genomföras med hjälp av en rad olika metoder. Deltagarkostnaderna bör täckas och mötena bör hållas tillräckligt ofta. EAPN anser det vara viktigt att man inom ramen för Europeiska socialfonden tar till vara lärdomarna från Equal och att man fokuserar på principerna innovation, partnerskap, mainstreaming av ett jämställdhetsperspektiv och transnationalitet. Små projekt bör ges större utrymme, i likhet med under tidigare programplaneringsperioder.

4.13 ECAS föreslår att medlemsstaterna och regionerna bör utarbeta en plan för information, samråd och deltagande som omfattar samtliga delar av programmen och projekten. Dessa planer bör publiceras och utvärderas inom ramen för ett flernivåstyre och ett partnerskap som samlar lokala ledare. ECAS föreslår att de regioner som vill inta en ledande ställning när det gäller att dela med sig av sina erfarenheter inrättar särskilda erfarenhetsforum.

4.14 I en rapport från 2008 som publicerades av CpKP i Tjeckien analyserade en rad icke-statliga organisationer från sex länder i Central- och Östeuropa partnerskapet via sin gemensamma plattform för strukturfonderna (Bulgarien, Ungern, Litauen, Polen, Rumänien och Slovakien). De drog slutsatsen att de icke-statliga organisationernas begränsade kapacitet är den viktigaste frågan. CpKP kunde också konstatera att det fanns ett bristande politiskt stöd för partnerskap. De icke-statliga organisationerna måste utbilda sina sakkunniga och ledare med hjälp av det tekniska stöd som tillhandahålls inom ramen för programmen. Detta stöd används oftare direkt av den offentliga administrationen. Urvalsprocessen för att delta i övervakningskommittéer och andra organ bör präglas av större noggrannhet.

4.15 I ett betänkande från Europaparlamentet <sup>(2)</sup>, som bygger på ett antal fallstudier, framhålls att en delegering av ansvaret till lägre nivåer är viktigt, liksom inrättandet av gemensamma plattformar och organ för samordning och informella nätverk. I betänkandet rekommenderar Europaparlamentet även att programmen förenklas. Erfarenhetsbaserat lärande och kapacitetsuppbyggnad bör organiseras genom särskilda åtgärder, t.ex. strategidokument, transnationella åtgärder, stödstrukturer och spridande av information om välfungerande metoder.

(2) "Styrelseformer och partnerskap på nationell och regional grundval samt på projektbasis inom regionalpolitiken", föredragande: Jean-Marie Beaupuy, Europaparlamentet, betänkande antaget 21.10.2008.

## 5. Allmänna kommentarer

5.1 Kommittén är övertygad om att partnerskap som är genuint och djupgående kommer att leda till en mer målinriktad och effektivare användning av strukturfonderna, och därmed till mer framgångsrika projekt. EESK har också betonat detta vid flera tillfällen i tidigare yttranden. Partnerskap måste bygga på ett långsiktigt, verkligt deltagande som ger de privata aktörerna samma möjligheter att delta som de offentliga myndigheterna. **Ett verkligt partnerskap** skapar en situation där alla inblandade parter är vinnare.

5.2 Medborgaren måste stå i centrum för unionens politik på samtliga områden. Därför bör partnerskap inom ramen för strukturfonderna präglas av ett gräsrotsperspektiv och ge samtliga medborgare och deras organisationer möjlighet att delta i sammanhållningspolitiken och de projekt som finansieras via denna politik. När partnerskapsprincipen färgar både programplanering och genomförande leder detta till ett aktivt deltagande av medborgare och det organiserade civila samhället i sammanhållningspolitiken, vilket stärker demokratin.

5.3 Att uppnå en verklig partnerskapskultur är en läroprocess. Det handlar om att ge samarbetspartnerna möjlighet att agera på egen hand och skapa lika möjligheter för alla att delta i samtliga faser av sammanhållningspolitikens genomförande. Det finns bevis för att resurser som används för kapacitetsbyggnad har spelat en avgörande roll när det gäller att effektivisera partnerskapet. Sådana resurser bör därför användas för samtliga parter, både privata och offentliga och inom ramen för samtliga operativa program, och inte enbart i konvergensregionerna. Det krävs också "gemensam fortbildning" för offentliga och privata aktörer.

5.4 Det råder obalans avseende parternas förutsättningar för påverkan och inflytande, tillgång till information, finansiella medel, professionell kapacitet m.m. För perioden efter 2013 är det mycket viktigt att man inrättar en ram som skapar en ny balans mellan de offentliga myndigheterna och den privata sektorn genom en styrmodell som bygger på partnerskapsprincipen och där såväl de regionala och lokala dimensionerna som de sociala och ekonomiska aktörerna utgör hörnstenar.

5.5 Alla privata och offentliga parter måste lita på varandra och se utöver de egna intressena. Detta kräver ett nytt tänkesätt. Det krävs ett nytt samtalsklimat, som bygger på principen "tänk småskaligt först" och som tillgodoser de lokala företagens och organisationernas behov. De offentliga myndigheterna måste vara öppna för nya idéer. De privata aktörerna måste vara engagerade, något som kan stimuleras genom att man tillåter ökad privat medfinansiering av projekten. Parterna måste delta i arbetet från ett tidigt skede, så att de kan spela en avgörande och konstruktiv roll.

5.6 Arbetsmarknadens parter såsom viktiga aktörer i näringslivet och samhälle måste involveras, liksom de organisationer som

verkar inom den sociala ekonomin och andra icke-statliga organisationer. Det är viktigt att uppmuntra till mångfald genom att man inkluderar små innovativa företag, organisationer och andra aktörer som kan bli förgrundsfigurer för framtiden. Partnerskapet måste också vara flexibelt och inriktat mot de olika programmens särskilda behov.

5.7 Såsom framhålls i ovanstående punkter kommer det politiska klimatet samt traditioner och tidigare erfarenheter att avgöra hur partnerskapsprincipen genomförs i praktiken i medlemsstaterna. Eftersom situationen skiljer sig mycket åt i en union med 27 medlemsstater finns det inte någon universallösning som passar för alla sammanhang. Det är därför viktigt att man delar med sig av sina arbetsmetoder i en process av ömsesidigt lärande. Alla berörda parter bär ett gemensamt ansvar för att sprida exempel på välfungerande metoder, så att fonderna blir effektivare.

5.8 Frågan om ansvar, rättigheter och skyldigheter inom partnerskapet ser annorlunda ut beroende på den roll och den ställning som varje partner har. Detta är framför allt fallet när rätten till delaktighet ställs mot de beslutsfattande myndigheternas ekonomiska makt. Denna klyfta kan dock överbryggas om samtliga parter eftersträvar samförstånd i fråga om strategi och finansiering.

5.9 Enligt den nuvarande förordningen är det medlemsstaterna som ansvarar för att tillämpa partnerskapsprincipen i enlighet med nationella bestämmelser och nationell praxis. För EESK är det viktigt att snabbt fastställa minimikrav för hela EU om hur partnerskapet ska organiseras för att det ska hålla hög kvalitet. EESK anser därför att Europeiska regionala utvecklingsfonden framför allt bör ges en ny inriktning mot småföretagande, innovation och lokal utveckling och att man bör använda styrinstrument som främjar partnerskap såsom målinriktade program, globalt stöd osv.

5.10 Programplaneringen rent generellt kan och bör reformeras i syfte att stärka partnerskapsprincipen. Detta kan ske genom att programmen görs mer mål- och probleminriktade när det gäller mål och räckvidd (t.ex. geografiskt område, sektor, uppdrag).

5.11 Det framgår tydligt av gemenskapsinitiativ såsom Equal och Urban II, där partnerskap var ett uttryckligt krav, att programstrukturerna direkt påverkar möjligheterna till framgångsrika partnerskap. Att dessa initiativ slopades kan ses som ett steg i fel riktning för partnerskapsprincipen jämfört med programplaneringsperioden 2000–2006. Många medlemsstater har misslyckats med att integrera erfarenheterna av Equal-programmet under innevarande programplaneringsperiod, trots att det finns en sådan bestämmelse i förordningen om Europeiska socialfonden.

5.12 Leaderprogrammet var inriktat på landsbygdsområden och var redan från början en förebild i fråga om tillämpningen av partnerskapsprincipen. Även om Leader inte längre är ett gemenskapsinitiativ bör det framhållas att Leader-metoden helt integrerats som en obligatorisk del av landsbygdsutvecklingsprogrammen under innevarande programplaneringsperiod, både tack vare den framgång som initiativet hade och de mer stränga bestämmelserna i artikel 6 i förordning (EG) nr 1698/2005 om EJFLU. Dess syfte är att involvera och mobilisera lokala aktörer genom att skapa territoriella allianser för lokal utveckling. Inrättandet av lokala partnerskap under benämningen "lokala aktionsgrupper" är originellt. På lokal beslutsnivå är arbetsmarknadens parter och det civila samhället i majoritet. Leader stöds av nationella landsbygdsnätverk som kännetecknas av ett brett samarbete som kopplar samman lokala projekt med den nationella nivån och EU-nivån.

5.13 EESK beklagar att kommissionens roll på sistone har blivit formell och snarare inriktas på procedurfrågor. Kommissionen fokuserar mer på kontroll och mindre på verkliga resultat. EESK betonar att **kommissionen bör vara starkare och mer proaktiv** i tillämpningen av partnerskapsprincipen. Kommissionen bör återgå till de idéer som tidigare styrde sammanhållningspolitiken. I stället för att enbart vara observatör bör kommissionen inta rollen som en verklig och engagerad "partner".

5.14 EESK har kommit fram till att komplicerade administrativa och finansiella förfaranden för program och projekt som genomförs inom ramen för strukturfonderna har en kvävande och avskräckande effekt, framför allt för små och medelstora företag, mikroföretag och organisationer inom den sociala ekonomin, som därigenom avstår från att ta del av strukturfondernas fördelar. För EESK har därför både en **förenkling** av dessa förfaranden och snabbare utbetalning, både på EU-nivå och på nationell nivå, en logisk koppling till behovet av att få till stånd framgångsrika partnerskap. Detta är en fråga som måste ges högsta prioritet.

5.15 Globalt stöd (global grant) har visat sig vara extremt effektivt när det gäller att föra förvaltningen av fonderna närmare stödmottagarna och deras behov. Detta stöd har också varit viktigt för finansieringen av mindre projekt. EESK beklagar att detta system redan är begränsat under innevarande programplaneringsperiod jämfört med perioden 2000–2006. Kommittén anser att **samtliga medlemsstater bör använda sig av globalt stöd i stor utsträckning i båda fonderna**, eftersom det ger stödmottagarna verkligt inflytande och gör det möjligt att ta till vara de små och medelstora företagens och den sociala ekonomins enorma potential.

5.16 Ett ökat deltagande från Europeiska investeringsbankens sida vore ett välkommet tillskott i detta hänseende. EESK anser

också att ökade resurser bör anslås till Jeremie-programmet, som ska stödja småföretag och deras organisationer.

5.17 EESK upprepar sin begäran att **samordna samtliga fonder** för unionens sammanhållningspolitik, även EJFLU och Europeiska fiskerifonden, och **integrera** dem i gemensamma operativa program. Detta skulle leda till ett ännu effektivare partnerskap, eftersom parterna generellt sett har en helhetssyn på frågor som rör utveckling. EESK anser att det också vore lämpligt att aktivt integrera åtgärder med den politik som förs nationellt, så att man kan dra dubbel nytta av ett integrerat synsätt på EU-nivå och nationell nivå.

5.18 Denna begäran ligger helt i linje med Barca-rapporten <sup>(3)</sup> från april 2009, som belyser den roll som partnerskapet med det organiserade civila samhället kan spela för att ge den territoriella dimensionen av sammanhållningspolitiken en framträdande roll i det europeiska integrationsarbetet. Partnerskapet är av avgörande betydelse för en effektiv och korrekt användning av fonderna. I rapporten betonas behovet av att mobilisera de lokala aktörerna runt om i unionen och att engagera medborgarna genom offentlig debatt. Barca föreslår att man bör hålla en verkligt strategisk debatt med det civila samhället under 2010–2012 innan man utformar den framtida sammanhållningspolitiken för perioden efter 2013.

## 6. Europeiska initiativ som syftar till förbättringar

6.1 EESK anser att det krävs en rad obligatoriska och frivilliga åtgärder på europeisk och nationell nivå för att förbättra och stärka partnerskapet inom ramen för strukturfonderna och att sprida information om vad som bedöms vara välfungerande metoder till samtliga medlemsstater. EESK anser att de olika förordningarna bör ändras. Det krävs också en uppförandekod för välfungerande metoder som är kopplad till ett ökat vägledningsansvar från kommissionens sida.

6.2 EESK föreslår att artikel 11 om partnerskap i den allmänna förordningen nr 1083/2006 ändras enligt följande (en sammanfattning av de föreslagna ändringarna återfinns i bilaga 1) i den framtida förordningen.

6.2.1 Efter "i enlighet med gällande nationella regler och praxis" i första stycket bör man lägga till "och efter överenskommelse med berörda parter". Det är endast genom att komma överens med berörda partner om hur partnerskapet ska se ut som processen kan ges verklig legitimitet och leda till mer framgångsrika projekt. EESK ställer sig bakom de bestämmelser som redan införts inom kommittén för Europeiska socialfonden när det gäller att fastställa vilka de berörda parterna är. Denna bestämmelse bör tillämpas på samtliga strukturfonder.

<sup>(3)</sup> "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place Based Approach to meeting European Union Challenges and expectations". Maj 2009.



6.2.2 EESK anser att det är absolut nödvändigt att artikel 11 även beaktar det faktum att tillämpningen av partnerskapsprincipen bör övervakas av kommissionen, medlemsstaterna och det organiserade civila samhället gemensamt. Den öppna samordningsmetoden är en utmärkt modell för detta ändamål. I samarbete med medlemsstaterna fastställer kommissionen målen, utformar indikatorer och riktlinjer, genomför benchmarking och verkar för ett utbyte av information om välfungerande metoder samt en utvärdering genom "inbördes ömsesidig granskning" (peer review).

6.2.3 I Lissabonfördraget erkänns den öppna samordningsmetoden, som omnämns i artiklarna 149, 153, 156, 168, 173 och 181 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EESK föreslår följaktligen att det införs en liknande skrivning i artikel 11: "Kommissionen kan i nära kontakt med medlemsstaterna ta initiativ som syftar till att utarbeta riktlinjer och indikatorer, få till stånd ett utbyte av information om välfungerande metoder och lägga grunden till regelbunden kontroll och utvärdering". De flesta europeiska organisationer som representerar arbetsmarknadens parter och det civila samhället bör också delta.

6.2.4 Samarbetsparterna inom näringsliv och samhälle på europeisk nivå bör höras "minst två gånger per år". Även de representativa organisationer som anges i artikel 11.1 c bör inkluderas, liksom landsbygdsutvecklingsorganisationer, så att det skapas en koppling till EJFLU. Ett sådant samråd bör anordnas redan nu som en del av den strategiska debatten på europeisk nivå inför utarbetandet av den framtida sammanhållningspolitiken efter 2013 (jfr Barca).

6.2.5 EESK föreslår också att de specifika samrådsförfarandena för varje enskild fond på EU-nivå förbättras. Utan att inskränka den privilegierade roll som arbetsmarknadens parter har bör kommittén för Europeiska socialfonden, efter vederbörligt samråd, utnämna ett begränsat antal observatörer från organisationer som representerar andra berörda parter.

6.2.6 EESK rekommenderar att ERUF- och EJFLU-förordningarna ändras i så motto att man lägger till en hänvisning i enlighet med artikel 5 om "goda styresformer och partnerskap" i ESF-förordningen. Kommittén föreslår också att man inför en bestämmelse om en partnerskapskommitté i den framtida ERUF-förordningen.

6.2.7 EESK vill särskilt understryka att "tillräckliga resurser ska anslås till kapacitetsbyggande åtgärder som är öppna för samtliga privata partner" och föreslår därför att man bör införa en riktlinje som innebär att 10 % av budgeten för tekniskt stöd öronmärks för **kapacitetsbyggande och lärande inom ramen för samtliga operativa program**. Man bör också stödja europeisk fortbildning som har positiva effekter på nationell nivå, vilket också underlättar ett utbyte av erfarenheter och välfungerande metoder.

6.3 För att den nödvändiga **förenklingen** ska bli verklighet anser EESK att man bör rationalisera bestämmelserna för tillsyn och kontroll. Utbetalningar, finansiella garantier och förskottsfinansiering bör hanteras snabbt och anpassas till mottagarnas behov, framför allt när det handlar om små aktörer. Dagens möjligheter att bevilja förhandsfinansiering är fortfarande otillräckliga, trots att kommissionens presenterade ett antal förbättringar under 2009.

6.4 I syfte att uppfylla en rad minimikrav som leder till partnerskap av hög kvalitet föreslår EESK att kommissionen tillsammans med representanter för de partnerkategorier som anges i artikel 11 utarbetar en **uppförandekod över välfungerande metoder (code of good practice)** för tillämpningen av partnerskapsprincipen med utgångspunkt i följande:

- I inledningsskedet ska berörda offentliga och privata partner komma överens om en **informations-, samråds- och deltagandeplan** för programplaneringen, genomförandet och utvärderingen med tydliga mål och en tydlig färdplan.
- Behöriga myndigheter ska ange hur de beaktat partnerskapsprincipen i sina förslag och rapporter. Parternas synpunkter ska vara tydligt dokumenterade och informationen ska vara tillgänglig för alla.
- Partnerskapet bör ges ansvaret för **förfarandena för att välja sina egna medlemmar** till övervakningskommittéerna (ÖK) och andra rådgivande organ som inrättas inom ramen för strukturfonderna. Urvalet bör bygga på intresse, representativitet och öppenhet inför nya, engagerade och nytänkande aktörer.
- **Tekniskt stöd** inom ramen för samtliga operativa program ska finnas tillgängligt för alla partner för kapacitetsbyggande, samordning och representation. Parterna ska själva utforma och förvalta sådana projekt.
- **Kriterierna för projekturval** ska bygga på partnerskap redan från början.
- **Partnerskap** ska vara ett kriterium för projekt som finansieras av fonderna.
- **Transnationellt partnerskap** bör främjas.
- Indikatorer för **effektiv förvaltning ur stödmottagarnas synvinkel** bör tas fram.
- Förfarandena och kontrollen bör **förenklas**.
- **Utbetalningarna** till stödmottagarna bör påskyndas.

— **Långsiktiga strategier** bör diskuteras inom ÖK eller i andra organ som är kopplade till den nationella strategin för strukturfonderna.

6.5 När de operativa programmen **ändras på ett avgörande sätt** under programplaneringsperioden ska partnerskapsprincipen tillämpas strikt.

6.6 EESK föreslår att de regioner som vill dela med sig av sina erfarenheter och sprida information om välfungerande metoder inrättar ett **nätverk för "regioner med framgångsrika erfarenheter av partnerskap"**. Embryon till sådana nätverk finns redan<sup>(4)</sup>. För att främja ett sådant initiativ föreslår EESK att kommittén arbetar tillsammans med Regionkommittén och kommissionen. Regionkommittén skulle vara en mycket lämplig mentor för ett sådant nätverk.

6.7 EESK föreslår slutligen att kommissionen inrättar en arbetsgrupp som består av samtliga berörda partner på europeisk nivå i syfte att främja partnerskapsprincipen utifrån olika perspektiv och att statligt stöd och upphandlingsbestämmelser inte ska få negativa effekter på partnerskapet.

## 7. Välfungerande metoder

7.1 Under utarbetandet av detta yttrande har exemplen på välfungerande metoder tagits fram med utgångspunkt i det engagemang och den roll som kännetecknar de privata aktörerna, inte de offentliga myndigheterna. De fall som beskrivs kortfattat i en särskild bilaga är bara ett axplock. Det finns naturligtvis andra exempel också.

7.2 Exempelen på välfungerande metoder har bedömts utifrån fyra faktorer: tillträde till partnerskapet, partnernas egenmakt och kapacitet (empowerment), beslutsfattande partnerskap och riktade partnerskap.

7.3 Exempelen på välfungerande metoder med avseende på en av dessa faktorer innebär inte nödvändigtvis att det handlar om välfungerande metoder på ett mer övergripande plan. Å andra sidan kan samma fall vara exempel på välfungerande metoder på två eller flera områden. Det finns vissa fall som framför allt bör uppmärksammas, t.ex. den systematiska partnerskapsmodellen i hela **England**, det framgångsrika programmet för fred och försoning i **Nordirland** där lokala partnerskap och gräsrotsengagemang är viktiga faktorer, partnerskapsförvaltningen av stödet från samtliga fonder (även EJFLU) för en integrerad utveckling i **Mecklenburg-Vorpommern** (Tyskland), det unika i att det civila samhället (**Fundación ONCE** m.fl.) förvaltar ett operativt program inom ramen för Europeiska socialfonden (Spanien) och stödstrukturen för tredje sektorn i **Wales** (3-SET).

7.4 Alla fyra faktorer för välfungerande metoder kan konstateras i ett antal intressanta fall där strukturfonderna uttryckligen använts för att tillgodose **de lokala aktörernas behov**:

<sup>(4)</sup> Till exempel *Reves* (partnerskap mellan lokala och regionala myndigheter samt representanter för den sociala ekonomin), *Bankwatch Network*, *IQ net* (regionala förvaltningsmyndigheter och forskningsinstanser), ECAS-initiativet och *Community of Practice* som består av förvaltningsmyndigheter som arbetar med Europeiska socialfonden.

det innovativa partnerskapet (fackföreningar/kooperativ/banker) som förvaltar det globala stödet **Esprit** i **Toscana** (Italien), den strategiska och ständigt utökade användningen av globalt stöd i **Poitou-Charentes** (Frankrike), de **österrikiska territoriella sysselsättningspakterna** och den decentraliserade förvaltningen av Europeiska socialfonden i **Baden-Württemberg** (Tyskland). De lokala aktionsgrupperna inom ramen för Leader bör också nämnas i detta sammanhang.

7.5 En dynamisk process när det gäller att förbättra och utveckla partnerskapsprincipen är också ett exempel på välfungerande metod. Polen är ett intressant land eftersom en decentraliserad förvaltning av fonderna förts över till arbetsgrupper där partnerskap spelar en avgörande roll. Den nationella ramöverenskommelsen (Protocollo d'Intesa) om partnerskapsbestämmelser i Italien och dess uppföljning i vissa regioner, t.ex. Apulien, är goda intentioner som kan vidareutvecklas.

7.6 EESK noterar att det rent generellt endast handlar om ett begränsat deltagande av nationella och/eller regionala ekonomiska och sociala kommittéer, med undantag för italienska CNEL som spelar en avgörande roll i den regionalpolitiska processen och utvärderingen för Mezzogiorno (södra Italien). Kommittéerna i bl.a. Portugal, Frankrike (regional nivå) och Malta deltar i programplaneringsfasen.

7.7 Aspekter avseende tillträde till partnerskapet är viktiga när man beslutar om hur och vilka partner som ska väljs ut. Det krävs ett förfarande för insyn och legitimitet när man väljer ut partner. Urvalet är normalt sett inte något problem när det handlar om arbetsmarknadens parter, utan gäller snarare andra icke-statliga organisationer, framför allt organisationer för utsatta och marginaliserade grupper, t.ex. funktionshindrade, f.d. fångar, romer och andra etniska minoriteter.

7.7.1 Ett exempel på en välfungerande metod är beslutet att överlämna ansvaret för urvalet till det organiserade civila samhället. Ett intressant exempel på detta återfinns i Tjeckien (ett valförfarande).

7.8 Det finns många intressanta exempel på kapacitetsbyggnad och åtgärder för ökad egenmakt, t.ex. följande:

- Lärande om den sociala dialogen (t.ex. Tjeckien).
- Uppbyggnad av sakkunskap i partnerorganisationer (Mezzogiorno, Tyskland, Spanien, Poitou-Charentes, Slovenien).
- Inrättande av särskilda kunskapscentra eller observationsgrupper ("Kompetenzstellen" i Tyskland, 3-SET i Wales).
- Utarbetande av handböcker och vägledning för partnerorganisationer på nationell (t.ex. DGB Brandenburg Tyskland) och europeisk nivå (EFS, EAPN, Bankwatch).

7.9 I vissa fall har det verkliga beslutsfattandet i fråga om vilka projekt som ska finansieras delegerats till organisationer som deltar i partnerskapet. Globalt stöd är bara ett exempel (Italien, Storbritannien, Frankrike). Den svenska modellen (Västra Götaland och andra strukturfondspartnerskap) och ovan nämnda operativa program som förvaltas av Fundación ONCE är andra exempel.

7.10 Vissa program är särskilt målinriktade: geografiskt, befolkningsgrupper, sektorer, särskilda uppgifter osv.). De har normalt sett också en nära koppling till en specifik partnerkonstellation som har den verkliga beslutanderätten. Programmet för fred och försoning i Nordirland och Tilläxforumen (Danmark), men även de lokala initiativ som nämns i punkt 7.4 ovan, kan anses tillhöra denna kategori.

#### 8. Föreslagna ändringar av artikel 11 i rådets förordning nr 1083/2006

### RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1083/2006

av den 11 juli 2006

om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Samhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999

#### Artikel 11

#### Partnerskap

1. Fondernas mål skall förverkligas inom ramen för ett nära samarbete, (nedan kallat "partnerskap"), mellan kommissionen och varje enskild medlemsstat. Medlemsstaten skall, ~~vid behov och i enlighet med gällande nationella regler och praxis och efter överenskommelse med berörda parter,~~ upprätta ett partnerskap med myndigheter och organ som till exempel följande:

- a) Behöriga regionala, lokala, urbana och andra offentliga myndigheter.

- b) Näringslivets och arbetsmarknadens organisationer.

- c) Andra lämpliga organ som företräder det civila samhället, partner på miljöområdet, icke-statliga organisationer och organ som ansvarar för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

*Varje medlemsstat skall utse de partner som är mest representativa på nationell, regional och lokal nivå på arbetsmarknaden, inom näringslivet eller på miljöområdet eller andra områden, (nedan kallade "partner"), i enlighet med nationella regler och praxis och med beaktande av behovet av att främja jämställdhet mellan män och kvinnor och en hållbar utveckling genom integrering av krav på miljöskydd och förbättrad miljö.*

2. Partnerskapet skall genomföras i full överensstämmelse med de institutionella, rättsliga respektive finansiella befogenheterna för varje partnerkategori enligt punkt 1. Partnerskapet skall omfatta utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av de operativa programmen. Medlemsstaterna skall ~~i god tid, vid behov,~~ se till att relevanta partner, särskilt på regional nivå, aktivt deltar i de olika etapperna av programplaneringen och genomförandet inom tidsfristen för respektive etapp.

Kommissionen kan i nära kontakt med medlemsstaterna ta initiativ som syftar till att utarbeta riktlinjer och indikatorer, få till stånd ett utbyte av information om välfungerande metoder och lägga grunden till regelbunden kontroll och utvärdering.

3. Kommissionen skall ~~varje minst två gånger per år~~ samråda med de organisationer som ~~företräder näringslivets och arbetsmarknadens organisationer~~ på europeisk nivå företräder de partner som anges i punkt 1 b och 1 c om stödet från fonderna. Kommissionen ska i samarbete med dessa organisationer utarbeta en förteckning över välfungerande metoder avseende tillämpningen av partnerskapsprincipen.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om konsekvenserna av en åldrande befolkning för sjukvårdssystemen och de sociala systemen (förberedande yttrande)

(2011/C 44/02)

Föredragande: **Renate HEINISCH**

I en skrivelse av den 18 september 2009 bad Europeiska kommissionens vice ordförande Margot Wallström Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att utarbeta ett förberedande yttrande om

”Konsekvenserna av en åldrande befolkning för sjukvårdssystemen och de sociala systemen”.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 89 röster för och 5 nedlagda röster:

### 1. Rekommendationer

1.1 För att man ska kunna hantera ”konsekvenserna av en åldrande befolkning för sjukvårdssystemen och de sociala systemen” krävs enligt EESK följande åtgärder:

#### 1.1.1 På nationell nivå:

- ”Sunt åldrande” bör förankras som en övergripande fråga.
- Förebyggande åtgärder, hälsofrämjande åtgärder och hälsoupplysning bör stärkas i alla åldersgrupper.
- Kvaliteten på hälso- och sjukvård för äldre bör förbättras.
- Palliativ vård bör integreras i vårdsystemet.
- Behandlingsformer bör utvecklas och anpassas så att de blir åldersadekvata, bland annat genom att äldre deltar i kliniska studier och studier om samsjuklighet.
- Åldersadekvata vårdinrättningar och alternativa boendemöjligheter bör utvecklas.
- Fjärrstyrd vård (*telecare*) och tekniska lösningar bör analyseras och utvärderas med hjälp av HTA (*Health Technology Assessment* – utvärdering av medicinska metoder), inklusive IT-stöd i boendet (*Ambient Assisted Living* – AAL) och annan hälsoteknik (vårdomgivning) som syftar till att främja de äldres möjligheter att leva ett självständigt liv samt till att förbättra effektiviteten och kvaliteten inom äldreomsorgen.
- Man bör skapa en heltäckande, decentraliserad och bostadsnära infrastruktur, som möjliggör direktkontakt mellan de äldre och vårdpersonalen (avinstitutionalisering).

- Stöd bör ges till regionala och lokala nätverk för alla berörda i syfte att genomföra målet ”hälsa och åldrande”.
- Medlemsstaterna bör ha skyldighet att genom nationell lagstiftning säkra tillgången till äldreomsorg (t.ex. via vårdförsäkring).
- För att skapa dynamik i systemen bör de nationella sjukvårdssystemen och systemen för social trygghet öppnas för pilotprojekt som sedan ska utvärderas.
- Systemen för tilläggsbetalningar och kompletterande försäkringar bör göras mer flexibla.
- Nationella strategier och politiska åtgärder för livslångt lärande bör utarbetas och genomföras på nationell, regional och kommunal nivå.
- Man bör se till att det går att kombinera familj, arbete och omvårdnad.
- Det ideella arbetets roll bör stärkas.
- Man bör erkänna vårdarnas värde och deras behov.

#### 1.1.2 På EU-nivå:

- En handlingsplan om ett sunt och värdigt åldrande bör utarbetas med hänvisning till slutsatserna av den 30 november 2009 från EPSCO-rådet (ministerrådet för sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor).
- Temat ett aktivt, sunt och värdigt åldrande bör prioriteras i Europa 2020-strategin.
- Terminologi, definitioner, analysverktyg, handledningar, kriterier, tillvägagångssätt osv. måste harmoniseras. Det har redan gått 20 år sedan detta problem noterades för första gången, men hittills har det inte skett några större framsteg.

- Vikten av ett aktivt, sunt och värdigt åldrande bör framhållas under de olika europeiska år som uppmärksammas under 2010 (Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning), 2011 (Europeiska året för volontärarbete) och 2012 (Europeiska året för aktivt och sunt åldrande och solidaritet mellan generationerna) samt även under de olika rådsordförandeskapen.
- Demografisk förändring bör ingå som en faktor i kommissionens gemensamma forskningsprogramplanering (*Joint Programming*).
- En EU-stadga bör utarbetas om hjälp- och vårdbehövande människors rättigheter.
- En särskild enhetsövergripande arbetsgrupp bör inrättas inom kommissionen med inriktning på åldrande och hälsa (inklusive hälso- och sjukvård, omvårdnad, pensioner och ekonomisk hållbarhet).
- Inom EESK bör man skapa en rundabordsdiskussion, en särskild sektorsgruppering eller en permanent studiegrupp på temat "En dialog mellan generationerna om ett aktivt, sunt och värdigt åldrande" för att utarbeta en sektionsövergripande strategi för dessa frågor.
- Forskning om gerontologi och demografi bör ingå som prioriterade områden i det åttonde ramprogrammet för forskning.
- Ett projekt på temat "äldre människor och kunskapsförmedling" bör lanseras inom forskningsområdet "vetenskapen i samhället".
- Medlemsstaternas mål och skyldigheter på hälsoområdet bör sammanställas i en lista så att jämförelser kan göras.
- Vid genomförandet av ovannämnda åtgärder bör medlemsstaterna få stöd genom struktur- och sammanhållningsfonderna och genom den öppna samordningsmetoden.
- Medel ur strukturfonderna bör användas till stöd för utbyte av god praxis när det gäller individanpassade informations- och kommunikationstekniska lösningar (IKT-lösningar), t.ex. i samband med Interregprogrammet.
- HTA-analyser som omfattar flera länder och syftar till att utvärdera nya IKT-lösningar vad gäller äldre personers vårdbehov bör understödjas.
- Ett kontinuerligt fokus bör ligga på det livslånga lärandet, liksom på utbyte inom och samordning av EU:s utbildnings-

program med betoning på åldrande och hälsa: från "ett livslångt lärande" till "att lära för ett långt liv".

- En ny bild av åldrande bör skapas, inte minst i medierna.
- EU-riktlinjer bör utarbetas för hur familj, arbete och omvårdnad kan kombineras.

## 2. Allmänna kommentarer

### 2.1 Inledning

2.1.1 Andelen äldre i EU:s befolkning ökar till följd av en ökad medellivslängd. Enligt Eurostats prognoser kommer andelen personer i åldern 65 år eller äldre att öka från 17,1 % år 2008 till 30 % år 2060. I dag är det genomsnittliga förhållandet mellan personer i arbetsför ålder (15–64 år) och personer som är 65 år eller äldre 4:1, medan det år 2050 kommer att vara 2:1.

2.1.2 En stor del av den förvärvsarbetande befolkningen kommer att lämna arbetsmarknaden mellan 2026 och 2030. Sjunkande födelsetal innebär att andelen icke-arbetande personer ökar i förhållande till den arbetande delen av befolkningen.

2.1.3 I ett meddelande som kommissionen nyligen offentliggjort<sup>(1)</sup> konstateras att regeringarna har mycket kort tid på sig att vidta åtgärder för att lösa problemen i samband med den åldrande befolkningen, innan de flesta ur generationerna med höga födelsetal går i pension. Den 18 september 2009 bad kommissionen därför EESK att utarbeta ett förberedande yttrande i syfte att ta reda på hur medlemsstaternas insatser för att lösa dessa problem skulle kunna stödjas genom EU-initiativ på hälso- och sjukvårdsområdet. Detta yttrande bygger på flera tidigare EESK-yttranden<sup>(2)</sup>.

2.1.4 Ett sunt, värdigt och aktivt åldrande har funnits på dagordningen såväl under det tjeckiska ordförandeskapet första halvåret 2009 och det svenska ordförandeskapet andra halvåret 2009 som under det spanska ordförandeskapet första halvåret 2010.

2.1.5 Samhället och de ansvariga på hälso- och sjukvårdsområdet måste skapa en ny bild av åldrandet som återspeglar den demografiska förändringen och värnar om äldre människors värdighet.

2.1.6 Det är inte befolkningens åldrande i sig utan ohälsan bland de äldre som leder till ökade utgifter. I detta yttrande rekommenderas därför huvudsakligen åtgärder för ett sunt åldrande.

<sup>(1)</sup> KOM(2009) 180 slutlig.

<sup>(2)</sup> Se en förteckning över EESK:s yttranden på [http://www.eesc.europa.eu/sections/soc/index\\_en.asp](http://www.eesc.europa.eu/sections/soc/index_en.asp).

## 2.2 Vidareutveckling och förnyelse av sjukvårdssystemen och systemen för social trygghet samt av hälso- och sjukvården

2.2.1 Den demografiska utvecklingen gör att man måste vidareutveckla organisationen och kapaciteten inom sjukvårdssystemen och systemen för social trygghet, hälso- och sjukvården och andra närliggande tjänster så att 1) de äldres behov möts, 2) alla får den vård de behöver och kan behålla sin självständighet och värdighet och 3) alla befolkningsgrupper oavsett ålder, kön, ekonomi och hemort får lika tillgång till hälso- och sjukvård av hög kvalitet (vilket innefattar hälsofrämjande åtgärder, förebyggande åtgärder, behandling, rehabilitering och palliativ vård).

2.2.2 I samband med detta bör man inte bara ta hänsyn till äldre människors krav på sjukvårdssystemen och systemen för social trygghet utan även se till att människor tillräckligt långt i förväg tar ansvar för sitt eget åldrande, dvs. även samhällets krav på människor som åldras bör beaktas.

2.2.3 EU bör lista medlemsstaternas mål<sup>(3)</sup> och skyldigheter vad gäller hälso- och sjukvård och jämföra dessa så att gemenskapspolitiken kan stödja hälsovård och långtidsvård för alla äldre. Likaså bör man undersöka om förebyggande och hälsofrämjande åtgärder redan ingår i sjukvårdssystemen.

## 3. Särskilda kommentarer

### 3.1 Områden som särskilt bör beaktas

#### 3.1.1 Förebyggande åtgärder

3.1.1.1 Människan börjar åldras redan vid födseln och detta fortgår sedan kontinuerligt. Det är därför viktigt att förutsättningarna, så långt det är möjligt, är goda under hela livet. Avgörande är en god början och ett gott slut på livet. Ett sunt åldrande grundläggs långt före pensionsåldern, och är bland annat avhängigt av levnads- och arbetsvillkoren och av tillgången till resurser. Det är därför logiskt att man själv bör ta ansvar för sitt åldrande<sup>(4)</sup>. För ansvarsfullt åldrande krävs livslångt lärande. Därför måste nya strategier och politiska åtgärder för livslångt lärande utarbetas på nationell, regional och lokal nivå inom området hälso- och sjukvårdsutbildning. Strategierna och åtgärderna ska omfatta alla former av lärande (formellt, icke-formellt och informellt) och alla steg i lärandet, från förskola till vidareutbildning. Att ta eget ansvar för sin hälsa genom aktivt deltagande i förebyggande åtgärder (kost, idrott, sund livsstil, undvikande av riskfaktorer etc.), åtgärder för att främja bättre hälsa och hälsoupplysningsåtgärder bidrar till att de äldre kan bo kvar hemma så länge som möjligt och stanna kvar i sin invanda sociala miljö. Dessutom bör man fortsätta att

kontinuerligt utreda och utvärdera teknikens roll i detta sammanhang.

3.1.1.2 Förebyggande åtgärder i sjukvårdssystemen måste främjas ytterligare. Detta kan innebära inte bara att det blir möjligt för människor att stanna kvar längre på arbetsmarknaden utan även att deras förmåga att anpassa sig till arbetsmarknaden främjas. Ett arbetarskydd av hög kvalitet och en bättre ergonomisk anpassning av arbetsplatserna kan i väsentlig grad bidra till en längre livsarbetsstid med hälsan i behåll, vilket i sin tur även kan bidra till att bemöta den demografiska utmaningen.

3.1.1.3 Förlängd livsarbetsstid kan åstadkommas genom att arbetsuppgifterna ändras över tid och anpassas efter förmåga och behov (t.ex. från genomförande till förberedande uppgifter eller till rådgivande och handledande samt mer undervisnings- eller planeringsbetonat arbete). Detta innebär dessutom att äldre stannar kvar längre i ett socialt och socioekonomiskt sammanhang och därmed fortsätter att få nyttig stimulans. På så vis kan ett ökat antal sunda levnadsår även bli ett ökat antal tillfredsställande och även produktiva år. Detta innebär naturligtvis att lämpliga utbildningsåtgärder och kompletterande åtgärder måste finnas till hands för att få igång och vidareutveckla de föreslagna processerna (livslångt lärande, yrkesmässiga kvalifikationer, inklusive intyg på den kompetens som uppnåtts under arbetslivet osv.). Företagen måste vidta såväl hälsofrämjande som sjukdoms- och olycksfallsförebyggande åtgärder i syfte att skapa sunda arbetsförhållanden.

3.1.1.4 Efter avslutat arbetsliv är det ytterst viktigt med social och sociokulturell integration. Om man förebygger social isolering förebygger man också depression. Särskilt äldre människor kan få användning för sin sociala kompetens och erfarenhet genom t.ex. ideellt arbete. Men intresset för ideellt arbete bör grundläggas redan i unga år.

#### 3.1.2 Hälso- och sjukvård

3.1.2.1 Allt mer vikt läggs vid att tillhandahålla patientfokuserade hälso- och sjukvårdstjänster och vid att säkerställa att patienter involveras i utvecklingen och utformningen av hälso- och sjukvårdstjänsterna.

3.1.2.2 Med stigande ålder ökar förekomsten av kroniska sjukdomar (diabetes, reumatism och hjärt- och kärlsjukdomar), degenerativa sjukdomar i nervsystemet (demens och Alzheimer), sjukdomar i rörelseapparaten och ögonsjukdomar samt även förekomsten av cancer. Detta ställer särskilda krav på vårdyrkena, på diagnostik- och behandlingsarbetet och på hälso- och sjukvårdsapparaten som sådan.

3.1.2.3 Hälso- och sjukvården måste utvecklas till en integrerad och individanpassad vård där patienten står i centrum.

<sup>(3)</sup> Se hemsidan för det europeiska observationsorganet för hälso- och sjukvård <http://www.euro.who.int/en/home/projects/observatory/activities/research-studies-and-projects>.

<sup>(4)</sup> "Lär oss hur få våra dagar är, då vinner vårt hjärta vishet" (Psaltaren 90:12).

3.1.2.4 Det krävs en bättre och mer specialiserad utbildning för hälso- och sjukvårdspersonal. Såväl hälso- och sjukvårdspersonalen (läkare, apotekare och omvårdnadspersonal) som forskarna måste bli bättre insatta i geriatrikens speciella förutsättningar och även få bättre utbildning inom detta område. Hälso- och sjukvårdspersonalen bör dessutom få specialiserad utbildning om vikten av hälsofrämjande och förebyggande åtgärder för äldre (t.ex. förhindrande av fall, hälsosam kost osv.).

3.1.2.5 Behandlingsformerna bör utvecklas och anpassas så att de blir åldersadekvata. Multisjuklighet, förändrad ämnesomsättning hos äldre och ofta även multibehandling kräver ingående kunskaper om interferens mellan olika organ och system i kroppen på en äldre människa. Detta kräver en särskild läkemedelshantering, och valet av läkemedel och doseringen måste anpassas till äldre människors ämnesomsättning. Med hjälp av personlig rådgivning på offentliga apotek och undersökningar av läkemedlens samverkan, samt välfungerande IKT i offentliga apotek med information om läkemedlen och deras samverkan, kan man minimera antalet oönskade biverkningar av läkemedel och åstadkomma ett så bra behandlingsresultat som möjligt.

3.1.2.6 Direkt och regelbunden kontakt mellan de äldre och hälso- och sjukvårdspersonalen bör främjas. Ju större vårdbehovet är hos de äldre, desto viktigare är denna kontakt för att man ska lyckas med behandlingen och förhindra isolering och depression.

### 3.1.3 Omvårdnadstjänster

3.1.3.1 Kvaliteten på omvårdnadstjänster bör säkras genom att man upprättar standarder som kan granskas och utvärderas. En EU-stadga för hjälp- och vårdbehövande människors rättigheter bör utarbetas och bör bland annat omfatta skydd mot våld i vården. Ny teknik (t.ex. IT-stöd i boendet) som möjliggör ett självständigt liv kan bidra till detta. Potentiell ny teknik måste emellertid utvärderas på ett lämpligt sätt och får absolut inte leda till nya nationella ojämlikheter när det gäller tillhandahållandet av hälso- och sjukvård samt omvårdnadstjänster.

3.1.3.2 För äldre människor ska principen rehabilitering före vård gälla. Institutionaliserad vård får inte vara en resa med enkelbiljett, utan det måste också finnas möjligheter att komma tillbaka hem från vården. De hälso- och sjukvårdsinrättningar som finns i dag följer inte denna princip i tillräckligt hög grad.

3.1.3.3 Åldersadekvata vårdinrättningar samt alternativa boendemöjligheter bör utvecklas. Övergången mellan hälsa, sjukdom, vård och socialt liv bör vara flytande och flexibel, så att man vid behov kan ge god medicinsk och omvårdnadsmässig hjälp, samtidigt som de äldre så länge som möjligt får stanna kvar i en "normal", dvs. generationsövergripande, omgivning. Detta kräver god samordning av hälso- och sjukvård samt omvårdnadstjänster. Vid sidan av inrättningar för långtidsvård måste man samtidigt även planera för såväl utökad slutet och öppen hospicevård som andra inrättningar för palliativ vård samt främja en "hospicekultur".

3.1.3.4 I samband med detta måste man bygga upp en heläckande, decentraliserad och hemortsnära infrastruktur för vård i hemmet (avinstitutionalisering). En icke-institutionell vårdinfrastruktur bör främjas, där alla tjänster som behövs är integrerade (öppen vård, uppsökande vård och mindre stödtjänster). Detta måste motsvaras av en organisation på regional nivå och en bättre strukturell finansiering, så att adekvata inrättningar och strukturer inte bara skapas i städerna utan överallt, även på landsbygden.

3.1.3.5 Ett samhälle utmärker sig genom sättet att behandla de äldre. Ideell verksamhet har fått en särskild betydelse i kontakten med äldre människor och i äldre vården. I framtiden måste varje enskild medborgare allt efter förmåga ta ansvar för sjuka, funktionshindrade och gamla, men sådana insatser måste också belönas.

### 3.1.4 Forskning inom ovanstående områden

Demografisk förändring bör ingå i kommissionens gemensamma forskningsprogramplanering (*Joint Programming*). Som uppföljning till projekten *WhyWeAge* och *Futurage* inom sjunde ramprogrammet bör man inom det åttonde ramprogrammet prioritera forskning inom gerontologi (forskning om äldre och åldrande) och demografi. Temat "äldre människor och kunskapsförmedling" borde även ingå som en del av forskningsområdet "vetenskapen i samhället" inom generaldirektoratet för forskning. I övrigt behövs det forskning om följande områden:

#### 3.1.4.1 Forskning om förebyggande åtgärder

- Vilka förebyggande åtgärder behövs i framtiden för bibehållen hälsa i arbetslivet?
- Hur påverkas hälsotillståndet i allmänhet och vissa sjukdomar på lång sikt av vissa levnadsvanor?
- Vilken betydelse har olika köns-, kultur- och migrationsspecifika levnadsvanor för ett sunt åldrande?
- Hur kan fallskador och frakturer undvikas?
- Vilka förebyggande åtgärder bidrar till att en människa kan behålla sina fysiska, sensoriska, kognitiva och sociala färdigheter?
- Hur kan man skapa motivation till ett ansvarsfullt sätt att sköta den egna hälsan och hantera det egna åldrandet? (främjande av hälsosamma vanor och incitament för äldre att dra nytta av åtgärder och erbjudanden för att bevara hälsan)
- Hur ska man göra människor motiverade att ändra sina levnadsvanor för att anpassa sig bättre till den sociala omgivningen?

### 3.1.4.2 Forskning om sjukdomar och behandling

- Forskning om epidemiologin och etiologin för åldersrelaterade sjukdomar för att få bättre möjligheter att förebygga dessa.
- Forskning om det biologiska åldrandet från vaggan till grav.
- Forskning om multisjuklighet, kroniska sjukdomar, cancer, hjärt- och kärlsjukdomar, reumatism och sjukdomar i rörelseapparaten, synnedsättningar (t.ex. grå starr), neurodegenerativa sjukdomar som Alzheimers etc. I detta sammanhang bör man också fästa avseende vid förbättrade diagnosmöjligheter för att möjliggöra tidig diagnos och därmed en snabb inledning av behandlingen.
- Forskning om behandlingsmöjligheter för äldre när det gäller åldersrelaterade sjukdomar. Det krävs bättre kunskaper om de biokemiska processer som påverkar näringsupptag, ämnesomsättning, vilka effekter ett läkemedel får samt medicinering och dosering. Hänsyn till dessa processer måste även tas i samband med behandlingen. Ofta saknas det behandlingsmässigt underlag, eftersom kliniska prövningar och läkemedelstester i stor utsträckning bara utförs på yngre vuxna personer.

### 3.1.4.3 Omvårdningsforskning

- Hur kan ny teknik utvecklas som motsvarar de äldres behov?
- Hurdan är en optimal vårdmiljö och de optimala formerna för tillhandahållande av vård?
- Hur ska man förbättra kompetens och arbetsförhållanden för omvårdnadspersonal, inte minst i samband med ny teknik?
- På vilket sätt kan tekniska lösningar (t.ex. robotik) bidra till att avlasta vårdande anhöriga och skapa bättre arbetsvillkor för omvårdnadspersonal, utan att det inkräktar på vårdtagarens integritet och värdighet?
- Hur ska man anpassa omvårdnadsutbudet till behoven och kraven hos vårdbehövande äldre?
- Vilka nya koncept kan bidra till att utveckla och stödja omvårdnad i hemmet? Det kan exempelvis röra sig om ekonomiskt stöd och samhällets erkännande av det arbete som vård av en anhörig innebär (t.ex. genom att göra det möjligt för arbetsgivare och arbetstagare att komma överens om en tidsbegränsad reduktion av arbetstiden på grund av vård, tillgodoräknande av pensionspoäng, vårdnadsbidrag etc.)
- Vilka nya vägar finns det för att utforma omvårdnad, smärtlindring och vård i livets slutskede för att en människa ska kunna sluta sitt liv på ett värdigt sätt?

### 3.1.4.4 Forskning om hälso- och sjukvårdssystemen

- Forskningen inom offentlig hälso- och sjukvård bör vara inriktad på hälso- och sjukvårdssystem, långtidsvård och integrering av tjänster samt på att ta fram en färdplan för forskningen om åldrandet. Det behöver utvärderas om medlemsstaternas sjukvårdssystem och sociala system har anpassats till de utmaningar som den demografiska förändringen medför. Hur prioriteras exempelvis förebyggande åtgärder? Hur stor är andelen sjukvårdsutgifter för förebyggande åtgärder? Hur många personer vårdas hemma respektive vid institutioner?
- Hur stora resurser sparar man genom ideellt arbete och ideell omvårdnad, och hur mycket obetalt arbete utför i synnerhet kvinnor i hemmet?
- Det behövs hälsoresultatutvärderad forskning och utvärdering av medicinska metoder (HTA), i synnerhet när det gäller användning av ny teknik och e-hälsovård vid behandling och omvårdnad av äldre, innan man inför sådan teknik. Håller tekniken måttet när den testas i praktiken? Har de mest sårbara grupperna nytta av denna teknik?
- I samarbete med medlemsstaterna bör man bedriva klinisk och socioekonomisk forskning om effektiviteten hos och effekterna av investeringar i förbättrad hälso- och sjukvård och omvårdnad för de äldre.
- Hur kan man förbättra kopplingarna mellan sjuk- och hälsovård samt sociala tjänster?

### 3.1.5 Framtagning av ny teknik

3.1.5.1 Den demografiska förändringen innebär inte bara belastningar utan också stora möjligheter, framför allt nya produkter och tjänster för ett åldrande samhälle. Den ekonomiska faktorn "ålder" kan fungera som en ekonomisk drivkraft och skapa större tillväxt och sysselsättning inom områdena omvårdnadstjänster, ny teknik, läkemedel, medicinska produkter, medicinsk teknik samt även inom turismen och wellness-industrin. Enligt kommissionens uppskattning kan följderna av den demografiska förändringen få avsevärd effekt på utgifterna för hälso- och sjukvården. De offentliga hälso- och sjukvårdsutgifternas andel av BNP i EU kommer enligt prognoserna att fram till 2060 ha ökat med 1,5 procentenheter. Nya produkter och tjänster bör utvecklas och erbjudas på marknaden. Därvid påverkas det tillförda värdet av marknadsvolymen, priset och mervärdets storlek.

3.1.5.2 Inom den offentligfinansierade hälso- och sjukvården är det de möjliga kostnadsbesparingarna som prioriteras och som avgör huruvida IT-stöd i bostaden ska ingå i det offentligfinansierade vårdutbudet. I detta avseende är den privatfinansierade hälso- och sjukvården mycket friare och mer flexibel. Det finns där ett behov av att utarbeta ekonomiskt hållbara affärsmodeller som bär sig genom försäljning, uthyrning eller leasing. Samtidigt måste man se till att den privatfinansierade vården inte ger upphov till ojämlikheter.



3.1.5.3 Man bör främja sammanställning och utbyte av erfarenheter om de sociala och ekonomiska följderna av tekniska lösningar i vården, t.ex. mot bakgrund av de pilotprojekt som pågår och som lanserades inom ramen för programmet för konkurrenskraft och innovation. Samtidigt bör man även stödja beprövade IKT-lösningar som ger bättre livskvalitet åt äldre, t.ex. i samband med Interregprogrammet och via strukturfonderna. Denna forskning bör särskilt utvärdera teknikanvändarnas åsikter, framför allt med avseende på användarvänligheten och fördelarna med tekniken.

3.1.5.4 Å ena sidan är tekniska framsteg samt nya metoder för diagnostisering i ett tidigt skede och nya behandlingsmetoder en viktig orsak till de ökade utgifterna, men å andra sidan kan tekniska framsteg som tillämpas med förnuft leda till kostnadsbesparingar på lång sikt. Utvärdering av medicinska metoder (*Health Technology Assessment*, HTA) bör få en viktigare roll så att omfattningen av och kostnaderna för hälso- och sjukvården kan fastställas. Ett effektivt införande och effektiv hantering av ny teknik är därför avgörande för hur stora utgifterna blir i framtiden. Men ny teknik varken kan eller får ersätta den direkta kontakten mellan de äldre, och hälso- och sjukvårdspersonalen och får inte heller vara för dyr.

### 3.1.6 Finansiell hållbarhet

3.1.6.1 I nästan alla medlemsstater ingår vård och stöd till äldre i socialförsäkringen, vilket kräver en hållbar och säker finansiering av de enskilda systemen för social trygghet.

3.1.6.2 Att vara i behov av vård innebär fortfarande en risk för fattigdom, i synnerhet för pensionärer med låg pension eller små inkomster. Det är många äldre i Europa som inte har råd med adekvat vård. Därför måste alla medlemsstater införa ett vårdkostnadsskydd i linje med organisationen av ländernas sociala trygghetssystem (socialförsäkringssystem eller skattefinansierade system). De befintliga garantierna måste under de kommande årtiondena anpassas till de demografiska förändringarna för att säkerställa att alla medborgare får tillgång till vårdtjänster, i enlighet med EU-lagstiftningen och de enskilda ländernas lagstiftning och praxis samt det individuella behovet. Detta vårdkostnadsskydd bör omfatta tjänster inom såväl den öppna som den slutna vården.

3.1.6.3 En överföring av delar av kostnaderna för långtidsvården till privata sjukförsäkringar måste genomföras efter noggrant övervägande och i samråd med de inblandade parterna, för att undvika att denna trend gör det ännu svårare att få tillgång till de berörda tjänsterna. Medlemsstaterna bör även i fortsättningen se till att äldre får allmän tillgång till primärvård och förebyggande vård. Detta ambitiösa mål kräver en mobilisering av alla tillgängliga finansieringsinstrument både inom de lagstadgade och de kompletterande trygghetssystemen.

3.1.6.4 Nya strukturer för kostnadsersättning bör göra det möjligt även för andra släktingar än bara de allra närmaste att få ersättning för omvårdnad av hjälpbehövande anhöriga. Men kvaliteten på omvårdnaden måste säkerställas även i sådana fall.

Dessutom bör det finnas ledighet för vård på samma sätt som det finns föräldraledighet. Det är ytterst angeläget att genom politiska åtgärder – och i överenskommelse med arbetsmarknadsparterna inom ramen för den sociala dialogen (såsom fallet är t.ex. vad gäller föräldraledigheten) – göra det möjligt att kombinera familj, arbete och omvårdnad.

3.1.6.5 Det ekonomiska trycket på socialförsäkringssystemen kan minskas genom en rad nationella åtgärder, t.ex. ökad användning av generiska läkemedel, sänkt moms på läkemedel och prisförhandlingar med läkemedelsindustrin.

### 3.2 Lokala nätverk – den minsta enheten är mest effektiv och ligger närmast medborgaren

3.2.1 Äldre människor har, beroende på hälsotillstånd, väldigt mycket att tillföra samhället. Personliga eller yrkesmässiga omständigheter gör att det blir allt ovanligare att familjer lever i flergenerationshushåll. Här finns det en lucka som kan fyllas av privata och kommunala aktörer med lokala nätverksstrukturer, eftersom strukturerna för tjänster av allmänt intresse måste utformas inom respektive region och kommun för att en god nivå när det gäller stöd- och hjälpinsatser ska kunna upprätthållas.

3.2.2 De lokala nätverken kan exempelvis utgöras av plattformar för kommunala aktörer, arbetsmarknadens parter, frivilligorganisationer och ansvariga inom hälso- och sjukvården som bidrar till samarbete och samordning av tjänsterna. Sådana initiativ har goda möjligheter att få bidrag ur struktur- och sammanhållningsfonderna. EU bör upprätta modeller för bästa praxis, som exempelvis initiativ för stöd till medborgerligt engagemang och självhjälp på området vård och omvårdnad i hemmet.

3.2.3 S.k. flergenerationshus är också en ny form av utbyte mellan generationer utanför familjen. Där finns förskola, ungdomsgård och pensionärsförening under ett och samma tak (5).

3.2.4 Ytterligare tjänster måste inrättas, såsom dag- och nattomvårdnad (framför allt för demenssjuka).

### 3.3 EU:s hälso- och sjukvårdspolitik

3.3.1 Medlemsstaternas sjukvårdssystem måste anpassas till de utmaningar som den demografiska förändringen medför, vilket innebär att de måste utökas. Man bör komma ihåg att det enligt Lissabonfördraget är medlemsstaternas uppgift och ansvar att organisera och styra sjukvårdssystemen, och att EU:s institutioner endast ska understödja medlemsstaterna i denna uppgift. Medlemsstaternas sjukvårdssystem ser mycket olika ut när det gäller organisation (vid sidan om statsfinansierade system enligt Beveridge-modellen, Bismarck-modellen eller blandade modeller förekommer även privata försäkringar), utveckling, ekonomi samt krav och förväntningar. Men i enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna måste rätten till hälso- och sjukvårdstjänster garanteras.

(5) <http://www.mehrgenerationenhaeuser.de>.

3.3.2 Den öppna samordningsmetoden kan bidra till att hälso- och sjukvårdspolitiken utformas och styrs på ett effektivare sätt. Samarbetet bör vara inriktat på att utbyta erfarenheter och ge exempel på praxis utifrån de tre huvudaspekterna tillgång, kvalitet och långsiktig finansiering.

3.3.3 Enligt subsidiaritetsprincipen har medlemsstaterna även det primära ansvaret för att utforma socialpolitiken. Men EU kan tillhandahålla stödåtgärder som kompletterar eller främjar samarbetet mellan medlemsstaterna. Inom det sociala området har den öppna samordningsmetoden visat sig vara ett användbart instrument för att ge bättre social trygghet enligt principerna om tillgång, anpassning och hållbarhet.

3.3.4 Temat ett aktivt, sunt och värdigt åldrande måste prioriteras i Europa 2020-strategin genom att en handlingsplan utarbetas. Detta kräver ett ännu intensivare och kontinuerligt samarbete mellan kommissionens generaldirektorat. Därför bör man inrätta en enhetsövergripande arbetsgrupp för åldrande och hälsa som ska arbeta med frågor som hälso- och sjukvård,

omvårdnad, pensioner och ekonomisk hållbarhet. Man bör utöka de förebyggande och hälsofrämjande åtgärderna och hälso-upplysningen och förankra dessa principer i alla politikområden, något som sedan kan fungera som förebild för medlemsstaterna.

3.3.5 Inom EESK bör man fortsätta att arbeta med temat ett aktivt, sunt och värdigt åldrande inom ramen för en dialog mellan generationerna genom en rundabordsdiskussion, en särskild sektorsgruppering eller en permanent studiegrupp för att utarbeta en sektionsövergripande demografistrategi.

3.3.6 Med hjälp av struktur- och sammanhållningsfonderna bör EU stödja medlemsstaterna i genomförandet av nationella åtgärder.

3.3.7 Dessutom förordar EESK ett fortsatt stöd på EU-nivå till livslångt lärande på området för åldrande och hälsa samt att egna strategier för förverkligandet av denna princip utarbetas på nationell, regional och lokal nivå.

Bryssel den 15 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Mario SEPI

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om mervärdet av ett gemensamt europeiskt asylsystem såväl för de asylsökande som för EU:s medlemsstater (förberedande yttrande)

(2011/C 44/03)

Föredragande: **Cristian PÎRVULESCU**

På det kommande belgiska rådsordförandeskapets vägnar har Joëlle Milquet, Belgiens vice premiärminister och minister med ansvar för sysselsättning, lika möjligheter samt migrations- och asylfrågor, i en skrivelse av den 16 februari 2010 begärt att Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med art. 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utarbetar ett förberedande yttrande om

*"Mervärdet av ett gemensamt europeiskt asylsystem såväl för de asylsökande som för EU:s medlemsstater"*

(förberedande yttrande).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli 2010), antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 133 röster för, 1 röst emot och 8 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar varmt EU-institutionernas proaktiva inställning till asylfrågor, samt vissa medlemsstaters intresse att gå framåt på detta politikområde.

1.2 Trots att EU:s immigrations- och asylpolitik är pressad av många osäkra faktorer och risker på global nivå <sup>(1)</sup> anser EESK att de olika budgetbegränsningarna till följd av den ekonomiska krisen inte får medföra sänkt nivå och kvalitet på det skydd som tillhandahålls. EU:s politiska identitet är starkt förknippad med skyddet av mänskliga rättigheter. Oförmågan att garantera ett sådant skydd drabbar kraftigt unionens interna och externa trovärdighet som politisk och demokratisk gemenskap.

1.3 Utvidgningen av EU:s ansvar på detta område och de ändrade beslutsmekanismerna efter antagandet av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt skapar möjligheter till ett gemensamt europeiskt asylområde. Det finns dock risker förknippade med det. De förväntningar som skapats kan vara alltför stora i förhållande till befintlig politisk och administrativ kapacitet.

1.4 EESK anser att en funktionsduglig gemensam europeisk asylpolitik är den mest effektiva och hållbara metoden för att bemöta behovet av skydd för personer i risksituationer och återverkningarna av detta på medlemsstaterna.

1.5 Kommittén betraktar inte personer med internationellt skydd som en ekonomisk och administrativ börda, utan som värdefulla partner för länderna och samhällena där de bor. De kan i sina ursprungsländer fungera som drivkrafter för förändring i riktning mot starkare demokrati, en rättsstat och skydd av mänskliga rättigheter. Med den kunskap de besitter kan de bli nyckelaktörer i den ekonomiska och sociala utvecklingen såväl i mottagarlandet som i ursprungslandet.

1.6 Det gemensamma europeiska asylsystemets motgångar och framgångar beror på ett varierande antal faktorer: effektivt skydd av mänskliga rättigheter, solidaritet mellan medlemsstaterna, harmoniserad lagstiftning och politik på området, förbättrat skydd samt tillräcklig finansiering av de europeiska organ som ansvarar för asylpolitiken. Kommittén anser att det är viktigt att bygga upp ett starkt förtroende för den gemensamma europeiska asylpolitiken hos den breda allmänheten, det civila samhället och medlemsstaternas regeringar. Det kan åstadkommas genom att man utan dröjsmål genomför politiken och uppnår konkreta resultat, i synnerhet i testfall.

1.7 Förekomsten av olika system i medlemsstaterna när det gäller beviljande av asyl skapar stora kostnader. Genom att bygga upp ett gemensamt europeiskt asylsystem kan kostnaderna klarläggas och minskas samtidigt som lagstiftningen förenklas (minskning bl.a. av antalet ansökningar eller av upprepade ansökningar, minskade möjligheter att missbruka förfarandena). Åtgärder som vidtas av behöriga europeiska organ (t.ex. Europeiska byrån för asylfrågor) kan ersätta de nationella

<sup>(1)</sup> Exempelvis miljöförstörelse och konflikter som sammanhänger med den.

myndigheternas åtgärder. Detta kan underlätta utbytet av välfungerande praxis, utbildningen av personal och inte minst möjligheterna att omdirigera strömmarna av asylsökande.

## 2. Inledning

2.1 EU:s område med frihet, säkerhet och rättvisa är nu på väg in i en avgörande fas. Sedan 1999 har rådet antagit två femårsplaner, nämligen Tammerforsprogrammet (1999–2004) och Haagprogrammet (2004–2009). Tio år efter antagandet har stabilitetsmålen från Tammerfors bara delvis uppnåtts. EU är fortfarande inte ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Den gemensamma politiken för immigration, asyl och säkerhet vid gränserna har gjort stora, men ojämna framsteg.

2.2 Efter Lissabonfördragets ikraftträdande kommer nu Stockholmsprogrammet att genomföras, och en serie politiska åtgärder i fördraget kommer därefter att antas av rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller genom medbestämmandeförfarandet tillsammans med Europaparlamentet. Detta kommer att ge EU möjlighet att fastställa mer ambitiösa mål och att starta om en process som för närvarande bromsas av vissa medlemsstaters betänkligheter.

2.3 Antagandet av Lissabonfördraget, som inbegriper stadgan om grundläggande rättigheter, har i hög grad ökat EU:s ansvar och behörighet i asylfrågor. Den utökade behörigheten är en viktig möjlighet för framsteg när det gäller att uppnå målen på immigrations- och asylområdet. Det kan samtidigt innebära en risk, om de beslut om fattats inte får stöd av berörda aktörer. Frågan är känslig, vilket redan framgår av hur politiken utvecklats, men om spänningar och inbyggda brister inte kan lösas kan uppnådda framsteg och framtida möjligheter äventyras.

2.4 Stockholmsprogrammet är resultatet av ett samråd som bl.a. innebar att man integrerade och genomförde förslag i den europeiska pakten för invandring och asyl<sup>(2)</sup>, rapporterna från den rådgivande högnivågruppen avseende framtiden för den europeiska politiken för rättsliga och inrikes frågor<sup>(3)</sup> och olika bidrag som mottagits av Europeiska kommissionen i anslutning till det offentliga samrådet om "Hur kan vi utveckla EU:s politik för frihet, säkerhet och rättvisa?", ett samråd om prioriteringarna för de kommande fem åren som genomfördes mellan september och november 2008. Kommissionen offentliggjorde i juni 2009 ett meddelande om "Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst: Större frihet i en säkrare omvärld"<sup>(4)</sup>, som blev föremål för ett EESK-yttrande<sup>(5)</sup>.

2.5 Inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem inom ramen för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa bygger på ett åtagande om att konkret tillämpa Genèvekonventionen

om flyktingars rättsliga ställning (1951) och de värden som ligger till grund för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna är eniga om. Mellan 1999 och 2006 gjordes avsevärda framsteg, bland annat antogs fyra instrument som bildar nuvarande rättspraxis. I rådets direktiv 2004/83/EG (kvalifikationsdirektivet) fastställs gemensamma kriterier för vem som kan anhålla om internationellt skydd och tillerkännas ett minimum av rättigheter i samtliga medlemsstater. Genom Haag- och Stockholmsprogrammen har Europeiska kommissionen åtagit sig att utvärdera framstegen under den första fasen och att för rådet och Europaparlamentet lägga fram en rad förslag till åtgärder som ska antas före utgången av 2010.

2.6 Sedan 2002 har Europeiska ekonomiska och sociala kommittén engagerat sig i utarbetandet och genomförandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem genom en rad yttranden, bl.a. avseende grönboken om ett framtida gemensamt europeiskt asylsystem<sup>(6)</sup> och avseende den strategiska planen för asylpolitiken<sup>(7)</sup>.

2.7 I den strategiska planen för asylpolitiken<sup>(8)</sup> ("Policy Plan on Asylum"), som antogs den 17 juni 2008, föreslog Europeiska kommissionen att unionen slutför den andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet genom att anta förbättrade normer för skydd och genom att se till att de tillämpas på samma sätt i samtliga medlemsstater. I och med att Europeiska rådet antog den europeiska pakten för invandring och asyl den 17 oktober 2008, bekräftades än en gång stödet för denna politik och de uppställda målen. I den strategiska planen ingår en översyn av "kvalifikationsdirektivet" så att ett bredare paket kan tas fram och inkludera översynen av Dublin- och Eurodac-förordningarna samt direktivet om mottagningsvillkor<sup>(9)</sup>, och slutligen antagandet den 19 februari 2009 av förslaget om inrättandet av en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor<sup>(10)</sup>. Andra föreslagna åtgärder är en förstärkning av asylens yttre dimension, bland annat genom ett europeiskt program för vidarebosättning och utveckling av regionala program för skydd.

2.8 Inför sitt ordförandeskap i Europeiska unionens råd har den belgiska regeringen begärt att EESK ska utarbeta ett förberedande yttrande om problematiken på asylområdet. Av den officiella begäran framgår att beviljande av internationellt skydd för personer i risksituationer är en viktig utmaning för EU och medlemsstaterna. Huvudmålet är fastställt, och uppbyggnaden av en gemensamt europeisk asylpolitik har pågått oförtrutet under de senaste åren. Man har tagit fram normer för beviljande av internationellt skydd, man har fördelat ansvaret och man har inrättat nya organ. Trots detta är många medlemsstater tveksamma till en effektiv harmonisering av lagstiftning och politik. Om medlemsstaternas stöd saknas riskerar uppbyggnaden av

<sup>(2)</sup> Den europeiska pakten för invandring och asyl, Europeiska unionens råd, Bryssel, 13440/08, 24 september 2008.

<sup>(3)</sup> Rapport från den rådgivande högnivågruppen avseende framtiden för den europeiska politiken för inrikes frågor (framtidsgruppen för inrikes frågor), "Liberty, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World", juni 2008.

<sup>(4)</sup> KOM(2009) 262.

<sup>(5)</sup> EUT C 128, 18.5.2010, s. 80.

<sup>(6)</sup> EUT C 204, 9.8.2008, s. 77.

<sup>(7)</sup> EUT C 218, 11.9.2009, s. 78.

<sup>(8)</sup> KOM(2008) 360 slutlig.

<sup>(9)</sup> KOM(2008) 815 slutlig, KOM(2008) 820 slutlig, KOM(2008) 825 slutlig.

<sup>(10)</sup> KOM(2009) 66 slutlig.

europesk lagstiftning och europeiska organ att bli ineffektiv och dyr. Fördelarna med en gemensam europeisk asylpolitik har inte ännu blivit uppenbara för medlemsstaterna, som ännu inte entydigt uppfyller sina åtaganden.

2.9 EESK har lagt fram konstruktiva förslag på detta område och konstaterar med tillfredsställelse att framsteg har gjorts i EU:s och medlemsstaternas praxis. Kommittén har i sina ställningstaganden öppet anammat principer och värden som gynnar grundläggande mänskliga rättigheter, och lagt fram förslag på åtgärder som syftar till att underlätta personlig och yrkesrelaterad utveckling hos personer som åtnjuter internationellt skydd. Kommittén har ett flertal gånger lyft fram EU-politikens begränsningar och brister, i både planerings- och genomförandefasen. Anpassningar av politiken och instrumenten på området bör ske i samförstånd och bygga på en reell dialog mellan medlemsstaterna, EU-institutionerna, organisationerna i det civila samhället, affärsvärlden och lokalsamhällena.

### 3. Allmänna kommentarer

*Det gemensamma europeiska asylsystemets mervärde för asylsökande och för medlemsstaterna*

3.1 EESK anser att ett perspektiv som understryker fördelarna med det gemensamma europeiska asylsystemet är löftesrikt. Det kan möjligen återställa förtroendet hos berörda aktörer, särskilt i medlemsstaterna, under systemets uppbyggnadsprocess.

3.2 EESK ställer sig bakom EU:s mål att förbättra det gemensamma europeiska asylsystemet. Kommittén vill dock fästa uppmärksamhet vid klyftan mellan fastslagna mål på EU-nivå å ena sidan och praxis i medlemsstaterna å den andra, på ett område som kan påverkas kraftigt av den ekonomiska krisen och de sociala och politiska återverkningar som följer i krisens spår.

3.3 Det gemensamma asylsystemet kan inte byggas upp om det inte är stadigt förankrat i gemensamma värderingar och principer, som placerar människans värdighet och säkerhet i fokus för EU:s och medlemsstaternas verksamhet.

3.4 De olika påtryckningar som medlemsstaterna är föremål för avspeglas i skillnader i andelen positiva besked, antalet omstridda beslut och asylsökandes förflyttning till andra länder. Det är ett tecken på att den underförstådda principen om solidaritet mellan medlemsstaterna inte efterlevs.

3.5 Grunden för det gemensamma europeiska asylsystemet försvagas genom medlemsstaternas benägenhet att begränsa harmoniseringen av nationell lagstiftning och praxis. Harmoniseringen är inte ett problem för asylpolitiken, utan det främsta

instrumentet för att vinna fördelar med det gemensamma europeiska asylsystemet. En harmonisering kan bidra till att minska den administrativa och ekonomiska bördan i vissa medlemsstater. Samtidigt kan den säkerställa högre skyddsnivå för asylsökande, åtminstone i handläggningens första skede. För att harmoniseringen ska ge förväntade resultat kan den inte ske genom en överenskommelse om minsta gemensamma nämnare i fråga om skydd.

3.6 Det internationella skyddets innebörd är en känslig fråga på asylområdet. Skillnaderna mellan olika medlemsstater är här större än i fråga om själva beviljandet av internationellt skydd. Om skyddet utökas genom att man erkänner kvalifikationer och ger tillträde till utbildning och arbete, kan personer under internationellt skydd bidra till ökat välbefinnande för sig själva och för samhället.

3.7 För att asylpolitiken ska få ett tillfredsställande stöd bör organen på området, i synnerhet Frontex och Europeiska byrån för asylfrågor, ges tydliga uppdrag och finansiellt stöd utgående från ansvarsbördan samt fungera på ett sätt som tillåter insyn och som tar hänsyn till de grundläggande rättigheterna för asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd. Finansiellt stöd till effektiva institutioner kan utgöra ett strålande exempel på fördelarna med en reell gemensam asylpolitik.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK anser att de olika dimensionerna i asylpolitiken hänger samman med varandra. Det gemensamma europeiska asylsystemets motgångar och framgångar beror på ett antal centrala faktorer: effektivt skydd av mänskliga rättigheter, solidaritet mellan medlemsstaterna, harmoniserad lagstiftning och politik på området, förbättrat skydd samt tillräcklig finansiering av de europeiska organ som ansvarar för asylpolitiken. Kommittén anser att det är viktigt att bygga upp ett starkt förtroende för den gemensamma europeiska asylpolitiken hos den breda allmänheten, det civila samhället och medlemsstaternas regeringar. Det kan åstadkommas genom att man utan dröjsmål genomför politiken och uppnår konkreta resultat, i synnerhet i testfall.

*Respekt för de mänskliga rättigheterna i alla faser av handläggningen för att få tillgång till internationellt skydd*

4.2 EESK har fortgående i sina ställningstaganden i fråga om internationellt skydd understrukit behovet av gemensamma normer snarare än miniminormer<sup>(1)</sup>. Normerna skulle i högre grad kunna säkerställa efterlevnaden av grundläggande rättigheter för sökande av internationellt skydd genom följande:

— Garanterat tillträde till landet.

<sup>(1)</sup> EUT C 204, 9.8.2008, s. 77, EUT C 218, 11.9.2009, s. 78.

- Frihet att välja plats för ansökan om asyl eller skydd.
- I första hand en prövning enligt konventionen, och i andra hand en prövning av subsidiärt skydd om och endast om villkoren för att erhålla flyktingstatus enligt konventionen inte är uppfyllda.
- Principen om icke-avvisning ("non-refoulement") ska följas om den sökandes liv är i fara i dennes ursprungsland eller i senast kända transitland.
- Överklagande med suspensiv verkan av utvisningsåtgärder om beslutet inte har fattats av en behörig domstol. Syftet är att denna rätt att överklaga ska kunna utnyttjas fullt ut i enlighet med Europadomstolens rättspraxis.
- Särskilt skydd för underåriga och förmodat underåriga.
- Respekt för individuella rättigheter, särskilt kvinnors rätt att ansöka om skydd.

4.3 Det är avgörande att asylsökande under handläggningens förlopp får uttrycka sig på sitt modersmål och i alla skeden åtnjuta kostnadsfri rättshjälp.

4.4 Avslag på en ansökan om internationellt skydd måste motiveras tydligt och åtföljas av uppgifter om i synnerhet formerna och tidsgränserna för inlämnande av ett eventuellt överklagande. Utvisning får under alla omständigheter inte tillgripas förrän resultatet av ett överklagande föreligger<sup>(12)</sup>.

4.5 Förvar och kvarhållande bör endast tillgripas i sista hand, när alla andra alternativ är uttömda, och aldrig utan beslut av en behörig domstol med fullt beaktande av försvarets rättigheter, i enlighet med konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna<sup>(13)</sup>. Beslut som fattats måste kunna ifrågasättas genom överklagande.

4.6 Kommittén vill lyfta fram kvinnornas särskilda situation. Det är mycket svårare för kvinnor än för män att söka asyl och beviljas flyktingstatus. Kommittén vill också inom asylpolitiken fokusera på problematiken kring minderåriga och understryker att det är viktigt att effektivt skydda deras intressen och säkerhet.

4.7 Kommittén konstaterar med oro att fenomen i anslutning till immigration och asyl, exempelvis människohandel och utnyttjande, inte angripits tillräckligt kraftigt i medlemsstaterna och i tredjeländerna, särskilt transitländer. Länder som inte har ratificerat Genèvekonventionen från 1951 kan inte samarbeta

med EU i asylfrågor. Det är omöjligt att säkerställa asylpolitikens framgång utan ett bärkraftigt institutionellt avtal med transitländerna. Dessa länder förbiser ofta brott mot rättigheterna och säkerheten för personer i risksituationer.

#### *Ökad solidaritet mellan medlemsstaterna utgående från gemensamma intressen och ansvarsfördelning*

4.8 På grund av skillnader i hur medlemsstaterna berörs av flyktingströmmarna har vissa reagerat med strängare regler för beviljande av internationellt skydd. Asylpolitiken skulle underlätta för länder att handlägga ansökningarna och i första hand att förbättra skyddets innehåll. För att ge detta stöd en konkret form ställer sig kommittén bakom planerna på ett nytt förfarande i syfte att inom ramen för Dublinförordningen inställa överföringar till en ansvarig medlemsstat, om denna därigenom skulle utsättas för ytterligare tryck<sup>(14)</sup>.

4.9 Ett närmare samarbete med länder som utsätts för sådant tryck erbjuder flera fördelar. För det första begränsas den sekundära strömmen från en medlemsstat till en annan. För det andra kan en rättvisare fördelning av asylsökande ge möjlighet till bättre handläggning och garantera bättre integration av personer som beviljats internationellt skydd i någon av unionens medlemsländer.

#### *Effektiv harmonisering med inriktning på bättre skydd av personer i risksituationer*

4.10 Handläggningen av asylansökningar ankommer på medlemsstaterna. Det finns varierande praxis på detta område till följd av att de nationella lagstiftningarna inte har harmoniserats. Situationen i ursprungslandet bedöms olika, gemensam praxis på EU-nivå saknas, myndighetskapaciteten varierar och pressen på personer som vill ansöka om internationellt skydd är inte lika stark överallt. Skydds nivåerna i de olika medlemsstaterna skiljer sig därför kraftigt åt, vilket är anledningen till att det fortfarande förekommer sekundära migrationsrörelser när det gäller flyktingar inom EU<sup>(15)</sup>.

4.11 Ett nödvändigt steg är att analysera asylansökningarna utgående från en gemensam bas. Kommittén har vid upprepade tillfällen förespråkat att man frångår förteckningar över länder som bedöms vara säkra, och att man i stället inför ett system där man i realtid bedömer riskerna i ett tredjeland, såväl för den enskilda som för olika grupper. Detta system planeras bli ett av ansvarsområdena för Europeiska byrån för asylfrågor. Det gemensamma bedömningssystemet bör arbeta med en rad gemensamma definitioner och samarbeta med skyddsorgan samt skydd inom det berörda landets territorium.

<sup>(12)</sup> EESK:s yttrande av den 28.4.2010 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd (om arbetning)", (KOM(2009) 554 slutlig – 2009/0165 (COD)), föredragande: Antonello Pezzini.

<sup>(13)</sup> EUT C 317, 23.12.2009, s. 110.

<sup>(14)</sup> EUT C 317, 23.12.2009, s. 115.

<sup>(15)</sup> EUT C 218, 11.9.2009.

4.12 Kommittén anser att skyddsorgan som inte är statliga kan erbjuda nyttiga tjänster och ibland vara oundgängliga på kort sikt, särskilt när det gäller att lösa humanitära problem. Det kan dock inte åläggas ansvar för skydd av personer inom ett visst område. Sådant ansvar kan endast åläggas staten. Skyddet inom ett land kan fungera endast om större delen av territoriet kontrolleras av en central myndighet som kan och vill upprätthålla ordningen, en miniminivå av tjänster till allmänheten och ett tillräckligt skydd av enskilda individers rättigheter och säkerhet.

4.13 EESK ser positivt på utvecklingen mot en enhetlig in-  
nebörd av de två formerna av skyddsstatus (flykting och subsidiärt skydd). Kommittén har vid flera tillfällen uttryckt sitt stöd för denna utveckling som i framtiden kan garantera ett mer fullständigt skydd för personer som befinner sig i en risksituation och bättre integration av dessa i EU:s medlemsstater. Sammanslagningen av dessa båda former av skydd får samtidigt inte, vare sig direkt eller indirekt, leda till att skyddsnivån och kvaliteten på innehållet minskar<sup>(16)</sup>, utan tvärtom höjs.

4.14 De nationella regeringarnas ansvar i hanteringen av asylpolitiken får inte innebära att de inför diametralt olika metoder. Vissa medlemsstater (exempelvis Nederländerna och Sverige) har tagit fram en rad goda metoder som kunde inspirera till liknande åtgärder i andra länder. Betydelsen av god praxis underskattas. Goda metoder kan visa på hur asylpolitiken kan ges konkret form samtidigt som kostnaderna för försök i det egna landet kan begränsas.

#### *Internationellt skydd med ett rikare innehåll*

4.15 Politiken och programmen på detta område är olika i olika medlemsländer. Detta konstaterande är dock intuitivt, eftersom det inte finns någon detaljerad analys av dessa i medlemsstaterna. Om föregripande åtgärder saknas är beviljandet av internationellt skydd ett tomt skal som kan leda till underförstådd diskriminering av personer som åtnjuter skyddet. Kommittén rekommenderar att arbetsmarknadens parter involveras i utformningen och genomförandet av asylpolitiken på nationell nivå.

4.16 EESK noterar att bestämmelser om att erkänna/jämställa examina har införts tillsammans med åtgärder som gör det lättare för personer som beviljats internationellt skydd att få

<sup>(16)</sup> EESK:s yttrande av den 28.4.2010 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet" (KOM(2009) 551 slutlig – 2009/0164 (COD)), föredragande: Cristian Pirvulescu.

tillgång till yrkesutbildningsprogram<sup>(17)</sup>. Det är fråga om viktiga steg i riktning mot integreringen av dessa personer i ekonomi och samhälle och en bättre livskvalitet för dessa. I fråga om tillträdet till arbetsmarknaden är det viktigt att aktivt bekämpa diskriminering och att erbjuda de ekonomiska aktörerna incitament.

#### *Lämplig förstärkning och finansiering av organ som ansvarar för asylpolitiken*

4.17 EESK anser att verksamheten vid Europeiska byrån för asylfrågor bör inledas så fort som möjligt. Anslagen för byrån bör svara mot den logistiskt mångfacetterade och intensiva verksamheten. Exempelvis bör det gemensamma europeiska systemet för bedömning av risker i tredjeländer skyndsamt byggas upp av byrån. En adekvat finansiering av byrån kunde visa på fördelarna med gemensamma institutioner och förfaranden på EU-nivå. Byrån bör arbeta i samverkan med andra EU-strukturer och i synnerhet med regeringarna i medlemsstaterna.

4.18 Finansieringen av olika delar av asylpolitiken måste ses över. Det finns skäl att öka anslagen och rikta dem mot de instrument som ger de bästa resultaten och som innebär ett reellt stöd för medlemsstaterna. Solidariteten har ett pris som inte kan förbises. Exempelvis har Europeiska flyktingfonden en budget på ca 5 miljoner euro, vilket är alldeles för lite för att ett ändamålsenligt stöd ska kunna ges till genomförandet av asylpolitiken på EU-nivå och i medlemsstaterna.

4.19 EESK ser med oro på en del av de metoder som tillämpas av medlemsstaternas regeringar och Frontex när det gäller utvisning av personer som kan behöva internationellt skydd<sup>(18)</sup>. Dessa förfaranden, som har blivit vanligare och drabbat fler, borde tillämpas öppet och med fullt ansvar<sup>(19)</sup>. Kommittén rekommenderar att Frontex och Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor samarbetar i syfte att förebygga brott mot mänskliga rättigheter. Utvisningen av personer till länder eller områden som inte är säkra utgör ett tydligt brott mot principen om *non-refoulement*.

<sup>(17)</sup> Se föregående fotnot.

<sup>(18)</sup> Se rapporten från Human Rights Watch (HRW): Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, HRW 2009.

<sup>(19)</sup> EESK ser positivt på Europeiska kommissionens avsikt att ge insyn i hur förfarandena på området tillämpas.

4.20 EESK anser <sup>(20)</sup> att personalen vid Frontex bör fortbildas för att åstadkomma förbättringar i fråga om följande:

- Att öka det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna.
- Att utarbeta gemensamma normer för utbildningen.
- Att erbjuda medlemsstaterna behövligt stöd för anordnande av mottagande och återvändande, i samarbete med personer som har kunskaper om ifrågavarande kultur.

— Att utbilda tjänstemännen i EU-lagstiftningen om humanitära asylrättigheter.

4.21 Kommittén rekommenderar att den institutionella utvecklingen i asylfrågor åtföljs av ökad involvering av organisationer i det civila samhället i beslutsprocessen och i det praktiska arbetet. Att involvera dessa aktörer kan öka den gemensamma politikens trovärdighet och bidra till en varaktig förbättring av instrumenten.

Brüssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

---

<sup>(20)</sup> EESK:s yttrande av den 28 april 2010 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd (omarbetning)", (KOM(2009) 554 slutlig – 2009/0165 (COD)), föredragande: Antonello Pezzini.



## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om den öppna samordningsmetoden och den sociala klausulen i Europa 2020-strategin (förberedande yttrande)

(2011/C 44/04)

Huvudföredragande: **Jan OLSSON**

I ett brev av den 28 april 2010 bad Belgiens vice premiärminister och minister med ansvar för sociala frågor och folkhälsa, Laurette Onkelinx, på det belgiska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utarbeta ett förberedande yttrande om

*”Den öppna samordningsmetoden och den sociala klausulen i Europa 2020-strategin.”*

Den 25 maj 2010 gav presidiet sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna i uppdrag att svara för kommitténs beredning av ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde kommittén vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli 2010) Jan Olsson till huvudföredragande och antog följande yttrande med 61 röster för, inga röster emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar det belgiska ordförandeskapets initiativ att använda den horisontella sociala klausulen och en starkt öppen samordningsmetod, eftersom man härigenom uppmärksammar att **den sociala sammanhållningen måste hålla jämna steg med en starkt samordning av den ekonomiska politiken** om man ska kunna uppnå alla målen i Europa 2020-strategin.

1.2 Det är viktigt att **det organiserade civila samhället deltar i alla faser och nivåer** för att man ska kunna säkerställa en effektiv tillämpning av den horisontella klausulen och den öppna samordningsmetoden. EESK föreslår att kommissionen utarbetar en årlig **rapport om styrelseformerna** för det civila samhällets deltagande. EESK kan medverka i detta arbete, och föreslår dessutom att olika pilotprojekt för deltagande finansieras inom Progress-programmet. Vidare föreslår kommittén att man utarbetar **en kodex för välfungerande praxis (code of good practice) för deltagardemokrati** med koppling till den öppna samordningsmetoden.

1.3 EESK betonar det trängande behovet av en samordningsprocess som integrerar **samspelet mellan alla mål och alla politikområden. Detta bör vara den övergripande riktlinjen** för genomförandet av den sociala klausulen och den öppna samordningsmetoden. Kommissionen bör ansvara för samordningen med stöd av kommittén för socialt skydd och sysselsättningskommittén. Externa berörda parter bör ges möjlighet till representation inom de två kommittéerna.

1.4 **Den horisontella sociala klausulen måste genomföras effektivt. Bedömningar av de sociala effekterna** bör täcka **samtliga tio integrerade riktlinjer** för sysselsättning och ekonomisk politik. De bör publiceras och integreras i den öppna samordningsprocessen. Fokus bör ligga på effekterna på sysselsättningen, antalet människor som lever i fattigdom samt de sociala riskerna.

1.5 EESK **stöder en starkt öppen samordningsmetod** som en garanti för att man under den rådande krisen fortlöpande ska fästa vikt vid sysselsättning, socialt skydd och social integration. Den öppna samordningsmetoden bör **bli mer lokalt förankrad**

och kopplad till riktade åtgärder som genomförs i Europeiska socialfondens regi. Ömsesidiga granskningar (peer reviews) där parterna lär av varandra bör ligga till grund för utarbetandet av **nationella färdplaner för social sammanhållning**. Indikatorer bör även fokusera på **kvalitativa välfärdsriterier**. EESK stöder den europeiska plattformen mot fattigdom, men anser att även den öppna samordningsmetoden och den övergripande klausulen kan bidra till utvecklingen av andra huvudinitiativ.

### 2. Bakgrund

2.1 Det belgiska ordförandeskapet i EU har uppmanat EESK att utarbeta ett förberedande yttrande om följande frågor: Hur kan social sammanhållning i Europa uppnås genom Europa 2020-strategin och genom en starkt öppen samordningsmetod? Vilken praktisk roll kan den övergripande sociala klausulen spela i EU-politikens sociala dimension? Hur kan detta genomföras?

2.2 Yttrandet kommer att ingå i den belgiska ordförandekonferensen som hålls den 14–15 september på temat EU-samordning på det sociala området inom ramen för Europa 2020-strategin.

2.3 I sitt meddelande om Europa 2020-strategin betonar Europeiska kommissionen behovet av att involvera arbetsmarknadsparterna och företrädare för det civila samhället på alla nivåer. Kommissionen föreslår att även *Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén* bör knytas närmare.

2.4 För att uppnå Europa 2020-strategin enades Europeiska rådet den 17 juni om fem övergripande mål (sysselsättningsgraden, forskning och utveckling, växthusgaser, utbildning och social integration) och drog slutsatsen att alla dessa komponenter hänger samman och inbördes stärker varandra. Genom att ”ökad samordning av den ekonomiska politiken” prioriteras läggs grunden till en ”mycket starkare ekonomisk styrning”. Effektiva kontrollmekanismer är viktiga för ett framgångsrikt genomförande av strategins mål. Europeiska rådet enades om

målet att hjälpa 20 miljoner människor att komma ur en situation där de riskerar att drabbas av fattigdom, men medlemsstaterna får själva fastställa sina nationella mål när det gäller åtminstone en av tre indikatorer: risk för fattigdom, materiell fattigdom samt hushåll där ingen förvärvsarbetar.

2.5 Europa 2020-strategin bygger på en blandning av åtgärder på EU-nivå och nationell nivå med syftet att uppnå "smart och hållbar tillväxt för alla". Tio integrerade riktlinjer för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken har antagits till stöd för de fem centrala målen. Sju huvudinitiativ kommer att lanseras. Medlemsstaterna ska fastställa nationella mål och vidta åtgärder med beaktande av nationella förhållanden och utarbeta nationella reformprogram.

2.6 I den horisontella sociala klausulen (artikel 9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) som infördes i Lissabonfördraget föreskrivs följande: *"Vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet skall unionen beakta de krav som är förknippade med främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor."*

2.7 Det ligger i linje med andra övergripande klausuler i fördraget (artiklarna 8, 10, 11, och 12 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt): jämställdhet, miljö och konsumentskydd som infördes i och med Amsterdambfördraget, och bekämpning av diskriminering, som ingår i Lissabonfördraget.

2.8 Den öppna samordningsmetoden fastställdes som ett instrument i Lissabonstrategin 2000. Kortfattat fastställer Europeiska rådet målsättningar som följs upp i nationella handlingsplaner och reformprogram samtidigt som framsteg mäts genom riktmärkning (benchmarking), indikatorer, ömsesidig granskning och utbyte av välfungerande metoder. Den öppna samordningsmetoden har också en rättslig grund för vissa politikområden i Lissabonfördraget (artiklarna 149, 153, 156, 168, 173 och 181 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 För att kunna återhämta sig från den rådande djupa ekonomiska och sociala krisen kommer Europa i allt större utsträckning att eftersträva ökad samordning av den ekonomiska politiken. EESK betonar att sociala framsteg måste hålla jämna steg med ekonomiska reformer om alla målen i Europa 2020-strategin ska kunna uppnås. Därför är det av avgörande betydelse att de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna i strategin kopplas samman. För integrerade ömsesidigt förstärkande politiska riktlinjer krävs att alla instrument utnyttjas, att de är samordnade och att de stärks.

3.2 Mot denna bakgrund ställer sig EESK positiv till att det belgiska ordförandeskapet lägger tonvikten på förvaltning och social sammanhållning genom sitt fokus på den övergripande

sociala klausulen och en stärkt öppen samordningsmetod. Det är viktigt att man utgår från ett långsiktigt perspektiv. Kommittén uppmanar därför med eftertryck den ungerska regeringen att prioritera den här frågan under sitt kommande ordförandeskap.

3.3 Kommittén vill emellertid också betona att det är viktigt att man tar hänsyn till bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna när åtgärder vidtas för att stärka instrument med syftet att uppnå sociala framsteg.

3.4 EESK har alltid framhållit att medborgarnas och det civila samhällets deltagande i alla faser och på alla nivåer i processen utgör ett oersättligt inslag i styrningen. Samförstånd kring ekonomiska och sociala reformer måste nås med arbetsmarknadsparterna och andra berörda aktörer för att öka möjligheterna att uppnå huvudmålen.

3.5 EESK betonar att det är ytterst viktigt att göra arbetsmarknadens parter och företrädare för det civila samhället delaktiga i fastställandet av nationella mål, utformningen av nationella reformprogram och åtgärderna för att stärka den öppna samordningsmetoden och genomföra den horisontella sociala klausulen. Det organiserade civila samhällets synpunkter bör också tas i beaktande när kommissionen och Europeiska rådet uppdaterar mål och bedömer framsteg.

3.6 Europa 2020-strategin måste genomföras på alla geografiska förvaltningsnivåer. En nedifrån och upp-metod bör sammanlänkas med uppifrån och ned-initiativ på EU-nivå i samband med utformningen och genomförandet av EU:s socialpolitik. Det organiserade civila samhället måste därför bygga upp verkliga, effektiva partnerskap med regionala och lokala politiska församlingar och myndigheter för att fastställa regionala mål och lämpliga politikåtgärder. På så sätt kan man genomföra partnerskapsprincipen som bör ligga till grund för användning och tilldelning av EU:s strukturfonder i framtiden på ett effektivt sätt och synergieffekterna mellan Europa 2020-strategin och Europeiska socialfonden kan utnyttjas<sup>(1)</sup>.

3.7 EESK förespråkar dessutom ett aktivt deltagande av nationella ekonomiska och sociala råd och liknande organisationer.

3.8 EESK föreslår att Europeiska kommissionen parallellt med den årliga framstegsrapporten om de nationella reformprogrammen i medlemsstaterna utarbetar en rapport om styrelseformerna med utgångspunkt i den öppna samordningsmetodens deltagarstyre och den horisontella sociala klausulen som Europaparlamentet, EESK och Regionkommittén bör få möjlighet att uttala sig om. EESK skulle kunna utgå från sitt nätverk av nationella ekonomiska och sociala råd och andra organisationer för att övervaka det organiserade civila samhällets deltagande. EESK skulle dessutom kunna publicera egna rapporter.

<sup>(1)</sup> ECO/258 "Främjande av ett effektivt partnerskap i förvaltningen av sammanhållningsprogrammen", föredragande: Jan Olsson.

3.9 Det finns ett uppenbart behov av en samordningsprocess som integrerar samspelet mellan centrala mål, de integrerade riktlinjerna och huvudinitiativen. Kommissionen fyller en strategiskt viktig roll när det gäller att leda denna "samordning av samordningen". De integrerade riktlinjerna bör vara "integrerade" i ordets rätta bemärkelse, dvs. att all politik bör vara sammanhängande och inriktad på samtliga mål. Detta bör vara den övergripande riktlinjen vid införandet av mekanismer för att genomföra den horisontella sociala klausulen och stärka den öppna samordningsmetoden. För att stärka länken mellan dessa två instrument bör resultaten av genomförandet av den horisontella sociala klausulen tillföras arbetet med den öppna samordningsmetoden.

3.10 Därför välkomnar EESK varmt de förslag som kommittén för socialt skydd lade fram den 21 maj 2010 i sitt bidrag till den nya EU-strategin (?). Kommittén för social skydd vill att den horisontella sociala klausulen ska föras in i ingressen till riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Vidare föreskrivs att en tematisk bedömning av och rapportering om framstegen i samband med dess sociala dimension är ett nödvändigt inslag i den integrerade visionen för Europa 2020-strategin.

3.11 EESK värdesätter det arbete som kommittén för socialt skydd och sysselsättningskommittén har utfört och anser att de bör tillmätas större betydelse när de instrument som utformas för att uppnå den sociala dimensionen stärks. EESK anser att inte enbart regeringarna bör vara representerade i kommittén, utan även arbetsmarknadsparterna och andra relevanta civila samhällsorganisationer. EESK föreslår att dessa kommittéer sammanträder mer regelbundet med representanter för dessa berörda parter på både EU-nivå och medlemsstatsnivå. EESK anser dessutom att de statliga representanterna i kommittén för socialt skydd och sysselsättningskommittén har ett långtgående ansvar för att både organisera och medverka i samråd med arbetsmarknadens parter och andra relevanta intressenter från det organiserade civila samhället i sina hemländer.

3.12 EESK stöder kommissionens förslag att utveckla kommunikationsverktyg för att involvera medborgare, arbetstagarer, företag och deras representativa organisationer. Kommissionens initiativ till att inventera den sociala verkligheten kan tjäna som modell och organiseras på en mer permanent basis där den även når den lokala nivån. Arbetsmarknadens parter och de civila samhällsorganisationerna måste emellertid själva vara proaktiva för hur den horisontella sociala klausulen och den öppna samordningsmetoden kan användas. Därför föreslår EESK att pilotprojekt lanseras som finansieras genom Progress-programmet.

#### 4. Särskilda kommentarer om den horisontella sociala klausulen

4.1 Effekterna av den horisontella klausulen på områden som miljö, jämställdhet och konsumentskydd som fastlades för mer än 10 år sedan i fördraget är i huvudsak av informell karaktär.

4.2 EESK betonar att bedömningar av de sociala effekterna utgör ett viktigt led i övervakningen av Europa 2020-strategin. De bör utgöra effektiva mekanismer för utvärdering av de sociala riskerna, offentliggöras och bli föremål för allmän diskussion. EESK betonar att fokus i samband med bedömningen främst bör ligga på effekterna på sysselsättningen och antalet människor som riskerar att hamna i fattigdom.

4.3 Kommissionen bör ta huvudansvaret med stöd av kommittén för socialt skydd och sysselsättningskommittén. Europeiska arbetsmarknadsparter och andra viktiga berörda aktörer bör delta aktivt. Deras åsikter bör offentliggöras parallellt med bedömningarna (i bilaga). I det här sammanhanget bör noteras att kommissionen redan har inrättat instrument för bedömning av de sociala effekterna inom ramen för den integrerade effektbedömningen (Integrated Impact Assessment), men instrumentens synlighet och användningsområde har inte utvecklats i tillräcklig utsträckning.

4.4 Enligt EESK:s uppfattning måste garantier skapas för att den ekonomiska politiken och budgetkonsolideringen leder till ökad sysselsättning, en minskning av antalet människor som lever i fattigdom och förbättrade sociala rättigheter. Därför bör särskilt bedömningar av de sociala effekterna omfatta samtliga tio integrerade riktlinjer för sysselsättning och ekonomisk politik. Även andra åtgärder som vidtas för att uppnå de fem huvudmålen bör utvecklas vid behov.

4.5 Bedömningar av de sociala effekterna bör också företas på nationell och regional nivå.

4.6 En preliminär rapport bör färdigställas i december 2010 så att den kan tjäna som underlag för den första årliga översynen av Europa 2020-strategin.

#### 5. Särskilda kommentarer om den öppna samordningsmetoden

5.1 EESK har ofta varit kritiskt inställd till den öppna samordningsmetoden, eftersom man anser att den inte har lett till förväntade resultat. Den är ineffektiv och osynlig på nationell nivå. Arbetsmarknadsparterna och andra civila samhällsorganisationer omfattas inte i tillräcklig utsträckning.

5.2 Å andra sidan har framsteg noterats, särskilt när det gäller social integration, och EESK har i ett flertal yttranden starkt rekommenderat att den öppna samordningsmetoden införts på nya politikområden (exempelvis på områden som hälsa, ungdomspolitik, demografiska utmaningar, invandring och asyl).

5.3 EESK anser att det är särskilt viktigt att den öppna samordningsmetoden stärks under den rådande krisen för att säkerställa att politiken för social trygghet och integration inte åsidosätts.

(<sup>2</sup>) Rådet 9964/10.

5.4 EESK ger sitt fulla stöd till inrättandet av den europeiska plattformen mot fattigdom, ett instrument som kan bidra till att främja företagets, arbetstagarnas och allmänhetens engagemang för att minska den sociala utslagningen genom konkreta åtgärder. Plattformen och den öppna samordningsmetoden kan komplettera varandra på ett positivt sätt. EESK anser dessutom att den öppna samordningsmetoden kan bidra till utvecklingen av andra huvudinitiativ, i synnerhet om den understöds av sociala effektbedömningar med utgångspunkt i den övergripande klausulen.

5.5 EESK har föreslagit att den öppna samordningsmetoden bör stärkas genom bindande mål på medlemsstatsnivå i syfte att uppnå målen i Europa 2020-strategin. Förslaget har framförts i ett flertal yttranden, såsom det nyligen antagna yttrandet om sysselsättningsriktlinjer<sup>(3)</sup> i vilket kommittén efterlyser betydligt ambitiösare och mer mätbara mål för sysselsättning, utbildning och social integration med stöd av bättre politisk samordning. EESK stöder även med eftertryck det krav som man framförde vid vartannatårskonferensen i Florens på att Europa 2020-strategin även ska innehålla särskilda indikatorer som gör det möjligt att mäta i vilken utsträckning undervisning i tidig ålder kan bidra till att minska social utslagning senare i livet.

5.6 EESK framhåller dock att man i de fall medlemsstaterna själva har ansvar för valet av indikatorer (se punkt 2.4 ovan) bör följa upp alla relevanta indikatorer genom benchmarking inom ramen för den öppna samordningsmetoden. Inga medlemsstater bör kunna bortse från centrala EU-målsättningar. Enligt EESK:s uppfattning är antalet människor som riskerar att drabbas av fattigdom mätt utifrån indikatorn om relativ inkomst<sup>(4)</sup> relevant för alla medlemsstater. Dessutom är det viktigt att nationella mål fastställs med utgångspunkt i en verklig deltagardialog med berörda parter.

5.7 EESK anser att det bör finnas bättre incitament för medlemsstaterna att fullfölja sina åtaganden, exempelvis genom en tydlig koppling till anslag inom ramen för Europeiska socialfonden. En sådan strategi skulle stärkas ytterligare om socialfondens operativa program i större utsträckning fokuserade på social integration och understöddes av ett effektivt partnerskap med arbetsmarknadsparterna och de civila samhällsorganisationerna.

5.8 Den öppna samordningsmetoden bör också användas lokalt i ökad utsträckning genom lokala och regionala handlingsplaner som utarbetas i samråd mellan lokala myndigheter och organisationer. På så sätt återspeglas deltagardemokratis arbetssätt (nedifrån-och-upp) och samordningen mellan partner och politik på olika områden, med stöd av strukturfonderna. Genom att decentralisera metoden på det sättet kan man lyfta fram vikten av den så nödvändiga politiska integrationen.

<sup>(3)</sup> Se EESK:s yttrande av den 27.5.2010 om sysselsättningspolitiska riktlinjer, huvudföredragande Wolfgang Greif, CESE 763/2010.

<sup>(4)</sup> Fattigdomsgränsen definieras som inkomst under 60 % av medianinkomsten.

5.9 EESK anser att det är synnerligen viktigt att benchmarking görs av deltagardemokratin inom ramen för den öppna samordningsmetoden – i synnerhet när det gäller det organiserade civila samhällets deltagande – på basis av indikatorer, ömsesidiga granskningar samt utbyte av erfarenheter och välfungerande metoder. EESK föreslår att denna benchmarking utarbetas i form av en kodex för välfungerande praxis (Code of good practice) av kommissionen och kommittén för socialt skydd i samarbete med viktiga europeiska aktörer – Följande kriterier skulle kunna ingå<sup>(5)</sup>:

— Dialogens struktur

— alla berörda parter ska vara delaktiga,

— form för dialogen – verklig delaktighet bör uppmuntras – inte enbart information och samråd,

— regional och lokal delaktighet genom handlingsplaner osv.,

— nationella ekonomiska och sociala råds delaktighet.

— Intressenterna ska delta i ett tidigt skede i alla faser av den politiska processen.

— Dokumenterade resultat av dialogen.

— Fastställande av nationella och regionala mål.

— Fastställande och uppföljning av indikatorer.

— Berörda parter deltagande i ömsesidiga granskningar (peer reviews), ömsesidigt lärande och utbyte samt kartläggning av bästa praxis.

— Berörda parter deltagande i praktiska åtgärder för att främja sysselsättning och social integration.

5.10 En tydlig koppling bör göras mellan förslag som bygger på "gemensamma principer" och den öppna samordningsmetoden. Gemensamma principer är rekommendationer riktade till medlemsstater och har till exempel använts i EU:s tematiska strategier om flexicurity, aktiv integration och aktivt åldrande.

5.11 Resultatet av den öppna samordningsmetoden bör i slutändan utgöra underlag för förslag om användning av andra instrument, exempelvis fördjupat samarbete mellan ett antal medlemsstater och tillämpning av gemenskapsmetoden.

<sup>(5)</sup> Se även exempelvis "Samordning av EU-politiken efter 2010: mot en ny förvaltningsstruktur" av Jonathan Zeitlin.

5.12 EESK betonar att indikatorerna bör sträcka sig längre än enbart ekonomiska resultat. Man bör även kartlägga samhälleliga välfärdsindikatorer såsom Stiglitz-gruppen <sup>(6)</sup> föreslog. EESK har tidigare identifierat kvantitativa och kvalitativa sociala indikatorer avseende exempelvis jämställdhet mellan könen, sysselsättning bland ungdomar, fattiga arbetstagare, funktionshindrade, anställning av hög kvalitet, fattigdom bland barn och ungdomar, inkomstfördelning, system för minimilön/miniminkomst och tillgång till hälso- och sjukvård och sociala trygghetstjänster. En praktiskt genomförbar "livskvalitetsindikator" som täcker sex områden har också föreslagits <sup>(7)</sup>. Vidare har förslag lagts fram om kvalitativa indikatorer som mäter tillgänglighet och kvalitet beträffande människors förväntningar, brukarengagemang och brukarbemötande.

5.13 Indikatorer måste fastställas på såväl europeisk som nationell och regional nivå och EESK betonar att intressenter bör inbjudas att medverka vid utformningen och utvärderingen av indikatorerna.

5.14 EESK anser att det är viktigt att medlemsstaterna rapporterar om de framsteg som görs inom varje mål med utgångspunkt i jämförbara och anpassningsbara europeiska indikatorer,

dels för att man ska kunna sammanställa en rankinglista såsom föreslås i Kok-rapporten <sup>(8)</sup>, dels för att de nationella och lokala aktörerna ska kunna använda dem som ett diagnostiskt redskap för förbättring och självreglering.

5.15 Effektiva system för ömsesidigt kunskapsutbyte, utbyte av välfungerande metoder och utnyttjande av åtgärder av icke-lagstiftningskaraktär måste involvera beslutsfattare på alla nivåer. Med tanke på deras unika kunskaper och breda erfarenhet på socialpolitikens område måste arbetsmarknadens parter och andra relevanta intressenter i det civila samhället involveras i arbetet med att identifiera och utvärdera olika sätt att förmedla god praxis, särskilt innovativa åtgärder.

5.16 Medlemsstaternas ömsesidiga granskningar bör förbättras genom att arbetsmarknadens parter och andra intressenter görs delaktiga. Granskningar som bygger på ömsesidigt kunskapsutbyte och utbyte av välfungerande metoder bör ligga till grund för rekommendationer riktade till medlemsstater med förslag till en färdplan (roadmap) för social sammanhållning.

Bryssel 15 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

<sup>(6)</sup> Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

<sup>(7)</sup> Se EESK:s yttrande av den 22.10.2008 om "Bortom BNP – mätmetoder för hållbar utveckling", föredragande Martin Siecker, EUT C 100, 30.4.2009, s 53–59.

<sup>(8)</sup> "Facing the challenge, the Lisbon Strategy for Growth and Employment", rapport från högnivågruppen under ledning av Wim Kok, november 2004.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om utvecklingen i fråga om sociala förmåner (förberedande yttrande)

(2011/C 44/05)

Huvudföredragande: **Xavier VERBOVEN**

I ett brev av den 29 april 2010 uppmanade Laurette ONKELINX, vice premiärminister och social- och folkhälsominister, på det kommande belgiska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 304 i EUF-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om

*"Utvecklingen i fråga om sociala förmåner".*

Kommitténs presidium gav den 25 maj 2010 facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Xavier VERBOVEN till huvudföredragande vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) och antog följande yttrande med 66 röster för, 3 röster emot och 10 nedlagda röster:

### 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar det faktum att utvecklingen i fråga om sociala förmåner behandlas under en särskild konferens inom ramen för det belgiska rådsordförandeskapet. Kommittén är medveten om att den sociala tryggheten är ett viktigt redskap för omfördelning, social sammanhållning och solidaritet, som bör ha en central roll i byggandet av Europa. De grundläggande sociala rättigheterna tryggar bland annat rätten till socialbidrag då vissa sociala risker uppstår och till socialhjälp och boende för alla som saknar tillräckliga resurser. EESK påminner om att kommittén den 30 november 2009 antog en förklaring i vilken man ber kommissionen genomföra ett socialt handlingsprogram <sup>(1)</sup> för att säkerställa att de grundläggande sociala rättigheterna behandlas likvärdigt med konkurrensreglerna och de ekonomiska friheterna.

1.2 EESK vill betona socialpolitikens roll som produktivitetsfaktor. Kommittén vill återigen framhålla att social- och arbetsmarknadspolitiken, om den genomförs på lämpligt sätt, bidrar till att främja både social rättvisa och ekonomisk effektivitet och produktivitet. Kärnan i den europeiska sociala modellen bygger på en god balans mellan ekonomisk effektivitet och sociala framsteg <sup>(2)</sup>. Huruvida man lyckas engagera medborgarna i det europeiska projektet beror på hur effektiv politiken är på olika områden. Man får inte heller glömma den sociala trygghetens stabiliserande effekt, såväl under goda tider som i tider av ekonomisk nedgång <sup>(3)</sup>.

1.3 På grund av den pågående ekonomiska och sociala krisen krävs det mer än någonsin en ambitiös europeisk strategi fram till 2020. Denna nya strategi, som utarbetats av kommissionen <sup>(4)</sup>, godkändes under europeiska rådets möte den 17 juni

2010 och förväntas antas formellt av Europaparlamentet i september. Strategin omfattar fyra områden: kunskap och innovation, en mer hållbar ekonomi, förbättrad sysselsättningsgrad och social integration. EESK välkomnar denna mångdimensionella vision, som stöder "smart och hållbar tillväxt för alla", men beklagar att rekommendationerna i kommitténs tidigare yttrande om "Lissabonstrategin efter 2010" inte har följts på vissa områden där man kunnat konstatera olika brister. Det handlar därför bland annat om att utarbeta "egna riktlinjer med mätbara mål för jämställdhet mellan könen, kampen mot anställningsförhållanden utan tillräckligt socialt skydd, övergången till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp, kampen mot fattigdomen (också bland personer som yrkesarbetar) och kampen mot social marginalisering (till exempel lämpliga stöd i händelse av arbetslöshet eller arbetsoförmåga samt i tillgången till offentliga tjänster)" <sup>(5)</sup>.

1.4 EESK välkomnar det faktum att EU 2020-strategin innehåller en särskild riktlinje för social integration och kampen mot fattigdom med målet att befria minst 20 miljoner människor från risken för fattigdom eller utestängning <sup>(6)</sup>. År 2010 har utnämnts till Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning, varför det är extra viktigt att vidta nödvändiga åtgärder för att hjälpa alla berörda människor att ta sig ur fattigdomen.

1.5 Rådet anser att den bästa vägen ut ur utestängning är ett varaktigt arbete av god kvalitet med rimlig lön. För att man ska kunna skapa en arbetsmarknad som omfattar alla krävs det strukturella förbättringar <sup>(7)</sup>. EESK påminner om att ett ramavtal för en arbetsmarknad för alla ingicks den 9 december 2009 inom ramen för den sociala dialogen. Detta ramavtal visar på arbetsmarknadsparternas vilja att främja en inkluderande arbetsmarknad, maximera arbetskraftens potential i Europa, höja sysselsättningsnivån samt förbättra kvaliteten på sysselsättningen inklusive utbildningen och kompetensutvecklingen.

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande, EUT C 27, 3.2.2009.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande, EUT C 309, 16.12.2006.

<sup>(3)</sup> Europeiska kommissionen, kommittén för socialt skydd: Gemensam rapport om socialt skydd och social integration 2010, manuskript från februari 2010.

<sup>(4)</sup> Kommissionens meddelande KOM(2010) 2020 slutlig.

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande, EUT C 128/3, 18.5.2010, pt 4.4.

<sup>(6)</sup> Europeiska rådet, 17.6.2010, slutsatser, EUCO 13/10.

<sup>(7)</sup> Se fotnot 5.

1.6 EESK stöder Europaparlamentets resolution av den 6 maj 2009 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden<sup>(8)</sup>, framför allt det första skälet: "Aktiv inkludering får inte ersätta social integration, eftersom utsatta grupper som inte har möjlighet att delta på arbetsmarknaden har rätt till ett värdigt liv och full delaktighet i samhället, varför det måste finnas en minimiinkomst och sociala tjänster av god kvalitet till en rimlig kostnad, oberoende av personens förmåga att delta på arbetsmarknaden".

1.7 EESK påpekar att kommittén i sitt yttrande om fattigdom av den 12 juli 1989<sup>(9)</sup> rekommenderade att man inför ett minimibidrag, som samtidigt fungerar som ett skyddsnät för de fattiga och som en nödvändig sporre för deras sociala återanpassning. Kommittén beklagar att detta yttrande liksom rådets rekommendation av den 24 juni 1992 om gemensamma kriterier för tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner i de sociala trygghetssystemen<sup>(10)</sup> fortfarande inte har lett till lämpliga uppföljningsåtgärder. Kommittén anser därför att en inkomst- och bidragsgaranti inom ramen för socialskyddet stegvis bör införas med hjälp av ett nytt instrument, som samtidigt som det beaktar de nationella särdragen mer effektivt stöder de olika medlemsstaternas åtgärder för att bekämpa fattigdomen. Målet att minska fattigdomen, som på nytt tas upp inom ramen för EU 2020-strategin, är i detta hänseende en viktig sporre.

1.8 När det gäller socialbidrag som ersätter inkomst betonar EESK att vissa av dessa för närvarande inte ägnas någon särskild uppmärksamhet inom ramen för den öppna samordningsmetoden för social trygghet. Via samordningsmetoden strävar man efter att med hjälp av fastställda mål och gemensamma indikatorer samt utbyte av bästa praxis reformera de sociala trygghetssystemen vad gäller kampen mot fattigdom och social utestängning, pensioner, hälsovård och långvård. Av detta följer att arbetslöshetsunderstöd, understöd vid arbetsoförmåga, ersättning vid graviditet, handikappersättning, ersättning till personer som råkat ut för olycksfall i arbetet och ersättning vid yrkesjukdom inte har tagits i beaktande i denna viktiga process. EESK föreslår att den öppna samordningsmetoden för social trygghet utvidgas till att omfatta alla bidrag som ersätter inkomst. Kommittén rekommenderar framför allt att man inrättar en övervakningsgrupp som kontrollerar att nivån på de bidrag som beviljas är lämplig.

1.9 EESK framhåller att moderniseringen av våra sociala trygghetssystem sker med hjälp av en effektiv balans mellan å ena sidan incitament som syftar till att öka utbudet av arbetskraft och å andra sidan åtgärder för att säkerställa ett lämpligt socialt skydd samtidigt som man ser till att effektiviteten i utgifterna på området är god. Vad gäller den första aspekten bör man betona att inkomsten inte bör vara den enda faktor som ska beaktas. Andra faktorer, såsom barnomsorgens tillgänglighet, effektivitet och kvalitet, åtgärder för att förbättra tillgängligheten för rörelsehindrade, infrastruktur för att finna

arbete åt arbetssökande, utbildning, undervisning och folkhälsa, är också viktiga<sup>(11)</sup>. EESK understryker därför på nytt att den öppna samordningsmetoden bör förstärkas genom att man inför mätbara mål för den sociala tryggheten, bland annat vad gäller ersättnings- och täckningsgraden men också tillgången till offentliga tjänster<sup>(12)</sup>. Kommittén konstaterar dessutom att generaliseringen av aktiveringsåtgärder inte ägnas någon särskild uppmärksamhet inom ramen för den öppna samordningsmetoden för social trygghet. EESK rekommenderar att kommittén för socialt skydd utarbetar en rapport i syfte att undersöka om aktiveringsåtgärderna bygger på en balans mellan värderingarna solidaritet, ansvar och sammanhållning.

1.10 Kommittén vill framhålla den viktiga roll som företrädarna för det civila samhället och arbetsmarknadsparterna kan spela i alla frågor som rör moderniseringen av de sociala trygghetssystemen samt när det gäller att förstärka den öppna samordningsmetoden som en demokratisk process.

## 2. Inledning och bakgrund

2.1 De sociala trygghetssystemen är ett viktigt redskap för omfördelning och solidaritet, och ansvaret för att organisera och finansiera dessa åligger medlemsstaterna. Systemen varierar stort sinsemellan, eftersom de i varje medlemsstat är utformade på ett specifikt sätt. Den sociala tryggheten har en central roll i EU-projektet, vilket framgår av artikel 9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt<sup>(13)</sup>, och enligt artikel 34 i stadgan om de grundläggande rättigheterna<sup>(14)</sup> erkänner och respekterar EU

— dels rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet,

— dels rätten till socialbidrag och till bostadsbidrag som är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

2.2 Utöver att garantera en rimlig inkomst för personer som inte arbetar eller erbjuda trygghet i samband med vissa sociala risker ska det sociala trygghetssystemet också fungera som ett aktivt stöd i samband med övergången mellan olika yrken, i synnerhet för att hjälpa människor att komma in på arbetsmarknaden.

<sup>(11)</sup> EESK:s yttrande, EUT C 302/86, 7.12.2004.

<sup>(12)</sup> EESK:s yttrande EUT C 128/10, 18.5.2010 och EUT C 302/86, 7.12.2004.

<sup>(13)</sup> Artikel 9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 115, 9.5.2008.

<sup>(14)</sup> Stadgan om de grundläggande rättigheterna, EUT C 364, 18.12.2000.

<sup>(8)</sup> Europaparlamentet, resolution, 6.5.2009, 2008/2335(INI).

<sup>(9)</sup> EESK:s yttrande EGT C 221, 28.8.1989 och EUT C 128/15, 18.5.2010.

<sup>(10)</sup> Rådets rekommendation, 24.6.1992, 92/441/EEG, EGT L 245, 26.8.1992.

2.3 I samband med finanskrisen 2008 bidrog de sociala trygghetssystemen inte bara till att skydda EU-medborgarna från finanskrisens allvarligaste konsekvenser utan även till att balansera och stabilisera ekonomin<sup>(15)</sup>. Genom att det saknas ambitiösa samordningsstrategier kan dessa system komma att äventyras, bland annat genom vissa medlemsstaters konkurrens-taktik som går ut på att genom en sänkning av de sociala utgifterna locka till sig kapital från utländska investerare. Denna tendens, som redan finns på skatte- och löneområdet, håller på att breda ut sig även på det sociala området<sup>(16)</sup>.

2.4 I samband med att den nya Europa 2020-strategin inleds är det viktigt att komma ihåg att ekonomisk tillväxt och fler arbetstillfällen inte i sig utgör någon garanti för en bättre social sammanhållning. Under de senaste tio åren har ojämlikheterna ofta ökat, och fattigdom och social utslagning är fortfarande ett stort problem i de flesta EU-länder<sup>(17)</sup>. EESK framhåller också behovet av att bekämpa dessa fenomen genom strategier som inte i huvudsak försöker avhjälpa problemen i efterhand och är inriktade på ersättningar utan även är förebyggande och aktiva och syftar till att hantera fattigdomsproblemen innan de uppstår. Ett mycket viktigt exempel är barnfattigdom, som kan vara avgörande för den drabbade personens hela utveckling och liv.

2.5 Den sociala tryggheten i allmänhet och de sociala förmånerna i synnerhet står i dag inför fyra stora utmaningar:

- Å ena sidan följderna av krisen, som har lett till ökade kostnader för arbetslöshetsersättningar på grund av att många arbetstillfällen försvunnit, och å andra sidan de pressade offentliga finanserna som detta innebär. För att undvika att människor fastnar i långtidsarbetslöshet måste de sociala trygghetssystemen förbättras och moderniseras ytterligare för att fungera som en dynamisk och stabil ram som innebär att människor får tillgång till och kan återvända till arbeten av god kvalitet, samtidigt som systemens hållbarhet kan säkerställas.
- En åldrande befolkning, som kommer att få omfattande konsekvenser för pensions- och sjukvårdssystemen. Solidariteten mellan generationerna innebär bland annat att pensionsnivåerna ska vara tillräckligt höga och att man gör nödvändiga investeringar på detta område, till exempel vad gäller stöd till omsorg av personer i beroendeställning.
- Den oacceptabla ökningen av fattigdom och ojämlikheter. Målen om fattigdomsminskning i den nya Europa 2020-strategin är ambitiösa. För att de ska uppnås krävs samordnade insatser från medlemsstaterna inom många politikområden i samarbete med arbetsmarkandens parter och det civila samhället.

<sup>(15)</sup> Europeiska kommissionen, kommittén för socialt skydd: *Croissance, l'emploi et le progrès social dans l'UE - Principaux messages* (Tillväxt, sysselsättning och sociala framsteg i EU – huvudbudskap), manuskript från februari 2010.

<sup>(16)</sup> Klaus Busch, "World Economic Crisis and the Welfare State – Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany.", International Policy analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, februari 2010.

<sup>(17)</sup> Se fotnot 15.

- Behovet av att öka välfärden och den sociala sammanhållningen bland EU-medborgarna. Allmänheten har under senare år visat att de har stora förväntningar på nya och effektiva socialpolitiska strategier som är progressiva på det sociala planet samt ekonomiskt hållbara.

### 3. Tillräcklig inkomstersättning

3.1 De sociala förmåner som ska garantera en inkomst vid arbetslöshet, pensionering, sjukdom eller funktionsnedsättning har en dominerande ställning i de sociala trygghetssystemen. Oavsett hur de finansieras, vilka principer som ligger till grund för dem (försäkrings- eller solidaritetsprincipen) eller hur de beviljas, syftar de alla till att garantera en stabil och tillräcklig inkomst för personer som konfronteras med sociala risker. De har därför en viktig trygghetsfunktion för både enskilda människor och för samhället i stort. De bör inte betraktas som en belastning utan som en produktiv investering som alla drar nytta av.

3.2 Globaliseringen, teknologiska förändringar, en åldrande befolkning och senast den ekonomiska krisen 2008 har skakat ekonomin och samhället i Europa och inneburit stora förändringar i de sociala trygghetssystemen i allmänhet och vad gäller inkomstersättningen i synnerhet. Den så kallade moderniseringspolitik som bedrivs sedan tjugo år tillbaka syftar huvudsakligen till att sanera de offentliga finanserna i de olika medlemsstaterna och till att säkra den ekonomiska tillväxten, bland annat genom höga sysselsättningsnivåer. Detta har lett till att de sociala förmånerna främst har betraktats som ett incitament för att öka deltagandet på arbetsmarknaden.

3.3 Kommittén är fullt medveten om att de skyddsnivåer som kan erbjudas till mycket stor del beror på de offentliga finanserna, som i dagsläget är utsatta för ett mycket stort tryck på grund av den ekonomiska krisen och de utmaningar som en åldrande befolkning innebär. EESK vill emellertid påminna om att man motsätter sig "alla åtgärder som äventyrar den solidaritet som det sociala skyddet vilar på och som är så gynnsam för Europa"<sup>(18)</sup>. Bidrag som betalas ut för att till en viss del upprätthålla levnadsstandarden är mycket viktiga för att garantera en bättre fördelning av resurserna och inkomsterna samt den sociala sammanhållningen. I detta sammanhang betonar kommittén vikten av de mekanismer som syftar till att justera bidragen utifrån en förändrad levnadsstandard. Det är också därför som kommittén anser att det är nödvändigt att införa ett kontrollsystem inom ramen för den öppna samordningsmetoden för att undersöka om de utbetalade bidragen ligger på en lämplig nivå.

3.4 EESK vill att ett socialt handlingsprogram genomförs som grundas på positivt samarbete mellan medlemsstaterna för att bekämpa "konkurrens grundad på de sämsta villkoren när det gäller sociala rättigheter, socialt skydd och arbetsvillkor"<sup>(19)</sup>.

<sup>(18)</sup> Se fotnot 5.

<sup>(19)</sup> Se fotnot 1.



3.5 *Arbetslöshet: förstärkning av det sociala skyddet som en investering som gynnar såväl den ekonomiska konkurrenskraften som den sociala integreringen*

3.5.1 Arbetslöshetsförsäkringen utgör en viktig social förmån genom att alla arbetstagare skyddas mot konsekvenserna av en uppsägning eller omstrukturering. Syftet är att garantera en rimlig och stabil inkomstnivå, vilket är en avgörande förutsättning för trygghet när det gäller yrkesmässig rörlighet och därmed också återgången till arbetslivet<sup>(20)</sup>.

3.5.2 Arbetslöshetsförsäkringen får inte begränsas till enbart utbetalningar av bidrag utan måste kombineras med lämpliga aktiva stödåtgärder som syftar till att få människor tillbaka till arbeten av god kvalitet. Dessa aktiva åtgärder bör omfatta individuell vägledning och vidareutbildning<sup>(21)</sup>. Andra faktorer, såsom barnomsorgens tillgänglighet, effektivitet och kvalitet, åtgärder för att öka tillgängligheten för funktionshindrade samt infrastrukturen för undervisning och folkhälsa, är också viktiga<sup>(22)</sup>. De offentliga myndigheterna måste se till att dessa aspekter beaktas, eftersom de är nödvändiga för en flexibel övergång mellan olika anställningar.

3.5.3 Vidare anser EESK att det är viktigt att strukturförbättringsåtgärder vidtas för att man ska kunna skapa en arbetsmarknad som verkligen är öppen för alla<sup>(23)</sup>. EESK påminner i detta sammanhang om att ett ramavtal för en arbetsmarknad för alla ingicks den 9 december 2009 inom ramen för den sociala dialogen. Detta ramavtal visar på arbetsmarknadsparternas vilja att främja en arbetsmarknad för alla, maximera arbetskraftens potential i Europa, höja sysselsättningsnivån, förbättra kvaliteten på sysselsättningen inklusive utbildningen och utvecklingen av kompetensen.

3.5.4 Kommittén anser att en samordnad politik krävs för att få arbete att löna sig genom att se till att arbete verkligen blir ett ekonomiskt attraktivt alternativ. En samordnad social-, löne- och skattepolitik måste hjälpa arbetstagare med låg inkomst och utbildning att få ett förvärsarbete och ta sig ur fattigdoms- och arbetslöshetsfällor<sup>(24)</sup>.

3.5.5 Arbetslöshetsersättning kombinerad med en aktiv arbetsmarknadspolitik stabiliserar ekonomin och främjar en aktiv anpassning till förändringar genom kompetensutveckling, effektiv arbetsförmedling och omskolning<sup>(25)</sup>. Man måste dock se till att den sysselsättningspolitik som för närvarande bedrivs i medlemsstaterna verkligen grundas på en balans mellan solidaritet, ansvar och sammanhållning och att den inte innebär några

risker för ojämlig behandling, skillnader mellan olika grupper eller begränsningar till icke-standardiserade, okvalificerade eller dåligt betalda arbeten. Man måste dessutom vara försiktig med åtgärder som syftar till att fastställa strängare kriterier för arbetslöshetsförsäkringen, i synnerhet under ekonomiska kristider när efterfrågan på arbetskraft är låg. Risken är att man ytterligare försvårar situationen för marginaliserade människor, vilket utgör ett allvarligt hinder för (åter)integreringen på arbetsmarknaden. En sådan utslagningspolitik kan också medföra att en förskjutning sker till andra delar av de sociala trygghetssystemen, till exempel vad gäller socialt bistånd eller ersättning vid arbetsförmåga, vilket inte är önskvärt.

### 3.6 *Pensioner: tillräckliga pensioner för en åldrande befolkning*

3.6.1 Med anledning av att antalet pensionärer i Europa ökar och det relativa antalet människor i arbetsför ålder minskar har EU uppmanat medlemsstaterna att inleda reformer av sina pensionssystem för att kunna erbjuda tillräckliga och långsiktigt stabila pensioner. Dessa reformer baseras på följande huvudpunkter: incitament att arbeta längre, uppmuntran att teckna kompletterande pensionskydd, skapande av ett närmare samband mellan sociala avgifter och sociala förmåner, fastställande av stödnivåer som tar hänsyn till att livslängden ökar, tillräcklig finansiering av minimipensioner, beviljande av krediter för vårdperioder inom ramen för pensionsrättigheterna och automatiska eller halvautomatiska mekanismer för översyn.

3.6.2 Fattigdomsriskerna är särskilt höga bland personer över 65 år (i genomsnitt 20 % i de 27 medlemsstaterna jämfört med 17 % för hela befolkningen), i synnerhet för kvinnor (för vilka risken är 22 %). Skillnaderna mellan pensionsnivåerna och den övriga befolkningens inkomstnivåer blir därför ett problem. Pensionerna syftar till att ge pensionärerna en stabil inkomst som ersätter och står i relation till den lön som de haft under sitt yrkesverksamma liv. Inför framtiden måste man vidta nödvändiga åtgärder för att minska skillnaderna i pensionsnivåer för både män och kvinnor, men också för att garantera ett tillräckligt skydd på äldre dagar för arbetstagare som haft atypiska arbeten eller en atypisk karriär. De skillnader som fortfarande finns mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden får omfattande konsekvenser när det gäller förvärvande av pensionsrättigheter och därmed kvinnors pensionsutsikter<sup>(26)</sup>. Kommittén vill även betona att en utbredd tillämpning av minimipensionssystem spelar en viktig roll i kampen mot fattigdom bland äldre. EESK insisterar på att man i kommittén för socialt skydd och inom den öppna samordningsmetoden ägnar denna aspekt särskild uppmärksamhet.

3.6.3 De offentliga pensionssystemen utgör den främsta inkomstkällan för pensionärer. Det är därför absolut nödvändigt att man gör allt för att säkerställa att de är stabila och ekonomiskt bärkraftiga. EESK anser att finansieringen av dessa offentliga system bäst kan garanteras genom en hög sysselsättningsgrad samt genom sådana kompletterande finansieringsåtgärder

<sup>(20)</sup> Florence Lefresne, "Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage : la difficile sécurisation des parcours professionnelles", Chronique internationale de l'IREC – nr 115, november 2008 s. 23.

<sup>(21)</sup> Se fotnot 18.

<sup>(22)</sup> Se fotnot 11.

<sup>(23)</sup> Se fotnot 5.

<sup>(24)</sup> Se fotnot 11.

<sup>(25)</sup> Se fotnot 2.

<sup>(26)</sup> Se fotnot 11.

som vissa av medlemsstaterna vidtagit. Dessa system baseras på solidaritetsprincipen och skapar band mellan och inom generationerna, vilket bidrar till den sociala sammanhållningen. De ger också möjlighet att förvärva pensionsrättigheter under perioder av arbetslöshet eller vid avbrott i karriären på grund av sjukdom eller familjeskäl. Systemen visade att de är finansiellt stabila i samband med finanskrisen 2008.

3.6.4 Som ett komplement till de offentliga pensionssystemen har tilläggs pensionssystem utvecklats. Eftersom dessa kan ge pensionärerna en extra inkomst bör de vara tillgängliga för alla arbetstagare. Tilläggs pensionssystemen kan emellertid inte utgöra en alternativ lösning på problemen med de offentliga pensionssystemens finansiella hållbarhet, och de ska framför allt inte leda till att man ifrågasätter de offentliga systemen. Vid utvecklingen och införandet av dessa kompletterande system bör man av hänsyn till dem som betalar till systemet och till pensionärerna uppfylla vissa krav och i synnerhet se till att de omfattas av en lagstiftningsram på EU-nivå som utarbetats i samråd med arbetsmarkandens parter. Systemen bör inte bara fungera som investeringsfonder som ska garantera en individuell pension, utan bör täcka levnadsrisken och säkra en inkomst vid sjukdom eller till och med vid arbetslöshet eller ledighet av familjeskäl. Alla arbetstagare inom en sektor eller ett företag bör ha tillgång till dessa kompletterande system. Jämställdhetsprincipen ska tillämpas. Det är viktigt att arbetsmarkandens parter deltar i förhandlingarna om genomförandet och i kontrollen av förvaltningen. Slutligen är det viktigt att främja investeringar som har en positiv effekt på sysselsättningen och att motverka rent spekulativa placeringar.

### 3.7 Arbetsoförmåga: ett viktigt skyddsnät för arbetstagare som drabbas av sjukdom eller funktionshinder

3.7.1 Utöver arbetslöshetsunderstöd och pensioner utgörs den tredje kategorin av inkomstersättande bidrag av understöd vid arbetsoförmåga, handikappersättning, ersättning till personer som råkat ut för olycksfall i arbetet och ersättning vid yrkesjukdom. Detta ger inte endast upphov till frågan om hur inkomsten ska ersättas, utan också till frågan om hur den berörda personen ska kunna återvända eller få tillgång till arbetsmarknaden. EESK vill påminna om sin ståndpunkt i det tidigare yttrandet om social integration (27). En inkomst är en nödvändig förutsättning för ett självständigt liv, men det är inte nödvändigtvis en tillräcklig förutsättning. I många fall läggs fortfarande alltför liten vikt vid integrationen av de berörda personerna i arbetslivet, trots att det finns rättsliga bestämmelser i detta avseende. De praktiska arrangemangen för att få vägledning och stöd för att hitta eller återgå till ett arbete är ofta tungrodda och dåligt anpassade.

3.7.2 Människor som inte kan arbeta bör garanteras ett inkomststöd som ger dem möjlighet att leva ett värdigt liv. Det stöd som beviljas bör inte endast beakta upprätthållandet av en rimlig levnadsstandard, utan också de specifika utgifter som

personen drabbas av på grund av sin sjukdom eller sitt funktionshinder. De strategier som syftar till att trygga tillgången till hälsovård av god kvalitet är också av stor betydelse liksom strategier som syftar till att främja utvecklingen av infrastruktur och sociala tjänster för hjälpbehövande personer för att garantera dessa ett värdigt liv (vårdtjänster och omsorg i hemmet, hjälp av annan person osv.).

## 4. Minimiinkomst och social integration

4.1 Redan i sitt yttrande om fattigdom av den 12 juli 1989 (28) rekommenderade kommittén att man inför ett *minimibidrag, som samtidigt fungerar som ett skyddsnät för de fattiga och som en nödvändig sporre för deras sociala återanpassning*. Detta yttrande nämns i rådets rekommendation av den 24 juni 1992 om gemensamma kriterier för tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner i de sociala trygghetssystemen (29), där man rekommenderar att en inkomstgaranti stegvis införs inom ramen för de olika medlemsstaternas sociala trygghetssystem inom en tidsgräns på fem år. Nästan 20 år senare – under det europeiska året för bekämpning av fattigdom 2010 – måste man konstatera att dessa rekommendationer inte har lett till några konkreta åtgärder. År 2008 konstaterade kommissionen i sin rekommendation om aktiv inkludering (30) av den 3 oktober 2008 att rekommendationen från år 1992 fortfarande är "ett referensdokument för gemenskapens politik när det gäller att bekämpa fattigdom och social utestängning. Rekommendationen har inte förlorat sin relevans, även om det krävs ytterligare insatser för att se till att den genomförs fullt ut". Därefter har Europaparlamentet i sin rekommendation av den 6 maj 2009 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden (31) uppmanat "medlemsstaterna att genomdriva ett tillräckligt inkomststöd i syfte att bekämpa fattigdom och social utestängning". Vidare framhöll parlamentet "behovet av adekvat nivå på inkomststödet i enlighet med rekommendationerna 92/441/EEG och 2008/867/EG och att detta stöd måste vara tillräckligt, insynsvänligt, tillgängligt för alla och hållbart på längre sikt".

4.2 I enlighet med rådets rekommendation av den 24 juni 1992 anser EESK att denna inkomstgaranti bör fastställas med beaktande av levnadsnivån i respektive medlemsstat. Detta kräver en hänvisning till lämpliga indikatorer, till exempel medel- eller medianinkomsten i den aktuella medlemsstaten, statistik över hushållens konsumtion, den eventuella lagliga minimilönen eller prisnivån. Denna minimiinkomst ska dessutom kunna anpassas eller kompletteras beroende på specifika krav. Det handlar huvudsakligen om bostadsbidrag, strategier som tryggar tillgången till hälsovård av god kvalitet samt omhändertagande av personer som inte klarar sig själva, vilket redan har genomförts i många medlemsstater. Kommittén stöder Europaparlamentets

(28) EESK:s yttrande EGT C 221, 28.8.1989 och EUT C 128/10, 18.5.2010.

(29) Se fotnot 10.

(30) Kommissionens rekommendation, 3.10.2008, 2008/867/EG, EUT L 307, 18.11.2008.

(31) Se fotnot 8.

(27) Se fotnot 5.

initiativ<sup>(32)</sup> genom vilket man vill förbättra rådets rekommendation från 1992 och i vilket parlamentet konstaterar "att det sociala biståndet bör ge en tillräcklig minimiinkomst för ett värdigt liv – och åtminstone ligga på en nivå över riskzonen för fattigdom". Man bör emellertid noga kontrollera om denna inkomstgaranti, oberoende av om den är knuten till andra stöd såsom bostadsbidrag, eventuellt påverkar andra sociala förmåner. Man måste se till att situationen inte försämrats för mottagarna av socialbidrag, vilket skulle innebära en uppenbar snedvridning.

4.3 Kommittén framhåller att införandet av en minimiinkomst bör planeras inom ramen för strategierna för aktiv social integration och tillgång till samhällstjänster av god kvalitet. I detta hänseende stöder kommittén Europaparlamentets ståndpunkt<sup>(33)</sup> då det "föreslår att medlemsstaterna aktivt överväger att bedriva en politik för minimilöner för att åtgärda det växande

antalet 'arbetande fattiga' och göra arbete till en realistisk möjlighet för dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden". Kommittén vill också framhålla att man inte får ignorera situationen för personer som inte kan arbeta på grund av ålder, hälsotillstånd eller funktionshinder. EESK stöder Europaparlamentets ståndpunkt<sup>(34)</sup> att aktiv inkludering inte får ersätta social integration och att det därför "måste finnas en minimiinkomst och sociala tjänster av god kvalitet till en rimlig kostnad, oberoende av personens förmåga att delta på arbetsmarknaden".

4.3.1 EESK anser att man för att uppnå målet i EU 2020-strategin om att minska fattigdomen stegvis måste införa en inkomstgaranti, och att detta bör ske med hjälp av ett nytt instrument som mer effektivt stöder de olika medlemsstaternas åtgärder för att bekämpa fattigdomen.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

<sup>(32)</sup> Se fotnot 8.

<sup>(33)</sup> Se fotnot 8.

<sup>(34)</sup> Se fotnot 8.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om barnfattigdom och barns välbefinnande (förberedande yttrande)

(2011/C 44/06)

Huvudföredragande: **Brenda KING**

I ett brev av den 28 april 2010 uppmanade Belgiens vice premiärminister och social- och folkhälsominister Laurette Onkelinx på det kommande belgiska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 304 i EUF-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om

*"Barnfattigdom och barns välbefinnande"*.

Den 25 maj 2010 gav presidiet facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna i uppdrag att svara för kommitténs beredning av ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utnämnde Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammansättningen den 14 juli) Brenda King till huvudföredragande och antog följande yttrande med 113 röster för, 6 röster emot och 14 nedlagda röster:

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I dagens EU riskerar 20 miljoner barn att drabbas av fattigdom. Andelen barn som lever i fattigdom är till och med större än andelen vuxna som lever i fattigdom (20 respektive 16 %), och fler förväntas komma att leva under fattigdomsgränsen på grund av den ekonomiska krisen. Själva förekomsten av barnfattigdom inom EU är ett bevis på att barnen förnekas sina mest grundläggande rättigheter.

1.2 Om man inte gör någonting åt barnfattigdomen kommer det att få negativa följder för den framtida välfärden i Europeiska unionen. För att Europa 2020-strategin ska bli framgångsrik måste den unga generationen vara välutbildad, välmående och hoppfull. Såväl det stora antalet barn som riskerar att drabbas av fattigdom som den omfattning i vilken fattigdom ärvs från en generation till nästa är ett smärtsamt bevis på att EU:s nuvarande politik för att skydda de mest sårbara i samhället har misslyckats.

1.3 Barnfattigdom och barns välbefinnande är en mångdimensionell fråga. I flera rapporter konstateras att många olika faktorer, såsom materiell fattigdom och bristande tillgång till grundläggande hälso- och sjukvårdstjänster, anständigt boende och utbildning, bidrar till problemet. Man anser vanligen att dessa faktorer hänger samman och är beroende av varandra, och lösningarna på problemet bör avspegla detta.

1.4 Barnfattigdom och utestängning hindrar miljontals barn från att få bästa möjliga start i livet och hämmar också deras personliga utveckling. Om man ingriper i ett tidigt skede i ett barns liv kan det mycket ofta på ett positivt sätt påverka barnets hela livscykel. Det är mycket viktigt att utforma lämpliga strategier för att säkerställa att alla barn, i synnerhet från de mest marginaliserade samhällsgrupperna, ges möjlighet att utnyttja

sin fulla potential och därigenom på ett positivt sätt bidra till framtiden.

1.5 I år då vi anordnar Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning välkomnar EESK det politiska åtagande som rådet ger uttryck för genom sitt beslut att göra fattigdomsbekämpningen till ett av EU:s fem överordnade mål som ska nås före 2020. Målet är att minska antalet EU-medborgare som lever under de nationella fattigdomsgränserna med 25 %, vilket skulle innebära att över 20 miljoner personer lyfts ur fattigdomen <sup>(1)</sup>.

1.6 Kommittén är ändå besviken över att inget specifikt mål har utarbetats för att minska barnfattigdomen och främja barns välbefinnande, med tanke på att EU och medlemsstaterna fäst stor politisk uppmärksamhet vid denna fråga och vidtagit många initiativ på området sedan 2000.

1.7 Kommittén välkomnar att ett av de sju huvudinitiativen kommer att vara en europeisk plattform mot fattigdom, vars syfte är att "garantera social och territoriell sammanhållning så att tillväxtens och sysselsättningens fördelar kommer många till del och att människor som drabbats av fattigdom och social utestängning kan leva ett värdigt liv och aktivt delta i samhället".

1.8 EESK rekommenderar starkt att denna plattform blir en ram för att eliminera barnfattigdomen och främja barns välbefinnande genom att mångdimensionella barnspecifika strategier utvecklas, som bygger på barnens rättigheter och understöds av särskilda mål som fokuserar på barn och barnfamiljer.

<sup>(1)</sup> Enligt EU:s definition är personer som "riskerar att drabbas av fattigdom" personer som lever i ett hushåll där de sammanlagda inkomsterna understiger 60 % av den nationella genomsnittsnivån (den ekvivalensskala som använts är OECD:s modifierade ekvivalensskala).

1.9 EU-nätverket av oberoende experter inom social integration har uppmärksammat särskilda barngrupper som riskerar att hamna i extrem fattigdom:

- i. Barn som bor på eller lämnar en institution, gatubarn, barn som utsätts för övergrepp, dålig behandling eller försumelse, barn vars föräldrar lider av psykisk ohälsa, omhändertagna barn, hemlösa barn och barn som är offer för våld i hemmet eller för människohandel.
- ii. Barn med funktionshinder, barn från etniska minoriteter, romska barn samt unga asylsökande och invandrare.
- iii. Barn som bor i mycket fattiga och isolerade landsbygdsområden som saknar många grundläggande faciliteter samt barn som bor i stora bostadsområden i utkanten av stadsområden.

1.10 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller bestämmelser om barnens rättigheter, som ger EU ett starkt mandat att trygga barnens överlevnad, skydd och utveckling. Den europeiska plattformen mot fattigdom bör inkludera särskilda indikatorer och mål för dessa sårbara barn.

1.11 EESK stöder kravet på en omfattande rekommendation från kommissionen om barnfattigdom och barns välbefinnande, i syfte att fastställa de viktigaste politiska målen och skapa en ram för fortlöpande övervakning, utbyte, forskning och inbördes granskning som kan bidra till att man lyckas uppnå de mål beträffande fattigdomen som fastställts i Europa 2020-strategin.

## 2. Bakgrund

2.1 Sedan år 2000 har frågan om barnfattigdom och social utestängning blivit en allt viktigare del av den öppna samordningsmetoden på det sociala området. Den har lyfts fram som en nyckelfråga i alla *gemensamma rapporter om social trygghet och social integration (2002–2004)*. EU:s stats- och regeringschefer har framhållit behovet av 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>(2)</sup>.

2.2 I sitt initiativ för att vidareutveckla processen för social integration i EU (*Taking Forward the EU Social Inclusion Process*) efterlyste det luxemburgska ordförandeskapet 2005 uttryckligen större integration av barnfrågor i övriga politikområden och antagandet av minst en indikator för barns välbefinnande på EU-nivå. I sitt meddelande om barnens rättigheter 2006 fäste Europeiska kommissionen särskild uppmärksamhet vid barnens sociala integration och vid den roll som EU:s process för social

integration spelar. En analytisk rapport och rekommendationer som utarbetats av en arbetsgrupp på EU-nivå om barnfattigdom och välbefinnande antogs formellt i januari 2008. I slutet av 2009 konstaterade kommissionen i sitt arbetsdokument om Europa 2020-strategin att barnfattigdom och social utestängning är en av EU:s långsiktiga sociala utmaningar, som ytterligare har förvärrats av den finansiella och ekonomiska krisen. I mars 2010 utarbetades en ingående rapport om barnfattigdom och barns välbefinnande av ett konsortium som leddes av TÁRKI *Social Research Institute* på uppdrag av Europeiska kommissionen.

2.3 I Lissabonfördraget från 2009 ingår främjandet av barnens rättigheter som ett uttryckligt mål för EU. Under inledningskonferensen för Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning 2010 konstaterade kommissionens ordförande José Manuel Barroso följande: "Låt oss minska fattigdomsriskerna för hela befolkningen, i synnerhet barn och äldre, fram till 2020 eftersom de nuvarande siffrorna är oacceptabla." Belgien, som innehar EU-ordförandeskapet under andra halvåret 2010, har gjort kampen mot barnfattigdom och främjande av barnens välbefinnande till centrala prioriteringar.

## 3. Barnfattigdom och barns välbefinnande i EU

### 3.1 Barnfattigdom

3.1.1 Barnfattigdom och barns välbefinnande utgör stora utmaningar för hela Europeiska unionen. Problemet omfattning och allvar varierar dock kraftigt från ett land till ett annat och i många länder också från en region till en annan. Resultaten av EU-SILC-undersökningen (gemenskapsstatistik över inkomst- och levnadsvillkor) 2007 visar följande <sup>(3)</sup>:

— 20 % av barnen i EU riskerar att drabbas av fattigdom <sup>(4)</sup> jämfört med 16 % av den totala befolkningen. Risken är större för barn i alla länder förutom i Cypern, Danmark, Estland, Finland, Tyskland och Slovenien (i Lettland är risken densamma för barn och vuxna). Risken för barnfattigdom är så hög som 30–33 % i två länder (Bulgarien och Rumänien) medan den är 23–25 % i fem länder (Grekland, Italien, Polen, Spanien och Storbritannien) och 10–12 % i fem länder (Cypern, Danmark, Finland, Slovenien och Sverige).

— Dessa uppgifter måste kompletteras med information om den nationella fattigdomsklyftan <sup>(5)</sup>, som visar "hur fattiga de fattiga barnen är", det vill säga barnfattigdomsriskens omfattning. Fattigdomsklyftan för barn varierar mellan 13 respektive 15 % i Finland och Frankrike och 40 respektive 44 % i Rumänien och Bulgarien. I de flesta länder förefaller fattigdomsriskerna att öka i takt med barnens ålder.

<sup>(3)</sup> Se webbplatsen för Eurostat (Europeiska gemenskapernas statistikkontor): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

<sup>(4)</sup> Ett barn som "riskerar att drabbas av fattigdom" är ett barn som lever i ett hushåll som "riskerar att drabbas av fattigdom", dvs. där de sammanlagda inkomsterna understiger 60 % av den nationella genomsnittsnivån.

<sup>(5)</sup> Det "relativa medianvärdet för fattigdomsklyftan" (här: fattigdomsklyftan) mäter skillnaden mellan de fattiga invånarnas ekvivalerade medianinkomst och fattigdomsgränsen och värdet av denna fattigdomsgräns, uttryckt i procent av denna gräns.

<sup>(2)</sup> Europeiska rådet i Bryssel, 23–24 mars 2006, ordförandeskapets slutsatser 7775/1/06 rév 1, pt 72.

— En annan viktig faktor som måste beaktas i samband med inkomstfattigdom är varaktigheten, dvs. hur länge barnet lever under fattigdomsgränsen. I den ovannämnda TÁRKI-rapporten betonas följande: "Även om fattigdomsriskerna bland barn under ett visst år ger vissa indikationer på risken för fattigdom och social utestängning är risken mycket större om de lever under förhållanden med inkomster som underskrider denna nivå under flera år." I fråga om de 20 medlemsstater för vilka EU-SILC-uppgifterna är tillgängliga visar TÁRKI-rapporten att andelen barn som bor i hushåll som riskerar fattigdom årligen under perioden 2005–2007 varierar mellan 4–6 % (Österrike, Cypern, Finland, Slovenien och Sverige) och 13–16 % (Italien, Litauen, Luxemburg, Polen och Portugal).

### 3.2 Materiell fattigdom

3.2.1 EU:s definition av barn som riskerar att hamna i fattigdom baseras på antalet barn som lever i låginkomstfamiljer. Även om denna indikator är viktig är den inte tillräcklig, eftersom den inte omfattar alla de aspekter som är viktiga för att barn ska få en bra start i livet. Barn kan bo i undermåliga bostäder eller till och med vara hemlösa, bo i nedgångna områden, komma i kontakt med utbredd brottslighet, ha dålig hälsa och dålig kosthållning, utsättas för ökad risk för olyckor och skador, mer fysiska övergrepp och mobbning, ha sämre tillgång till barnomsorg, begränsad tillgång till sociala tjänster och tjänster riktade till familjer, befinna sig i ett utbildningsmässigt underläge och erbjudas undervisning av dålig kvalitet samt ha begränsad eller ingen tillgång till lekplatser, idrottsplatser och rekreationsanläggningar eller till kulturella aktiviteter. Vissa barn är missgynnade på fler än ett område, och när dessa nackdelar ackumuleras kan de samverka och förstärka varandra och på så sätt förstärka ett barns känsla av fattigdom och socialt utanförskap och leda till att fattigdom och social utestängning förs vidare från generation till generation i än större utsträckning.

3.2.2 Andelen som lever i materiell fattigdom bland alla barn i EU är lika stor som den andel barn som riskerar att hamna i fattigdom (20 %). Väsentligt större skillnader i materiell fattigdom finns emellertid mellan medlemsstaterna: från 4–10 % (i Luxemburg, de tre nordiska länderna, Nederländerna och Spanien) till 39–43 % (i Lettland, Polen och Ungern), 57 % (Rumänien) och 72 % (Bulgarien). Detta kan jämföras med en fattigdomsrisk på 10–33 %. De stora variationerna i materiell fattigdom speglar skillnaderna i genomsnittlig levnadsstandard i medlemsstaterna liksom inkomstfördelningen i enskilda medlemsstater.

3.2.3 Andelen som lever i materiell fattigdom bland barn som riskerar att drabbas av fattigdom är 46 %. Denna andel varierar stort, från 18–28 % (Danmark, Luxemburg, Nederländerna, Spanien, Sverige) till 72–96 % (Bulgarien, Lettland, Rumänien, Ungern). Bland barn som inte riskerar att drabbas av fattigdom lever i genomsnitt 13 % av barnen i EU i materiell fattigdom. Även här är skillnaderna mycket stora: 1–6 % (Danmark, Luxemburg, Nederländerna, Spanien, Sverige) och 35–62 % (Bulgarien, Lettland, Rumänien, Ungern).

3.2.4 EESK rekommenderar att de nationella fattigdomsriskkvoterna, fattigdomsrisktrösklarna och de nationella kvoterna för materiell fattigdom ska ingå som indikatorer.

### 3.3 Barn mest utsatta

#### 3.3.1 Ensamstående föräldrar och stora familjer

3.3.1.1 Barn som bor med ensamstående föräldrar och barn i stora familjer löper störst risk att drabbas av fattigdom i nästan alla länder. Uppgifter från 2007 års EU-SILC-undersökningar visar, för hela EU, att 34 % av barnen som bor med en ensamstående förälder riskerar att drabbas av fattigdom. Denna andel varierar från 17–24 % (Danmark, Finland, Sverige) till 40–45 % (Estland, Irland, Litauen, Luxemburg, Rumänien, Storbritannien) och upp till 54 % (Malta). När det gäller barn i stora familjer (dvs. hushåll som består av 2 vuxna och 3 barn eller fler) riskerar 25 % i EU att drabbas av fattigdom. Andelen varierar från 12–15 % (Danmark, Finland, Slovenien, Sverige, Tyskland) till 41–55 % (Italien, Lettland, Portugal, Rumänien) och upp till 71 % (Bulgarien).

#### 3.3.2 Arbetslösa hushåll

3.3.2.1 EU:s arbetskraftsundersökning från 2007 visar att 9,4 % av alla barn bor i arbetslösa hushåll. Denna andel varierar från 2,2–3,9 % (i Cypern, Grekland, Luxemburg och Slovenien) till 12 % i Belgien, 12,8 % i Bulgarien, 13,9 % i Ungern och 16,7 % i Storbritannien<sup>(6)</sup>. Dessa barn löper mycket stor risk att drabbas av fattigdom (i genomsnitt 70 %), med den lägsta risken i Danmark och Finland (47–49 %) och den högsta risken i Bulgarien, Estland, Litauen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Tjeckien (81–90 %).

3.3.2.2 Vad gäller materiell fattigdom är det mycket sannolikt att både barnens aktuella och deras framtida levnadsstandard påverkas av att de bor i ett hushåll där ingen har ett avlönat arbete. Arbetslöshet skapar inte bara potentiella ekonomiska problem. Att det saknas en förvärsarbetande vuxen i hushållet kan också begränsa både aktuella och framtida möjligheter att delta fullt ut i samhället.

#### 3.3.3 Barn som riskerar att hamna i "extrem" fattigdom

3.3.3.1 EU-nätverket av oberoende experter inom social integration har uppmärksammat särskilda barngrupper som i hög grad riskerar att drabbas av allvarigare eller extrem fattigdom. Detta framgår särskilt tydligt i de olika medlemsstaternas nationella handlingsplaner för social integration och flera gränsöverskridande utbytesprojekt. Dessa grupper omfattar barn med funktionshinder, barn från etniska minoriteter (särskilt romer), unga asylsökande och invandrare, barn som utsätts för övergrepp, misshandel eller vanvård, barn som har föräldrar med psykiska hälsoproblem, omhändertagna barn, hemlösa barn och barn som är offer för våld i hemmet eller för

<sup>(6)</sup> Se Eurostats webbplats: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

människosmuggling, barn som bor i mycket fattiga och isolerade landsbygdsområden där många grundläggande inrättningar och resurser saknas och barn som bor i stora förorter i utkanterna av storstadsområdena (7). I analysen av EU från 2007 framgår det att situationen för barn i invandrarfamiljer och vissa etniska minoriteter är en allt mer oroande fråga i de gamla medlemsstaterna.

### 3.4 Konsekvenser på lång sikt och nedärvd fattigdom

#### 3.4.1 Konsekvenser på lång sikt

3.4.1.1 En viktig punkt i de gemensamma rapporterna om socialt skydd och social integration är att en uppväxt i fattigdom begränsar den personliga utvecklingen och får konsekvenser på lång sikt för barnens utveckling och välmående och för deras framtida hälsa och välmående som vuxna. Det ökar risken för att de ska hamna i fattigdom, arbetslöshet och social utestängning i vuxen ålder. Dessa konsekvenser på lång sikt lyftes fram i rapporten från 2007 där det fastslogs att "Barn som växer upp i fattigdom klarar sig ofta sämre i skolan än sina jämnåriga, har sämre hälsa, hamnar oftare i kläm med rättvisan och har, som unga vuxna, svårare att integreras på arbetsmarknaden och i samhället".

#### 3.4.2 Nedärvd fattigdom

3.4.2.1 En närliggande fråga som ofta diskuteras är i vilken utsträckning fattigdom ärvs från en generation till nästa. I ett antal länder är överföringen av fattigdom från generation till generation särskilt tydlig vad gäller utbildning, och detta tycks vara fallet både i länder med hög och med låg andel av barnfattigdom och social utslagning. EU-SILC-modulen från 2005 om överföring av nackdelar mellan generationer visade att utbildningsmöjligheterna i barndomen påverkar risken att hamna i fattigdom i vuxen ålder. Ett barn vars föräldrar enbart har grundskoleutbildning löper 23 gånger högre risk att inte få någon formell utbildning jämfört med ett barn vars föräldrar har utbildning på universitets- eller högskolenivå.

## 4. Riktmärkning, övervakning och utvärdering

4.1 En stor utmaning som kräver särskild uppmärksamhet är att noggrann riktmärkning, övervakning och utvärdering bör utgöra centrala och synliga inslag på både nationell nivå och EU-nivå.

4.2 I detta sammanhang rekommenderar EESK att man

- inleder en process där kommissionen och medlemsstaterna undersöker möjligheterna att göra EU:s sociala mål mer synliga, mätbara och konkreta på EU-nivå,

(7) Detta mönster framgår ännu tydligare i rapporten från 2007 från EU-nätverket av oberoende experter inom social integration, där det fastslogs att "Två grupper av barn urskiljer sig i ett stort antal länder genom att de löper mycket hög risk att hamna i allvarlig fattigdom och social utestängning: barn som bor eller har bott på institutioner och romska barn. Det finns emellertid ett antal andra situationer som ofta framhävs: barn som tvingas till barnarbete, barn som utsatts för våld, sexuellt utnyttjande, människohandel eller som hamnat i missbruk eller kriminalitet, barn med funktionshinder, ensamkommande barn, barn i hemlösa familjer och gatubarn". (Frazer och Marlier, 2007).

- ser till att de framsteg som görs för att uppnå EU:s mål och de nationella målen samt för att förbättra resultatet för de EU-indikatorer som man enats om noggrant och regelbundet övervakas och rapporteras,

- ser till att inbördes utvärderingar ("peer reviews") genomförs för att diskutera resultaten av övervakningen i syfte att i större utsträckning dra lärdom av de olika politiska strategierna i medlemsstaterna och kommissionen,

- införa en mycket striktare metod för övervakning och utvärdering med större fokus på resultat och se till att oberoende kritiska analyser av de framsteg som gjorts regelbundet genomförs. Viktiga aspekter av detta skulle kunna vara:

- Ett mer systematiskt utnyttjande av de gemensamma indikatorerna i medlemsstaternas nationella övervaknings- och analysramar i syfte att förbättra det ömsesidiga lärandet.

- Förbättring av statistikkapaciteten på EU-nivå samt nationell, regional och lokal nivå och i synnerhet framtagande av mer aktuell social statistik (däribland uppgifter om barnfattigdom och barns välmående som kan användas för att förbättra övervakningen av finansskrisens och den ekonomiska krisens konsekvenser runt om i EU).

- Krav på att alla medlemsstater ska ha formella modeller för hur det civila samhällets organisationer och oberoende experter kontinuerligt ska delta i utvärderingen och bedömningen av strategier för social integration.

## 5. Inrättande av en europeisk plattform mot fattigdom

5.1 Förstärkningen av EU:s sociala dimension och i synnerhet arbetet med att uppnå målen i Europa 2020-strategin kommer till stor del att vara beroende av ett av de föreslagna huvudinitiativen i strategin avseende en europeisk plattform mot fattigdom.

5.2 Plattformen måste bli en synlig symbol för den förnyade satsningen på det sociala Europa. Den måste spela en central roll för att alla områden av EU-politiken (t.ex. ekonomi, konkurrens, utbildning, migration, hälsofrågor, innovation och miljö) ska samverka och på så sätt bidra till att EU:s mål uppnås på det sociala området, bland annat EU:s mål om fattigdomsminskning.

5.3 En viktig prioritering kommer att vara att integrera frågor om tillräckligt socialt skydd, inbegripet kampen mot barnfattigdom, främjande av barns välmående och barns rättigheter i EU:s samtliga relevanta politikområden och program, bland annat i strukturfonderna. Plattformen ska spela en central roll när det gäller övervakning av och rapportering om genomförandet av sociala konsekvensbedömningar och i vilken utsträckning andra delar av Europa 2020-strategin bidrar till målet att minska fattigdomen.

5.4 En starkare koppling mellan EU:s mål om social integration och strukturfondsmålen.

5.4.1 Det bör finnas en mycket starkare koppling mellan EU:s och medlemsstaternas mål om social integration och utnyttjandet av EU:s strukturfonder. I detta sammanhang kan strukturfonderna komma att spela en viktig roll i de nationella handlingsplanerna för social integration. Ett exempel på detta är kommissionens förslag från 2009 om att tillåta att Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) används för att stödja bostadsinsatser till förmån för marginaliserade befolkningsgrupper i de nya medlemsstaterna. Detta kan spela en viktig roll för att öka resurserna för initiativ på detta område.

## 6. EESK:s rekommendationer

6.1 *EU:s åtagande att bekämpa barnfattigdom och främja barns välbefinnande*

6.1.1 Med tanke på de övergripande målen i Europa 2020-strategin bör man ta fram en sammanhängande ram för att bekämpa barnfattigdom och främja barns välbefinnande och arbeta utifrån en rättighetsbaserad strategi. Ett särskilt EU-mål bör införas för att utrota barnfattigdom och främja barns välbefinnande.

6.2 *Tillräckliga resurser*

6.2.1 För barnfamiljer bör en minimiinkomst fastställas och kontantöverföringar bör göras utifrån föräldrarnas ställning på arbetsmarknaden. Ett kontant finansiellt stöd skulle också kunna ges till alla barn via skattereduktioner eller allmänna bidrag.

6.2.2 Möjligheten att använda allmänna barnbidrag som ett viktigt redskap i kampen mot barnfattigdom bör undersökas närmare med tanke på att en analys från kommittén för socialt skydd från 2008 visar att en sådan modell kan administreras effektivt, inte stigmatiserar mottagarna och utnyttjas i stor utsträckning.

6.2.3 Eftersom barn i arbetslösa hushåll löper mycket stor risk att drabbas av fattigdom bör målet vara att minska fattigdomsklyftan för arbetslösa hushåll och hushåll som lever i fattigdom trots förvärsarbete, i syfte att minska omfattningen av den fattigdom som drabbar barn. Aktiva arbetsmarknadsåtgär-

der måste vidtas för att hjälpa föräldrarna att få ett arbete, och lättillgängliga tjänster av god kvalitet som exempelvis barnomsorg bör tillhandahållas lokalt och till ett rimligt pris.

6.2.4 Arbetsmarknader som är öppna för alla måste erbjuda arbetstillfällen av god kvalitet för föräldrarna. För att se till att föräldrar kan tillbringa tid med sina barn krävs strategier för att göra det lättare att förena arbets- och familjeliv.

6.2.5 När det gäller barn som lever i extrem fattigdom är det viktigt att man kan garantera lika möjligheter för alla genom en välutformad socialpolitik och att insatserna för att främja goda skolresultat för alla barn trappas upp i syfte att bryta trenden att fattigdom och utanförskap förs vidare till nästa generation. Integrations- och antidiskrimineringsstrategier måste stärkas, särskilt när det gäller invandrare och deras barn samt etniska minoriteter.

6.3 *Tidig barndom*

6.3.1 EESK ställer sig bakom Eurochilts rekommendation om att barnomsorgstjänsterna måste breddas till att omfatta ett heltäckande utbud av tjänster från mödravård till förskola som är tillgängliga för alla barn och familjer. Eurochild menar att Barcelonamålen inte tar hänsyn till en stor del av den goda praxis som finns när det gäller politiken för barnets första år. EESK:s rekommendation vad gäller Barcelonamålen är att man utvecklar en gemensam kvalitetsstandard på EU-nivå för tjänster som tillhandahålls under barnets första år, bland annat omsorg och utbildning under de första levnadsåren i enlighet med beskrivningen från Europeiska kommissionens nätverk för barnomsorg. Dessa standarder bör ligga till grund för utvecklingen av nationell politik och nationella strategier, bland annat användningen av strukturfonderna.

6.4 *Hälso- och sjukvård*

6.4.1 EESK rekommenderar att EU:s arbetsgrupp om hälsoindikatorer ska ta fram indikatorer för barn i syfte att övervaka och utvärdera folkhälsopolitiken och dess effekter.

6.4.2 Indikatorer för psykisk hälsa bör också utarbetas för såväl god psykisk hälsa som psykisk ohälsa hos barn.

6.4.3 Kommissionens meddelande om ojämlikheter i hälsa, som ska offentliggöras 2012, bör ta upp barns hälsa.

6.5 *Bostäder*

6.5.1 EU:s medlemsstater bör genomföra de åtaganden och åtgärder som man enades om vid den femte ministerkonferensen om miljö och hälsa i mars 2010 vad gäller den europeiska handlingsplanen för barns miljö och hälsa.



6.5.2 Europeiska kommissionen och medlemsstaterna bör enas om en gemensam ram och gemensamma riktlinjer för att mäta, övervaka och rapportera hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden och i detta sammanhang särskilt uppmärksamma barnens situation.

6.5.3 Europeiska kommissionen bör fortsätta att stödja och finansiera initiativ som syftar till att bistå medlemsstaterna och kandidatländerna att stänga undermåliga barnhem och utveckla lämpliga alternativ.

#### 6.6 Skydd mot våld, övergrepp och utnyttjande

6.6.1 Europeiska kommissionen bör tillsammans med alla berörda aktörer undersöka om det är möjligt att införa en indikator för våld och övergrepp mot samt utnyttjande av barn, där aspekter som identifiering, skydd, åtal och förebyggande åtgärder ingår. Detta ligger i linje med studien om indikatorer från 2009 från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter.

6.6.2 Medlemsstaterna bör ta fram nationella strategier för att förebygga och skydda barn mot alla typer av våld. Dessa strategier bör omfatta tydliga mål och budgetanslag samt mekanismer på lokal nivå genom vilka barn och andra kan rapportera förekomst av våld.

#### 6.7 Åtgärder med barnet i centrum

6.7.1 Kommissionen bör fördjupa samarbetet med Europarådets program "Ett Europa för och med barnen" (Building a Europe for and with Children) som betonar vikten av att barnen är delaktiga.

6.7.2 De befintliga gemensamma indikatorerna för inkomst och materiell fattigdom behöver breddas för att omfatta indikatorer där barnen i större utsträckning sätts i centrum. Det är viktigt att indikatorerna speglar de olika stadierna av barnets utveckling och omfattar de viktigaste dimensionerna och barnomens alla åldersstadier. I studien från TÁRKI/Applica rekommenderas åldersintervallen 0–5, 6–11 och 12–17 och de dimensioner som omfattas är inkomst, materiell fattigdom, utbildning, bostäder, hälsa, exponering för risker och social delaktighet.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om effekter på sysselsättningen av industriella omvandlingar orsakade av ekologiska, energirelaterade och klimatrelaterade utmaningar (förberedande yttrande)**

(2011/C 44/07)

Föredragande: **Valerio SALVATORE**

Medföredragande: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

Genom en skrivelse av den 9 februari 2010 begärde Paul MAGNETTE, minister för klimatfrågor och energi, på det framtida belgiska ordförandeskapets vägnar att Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utarbetar ett förberedande yttrande om

*"Effekter på sysselsättningen av industriella omvandlingar orsakade av ekologiska, energirelaterade och klimatrelaterade utmaningar"*.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juli 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 89 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Det belgiska ordförandeskapets begäran om en granskning av vilka konsekvenser de industriella omvandlingarna till följd av kampen mot den globala uppvärmningen får för sysselsättningen framförs mot bakgrund av ett trefaldigt misslyckande eller, för att uttrycka sig mindre bryskt, tre negativa scenarier mitt under en ekonomisk kris av kolossalt format.

A. De goda avsikterna med Lissabonstrategin har inte alls förverkligats inom EU.

B. Finanssektorn har drabbats av en kolossal kris på grund av dåligt fungerande reglering och otillräcklig tillsyn.

C. FN:s toppmöte i Köpenhamn, som väntades leda fram till ett internationellt klimatavtal som skulle ersätta Kyotoprotokollet, gav mycket otillfredsställande resultat.

1.2 Under det kommande decenniet måste EU ge ett verkligt bidrag till den globala minskningen av växthusgaser samtidigt som vi utvecklar vår ekonomi och arbetsmarknad för att uppnå Lissabonmålen, dvs. att bli konkurrenskraftiga på världsmarknaden och avskaffa massarbetslösheten i Europa.

1.3 EESK, och dess rådgivande utskott för industriell omvandling (CCMI), har lämnat en rad bidrag som rör utmaningarna i fråga om energi och klimat, hållbarhet, industriell omvandling och sysselsättning. Det har bland annat skett genom följande yttranden: CCMI/002, 024, 027, 029, 045, 052 och 053, ECO/267, NAT/392, 440 och 453, TEN 401. I det föreliggande yttrandet behandlas problemet i ett övergripande perspektiv, men det krävs givetvis även regionala och sektoriella

studier för att konkretisera de framförda idéerna, särskilt när det gäller sysselsättning.

1.4 Europa 2020-strategin är en reaktion på misslyckandet med Lissabonstrategin. Den ger oss således en ny chans, förutsatt att de små och medelstora företagens viktiga roll förstärks. EESK vill stärka det ekonomiska samarbetet på EU-nivå och främja en ny gemensam bild av begreppet konkurrenskraft.

1.5 EU behöver en förstärkt ekonomisk styrning inom sina institutioner (dvs. en övervägning att överföra beslutanderätten avseende vissa delar av den ekonomiska politiken till befintliga europeiska institutioner) i syfte att främja industriella omvandlingar genom vilka den europeiska ekonomin blir mer miljövänlig och hållbara arbetstillfällen skapas.

1.6 Den demografiska utvecklingen, miljöproblemen i Afrika, Asien och Latinamerika, bristen på dricksvatten i många länder och kampen mot klimatförändringarna är utvecklingstendenser som gynnar den globala efterfrågan på "gröna" produkter och "grön" teknik och därigenom skapandet av "hållbara arbetstillfällen". Man bör också komma ihåg att de råvarureserver som vi nu känner till inte är obegränsade.

1.7 En sysselsättningsstrategi som syftar till att skapa en hållbar ekonomi kan grundas på kunskap och erfarenheter som redan är väl utvecklade i medlemsstaterna. Dessa fördelar bör främjas av EU, som behöver kvalificerade arbeten<sup>(1)</sup>. Medlemsstaterna bör följaktligen investera mer i sina system för utbildning och vidareutbildning, och bland annat främja vetenskap, teknik och ingenjörsvetenskap. EESK anser att de nuvarande offentliga investeringarna i utbildning är helt otillräckliga, och att investeringarna bör ingå i en sammanhållen strategi för livslångt lärande.

<sup>(1)</sup> Se Cedefop, "Briefing note - Jobs in Europe to become more knowledge- and skills-intensive" (februari 2010).

1.8 EU och dess medlemsstater måste vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de industriella omvandlingarna inte står i strid med målen om att bevara och skapa arbetstillfällen.

1.9 En grön ekonomi som har en hög nivå när det gäller forskningsinsatser, som tillämpar nya kunskaper och som är inriktad på att öka konkurrenskraften bör få konsekvenser på arbetsmarknaden genom att det skapas fler kvalificerade fasta arbetstillfällen och risken för utanförskap minskar. Av det skälet bör medlemsstaterna investera mer i sina utbildnings- och fortbildningssystem.

1.10 Den offentliga sektorn spelar en viktig roll i fråga om forskningsstödet, för en effektiv användning av ny grön teknik och för en förbättring av befintlig, effektiv grön teknik, framför allt genom åtgärder på skatteområdet. Det krävs därför sunda offentliga sektorer med adekvat kompetens för att nå ekonomiska, sociala och miljömässiga framsteg. Att försvara de offentliga sektorerna genom att privatisera samtliga ekonomiska verksamheter gagnar inte alltid allmänintresset. EESK anser att man bör se över regelverket för de avreglerade energimarknaderna för att slå vakt om allmänintresset.

1.11 De nya arbetstillfällena kommer att skapas av den privata sektorn och framför allt av de små och medelstora företagen. Den offentliga sektorn kommer också att ha till uppgift att skapa en stabil och konstruktiv ram på EU-nivå som gör det möjligt för företagen att optimera övergången till en grönare och effektivare ekonomi med god tillgång på hållbara arbetstillfällen.

1.12 EESK föreslår att en särskild europeisk fond inrättas för industriella omvandlingar, särskilt för forskning om samt utveckling och tillämpning av grön teknik, exempelvis teknik för förnybar energi och ny teknik som gör det möjligt att verkligen minska utsläppen från energiintensiva industrier.

1.13 Kommittén erinrar om att EU kommer att behöva en stark industriell bas, eftersom en sådan är absolut nödvändig för att man ska kunna nå målet hållbar sysselsättning. Många arbetstillfällen, även inom tjänstesektorn, är beroende av den europeiska industrins framgång. Därför varierar de industriella omvandlingarna från sektor till sektor och från region till region, och de bör ske stegvis för att undvika negativa effekter på arbetsmarknaden och inte äventyra det nödvändiga industriella nätverket. Det handlar inte om att bromsa miljöpolitiken utan om att genomföra den på ett socialt hållbart sätt.

1.14 EESK rekommenderar att man i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013 tar hänsyn till jordbrukets betydelse samt att man ser till att reformen bidrar till utvecklingen av nödvändiga samverkans effekter med andra EU-

politikområden i fråga om forskning, ny teknik och en modernisering av industrin.

1.15 Medlemsstaterna bör komma överens om en skatt på finansiella transaktioner. Inkomsterna från den skatten bör användas till att minska de offentliga budgetunderskotten i medlemsstaterna så att dessa får mer utrymme att exempelvis förbättra finansieringen av sina utbildningssystem.

1.16 De industriella omvandlingarna mot en grön ekonomi kräver att man uppfattar tillväxt och konkurrenskraft på ett helt nytt sätt. EESK har redan förespråkat en ny metod att mäta de ekonomiska och sociala framstegen. Kommittén upprepar sin övertygelse om att de industriella omvandlingarna och sysselsättningen inte kommer att vara förenliga med hållbarhetsmålen med mindre än att EU och världen förändrar sin syn på tillväxt. Kommissionens förslag om Europa 2020-strategin är otillräckligt.

1.17 EESK anser att EU-institutionerna är skyldiga att arbeta för lika konkurrensvillkor för alla på global nivå, för att undvika utlokaliseringar – och t.o.m. avvecklingar av hela sektorer – vilket är till nackdel för sysselsättningen och miljön.

1.18 Som institutionellt språkrör för EU:s civila samhälle och ett viktigt forum för en strukturerad dialog, arbetar EESK för att EU-medborgarna i demokratisk anda ska kunna delta i den omfattande debatt som krävs om de industriella omställningarna, deras inverkan på arbetsmarknaden, takten i omställningarna och deras globala och sociala återverkningar.

## 2. Avgränsning av yttrandet

2.1 Det belgiska ordförandeskapet har beställt ett politiskt dokument som öppnar dörren för nya tankebanor. Enligt företrädarna för ordförandeskapet bör dokumentets innehåll inte vara sektoriellt utan övergripande och allmänt. Det rör sig inte om en studie utan om en politisk strategi. Det belgiska ordförandeskapet planerar att behandla yttrandet i ett informellt rådsmöte med energiministerna.

2.2 Miljö- och klimatutmaningarna ligger till grund för Europeiska rådets förklaringar angående toppmötet i Köpenhamn. Energiutmaningen har flera dimensioner. Europeernas tillgång till energiresurser måste tryggas inom ramen för EU:s och medlemsstaternas internationella politik. Denna aspekt behandlas inte i det föreliggande yttrandet, där vi i stället undersöker energiutmaningarna inom ramen för de industriella omvandlingarna till följd av kampen mot klimatförändringarna och framför allt när det gäller deras effekter på sysselsättningen i Europa.

2.3 I yttrandet används begreppet "grön" för att beteckna varor och produktionsmetoder som hör hemma i ett hållbart system och som därmed bidrar till att EU:s mål om att bekämpa den globala uppvärmningen uppnås. EESK anser att man bör "göra den europeiska ekonomin grönare" och, när det gäller arbetsmarknaden, skapa så många gröna arbetstillfällen som möjligt, dvs. de arbetstillfällen (inbegripet utbildning och kvalificering) som krävs för att uppnå de önskade resultaten och som är av hög kvalitet när det gäller kvalifikationsnivån men också kapaciteten att trygga den sociala delaktigheten (jfr yttrande TEN/401 om "Att främja gröna och hållbara arbetstillfällen för EU:s energi- och klimatpaket" som innehåller en definition av begreppet "gröna arbetstillfällen". Denna definition har tidigare föreslagit av direktören vid ILO:s avdelning för ekonomiska analyser och arbetsmarknadsanalyser i samband med ett initiativ som nyligen togs av kommissionen). EESK erinrar i detta sammanhang om sitt yttrande från oktober 2009 om flexicurity <sup>(2)</sup>.

### 3. Utmaningarna, resultaten och en ny chans

3.1 Det kan vara på sin plats att helt kort påminna om den globala bakgrunden till det belgiska ordförandeskapets begäran om ett yttrande, vilken utgörs av utmaningar som kan sammanfattas som tre misslyckanden som är nära förknippade med varandra.

#### *Utmaningarna – misslyckandet med Lissabonstrategin*

3.2 Målet med Lissabonstrategin, så som det officiellt definierades i Europeiska rådets slutsatser i Lissabon den 23–24 mars 2000, var att senast 2010 göra EU till "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning".

3.3 I början av 2010 kunde kommittén tyvärr konstatera att dessa välvalda och nödvändiga mål inte hade uppnåtts. När det gäller sysselsättning är resultatet särskilt dåligt. I Lissabonstrategin förutsågs bland annat att en mer konkurrenskraftig ekonomi skulle få positiva effekter på sysselsättningen.

#### *Utmaningarna – misslyckandet med regleringen av finansmarknaden*

3.4 Det förbättrade ekonomiska klimatet under tillväxtperioden 2005–2008 berodde på flera faktorer: De europeiska länder som är inriktade på export av industrivaror drog nytta av den starka efterfrågan från de asiatiska länderna, framför allt från Kina. Vissa europeiska länder hade en tillväxt inom sektorn för finansspekulation och fastighetssektorn som man i dag vet att var osund. De uppnådda framstegen vilade dels på extern efterfrågan, dels på kraftig spekulation inom fastighetsbranschen. Tillväxten inom EU var således inte hållbar. För att åstadkomma hållbar tillväxt och en effektiv arbetsmarknad krävs det såväl export som intern efterfrågan.

3.5 Det är den globala finanskrisen som har grusat förhoppningarna om Lissabonstrategin, som blev ett fullständigt misslyckande. Arbetslösheten i Europa stiger och slutet på krisen kan inte skönjas. Kunskapssamhället har ännu inte förverkligats, på grund av de svårigheter som många medlemsstater har med sina utbildningssystem och den BNP-andel som går till forskning inom EU, och som i alltför många länder ligger långt från Lissabonmålen. Den offentliga och i vissa fall privata skuldsättningen har nått en sådan omfattning i EU att man kan befara att vissa medlemsstater kan gå i konkurs. Man måste se till att lösningen på dessa problem, ifråga om såväl intäkter som utgifter, inte utgör ett hinder för viktiga investeringar.

#### *Utmaningarna – misslyckandet med toppmötet i Köpenhamn*

3.6 Den 15–16 juni 2001 lade Europeiska rådet vid sitt möte i Göteborg till en ny dimension i Lissabonstrategin i och med att strategin för hållbar utveckling lades till i Lissabonstrategin. Man förordade en granskning av de ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna av EU:s politiska åtgärder, vilket framför allt skulle innefatta klimatförändringarnas globala dimension.

3.7 På det globala planet försökte FN att sluta ett avtal i Köpenhamn den 7–18 december 2009 för att förstärka kampen mot den globala uppvärmningen, som enligt forskarmajoritetens analyser orsakas av utsläppen av växthusgaser. De 192 länderna som hade ratificerat FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) 1997 försökte förgäves att förhandla fram ett internationellt klimatavtal som skulle ersätta Kyotoprotokollet, som gällt sedan 2005.

3.8 Det är uppenbart att klimatförändringarna och miljöförstöringen, särskilt i de mycket stora städerna, utgör ett allvarligt problem. Dessutom kräver den globala demografiska utvecklingen skyndsamma åtgärder. Om nio miljarder människor ska kunna överleva måste resurserna användas på ett mer hållbart och rättvist sätt. Bristen på energi och energiförsörjningen kommer att bli ett allt större problem om våra samhällen inte hittar kloka lösningar innan det är för sent. I detta läge är det nödvändigt att använda befintlig teknik och befintliga lösningar som t.ex. sådana som gör det möjligt att förbättra energieffektiviteten i befintliga byggnader. Dessutom är ny teknik nödvändig, särskilt för den energiintensiva industrin, men det krävs också en ny insikt om allmänna nyttigheter som vatten, som måste förvaltas och bevaras bättre och som det bör vara en mänsklig rättighet att ha tillgång till.

3.9 Den globala dimensionen är viktig eftersom den innebär möjligheter för en innovativ industri i Europa som redan i dag är mycket konkurrenskraftig på marknaden för "gröna" varor och tjänster. Genom att på ett realistiskt sätt försvara detta gynnsamma läge i olika förhandlingar på internationell nivå kan EU både medverka till att verkligen minska de globala utsläppen av växthusgaser och utveckla sin ekonomi och sin arbetsmarknad för att uppnå Lissabonmålen.

<sup>(2)</sup> "Flexicurity, omstruktureringar och global utveckling" (EUT C 318, 23.12.2009 s. 1).

*Resultaten: kommitténs referenspunkter*

3.10 Under de senaste åren har EESK och dess rådgivande utskott för industriell omvandling kommit med en rad bidrag som rör utmaningarna i fråga om energi- och klimat, hållbarhet, industriell omvandling och sysselsättning. Dessa viktiga arbeten beaktas i detta yttrande. Det som är nytt i yttrandet är ett resultat av insikten om det ovan beskrivna trefaldiga misslyckandet: Lissabonstrategin, regleringen av finansmarknaden och Köpenhamnskonferensen.

3.11 EESK har redan framhållit att det är nödvändigt att "förena konkurrenskraften med en hållbar utveckling och social sammanhållning" (3).

3.12 Enligt EESK:s bedömning måste sysselsättningsstrategin "betraktas i ljuset av de makroekonomiska ramvillkoren" (4).

3.13 EESK har erinrat om att det var "hypotesen om att den globala klimatförändringen skulle bero på en ökning av människans utsläpp av växthusgaser i atmosfären som låg till grund för det politiska beslutet av berörda stater och Europeiska gemenskapen att tillämpa försiktighetsprincipen" (5).

3.14 CCMI har även tagit upp ämnet hållbar utveckling och de industriella omvandlingarna för att "granska hur hållbar utveckling såsom den definieras i Brundtlandrapporten [...] kan fungera som katalysator för en [...] industriell omvandling" (6). Den definition av hållbar utveckling som Världskommissionen för miljö och utveckling lade fram 1987 i Brundtlandrapporten utgör också grunden för detta yttrande.

3.15 EESK antog ett yttrande i vilket kommittén konstaterar att vi står inför en "ny industriell revolution", vars kärna är "utvecklingen av livskvalitet och miljö" (7).

3.16 EESK har understrukit att en stark industriell bas är av avgörande betydelse för den europeiska sociala modellen. Kommittén varnar för att en "eventuell utflyttning av energiintensiva industrier från EU skulle göra det mycket mindre attraktivt att lokalisera industrier till Europa", vilket skulle leda till "förluster i form av ekonomisk tillväxt och sysselsättning" (8). I detta sammanhang följer EESK med stort intresse genomförandet av huvudinitiativen "Ett resurseffektivt Europa" och "Industripolitik för en globaliserad tid" som ingår i Europa 2020-strategin.

3.17 EESK har lagt fram hypotesen att bruttonationalprodukten (BNP) är en otillräcklig indikator som "politisk kompass när det handlar om att möta det tjugoförsta århundradets utmaningar" (9). EESK har antagit ett yttrande där kommittén rekommenderar att kommissionen bemödar sig om att integrera nya åtgärder i 2020-strategin för att "vi 2011 ska ha en ram som kan ligga till grund för tydliga förslag på globalt jämförbara åtgärder, förslag som kan läggas fram vid det världstoppmöte för hållbar utveckling som FN anordnar 2012" (10).

3.18 När det gäller Europa 2020-strategin (11) har kommittén begärt att skapandet av nya arbetstillfällen ska prioriteras.

3.19 EESK har kritiserat kommissionen för att inte ha vida-reutvecklat sin analys av de stora framtidsfrågorna, "nämligen att minska koldioxidutsläppen, skydda den biologiska mångfalden, vattnet och andra naturresurser, främja social integration samt stärka den hållbara utvecklingens internationella dimension" (12). För att uppnå dessa mål behöver strategin för hållbar utveckling en "helt ny förvaltningsstruktur" (13). EESK anser att framstegen i människors välbefinnande bör mätas på ett annat sätt än hittills.

3.20 Slutligen har EESK erinrat om att världens mest utvecklade industriländer bör minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 80 % fram till 2050.

*En ny möjlighet: Europa 2020-strategin*

3.21 Europa 2020-strategin måste utgöra en reaktion på misslyckandet med Lissabonstrategin. Europeiska kommissionen publicerade den 3 mars 2010 ett meddelande med en beskrivning av denna nya vägledande strategi för EU:s socioekonomiska utveckling (KOM(2010) 2020). Kommissionen säger sig vilja utarbeta en strategi som omvandlar EU till "en smart och hållbar ekonomi för alla med hög sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning". EESK konstaterar att de övervalande formuleringarna från 2000 i den föregående strategin har övergetts. EU bör enligt kommissionen främja en grönare ekonomi genom att bland annat sikta på att 3 % av BNP ska investeras i FoU, att 75 % av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska ha arbete och, vilket är särskilt viktigt med tanke på detta yttrande, att utsläppen av växthusgaser ska minskas med minst 20 % jämfört med referensåret 1990. Kommissionen vill att kvaliteten på utbildningen ska förstärkas så att man kan få till stånd en smart tillväxt som grundas på en förbättrad konkurrensförmåga "gentemot våra viktigaste handelspartner genom högre produktivitet". EU bör fortsätta "att vara ledande på marknaden för miljövänlig teknik" men detta försprång "håller på att hämtas in av viktiga konkurrenter som Kina och Nordamerika".

(3) EUT C 10, 14.1.2004, s. 105, och EUT C 318, 23.12.2006, s. 1.

(4) EUT C 65, 17.3.2006, s. 58.

(5) EUT C 185, 8.8.2006, s. 62.

(6) EUT C 318, 23.12.2006, s. 1.

(7) EUT C 120, 16.5.2008, s. 57.

(8) EUT C 77, 31.3.2009, s. 88.

(9) EUT C 100, 30.4.2009, s. 53.

(10) CESE 647/2010 - NAT/453 (ännu inte offentliggjort i EUT).

(11) EUT C 128, 18.5.2010, s. 3 (ECO/267) och EUT C 100, 30.4.2009, s. 65 (CCMI/053).

(12) EUT C 128, 18.5.2010, s. 18.

(13) Ibid.

3.22 De första reaktionerna rörde en viss besvikelse i förhållande till vad EU-medborgarna förväntade sig av sina regeringar och i förhållande till EU-institutionernas behörighet och ansvar att styra EU. Företrädare för Europaparlamentets grupper ansåg att kommissionens strategi var föga ambitiös och otillräcklig för att svara på dagens och morgondagens utmaningar.

3.23 EESK anser framför allt att de små och medelstora företagens avgörande roll särskilt bör stärkas i Europa 2020-strategin, eftersom det är dessa företag som skapar det största antalet arbeten i Europa, och de är en obestridlig drivkraft för de industriella omvandlingarna. Därför uppmanar EESK Europeiska kommissionen att påskynda arbetet med att införa ett system för skydd av immateriell äganderätt, som framför allt kommer att gagna de små och medelstora företagen som ofta saknar medel att skydda sina uppfinningar.

3.24 EESK vill stärka det ekonomiska samarbetet på EU-nivå och främja en ny gemensam bild av begreppet konkurrenskraft. Därvid är de redan pågående industriella omvandlingarna nödvändiga för att

- minska utsläppen av växthusgaser,
- utnyttja naturresurserna bättre, och
- optimera energieffektiviteten.

Om utbildningssystemen förbättras och forskningsinvesteringarna ökar kan dessa omvandlingar skapa fler arbetstillfällen av hög kvalitet i EU:s medlemsstater.

#### 4. Hur kan vi underlätta en industriell omvandling som är gynnsam för EU:s klimat- och sysselsättningsmål?

4.1 EU behöver en förbättrad ekonomisk styrning inom sina institutioner (dvs. en övervägning att överföra beslutanderätten avseende vissa delar av den ekonomiska politiken till befintliga europeiska institutioner), antingen inom Europeiska rådet eller inom Eurogruppen. Finanskrisens konsekvenser visar att det behövs mer samordning för att undvika snedvridningar på den inre marknaden och främja industriella omvandlingar i syfte att göra den europeiska ekonomin grönare och skapa hållbara arbetstillfällen.

4.2 Hållbara arbetstillfällen har framtiden för sig eftersom de gynnas av de utmaningar som världsutvecklingen medför och som måste mötas på EU-nivå och inte enbart av medlemsstaterna. Dessa utmaningar är

- den demografiska utvecklingen och utmaningen att mätta nio miljarder människor år 2050,
- tillväxten av megastäder som orsakar enorma miljöproblem, framför allt i Asien och Latinamerika,
- brist på dricksvatten i många utvecklingsländer,

- kampen mot klimatförändringarna, med utsläppsminskningar och framför allt ett smart och hållbart utnyttjande av energi, såväl vad gäller (de minskande) reserverna av fossila bränslen som alternativ energiproduktion.

4.3 Denna obestridliga utveckling stimulerar efterfrågan på miljöprodukter och miljöteknik, och följaktligen en modern industri som ger upphov till hållbara arbetstillfällen, som är både rättvisa och produktiva samt garanterar en rättvis omställning och hög konkurrenskraft. Denna konkurrenskraft kommer för övrigt inte att bygga på rent kvantitativ ekonomisk tillväxt grundad på energiintensiva industrier utan på hållbarhet. Ännu en gång är det uppenbart att en sektoriell strategi krävs. Det är framför allt de grundläggande industriella och tekniska sektorerna, som exempelvis byggsektorn, bioteknik och nanoteknik, men även den nya gröna tekniken, som kan mångfaldiga den industriella omvandlingens bidrag till en mer mänsklig och grönare ekonomi.

4.4 Dessa industriella omvandlingar bidrar också till stabiliteten i samhällena och till den internationella säkerheten eftersom de negativa följderna av föroreningen, klimatförändringarna, resursbristen och den växande världsbefolkningen utgör stora risker för freden under 2000-talet. Utmaningarna på denna nivå är sådana att lösningarna inte kan hittas på nationell nivå utan endast i ett regelrätt samarbete på internationell nivå och inom EU. Det integrerade EU-området bör utrusta sig med de politiska och rättsliga medel som krävs för att fullgöra detta uppdrag.

4.5 En sådan sysselsättningsstrategi utlovar produktivitet- och lönsamhetsvinster på medellång och lång sikt. Den kan i dag bygga på kunskap och kompetens som redan är välutvecklad i EU:s medlemsstater och på ett försprång på världsmarknaden för grön teknik. EU bör främja dessa fördelar genom riktlinjer, europeiska fonder och avtal med arbetsmarknadens parter (i synnerhet avtal baserade på artikel 155 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt), genom EU-lagstiftning som bereder vägen för en övergång till en hållbar ekonomi med en arbetsmarknad som kännetecknas av låg arbetslöshet och arbetstillfällen av hög kvalitet. En grön ekonomi som har hög forskningsnivå och tillämpar ny kunskap skulle få positiva effekter på arbetsmarknaden genom att det skapas fler kvalificerade fasta arbetstillfällen och risken för utanförskap minskar.

4.6 Dessa positiva konsekvenser skulle också bidra till att skapa fler arbetstillfällen av hög kvalitet i stället för fler icke-standardiserade, för att inte säga otrygga arbetstillfällen på det sätt som skett inom tjänstesektorn. Sådana arbetstillfällen främjar inte en förstärkning av kunskapssamhället, som utan tvivel är en viktig förutsättning för en konkurrenskraftig och hållbar ekonomi. EU har tvärtom behov av kvalificerade arbeten. Därför bör medlemsstaterna investera mer i sina system för utbildning och vidareutbildning. EESK anser att de nuvarande offentliga investeringarna i utbildning är helt otillräckliga och att investeringarna bör ingå i en enhetlig strategi för livslångt lärande.

4.7 Begreppet konkurrenskraft bör omprövas på EU-nivå. Kommissionen går inte tillräckligt långt i sitt meddelande av den 3 mars 2010. Investeringar i ny miljöteknik, tillsammans med en mer konsekvent användning av redan existerande teknik, kräver en direktinsats som inte nödvändigtvis omedelbart ökar konkurrenskraften, men som kan göra det på lång sikt.

4.8 EU bör se över sin syn på den roll som den offentliga sektorn kan spela i medlemsstaterna genom att främja ny teknik, industriella omvandlingar och skapandet av hållbara arbeten. Den offentliga sektorn kan ha kapacitet att investera långsiktigt i främjandet av ny teknik som ännu inte är lönsam men som är lovande för framtiden, samtidigt som man inte får underlåta att främja befintlig effektiv teknik. Den offentliga sektorn spelar en viktig roll i fråga om forskningsstödet och för en effektiv användning av ny grön teknik och en förbättring av befintlig, effektiv grön teknik, framför allt genom åtgärder på skatteområdet. De offentliga myndigheterna bör först och främst säkerställa de investeringar som bäst bidrar till att minska energiförbrukningen och produktionen av växthusgaser. Den europeiska fond som föreslås nedan skulle kunna bidra till detta.

4.9 Det krävs därför sunda offentliga sektorer med adekvat kompetens för att nå ekonomiska, sociala och miljömässiga framsteg. Att försvaga de offentliga sektorerna genom att privatisera samtliga ekonomiska verksamheter gagnar inte alltid allmänintresset. Att försvaga de offentliga sektorerna genom att privatisera all ekonomisk verksamhet gagnar inte allmänintresset. Den offentliga sektorn bör, om möjligt i samarbete med den privata sektorn, ges möjlighet att göra de investeringar som krävs i offentlig infrastruktur till nytta för medborgarna och den europeiska industrin. Stöd som endast går till vissa företag bör däremot undvikas för att inte störa marknadens funktionssätt. Medlemsstaterna bör hellre använda sig av skatteinstrument för att underlätta den gröna industriella omvandlingen.

4.10 Vidare anser EESK att avregleringen av energimarknaderna hittills varken har lett till bättre kvalitet på tjänsterna eller till prissänkningar. Man har konstaterat att risken är mycket stor för underinvesteringar i energinäten. För att samtidigt uppnå effektiv konkurrens i EU-medborgarnas intressen, upprätthålla försörjningstryggheten och förverkliga klimatmålen behöver regelverket för de avreglerade marknaderna ses över.

4.11 EESK föreslår att en särskild europeisk fond inrättas för industriella omvandlingar, särskilt för forskning om samt utveckling och tillämpning av grön teknik, exempelvis teknik för förnybar energi och ny teknik som gör det möjligt att verkligen minska utsläppen.

4.12 Kommittén erinrar om att EU kommer att behöva en stark industriell bas. EESK understryker att den energiintensiva industrins socioekonomiska betydelse varierar mellan olika eu-

ropeiska regioner. Därför bör de industriella omvandlingarna ske stegvis för att undvika att de berörda regionernas arbetsmarknader påverkas negativt. Energiförsörjningen är en strategiskt viktig fråga för framtiden. Man måste investera mer i ny teknik som gör det möjligt att verkligen öka produktiviteten i förhållande till energiutnyttjandet och samtidigt minska utsläppen av växthusgaser. När det gäller arbetstillfällena i de energiintensiva industrierna kan de tryggas just genom att dessa industriers energibalans förbättras.

4.13 EESK rekommenderar att reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna efter 2013 – om vilken kommittén redan har utarbetat ett initiativyttrande som fick brett stöd – garanterar en utveckling som ligger i linje med jordbrukets betydelse för EU:s landsbygdsområden (som utgör över 80 % av EU:s territorium) och med de internationella åtaganden som gjorts till förmån för utvecklingsländerna. Reformen bör bidra till att optimera nödvändiga samverkans effekter samtidigt som den ger en impuls åt andra EU-politikområden i fråga om forskning, ny teknik och en modernisering av industrin. Detta gäller framför allt sektorer och regioner som i särskilt hög grad berörs av de pågående omvandlingarna, dvs. som karaktäriseras av energiintensiv industri som bör investera i ny miljövänlig teknik för att minska sina utsläpp, i syfte att skydda sina arbetstillfällen.

4.14 Medlemsstaterna bör komma överens om en skatt på finansiella transaktioner för att dämpa de förödande effekterna av spekulation och därigenom stabilisera banksektorn och förstärka den gemensamma valutan i euroområdet. Inkomsterna från skatten bör användas för att minska de offentliga budgetunderskotten i medlemsstaterna så att dessa får mer utrymme att exempelvis förbättra finansieringen av sina utbildningssystem. Sunda offentliga finanser och arbetsmarknader med kvalificerad arbetskraft är grunden för en grön omställning av den europeiska industrin.

4.15 En sådan industriell revolution har samhällskonsekvenser som överensstämmer med hållbarhetsprincipen. De industriella omvandlingarna mot en grön ekonomi kräver ett helt nytt tillväxtbegrepp. I dag definieras medborgarna av sin konsumtionsförmåga. Borde vi inte i stället definiera ett välbefinnande som kännetecknas av fysisk och mental hälsa, demokratiska rättigheter och rätt till deltagande, social delaktighet (framför allt genom deltagande på arbetsmarknaden, förutsatt att arbetstillfällena är av hög kvalitet), energiförsörjning och tillgång till offentliga nyttigheter och tjänster i allmänhetens intresse? Man måste inse att ett sådant tillvägagångssätt kommer att vara förknippat med ett annat tillväxtbegrepp, med en ekonomi som fungerar på ett annorlunda sätt. De kvantiteter som mäts med BNP är inte tillräckliga för att uppnå detta. EESK har redan förespråkat en ny metod för att mäta de ekonomiska och sociala framstegen. Kommittén upprepar sin övertygelse om att de industriella omvandlingarna och sysselsättningen inte kommer att vara förenliga med hållbarhetsmålen med mindre än att EU och världen förändrar sin syn på tillväxt. Kommissionens förslag om Europa 2020-strategin är otillräckligt.

4.16 EESK anser att EU-institutionerna är skyldiga att arbeta för lika konkurrensvillkor för alla på global nivå, för att undvika utlokaliseringar – och t.o.m. avvecklingar av hela sektorer – vilket är till nackdel för sysselsättningen och miljön. EU bör vara pådrivande för bra metoder men bör också övervaka att de tillämpas globalt för att undvika de negativa konsekvenser som en tillämpning begränsad enbart till Europa kan förorsaka.

4.17 Som institutionellt språkrör för EU:s civila samhälle och ett viktigt forum för en strukturerad dialog arbetar EESK för EU-

medborgarnas demokratiska deltagande i de omfattande debatterna. EU behöver en mer enhetlig och tvingande strategi än den som vi i dag känner till under benämningen "EU 2020", en strategi som medger en rättvis, jämlik och samtidigt hållbar omställning till en grön ekonomi som bygger på ett helt nytt tillväxtbegrepp. Den nya tillväxt som vi behöver i Europa, men även i världen som helhet, följer hållbarhetsprincipen och grundar sig på livskvalitet, aktivt deltagande och ett hälsosamt liv.

Bryssel den 15 juli 2010

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

---



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ökad spridning av elfordon  
(förberedande yttrande på begäran av det belgiska ordförandeskapet)**

(2011/C 44/08)

Föredragande: **Frederic Adrian OSBORN**

Den 9 februari 2010 beslutade det belgiska EU-ordförandeskapet att i enlighet med artikel 304 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”För ökad spridning av elfordon” (förberedande yttrande).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010. (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 155 röster för, 2 röster emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ger sitt fulla stöd till initiativ inom Europa som avser att öka spridningen av elfordon, framför allt elbilar. Detta är en angelägen fråga, både för att elfordonen bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn och för att de minskar Europas beroende av den alltmer osäkra importen av olja.

1.2 EESK stöder alla de åtgärder som kommissionen nyligen föreslog i sitt meddelande om rena och energieffektiva fordon. Kommittén rekommenderar också att EU och medlemsstaterna vidtar ytterligare ett antal åtgärder.

1.3 På tekniksidan rekommenderar EESK ett antal prioriteringar i fråga om forskning och utveckling, för att påskynda centrala standardiseringsprogram, utvidga relevanta program för yrkeskunnande och utbildning samt hantera och mildra förändringarna i sysselsättningsmönstret i bilindustrin och närliggande sektorer.

1.4 EESK betonar att övergången till elfordon bara kan leda till minskade utsläpp av växthusgaser om elektriciteten för fordonen också kommer från källor med låga eller inga utsläpp av koldioxid. Övergången till elfordon måste därför gå hand i hand med en parallell övergång till låga koldioxidutsläpp inom elproduktionen.

1.5 Den utbredda användningen av elfordon och den stora kapacitet som deras batterier tillsammans har för lagring av elektricitet skulle kunna spela en betydande roll och bidra till att optimera balansen mellan utbud och efterfrågan i eldistributionen, om man inför intelligent teknik i förvaltningen av nätet och i infrastrukturen för uppladdning av elfordon. EESK inser att detta kan vara komplicerat att organisera, men anser att man snarast bör genomföra studier och projekt för att försöka omvandla denna möjlighet till en sammanhängande ”win-win”-situation för både transportsektorn och eldistributionssektorn.

1.6 En snabb övergång till elfordon inom bilindustrin kräver stora gemensamma ansträngningar från bilindustrins sida, från de nya aktörer som tillhandahåller uppladdningsinfrastruktur, från den offentliga sektorn, som utövar tillsyn, fastställer normer, skapar incitament och utbildar, och från allmänheten i egenskap av intelligenta och engagerade men krävande konsumenter av den nya tekniken. EESK uppmanar EU och medlemsstaterna att göra en omfattande gemensam insats för att främja och stödja denna viktiga övergång med alla medel som står i deras makt och att se till att Europa inte hamnar på efterkälken i förhållande till den snabbt växande konkurrensen inom denna viktiga sektor från länder utanför EU.

## 2. Allmänna synpunkter

2.1 I transportsektorn som helhet fortsätter koldioxidutsläppen att öka år efter år trots att effektivitetsnormerna för alla transportslag gradvis förbättras. För att transportsektorn i tillräcklig utsträckning ska kunna bidra till de koldioxidminskningar som Europa förbundit sig att uppnå senast 2050 räcker det inte att man förlitar sig på allt större effektivitetsbesparingar inom varje transportslag.

2.2 När det gäller vägtransporterna finns det grundläggande fysiska begränsningar för hur mycket koldioxidutsläppen från förbränningsmotorerna kan minskas. En dag kommer nya förbättringar att kräva en grundläggande övergång till nya kraftkällor med låga eller inga koldioxidutsläpp.

2.3 Detta kan uppnås på olika sätt. Bland de olika möjligheterna förefaller att vara en snabb övergång inom privatbilismen vara det bästa alternativet, där man via hybrider så snart som möjligt övergår till rent elektriska fordon.

2.4 Det finns flera anledningar till att man bör agera så snabbt som möjligt:

- Ju tidigare vi minskar koldioxidutsläppen, desto större avkastning ger arbetet med att mildra klimatförändringarna. Dessutom undviker vi dyra anpassningsåtgärder i framtiden.
- Initialkostnaderna kommer att vara stora för både den privata sektorn (motortillverkare, batteritillverkare, tillhandahållare av infrastruktur m.m.) och den offentliga sektorn (forskning och utveckling, infrastruktur, incitamentsersättningar m.m.) i de tidiga faserna av övergången. Ju snabbare förändringen sker, desto snabbare kommer investeringarna att ge ekonomisk avkastning.
- Det finns ett växande intresse bland konsumenterna för fordon med låga eller inga koldioxidutsläpp och detta skulle kunna utgöra ett gyllene tillfälle för EU och dess medlemsstater att agera pionjärer i vad som skulle kunna bli en allmän övergång om den hanteras rätt, förutsatt att de nya fordonen kan uppfylla samma krav på säkerhet, bekvämlighet, prestanda, tillförlitlighet, formgivning och pris som deras traditionella rivaler.
- De stora konkurrenterna (USA, Japan, Kina m.fl.) har redan börjat med stora investeringar i elfordon, och skulle kunna få ett enormt försprång och en konkurrensfördel om Europa inte agerar lika snabbt.
- Om Europa agerar tillräckligt snabbt och stimulerar utvecklingen av elfordon i Europa och de förändringar som denna kräver inom energiförsörjning och energinät, skulle expansionen inom dessa sektorer kunna bli en avgörande drivkraft för ekonomisk tillväxt, nya arbetstillfällen och ökad export i Europa. Omvänt skulle en eftersläpning i övergången allvarligt kunna försvaga den europeiska ekonomin.

2.5 Mot denna bakgrund välkomnar EESK den intensiva aktivitet som pågår inom kommissionen, rådet och medlemsstaterna för att stödja och påskynda övergången till elfordon. EESK rekommenderar ytterligare europeiska åtgärder under tre huvudrubriker:

- Fortsatt stöd till den tekniska övergången genom forskning och utveckling, program för spridning av teknik samt utbildning.
- Stöd till den parallella utveckling som krävs inom elsektorn. Det handlar bland annat om att bygga ut den förnybara energin, utveckla näten och infrastrukturen och standardisera gränssnittet mellan elfordon och elförsörjning.
- Stöd till omvandling av marknaden med lämpliga incitament så att efterfrågan utvecklas i takt med utbudet av fordon.

### 3. Stöd till den tekniska övergången

#### 3.1 Forskning och utveckling

3.1.1 En storsatsning behövs för att öka insatserna inom forskning och utveckling i riktning mot målet om 3 % och

för att en större del av programmen ska ägnas åt stöd för övergången till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp. Kommittén ställer sig positiv till att ökade insatser inom forskning och utveckling tillmätts så stor betydelse i den nya Europa 2020-strategin och att stödet till en övergång till en grönare ekonomi tillmätts särskild vikt. Denna övergång innebär också en övergång till fordon med låga koldioxidutsläpp och elfordon. Särskild hänsyn måste tas till följande:

- Ytterligare förbättringar inom batteriteknologin så att elfordonens räckvidd förlängs och systemen blir mer robusta och smidiga under alla väder- och körförhållanden.
- Alternativa metoder för uppladdning så att de metoder som slutligen väljs ut för standardisering optimeras.
- Sätt att koppla den ökade spridningen av elfordon till ökad användning av förnybara energikällor eller energikällor med låga koldioxidutsläpp.
- Sätt att använda smart mätning och ett omstrukturerat nät så att batterierna kan laddas om vid bästa möjliga tillfälle i syfte att uppnå en balanserad elförbrukning.
- Det globala utbudet av de tillverkningsmaterial som kommer att behövas för att tillmötesgå den massiva ökningen av efterfrågan på batterier, framför allt litium och sällsynta jordarter, och eventuella åtgärder som skulle kunna vidtas för att antingen öka källorna eller göra dem säkrare eller för att byta ut dem mot mer lättillgängliga råvaror.
- Åtgärder som borde vidtas redan i början för att stimulera största möjliga återanvändning av material från uttjänta fordon och batterier.

3.1.2 Demonstrationsprojekt och andra teknikspridningsprogram måste ägnas särskild uppmärksamhet. Vi måste utvidga våra erfarenheter av energiteknikplattformar och omsätta dem i proaktiva teknikspridningsprogram för lansering av laddhybrider och rena elbilar och den infrastruktur de behöver. Man bör aktivt och med lämpliga incitament uppmuntra demonstrationsprojekt i enskilda städer och regioner som är beredda att delta i pilotprojekt (något som redan inletts i en del europeiska städer och regioner). Civitas-programmet måste utvidgas.

3.1.3 EESK ser ett problem med att den aktuella batteritekniken är starkt beroende av material (litium och sällsynta jordartsmetaller) som i nuläget produceras huvudsakligen eller enbart i Kina. Vi uppmanar till snabba forskningsinsatser och geologiska undersökningar i syfte att identifiera alternativa försörjningskällor för sådana material och uppmuntra återvinning av dessa material när detta är möjligt.

### 3.2 Fastställande av standarder

3.2.1 Det är viktigt med regleringsstandarder för produkter och tjänster när det gäller kraven på viss energieffektivitet. EU har redan infört standarder för koldioxidutsläppen från bilar, med tidsplaner för ytterligare förbättringar i framtiden. Dessa program måste dock bli ännu mer omfattande och få mer ambitiösa mål på kort och lång sikt.

3.2.2 Gällande utsläppsgränser, som fastställts för (2015), gör det möjligt att behandla fordon med låga koldioxidutsläpp och elfordon på ett mycket fördelaktigt sätt. Detta är ett viktigt incitament för europeiska tillverkare att påskynda utvecklingen och lanseringen av den första generationens rena elbilar. Detta minskar dock samtidigt deras incitament att söka efter nya möjligheter att förbättra de bilar som fortfarande drivs med fossila bränslen. Vid nästa översyn skulle man kanske kunna fastställa ett separat mål för en ökning av den elektriska fordonsparken. Man borde dock också kräva av tillverkarna att de fortsätter att minska koldioxidutsläppen från sina bensin- och dieseldrivna fordon. Dessa kommer oundvikligen att utgöra den största delen av fordonsparken under de närmaste 20 åren.

3.2.3 Det är viktigt att man inte minskar trycket på den europeiska industrin, så att den även i fortsättningen kan vara världsledande i fråga om elfordon och behålla en stark konkurrensposition i takt med att hela världsmarknaden rör sig i denna riktning. Det råder hård konkurrens mellan branschens aktörer inom motorindustri, batteriindustri och energiförsörjning när det handlar om att utveckla bästa möjliga teknik till konkurrenskraftiga priser. Denna konkurrens är i sig en stark drivkraft bakom innovation och bör därför inte hindras.

3.2.4 Å andra sidan står det klart att EU kommer att behöva stimulera viss standardisering i ett tidigt skede, för säkerhetens, tillförlitlighetens och kompatibilitetens skull, framför allt när det gäller basinfrastruktur för uppladdning av elfordon och energitillförsel för plug in-bilar men också när det gäller krav i fråga om batteriernas effekt och konfigurerings. Eftersom det också förekommer en omfattande handel med (nya och begagnade) bilar mellan Europa och övriga världen, bör även EU delta aktivt i arbetet med att upprätta globala standarder i dessa frågor, för att säkerställa enhetlig teknik för elektriska fordon världen över.

### 3.3 Utbildning, yrkesutbildning och teknisk utbildning

3.3.1 En övergång till en bilindustri där elfordonen dominerar kommer att förändra sysselsättningsmönstren inom sektorn. Om vi vill behålla produktionen och arbetstillfällena inom den europeiska bilindustrin och en stark export är det viktigt att man gör tidiga investeringar i den europeiska produktionskapaciteten för elfordon och skapar möjligheter till utbildning och vidareutbildning i de nya färdigheter som kommer att behövas

inom alla industrins sektorer (formgivning, produktion, distribution, försäljning, underhåll, bortskaffande m.m.).

3.3.2 EESK ställer sig helt och hållet bakom kommissionens förslag att återlansera högnivågruppen CARS 21 med ett utökat deltagande från de berörda aktörernas sida för att ta itu med hindren för den nya teknikens spridning på marknaden. EESK anser att detta bör innefatta en specifik arbetsgrupp för sociala frågor och att man omedelbart borde vidta åtgärder för att utveckla och ändra inriktningen på sektorns utbildningsstrukturer, så att de tillgodoser de behov av färdigheter som elfordontechniken skapar.

## 4. Parallell omvandling av elförsörjningen och kopplingar till minskade koldioxidutsläpp inom elförsörjningen

4.1 Övergången till elfordon kommer att medföra en kraftigt ökad efterfrågan på elektricitet – till en början inte så stor men i slutändan avsevärd. Om man tillgodoser denna ökade efterfrågan på elektricitet genom att bygga fler koleldade kraftverk av det gamla slaget kommer inte detta att innebära någon vinst om man ser till produktionen av koldioxid. Koldioxidutsläppen skulle helt enkelt komma från kraftverken i stället för från bilarna. Det är därför viktigt att ökningen i antalet elbilar går hand i hand med ett ökat inslag av kraftförsörjning med låga eller inga koldioxidutsläpp.

4.2 Programmen för att öka andelen förnybar energi måste trappas upp i takt med elbilarnas ökade behov av elektricitet. Detta krav borde tas med vid nästa översyn av målen för en ökad andel förnybar energi.

4.3 Man börjar dock skönja möjligheten till ett mer sofistikerat komplementärt förhållande mellan den ökning av den totala batterikapaciteten som behövs för elfordonen och det ökade inslaget av förnybara källor i elförsörjningen.

4.4 Ett stort problem när man ska öka de förnybara källornas andel är variationerna i tillförseln av vind, solenergi, tidvattnen m.m. För att kunna hantera de olika svängningarna i efterfrågan på elektricitet kommer man förmodligen att behöva utveckla möjligheterna att lagra energi. Batterierna kommer endast att behövas i bilarna under den begränsade tid som man faktiskt kör dem. Däremellan måste de laddas upp, men skulle också kunna användas som reservenergikällor i nätet när de förnybara källorna är otillräckliga. Detta innebär dock överväldigande tekniska och logistiska problem. Allteftersom ett intelligent sammanlänkat nät utvecklas kommer detta dock att bli ett mer realistiskt alternativ. EESK uppmanar kommissionen att snarast initiera nödvändiga studier och se till att den uppladdningsstruktur som utvecklas för elfordonen redan från början görs tillräckligt smart för att denna komplementaritet med utbudet av förnybar energi ska kunna uppnås.

4.5 Utvecklingen av infrastruktur för uppladdning eller utbyte av batterier kommer att kräva stora investeringar. Det måste byggas en mängd anläggningar för uppladdning, t.ex. vid parkeringsplatser, i människors hem, på arbetsplatser, hos återförsäljare, i verkstäder, på andra offentliga samlingsplatser och på gatorna. Den offentliga sektorn måste skapa bestämmelser för att se till att de som investerar i infrastrukturen kan försäkra sig om en rimlig avkastning samtidigt som alltför höga priser undviks. EESK anser att kommissionen snarast borde inleda studier om lämpliga bestämmelser som kan uppmuntra de investeringar som krävs i infrastruktur. Mot denna bakgrund noterar och stöder kommittén slutsatserna från mötet i rådet (konkurrenskraft) den 26 maj, där man efterlyser en snabb utformning av europeiska standarder för ökad marknadspenetration av sådana fordon.

## 5. Konsumenterna och marknaden

5.1 Den europeiska allmänheten börjar bli alltmer medveten om att tidsåldern då alla hade tillgång till billig olja börjar närma sig sitt slut. Medborgarna börjar bli medvetna om att det i många delar av världen blir allt svårare att hitta och utvinna olja och att konkurrensen blir allt större om det som finns i tillväxtekonomierna. Trots viss skepsis ökar medvetenheten om att vi måste minska koldioxidutsläppen för att undvika skadliga klimatförändringar och om att transportsektorn måste dra sitt strå till stacken för att detta mål ska uppnås. Regeringarna i de olika medlemsstaterna har i olika utsträckning lagt ytterligare tyngd bakom dessa budskap genom att beskatta oljeprodukter, genom att differentiera beskattningen av fordon så att mindre fordon med lägre koldioxidutsläpp gynnas framför bensinlukare och i en del fall genom att köpa in hybridfordon och prototyper till elfordon till sin egen bilpark.

5.2 Denna allmänna medvetenhet har på senare år lett till en viss övergång på marknaden. Det har skett en stor förskjutning i konsumenternas preferenser mot mindre fordon med låga koldioxidutsläpp, bort från större modeller med stora utsläpp. Det har uppstått en viss efterfrågan på de hybrider som hittills lanserats, framför allt i de fall där medlemsstaterna stimulerat detta genom skatteincitament. Rent generellt tenderar konsumenterna ändå att vara försiktiga när det gäller nya innovationer inom denna sektor, och de kommer förmodligen att behöva uppmuntran och incitament för att beslutsamt ta steget mot nästa generation av laddhybrider och rena elfordon när dessa blir tillgängliga.

5.3 Tillverkarna och oljeindustrin har också varit försiktiga när det gäller potentialen för en övergång till elfordon. De måste bli övertygade om det oundvikliga i denna utveckling och om EU:s politiska beslutsamhet att driva och påskynda denna övergång så att de satsar massiva resurser och sakkunskaper för att åstadkomma denna förändring och sälja den till konsumenten. EU och dess medlemsstater måste göra det glasklart för sina industrier att denna övergång är nödvändig och

brådskande. De får inte heller lyssna på några av de långsammare företagens "ensidiga argument" för att sänka takten på den allmänna utvecklingen. Detta skulle bara leda till att branschen som helhet tas över av företag i andra delar av världen som agerar snabbare och till en varaktig förlust av marknadsandelar och inflytande i utvecklingen av standarder över hela världen.

5.4 För att lyckas med övergången till nästa skede och bygga upp förtroendet och efterfrågan hos konsumenterna finns det flera krav från konsumenternas sida. Dessa kan sammanfattas under följande huvudrubriker – säkerhet, tillförlitlighet, prestanda och formgivning, räckvidd och flexibilitet, lätthet att ladda upp, pris och kostnader i samband med användning. (Det finns också viss oro för att elfordon kan vara farligt tystgående på vägarna – om detta är fallet kan ökad bullernivå komma att bli obligatorisk för att fotgängare och andra trafikanter ska ges en ljudsignal om annalkande fordon.)

5.5 Det är viktigt att elfordonen är minst lika säkra som de konventionella fordonen (både vid normal körning och vid olycksfall), både i objektiva statistiska mätningar och i människors föreställningar. Uppladdningsanordningarna, framför allt de som är offentligt tillgängliga, måste också skyddas mot åverkan och fusk. Dessa kriterier borde tas med i alla säkerhetsbestämmelser för de elektriska fordonen.

5.6 Man måste kunna förlita sig på elfordonen – alltid och under alla väderförhållanden. Om batterierna lätt laddas ur och om prestanda eller räckvidd markant försämras vid vissa väderförhållanden blir allmänheten lätt besviken. Man borde skapa normer för hållbarhet och tillförlitlighet i bestämmelserna.

5.7 Elfordonens prestanda bör minst motsvara prestandan hos en mellanstor familjebil, eftersom det är denna sorts bil som de flesta invånare känner till. På samma sätt är det viktigt att elfordonen inte är mindre intressanta för allmänheten än de bästa fordonen med förbränningsmotorer med avseende på formgivning och konfigurering. Detta är naturligtvis en utmaning för branschen, och det kommer kanske inte att behövas lagstiftning om branschen själv har rätt motivation (och vid behov incitament) att påskynda förändringen.

5.8 Räckvidden hänger nära samman med uppladdningsmöjligheterna. Om uppladdningen i ett garage eller på en uppladdningsstation tar flera timmar, förväntar sig konsumenterna förmodligen en stor räckvidd efter varje uppladdning. Det kan mycket väl hända att de flesta människor bara färdas begränsade sträckor under en vanlig arbetsdag. De vill vid behov dock också ha möjlighet att färdas längre sträckor utan att behöva göra uppehåll i flera timmar för uppladdning. Batterierna kommer ibland att laddas ur när bilen inte befinner sig vid ett uppladdningsställe. Man måste utveckla faciliteter för nöduppladdning eller batteribyte på vägarna.

5.9 Det verkar som om en teknisk möjlighet till snabbare uppladdning håller på att utvecklas. Om man inte lyckas minska uppladdningstiden till någonting i stil med den tid det tar att fylla en bensintank kommer människor som har bråttom dock att bli otåliga. Ur vår synvinkel borde tillverkarna rikta in sig på att så snabbt som möjligt öka den möjliga räckvidden till 300 km om de vill få en marknad att tala om. Insatserna inom forskning och utveckling borde framför allt riktas in på detta mål.

5.10 Om det inte verkar möjligt att uppnå en sådan räckvidd på några år, anser EESK att man bör ägna närmare uppmärksamhet åt att komplettera uppladdningsfaciliteterna med möjligheter att snabbt byta ut hela batterienheten vid en verkstad (eller vid väggkanten i nödsituationer) på två eller tre minuter. EESK har uppfattningen att en del tidiga försöksprojekt på detta område håller på att utvecklas. För att stimulera utvecklingen av infrastrukturen för detta slags batteriutbyte anser EESK att kommissionen i ett tidigt stadium bör uppmärksamma möjligheten att uppnå en tidig standardisering av konfigurationen och egenkaperna hos batterisatser och hur de lätt och behändigt kan tas bort och bytas ut. Batteriutbyte skulle också underlättas om batterienheten hyrs från ett serviceföretag som genomför utbytet, i stället för att batteriet ska köpas. Ett sådant arrangemang skulle sänka initialkostnaden för elfordon, men ett regelverk kan komma att krävas för att säkerställa att rimliga priser och tillförlitliga driftstandarder upprätthålls av serviceföretagen.

5.11 I de fall där uppladdning ska användas är det viktigt att detta snabbt blir möjligt i ett omfattande nät av uppladdningsstationer. Utöver faciliteterna i hemmen kommer det att behövas uppladdningsstationer på parkeringar (offentliga och privata, arbetsplatser, detaljhandel m.m.) och vid parkeringsplatser på gatan. För att göra detta program hanterbart kan det hända att man bör fokusera på specifika geografiska områden i de tidiga lanseringsförsöken. Det kan vara nyttigt med pilotprogram i olika omgivningar (bl.a. öar, större städer och deras omgivningar, mindre stadsmiljöer och landsbygdsområden), så att man kan identifiera vad som krävs för driftsstöd och infrastrukturstöd. På alla de platser där elfordon lanseras är det viktigt att det redan från början finns ett lämpligt nät av uppladdningsfaciliteter. Konsumenterna kommer snabbt att vända sig mot den nya tekniken om de inte känner att det finns ett stöd i form av lättillgängliga faciliteter för uppladdning och byte av batterier från och med dag 1.

5.12 De kommunala, lokala och regionala myndigheterna har en viktig roll att spela när det handlar om att främja spridningen av elfordon i respektive områden. De kan hjälpa till att lokalisera lämpliga platser för uppladdning och byte av batterier. De skulle kunna ge förmånsbehandling åt elfordon vid parkering eller i separata filer. De skulle kunna spela en viktig roll när det handlar om att göra reklam för och stimulera övergången

till elfordon. De skulle också kunna ge stimulans genom att använda elfordon vid transport av funktionshindrade, vid gaturenhållning osv., eftersom detta ofta är korta transporter inom myndighetens område.

5.13 Priset och kostnaderna i samband med användningen spelar naturligtvis en viktig roll. Den övergång till blyfri bensin som skett i många länder är ett kraftfullt exempel. Under viss tid motsatte sig konsumenterna denna förändring. Så snart regeringarna började använda skatteskillnader till förmån för blyfri bensin försvann dock motståndet och övergången gick snabbt.

5.14 För att uppmuntra användningen av elfordon kommer det på samma sätt att bli nödvändigt att åtminstone undanröja de kostnadsfördelar som bensinfordonen kan ha genom lämpliga system med differentierade skattesatser. Man måste sannolikt också gynna elfordonen under de första åren så att marknaden kommer i gång. I princip borde elfordonen vara billigare i drift eftersom elmotorn är mycket mer effektiv. Naturligtvis kommer mycket att bero på hur elpriserna är strukturerade och på om uppladdning av batterier kan integreras i ett intelligent system för balanserad elförbrukning till ett förmånligt pris. EESK anser att man bör göra tidiga ekonomiska studier av de olika möjligheter som finns för detta. Eftersom övergången till elfordon är ett stort steg att ta för en konsument kan det behövas starka incitament, framför allt under övergångens första år (t.ex. genom en stor skattefördel vid köp av elfordon jämfört med fordon med förbränningsmotorer).

5.15 Utöver prisincitamenten måste regeringar och lokala myndigheter utforska andra slags incitament som kan stimulera en övergång, bl.a. reserverade vägar eller zoner och förmånlig parkering för elfordon. Elfordonen kommer helt klart att förorsaka mindre föroreningar än de fordon som har förbränningsmotorer. Vissa modeller skulle till och med kunna bidra till att minska trafikstockningarna (t.ex. mindre elfordon för särskilda ändamål).

5.16 Utöver de åtgärder som vidtas för att elfordon ska kunna saluföras till konkurrenskraftiga priser kommer det att bli viktigt att vidta åtgärder för att öka konsumenternas insikt om vilka koldioxidavtryck deras transportbeslut leder till och i vilken utsträckning de förbättrar sitt koldioxidavtryck genom att byta till elfordon.

5.17 Sådan information borde också grunda sig på en fullständig livscykelanalys av vilka effekter konsumenternas bilar och andra transportsätt har. Även om man ser till hela livscykeln är beslutet att byta till elbil förmodligen dock ett av de största som en enskild individ kan fatta för att minska sitt koldioxidavtryck. Konsumenterna måste dock få rätt information för att kunna göra en korrekt bedömning.

5.18 Till en början kommer det förmodligen att vara lättare att ta sig in i vissa marknadssektorer än i andra. Med tanke på dagens begränsade räckvidd och uppladdningstiderna kommer elfordonen åtminstone till en början att lämpa sig mer för korta resor inom städer och lokalt än för längre resor. På samma sätt kommer det att vara lättare att tillhandahålla uppladdningsfaciliteter i hem där det finns garage eller åtminstone privata parkeringsplatser. De tidiga marknadsföringsinsatserna kommer därför förmodligen att riktas in på hushåll som har sådana faciliteter, som kan tänka sig att köpa ett elfordon som en andra (mindre) bil för att använda den lokalt medan de har kvar en större bil med förbränningsmotor eller en hybridbil för längre resor med större last. Även för sådan användning antyder dock just påbörjad forskning att begränsad körsträcka och lång laddningstid inverkar negativt på spridningen. För att undvika att elfordon begränsas till några få och små nischmarknader, är det därför viktigt att man redan från början har en långtidsvision om en mer fullständig övergång som gör elfordonen till ett attraktivt alternativ för alla användare och för alla resor.

5.19 Program för offentlig upphandling kan vara ett mycket kraftfullt verktyg för att driva fram bättre standarder i centrala branscher. Den offentliga sektorn är en viktig köpare av bilar och andra fordon, och det som den offentliga sektorn gör kan också inverka på andras köpbeslut. Det är därför viktigt att regeringar och andra organ inom den offentliga sektorn, inklusive de lokala och regionala myndigheterna i hela Europa, gör tidiga åtaganden att köpa elbilar och andra fordon och på så sätt ger marknaden för dessa fordon ett tidigt uppsving så att produktionsvolymerna snabbt närmar sig den kritiska massan för ekonomiskt lönsam produktion. EU-institutionerna skulle kunna bana väg med sina egna köpbeslut och inleda diskussio-

ner och initiativ över hela Europa för att främja tidig användning av elfordon. Politiska ledare och andra framstående offentliga personer skulle kunna sprida budskapet genom att själva börja använda elfordon på ett tidigt stadium.

5.20 Man räknar med att nästan 50 % av de bilar som köps i Europa köps i system som företagen antingen driver eller stöder för sina anställda. Det vore bra om man genom lämplig skattedifferentiering kunde skapa incitament för företagen att i sina system ge företräde åt bilar med låga koldioxidutsläpp eller rena elbilar.

## 6. Andra fordon och transportformer

6.1 I detta yttrande har vi framför allt talat om privata personbilar och de steg som Europa måste ta för att påskynda övergången till elbilar i framtiden. Detta är det lättaste tillvägagångssättet att minska transportsektorns koldioxidutsläpp.

6.2 Möjligheterna till elektrifiering upphör dock naturligtvis inte där. De politiska beslutsfattarna och industrin måste vara på det klara med möjligheterna till fortsatt elektrifiering inom hela spektrumet av mark- och havstransporter, bl.a. mycket små enpersonsfordon, större kollektivtrafikfordon, järnvägar, spårvagnar och trådbussar, och inom hela godstransportområdet. Allteftersom elektrifieringen av transportsystemet fortgår kan det dessutom uppstå ytterligare nya rörlighetsmönster som underlättas av elkraftens olika egenskaper, batteriteknik och intelligenta system för nät- och trafikhantering. Även här uppmanar EESK kommissionen och de politiska beslutsfattarna att vara uppmärksamma på de bästa idéer som behöver uppmuntras.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om energifattigdom mot bakgrund av avregleringen och den ekonomiska krisen (förberedande yttrande)

(2011/C 44/09)

Huvudföredragande: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Den 9 februari 2010 beslutade det kommande belgiska ordförandeskapet att, i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Energifattigdom mot bakgrund av avregleringen och den ekonomiska krisen"*

(förberedande yttrande).

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium gav den 16 februari 2010 facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) Sergio SANTILLÁN CABEZA till huvudföredragande och antog följande yttrande med 124 röster för och 6 nedlagda röster:

### 1. Slutsatser och förslag

1.1 Priserna på elektricitet, gas och andra bränslen såsom kol fortsätter att stiga, och det tycks som att denna trend kommer att fortsätta under de närmaste åren. Om man inte vidtar snabba och effektiva åtgärder kan detta leda till att även antalet utsatta energikonsumenter stiger avsevärt. Syftet med detta yttrande är inte att behandla de bakomliggande orsakerna till de stigande energipriserna, utan att understryka behovet av att skydda utsatta konsumenter för att undvika energifattigdom.

1.2 Energifattigdomen är en ny social prioritet som bör tas upp och bekämpas på alla nivåer, och det är viktigt att EU ger gemensamma direktiv så att alla medlemsstater strävar i samma riktning för att utrota den. EU:s arbete under de senaste åren för att skydda utsatta konsumenter bör främjallas. Icke desto mindre tycks många medlemsstater fortfarande inte ha fullgjort sina skyldigheter, vilket innebär att EU borde agera enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget eftersom medlemsstaterna inte vidtar fastställda åtgärder.

1.3 Energifattigdomen påverkar energisektorn, men även andra områden såsom hälsa, konsumtion och boende.

1.4 EESK föreslår att EU antar en gemensam och allmän definition av begreppet energifattigdom, som sedan kan anpassas av varje medlemsstat. Ett alternativ är att definiera energifattigdom som svårigheten eller oförmågan att upprätthålla en dräglig temperatur i sin bostad, eller att tillgå andra nödvändiga energitjänster till ett överkomligt pris. Detta är en allmänt hållen definition som kan kompletteras med andra kriterier för att anpassa begreppet i förhållande till utvecklingen i samhället. Detta skulle göra det möjligt att bestämma omfattningen av energifattigdomen och ta itu med den på ett mer handlingskraftigt sätt.

1.5 EESK anser att det är nödvändigt att harmonisera den existerande statistiken för att få en så tydlig bild som möjligt av

energifattigdomen i Europa. För att åstadkomma detta föreslår kommittén att Eurostat och medlemsstaternas statistikinstitut antar enhetliga statistikmetoder för att göra det möjligt att fastställa hur stort problemet med energifattigdomen egentligen är.

1.6 EESK anser det vara lämpligt att, utan att det inverkar på verksamheten vid *Citizen's Energy Forum* i London, inrätta ett europeiskt centrum för kontroll av energifattigdom. Detta skulle kunna inrymmas hos ett redan existerande organ såsom byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter eller något annat organ som erbjuder möjligheten att involvera alla ekonomiska och sociala aktörer som direkt eller indirekt arbetar med energifattigdomen. Exempel på sådana aktörer är leverantörer, konsumenter, hälso- och miljöorganisationer, fackföreningar och organisationer inom energi- och byggnadssektorn. Denna grupp skulle vara mycket användbar för att hitta exempel på god praxis i medlemsstaterna, i syfte att utnyttja nya mekanismer för att ta itu med energifattigdomen eller för att främja en objektiv och noggrann granskning av de effekter som en avreglering av energimarknaderna får för de utsatta konsumenterna.

1.7 EESK anser att energifattigdomen bör tas med i beräkningen vid utarbetandet av alla förslag som på något sätt rör energipolitiken.

1.8 EESK anser det också vara nödvändigt att nya tekniker för optimerad energianvändning bör finnas tillgänglig för de utsatta konsumenterna, som är de som har störst behov av dem.

1.9 Stor vikt bör läggas på att genomföra sådana åtgärder som redan har visat sig effektiva ifråga om byggnaders energiprestanda, i detta fall med tyngdpunkt på privata bostäder. Eftersom personer med små resurser kan ha svårt att göra egna investeringar bör medlemsstaterna överväga att inrätta stödåtgärder i den mån de nationella förutsättningarna tillåter.

1.10 En decentraliserad energiproduktion kan i vissa fall bidra till de mål som ställs upp i detta yttrande (se punkt 6.8).

## 2. Energifattigdomen i EU

2.1 Användning av och tillgång till energi hänger samman med välbefinnandet för både enskilda individer och befolkningen som helhet. Energin har oräkneliga användningsområden och den är oumbärlig för rörligheten, luftkonditionering och belysning inom områden som industri, jordbruk och hälso- och sjukvård, och även i våra hem och för våra fritidsaktiviteter.

2.2 Därför kan energifattigdomen ses ur både ett makro- och mikroekonomiskt perspektiv. Det är av yttersta vikt för ett lands välstånd och konkurrenskraft att dess industri, jordbruk och övriga sektorer har tillräcklig tillgång till energi av god kvalitet. Om energibehovet inte uppfylls kan följderna bli ekonomisk kris, arbetslöshet och allmän fattigdom. Detta yttrande koncentrerar sig dock huvudsakligen på den energifattigdom som drabbar hushållen.

2.3 Energifattigdom innebär en svårighet eller oförmåga att upprätthålla en dräglig temperatur i bostaden (som jämförelsenorm kan man tillämpa Världshälsoorganisationens definition, enligt vilken det bör vara 21 C i vardagsrummet 18 C i övriga rum, eller någon annan definition som på tekniska grunder anses lämplig). Den kan också innebära en svårighet eller oförmåga att säkerställa tillgången av energi till ett rimligt pris för viktiga funktioner och tjänster såsom belysning, transporter, internet etc. Detta är en allmänt hållen definition som kan kompletteras med andra kriterier för att anpassa begreppet om så behövs.

2.4 Energifattigdomen är ett fenomen som är svårt att mäta i siffror, men man kan få en uppfattning genom att jämföra faktorer som exempelvis svårigheten att bibehålla en dräglig temperatur i bostaden (21 % i EU-27, Eurostat), hur stor andel av befolkningen som har skulder på grund av obetalda räkningarna (7 % i EU-27 år 2007), eller andelen bostäder med läckor, sprickor eller andra defekter som påverkar byggnaden (18 % i EU-25 år 2007, SILC-undersökningen 2007). Bristen på statistik och undersökningar inom området gör det visserligen svårt att ange tillförlitliga uppgifter om antalet drabbade, men det är möjligt att göra en uppskattning genom att utgå från de faktorer man känner till och från några publicerade studier. En sådan uppskattning ger vid handen att det i Europa finns åtminstone 50 miljoner invånare som är drabbade av energifattigdomen (*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*; [www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)). Enligt andra uppskattningar är dock denna siffra betydligt högre.

2.5 Förutom att det är svårt att fastställa omfattningen av problemet föreligger också motsägelsefulla uppgifter i statistiken på å ena sidan europeisk nivå, å andra sidan nationell nivå. För att ta ett exempel uppger EU-SILC att 0 % av Storbritanniens befolkning har skulder på sina räkningar, medan den nationella tillsynsmyndigheten (Ofgem) beräknar att 5 % är berörda ([www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)).

2.6 Andelen familjer som är drabbade av energifattigdom kan anses vara högre eftersom:

- ungefär 16 % av européerna befinner sig i riskzonen för fattigdom (Gemensam rapport om social trygghet och social integration, Europeiska kommissionen, 2009),
- från 2005 till 2007 steg gaspriserna för hushåll med i genomsnitt 18 % (Eurostat 2007),
- från 2005 till 2007 steg elpriserna för hushåll med i genomsnitt 14 % (SILC-undersökningen 2007),
- mer än 60 % av EU:s bostadsbestånd byggdes utan normer för värmereglering.

2.7 Energifattigdomen orsakas av en samverkan mellan tre faktorer: låg inkomst, otillfredsställande byggnadsstandard och höga energipriser.

2.8 Några av de främsta exemplen på energifattigdomens konsekvenser är hälsoproblem, ökande skulder, att leverantören bryter anslutningen till nätet eller att energimässig underkapacitet leder till en sänkt boendestandard.

2.9 De mest utsatta samhällsgrupperna är de med lägst inkomster, såsom personer över 65 år, familjer med ensamstående föräldrar, arbetslösa eller personer som uppbar sociala förmåner. Oftast bor också personer med låg inkomst i byggnader med otillräcklig värmeisolering (*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*, Orsolya Lelkes, European Centre for Social Welfare Policy and Research, mars 2010), vilket medför att energifattigdomen får än svårare konsekvenser.

2.10 Några medlemsstater har redan vidtagit vissa åtgärder (*Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty*, publicerad av arbetsgruppen EPEE) som hjälper till att motverka energifattigdomen. Den största delen av denna goda praxis inriktar sig på grundorsakerna, till exempel:

- energipriser (till exempel subventionerade priser),
- byggnadsstandard (till exempel att förbättra energieffektiviteten, både i offentligt subventionerade och privatägda bostäder),
- låga inkomster (till exempel ekonomiskt stöd).

På samma sätt har några medlemsstater vidtagit åtgärder för att mildra konsekvenserna av energifattigdomen, till exempel genom att förbjuda att strömmen bryts för utsatta familjer under kritiska perioder.

2.11 Att förbättra energieffektiviteten inom byggnadssektorn är en nyckelfråga i arbetet för att motverka energifattigdomen. Förslaget till omarbetat direktiv om byggnaders energiprestanda KOM(2008) 780 slutlig kan vara ett steg i rätt riktning.



### 3. Den ekonomiska krisen innebär tjugotre miljoner arbetslösa

3.1 Den europeiska ekonomin genomgår den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930. År 2009 sjönk BNP i EU-27 med 4,2 % jämfört med år 2008, som redan det var ett år med låg tillväxt (+0,8 %). Arbetslösheten har ökat avsevärt och omfattade i januari 2010 9,5 % av den arbetsföra befolkningen (en ökning med en och en halv procentenhet jämfört med samma månad föregående år). Till följd av detta var 22 979 000 män och kvinnor arbetslösa i januari 2010. Räknat i procent hade Nederländerna den lägsta arbetslösheten (4,2 %), följt av Österrike (5,3 %), medan de högsta arbetslöshetstalen återfanns i Litauen (22,9 %) och Spanien (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa från slutet av 2008 gav inte önskat resultat. Den nuvarande situationen är bekymmersam, och tyvärr tyder också de prognoser som har offentliggjorts fram tills nu (även kommissionens prognoser) att återhämtningen kommer att vara "bräcklig" den närmaste tiden. Man har satt in finanspolitiska stimulansåtgärder motsvarande 5 % av BNP (EU-27), men dessa har visat sig otillräckliga och man har inte någon tillräckligt samordnad strategi för att ta sig ur krisen.

3.3 Den ekonomiska och finansiella kris som inleddes år 2007 uppstod under en period när de europeiska arbetstagarnas löner stagnerade eller sjönk. De ekonomiska åtgärder som föreslås i några medlemsstater för att minska den höga skuldsättningen och det offentliga underskottet inverkar dock på de sociala förmånerna (pensioner, arbetslöshetsersättning) och den offentliga verksamheten.

3.4 Allt detta tecknar en oroande bild för de mest utsatta familjerna med tanke på de växande energikostnaderna.

### 4. EU:s energipolitik

4.1 Viljan att avreglera energimarknaden har varit en central punkt på EU:s agenda under de senaste två decennierna. Efter rådets möte (energi) i juni 1987, som blev ett startskott för processen, utfärdades de första direktiven om avreglering av gas- och elmarknaderna i slutet av 1990-talet, och sedan dess har flera ytterligare åtgärder i samma riktning vidtagits.

4.2 I stora drag har målen i avregleringsprocessen varit att åstadkomma en mer effektiv energisektor och en mer konkurrenskraftig europeisk ekonomi. Man lyckades dock inte nå fullständig enighet om tillvägagångssättet mellan alla medlemsstater, och i själva verket finns det i vissa av dem ett starkt motstånd mot att implementera de politiska beslut som fattats på området.

4.3 För närvarande finns det en hög marknadskoncentration på grossistmarknaderna för både gas (i 10 medlemsstater kontrollerar de tre största leverantörerna 90 % eller mer av marknaden) och el (i 14 medlemsstater uppgår denna kontroll till över 80 %) KOM(2009) 115 slutlig.

4.4 Avregleringen är till konsumentens fördel om den verkligen bidrar till ökad konkurrens, men i flera medlemsstater har

offentliga monopol ersatts av privata oligopol, vilket innebär att insatserna för att främja öppenhet och konkurrens inom energiområdet behöver intensifieras ytterligare.

4.5 Därför finns det anledning att ytterligare betona behovet av att genomföra de åtgärder som planeras inom ramen för det tredje energipaketet och som syftar till att skapa en verklig energimarknad baserad på samarbete mellan staterna. Exempel på sådana åtgärder är att utöka sammankopplingen mellan näten, förbättra samordningen mellan leverantörerna och stärka de nationella tillsynsmyndigheternas roll.

### 5. Avregleringen bör gynna konsumenterna

5.1 Avregleringen gynnar decentralisering och bredd inom energiområdet och bör vara ett medel för att lösa vissa avgörande frågor som sänkta priser, garanterad tillgång, bättre kvalitet på levererade tjänster, ett bredare utbud som är anpassat utifrån kundernas behov i allmänhet och de utsatta kundernas i synnerhet. Medlemsstaterna har dock redan på ett tidigt stadium upplevt problem beroende på bland annat bristande öppenhet ifråga om prissättningen och höga priser.

5.2 I de flesta medlemsstaterna var priserna högre under första halvåret 2009 än under 2008, trots att trenden för oljepriserna indikerade en betydande prissänkning för slutanvändarna. Denna situation skulle delvis kunna förklaras med att det finns en eftersläpning från det att oljepriserna uppdateras till det att slutkunderna faktureras. Likväl tycks det vara så att sänkningarna av energipriserna för grossisterna inte har slagit igenom fullt ut i priserna på slutkundernas fakturor (se KOM(2009) 115 slutlig).

5.3 Detta innebär att sektorn för el- och gasförsörjning uppvisar ett otillfredsställande resultat i fråga om dess inverkan på hushållens ekonomi. Enligt 60 % av konsumenterna har deras energileverantörer höjt priset, medan endast 3–4 % uppger att priset har sänkts. Bolagen inom el- och gasbranschen uppvisar även synnerligen dåliga resultat när det gäller prisjämförbarheten och möjligheten att enkelt byta leverantör. Det är inom energibranschen som konsumenterna är minst benägna att byta leverantör: endast 7 % har bytt gasleverantör och 8 % har bytt elleverantör (Europeiska kommissionen, andra årsrapporten om resultatavslutningen för EU:s konsumentmarknader, av den 2 februari 2009).

### 6. Europeiska insatser mot energifattigdomen

6.1 Energifattigdomen är en ny social prioritet som behöver stödjas på alla nivåer. Även om de juridiska handlingar som har lagts fram av EU<sup>(1)</sup> är bra, har medlemsstaternas reaktion fram tills nu varit inadekvat. För att ta några exempel: endast 10 av de 27 medlemsstaterna erbjuder subventionerade priser till utsatta kunder, trots att detta är obligatoriskt enligt direktiven om en gemensam marknad för gas och el (först direktiv 2003/54/EG och därefter 2009/72/EG), och bara i 8 medlemsstater har termen "utsatt kund" blivit ett vedertaget begrepp (*Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort*, ERGEG, 2009).

<sup>(1)</sup> EGT L 211, 14.8.2009, s. 55, art 7.

6.2 Inte alla medlemsstater tar itu med dessa problem, och de som gör det agerar på egen hand utan att försöka samverka med andra medlemsstater, vilket försvårar identifieringen, utvärderingen och behandlingen av energifattigdomen på europeisk nivå. För att ta ett exempel har Storbritannien en annan definition än resten av medlemsstaterna, genom att man där anser att man är drabbad av energifattigdom om man lägger mer än 10 % av sin inkomst på att upprätthålla en dräglig temperatur i bostaden. Till och med bland de dokument som kommer från EU finns det skillnader i denna definition.

6.3 Det är varje medlemsstats ansvar att ta itu med energifattigdomen genom att agera utifrån sina befogenheter på nationell, regional och lokal nivå. I de fall en effektiv nationell lagstiftning saknas på el- och gasområdet bör EU agera i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget. När det gäller andra bränslen, som kol, ligger ansvaret helt hos medlemsstaterna.

6.4 EU stiftar lagar och har behörighet inom energipolitiken, vilket direkt eller indirekt inverkar på energifattigdomen i medlemsstaterna. Det är följaktligen viktigt att EU handlar och utarbetar politiska strategier i enlighet med sina befogenheter.

6.5 Europeiska kommissionen har lämnat ett förslag om en europeisk stadga om energikonsumenters rättigheter (KOM(2007) 386 slutlig) och Europaparlamentet en resolution av den 19 juni 2008 (P6\_TA(2008) 0306). EESK har redan yttrat sig om detta förslag<sup>(2)</sup> och vidhåller att det liksom i tidigare fall krävs bindande rättsliga instrument som garanterar medborgarnas rättigheter<sup>(3)</sup>. Kommissionen drog tillbaka sitt förslag och lade till några av punkterna i det tredje energipaketet eftersom detta ansågs öka förslagens genomslagskraft (till exempel artikel 7 och 8 i direktiv 2009/72/EG).

Bryssel den 14 juli 2010

6.6 Med hänvisning till detta yttrandes syfte är det lägligt att påminna om att det i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna står att "i syfte att bekämpa social utslagning och fattigdom skall unionen erkänna och respektera rätten till socialbidrag och till bostadsbidrag som, i enlighet med närmare bestämmelser i gemenskapsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel" (artikel 34), liksom att en "hög nivå i fråga om konsumentskydd skall tryggas i unionens politik" (artikel 38).

6.7 EESK vill än en gång påpeka behovet av att garantera samhällsomfattande tjänster, uppfylla behovet av allmännyttiga tjänster, skydda de grupper som är mest ekonomiskt utsatta och drabbade av energifattigdomen, till exempel genom att förbjuda att deras ström bryts under kritiska perioder och genom att verka för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och skälig, öppen och jämförbar prissättning hos leverantörerna<sup>(4)</sup>.

6.8 EESK betonar att det för konsumenterna, även de som befinner sig i en mer utsatt situation, under vissa omständigheter kan innebära en fördel med decentraliserad energiproduktion, eftersom den

- gör det möjligt att producera energi närmare tätorterna, där den största förbrukningen sker, genom installation av mindre enheter, vilket skulle leda till mindre energiförluster i transportledet (när det gäller el går mellan 7 och 10 % förlorade),
- främjar förnybar energi,
- gynnar den tekniska utvecklingen,
- kan skapa nya arbetstillfällen och utgör ett komplement till den centraliserade energiproduktionen.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

<sup>(2)</sup> EUT C 151, 17.6.2008, s. 27.

<sup>(3)</sup> EUT L 46, 17.2.2004, s. 1.

<sup>(4)</sup> EUT C 151, 17.6.2008, s. 27.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om att skapa en hållbar ekonomi genom förändring av konsumtionsmönstren (initiativytttrande)

(2011/C 44/10)

Föredragande: **Anna Maria DARMANIN**

Den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytttrande om

*”Att skapa en hållbar ekonomi genom förändring av konsumtionsmönstren”.*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 98 röster för, 7 röster emot och 8 nedlagda röster.

### 0. Ingress

Mot bakgrund av den kris som fortfarande pågår i Europa handlar verkligheten för många européer om att kämpa för att behålla sina jobb och för att trygga sin inkomst. Medan de små och medelstora företagen gör större ansträngningar för att överleva kan hållbara mönster verka vara en lyx. De politiska hållbarhetsstrategierna borde dock också omfatta parametrar för att ta itu med denna verklighet som Europa genomlever. Detta yttrande handlar framför allt om en liten aspekt av hållbarheten, nämligen konsumtionen. Som en grundläggande princip anser EESK att en av metoderna för att uppnå en hållbar konsumtion på lång sikt är att stärka samhällsandan bland européerna. Det handlar inte bara om de rättigheter som konsumenterna tilldelats genom Lissabonfördraget utan också om att stärka samhällsandans värde, så att européerna inte endast har rättigheter utan också ett moraliskt ansvar att agera på ett hållbart sätt.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I en hållbar ekonomi gör både produktions- och konsumtionsätten det möjligt för individer, samhälle och miljö att fortsätta blomstra. De flesta aktörer i samhället skulle behöva vägledning i form av en uppsättning gemensamma värderingar. EESK understryker liksom i tidigare yttranden att man vid sidan om BNP borde använda miljöindikatorer och sociala indikatorer för att bedöma hur lyckad den offentliga politiken är.

1.2 Det nuvarande europeiska produktions- och konsumtionssystemet betraktas som miljömässigt ohållbart, framför allt med tanke på dess beroende av energi, material, land och vatten och dess inverkan på det globala klimatet och den biologiska mångfalden. Om alla människor i världen levde som vi i Europa, skulle vi behöva mer än två och en halv planet.

1.3 Europeiska unionens råd har gått med på att industriländerna borde minska sina utsläpp av växthusgaser med

80–95 % före 2050. EESK anser därför att man i Europa 2020-strategin borde överväga åtgärder för både hållbar produktion och hållbar konsumtion. De båda hänger nära samman och vi måste ta itu med dem för att minska inverkan på planeten.

1.4 Om man vill minska utsläppen med 80–95 % på 40 år och samtidigt behålla en årlig ekonomisk tillväxt på 2–3 %, innebär detta att ekonomins kolintensitet måste minskas med 6–10 % per år. En sådan teknisk förändringstakt som är varaktig och omfattar hela ekonomin har aldrig tidigare skådats. Det vore därför lämpligt att inleda en seriös dialog om möjligheterna att ändra konsumtionsmönstren och den övergripande ekonomiska och sociala modellen baserad på ökad produktion och konsumtion samt att så snabbt som möjligt försöka förbättra produktions- och försörjningskedjorna.

1.5 Om ansträngningarna för att förändra situationen bara kommer uppifrån kommer de förmodligen inte att få någon effekt. Samhällsförändringar börjar ofta med små grupper i samhället och sprider sig genom olika kommunikationskanaler. EU samt de nationella och regionala myndigheterna kan ha som roll att identifiera, uppmuntra och stödja de grupper som redan arbetar för ett hållbart levnadssätt.

1.6 Det behövs en dialog där EU-institutionerna, de nationella och lokala myndigheterna samt alla arbetsmarknadsparter deltar. Ett tillvägagångssätt skulle kunna vara att kommissionen tillsammans med EESK skapar ett forum för hållbar konsumtion som utforskar

— de värderingar som kan ligga till grund för en hållbar ekonomi samt motsatsförhållandet mellan tillväxt och ekologisk hållbarhet, social integration och personlig frihet, livskvalitet för befolkningen i dag och för framtida generationer m.m.,

— om vi måste minska konsumtionen på vissa områden,

- vad som hindrar medborgarna från att välja mer hållbara konsumtionsmönster och hur myndigheterna på lokal och nationell samt EU-nivå kan hjälpa till,
- erfarenheterna hos enskilda personer och grupper som har valt en livsstil med mindre miljöpåverkan och möjligheterna att sprida denna livsstil,
- vilka åtgärder som behövs för att främja en mer hållbar konsumtion inom vissa grupper, t.ex. äldre, ungdomar, arbetslösa, nya invandrare och familjer med små barn.

1.7 Dialog måste kombineras med handling, bl.a. stöd till grupper som experimenterar med hållbara levnadssätt och stöd för att förmedla deras erfarenheter, vid behov stöd till en justering och en förstärkning av de politiska strategierna och till att EU-institutionerna vidtar konkreta åtgärder för att visa prov på ledarskap och peka på möjligheten till mer hållbara metoder. Dessutom borde man sprida bästa praxis för att visa möjligheten att ändra konsumtionsmodellerna.

1.8 Hållbar konsumtion får inte ses som en uppgift för bara miljöpolitiken. Den kommer att kräva initiativ på många politiska områden, t.ex. hälsa, utbildning, sysselsättning, handel, konsumentfrågor, transporter, jordbruk och energi.

## 2. Behovet av en annan ekonomisk och social modell

2.1 I ett halvt århundrade har man diskuterat hur en hållbar ekonomi ser ut<sup>(1)</sup>. I en sådan ekonomi gör både produktions- och konsumtionsätten det möjligt för individer, samhälle och miljö att fortsätta blomstra.

2.2 För att en ekonomisk modell ska vara självunderhållande måste de flesta aktörerna i samhället ha en uppsättning gemensamma värderingar, såsom är fallet i EU:s medlemsstater i dag. Regeringarna förespråkar i dag vissa ekonomiska värderingar genom att betona att BNP och andra indikatorer ska vara vägledande för politiken. Det är allmänt känt att BNP inte räcker till som mått på mänsklig, social och miljömässig välfärd. För att mäta framstegen på vägen mot en hållbar ekonomi har EESK föreslagit<sup>(2)</sup> att man vid sidan om BNP också använder det ekologiska fotavtrycket och en indikator på livskvalitet. Det ekologiska fotavtrycket visar hur mycket produktiv landyta som behövs för att upprätthålla ett visst levnadssätt för en person, en grupp av personer, en institution eller en region. En livskvalitetsindikator bör innefatta hälsa, materiellt välbefinnande, tillgång till offentliga tjänster, deltagande i samhället och integration av invandrare, fritid och miljö kvalitet.

2.3 Om man använder en bredare uppsättning indikatorer för att bedöma framstegen i den offentliga politiken kan detta förväntas leda till att man vid politikens utformning lägger mindre tonvikt vid att främja BNP-tillväxt och mer på andra aspekter som mänskligt, socialt och ekologiskt välbefinnande.

## 3. Den ekologiska utmaningen

3.1 I sin kommande rapport om miljöns tillstånd och utsikterna 2010 lyfter Europeiska miljöbyrån fram två huvudgrupper av frågor: klimatet och energin samt den biologiska mångfalden och ekosystemen<sup>(3)</sup>. Den stora prövningen för det europeiska samhällets hållbarhet utgörs av degraderingen av de underliggande ekosystemen och av dess naturresursbas, inklusive energi, mark och vatten. År 2003 uppskattades EU:s ekologiska fotavtryck uppgå till närmare 5 hektar per person och ansågs öka, medan den globala tillgången till land endast uppgick till 1,8 hektar per person och höll på att sjunka<sup>(4)</sup>. Om alla människor i världen levde som vi i Europa, skulle vi alltså behöva mer än två och en halv planet.

3.2 Klimatförändringarna är en särskilt viktig fråga; förutom en direkt påverkan på människors liv kommer klimatförändringarna förmodligen att förstärka samhällets påverkan på den biologiska mångfalden, färskvattnet och andra system. Det är främst användningen av fossila bränslen och utsläppen av växthusgaser som svarar för EU:s ekologiska fotavtryck. Andra viktiga faktorer är markanvändning för jordbruk, transporter och byggnader. Det ekologiska fotavtrycket återspeglar däremot inte i någon större utsträckning andra omfattande följder av den europeiska ekonomin, t.ex. användningen av vatten (främst i jordbruket) och begränsade mineraltillgångar.

3.3 Europeiska unionens råd har beslutat att industriländerna ska minska sina utsläpp av växthusgaser med 80–95 % före 2050, vilket motsvarar en årlig minskning med 4–7 %. I förhållande till 1990 års nivåer har man åtagit sig att minska EU:s utsläpp med 20 % fram till 2020, eller med 30 % om andra länder gör liknande åtaganden. EESK har framfört åsikten<sup>(5)</sup> att målet på 30 % ska vara ovillkorligt.

3.4 EU strävar efter att minska utsläppen av växthusgaser främst med hjälp av tekniska hjälpmedel samtidigt som man upprätthåller den ekonomiska tillväxten. Trots att tekniken finns tillgänglig för att uppfylla dessa mål år 2020, har framstegen när det gäller genomförandet gått sakta. EU15 åtog sig 1997 att minska utsläppen med 8 % fram till år 2008–2012 i förhållande till 1990 års nivåer, men år 2006 hade utsläppen endast minskat med 2,2 %. I EU27 minskade utsläppen med 7,7 % under

(1) Boulding, K. "The economics of the coming spaceship earth", i *Environmental Quality in a Growing Society*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1966) ss. 253 ff.

(2) Yttrande i EUT C 100, 30.4.2009, s. 53.

(3) Europeiska miljöbyrån, Miljösignaler 2010.

(4) Global Footprint Network och WWF, Europe 2007: *Gross Domestic Product and Ecological Footprint*.

(5) EUT C 77, 31.3.2009, s. 73.

denna period, men har sedan år 2000 ökat med 1,5 %<sup>(6)</sup>. Sedan 1990-talet har EU:s energieffektivitet ökat med endast 0,5 % per år<sup>(7)</sup>.

3.5 Om man vill uppnå utsläppsminskningar på 80–95 % under en period på 40 år och samtidigt bibehålla en årlig ekonomisk tillväxt på 2–3 %, måste man minska ekonomins kolintensitet med 6–10 % per år. En sådan teknisk förändrings-takt som upprätthålls under en längre tid och som omfattar hela ekonomin saknar dock motstycke. Det vore därför lämpligt att inleda en seriös dialog om möjligheterna att ändra konsumtionsmönstren och den övergripande ekonomiska och sociala modellen baserad på ökad produktion och konsumtion samt att så snabbt som möjligt förbättra produktions- och distributionskedjorna.

#### 4. Hållbar konsumtion: Att skapa valmöjligheter

4.1 De europeiska regeringarna förband sig vid världstoppmötet i Rio de Janeiro 1992 att eliminera ohållbara konsumtions- och produktionsmönster. Inom ramen för Marrakechprocessen har de gjort ytterligare åtaganden om att senast 2010 utveckla åtgärdsplaner för en hållbar konsumtion och produktion, som FN:s kommission för hållbar utveckling kommer att behandla 2011.

4.2 Forskningen om hållbar konsumtion och hur man kan nå dit ökar<sup>(8)</sup>. Konsumenterna upplever i de flesta fall att de sitter fast i dagens livsstil – även om de t.ex. vill minska bilanvändningen kan de inte föreställa sig hur det ska gå till. Konsumtionen grundas på och begränsas av en rad faktorer, däribland fysiska behov, personlighet, social kontext, kulturella faktorer samt tillgången till och priserna på alternativa varor och tjänster. I konsumtionssamhället spelar konsumtionsvalen en central roll när det gäller att uppfylla sociala och psykologiska behov – t.ex. grupptillhörighet, självaktning och skapande av en personlig identitet. Allt detta gör det svårt för individerna att vara öppna för förändringar, och svårt för regeringarna att införa en politik som ändrar konsumtionsmönstren. I de fall som en sådan politik har genomförts har resultaten för det mesta varit nedslående små eller långsamma, och därför har det varit svårt att försvara dem i förhållande till motståndet från olika särintressen.

4.3 Samtidigt varierar motivationen, konsumtionsmönstren och de sannolika reaktionerna på olika politiska strategier av-

sevärt från person till person. Den enskilde kan också reagera olika från situation till situation. Det finns därför inte någon enkel politisk lösning för en hållbar konsumtion. Tvärtom kan en mängd olika politiska områden, alltifrån jordbruk och selsättning till utbildning och hälsa, ha ett inflytande. Särskilda strategier kan komma att krävas för att stödja mer hållbara val bland specifika grupper som äldre personer och ungdomar.

4.4 I perioder av nationell kris och i samband med krig har massvis av människor frivilligt vidtagit restriktioner, men den ekologiska krisen uppfattas inte allmänt som en nödsituation av sådant mått. Trots det väljer ett ökande antal människor nu en enklare livsstil i syfte att minska miljöeffekterna. Ett par av de mest framgångsrika insatserna för att förändra konsumtionen har skett i lokala grupper. Exempelvis har miljöorganisationen Global Action Plan använt sin Ecoteam-modell i flera länder och fört samman mindre grupper av människor i grannskap, på arbetsplatsen eller i skolan som tillsammans övervakar sin avfalls-, energi- och vattenförbrukning och fastställer vilka åtgärder de kan vidta för att leva på ett mer hållbart sätt.

4.5 Om förändringsinsatserna bara kommer uppifrån kommer de förmodligen inte att fungera – särskilt inte om politiker med en högkonsumerande livsstil försöker att påverka allmänheten. Hållbar konsumtion är för de flesta människor inte någon högprioriterad fråga. Förändringar i samhället börjar ofta med små grupper i samhället och sprider sig genom en rad kommunikationskanaler, inklusive massmedia, konst, informella nätverk av vänner och trossamfund. Politikernas roll bör i högre grad vara att identifiera och uppmuntra redan befintliga grupper som arbetar för en hållbar livsstil, snarare än att pådyvla samhället i stort de egna åsikterna om vad som behövs.

4.6 Valet av en hållbar livsstil ska inte uppfattas och utformas som ett lyxval för människor som har ekonomiska resurser för en sådan livsstil. EESK har framhållit att en hållbar produktion inte får innebära högre priser<sup>(9)</sup> utan bör vara ett val som ska vara tillgängligt för alla. Det är viktigt att undvika att konsumtion med begränsade miljöeffekter blir dyrare för de enskilda, eftersom det då endast skulle innebära valfrihet för en del av medborgarna och marginalisera dem som har de sämre ställt samt låginkomsttagarna.

4.7 EESK vill framhålla att man för att göra det möjligt att välja att konsumera med begränsade miljöeffekter måste komma till rätta med andra välfärdsfrågor, där somliga betraktas som mer grundläggande, t.ex. sysselsättningsmöjligheter, skäliga löner för utfört arbete, anständiga arbeten och tillgång till kredit för små och medelstora företag.

<sup>(6)</sup> Europeiska miljöbyrån, *Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2006 and inventory report 2008*; framlagd för UNFCCC-sekretariatet (Köpenhamn, Europeiska miljöbyrån, 2008).

<sup>(7)</sup> Tipping, P. m.fl., *Impact Assessment on the Future Action Plan for Energy Efficiency*, konsekvensanalys utförd av ECN (NL) och WS Atkins (UK) för GD Energi och transport. Kontraktspart: ECORYS, NL (2006).

<sup>(8)</sup> Jackson, T. *Motivating Sustainable Consumption: A Review of Evidence on Consumer Behaviour and Behavioural Change, a report to the Sustainable Development Research Network*, 2005, se <http://www.sd-research.org.uk>.

<sup>(9)</sup> EUT C 224, 30.8.2008, s. 1.

## 5. Politiska frågor som ska behandlas

5.1 EU-institutionerna har traditionellt ställt upp visioner och gått i spetsen för radikala förändringar för att skapa ett enat Europa. För det mesta har de arbetat med en pluralistisk modell, som underlättat överenskommelser mellan regeringarna snarare än att leda förändringarna i en viss riktning. Det finns olika exempel på att EU har intagit en ledande roll, exempelvis när det gäller hälso- och miljöstandarder. Dessa erfarenheter kan vara värdefulla när man ska skapa en hållbar ekonomi. Ledarskap och inspiration kan vara lika viktigt som teknisk och administrativ kunskap.

5.2 Kommittén välkomnade kommissionens handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion<sup>(10)</sup>. Flera andra områden inom EU-politiken har betydelse för en hållbar konsumtion, bland annat systemet för handel med utsläppsrätter (ETS), direktivet om märkning av bilars bränsleeffektivitet, förordningen om minskade koldioxidutsläpp från lätta fordon, direktivet om biodrivmedel, direktivet om byggnaders energiprestanda, direktivet om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster samt miljövillkoren inom den gemensamma jordbrukspolitiken. EU-politiken fokuserar emellertid på marknadsinstrument och teknik- och produktstandarder. De absoluta nivåerna av utsläpp av växthusgaser beaktas endast i systemet för handel med utsläppsrätter. Det råder motsättningar i förhållande till andra politiska mål, exempelvis ökad rörlighet. Mycket lite görs för att direkt komma till rätta med konsumtion och livsstil, och politiken är klart otillräcklig för att uppnå målen om att minska växthusutsläppen och den ohållbara användningen av mineraltillgångarna.

5.3 Det behövs en dialog där EU-institutionerna, de nationella och lokala myndigheterna samt alla arbetsmarknadsparter deltar. En möjlig väg vore att kommissionen samarbetar med EESK och andra för att skapa ett forum för hållbar konsumtion som utforskar följande:

- Vilka värderingar som kan ligga till grund för en hållbar ekonomi samt de motsatsförhållanden som måste åtgärdas, t.ex. mellan tillväxt och ekologisk hållbarhet, social integration och personlig frihet, livskvaliteten för dagens befolkning och för framtida generationer m.m.

- Om vi måste minska konsumtionen på vissa områden; majoriteten av utsläppen av växthusgaser kan hänföras till livsmedelsförbrukning, energiförbrukning och transporter. Det råder ett motsatsförhållande mellan hållbarhet och andra mål, men det finns även exempel på samverkans effekter (t.ex. kan cykling främja både hälsa och miljö).

- Vad som hindrar medborgarna från att välja mer hållbara konsumtionsmönster och hur myndigheterna på lokal och nationell nivå samt på EU-nivå kan hjälpa till. Detta kan exempelvis innebära att man ser till att befintlig politik (t.ex. direktivet om byggnaders energiprestanda) genomförs fullt ut, och att man vidtar kraftfullare åtgärder inom ramen för handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion i syfte att göra det möjligt för konsumenterna att välja mer hållbart producerade livsmedel.

- Erfarenheterna hos enskilda personer och grupper som valt en ny livsstil med mindre miljöpåverkan och möjligheterna att sprida denna livsstil. Detta kan innebära organisationer som Global Action Plan, vars EcoTeams vanligen lyckas minska det oåtervunna avfallet med 40–50 %, nätverk som Transition Towns, som arbetar för att skapa lokala gemenskaper som motverkar klimatförändringarna och resursminskningarna samt trossamfund som kvåkarna som länge har haft värderingar som stöder en livsstil med begränsade miljöeffekter. Individer i vissa av dessa grupper och nätverk har utvecklat en tillfredsställande livsstil där de använder 60–80 % mindre material och energiresurser än vad som är genomsnittet i EU.

- Vilka åtgärder som behövs under en period av förändring i riktning mot en mer hållbar konsumtion för att stödja en anpassning inom vissa grupper, t.ex. äldre, ungdomar, arbetslösa, nya invandrare och familjer med små barn.

- Hur man ska förena en övergång till konsumtion med mindre miljöeffekter och en hållbar produktion med den inre marknadens konkurrenskraft.

5.4 Politiken borde omfatta både omedelbara åtgärder och åtgärder på lång sikt för att ändra konsumtionen. Det finns mycket man kan lära sig av erfarenheterna av t.ex. rökning, där en kombination av prissättning, reglering, märkning och information har lett till en stor förändring i attityder och beteenden.

5.4.1 Prisincitament är en viktig del i varje politiskt åtgärds paket, men det finns en motsättning mellan kommissionens mål att sänka energipriserna<sup>(11)</sup> och behovet av att minska konsumtionen. Koldioxidskatter och handel med koldioxidutsläpp måste kompletteras med andra åtgärder. Om det exempelvis inte finns ett kraftfullt stöd för isolering av bostäder och alternativa energikällor, kan höga priser på bränslen eller koldioxid öka "energifattigdomen", dvs. fattigdom till följd av höga energipriser.

<sup>(10)</sup> EUT C 218, 11.9.2009, s. 46.

<sup>(11)</sup> Monti, M., *A New Strategy for the Single Market*, en rapport till Europeiska kommissionens ordförande, maj 2010.

5.4.2 EESK har vid flera tillfällen framhållit vikten av utbildningsprogram som ska leda till verkligt hållbara beteenden. EESK upprepar än en gång att sådana inlärningsprogram inte bara borde inriktas på skolor och unga, vilket i och för sig är viktigt, utan på människor i alla livets skeden. Yrkesutbildning, livslångt lärande och olika program bör erbjudas äldre personer. Hållbara metoder får absolut inte leda till ökad marginalisering av sådana grupper som de arbetslösa.

5.5 Dialog måste kombineras med handling, bl.a. stöd till grupper som experimenterar med hållbara levnadssätt och stöd för att förmedla deras erfarenheter. För att dialogen ska leda någon vart måste EU-institutionerna ta den på allvar. Den

måste vid behov leda till en justering och en förstärkning av de politiska strategierna och till att EU-institutionerna vidtar konkreta åtgärder för att visa prov på ledarskap och peka på möjligheten till mer hållbara metoder.

5.6 Hållbar konsumtion får inte ses som en uppgift för bara miljöpolitiken. Den kommer att kräva initiativ på många politiska områden, t.ex. hälsa, utbildning, sysselsättning, handel, konkurrens, konsumentfrågor, transporter, jordbruk och energi.

5.7 EESK uppmanar med eftertryck kommissionen att allvarligt överväga åtgärder för hållbar konsumtion inom ramen för kommissionens arbetsprogram för 2010 – Tid för handling <sup>(12)</sup> och även därefter inom Europa 2020-strategin.

Bryssel den 15 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI*

---

<sup>(12)</sup> KOM(2010) 135 slutlig Vol. I.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om konsumentupplysning (initiativytrande)

(2011/C 44/11)

Föredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Konsumentupplysning”.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för, 1 röst emot och 7 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Medborgarnas rätt till information, i sina olika aspekter som informationsfrihet, rätten att informera och att bli informerad och särskilt konsumenternas rätt att bli informerade erkänns i dag i gemenskapsrätten som en grundläggande rättighet (femte stycket i ingressen och artiklarna 11, 27, 38, 42 och 53 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 2 i FEU och artikel 169 i FEUF).

1.2 Det återstår emellertid att få bestämmelserna i denna nya sammanställning med grundläggande lagstiftning korrekt införda och formulerade i sekundärrätten. Faktum är att konsumenternas rätt till information, dvs. tillgång, tidpunkt, sammanhang och metoder inte behandlas konsekvent i gemenskapsrätten och avslöjar luckor och dubbleringar som sprids och förstärks i medlemsstaternas nationella lagstiftningar. Detta missgynnar konsumenterna och de ekonomiska aktörerna och hämmar följaktligen den inre marknads funktion.

1.3 EESK anser att konsumenternas rätt till information innan ett avtal ingås, vid avtalets ingående och efter det att avtalet har ingåtts, liksom hjälp och rådgivning, bör regleras genom särskilda bestämmelser på EU-nivå utan att det påverkar tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

1.4 Detta initiativytrande syftar därför till att, med sin begränsning till grundläggande aspekter med avseende på konsumenternas rätt till information, visa på några principer som härrör från denna nya tillnärmning (new approach) och dess praktiska konsekvenser, särskilt i samband med fullbordandet av en inre marknad för det 20:e århundradet och inom ramen för Europa 2020-strategin.

1.5 Det är nödvändigt att erkänna att kommissionens senaste riktlinjer om konsumenträtt, rent allmänt och i synnerhet i fråga om konsumenternas rätt till information, genom en ensidig användning av modellen med fullständig harmonisering uppenbart strider mot denna uppfattning. Genom att kränka subsidiaritetsprincipen begränsar kommissionen medlemsstaternas möj-

lighet att ge konsumenterna ökade rättigheter och även med retroaktiv verkan begränsa de konsumenträttigheter som finns inskrivna i gemenskapsdirektiv och i medlemsstaternas konstitutioner och lagstiftning.

1.6 EESK:s uppfattning sedan tidigare är att definitionen av den konsumenträtt som ligger inom EU:s behörighet främst ska värna den svaga och utsatta konsumenten och inte den upplysta, uppmärksamma och medvetna konsumenten som fattar beslut enbart med ekonomisk hänsyn. Med utgångspunkt i denna uppfattning fortsätter EESK att hävda att en minimiharmonisering och en hög skyddsnivå är det som bäst motsvarar fördragets bindande bestämmelser och bäst överensstämmer med de konkreta konsumentförhållandena.

1.7 Det är inom denna ram som man finner begreppet ”relevant information”, där kvalitet och inte kvantitet ska betonas för att svara mot konsumenternas verkliga behov och förväntningar allt efter syfte, innehåll, presentation och sammanhang.

1.8 När det gäller rätt till information i allmänhet är det viktigt att fastställa en subjektiv rättighets övergripande karaktär på gemenskapsnivå och samtidigt precisera de skyldigheter som åligger dem som ansvarar för att den är tillgänglig, dvs. offentliga myndigheter eller branschorgan.

1.9 När det handlar om de kommersiella budskapens roll som konsumentupplysning, inbegripet reklam, bör detta generellt omfattas av lagstiftningen i direktivet om paketresor genom att ett budskap som innehåller precisa och konkreta upplysningar om varan, tjänsten eller det direkta föremålet för konsumentförhållandet ska uppfattas som en del av avtalet.

1.10 I detta sammanhang bör det även göras en översyn och omarbetning av hela strukturen i direktivet om otillbörliga affärsmetoder i syfte att eliminera de ödesdigra konsekvenserna av en total harmonisering, som nu allteftersom bekräftas i ett antal domar i EU-domstolen.



1.11 Ett område där man fortfarande har möjlighet att ingripa på grundval av synpunkterna i detta yttrande är kommissionens förslag om konsumenträtt där man ska upprätta en verklig stadga för konsumenternas rätt till information, vad gäller förhandsinformation och information både före, vid och efter avtals ingående, vad gäller rätt till hjälp och rådgivning och vad gäller definitionen av brister och konsekvenserna av utebliven eller felaktig information.

1.12 EESK rekommenderar därför att man gör en fullständig översyn av de detaljerade förteckningar som innehåller krav på information från leverantören innan avtalet ingås och vid avtalets ingående. Dessa förteckningar är ofta osammanhängande, inkonsekventa och dubblerade i de olika sektorsinriktade direktiven.

1.13 EESK rekommenderar vidare att de allmänna bestämmelser som avser dessa skyldigheter definieras i enlighet med följande riktlinjer:

- a. Fastställande av en allmän informationsplikt innan avtal ingås som omfattar information om varor och tjänster, leverantörer, pris och avtalsvillkor, ångerrätt och tvistlösning.
- b. Förhandsinformationens innehåll bör generellt anpassas till den vara eller tjänst som avses, särskilt om avtalsobjektet är komplext eller har effekter på konsumentens hälsa och säkerhet.
- c. Formerna för konsumentupplysningen bör följa den allmänna lojalitetsprincipen och inte vara missledande eller utelämnat väsentliga aspekter samt vara klar och lättförståelig, både i förhållande till avtalsobjektet och i samband med marknadsföringen.
- d. Informationen innan avtalet ingås bör finnas med i det avtal som konsumenten ingår.
- e. Principen om kostnadsfri information om avtalets väsentliga aspekter bör upprätthållas, kompletterat med principen om kostnadsanpassning i övriga fall.
- f. När konsumenten fattar beslut om att ingå ett avtal bör han eller hon enkelt kunna få tillgång till förhandsinformation samt ha rätt att få denna, liksom innehållet och konsekvenserna av kontraktet, förklarade.
- g. Leverantören ska vara skyldig att bistå med särskilt omfattande hjälp och rådgivning när det gäller varor eller tjänster som kan påverka konsumentens hälsa eller säkerhet, i enlighet med punkt 8 ovan.
- h. Bevisbördan för att visa att information lämnats innan avtalet ingåtts och att skyldigheten att bistå med hjälp uppfyllts bör ligga på leverantören.

- i. Om skyldigheterna att lämna information innan avtal ingås och att bistå med eventuell hjälp inte uppfylls, ska konsumenten ha rätt att häva avtalet och få ersättning för eventuella skador.

1.14 EESK uppmanar kommissionen att göra en grundlig översyn av förslaget till direktiv, särskilt den del som avser konsumenternas rätt till information och härvid ta hänsyn till de principer och konkreta tillämpningar som rekommenderas i detta yttrande.

1.15 Vi anmodar också Europaparlamentet och medlemsstaterna att behandla alla väsentliga aspekter av konsumenternas rätt till information i nämnda förslag innan det blir antaget, i enlighet med de riktlinjer som presenteras i detta yttrande.

1.16 För att reglera marknadskommunikationen "on-line" bör det dessutom på EU-nivå upprättas en konsekvent rättslig ram som under alla omständigheter respekterar rätten till personlig integritet som en grundläggande rättighet.

## 2. Inledning och definition av ämnesområdet: rätten till information, grundläggande medborgerliga rättigheter och konsumenternas rätt till information

2.1 Detta är första gången som man på institutionell EU-nivå på ett oberoende och systematiskt sätt behandlar konsumenternas rätt till information mot bakgrund av den bredare ram där rätten till information är en medborgerlig rättighet i EU. EESK:s avsikt är att bidra till en utvidgad diskussion om ämnet i det civila samhället i allmänhet, utan att glömma dess särskilda betydelse för nya synsätt när det gäller att förverkliga den inre marknaden.

2.2 Detta ämnes breda omfattning kräver en väl genomtänkt begränsning, vilket är en oundviklig följd av de naturliga gränser som gäller för ett yttrande av det här slaget och ett resultat av bidrag från olika håll och den oro som kom till uttryck under den välbesökta hearing som EESK hade anordnat i sina lokaler den 1 mars 2010 (se uppgifter på observatoriet för inre marknaden <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.consumer-information>).

2.3 Det är viktigt att framhålla att medborgarnas rätt till information, som de framgår i de flesta allmänna deklarerationer och stadgar om mänskliga rättigheter, blivit en del av gemenskapens rättsordning i hela sin kraft först nu sedan Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blev en del av Lissabonfördraget. Dessa rättigheter omfattar informationsfrihet, rätten att ta emot och sprida information och skyldigheten att informera respektive rätten till information (se särskilt femte stycket i ingressen och artiklarna 11, 27, 38, 42, och 53 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 2 i FEU och artikel 169 i FEUF). Dessutom finns den grundläggande rätten till personlig integritet till skydd mot aggressiva och oönskade affärsmetoder och icke begärda kommersiella meddelanden eller spam.

2.4 Dessa aspekter har i dag fått särskild relevans för konsumenträttigheterna, huvudsakligen vad gäller innehållet i och möjligheten att utöva dessa rättigheter och skyldigheterna som åligger de inblandade parterna, sedan de upphöjdes till grundläggande rättigheter som ska beaktas i utformningen och genomförandet av EU:s olika politiska strategier och åtgärder.

2.5 Skyldigheten att garantera konsumenterna, i egenskap av ekonomiska aktörer, en fullständig kännedom om de element som är avgörande för rationella val på inre marknaden är i dag en grundläggande förutsättning för att modellen med fri konkurrens, som är kännetecknande för den marknadsekonomi som EU vilar på, ska kunna fungera korrekt. Samtidigt måste hänsyn tas till subsidiaritetsprincipen och att behörigheten i EU:s rättsordning på detta område är uppdelad.

2.6 En av konsekvenserna av denna allmänna förpliktelse är skyldigheten till öppenhet i EU-institutionernas verksamhet där sekretess ska utgöra ett undantag, som måste motiveras av tunga skäl för att rättsordningens funktion ska garanteras, för att upprätthålla allmän ordning eller skydda privatlivet. Det råder inga tvivel om att EU-institutionerna har gjort betydande framsteg på detta område, genom relevanta initiativ från kommissionens och parlamentets sida<sup>(1)</sup>, men denna linje har inte rönt samma gensvar på rådsnivå. Förhoppningsvis kommer Lisabonfördraget ikraftträdande att ge upphov till betydande framsteg. Trots att detta är av intresse för information till konsumenterna rent generellt, kommer det inte behandlas i detalj i detta yttrande utan får bli ämne för ett senare yttrande från EESK.

2.7 Några aspekter som inte heller kommer att tas upp trots att de onekligen är av intresse har att göra med allmän konsumentutbildning. Vi hänvisar till EESK:s tidigare yttranden i detta ämne<sup>(2)</sup>, och då särskilt till EESK:s initiativytrande om konsumentutbildning<sup>(3)</sup>.

2.8 Slutligen kan vi inte heller i ett yttrande av detta slag med sina uppenbara begränsningar i detalj behandla aspekter som det uttryckliga erkännandet av behovet av en sektorsinriktad behandling av konsumentinformation på gemenskapsnivå i syfte att hantera särdragen med avseende på vissa områden, produkter eller tjänster, t.ex. livsmedel, läkemedel, finansiella tjänster eller e-handel, där man måste fortsätta harmoniseringssträvandena för att garantera den högsta konsumentskyddsnivån.

<sup>(1)</sup> Se Europeiska kommissionens grönbok om "Europeiska öppenhetsinitiativ", KOM(2006) 194 slutlig, och EESK:s yttrande, EUT C 324, 30.12.2006, s. 74.

<sup>(2)</sup> Se EESK:s yttrande, EUT C 133, 6.6.2003, s. 46.

<sup>(3)</sup> Se EESK:s yttrande, EUT C 133, 6.6.2003, s. 1.

2.9 Detta yttrande kommer sålunda att behandla de riktlinjer som på gemenskapsnivå måste fastställas för att definiera och precisera konsumenternas rätt till information i allmänhet och under de olika skedena i en avtalsförbindelse i synnerhet.

### 3. "Genomsnittskonsumenten" kontra den "svaga" konsumenten; begreppet relevant information

3.1 Redan genom kommissionens första konsumentskyddsprogram som resulterat i de senaste 30 årens betydelsefulla rättsliga åtgärder har gemenskapslagstiftningen, kompletterad av domstolens rättspraxis och de sakkunnigas gemensamma doktrin, beskrivit konsumenten som den "svaga parten" i ett konsumenträttsligt förhållande med en inneboende obalans, och det som legat till grund för all ny lagstiftning är att uppnå en jämvikt i detta förhållande genom särskilda skyddsåtgärder.

3.2 Den senaste tiden har dock kommissionen i olika strategiska dokument, som sedan resulterat i ett antal lagstiftningsinitiativ<sup>(4)</sup>, utformat begreppet "genomsnittskonsumenten" som "normalt informerad och skäligen uppmärksam"<sup>(5)</sup> och utgår ifrån detta begrepp för att ge den europeiska konsumentpolitiken en ny inriktning som baseras på full harmonisering, kontroll som åligger ursprungslandet och ömsesidigt erkännande.

3.3 Denna inriktning, som i allmänhet kritiseras av konsumentorganisationerna i samtliga medlemsstater och även av EESK i olika yttranden, resulterar konkret i sänkta konsumentskyddsnivåer och en oacceptabel tillbakagång i gemenskapens konsumentskyddspolitik.

3.4 Det är dock just i ljuset av denna nya inriktning som frågan om konsumentinformation får ännu större betydelse, i och med att det ställs krav på att konsumenterna är allt mer välinformerade för att kunna fatta beslut på den globala marknaden. Den nyliberala modell som ligger till grund för denna inriktning baserar sig på kända premisser, i synnerhet

- a) en kritisk medvetenhet om de egna behoven och rangordning av alternativen,
- b) en möjlighet att jämföra olika produkter och tjänster på marknaden,
- c) kunskap, ur teknisk och ekonomisk synvinkel, om kvalitet och pris på olika produkter och tjänster<sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Se särskilt direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 (otillbörliga affärsmetoder) EUT L 149, 11.6.2005, s. 22 och 98/7/EG (EGT L 101, 1.4.1998, s.17) (konsumentkrediter) och förslaget till direktiv om konsumenträttigheter, KOM(2008) 614 slutlig, (EESK:s yttrande: EUT C 317, 23.12.2009, s. 54).

<sup>(5)</sup> Se EG-domstolens dom i mål C-220/98, 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics mot Lancaster Group och EG-domstolens dom C-210/96, 16.6.1998, Gut Springenheide och Tusky. Se även EG-domstolens dom C-278/08, 25.3.2010, Die BergSpechte Outdoor Reisen und Alpinschule Edi Kobimuller GmbH mot Gunter Guni trekking at Reisen GmbH, där internetanvändaren beskrivs som "en normalt informerad och skäligen uppmärksam Internetanvändare" (punkt 35 och 39).

<sup>(6)</sup> Se K. Simitis, "Verbraucherschultz – Schlagwort oder Rechtsprinzip?", s. 109.

3.4.1 Det är dock också mot denna bakgrund som frågan om konsumentinformationens utformning och kvalitet blir särskilt angelägen och begreppet relevant information får betydelse.

3.5 Tvärtemot vad som framgår av kommissionens texter på senare tid, är det inte mängden av information som är det viktiga. Informationen ska svara mot konsumenternas verkliga behov och förväntningar och den måste anpassas efter syfte, innehåll, kommunikationsform och sammanhang.

3.6 Den måste också fortlöpande testas i fråga om "relevans" (*suitability*) för att justera kvaliteten i förhållande till ändamål och konsumentmålgrupp. De grundläggande parametrarna är tillförlitlighet, aktualitet, opartiskhet, riktighet, relevans, kortfattad utformning, begriplighet, tydlighet och enkel tillgång.

3.7 Som ett led i strävan efter bättre lagstiftning uppmanar EESK kommissionen att införa konsumenttest med vilka man testat presenterade uppgifters innehåll och form, för att avgöra om de är effektiva och för att konsumenterna själva ska kunna avgöra vad de har nytta av.

3.8 I fråga om finansiella tjänster hänger konsumentinformation nära samman med finansiell utbildning och finansiell förmåga. Informationen bör vara lätt att förstå och juridisk och teknisk jargong måste undvikas. Vissa finansiella produkter är emellertid komplexa och informationen om dessa produkter måste vara korrekt och således återspegla produkternas komplexitet.

3.9 De uppgifter som presenteras (innehåll och form) och lagstiftningen i anslutning därtill måste vara stabila under en längre tid. Om parametrarna för uppgifterna ändras ofta kan det bli svårare för konsumenterna att förstå informationen.

#### 4. Information, reklam och marknadsföring; direktiv 2005/29/EG

4.1 Konsumenternas rätt till information generellt kan också uppfyllas av den utbredda informationsverksamhet som genomförs av staten eller andra offentliga instanser med allmänt informationsansvar och som inte kan uppfattas som en "subjektiv rättighet" i linje med den informationsskyldighet som åligger leverantörer och andra berörda parter inom produktion och saluföring av varor och tjänster.

4.2 Därför kan kommersiella budskap som inte direkt leder till inledande eller reella avtalsförbindelser trots allt vara förenade med rättigheter av kollektiv art (som kan utövas av konsumentorganisationer eller vid kollektiv talan), eller till och med regelrätta subjektiva rättigheter.

4.3 Detta regleras i dag genom direktiv 2005/29/EG, som EESK haft möjlighet att yttra sig om i ett yttrande som vi hänvisar till (7).

4.3.1 I detta sammanhang kritiserade EESK användningen av metoden "full harmonisering" eftersom den har lett till en lägre nivå på konsumentinformationen överlag.

4.3.2 Det är emellertid själva definitionen av vad otillbörliga affärsmetoder är, vare sig de är medvetna eller omedvetna, och innehållet i den förteckning över metoder som bifogas direktivet som bäst avslöjar den betydande försämring som detta direktiv gett upphov till när det gäller reklamens eller marknadsföringens roll för att informera, dvs. sanningsenligt informera, konsumenterna.

4.3.3 Denna situation förvärras av att man uttryckligen tillåter "den vanliga och lagliga reklammetoden att göra överdrivna påståenden eller påståenden som inte är avsedda att uppfattas bokstavigt" till och med när detta riktas till den grupp av konsumenterna som är "särskilt sårbara ... på grund av sitt mentala eller fysiska handikapp, ålder eller lättrogenhet".

4.3.4 En aspekt som förvärrar detta är att det tycks vara omöjligt, på grund av direktivet, att upprätthålla bestämmelser i EU:s lagstiftning eller den nationella lagstiftning som fastställer att konkret och objektiv information i reklam för en viss vara, tjänst eller rättighet anses utgöra en del av innehållet i avtal som ingåtts, medan klausuler som anger det motsatta inte är giltiga.

#### 5. Avtalsinformation; förslaget till direktiv om konsumenträttigheter

5.1 Något som saknas är en verklig stadga för konsumenternas rätt till information, och man hade kunnat förvänta sig att förslaget till direktiv om konsumenträttigheter kunde ha bidragit till att rätta till denna brist i gemenskapslagstiftningen.

5.2 Det är en stor besvikelse att kapitlet om "konsumentinformation" i stället för en definition av verkliga bindande rättigheter, i likhet med vilken nationell lagstiftning som helst, enbart innehåller en enkel förteckning över information, som dessutom är uppenbar och elementär, som bör lämnas "såvida det inte redan framgår av sammanhanget" (8), och som ingår i vilken genomsnittlig näringsidkares praxis som helst. För ytterligare information hänvisas till EESK:s yttrande om nämnda förslag (9).

(7) EUT C 108, 30.4.2004, s. 81.

(8) KOM(2008) 614 slutlig, kapitel II, art. 5.1, första stycket.

(9) EESK:s yttrande, EUT C 317, 23.12.2009, s. 54.

## 6. Information som ska lämnas innan ett avtal ingås

6.1 I enlighet med subsidiaritetsprincipen faller de flesta konsumentförbindelser främst under medlemsstaternas interna rättsordningar medan en ökande del berörs av gemenskapsomfattande informationskrav, exempelvis på områdena för information innan ett avtal ingås, tjänster generellt sett och paketresor och särskilt finansiella tjänster, vissa konsumtionsvaror som kan påverka konsumenternas hälsa och säkerhet samt på området för distansförsäljning av sådana varor, tjänster och rättigheter som är föremål för kommersiella budskap och metoder eller standardavtal.

6.2 Vid en analys av gemenskapsbestämmelserna är det lätt att upptäcka gemensamma aspekter och betydande skillnader när det gäller innehåll och metod i samband med information som lämnas innan ett avtal ingås, särskilt följande:

i. Fullständig eller partiell tillämpning i information innan kontrakt ingås av obligatoriska uppgifter/förbjudna uttryck i reklamen för en viss vara, tjänst eller rättighet. Detta gäller för **konsumentkrediter** där standardiserad information måste ingå i reklamen eller **paketresor** där informationen måste innehålla obligatoriska uppgifter om väsentliga aspekter. Detta gäller även **läkemedel** där konsumentinformation kombineras med kommersiella budskap, inklusive reklam, och inriktas på skriftlig information på etiketter och dokument eller särskilda uppgifter i reklamen, och **livsmedel**, där den nu förekommande mängden av etiketter och förenklade etiketter skapar onödigt förvirring, vilket förvärras av reglerna för information om särskilda **närings- och hälsopåståenden** om livsmedlen, på en marknad stadd i kraftig utveckling och med potentiella risker för konsumenterna.

ii. Standardisering av information innan avtal ingås genom att utarbeta formulär som är gemensamma för hela utbudet på inre marknaden, vilket är en lösning som används när det handlar om konsumentkrediter, där man infört ett standardiserat informationsformulär som syftar till att skapa enhetlighet med avseende på att lämna och förstå information innan avtal ingås i Europa.

6.3 Trots de stora fördelarna med viss standardiserad information innan avtal ingås för att kunna jämföra utbudet, är det av grundläggande betydelse att det finns ett utrymme för anpassning till de olika kategorier av konsumenter som finns i de olika medlemsstaterna. Eftersom många marknader fortfarande är inriktade på de inhemska konsumenterna kan det medföra höga kostnader att ta fram jämförande information när detta inte kompenseras av en ökad gränsöverskridande handel, vilket kan vara till nackdel för små och medelstora företag.

## 7. Information i samband med och efter kontraktets ingående

7.1 Informationsskyldigheten omfattar även kontraktssfasen, särskilt när det gäller fortlöpande, långsiktiga och/eller kom-

plexa konsumentavtal (t.ex. finansiella tjänster och produkter eller time sharing) och konsumentavtal som kan ha effekter på lång sikt (läkemedel).

7.2 Inom EU:s lagstiftning finns det redan exempel på rätten till information i samband med ingående av kontrakt, exempelvis direktiven om paketresor och betalningstjänster.

7.3 Konsumentens rättighet att fatta ett fritt och väl underbyggt beslut, som ligger till grund för informationsskyldigheten före ingåendet av ett kontrakt, gäller emellertid under hela kontraktssperioden och i vissa fall till och med efter kontraktssperiodens slut. Konsumentens beslut om huruvida han vill fortsätta kontraktet eller ej, liksom ett eventuellt övertagande av ansvaret för kontraktets genomförande, beror på tillhandahållandet av denna information.

7.4 De största hindren för rätten till information i dessa skeden är, förutom att konsumenten förvägras detta, de ökande kostnaderna som denna skyldighet innebär. Det kan konstateras att bestämmelsen om **kostnadsfri information till konsumenten** inte är förankrad i all EU-lagstiftning, inte ens med avseende på information före ingående av avtal. Med direktiv 2007/64/EG (betaltjänster på den inre marknaden) infördes emellertid två krav som skulle säkra en effektiv tillämpning av rätten till information/skyldigheten att informera:

i. Kostnadsfri information: Betaltjänstleverantören får inte ta ut någon avgift av betaltjänstanvändaren för tillhandahållande av ett visst antal upplysningar.

ii. Avgifter i proportion till kostnaderna: Om informationen inte är avgiftsfri ska avgifterna anpassas till de faktiska kostnaderna och vara i proportion till betaltjänstleverantörens faktiska omkostnader.

7.5 EESK anser att rätten till information/skyldigheten att informera under avtalstiden och efter avtalets fullgörande bör erkännas, särskilt när det gäller fortlöpande avtal, avtal som har medellång eller lång varaktighet och avtal som kan ha effekter på lång sikt. Den generella principen om kostnadsfri information om avtalets väsentliga aspekter har ännu inte fastställts och inte heller principen om kostnadsanpassning i övriga fall.

## 8. Skyldighet att bistå med hjälp och rådgivning

8.1 Den information som ges till följd av det juridiska kravet på information från leverantören är ofta standardiserad eller förformaterad och inte alltid tillräcklig för att konsumenten ska kunna fatta ett fritt och väl underbyggt beslut om att ingå eller fullfölja ett visst avtal. Rätten till information/skyldigheten att informera omfattar således rätten till/kravet på att erhålla/bistå med förklaringar beträffande innehållet.

8.2 Denna skyldighet att hjälpa konsumenten enligt vad som fastställs exempelvis i direktiv 2008/48/EG<sup>(10)</sup> om konsumentkreditavtal bör utvidgas till att omfatta alla konsumentavtal, särskilt de som avser varaktiga konsumtionsvaror och tjänster som fullgörs fortlöpande, har medellång eller lång varaktighet, är komplexa eller innebär risker för hälsa och säkerhet. Den information som ges i enlighet med biståndsskyldigheten måste ges i skriftlig form om konsumenten begär detta.

8.3 EESK understryker att det är nödvändigt att skilja mellan rätten till bistånd, som är en naturlig följd av leverantörens skyldighet att lämna information, och rätten till rådgivning, som leverantören endast är skyldig att bistå med när det gäller vissa bestämda produkter och komplexa tjänster, som har ett högt värde eller kan ha konsekvenser för konsumentens hälsa och säkerhet.

### 9. Problem och konsekvenser till följd av avsaknad av information

9.1 En av de uppenbara bristerna i de direktiv som innehåller bestämmelser om leverantörens informationskyldighet är avsaknaden av sanktioner om denna skyldighet inte uppfylls. EU har överlämnat denna uppgift till medlemsstaterna, och de har infört en rad olika civil- och straffrättsliga åtgärder, vilket lett till snedvridningar på den inre marknaden med negativa konsekvenser för konsumenterna och de ekonomiska aktörerna.

9.2 Endast i vissa speciella fall föreskrivs det i vissa direktiv att konsumenten har rätt att frånträda ett avtal som ingåtts från och med den tidpunkt då den information som skulle ha överlämnats översänds eller blir känd<sup>(11)</sup>, eller att bevisbördan för att informationen lämnats åligger leverantören, i likhet med skyldigheten att lämna information innan avtalet ingås enligt direktiv 2006/123/EG<sup>(12)</sup> om tjänster på den inre marknaden.

9.3 De mekanismer som fastställer att ångerrätten träder i kraft vid den tidpunkt då konsumenten mottar eller tar del av informationen, och det faktum att bevisbördan för att informationen lämnats åligger leverantören, är grundläggande garantier för utövandet av rätten till information och har, i likhet med principen om ansvar för skador som orsakas av bristande

information, redan införlivats med en rad nationella rättssystem. Detta är en naturlig följd av att konsumenternas rätt till information verkligen erkänns, vilket uttryckligen bör slås fast på EU-nivå.

### 10. Konsumentinformation och fullbordandet av den inre marknaden

10.1 De senaste förändringarna när det gäller politiken för att genomföra den inre marknaden i samband med kommissionens nya riktlinjer inom ramen för Europa 2020-strategin är välkända.

10.2 I samtliga relevanta texter sätts konsumenten i fokus och betraktas som den part som i första hand drar nytta av den inre marknaden. Den ses i sin tur som ett verktyg som genom ett ökat engagemang för sociala frågor och säkerställande av medborgarnas grundläggande rättigheter främjar en strategi för utveckling och ekonomisk tillväxt, vilket är av avgörande betydelse för att vi ska övervinna den nuvarande krisen. För att kunna återställa konsumenternas förtroende för den inre marknaden är det därför synnerligen viktigt att förbättra konsumentinformationen.

10.3 Mot denna bakgrund finns det ett tydligt behov av att säkerställa att konsumenterna erhåller adekvat information inom ramen för en förnyad inre marknad som är inriktad på 2000-talet, i syfte att vinna deras förtroende och säkra ett konstruktivt samarbete. Detta skulle skingra farhågor och välgrundade tvivel, samt tvekan och ovilja att delta mera aktivt i den gränsöverskridande handeln.

10.3.1 Regleringen av kommersiella meddelanden "on-line" på EU-nivå är för närvarande utspridd på flera texter (direktivet om elektronisk handel, distansförsäljning, skydd av privatlivet i kommersiella meddelanden, otillbörliga affärsmetoder m.fl.). Därför borde man genomföra en reform som syftar till att den befintliga lagstiftningen sammanställs i en enda text så att man undviker inkonsekvenser.

10.4 Detta är en av de viktigaste frågorna i föreliggande yttrande.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

<sup>(10)</sup> EUT L 133, 22.5.2008, s. 66.

<sup>(11)</sup> Detta gäller t.ex. direktiv 85/577/EEG där det fastställs att den grundläggande informationskyldigheten ska omfatta upplysningar om ångerrätten, men där det inte fastställs några sanktioner om denna skyldighet inte uppfylls. I enlighet med EU-domstolens rättspraxis bör man genomföra en obegränsad förlängning av ångerrätten från den tidpunkt då konsumenten erhöll adekvat information. Jfr EG-domstolens dom C-227/08 av den 17 december 2009, Eva Martín Martín, punkterna 25–29.

<sup>(12)</sup> EUT L 376, 27.12.2006, s. 36.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Lissabonfördraget och den inre marknadens funktion (initiativytttrande)

(2011/C 44/12)

Föredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Den 18 februari 2010 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytttrande om

*"Lissabonfördraget och den inre marknadens funktion".*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2010.

Vid sin 46:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 129 röster för, 2 röster emot och 8 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Lissabonfördragets ikraftträdande var ursprungligen fastställt till den 1 januari 2009, men kunde först förverkligas den 1 december 2009 efter att ratificeringsprocessen i de 27 medlemsstaterna hade slutförts. Man måste tyvärr konstatera att fördraget är både komplicerat och svårbegripligt.

1.2 På basis av den jämförande studie som ingår i informationsrapporten (CESE 241/2008) kan man konstatera att den inre marknaden får en mer social karaktär i det nya Lissabonfördraget, även om den inte undergår några strukturella förändringar. Medan det konstitutionella fördragets uttryck "en inre marknad med fri och icke snedvriden konkurrens" framkallade en viss oro hos vissa, tycks Lissabonfördraget ge den inre marknaden mer sociala mål genom att vilja främja "en social marknadsekonomi (...) där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas".

1.3 De texter som hittills finns att tillgå om kommissionens framtida politiska riktlinjer och om 2020-strategin samt ett flertal uttalanden av kommissionsledamöterna och de nationella politiska ledarna, tyder också på att man strävar efter att ge den inre marknaden en progressiv och mer medborgarinriktad dimension.

1.4 Denna dimension har också förstärkts genom den uttryckliga hänvisningen till den bindande rättsverkan hos stadgan om de grundläggande rättigheterna, som har "samma rättsliga värde som fördragen" med undantag av några begränsningar i vissa medlemsstater.

1.5 När det gäller den inre marknaden kommer lagstiftningsförfarandet däremot att präglas av de nationella parlamentens verksamhet eftersom dessa ska se till att man följer subsidiaritetsprincipen, som reglerar unionens och medlemsstaternas utövande av delade befogenheter. Tack vare två protokoll, nämligen om de nationella parlamentens roll och om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, har parla-

menten möjlighet att begära en översyn av ett lagstiftningsförslag i första behandlingen, vilket förstärker det demokratiska deltagandet i unionens lagstiftningsprocess.

1.6 Om de nationella parlamentens förebyggande åtgärder fungerar väl, och om kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen visar sig effektiv och av hög kvalitet och verkligen fungerar som den mekanism för tidig varning som Lissabonfördraget övertagit från det konstitutionella fördraget, är det möjligt att unionens lagstiftning i mindre omfattning kritiserar av medlemsstaterna för intrång på de nationella befogenheterna, och att unionsmedborgarna i mindre utsträckning uppfattar den som ett tecken på "Brysselcentralism". För att detta ska bli fallet måste de nationella parlamenten förstärka sitt nätverkssamarbete eftersom räckvidden och effektiviteten i mekanismen för tidig varning – även om den tillerkänns varje parlament individuellt – beror på de nationella parlamentens förmåga att organisera sig kollektivt.

1.7 Genom Lissabonfördraget får också "det ordinarie lagstiftningsförfarandet" mer generell användning (medbeslutandeförfarandet i artikel 251 i EG-fördraget) vad avser den inre marknaden, vilket bland annat framkommer av artikel 48 i EUF-fördraget om åtgärder som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare inom den sociala trygghetsens område.

1.8 Genom Lissabonfördraget vill man således underlätta utvecklingen av den inre marknaden genom ökad tillämpning av medbeslutandeförfarandet som får den nya benämningen "det ordinarie lagstiftningsförfarandet", men EU-institutionerna får en ny partner i beslutsfattandet, nämligen de nationella parlamenten, som man måste räkna med i samband med antagandet av alla lagstiftningsåtgärder som gäller den inre marknaden.

### 2. Inledning

2.1 I informationsrapporten om Lissabonfördragets inverkan på den inre marknadens funktion<sup>(1)</sup>, som antogs av facksektionen den 13 juni 2008, föreslogs en komparativ undersökning i

<sup>(1)</sup> CESE 241/2008 – INT/393 (inte offentliggjort i EUT).

form av en översikt i vilken man jämför bestämmelserna om den inre marknaden i Lissabonfördraget, det då ännu gällande EG-fördraget, det konstitutionella fördraget ("konstitutionen" som aldrig ratificerades) och kommentarerna från Observationsgruppen för inre marknaden om de juridiska konsekvenserna av den text som antogs i Lissabon den 13 december 2007.

2.2 Lissabonfördragets ikraftträdande hade ursprungligen fastställts till den 1 januari 2009, men dessa planer kullkastades den 12 juni 2008 då Irland förkastade Lissabonfördraget i en folkomröstning.

2.3 Efter att Irland fått garantier för nationell suveränitet och en försäkran om att alla medlemsstater även framdeles kommer att ha en egen kommissionsledamot antogs fördraget i en folkomröstning den 3 oktober 2009.

2.4 Efter den tjeckiska författningsdomstolens avgörande av den 3 november 2009, i vilket domstolen bekräftade att Lissabonfördraget är helt förenligt med den tjeckiska grundlagen, kunde ratificeringsprocessen äntligen slutföras. President Václav Klaus underskrift fullbordade ratificeringsprocessen och fördraget trädde slutligen i kraft den 1 december 2009.

2.5 På grund av den långa tiden mellan antagandet av kommitténs informationsrapport och Lissabonfördragets ikraftträdande, men också kommissionens rekommendation av den 26 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknads funktion samt kommissionens meddelande "Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla" av den 3 mars 2010, finner kommittén det i dag lämpligt att omarbota rapporten till ett initiativyttrande eftersom detta gör det möjligt att uppdatera och offentliggöra kommitténs ståndpunkt i frågan. Samtidigt får man också möjlighet att ta upp nya frågor som inte behandlades i rapporten på grund av att man saknade perspektiv på fördragstexten, som för övrigt inte var särskilt lättläst. Den slutliga konsoliderade versionen av fördraget offentliggjordes i EUT den 30 mars 2010 (2).

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 De politiska händelser som markerade Lissabonfördragets utveckling från de 27 medlemsstaternas undertecknande den 13 december 2007 till ikraftträdandet den 1 december 2009 har inte nämnvärt ändrat bestämmelserna om den inre marknaden, utan framför allt fått institutionella konsekvenser.

3.1.1 Med beaktande av det irländska folkets betänkligheter, som framfördes av premiärministern, enades Europeiska rådet vid sitt möte den 11–12 december 2008 om att man, under förutsättning att Lissabonfördraget träder i kraft, skulle fatta ett

beslut i enlighet med nödvändiga rättsliga förfaranden om att kommissionen även fortsättningsvis ska bestå av en medborgare från varje medlemsstat.

3.1.2 Under sitt möte den 18–19 juni 2009 gav Europeiska rådet Irland rättsligt bindande garantier för att vissa frågor (t.ex. skatter, rätt till liv, utbildning, familj, den militära neutralitetspolitiken) inte skulle påverkas av att fördraget trädde i kraft. Garantier påverkade dock inte förhållandet mellan unionen och de övriga medlemsstaterna eller Lissabonfördragets innehåll och tillämpning.

3.1.3 Dessutom antog Europeiska rådet en högtidlig förklaring om vikten av arbetstagarnas rättigheter och offentliga tjänster.

3.2 Tjeckiens fördröjda ratificering av fördraget fick inga omedelbara konsekvenser för Lissabonfördraget. I enlighet med medlemsstaternas överenskommelse under Europeiska rådets möte den 29–30 oktober 2009 kommer Tjeckien i ett protokoll som fogas till nästa anslutningsfördrag att beviljas ett likadant undantag från tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna som det som gäller för Storbritannien och Polen.

3.3 Informationsrapporten om "Lissabonfördragets inverkan på den inre marknads funktion" och tillhörande bilaga förblir således aktuella och kan tjäna som stöd för föreliggande yttrande i form av en rättslig analys, och bör därför ses som en integrerad del av yttrandet.

3.4 Det bör i detta sammanhang påpekas att Lissabonfördraget även i sin konsoliderade version är invecklat. Det är svårt att läsa och förstå även för specialiserade jurister, eftersom det är utformat som en rad ändringar till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), som utgör den allmänna ramen för Europeiska unionen och de principer som unionen grundar sig på, och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), som blivit fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) och som innehåller bestämmelser om genomförandet av de principer som fastställts i EU-fördraget.

3.5 Eftersom en officiell konsoliderad text inte fanns att tillgå under ratificeringsprocessen, ratificerade medlemsstaterna en text som var lika oklar som den var svårsläslig, där merparten av de nya "beslutsmekanismerna" inte var särskilt tydligt definierade, bortsett från i protokollen till fördraget, och man hade inte testat om mekanismerna fungerade i praktiken.

3.6 Till skillnad från det konstitutionella fördraget har den text som undertecknades i Lissabon inte varit föremål för samråd med Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, nationella eller regionala parlament eller det civila samhällets organisationer, vare sig på gemenskapsnivå eller på nationell eller regional nivå. Först efter

(2) EUT C 83, 30.3.2010 – hädanefter syftar alla hänvisningar till Lissabonfördraget på denna konsoliderade version.

ratificeringen av fördraget beslutade kommissionen och rådet att offentliggöra dokument som informerade om och förklarade fördragets innehåll och fördelarna med det nya fördraget, i motsats till vad som var fallet i fråga om "konstitutionen".

3.7 Lissabonfördraget har återgått till den metod som går ut på att ändra befintliga fördrag genom en regeringskonferens med företrädare för staterna, medan "konstitutionen" utarbetades i ett konvent som till stor del bestod av ledamöter från nationella parlament, även från de medlemsstater som anslöt sig 2004 och 2007, Europaparlamentsledamöter, företrädare för de dåvarande femton medlemsstaterna och tolv kandidatländerna samt Turkiet, företrädare för kommissionen och företrädare för det civila samhället, bl.a. EESK-ledamöter, med observatörsstatus.

3.8 Med Lissabonfördraget får medlemsstaterna därmed helt klart mycket att säga till om igen, jämfört med konstitutionen som var mer federalistisk. Att medlemsstaterna får mycket att säga till om illustreras också av det faktum att man avskaffar de symboler som infördes genom konstitutionen och som förde tankarna till skapandet av en federal stat (flagga, hymn, motto och Europadagen den 9 maj).

3.9 Lissabonfördraget innebär att de tre pelarna slås samman genom att EU-fördraget och EUF-fördraget tillerkänns samma juridiska värde<sup>(3)</sup>. Dessutom får unionen status som juridisk person genom att den ersätter och efterträder Europeiska gemenskapen, medan det fram till Lissabonfördragets ikraftträdande bara var Europeiska gemenskapen som hade status som juridisk person.

3.10 Att unionslagstiftningen ska ha företräde framför medlemsstaternas rätt är en princip som överfördes till artikel I-6 i det konstitutionella fördraget och inkluderades bland unionens grundläggande principer. För att få ett slut på polemiken om att principen om företräde införlivades i konstitutionen, något som emellertid bara återspeglade domstolens befintliga rättspraxis, har man skrivit in denna princip i förklaring nr 17. Konferensen beslutade i detta sammanhang att låta ett yttrande från rådets juridiska avdelning om företräde utgöra bilaga till Lissabonfördraget. I detta yttrande erinrar man om den rättspraxis som ligger till grund för principen om företräde och denna principens grundläggande värde.

3.11 Genom Lissabonfördraget ändras den rättsliga statusen för stadgan om de grundläggande rättigheterna, som proklamerades i Nice den 7 december 2000. Vid toppmötet i Nice fattade

<sup>(3)</sup> Artikel 1.3 i EU-fördraget: EU-fördraget och EUF-fördraget jämställs, medan domstolen i en miljöskyddsdom inom strafflagstiftningen den 13 september 2005 fastställde att EG-fördraget har företräde framför EU-fördraget.

man inget beslut om att stadgan skulle vara juridiskt bindande, och den har därför förblivit en principförklaring utan någon bekräftad rättslig betydelse.

3.11.1 Stadgan skulle däremot ha fått bindande rättsverkan i och med att den införlivades i konstitutionen. Eftersom konstitutionen inte ratificerades har stadgans bindande karaktär mer eller mindre blivit tomma ord<sup>(4)</sup>. I Lissabonfördraget korrigeras detta förhållande utan att man för den skull går lika långt som man gjorde i konstitutionen<sup>(5)</sup>.

3.11.2 I artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen, i dess ändrade lydelse genom Lissabonfördraget, står det att stadgan ska "ha samma rättsliga värde som fördragen". Detta innebär att EU:s institutioner, organ och byråer ska respektera de rättigheter som fastställs i stadgan. Denna skyldighet gäller också medlemsstaterna (regeringar, myndigheter och domstolar), när de genomför unionsrätten.

3.11.3 I protokollet om Polens och Förenade kungarikets tillämpning av stadgan (nr 30) slås det dock fast att den inte ska utvidga Europeiska unionens domstols, eller någon av Polens eller Förenade kungarikets domstolars, möjlighet att fastslå att Polens eller Förenade kungarikets gällande lagstiftningar är oförenliga med stadgan.

3.11.4 I detta protokoll görs det också klart att avdelning IV i stadgan, som handlar om sociala rättigheter och solidaritet, inte medför rättigheter tillämpliga på Polen eller Förenade kungariket, utom i den mån dessa är föreskrivna i den nationella lagstiftningen.

3.11.5 I protokollet anges även att stadgan är tillämplig på Förenade kungariket och Polen endast i den mån som de rättigheter och principer den innehåller har erkänts i dessa länders lagstiftning eller rättspraxis.

<sup>(4)</sup> EG-domstolen hänvisar dock ofta till stadgan, trots att den inte har någon bindande rättsverkan. Ett färskt exempel på detta är domstolens dom av den 14 februari 2008, mål C 244/06 **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** mot **Avides Media AG**, som rör den fria rörligheten för varor. Domstolen citerar artikel 24.1 i stadgan, där det står att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd (punkt 41 i domen). Ett annat exempel är domstolens dom av den 14 februari 2008, mål C-450/06, **Varec SA** mot **État belge** om etableringsfrihet. Domstolen citerar artikel 7 i stadgan om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, som handlar om rätten till skydd för privatlivet (punkt 48 i domen).

<sup>(5)</sup> I det utkast till Lissabonfördraget som antogs den 23 juli 2007 (CIG 3/07) föreskrivs det i förklaring 11 att stadgan om de grundläggande rättigheterna ska proklameras högtidligt av de tre institutionerna samtidigt som Lissabonfördraget undertecknas, men ingenting sägs om stadgans bindande rättsverkan.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna proklamerades för andra gången onsdagen den 12 december 2007 i Strasbourg av de tre EU-institutionerna. En andra proklamation var nödvändig eftersom förklaringar och fotnoter hade infogats i stadgan efter det att den först proklamerades vid toppmötet i Nice i december 2000.



3.11.6 Protokollens räckvidd kommer i praktiken att vara mycket begränsad. I enlighet med principen om enhetlig tillämpning av unionsrätten ska EU-domstolens rättspraxis, eftersom den är en del av unionens rättsordning, respekteras i alla medlemsstater. Om avdelning IV i stadgan citeras eller tolkas i en dom som domstolen utfärdar, måste domstolarna i Förenade kungariket och Polen rätta sig efter den, oavsett om dessa länder är part i målet eller inte.

3.12 Möjligheten för en medlemsstat att frivilligt gå ur EU förs över från "konstitutionen" till fördraget (artikel 50 i EU-fördraget). Mot bakgrund av Europeiska rådets riktlinjer ska unionen förhandla fram och ingå ett avtal med denna stat där villkoren för dess utträde fastställs, med beaktande av dess framtida förbindelser med unionen.

3.13 Frivilligt utträde får inte förväxlas med upphävande av rättigheterna till medlemskap i unionen när en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter unionens värden, vilka föreskrivs i artikel 7 i EU-fördraget (respekt för den mänskliga värdigheten, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten, respekt för de mänskliga rättigheterna etc.)<sup>(6)</sup>.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Vissa politiska och ekonomiska aspekter som har tillkommit i samband med utvecklingen av politiken för den inre marknaden inom ramen för det nya fördraget, som till exempel Europaparlamentets och "Barroso II-kommissionens" nya sammansättning, förtjänar särskild uppmärksamhet.

4.2 Redan i november 2007 publicerade kommissionen ett viktigt meddelande om "En inre marknad för framtidens Europa", med anledning av Europaparlamentets resolution av den 4 september 2007 om "Översynen av den inre marknaden: undanröjande av hinder och ineffektivitet genom bättre genomförande och verkställighet". Meddelandet innehöll en "ny vision" för en inre marknad "för alla [...] att kunna stötta EU:s agerande i förhållande till globaliseringen, skapa tillväxt och arbetstillfällen, säkra rättvisa priser och bidra till det sociala och miljömässiga skyddet". EESK upprepade i två yttranden<sup>(7)</sup> sin uppfattning att den inre marknaden alltid varit ett redskap för alla medborgare, inbegripet fria yrkesutövare, arbetstagare och konsumenter.

<sup>(6)</sup> Artikel 7 i EU-fördraget innehåller två olika bestämmelser som är tillämpliga på de fall när det finns "en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter" eller "en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter" värden.

<sup>(7)</sup> EUT C 77 av den 31.3.2009, s. 15 och EUT C 182 av den 4.8.2009, s. 1.

4.3 I ett meddelande av den 6 november 2008<sup>(8)</sup> påpekade kommissionen att fördelarna med den inre marknaden hänger samman med ett ökat administrativt samarbete. I sin lägesrapport om informationssystemet för den inre marknaden uppmanade kommissionen myndigheterna i medlemsstaterna att ha ett nära samarbete för att bygga upp ett förtroende för varandras system<sup>(9)</sup>.

4.4 Kommissionen konstaterade i sin rekommendation av den 29 juni 2009 om åtgärder för att förbättra den inre marknadens funktion<sup>(10)</sup> att det fanns vissa brister i den inre marknadens funktion, bland annat att reglerna inte tillämpas korrekt och att efterlevnaden inte kontrolleras. Kommissionen föreslog även konkreta åtgärder som ett komplement till medlemsstaternas åtgärder inom ramen för en partnerskapsstrategi.

4.4.1 De åtgärder som rekommenderades omfattar en förstärkt kontroll av att reglerna följs, främjande av alternativa sätt för tvistlösning, regelbunden utvärdering av nationell lagstiftning och information till privatpersoner och företag om deras rättigheter på den inre marknaden.

4.5 Finanskrisen spred sig snabbt, särskilt i Europa, och fick ekonomiska och sociala konsekvenser som både var oväntade och oförutsägbara, vilket kommittén har påpekat. Krisen ledde till den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet, med 23 miljoner arbetslösa<sup>(11)</sup>, vilket är den högsta arbetslöshetsnivån sedan andra världskriget. Inför sin nya mandatperiod och efter att ha beställt en djupgående analys av de Larosière-gruppen<sup>(12)</sup> om orsakerna till krisen och nödvändiga åtgärder för att bekämpa denna ansåg kommissionen att man mot bakgrund av den nya ekonomiska, sociala och finansiella situationen behövde fastställa nya politiska riktlinjer för framtiden.

4.6 Av denna anledning lade kommissionens ordförande José Manuel Barroso i "Politiska riktlinjer för nästa kommission" fram riktlinjer för en inre marknad som är anpassad till 2000-talet. I dessa tog han avstånd från försök att skada marknadens utveckling med hänvisning till krisen och upprepade kommissionens avsikt att försvara den inre marknaden som en hörnsten i fördragen och den bästa garantin för välbefinnande på lång sikt, under förutsättning att den anpassas till framtidens ekonomiska utmaningar. I detta sammanhang ska det understrykas att målet om att blåsa nytt liv i den inre marknaden i egenskap av grundläggande drivkraft i Europas ekonomi endast kan uppnås om man genom en aktiv konsumentskyddspolitik kan återupprätta det förtroende hos medborgarna som krävs för att de ska delta fullt ut i den inre marknaden.

<sup>(8)</sup> KOM(2008) 703 slutlig.

<sup>(9)</sup> Se EESK:s yttrande i EUT C 128 av den 18.5.2010, s. 103.

<sup>(10)</sup> Rekommendation 2009/524/EG. Se även Europaparlamentets viktiga resolution av den 9.3.2010 (A7-0064/2009).

<sup>(11)</sup> Enligt de senaste uppgifterna från Eurostat.

<sup>(12)</sup> EESK har yttrat sig om rapporten från de Larosière-gruppen – EUT C 318 av den 23.12.2009, s. 57.

4.6.1 Samtidigt gav kommissionens ordförande den före detta kommissionsledamoten med ansvar för den inre marknaden, Mario Monti, i uppdrag att utarbeta en rapport om nystarten för den inre marknaden, vilken presenterades på Europadagen den 9 maj i Europaparlamentet. Rapporten tar först upp de viktigaste problemen som den inre marknaden står inför och innehåller sedan förslag på initiativ som syftar till att stärka den inre marknaden, samtidigt som hänsyn tas till sociala aspekter och miljön. En annan rapport om projektet Europa 2030 – utmaningar och möjligheter, från reflektionsgruppen om Europas framtid ledd av Spaniens tidigare premiärminister Felipe González, presenterades samma dag för Europeiska rådet. Denna rapport handlar framför allt om framtiden för den ekonomiska styrningen i Europa på medellång sikt och tar även upp den avgörande betydelse som förstärkningen och genomförandet av den inre marknaden spelar för att "skapa en situation som gynnar alla: en ny giv för den inre marknaden". Slutsatserna i rapporten vad gäller ekonomisk styrning kommer utan tvivel att få avgörande betydelse för den inre marknads framtid.

4.7 Det är mot bakgrund av dessa nya politiska riktlinjer som man måste tolka den strategi som ersätter Lissabonstrategin. Genomförandet av Lissabonstrategin var till viss del ett misslyckande. I strategin "Europa 2020" verkar man dock inte fästa någon större vikt vid den inre marknaden, bortsett från några rader i kapitlet "Svaga länkar och flaskhalsproblem" där det talas om en besvikelse över den inre marknaden.

4.7.1 För att råda bot på denna störning på den inre marknaden tänker kommissionen föreslå ökad användning av förordningar framför direktiv, en anpassning av lagstiftningen till den digitala eran och utveckling av en fakultativ europeisk avtalsrätt, framför allt i fråga om konsumentavtal. Vid sin utfrågning i Europaparlamentet, men framför allt i uttalanden i Paris nyligen, framhöll Michel Barnier, kommissionsledamot med ansvar för den inre marknaden, att den enskilda individen måste förlikas med den stora marknaden som måste tjäna ett samhällsprojekt. Som kommissionsledamot Viviane Reding framhållit är den inre marknaden fortfarande "juvelen i kronan" i EU <sup>(13)</sup>.

4.8 Samtidigt kan medborgarinitiativet, som infördes genom artikel 11.4 i EU-fördraget och som kommittén redan behandlat i en fördjupad analys <sup>(14)</sup>, få stora konsekvenser för den inre marknads utveckling i framtiden.

<sup>(13)</sup> Anförande med anledning av konsumenternas dag i Madrid den 15 mars 2010 "An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses" (Ett ambitiöst konsumenträttsdirektiv: att förbättra konsumentskyddet och hjälpa företagen).

<sup>(14)</sup> Initiativyttrandet om "Genomförandet av Lissabonfördraget: deltagandedemokrati och medborgarinitiativ" (CESE 465/2010, SC/032) som innehåller en analys och kommentarer till kommissionens grönbok (KOM(2009) 622 slutlig, 11.11.2009) samt initiativyttrandet om "Organisationerna i det civila samhället och EU-ordförandeskapet" (CESE 464/2010, SC/031). Se också Europaparlamentets viktiga resolution av den 7 maj 2009 om genomförande av medborgarinitiativet (Dok. A6-0043/2009).

4.8.1 Detta instrument för medborgardeltagande är nämligen ett nytt sätt att åter ta upp ämnen som är av stor betydelse för det civila samhället men där det hittills inte uppnåtts några resultat, i brist på antingen intresse eller politisk vilja från EU-institutionernas sida (t.ex. i fråga om en europeisk stadga för stiftelser <sup>(15)</sup>, grupptalan på EU-nivå <sup>(16)</sup> och europeisk strejkrätt).

## 5. Särskilda kommentarer

5.1 Kommentarererna i informationsrapporten om bestämmelserna om den inre marknaden i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) gäller fortfarande (se exempelvis punkt 6 a).

5.2 Av de 37 protokollen till Lissabonfördraget berör fyra mer eller mindre direkt den inre marknaden.

— Först och främst protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nr 2), eftersom dessa ska tillämpas när unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter, vilket gäller för den inre marknaden.

— Protokollet om den inre marknaden och konkurrens (nr 27) berör också den inre marknaden. Protokollet föreskriver i huvudsak att den inre marknaden omfattar ett system som säkerställer att konkurrensen inte snedvrids.

— Protokollet om utövandet av delade befogenheter (nr 25) berör inre marknaden av samma skäl som protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nr 2).

— Protokollet om allmännyttiga tjänster (nr 26) kommer också att spela en roll i fråga om den inre marknaden. Enligt detta protokoll utgör dessa tjänster en del av unionens gemensamma värderingar. I protokollet framhålls de nationella, regionala och lokala myndigheternas stora frihet när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I protokollet motiveras också mångfalden och eventuella skillnader i användarnas behov och preferenser genom olikheter i geografiska, sociala och kulturella förhållanden. Här framhålls också att man bör främja allmän tillgång och hög kvalitet, säkerhet, överkomlighet och tillgänglighet i fråga om dessa tjänster och när det gäller användarnas rättigheter. Artikel 2 i protokoll nr 26 är en nyhet genom att det här, för första gången i primärrätten, talas om "tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art" och om att garantera medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera dessa tjänster.

<sup>(15)</sup> Initiativyttrande CESE 634/2010, INT/498.

<sup>(16)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 1 och EUT C 128, 18.5.2010, s. 97.

5.3 Två förklaringar kommer troligtvis att få konsekvenser för den inre marknaden. I förklaring nr 18 om avgränsningen av befogenheter anges att varje befogenhet som inte tilldelas unionen i fördragen i enlighet med det system för uppdelning av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna som föreskrivs i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. När fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, ska medlemsstaterna utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den.

5.3.1 Överlämnandet av befogenheter till gemenskapen erkändes tidigt av domstolen som en överföring av befogenheter från medlemsstaterna till gemenskapens institutioner, vilket framgår av målet *Costa mot Enel* från 1964, där Europeiska ekonomiska gemenskapen beskrivs som "en gemenskap med o begränsad varaktighet, utrustad med egna institutioner, (...) och, i synnerhet, med verksamma befogenheter som härrör från en kompetensbegränsning eller en överföring av staternas uppgifter till gemenskapen" (mål 6/64 REG 1141).

5.3.2 Slutligen fastställs i förklaring nr 42 att principen om tilldelad befogenhet i enlighet med Europeiska unionens domstols fasta rättspraxis inte får ligga till grund för en utvidgning av tillämpningsområdet för unionens befogenhet utöver den allmänna ram som skapas av bestämmelserna i fördragen som helhet.

## 6. De viktigaste konsekvenserna för politiken för den inre marknaden

6.1 När det gäller de ändringar som särskilt avser fördragets bestämmelser om politiken för den inre marknaden måste man understryka följande:

- a) Uttrycket "gemensamma marknaden" ersätts med "inre marknaden", vilket visar på den kvalitativa förskjutningen från en gemensam marknad till en inre marknad. Detta gör det möjligt att förtydliga omstridda begrepp och förstärka tanken om att EU inte bara är en fri marknad i betydelsen frihandelsområde, utan snarare en inre marknad för medborgarna (artikel 26 i EUF-fördraget) <sup>(17)</sup>.
- b) När det handlar om att stärka subsidiaritetsprincipen och ge den en mer detaljerad definition kan man konstatera att den preferens för direktiv framför förordningar som kommer till uttryck i protokoll nr 30 i EG-fördraget har avskaffats genom protokoll nr 2 i Lissabonfördraget.
- c) För att övervaka respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har de nationella parlamenten fått en sorts vetorätt, som fastställts till en tredjedel av det totala antal röster som tilldelats de nationella parlamenten. Det finns dessutom möjlighet för ett enskilt nationellt parlament att motsätta sig ett lagstiftningsinitiativ om familjerätt (artikel 81 i EUF-fördraget).
- d) Europaparlamentet får nya befogenheter tack vare den ökade användningen av medbeslutandeförfarandet, som får den nya benämningen "det ordinarie lagstiftningsförfarandet". Europaparlamentet jämställs med rådet i budgetfrågor och det ska utse kommissionens ordförande. Europaparlamentet ska enligt Lissabonfördraget bestå av företrädare för "unionens medborgare", medan det i EG-fördraget talades om "företrädare för folken i de i gemenskapen sammanslutna staterna".
- e) Ett medbeslutandeförfarande (det ordinarie lagstiftningsförfarandet) med ett nytt system för beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet <sup>(18)</sup> kommer att tillämpas på nya områden.
- f) Bland unionens mål har medlemsstaterna strukit hänvisningen till "en inre marknad med fri och icke snedvriden konkurrens". Konkurrenspolitiken omformuleras som "det instrument som är nödvändigt för inre marknadens funktion", eftersom formuleringen "en inre marknad med fri och icke snedvriden konkurrens" i unionens mål i det konstitutionella fördraget hade orsakat farhågor hos vissa.
- g) En ny syn på konsumenternas och de små och medelstora företagens intressen kan skönjas i paketet om en ny vision och meddelandet "En inre marknad för framtidens Europa" <sup>(19)</sup>.
- h) Med ett nytt sätt att se på tjänster av allmänt intresse (artikel 14 i EUF-fördraget och protokoll nr 26) klagörs unionens ansvarsområden och de nationella, regionala och lokala myndigheternas stora handlingsutrymme. Dessa togs upp i meddelandet "Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande" <sup>(20)</sup>, där kommissionen föreslog att EU:s ram för tjänster av allmänt intresse konsolideras.
- i) Ett tydligare intresse för integrationen av sociala aspekter i genomförandet av den inre marknaden (kampen mot utestängning eller diskriminering, främjade av rättvisa och socialt skydd och jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna, skydd av barnens rättigheter) med anknytning till meddelandet "Möjligheter, tillgång och solidaritet: mot en ny samhällsvision för tjugohundratalets Europa" <sup>(21)</sup>.

<sup>(17)</sup> EG-domstolen fastställde redan den 5 maj 1982 i domen i målet *Schul*, mål 15/81 att den gemensamma marknaden, som enbart är ett frihandelsområde, föregår den inre marknaden. Den inre marknaden innebär således en högre grad av ekonomisk integration.

<sup>(18)</sup> Protokoll om övergångsbestämmelser (nr 36).

<sup>(19)</sup> KOM(2007) 724 slutlig, SEK(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 och 1521.

<sup>(20)</sup> KOM(2007) 725 slutlig, SEK(2007) 1514, 1515 och 1516.

<sup>(21)</sup> KOM(2007) 726 slutlig.

j) En nyhet i Lissabonfördraget är att möjligheterna till fördjupat samarbete utökas till att omfatta samtliga unionens åtgärder, med undantag för de områden där unionen har exklusiva befogenheter (artikel 20 i EUF-fördraget), under förutsättning att minst nio medlemsstater ingår (oavsett antalet medlemsstater). För detta krävs ett beslut av rådet, som ska

fatta beslut med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande (artikel 329.1 i EUF-fördraget). Det kan alltså få konsekvenser för bland annat den inre marknaden, energimarknaden, invandringpolitiken och räddningstjänsten.

Bryssel den 14 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Mario SEPI

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om innovation inom turism: Att utarbeta en strategi för hållbar utveckling på öar (initiativytttrande)

(2011/C 44/13)

Föredragande: **Sylvia GAUCI**

Den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*"Innovation inom turism: Att utarbeta en strategi för hållbar utveckling på öar"*.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 153 röster för, 1 röst emot och 13 nedlagda röster.

### 1. Sammanfattning

1.1 EESK anser att man bör ta fram särskilda program för fortlöpande livslångt lärande för personal som arbetar inom turismsektorn på öar. Ett särskilt stöd från Europeiska socialfonden och sammanhållningsfonderna bör öronmärkas för detta syfte. Ett lämpligt ramverk av arbetsmarknadsrelationer i syfte att verka för arbetsvillkor av hög kvalitet och vidta åtgärder för att stödja entreprenörer (nätverk, marknadsföring, PR etc.) bör bidra till att främja turism på öar.

1.2 Med tanke på att bokningar på nätet blir allt viktigare för resor och turism bör dessutom små och medelstora företag inom (öarnas) turismsektor antingen erbjudas EU-stödd utbildning eller få förenklad tillgång till lämpliga tjänstetillhandahållare så att de kan utveckla sin närvaro på nätet på ett bra sätt. Finns de inte på nätet riskerar de att förlora de "moderna" kunderna.

1.3 EESK föreslår att en interregional skola med ett koncept i stil med ett "Erasmus för studenter och arbetstagare inom turismsektorn" inrättas på en strategiskt belägen ö.

1.4 Även om företagen och i synnerhet småföretagen gagnas av en mer adekvat och bättre lagstiftning så bör man ändå överväga att inrätta en särskild administrativ enhet inom kommissionen, t.ex. ett generaldirektorat för turism. Turismen står för omkring 11–12 % av EU:s BNP, men på öar som Malta är siffran 25 %. EESK vill att en sådan enhet för turism inom kommissionen ska slå vakt om (ö)turismens intressen inom EU:s institutioner och politik. EESK har i tidigare yttranden om turism föreslagit inrättande av en Europeisk turismbyrå, och kommittén vill nu upprepa detta förslag.

1.5 Jämfört med fastlandet har öar ett inneboende handikapp – de är avlägset belägna, svårtillgängliga och isolerade. EESK anser att man bör sträva efter ett gynnsamt skattesystem där

man beaktar de särskilda insatser som gjorts i fråga om investeringar och för att behålla och skapa arbetstillfällen samt företagens öppethållandeperioder, i syfte att minska säsongseffekterna.

1.6 EU-definitionen av öar är olämplig i ett antal fall, och den står ofta i vägen för lösningar. Kommittén har i tidigare yttranden<sup>(1)</sup> rekommenderat att definitionen ändras. Vi vill härmed upprepa denna rekommendation.

1.7 EU håller på att ta fram ett nytt koncept inom regionalpolitiken: det makroregionala samarbetet (t.ex. Östersjöstrategin och Donaustrategin). Kommittén är övertygad om att detta är ett intressant koncept och att det säkerligen kan tillämpas på ögrupper. En makroregional strategi för öarna i västra Medelhavet skulle på detta sätt kunna avhjälpa en del av problemen med svårtillgängligheten.

1.8 EESK välkomnar Kalypsoprogrammet om social turism och stöder det till fullo. EESK anser att man efter de förberedande åtgärderna, som inleddes 2009, bör införa ett fullständigt program. EESK rekommenderar att Kalypsoprogrammet integreras i en framtida makroregional strategi för regionen västra Medelhavet.

### 2. Bakgrund

2.1 Turismen ger ett viktigt och ständigt ökande bidrag till den ekonomiska tillväxten. I extremfall kan turism stå för upp till 70 % av en ös BNP. Turism är ett av de bästa tillfällena att skapa inkomster och sysselsättning. Samtidigt som Europas marknadsandel av världsturismen långsamt minskar, förutspås det att antalet ankommande turister till EU kommer att öka. Tillväxten inom turistnäringen kan dock inte tas för given, något som finanskrisen 2008–2009 visade på ett mycket tydligt sätt.

<sup>(1)</sup> "Ytterligare integration på den inre marknaden – en nyckelfaktor för sammanhållningen och tillväxten på öar", EUT C 27, 3.2.2009, s. 123.

2.2 Nya former av turism växer fram och ersätter traditionell massturism baserad på sol och bad. Det kan t.ex. vara mer innovativa och specialiserade former av miljövänligare, kundanpassad och upplevelseorienterad turism. Dessutom påskyndar den ökade efterfrågan och de demografiska förändringarna, t.ex. det ökande antalet äldre resenärer, en segmentering av turismprodukterna och att det skapas nya former av turismprodukter med en stor andel nya tjänster.

2.3 Innovation är en huvudfråga för den ekonomiska politiken, både på EU-nivå (Lissabon- och Europa 2020-strategierna) och på regional nivå. Detta innebär ökande offentliga investeringar i forskning och utbildning samt stöd till de mest innovativa sektorerna (t.ex. transport, energi och miljövänliga företag). Detta gäller också för tjänster, i synnerhet för dem som kräver en viss nivå på de kunskaper eller kvalifikationer som anses typiska för de flesta turistaktiviteter (t.ex. inkvartering, catering och fastigheter).

2.4 Dagens turist efterfrågar bästa kvalitet till lägsta pris. En framgångsrik öturism kräver därför inte bara att man har välutbildad personal, utan också att arbetsgivare och anställda åtar sig att utbilda sig under sitt hela sitt arbetsliv så att man ständigt kan hålla en hög standard på tjänsterna i den snabbföränderliga värld som den kräsna och krävande resenären lever i. En av förutsättningarna för turism av hög kvalitet är att alla inblandade är välutbildade och välmeriterade.

2.5 Ett huvudområde för förändringar och innovation inom turismen är användningen av informations- och kommunikationsteknik (IKT). Den omfattande användningen av IKT och internet inom turistnäringen gör det möjligt för konsumenterna att ha direktkontakt med tjänsteställningarna. För sektorn som helhet kan detta leda till att (transaktions)kostnaderna minskar, vilket följaktligen gör att förmedlare som resebyråer eller till och med researrangörer utelämnas i processen. Viktiga innovationer inom massturismen, t.ex. lågprisflygets uppkomst, har i hög grad påverkat turistnäringens tillväxt och utveckling.

2.6 För öarnas del kvarstår ett flertal problem. Öarna är i allmänhet på efterkälken jämfört med fastlandet. Många av de nya tekniska metoderna och förfarandena kontrolleras, produceras och hanteras dessutom inte av de företag som direkt berörs av dem.

2.7 Öarnas förvaltningar håller på att se över vilka konsekvenser dessa nya förfaranden från turistnäringens sida får för deras egna initiativ och åtgärder inom turismpolitiken. Deras främsta mål är att se till att strategierna och åtgärderna stödjer och främjar innovationen, vilket i sin tur bidrar till att turistnäringen utvecklas ytterligare.

### 3. Varför krävs det innovation?

3.1 Mot bakgrund av samhällets förändrade dynamik och att 1900-talets och researrangörernas massturism är på väg att för-

svinna, måste man inom öturismen tänka på nya sätt och anpassa sig till nya förhållanden om man ska bli framgångsrik. Fröet till innovation ligger hos de människor som i praktiken arbetar inom turistsektorn. Men paradoxalt nog stör också innovationen etablerade vanor, och människor kommer att motsätta sig förändringar om de inte kan se att de ger omedelbara fördelar.

3.2 Under andra halvan av 1900-talet var det massturismens utbud som bestämde efterfrågan. Successivt fick man dock tillgång till ett ökande antal destinationer och marknaden blev mättad. I dag har en skiftande efterfrågan tagit överhanden på en tydligt konsumentdominerad marknad. Det är leverantörerna som drabbas av detta. Detta är en ny utmaning som kan lösas genom innovativt och kreativt tänkande där man utvecklar ett brett utbud av nischade former av turism, t.ex. spa-turism, miljövänlig turism eller ekoturism, landsbygdsturism, naturturism, m.m.

3.3 Livsstilen har också i hög grad förändrats under de senaste åren. Turistnäringen står inför en åldrande, friskare och mer välbärgad befolkning som tar fler och kortare semestrar. För en stor grupp turister har tyngdpunkten flyttats från "lägsta möjliga pris" till "bästa kvalitet för bästa pris". Konsumenternas lojalitet minskar och turisterna letar mer och mer efter hållbarhet och äkthet och försöker komma bort från massturismen. Inom öturismen är det nödvändigt att verka för innovation om man vill överleva under dessa omständigheter.

### 4. Öturism och produktinnovation

4.1 I storföretagen inom turistnäringen är innovation rutin och ett standardinslag i företagets beslutsfattande. Innovation ingår i dag i företagets vardagsplanering så att de inte ska tas på sängen av oväntade nya produkter. För dem är innovation bara ytterligare en produktionsfaktor.

4.2 Men för de destinationsorienterade småföretagen inom turistnäringen finns det begränsade möjligheter att dra fullständig nytta av nytänkandet. Den huvudsakliga begränsningen är brist på personal och finansiering. De små och medelstora företagen inom turismsektorn är först och främst upptagna med att möta stamkundernas behov dag från dag, och de har inte möjlighet att avsätta medel till forskning och utveckling.

4.3 Turistnäringen domineras i hög grad av små och medelstora företag och detta gäller särskilt på öar. För att överleva i en allt mer konkurrensinriktad och global miljö kommer företagen inom turistnäringen, i synnerhet småföretagen, att behöva uppnå stordriftsfördelar och en kritisk massa för att minska transaktionskostnaderna samt öka produktiviteten och marknadsinflytandet. Omstruktureringar och samarbetsmekanismer kommer att hjälpa företagen att anpassa sig till förändringarna och öka sin konkurrenskraft.

4.4 En av turistnäringens utmaningar är att erbjuda nya produkter och tjänster. *Upplevelseturism, hållbar turism och natur- eller kulturarvsturism* är några av de strategier som ligger till grund för många innovativa turismprodukter på europeiska destinationer i dag. Öarna bör främja dessa produkter mer eftersom de hör samman med kärnan i deras "öidentitet".

4.5 Upplevelsebaserad turism växer fram ur ett interagerande mellan turister och destinationerna. Turisternas totalerfarenhet består av ett antal korta möten med en rad människor som arbetar inom turistnäringen.

4.6 Ökat konsumentmedvetande om miljöfrågor inspirerar företagen inom turistnäringen att tänka på nya sätt och förbättra miljöprestandan, både genom turisternas interagerande med miljön och sina egna insatser. De viktigaste produkterna för att vaska fram nya idéer återfinns på nischområden som ekoturism och äventyrsturism.

4.7 Kulturturism är också en viktig och växande sektor som lockar till sig tämligen välbärgade och välutbildade besökare. Ett flertal öar har omorienterat sina kulturella tjänster och håller på att ta fram nya tjänster som syftar till att skapa ett mervärde genom kulturen. De diversifierar sin turism och ökar längden på vistelserna, t.ex. genom en bättre förpackning av tjänsterna och ett bättre framhåvande av de kulturellerfarenheter och kulturella evenemang som finns att tillgå.

4.8 Om turismen inte på ett harmoniskt sätt integreras i öarnas samhällen och om den innebär fördelar bara för ett fåtal invånare, men besvär för de flesta andra, kommer turismen inte att bli en hållbar och harmonisk del av samhället. För att se till att befolkningen "köper" att stödja att ön blir en turistort är det nödvändigt att planera nedifrån och upp och se till att alla är engagerade. Turismen kan skapa ett tillfälle att föra samman öns befolkning genom att alla är involverade i arbetet och genom att man får alla att förstå att turismen har långtgående effekter för att förbättra den naturliga miljön och stadsmiljön samt för markanvändning och fysisk planering, sociala tjänster och bevarande av kulturarvet (arkitektur, hantverk, traditionella livsmedel, m.m.).

4.9 Olika former av turism kan visa sig vara inkompatibla med varandra, i synnerhet på små öar. Till exempel kan en nischmarknad som sommarkurser i språk visa sig vara oförenligt med en sommarsäsongsmarknad för äldre, när ungdomarnas stökiga beteende efter skolan hamnar i konflikt med de äldres önskan om lugn och ro. Återigen behövs det ett stöd från hela befolkningen, nedifrån och upp, för de former av turism som ett land satsar på om den nisch man har valt ska bli framgångsrik.

4.10 Slutligen angår turismen inte bara de människor som direkt arbetar på hotellen, restaurangerna eller flygbolagen. Den

inbegriper många andra sektorer som levererar tjänster och produkter till turistsektorerna, från den lokale rörmokaren till den lokale jordbrukaren.

## 5. Förbättrad öturism genom processinnovation

5.1 Turistnäringen har alltid legat i framkant när det gäller att använda ny teknik, t.ex. globala distributionssystem. De framsteg som nyligen gjorts inom telekommunikation, nätverk, databaser, databehandling och elektronisk marknadsföring erbjuder många nya möjligheter för företagen. Detta påverkar i hög grad de traditionella företagsmodellerna inom turistnäringen. Användningen av bredbandsanslutningar och informations- och kommunikationsteknik (IKT) skapar ett mervärde för tjänster och produkter och stödjer utvecklingen av nätverk och kluster inom turistnäringen. Problemet i detta sammanhang är om man saknar bredbandsteknik eller inte har de specialistkunskaper och färdigheter som krävs för att till fullo kunna dra nytta av IKT. Invånarna på öar bör få särskild utbildning så att dessa kunskapsklyftor åtgärdas.

5.2 Konsumenterna använder i allt högre grad IKT för att arrangera sina resor. På EU-nivå är det i dag två tredjedelar av de framtida turisterna som planerar sina resor via internet och mer än 50 % köper sin resa på nätet. De letar efter flexibla och lättillgängliga produkter och gillar att kunna kommunicera direkt med reseproducenterna. För att dra nytta av denna IKT-revolution måste företagarna inom turistnäringen omforma hela marknadsföringsprocessen. Internettekniken erbjuder både företag och konsumenter stora möjligheter att göra affärer direkt på nätet.

5.3 Många europeiska öar med lång tradition av turism lider av tillväxt- och produktionssvagheter. Turismen befinner sig under enormt konkurrenstryck där. På den avreglerade världsmarknaden konkurrerar öarna med nya destinationer som kan dra nytta av resurser som är intakta eller mycket lite exploaterade och som har mycket gynnsamma ekonomiska villkor, inbegripet låga löner, olika former av statligt stöd och svaga valutor.

5.4 Som i alla tjänstesektorer är kvaliteten på tjänsteutbudet inom öturismen mycket beroende av kvaliteten på arbetstagarna och invånarna. Det finns ett samband mellan goda arbetsvillkor och hög servicenivå.

5.5 Den europeiska öturismen, som till största delen består av små och medelstora företag och karaktäriseras av hög arbetskraftsintensitet, har ett produktivetsproblem som beror på dess fragmenterade natur. Denna minskade produktivitet gör det svårt för öar att bli konkurrenskraftiga inom turismen. Detta faktum avspeglar sig också i det pris som tas ut.

5.6 Säsongsberoendet har reella konsekvenser för sysselsättningsstabiliteten och gör det mindre attraktivt att arbeta inom turistnäringen. Vi måste därför arbeta för speciella avtal som garanterar stabil sysselsättning för säsongsarbetarna så att deras anställningsvillkor och sociala rättigheter blir likvärdiga med dem som gäller för fastanställda. EESK har tidigare tagit upp denna fråga <sup>(2)</sup>.

5.6.1 För att man ska kunna stärka och förnya öturismen krävs det att relationerna på arbetsmarknaden anpassas och moderniseras, särskilt när det gäller utbildning, befodrings- och karriärmöjligheter, samt arbetsuppgifter, arbetstider och arbetsvillkor inom ramen för den sociala dialogen och kollektivförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter.

5.7 Resor till öar, i synnerhet i dagens snabbvärdiga värld, sker framför allt med flyg. Resa med båt är inte alltid ett fungerande alternativ. Det kräver både en solid infrastruktur på land och ett tillförlitligt nätverk av båtförbindelser till sjöss. Båtförbindelser är dessutom till naturen mycket väderberoende.

## 6. Att ta fram politiska instrument för marknadsföring av turisminnovation på öar

6.1 En verklig utmaning för de instanser som ansvarar för turismen på öar är att utröna hur man på det mest effektiva sättet utvecklar och tillämpar politiska instrument som stöder innovation inom turistnäringen, utan att störa marknadens dynamik. Det vore en god praxis om de styrande instanserna lät marknaderna styra så mycket som möjligt och endast ingrep när det uppstår marknadsmisslyckanden.

6.2 Öarna måste noggrant balansera de intressen som eventuellt står i konflikt med varandra, dvs. företag som vill ha tillväxt, konsumenter/turister som söker fritidsavkoppling och miljöaktiviteter som vill skydda naturen. När det gäller stadsplanering är en huvudfråga vem man ska låta fatta beslut om byggnadsprojekt. Konflikter kan uppstå mellan kommuner och detta kan eldas på av lokala företagsintressen och regionala och centrala förvaltningar, som ser mer till den övergripande bilden och vill dämpa ohämmand tillväxt i miljömässigt känsliga områden.

6.3 De styrande instanserna bör låta innovativa företag uppnå stordriftsfördelar och söka innovation genom kooperativa allianser och andra former av nätverkande. Det mest framgångsrika och lovande verktyget för innovation inom turistnäringen kan uppnås genom samarbete, allianser och/eller nätverk på områden som teknik, marknadsföring, distribution och personaldelning. Det verkar som om samarbetet inom turistnäringen hittills har varit otillräckligt, i synnerhet mellan små och medelstora företag. I detta hänseende bör de styrande instanserna stödja en innovativ turismpolitik som främjar samordning och synergi.

6.4 Att ta upp turismfrågorna utan att inbegripa den rumsliga dimensionen är otänkbart. Det handlar framför allt om

standardisering och marknadsföring av attraktioner. Detta är turismens råmaterial. Det är de som skapar destinationerna på marknaden. Besökare väljer den destination som verkar ge det största utbytet och de produkter de är villiga att betala för. Deras villighet att betala ökar i förhållande till hur unik destinationen är. I de flesta fall rör det sig om allmänna tillgångar eller gemensamma resurser, t.ex. skyddade landskap eller mark som är reserverad för jordbruk och som öinvånarna måste skydda och förvalta, så att de inte bara konsumeras eller förstörs.

6.5 Lokala attraktioner och innovativa tjänster ger destinationer deras särskilda karaktär. Men de begränsar också möjligheterna till produktinnovation, eftersom dessa innovationer inte kan komma till stånd om man inte införlivar destinationsprodukterna. Till exempel kan en badort inte omvandlas till en ort i bergen. Ett turistland med en viss uppsättning attraktioner kan dock förändra sin position på marknaden.

6.6 Massturism, baserad på sol, hav och McDonald's, är på lång sikt inte nödvändigtvis den bästa formen av turism på öar. Exempel från Skottland visar t.ex. att småskaliga och specialiserade former av öturism kan nå stor framgång. Det finns ingen storlek som passar alla, och detta är särskilt viktigt att komma ihåg när man utformar en turiststrategi för öar. Det som är lämpligt för en liten Medelhavsö, kan visa sig vara olämpligt för en mycket liten ö utanför Storbritanniens, Irlands eller Sveriges kust.

6.7 Destinationernas öde beror på många oberoende faktorer. Dessa innefattar belägenheten och potentialen i källmarknaderna samt tillträdet uttryckt i transportkostnader och tidsrelaterade kostnader. Den offentliga sektorn kan endast påverka dessa faktorer genom mekanismer som allmännyttiga tjänster eller territoriella kontinuitetssystem. Dessutom bestämmer de i hög grad karaktären på produktinnovationerna. Utmaningen för den lokale entreprenören är därför att skapa ett mervärde för kunden genom de nya produkterna.

6.8 Hållbar miljö är en aktuell fråga inom EU och detta omfattar frågor som att fastställa användbara mekanismer för hur man kan minska utsläppen vid resor och hur hållbar miljö i vidare betydelse har blivit en viktig drivkraft för konkurrens på turistområdet.

6.9 Vad avhåller till exempel öinvånarna från att göra stränderna bättre? Eller från att visa upp sitt kulturarv? Varför finns det bara ett fåtal uttalade turistorter då till exempel hela ön skulle kunna vara en turistattraktion? Varför koncentrerar man sig på en så kort tid och så kort turistsäsong när turism är en åretruntverksamhet på andra platser? Det görs bara reklam för ett par platser, även om den skulle kunna omfatta alla byar och städer. Invånarna i varje stad och by måste lära sig att vara stolta över sin hemstad eller hemby, eftersom det bara är då de kan skydda och sälja sin produkt och sitt arv.

<sup>(2)</sup> Se EESK:s yttrande om "För en turism som är tillgänglig för alla och socialt hållbar", EUT C 32, 5.2.2004, s. 1.



6.10 Med ett ökande antal turister som besöker öar kommer myndigheterna att ytterligare behöva utreda den sanitära kvaliteten på destinationerna, garantera att dricksvatten (och badvatten) håller god kvalitet och se till att det finns noggrann avfallshantering, hållbar energi och trygg livsmedelsförsörjning.

6.11 Att bygga upp en konkurrensmedvetenhet är mycket viktigt, eftersom öborna måste se till att konkurrenskraften står högt på deras agenda. Detta är inte något som de styrande instanserna ensamma kan åstadkomma. Arbetstagare, entreprenörer, företagsledningar och administrativa institutioner måste alla vara med ombord.

6.12 I praktiken finns det tre inflytelserika och avgörande faktorer:

- Den första är de styrande instansernas engagemang vad gäller tryggad hälsa och hållbar miljö.
- Den andra är branschens privatsektor, vilket kan inbegripa marktransporter, lufttransporter och IKT-infrastruktur.
- Den tredje är de mänskliga kulturella beståndsdelarna i varje lands resursfördelning.

6.12.1 De styrande instanserna har stort inflytande på den första kategorin. Om en ö är lågt rankad vad gäller hållbar miljö så duger det helt enkelt inte. Det visar hur rätt miljö- och kulturpåtryckningsgrupper har när de fortsätter att kräva större medvetenhet om öarnas kulturarv och hävda att det brådskar med investeringar för att skydda det.

6.12.2 Vad gäller infrastrukturen inom turismen finns det också mycket att göra. Ett lågt resultat här kan stimulera till att agera och ta tillfället i akt att investera mer. En lågkonjunktursperiod är en bra tidpunkt för att se över infrastrukturen och avsätta större resurser till uppgraderingar. Öarna måste uppgöra nu och söka efter nya marknadsnischer genom nya privata och offentliga investeringar. De styrande instanserna måste säkerställa att privatsektorn har större tillgång till finansiering och att bankerna är mer välkomnande gentemot de små och medelstora företagen. De måste till fullo använda alla de medel som finns att tillgå i EU:s stimulanspaket. Ännu mer viktigt är att offentliga instanser inte inför olämpliga regler för privatsektorn för att klämma av entreprenörer det kapital de har disponibelt för investeringar.

6.12.3 Det finns en mörk sida av öturismen: den svarta ekonomin som ger ytterligare inkomster för öborna, men har en negativ påverkan på sysselsättningen och arbetsvillkoren. Sommarhus tenderar att leda till höjda priser för öborna, men de står också för en form av inkomster. Dessutom kan infrastrukturen för vatten, avfall och energi också bli överbelastad när man under högsäsongen ska hantera en befolkning som kan vara upp till 20 gånger större än den bofasta befolkningen.

6.13 En konsekvens av säsongvariationerna i kraven på arbetskraft är att det växer fram en ständigt närvarande svart ekonomi. Missbruk av eller till och med övergrepp mot anställda studenter eller användning av olaglig arbetskraft skadar både de legala och illegala arbetstagarna eftersom det drar ner lönenivåerna. Illegal arbetskraft kan stå för en betydande andel av de människor som arbetar inom turistsektorn. I vissa länder rör det sig om halva arbetskraften.

6.13.1 Billig och rörlig arbetskraft från nya medlemsstater, t.ex. Polen, Bulgarien och Rumänien, är ett allt mer påtagligt inslag i västeuropeisk turism, inbegripet på öarna. Med tanke på EU:s regler om fri rörlighet för arbetstagare är detta en trend som inte går att stoppa och den fråga som företagare och arbetstagare står inför är hur de kan bemöta den. Man måste se till att företagen är konkurrenskraftiga, men samtidigt ska man garantera jämställdhet och att arbetsvillkoren respekteras och arbetstagarna inte utnyttjas.

6.14 Det är därför öturismen behöver en genomtänkt inställning. Turismen är av stor betydelse för öborna och för öarnas små och medelstora företag. Det är dags att agera nu. Öborna måste mäta sig själva i förhållande till konkurrensen. Man måste först ta itu med de kortsiktiga problem som måste åtgärdas omedelbart. För att turismen ska vara fortsatt hållbar och ett viktigt verktyg för ekonomisk tillväxt måste det finnas effektiva redskap för att åstadkomma långsiktiga insatser.

## 7. Att underlätta nätverk för organisatorisk innovation för turistföretag och destinationer

7.1 Ett flertal branscher inom turistindustrin, t.ex. flygbolag, hotellkedjor, researrangörer och biluthyrare, är kraftigt koncentrerade och har ofta verksamhet över hela världen. Å andra sidan är det de små och medelstora företagen som utgör merparten av turistnäringen på öar. För att överleva tillsammans med sådana globala konkurrenter, bör företag inom turistsektorn på öar försöka gå in för en konkurrens som är konstruktiv snarare än destruktiv. Det förstnämnda skulle leda till en större tillgänglig marknad, bredda produktplattformen och i slutändan skapa en framgångsrik produktdifferentiering och innovation för produkter av världsklass, medan det sistnämnda skulle leda till att företag konkurrerar om samma marknad, vilket skapar produktkonvergens och priskrig. Det är därför viktigt att entreprenörer inom turistnäringen lär sig att arbeta tillsammans om man vill ha en konstruktiv konkurrens.

7.2 Företagarna inom turistnäringen på öar, i synnerhet de små, är mer känsliga för konkurrens från sina kollegor än för fördelarna av att arbeta tillsammans. I turismvärlden kan man göra en distinktion mellan geografiska nätverk och kluster och verksamhetsbaserade nätverk och kluster, t.ex. miljövänlig turism, vingårdsturism etc. Nätverk och kluster kan spela en viktig roll när det gäller att bygga upp arrangörernas förmåga att tänka i nya banor, t.ex. genom lägre försökskostnader, ökad synlighet och bättre respons på förändrad efterfrågan. Som i alla andra tjänsteföretag vilar innovation inom turistnäringen huvudsakligen på nätverk och samarbete.

7.3 Samarbete mellan politiker och arbetsgivar- och fackför-  
eningsorganisationer samt integrering av organ, stiftelser och  
sammanslutningar som spelar en roll inom turistsektorn är  
också en av de viktigaste faktorerna för att skapa kontinuerlig  
tillväxt inom turismen på öarna. Samtidigt som företagssektorn

spelar huvudrollen när det gäller att etablera nätverk, så är de  
lokala styresinstanserna ansvariga för att utveckla en infrastruk-  
tur som möjliggör bättre samarbete och stöder marknadsnät-  
verken.

Bryssel den 15 juli 2010

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

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om skatt på finansiella transaktioner (initiativytttrande)

(2011/C 44/14)

Föredragande: **Lars NYBERG**

Den 18 februari 2010 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Skatt på finansiella transaktioner”.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 121 röster för, 55 röster emot och 7 nedlagda röster.

### 1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 Det totala värdet av samtliga finansiella transaktioner har ökat från cirka 15 gånger världens BNP 1990 till cirka 70 gånger dess värde 2007 <sup>(1)</sup>. Det har knappt skett någon förändring när det gäller avistatransaktionernas värde i förhållande till BNP, vilket innebär att det så gott som enbart är derivat, och framför allt räntederivat, som svarar för denna fyrfaldiga ökning av de finansiella transaktionerna. Derivathandeln sjönk under andra halvåret 2008, men volymen ökade åter under det första halvåret 2009. Den finansiella sektorns beteende förefaller inte ha förändrats särskilt mycket.

1.2 Finanssektorn – vars huvuduppgift är att stödja den reala ekonomin – stod 2007 för 40 % av alla företagsvinster i USA, medan dess andel av BNP endast uppgick till 7 %. Det har även skett en koncentration till färre marknadsplatser – framför allt London och New York – samt en koncentration till ett mindre antal mycket stora finansinstitut. Enorma penningbelopp har pumpats in i denna sektor för att rädda dessa institut, vilket har gett upphov till större budgetunderskott än vad som någonsin tidigare skådats.

1.3 En skatt på finansiella transaktioner skulle på ett avgörande sätt kunna påverka finansinstitutens beteende genom att reducera antalet mycket kortfristiga finansiella transaktioner, som ofta även är riskfyllda.

1.4 I sitt yttrande om Larosière-gruppens rapport <sup>(2)</sup> stödde EESK i princip förslaget att införa en skatt på finansiella transaktioner: ”EESK anser att en övergång från kortfristighet till långfristighet, där bonus inte grundas på spekulation, är nödvändig. Mot denna bakgrund stöder EESK idén om en beskattning av finansiella transaktioner”. Med föreliggande yttrande vill EESK ta del i de pågående diskussionerna om denna beskattning och mer ingående behandla dess mål och konsekvenser.

1.5 Det ursprungliga förslaget till beskattning av värdepapperstransaktioner utarbetades av J.M. Keynes år 1936. Hans mål

var att minska destabiliserande spekulationer i aktier och att stärka den långsiktiga basen för börspriserna. Under 1970-talet utvecklades idén ytterligare av James Tobin. Hans målsättning var att bromsa upp flödet på finansmarknaden och bättre anpassa den till den reella ekonomin genom att införa en skatt på internationella valutatransaktioner avista. Målet var detsamma som ett av de mål som för närvarande diskuteras – att reducera de kortfristiga transaktionerna.

1.6 Tobin föreslog att man skulle överföra skatteinkomsterna till Internationella valutafonden eller Världsbanken, men inkomsterna var inte hans primära mål, utan han framhöll att i ju högre grad denna skatt uppfyller de ekonomiska målsättningar som ursprungligen var hans mål, desto mindre inkomster genererar den.

1.7 Förslaget har åter blivit aktuellt i och med finanskrisen 2008, och gäller nu beskattning av samtliga finansiella transaktioner mellan finansinstitut.

1.8 Enligt EESK bör den grundläggande målsättningen med en skatt på finansiella transaktioner vara att förändra beteendet inom finanssektorn genom att hämma kortfristiga finanstransaktioner i spekulationssyfte. På så vis kan finanssektorns aktiviteter fungera enligt marknadens prismekanismer. Vissa av dessa transaktioner har av Lord Turner (brittiska finansinspektionen) betecknats som meningslösa ur samhällssynpunkt. Den eftersträlvade effekten skulle kunna uppnås genom att beskattning av finansiella transaktioner drabbar de mest frekventa transaktionerna hårdast.

1.9 Om en skatt på finansiella transaktioner avsevärt reducerar den kortfristiga handeln med värdepapper och derivat kommer den också att minska finanssektorns vinster, vilket skulle kunna leda till minskade bonusar men även till minskade skatteinkomster. Traditionell bankverksamhet, som baseras på utlåning till företag och hushåll och finansieras genom inlåning – och där vinsterna genereras av ränteskillnader, kommer inte att påverkas. Denna bankverksamhet, där besparingar på optimalt sätt används till investeringar, skulle än en gång kunna bli det centrala målet för finanssektorn. De nya finansiella proble-

<sup>(1)</sup> Uppgifter från Banken för internationell betalningsutjämning (BIS).

<sup>(2)</sup> de Larosière-gruppens rapport – EUT C 318/11, 23.12.2009, s. 57.

men under 2010 och Internationella valutafondens och EU:s strävan att hitta metoder för att finansiera framtida kriser får inte leda till att vi förbiser denna möjlighet till att göra förbättringar inom finanssektorn och komma ifrån ett kortfristigt tänkande.

1.10 Den andra målsättningen med en skatt på finansiella transaktioner är att skaffa offentliga inkomster. Denna nya inkomstkälla skulle kunna användas för att stödja ekonomisk utveckling i utvecklingsländerna, finansiera klimatpolitiken i utvecklingsländerna eller minska bördan på de offentliga finanserna. Det sistnämnda förutsätter även att finanssektorn betalar tillbaka sitt offentliga stöd. På längre sikt bör dessa inkomster innebära en ny offentlig inkomstkälla.

1.11 En skatt på finansiella transaktioner har en progressiv karaktär eftersom finansinstitutens kunder, liksom instituten själva då de bedriver handel för egen räkning, företräder de mest välbeställda i samhället. Dessutom anses finanssektorn inte bidra tillräckligt till skatteinkomsterna.

1.12 En skatt på finansiella transaktioner bör få ett så omfattande tillämpningsområde som möjligt och företrädesvis tillämpas på både nationella marknader och utländska transaktioner. För ett globalt system rekommenderar EESK en skattesats på finansiella transaktioner på endast 0,05 %. För ett europeiskt system rekommenderas en lägre skattesats i syfte att säkerställa att den inte leder till snedvridningar på finansmarknaden.

1.13 När en skatt införs reduceras alltid tillgångarnas värde, men får det verkligen effekter på var handeln sker om det inte rör sig om en global skatt? En studie visar att de nuvarande stämpelavgifterna i Storbritannien har minskat omsättningen med 20 %, men det har knappast drivit bort handeln från London.

1.14 Införandet av en sådan skatt skulle praktiskt taget inte medföra några administrativa, tekniska eller ekonomiska kostnader, eftersom dessa transaktioner redan är datoriserade. Det finns emellertid fortfarande inte någon datoriserad marknad för OTC-transaktioner (over the counter) men EU-lagstiftning håller på att utarbetas på detta område. Behovet av att inkludera samtliga transaktioner, och även OTC-marknaden, i ett sammanhängande system visar att olika former av regleringar och skatter, såsom skatt på finansiella transaktioner, utgör komplement och inte alternativ till varandra.

1.15 Med ett förändrat beteende i finanssektorn som innebär att man i större utsträckning baserar sig på långsiktiga fundamenta och samtidigt på ökade offentliga inkomster, ger skatt på finansiella transaktioner så kallad dubbel avkastning. Men det är också uppenbart att ju högre skattesatserna är, desto större är

effekten på de kortfristiga transaktionerna – och desto mindre blir inkomsterna. Därför bör man eftersträva en skattesats som leder till en balans mellan de två målsättningarna för skatten på finansiella transaktioner – ett ändrat beteende och skatteinkomster.

1.16 Om denna skatt infördes i hela Europa skulle skatteinkomsterna uppgå till cirka 1,5 % av BNP, och merparten skulle komma från den brittiska finansmarknaden. Om den infördes globalt skulle skatteinkomsterna motsvara cirka 1,2 % av världens BNP. Resultaten är mer eller mindre desamma för Europa och USA.

1.17 Vid sitt möte i Toronto den 26–27 juni 2010 föreslog inte G20 en global skatt på finansiella transaktioner. EESK anser att ett europeiskt system fortfarande bör övervägas i samband med de finansiella reformerna.

## 2. Bakgrund

2.1 Det har framförts en rad förklaringar till finanskrisen, som fick ett dramatiskt utbrott till följd av att Lehman Brothers<sup>(3)</sup> gick i konkurs 2008. De inbegriper bland annat billiga lån genom låga räntor, spridning av högriskvärdepapper genom värdepapperisering, bristande lagstiftning och övervakning, tillgång till ekonomiska resurser för spekulation genom en långvarig omfördelning av inkomster från arbete till kapital, finansmarknadens internationella karaktär osv.

2.2 Finanssektorn har i förhållande till BNP nästan blivit större än vad man kunnat föreställa sig. Värdet av de finansiella transaktionerna motsvarade 1990 cirka 15 gånger världens BNP. Vid krisen 2008 hade detta värde ökat till 70 gånger världens BNP<sup>(4)</sup>. Avistatransaktioner utgör nästan samma procentandel av världens BNP som 1990, så den fyrfaldiga ökningen av de finansiella transaktionerna härrör nästan uteslutande från derivatmarknaden. Det rör sig främst om transaktioner "over the counter" (OTC), direkta avtal mellan en kund och ett finansinstitut, och de flesta av dessa transaktioner avser ränterelaterade derivat<sup>(5)</sup>. Även långfristiga transaktioner som bostadsobligationer räknas till marknaden för kortfristiga värdepapper eftersom de ofta byter ägare. Orsakerna bakom en stor del av den nya handeln kan vara såväl riskgardering som spekulation.

2.2.1 Utvecklingen av derivatmarknaden är en ny aspekt av det ekonomiska systemet som inte alltid har koppling till den reella ekonomin på samma sätt som traditionellt kapital. Det finns många sorters derivat, exempelvis optioner, futures, forwards och swapar, och de kan exempelvis baseras på olika varor, utländsk valuta och räntesatser, men även på renodlad gambling.

<sup>(3)</sup> Ett internationellt finanstjänsteföretag.

<sup>(4)</sup> Stephan Schulmeister, A General Financial Transaction Tax, WIFO Working Papers 344/2009.

<sup>(5)</sup> Banken för internationell betalningsutjämning (BIS); se Davas/von Weizsäcker, Financial Transaction Tax: Small is Beautiful, 2010.

2.2.2 Statistiska uppgifter visar att handeln med derivatprodukter föll under andra halvåret 2008. Fallet var emellertid inte särskilt stort, utan innebar endast en minskning till nivån tre år tidigare. Dessutom skedde åter en ökning under första halvåret 2009<sup>(6)</sup>. Återigen avsåg dessa förändringar i första hand räntederivat. Av detta kan vi dra slutsatsen att det inte har skett några större förändringar när det gäller finanssektorns beteende. Å andra sidan har värdepapperiseringen, som främst var den faktor som utlöste finanskrisen, nästan raderats från marknaden<sup>(7)</sup>.

2.2.3 År 2007, precis före krisen, stod finanssektorn för 40 % av alla företagsvinster i USA, medan dess andel av BNP endast uppgick till 7 %<sup>(8)</sup>. När finanssektorn står för 40 % av alla vinster har den frångått sin roll som finansiell mellanhand. I detta avseende är den oligopolkaraktär som finanssektorn har i vissa länder inte effektiv i finansieringen av den reella ekonomin.

2.2.4 Det har även skett en koncentration till färre marknadsplatser – framför allt London och New York. Samtidigt har det skett en koncentration som innebär ett färre antal mycket stora finansinstitut. Mot bakgrund av deras storlek tillkom en slogan, "för stora för att gå omkull", som i sin tur förklarar varför det senare blev nödvändigt för många regeringar att rädda ett antal banker för att förhindra en kollaps i finanssektorn. Enorma penningbelopp har pumpats in i denna sektor, vilket har lett till större budgetunderskott än någonsin tidigare.

2.3 de Larosière-rapporten lade fram många förslag till ändringar av det finansiella systemet i syfte att förhindra framtida kriser<sup>(9)</sup>. Detta följdes snabbt av fyra förslag till förordningar om tillsyn på makro- och mikronivå inom den finansiella sektorn från kommissionen<sup>(10)</sup>, samt en rad förslag om att ändra bestämmelserna inom denna sektor<sup>(11)</sup>. Parallellt pågår också en intensiv debatt i USA.

2.3.1 Nya lagförslag har huvudsakligen handlat om tillsyn och reglering av vissa finansinstitut och delvis ersatt viss självreglering inom finanssektorn. Endast en mindre del av förslagen har syftat till att ändra beteendet inom finanssektorn. Hittills har det inte lagts fram några förslag om att reglera instrumenten

inom denna sektor, trots att vissa av de verkliga orsakerna till finanskrisen står att finna där.

2.4 Det har inte heller lagts fram något formellt EU-förslag om beskattning av finansiella transaktioner, trots att den allmänna diskussionen har tagit fart under de senaste åren. EESK anser att en sådan skatt skulle kunna få ett avgörande inflytande på finansinstitutens beteende och på de finansiella instrumenten. Detta skulle kunna uppnås genom att man reducerar vissa av de kortfristiga finansiella transaktioner som för närvarande är dominerande.

2.4.1 Vid mötet i Pittsburgh i september 2009 bad ledarna i G20-länderna Internationella valutafonden (IMF) att till nästa toppmöte (juni 2010) utarbeta en rapport med en översikt över de val som olika länder gjort eller överväger att göra för att den finansiella sektorn ska ge ett "rättvist och betydande bidrag för att täcka eventuella kostnader i samband med offentliga ingripanden för att återställa banksystemet". I IMF:s preliminära rapport, som lades fram i april 2010, betonades åtgärder för att motverka framtida finanskriser, huvudsakligen en finansiell stabiliseringsavgift kombinerad med ett system för omstrukturering. I detta yttrande kommer EESK inte att göra några särskilda kommentarer om dessa förslag, utan begränsa sig till den kortfattade diskussionen inom IMF när det gäller beskattning av finansiella transaktioner i samband med den nuvarande krisen.

2.4.2 I sitt yttrande om de Larosière-gruppens rapport stödde EESK i princip förslaget att införa en skatt på finansiella transaktioner: "EESK anser att en övergång från kortfristighet till långfristighet, där bonus inte grundas på spekulation, är nödvändig. Mot denna bakgrund stöder EESK idén om en beskattning av finansiella transaktioner". Med föreliggande yttrande vill EESK ta del i de pågående diskussionerna och ytterligare behandla mål och effekter beträffande en sådan skatt.

### 3. Inledning

3.1 Det ursprungliga förslaget till beskattning av värdepapperstransaktioner utarbetades av J.M. Keynes år 1936 i syfte att minska destabiliserande spekulationer i aktier och stärka den långsiktiga basen för börspiriserna.

3.2 Under 1970-talet föreslog James Tobin en skatt på valutatransaktioner, den s.k. Tobinskatten, i syfte att minska destabiliserande spekulationer i valutatransaktioner. I och med kapitalets fria rörlighet har spekulativa angrepp mot valutor underlättats. Hans målsättning var att bromsa upp flödet på finansmarknaden och bättre anpassa den till den reella ekonomin samt stärka penningpolitikens roll. Skatten skulle användas vid valutatransaktioner avista och skattesatsen skulle ligga på 0,5 %. Även om inte alla finansiella transaktioner skulle omfattas (avistatransaktioner utgör för närvarande mindre än 10 % av alla transaktioner på global nivå) var målet detsamma som ett av de mål som nu diskuteras, nämligen att minska omfattningen av kortfristiga transaktioner.

<sup>(6)</sup> Se fotnot 5.

<sup>(7)</sup> H.W. Sinn vid en presentation av den ekonomiska rapporten från European Economic Advisory Group (EEAG), 23.2. 2010, Bryssel.

<sup>(8)</sup> Helen Schubert, Österrikes nationalbank.

<sup>(9)</sup> de Larosière-gruppens rapport – EUT C 318/11, 23.12.2009, s. 57.

<sup>(10)</sup> Makro- och mikroprudentiell tillsyn – EUT C 277/25, 17.11.2009, s. 117.

<sup>(11)</sup> Kreditvärderingsinstitut – EUT C 277/25, 17.11.2009, s. 117.

Yttrande om de prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel och om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad, EUT C...

3.2.1 Tobin föreslog att man skulle överföra skatteinkomsterna till Internationella valutafonden eller Världsbanken, men inkomsterna var inte hans primära mål, utan han framhöll att i ju högre grad denna skatt uppfyller de ekonomiska målsättningar som ursprungligen var hans mål, desto mindre inkomster genererar den <sup>(12)</sup>.

3.3 Under finanskrisen 2008 blev idén om en beskattning återigen aktuell, och den var denna gång inte begränsad till valutatransaktioner utan omfattade alla finansiella transaktioner. Det bör framhållas att inte ens detta breda tillämpningsområde omfattar hushållens och företagens finansiella transaktioner. Skatten bör begränsas till transaktioner mellan finansinstitut. Bland dem som föreslår en skatt på finansiella transaktioner återfinns många organisationer i det civila samhället, ekonomer, personer inom den finansiella sektorn, till exempel Lord Turner, chef för den brittiska finansinspektionen, samt nu även Europeiska rådet enligt dess förslag inför G20-mötet den 17 juni 2010 <sup>(13)</sup>. Internationella valutafonden, OECD och Världsbanken hör till dem som motsätter sig en skatt på finansiella transaktioner.

3.4 Vilka är de viktigaste målsättningarna med en sådan skatt? Vad är det som ska beskattas? Hur hög ska skatten vara? Kan den införas i ett enda land, eller är det nödvändigt att införa den i hela EU eller i hela världen? Vilka resultat kan vi förvänta oss? Kommittén diskuterar dessa frågor och presenterar vissa siffror som är baserade på studier som genomförts av det österrikiska institutet för ekonomisk forskning (WIFO) <sup>(14)</sup> samt centrumet för ekonomisk och politisk forskning (CEPR) och forskningsinstitutet för politisk ekonomi (PERI, University of Massachusetts, Amherst) <sup>(15)</sup>.

3.5 En mekanism som enligt Keynes och Tobin kan påverka den finansiella sektorns beteende är en beskattning av finansiella transaktioner, eftersom den får effekter för kortfristiga transaktioner. På grund av att kortfristiga affärer är så vanliga innebär en sådan skatt att kostnaden för kortfristiga transaktioner stiger i förhållande till långfristiga. Regeringarna kan således styra finanssektorn genom förändrade relativa kostnader och med hjälp av marknadens prismekanismer i högre grad få sektorn att förlita sig på realekonomins långsiktiga fundamenta.

#### 4. Mål

4.1 En detaljerad granskning av finansmarknaden visar att den ökade volymen till största delen består av kortfristiga transaktioner, som ofta har karaktären av spekulation eller riskgardering. I förhållande till realekonomin är många av dessa transaktioner orimligt omfattande. Eftersom kortsiktiga fluktuationer

har en tendens att åstadkomma långsiktiga svängningar när det gäller priserna på värdepapper kan de också avvika från utvecklingen av realekonomin <sup>(16)</sup>. Vissa av dessa finansiella transaktioner har av Lord Turner betecknats som meningslösa ur samhällssynpunkt.

4.1.1 Enligt EESK bör den grundläggande målsättningen för en beskattning av finansiella transaktioner vara att förändra det nuvarande beteendet inom finanssektorn genom att hämma kortfristiga finanstransaktioner i spekulationssyfte. Kortfristiga transaktioner står för större delen av ökningen av finanssektorns aktiviteter under 2000-talets första årtionde. Finanssektorn måste återigen ta på sig sitt fortlöpande ansvar för realekonomin.

4.1.2 IMF nämner de beteendemässiga effekterna av en beskattning av finansiella transaktioner i sin rapport, men betraktar dem som något negativt. Bland de negativa aspekter som omnämns anges att en sådan skatt inte är något bra sätt att finansiera ett framtida system för omstrukturering. Detta har emellertid aldrig varit tanken med denna skatt. Ytterligare en invändning är att det är bättre att direkt beskatta de transaktioner som man har för avsikt att begränsa. Detta är exakt vad man uppnår med en skatt på finansiella transaktioner, eftersom den drabbar de kortfristiga transaktionerna hårdast.

4.1.3 Om antalet kortfristiga transaktioner minskar, minskar även deras andel av finansinstitutens verksamhet. Detta innebär att annan verksamhet ökar, exempelvis att agera förmedlare mellan sparare och låntagare. Finanssektorn är inte ett mål i sig, utan ett instrument för att uppnå andra ekonomiska målsättningar. En effektiv finanssektor utnyttjar besparingar på bästa sätt för investeringar i realekonomin.

4.1.4 Traditionell affärsbanksverksamhet baseras på utlåning till företag och hushåll, där vinsterna genereras av ränteskillnader. Som en service till kunderna hjälper bankerna dem också att skaffa kapital på kapitalmarknaderna, gardera sig mot svängningar i valuta- och råvarukurserna i samband med internationell affärsverksamhet, samt prissäkra råvaruterminer när det gäller jordbruksvaror. I samband med dessa tjänster täcker bankerna sin egen risk genom transaktioner med andra banker, vanligtvis i realtid. Kundenservice kan omfatta många mycket kortsiktiga transaktioner. Dessutom kommer bankernas vinst från handel med värdepapper och derivat för egen räkning. Allt detta bör inte försvinna från finansmarknaden, eftersom det delvis handlar om bankernas interna handel för att säkra likviditeten. Om en skatt på finansiella transaktioner avsevärt reducerar denna kortfristiga handel med värdepapper och derivat kommer emellertid också finanssektorns vinster att minska, vilket skulle kunna leda till minskade bonusar och skatteinkomster. Den traditionella affärsbanksverksamheten kommer knappast att påverkas, och finansinstitutens framtida vinst kommer att minska och primärt vara beroende av den traditionella bankverksamheten.

<sup>(12)</sup> James Tobin: A Proposal for International Monetary Reform, 1978.

<sup>(13)</sup> I Europeiska rådets slutsatser av den 17 juni 2010 konstateras följande: "EU bör leda arbetet med att fastställa en global strategi för införande av system för avgifter och skatter för finansinstitut i syfte att upprätthålla lika förutsättningar runt om i världen och kommer med emfas att försvara denna ståndpunkt inom G20. Införandet av en global skatt på finansiella transaktioner bör undersökas och vidareutvecklas i detta sammanhang".

<sup>(14)</sup> Stephan Schulmeister, A General Financial Transaction Tax, WIFO Working papers 344/2009.

<sup>(15)</sup> Baker, Pollin, McArthur, Sherman: The Potential Revenue from Financial Transactions Taxes. CEPR/PERI, december 2009.

<sup>(16)</sup> Se fotnot 14.

4.1.5 I facklitteraturen finns olika åsikter på detta område, men en effekt skulle kunna bli minskade svängningar när det gäller priserna på värdepapper. Om antalet transaktioner i spekulations syfte minskar kan dessa priser bli mer stabila. En annan synpunkt är att enstaka transaktioner kan vara mycket instabila och tillfälliga utan att ha någon dämpande effekt på volymen.

4.1.6 Om vi sammanfattar de potentiella effekterna av en beskattning på olika finansinstituts beteende, vill vi framhålla att dessa förändringar skulle kunna minska omfattningen på den högfrekventa handeln. De nya finansiella problemen under 2010 och Internationella valutafondens och EU:s strävan att hitta metoder för att finansiera framtida kriser får inte leda till att vi förbiser denna möjlighet till förbättringar inom finanssektorn.

4.2 Den andra viktiga målsättningen med en skatt på finansiella transaktioner är att skaffa offentliga inkomster. En sådan skatt skulle generera avsevärda inkomster. I diskussionerna om vad denna nya inkomstkälla skulle kunna användas till nämns stöd till ekonomisk utveckling i utvecklingsländerna, finansiering av klimatpolitiken i dessa länder och en minskning av den börda som belastar de offentliga finanserna till följd av finanskrisen. Efter de senaste politiska diskussionerna inom EU är det mest troligt att skatten kommer att användas som en offentlig inkomstkälla.

4.2.1 Enligt kommissionen har man godkänt ett offentligt stöd på upp till 30 % av EU:s BNP. Om man undantar garantierna uppgår det till 13 %. Denna procentsats måste fördubblas när det gäller Storbritannien. När det gäller denna offentliga kostnad för att hjälpa finanssektorn genom krisen bör vi även notera att ungefär hälften aldrig har använts och att en stor del så småningom kommer att betalas tillbaka. Dessa 13 % täcker kapitaltillskott (bankernas egna kapital), förvärv av tillgångar och direktstöd. Många av garantierna tycks inte användas över huvud taget.

4.2.2 Inkomsterna av en skatt på finansiella transaktioner skulle till en början kunna användas till att täcka de återstående kostnaderna. Där de största beloppen offentliga medel måste användas för att rädda bankerna bör man på grund av koncentrationen på finansmarknaden även kunna få de största inkomsterna från en skatt på finansiella transaktioner. Men de sammanlagda offentliga kostnaderna har varit mycket högre, bland annat genom förlust av socialförsäkringsavgifter, kostnader för automatiska stabilisatorer, högre kostnader i form av räntebetalningar på offentliga lån, osv. IMF konstaterar att de stora skattemässiga, ekonomiska och sociala kostnaderna vid finansiella kriser talar för att finanssektorn bör bidra till de allmänna

inkomsterna, utöver att täcka de skattemässiga utgifterna för direktstöd<sup>(17)</sup>.

4.2.3 I framtiden ska beskattningen av finansiella transaktioner i stället betraktas som en ny, generell, offentlig inkomstkälla. Mot bakgrund av att finansiella tjänster är befriade från moms och att användarna av banktjänster således betalar mindre skatt på banktjänster än på de flesta andra tjänster, och i ljuset av de betydande vinsterna inom finanssektorn, förefaller det helt riktigt att höja skatterna inom denna sektor.

4.2.4 Enligt en studie som genomförts av OECD svarar USA för nästan hälften av OECD-ländernas offentliga underskott 2011. Samma år beräknas budgetunderskottet uttryckt i procent av BNP till cirka 6 % i euroområdet. De verkliga utmaningarna finns inte enbart i euroländerna, till exempel Grekland, utan också i Storbritannien, där underskottet beräknas till cirka 12 %.

4.2.5 Ett alternativ till en skatt på finansiella transaktioner som diskuterades i den preliminära IMF-rapporten är en FAT – Financial Activity Tax (skatt på finansiell verksamhet) – som tas ut på vinster och ersättningar. Detta är ett enkelt sätt att beskatta finansiell verksamhet, men den viktigaste skillnaden jämfört med en skatt på finansiella transaktioner är att en skatt på finansiell verksamhet beskattar alla typer av verksamheter med samma effekter för kort- och långfristiga transaktioner. Det är bara ett sätt att öka skatteintäkterna från bankerna.

4.2.6 Även med en enhetlig skattesats har skatten på finansiella transaktioner en progressiv karaktär eftersom finansinstitutens kunder, liksom instituten själva då de bedriver handel för egen räkning, företräder de mest välbeställda i samhället. Även om det är viktigt att fokusera på hur en skatt på finansiella transaktioner kan bli ett så effektivt instrument som möjligt för den finansiella sektorn, bör också skattebördan tas i beaktande. I kommissionens arbetsdokument<sup>(18)</sup> framhålls det att innovativa källor ofta har den fördelen att de lättare kan accepteras på politisk nivå, i synnerhet om skattebördan läggs på grupper eller sektorer som för närvarande inte anses bära sin del av skattebördan.

4.2.7 Europaparlamentet bad kommissionen att i tillräckligt god tid före nästa G20-toppmöte utarbeta en konsekvensanalys av en global skatt på finansiella transaktioner där skattens fördelar och nackdelar analyseras<sup>(19)</sup>. EESK inser också behovet av att studera ett antal tekniska aspekter hos en skatt på finansiella transaktioner. Det arbetsdokument som kommissionen har lagt fram<sup>(20)</sup> uppfyller inte helt och hållet Europaparlamentets förslag. EESK vill därför framhålla behovet av en fullständig konsekvensanalys i kombination med ett formellt förslag om en skatt på finansiella transaktioner.

<sup>(17)</sup> Internationella valutafonden, "A fair and substantial contribution by the financial sector", interimrapport till G20.

<sup>(18)</sup> SEK(2010) 409 slutlig. Kommissionens arbetsdokument: Innovative Financing at a Global Level (ännu ej översatt till svenska).

<sup>(19)</sup> PE432.992v01-00 Förslag till resolution.

<sup>(20)</sup> SEK(2010) 409 slutlig.

## 5. Struktur

### 5.1 Allmänna ramar

5.1.1 Skattebasen bör inte enbart utgöras av internationella transaktioner utan av alla finansiella transaktioner. Även om ordet "alla" används finns det en gräns i de flesta beräkningar antingen för den typ av transaktioner som omfattas eller för det värde på transaktionen som ska beskattas. I en studie som gjorts vid CEPR/PERI undersöks olika skattebaser. I den studie som genomförts av WIFO valdes en heltäckande variant.

5.1.2 Ett kriterium för valet av vilka transaktioner som ska beskattas bör vara att fokusera på de mest kortfristiga. En annan utgångspunkt är att ha ett så omfattande tillämpningsområde som möjligt. Ett tredje val är om det bör riktas mot nationella marknader eller om utländska transaktioner också bör omfattas.

5.1.3 Om både nationella och utländska transaktioner inbegrips bör skatten omfatta alla finansiella transaktioner. En önskan att inte snedvrیدا den reella ekonomin kan vara ett argument för att utesluta avistatransaktioner.

5.1.4 Om man inte inbegriper alla transaktioner kommer detta att få vissa effekter på konkurrensläget för olika transaktioner. Sådana effekter är önskvärda om de lägger en större börda på kortfristiga transaktioner i spekulations syfte än på långfristiga transaktioner av icke-spekulativ karaktär. Detta kommer i själva verket att bli fallet, eftersom ju mer frekventa transaktionerna är, desto hårdare drabbas de av denna skatt.

5.1.5 Användningen av det nominella värdet på en finansiell transaktion som bas för en skatt på finansiella transaktioner har kritiserats för att vara en närmast påhittad bas. De pengar som finansinstituten får genom handeln med derivat, avgiften, premien eller den kostnad som kunden har, skulle kunna beskattas som ett alternativ till en skatt på finansiella transaktioner. Utvecklingen av finansiella transaktioner med användning av nominella värden i förhållande till BNP är enligt EESK:s mening ett användbart mått i synnerhet för att visa förändringar över tid i de volymer som det handlas med på finansmarknaden.

### 5.2 Geografiskt tillämpningsområde

5.2.1 Bör skatten på finansiella transaktioner vara nationell, regional (EU-nivå) eller global? Utan tvekan är en global skatt att föredra. Om detta inte är möjligt finns det all anledning att överväga en skatt som omfattar hela EU. Men det finns också exempel som visar att även nationell skatt är tänkbar, i synnerhet för länder med en stor finansiell sektor. Man kan förvänta sig att detta i hög grad kommer att påverka var handeln äger rum. Emellertid visar erfarenheten att detta inte verkar vara ett problem <sup>(21)</sup>

<sup>(21)</sup> Man kan även finna avgifter av samma slag i Sydkorea, Hongkong, Australien, Taiwan och Indien och vissa avgifter av liknande slag i Belgien, Argentina och Brasilien.

5.2.2 När en skatt införs reduceras alltid tillgångarnas värde, men påverkar det verkligen var handeln sker? I en undersökning beräknades att den brittiska formen av stämpelavgift på 0,5 % som tas ut på ägarandelar och vissa obligationer har minskat omsättningen med 20 %, och kan därför knappast påstås ha flyttat verksamheten från London <sup>(22)</sup>.

### 5.3 Skattesats

5.3.1 Olika nivåer har föreslagits för skattesatsen, mellan 0,1 och 0,01 %. Den som oftast nämnts är 0,05 %. För ett globalt system rekommenderar vi en skatt på finansiella transaktioner med denna skattesats. Den är så låg att den kan införas utan risk för att få så stora effekter på de kortfristiga transaktionerna att den leder till snedvridningar på finansmarknaden. Om ett europeiskt system i form av en skatt på finansiella transaktioner införs bör man ändå överväga en lägre skattesats.

5.3.2 Med ett förändrat beteende i finanssektorn som innebär att man i större utsträckning baserar sig på långsiktiga fundamenta och samtidigt på ökade offentliga inkomster, ger skatt på finansiella transaktioner så kallad dubbel avkastning. Men det är också uppenbart att ju högre skattesatserna är, desto större är effekten på de kortfristiga transaktionerna – och desto mindre är inkomsterna. Därför bör man eftersträva en skattesats som leder till en balans mellan de två målsättningarna för skatten på finansiella transaktioner – ett ändrat beteende och skatteinkomster.

5.3.3 Alla verkliga exempel visar att skatter eller andra avgifter alltid har tagits ut på vissa finansiella transaktioner – dock inte alla. Om skatten tas ut på samtliga transaktioner kan man inte förutse exakt vilka effekterna kommer att bli. Därför bör skattesatsen ses över, t.ex. efter tre år för att se om den bör höjas eller sänkas.

### 5.4 Genomförbarhet

5.4.1 En helt annan fråga är hur lätt en sådan skatt kan drivas in. De flesta transaktioner för vilka skatten föreslås är redan datoriserade. Detta innebär att införandet av en sådan skatt praktiskt taget inte skulle medföra några administrativa, tekniska eller ekonomiska kostnader. Givetvis måste ett särskilt dataprogram utvecklas. Vissa tester har redan genomförts.

5.4.2 Det är nödvändigt att kontrollera utformningen av innovativa finansiella produkter som inte beskattas eller som till och med avsiktligt är utformade för att undvika beskattning. Dessa bör omfattas av skattebasen.

5.4.3 Det finns emellertid fortfarande inte någon digital marknad för OTC-transaktioner (over the counter). EU-lagstiftning håller på att utarbetas på detta område. Behovet av att inkludera OTC-marknaden i ett sammanhängande system visar att olika former av regleringar och skatter såsom skatt på finansiella transaktioner utgör komplement och inte alternativ till varandra.

<sup>(22)</sup> The Institute for Fiscal Studies 2002: Stamp duty on share transactions: is there a case for change? Commentary 89.



## 6. Effekter

### 6.1 Reduktion av antalet kortfristiga finansiella transaktioner

6.1.1 Det finns inga exakta beräkningar på vilka effekter en skatt på finansiella transaktioner har på den kortfristiga handeln. Det enda vi kan gå på är antaganden. Detta är ett verkligt problem när man diskuterar en skatt på finansiella transaktioner. För huvudmålsättningen att reducera den kortfristiga finansiella handeln har vi därför ingen statistik. De enda statistiska beräkningar som vi faktiskt har gäller möjliga skatteintäkter.

6.1.2 En effekt av en skatt på finansiella transaktioner är att den empiriskt sett minskar likviditeten. Men vad är det optimala likviditetsbeloppet? Skulle ekonomierna ha fungerat bättre än vad de gjorde 1990 eller 2000 med den extremt höga likviditet som fanns 2007? Är likviditet likvärdigt med summan av finansiella transaktioner? Svaret borde vara nej när flera av dessa transaktioner bygger på samma värdepapper; så det totala antalet transaktioner kan inte vara ett särskilt bra mått på "verklig" likviditet. Om den huvudsakliga målsättningen för finanssektorn är att vara en finansiell förmedlare verkar det vara relevant att anpassa likviditeten till BNP-nivån. Utan att vi exakt kan ange hur stor denna reduktion bör vara, står det dock klart att förändringen bör gå i riktning mot en reduktion av likviditeten från 2007 års nivå.

6.1.3 Eftersom en skatt på finansiella transaktioner skulle drabba de mest frekventa transaktionerna hårdast bör en förändring mellan långfristiga och kortfristiga transaktioner ske, liksom en reduktion av antalet transaktioner. Ett skäl som anförs mot en skatt på finansiella transaktioner är att den skulle kunna öka otydligheten på den finansiella marknaden eftersom kortfristiga transaktioner skulle bli mindre frekventa. Om man tar hänsyn till den nuvarande nivån på sådana kortfristiga transaktioner, skulle inte ens en stor reduktion ta bort alla transaktioner som görs över dagen. Man kan knappast påstå att denna aspekt av finanssektorn var otydlig t.ex. år 2000.

6.1.3.1 Som framgår av WIFO-studien har den ökade användningen av derivat lett till en hög volatilitet i både kortfristiga och långfristiga priser. En minskning av användningen av derivat med denna bakgrund skulle minska prisvolatiliteten på finansmarknaden, inte tvärtom vilket ofta hävdas.

6.1.3.2 Den finansiella handeln är nästan jämnt fördelad mellan banker och andra finansinstitut. Inga sådana siffror finns för fördelningen mellan kortfristiga och långfristiga transaktioner.

### 6.2 Skatteintäkter

6.2.1 I WIFO-studien antas att volymen på de transaktioner som beskattas kommer att reduceras med 65 % om skattesatsen är 0,05 %. En lägre skattesats beräknas leda till en mindre reduktion av antalet transaktioner och en högre till en större reduktion.

6.2.1.1 Om den tillämpas enbart på Storbritannien skulle, enligt denna studie, en skatt på finansiella transaktioner leda till skatteinkomster på nästan 7 % av Storbritanniens BNP. I det EU-land som har störst andel sådana finansiella transaktioner efter Storbritannien, dvs. Tyskland, skulle detta innebära lite mer än 1 % av BNP. Om denna skatt infördes i hela Europa skulle skatteinkomsterna uppgå till cirka 1,5 % av BNP, och merparten skulle komma från den brittiska finansmarknaden. Om den infördes globalt skulle skatteinkomsterna motsvara cirka 1,2 % av världens BNP.

6.2.2 I studien från CEPR/PERI visar de olika beräkningarna att handeln skulle minska med mellan 25 % och 50 %. För att möjliggöra en jämförelse med siffrorna i den studie som genomförts av WIFO återges endast siffror med en reduktion på 50 % av skattebasen. Uppgifterna i denna studie är uppdelade efter vilken sorts tillgångar det handlar om. De uppgifter som i studien anges i US-dollar har omvandlats till andelar av USA:s BNP.

— Aktier och värdepapper 0,75 %

— Obligationer 0,18 %

— Optioner 0,03 %

— Valutahandel (avista) 0,05 %

— Futures 0,05 %

— Swappar 0,16 %

— TOTALT 1,23 %

6.2.3 De båda studierna ger mer eller mindre samma resultat för Europa som för USA. I studien från CEPR/PERI kan vi även se att avistatransaktioner utgör en mycket liten del av samtliga transaktioner.

Bryssel den 15 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

## BILAGA

Till Europeiska Ekonomiska Och Sociala Kommitténs Yttrande

Följande ändringsförslag avsågs av plenarförsamlingen, men fick minst en fjärdedel av rösterna:

**Punkt 1.10 – ändringsförslag 1 framlagt av José Sartorius Álvarez de Bohorques**

Ändra enligt följande:

*"Den andra målsättningen med en skatt på finansiella transaktioner är att skaffa offentligt kapital. Denna nya inkomstkälla skulle i första hand kunna användas för att finansiera en utvecklingsfond eller garantifond som i sin tur skulle bära kostnaden för framtida bankkriser, stödja ekonomisk utveckling i utvecklingsländerna, finansiera klimatpolitiken i utvecklingsländerna eller minska bördan på de offentliga finanserna. Sistnämnda förutsätter även att finanssektorn betalar tillbaka sitt offentliga stöd. På längre sikt bör dessa inkomster innebära en ny offentlig inkomstkälla."*

**Motivering**

I vissa medlemsstater har offentliga medel inte använts för att rädda bankerna, och bankerna har följaktligen inte varit en börda för de offentliga finanserna. Icke desto mindre är det tillrådligt att förebygga framtida kriser, och det är uppenbart att finansinstituten bör bidra till denna fond, som uteslutande skulle användas till att garantera att en konkurs i ett insolvent finansinstitut handläggs på ett korrekt sätt så att den inte verkar destabiliserande på det finansiella systemet som helhet.

**Punkt 4.2 – ändringsförslag 4 framlagt av José Sartorius Álvarez de Bohorques**

Ersätt den första, andra och tredje meningen med den nya text som föreslagits för punkt 1.10:

*"Den andra viktiga målsättningen med en skatt på finansiella transaktioner är att skaffa offentliga inkomster. En sådan skatt skulle generera avsevärda inkomster. I diskussionerna om vad denna nya inkomstkälla skulle kunna användas till nämns stöd till ekonomisk utveckling i utvecklingsländerna, finansiering av klimatpolitiken i dessa länder och en minskning av den börda som belastar de offentliga finanserna till följd av finanskrisen. Den andra målsättningen med en skatt på finansiella transaktioner är att skaffa offentliga inkomster. Denna nya inkomstkälla skulle i första hand kunna användas för att finansiera en utvecklings- eller garantifond som skulle stå för kostnaderna vid framtida bankkriser. Det sistnämnda förutsätter även att finanssektorn betalar tillbaka sitt offentliga stöd. På längre sikt bör dessa inkomster innebära en ny offentlig inkomstkälla. Efter de senaste politiska diskussionerna inom EU är det mest troligt att skatten kommer att användas som en offentlig inkomstkälla."*

**Motivering**

Se motiveringen till ändringsförslaget till punkt 1.10.

**Punkt 4.2.3 – ändringsförslag 5 framlagt av José Sartorius Álvarez de Bohorques**

En ny mening läggs till i slutet av punkten:

*"I framtiden ska beskattningen av finansiella transaktioner i stället betraktas som en ny, generell, offentlig inkomstkälla. Mot bakgrund av att finansiella tjänster är befriade från moms och att användarna av banktjänster således betalar mindre skatt på banktjänster än på de flesta andra tjänster, och i ljuset av de betydande vinsterna inom finanssektorn, förefaller det helt riktigt att höja skatterna inom denna sektor. Denna nya inkomstkälla skulle dock i första hand kunna användas för att finansiera en utvecklings- eller garantifond som skulle stå för kostnaderna vid framtida bankkriser."*

**Motivering**

Inom förvaltningen av offentliga finanser är det allmänt vedertaget att man, om det enda syftet är att insamla pengar, inte bör beskatta transaktioner mellan företag eftersom detta kan få negativa effekter. Det är bättre att beskatta slutsumman, eftersom beskattning av transaktioner kan orsaka en kedjereaktion med ökande priser som följd. Det finns effektivare instrument för insamling av pengar.

De tre ovanstående ändringsförslagen lades fram till en gemensam omröstning.

**Resultat av omröstningen:**

Röster för: 52  
Röster emot: 91  
Nedlagda röster: 9

**Punkt 1.11 – ändringsförslag 2 framlagt av José Sartorius Álvarez de Bohorques**

Stryk den sista meningen:

*"En skatt på finansiella transaktioner har en progressiv karaktär eftersom finansinstitutens kunder, liksom instituten själva då de bedriver handel för egen räkning, företräder de mest välbeställda i samhället. Dessutom anses finanssektorn inte bidra tillräckligt till skatteinkomsterna."*

**Motivering**

Påståendet är ogrundat. Finanssektorn bidrar till skatteintäkterna på samma sätt som övriga sektorer. Vilken sektor jämför föredraganden med? Vilka siffror kan användas för att stödja påståendet?

**Resultat av omröstningen:**

Röster för:	65
Röster emot:	102
Nedlagda röster:	10

**Punkt 1.16 – ändringsförslag 3 framlagt av José Sartorius Álvarez de Bohorques**

Lägg till följande nya punkt efter punkt 1.16:

*"EESK anser att denna skatt skulle kunna få negativa konsekvenser för slutkonsumenterna, såväl företag som privatpersoner, genom att kostnaderna för lån ökar och avkastningen på sparande minskar."*

**Motivering**

Detta påstående är baserat på fakta och bör följaktligen inkluderas i yttrandet. Skatten kommer att få negativa effekter för finansieringen av den reala ekonomin i ett mycket kritiskt skede.

**Resultat av omröstningen:**

Röster för:	62
Röster emot:	116
Nedlagda röster:	4

**Text från facksektionens yttrande som avslogs till förmån för ett ändringsförslag. Minst en fjärdedel av plenarförsamlingen röstade dock för att behålla texten i facksektionens yttrande.**

**Punkt 5.3.1 – ändringsförslag 8 framlagt av Lars Nyberg**

Ändra enligt följande:

*"Olika nivåer har föreslagits för skattesatsen, mellan 0,1 och 0,01 %. Den som oftast nämnts är 0,05 %. ~~V~~För ett globalt system rekommenderar vi en skatt på finansiella transaktioner med denna skattesats. Den är så låg att den kan införas utan risk för att få så stora effekter på de kortfristiga transaktionerna att den leder till snedvridningar på finansmarknaden. Om ett europeiskt system i form av en skatt på finansiella transaktioner införs bör man ändå överväga en lägre skattesats."*

**Resultat av omröstningen:**

Röster för:	102
Röster emot:	52
Nedlagda röster:	15

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om den inre marknadens sociala dimension (initiativytrande)

(2011/C 44/15)

Föredragande: **Thomas JANSON**

Den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

*"Den inre marknadens sociala dimension"*.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 maj 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 143 röster för, 15 röster emot och 19 nedlagda röster.

### 1. Sammanfattning

1.1 Den sociala dimensionen är en viktig del av den inre marknaden. Den omfattar en rad aspekter. I detta yttrande behandlas bl.a. de ekonomiska och rättsliga aspekterna. Utvecklingen på senare tid har väckt vissa frågor om den sociala dimensionens förmåga att skydda arbetstagarna. Inre marknaden kan inte fungera ordentligt utan en tydlig social dimension och allmänhetens stöd.

1.2 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är övertygad om att EU har en viktig roll att spela på det sociala området eftersom sociala problem inte kan lösas endast av medlemsstaterna själva. För att skapa politisk acceptans, solidaritet och konsekvens bör EU lägga större vikt vid de sociala aspekterna av sin politik.

1.3 På ett antal områden har den ogynnsamma utvecklingen och andra faktorer medfört faror för den sociala dimensionen. Den europeiska ekonomin står inför de värsta utmaningarna på årtionden. Man har låtit finansbubblor växa, och kontrollmekanismer och traditionella riskanalyser har satts ur spel. Detta har resulterat i ökad arbetslöshet, och situationen på arbetsmarknaden och den sociala situationen kommer att fortsätta att försämrans. Sysselsättningen måste därför även fortsättningsvis placeras högst på EU:s dagordning. Europa behöver hållbar tillväxt och en hög sysselsättningsgrad i kombination med en högkvalitativ arbetsmarknad för att kunna finansiera välfärdssystemen.

1.4 Under det senaste årtiondet har välfärdssystemen varit föremål för reformer som syftar till att inom de sociala trygghetssystemen skapa effektivare incitament för att delta i arbetslivet. Detta har man gjort för att öka arbetets värde och för att underlätta återinträde på arbetsmarknaden. Ett resultat har emellertid blivit att skillnaderna mellan olika samhällsgrupper har ökat, vilket har förvärrat de sociala problemen. Sysselsättnings-

och välfärdssystemen är av avgörande betydelse för att minska fattigdomen, och utan sociala förmåner kommer skillnaderna att öka snabbare och krisens sociala effekter att bli allvarligare. De försämrade nationella finanserna i många medlemsstater har lett till en faktisk eller potentiell statskuldkris som har ökat trycket på de sociala trygghetssystemen avsevärt. Ökad, hållbar ekonomisk verksamhet, en reglering av finansmarknaderna och investeringar i forskning och utbildning är några möjliga lösningar på detta problem.

1.5 Inre marknaden är en arena där både den sociala dimensionen och andra dimensioner kommer till uttryck. En positiv utveckling kräver hållbar ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen som i sin tur genererar skatteintäkter, som utgör grundvalen för de sociala förmånerna. Arbetslöshetsnivåerna och den skattemässiga obalansen visar att mycket återstår att göra för att komma till rätta med den nuvarande situationen.

1.6 De rättsliga aspekterna av den sociala dimensionen har väckt frågor. EG-domstolens avgöranden i fyra mål (Viking, Laval, Ruffert och Luxemburg) har lett till livliga debatter särskilt i politiska och akademiska kretsar om en potentiellt ökad risk för social dumpning. Europaparlamentet, den akademiska världen och organisationer som företräder arbetstagarna<sup>(1)</sup> har uttryckt oro över besluten. Andra är övertygade om att EG-domstolens avgöranden i dessa fall kommer att bidra till att inre marknaden fungerar bättre.

1.7 EESK efterlyser därför följande:

**På kort sikt** efterfrågar EESK ett effektivare genomförande av direktivet om utstationering av arbetstagare. EESK föreslår att man undersöker idén om att inrätta ett "europeiskt socialt Interpol" till stöd för verksamheten inom yrkesinspektionerna i de olika medlemsstaterna.

<sup>(1)</sup> Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) företräder 80 miljoner anställda.

EESK uppmanar kommissionen att bedöma situationen i EU mot bakgrund av den senaste tidens domar från Europadomstolen.

EESK stöder också alla åtgärder som kommissionen vidtar i syfte att stärka den sociala dialogen, inklusive:

- Främjande av en social dialog av högre kvalitet och en europeisk mekanism för konfliktlösning och förlikning.
- Utveckling av en makroekonomisk dialog i syfte att förebygga ytterligare en finanskris.
- Främjande av den europeiska sociala modellen inom ramen för de internationella förbindelserna.

**På medellång sikt** stöder EESK ett initiativ från kommissionen i syfte att klargöra de rättsliga skyldigheterna för nationella myndigheter, näringsliv och arbetstagare i samband med genomförandet av direktivet om utstationering av arbetstagare och att se till att dessa bestämmelser tillämpas allmänt. EESK finner förslaget i Monti-rapporten om att strejkrätten undantas från inre marknaden intressant och anser att det kan lösa vissa problem. Detta bör emellertid inte innebära att man utesluter en översyn av delar av direktivet om utstationering av arbetstagare i syfte att på ett konsekvent sätt tillämpa arbetsplatsprincipen och därmed göra det möjligt att genom lagstiftning fastslå att samma arbets- och ersättningsvillkor alltid ska gälla för samma arbete på samma arbetsplats.

**På längre sikt** bör EU verka för att stärka den sociala dimensionen och förverkliga inre marknadens fulla potential. Lisabonfördraget och dess bilaga, stadgan om de grundläggande rättigheterna, har ännu inte fått fullt genomslag i balansen mellan grundläggande rättigheter och ekonomiska rättigheter. Att stärka den sociala dimensionen kräver att de grundläggande sociala rättigheterna stärks och att man är mycket försiktig med att begränsa de grundläggande rättigheterna, som innefattar sociala rättigheter. En ändring av fördraget kan eftersträvas i syfte att uppnå detta mål.

## 2. Den inre marknaden och den sociala dimensionen

2.1 Kommittén antog 1987 ett yttrande<sup>(2)</sup> om de sociala aspekterna på den inre marknaden. I detta föreslog kommittén att EG skulle säkerställa ett antal grundläggande sociala rättigheter som hör samman med arbetsmarknaden. Kommittén ville se till att den inre marknad som nyligen hade sjösatts inte ledde till snedvridningar på marknaden och understryka att gemenskapen också hade sociala målsättningar. Den sociala dimensionen inbegriper lagstiftning och avtal på europeisk nivå som syftar till att säkerställa att arbetstagarna åtnjuter vissa grund-

läggande rättigheter på arbetsplatsen. Detta kräver emellertid också samarbete i syfte att öka sysselsättningen inom EU.

2.2 Efter detta yttrande publicerade Europeiska kommissionen ett antal dokument som blev inledningen till en bredare och djupare tolkning av den inre marknadens sociala dimension<sup>(3)</sup>. Som kommissionen skrev är den sociala dimensionen av den inre marknaden en grundläggande faktor i detta projekt, eftersom det inte bara handlar om att stärka den ekonomiska tillväxten och öka de europeiska företagens konkurrenskraft, utan även om en effektivare användning av de tillgängliga resurserna och om att uppnå en rättvis fördelning av den inre marknadens fördelar<sup>(4)</sup>.

2.3 År 1989 hade kommittén en ledande roll i arbetet med att utforma gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter, som inte får äventyras av konkurrenstrycket eller strävan efter ökad konkurrenskraft. Enligt EESK förutsätter utövandet av sådana grundläggande rättigheter att de inte begränsas på ett omotiverat sätt.

2.4 I föreliggande yttrande behandlas de viktigaste utvecklingstrenderna under de senaste åren i fråga om möjligheterna för den sociala dimensionen att fungera. Under senare år har EESK antagit flera yttranden som behandlar den sociala dimensionen. Detta yttrande bygger delvis på dessa<sup>(5)</sup>. Vad som framstår tydligt är att i en social marknadsekonomi kan inre marknaden inte fungera ordentligt utan en tydlig social dimension eller utan att vara accepterad av allmänheten. Fördelarna med en inre marknad som fungerar som den ska är många och viktiga för företag, arbetstagare, medborgare och ekonomin i allmänhet. Det framgår emellertid av ingressen till fördragen att den inre marknaden har utformats som ett verktyg för att främja medborgarnas välfärd, inte som ett självändamål.

2.5 Det finns alltså fyra grundläggande motiv för att beakta den sociala dimensionen:

- Fri rörlighet för personer.
- Det finns odelbara sociala rättigheter som alla samhällen under alla omständigheter bör ansluta sig till och respektera. Det gäller rätten till kollektiva åtgärder, föreningsrätten, rätten till kollektivförhandlingar och andra rättigheter i ILO:s grundläggande konventioner samt internationella och europeiska konventioner om sociala och personliga rättigheter.

<sup>(2)</sup> Se ESK:s yttrande av den 19 november 1987 om sociala aspekter på den inre marknaden, föredragande: Beretta (EGT C 356, 31.12.1987, s. 31–33).

<sup>(3)</sup> Till exempel "Den inre marknadens sociala dimension", kommissionens arbetsdokument SEK(88) 1148 slutligt, 14.9.1988, och kommissionens meddelande om handlingsprogrammet för genomförande av gemenskapsstadgan om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare, KOM(89) 568 slutligt, 29.11.1989.

<sup>(4)</sup> "Den inre marknadens sociala dimension", kommissionens arbetsdokument SEK(88) 1148 slutligt, 14.9.1988.

<sup>(5)</sup> Se EESK:s yttranden av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", föredragande: Ernst Erik Ehnmark (EUT C 309, 16.12.2006, s. 119–125), av den 9 juli 2008 om "Nytt europeiskt socialt handlingsprogram", föredragande: Jan Olsson (EUT C 27, 3.2.2009, s. 99–107) och av den 4 november 2009 om "Lisabonstrategin efter 2010", föredragande: Wolfgang Greif (EUT C 128, 18.5.2010, s. 3–9).

— Förbättra den inre marknadens funktion och minska dess negativa effekter för att skapa acceptans för politiska och ekonomiska projekt och stärka den sociala sammanhållningen.

— Socialpolitiken är också en viktig faktor i förbättrad konkurrenskraft.

2.6 "Socialpolitiken" är ett område där medlemsstaterna och EU har delade befogenheter. De flesta bestämmelserna har fokuserat på att skapa fri rörlighet för arbetstagare och fri etableringsrätt för att tillgodose den inre marknadens intressen. Trots detta har den sociala dimensionen fått ökad betydelse. De efterföljande fördragen har gett möjligheter att fatta majoritetsbeslut på fler områden, t.ex. när det gäller lagstiftning om lika möjligheter, information till och samråd med arbetstagarna samt politiska åtgärder för att hjälpa arbetslösa. Lagstiftningen utgjorde emellertid inte (och utgör fortfarande inte) någon rättslig grund för behandling av frågor som löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout, trots att EG-domstolens beslut och EU-lagstiftningen berör dessa frågor. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fick ett formellt erkännande genom Nicefördraget. I Lissabonfördraget formaliseras rättigheterna ytterligare genom att stadgan om de grundläggande rättigheterna införlivats och blivit rättsligt bindande.

2.7 Socialpolitiken är främst medlemsstaternas ansvar. Sociala olikheter som uppstår på grund av global eller europeisk utveckling påverkar dock invånarna i medlemsstaterna och därför behövs det en samordnad europeisk infallsvinkel. EU har hanterat dilemmat med dubbla befogenheter genom att använda olika metoder. Unionen har försökt värna om de sociala normerna genom att besluta om en rad minimistandarder. En annan metod är den öppna samordningsmetoden. Den skulle kunna användas bättre och effektivare om man tillämpar den nyligen införda strategin för "gemensamma principer" och genom att man låter det organiserade civila samhället delta i utformningen av och till och med i förhandlingarna om målen för Lissabonstrategin på EU-nivå<sup>(6)</sup>.

2.8 Gemenskapslagstiftningen på det sociala området är imponerande: cirka 70 direktiv och förordningar har antagits på området sedan Europeiska unionen skapades. Merparten har antagits efter 1985. Det är EESK:s fasta övertygelse att EU har en viktig social roll. Sociala problem kan inte lösas av medlemsstaterna själva. För att skapa politisk acceptans, solidaritet och konsekvens bör EU lägga större vikt vid de sociala aspekterna av sin politik, samtidigt som subsidiaritetsprincipen respekteras.

<sup>(6)</sup> EESK:s yttrande av den 4 december 2008 om "Effektiv förvaltning av den förnyade Lissabonstrategin", huvudföredragande: Susanna Florio (EUT C 175, 28.7.2009, s. 13–19).

### 3. Nuvarande utveckling

#### 3.1 Att utveckla ekonomin

3.1.1 Den europeiska ekonomin står inför de svåraste utmaningarna på årtionden. Sedan andra halvåret 2008<sup>(7)</sup> har världsekonomin upplevt en kraftig ekonomisk inbromsning, som visat sig vara mycket värre än vad man väntat sig i de flesta länder. Just som ekonomierna visade tecken på återhämtning från bankkrisen kom hotet från statsskuldskrisen, som förvärrats genom de långtgående korrigeringsåtgärder som planerats.

3.1.2 Arbetslösheten stiger och detta förvärrar situationen. Finanskrisens efterverkningar och långivarnas krav har lett till nedskärningar i välfärdssystemen, pensionerna och de sociala transfereringarna. Detta kommer att öka fattigdomen ytterligare och göra att de mest utsatta grupperna hamnar i underläge, vilket skapar en ond cirkel. Många av de europeiska företag som har drabbats av krisen har ändå vidtagit åtgärder, tillsammans med de offentliga arbetsförmedlingarna, för att behålla arbetskraften och därmed upprätthålla sysselsättningen.

3.1.3 Den plötsliga explosionen av händelser och den snabba spridningen är tecken på nya fenomen i den globaliserade ekonomin. Orsakerna var många. En penning- och valutapolitik som lett till överlikviditet, ingen eller bristfällig reglering av vissa branscher och aktörer, en jakt på orealistiskt hög avkastning samtidigt som marknadsaktörer, kontrollorgan och tillsynsmyndigheter underskattade eller saknade tillräcklig kunskap om riskerna, hög belåning, otillräcklig samordning av den makroekonomiska politiken samt otillräckliga strukturreformer<sup>(8)</sup>.

3.1.4 Ofrånkomligen uppstår frågan om huruvida EU:s nuvarande ekonomiska ramverk, som saknar en riktig makroekonomisk dialog, i praktiken har förvärrat krisen. Resultatet har blivit försvagade automatiska stabilisatorer, en explosion av krediter i stället för reallöner, fallande tillväxttakt och minskade chanser att upptäcka finansbubblor. EESK anser att överföringen från privata (banker) till offentliga (stat och medborgare) skulder är en alltför stor börda för medborgarna, i synnerhet eftersom försämringen i de offentliga finanserna och tillväxt- och stabilitetspaktens begränsningar väcker frågor om hur vitala investeringar i välfärdssystem ska kunna finansieras i framtiden.

3.1.5 Krisens senaste fas har visat att många medlemsstater har ådragit sig ohållbara budgetunderskott. De korrigeringsåtgärder som behövs för att återställa de offentliga finanserna kommer att skapa ett enormt tryck på skattesystem, socialpolitik och sociala program.

<sup>(7)</sup> Europeiska kommissionens ekonomiska prognos våren 2009.

<sup>(8)</sup> Se EESK:s yttrande av den 15 januari 2009 om den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa, föredragande: Thomas Delapina (EUT C 182, 4.8.2009, s. 71–74).

3.1.6 Det bör noteras att kommissionen överväger nationella statliga stöd (trots deras brister), bl.a. med tanke på arbetarskyddsaspekterna, mot bakgrund av den europeiska situationen i stort. Konkurrenspolitiken, i synnerhet vad avser små och medelstora företag och statliga stöd till bankerna, tar med rätta hänsyn till det socioekonomiska målet om lika konkurrensvillkor i Europa.

3.1.7 EESK har tidigare noterat<sup>(9)</sup> att man i den europeiska ekonomiska politiken erkänt att den tidigare, utbudsorienterade ekonomiska politiken måste kompletteras med en aktiv konjunkturutjämnande makroekonomisk politik. EESK välkomnade även föresatsen att bättre värna om de mest utsatta samhällsskiktens intressen, och att samordna den ekonomiska politiken mer effektivt. Kommittén underströk dock att EU:s återhämtningsplan framstår som ganska blygsam jämfört med de åtgärder som genomförs i andra regioner i världen.

### 3.2 Att utveckla inre marknaden

3.2.1 EESK har välkomnat inrättandet och utvecklingen av inre marknaden i flera yttranden<sup>(10)</sup>. Inre marknaden, som omfattar alla medlemsstater och EES-länderna, gynnar konsumenterna, företagen och arbetstagarna genom att tillhandahålla ett gemensamt lagstiftningsområde för den fria rörligheten för varor, kapital, personer och tjänster.

3.2.2 Kommissionen har lagt fram en vision för den framtida inre marknaden<sup>(11)</sup>. Kommissionen understryker att den inre marknaden gynnar konsumenter och företag samt att den har medverkat till att skapa arbetstillfällen och stimulerat tillväxt, konkurrenskraft och innovation. Enligt kommissionen är framtidens huvudfrågor följande:

- Konsumenter och företag – den inre marknaden måste ge bättre resultat och fler fördelar för att svara mot konsumenternas och företagens förväntningar och problem.
- Att hantera globaliseringen.
- Att göra kunskap och innovation till den ”femte friheten”.
- En social och miljömässig dimension där kommissionen lovar att förbättra sina konsekvensanalyser för att förutse marknadsförändringar på ett mer effektivt sätt.

Inre marknads allvarligaste tillkortakommande har varit dess oförmåga att stimulera sysselsättning och ekonomisk aktivitet

<sup>(9)</sup> Se ovanstående fotnot.

<sup>(10)</sup> Se EESK:s yttrande av den 14 maj 2009 om ”Inverkan av medlemsstaternas rättsliga hinder på EU:s konkurrenskraft”, föredragande: Joost van Iersel (EUT C 277, 17.11.2009, s. 6–14).

<sup>(11)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En inre marknad för framtidens Europa (KOM(2007) 724 slutlig).

genom utländska investeringar. Den har särskilt misslyckats med att uppmuntra och utveckla teknik och forskning som kan utgöra grundvalen för en ekonomisk övergång. Om inte denna brist kan åtgärdas kommer Europa att hamna på efterkälken i världsekonomin.

3.2.3 EESK efterlyser en bättre balans mellan social utveckling, en gynnsam ekonomisk miljö och ett gott miljöskydd, vilket är en förutsättning för att man ska kunna säkerställa en välfungerande inre marknad och främja en hållbar utveckling på lång sikt. Ju mer fullständig integrationen på inre marknaden är, desto viktigare blir det att målsättningen att säkerställa medborgarnas välfärd uppfylls och därmed att bättre socialt skydd tillhandahålls. Med 27 arbetsmarknader med olika lagstiftningstraditioner måste EU se till att bestämmelserna om intern rörlighet inte försvagar redan fungerande system. Man måste vidta förebyggande åtgärder för att se till att medlemsstaternas konkurrens på den inre marknaden styrs mot innovation och att den inte är kontraproduktiv eller till och med destruktiv<sup>(12)</sup>.

3.2.4 Till följd av krisen kommer Europa också att drabbas av en våg av företagsomstruktureringar. EESK noterar att EU för närvarande saknar en gemensam strategisk vision för hur man antingen ska bekämpa de negativa konsekvenserna av sådana omstruktureringar eller ta vara på möjligheterna att göra EU:s ekonomi mer konkurrenskraftig i den globala ekonomin. Kommittén uppmanar kommissionen att anta en europeisk ståndpunkt i samarbete med arbetsmarknadsparterna för att skydda alla berörda arbetstagare. Mot den bakgrunden välkomnar EESK de europeiska arbetsmarknadsparternas initiativ att lägga fram en studie om omstruktureringen inom EU och en ”färdplan” för företag om hur de kan engagera sig på ett verksamt sätt i omstruktureringprocessen.

3.2.5 EESK har konstaterat<sup>(13)</sup> att man om unionen vill förbli konkurrenskraftig på lång sikt måste säkerställa en hållbar och långsiktig tillväxt på inre marknaden, vilket också innebär att miljöaspekten beaktas. Slutmålet är att avsevärt förbättra inre marknadens funktion inom ramen för en social marknadsekonomi och garantera att grundläggande sociala rättigheter respekteras. EESK har också understrukit att man vid behov och om så är lämpligt så snabbt som möjligt bör anta lämpliga särskilda åtgärder för att skydda arbetstagarna, och därvid klargjort att varken ekonomiska friheter eller konkurrensbestämmelser bör ha företräde framför grundläggande sociala rättigheter<sup>(14)</sup>. Samtidigt är kommittén medveten om behovet av att stimulera sysselsättningen och främja entreprenörskap samt skapa sunda och hållbara finanser i medlemsstaterna.

<sup>(12)</sup> En integrerad rapport om genomförandet av och framtiden för Lissabonstrategin för perioden efter 2010.

<sup>(13)</sup> Se EESK:s yttrande av den 14 januari 2009 om ”Inre marknadens sociala och miljömässiga dimension”, föredragande: Andrzej Adamczyk (EUT C 182, 4.8.2009, s. 1–7).

<sup>(14)</sup> Se EESK:s yttrande av den 14 maj 2009 om ”Inverkan av medlemsstaternas rättsliga hinder på EU:s konkurrenskraft”, föredragande: Joost van Iersel. (EUT C 277, 17.11.2009, s. 6–14).

3.2.6 En brist som måste avhjälpas för att inre marknaden ska kunna fungera fullt ut är att man måste lägga större vikt vid och lyfta fram rättssäkerheten i samband med tjänster i allmänhetens intresse – som har haft en betydande roll som ekonomiska stabilisatorer under det pågående ekonomiska krisen – och utveckla den internationella dimensionen. Vi måste marknadsföra vår sociala modell på den internationella arenan som en katalysator för utveckling och stärka vår identitet som ett solidariskt, aktivt organ i internationella forum, ett organ som strävar efter att skapa en starkare ram för globaliseringen. Om globaliseringen ska bli rättvis måste Europa verka för mer rättvis handel och globalisering i sina handelsrelaterade och andra internationella avtal.

3.2.7 Kommittén är fast övertygad om att rörligheten i Europa måste förbli en av EU:s politiska prioriteringar. I detta avseende har EESK uppmanat de medlemsstater som fortfarande tillämpar övergångsperioder för personers fria rörlighet att följa de förfaranden som anges i fördragen och upphöra med att tillämpa dessa perioder <sup>(15)</sup>.

### 3.3 De sociala systemens och välfärdssystemens utveckling

3.3.1 Trots ett visst ekonomiskt uppsving kommer sysselsättningssituationen och den sociala situationen att fortsätta att försämrans, särskilt mot bakgrund av de aktuella åtgärderna för att komma till rätta med statsskuldskrisen. Kommissionen rapporterar att arbetslösheten under de närmaste två åren beräknas öka till nivåer som vi inte har sett på flera årtionden <sup>(16)</sup>.

3.3.2 I ett antal medlemsstater har åtgärder vidtagits som har fått positiva effekter i fråga om att hålla sysselsättningen uppe och arbetslösheten nere. Till dessa hör satsningar för att stimulera investeringar, underlätta kollektivförhandlingar och särskilda arbetsmarknadsåtgärder som finansieras genom offentliga arbetslöshetssystem. Vissa har förlitat sig på "intern flexibilitet", t.ex. olika system för att minska antalet arbetstimmar, i kombination med utbildning. I andra länder har storskaliga uppsägningar ägt rum, delvis på grund av att sådana möjligheter saknats <sup>(17)</sup>.

3.3.3 Sysselsättningen måste stå högst upp på EU:s dagordning. Europa behöver en hög sysselsättningsgrad i kombination med en högkvalitativ arbetsmarknad. Högkvalitativ arbetskraft behöver högkvalitativt entreprenörskap och investeringar i de offentliga och privata sektorerna för att bli internationellt konkurrenskraftig.

Finansieringen av välfärdssystemen är beroende av att så många arbetstagare som möjligt kan komma in på den europeiska arbetsmarknaden. I Europa finns det fortfarande hinder för full sysselsättning. För att kunna upprätthålla sysselsättningen i Europa på hög nivå har man börjat inrikta sig på flexicurity, anställbarhet, högre produktivitet, allmän och yrkesinriktad utbildning, vilket kan bidra till en mer effektiv arbetsmarknad. I ännu högre grad bör man prioritera åtgärder som stimulerar sysselsättning och företagsetableringar och åtgärder som uppmuntrar hållbara utländska investeringar.

3.3.4 Under det senaste årtiondet har välfärdssystemen varit föremål för reformer som syftar till att inom de sociala trygghetssystemen skapa effektivare incitament för att delta i arbetslivet, i linje med en utbudsorienterad filosofi med nedskärningar av sociala förmåner och striktare bidragsregler. Dessa åtgärder anses minska arbetslösheten. Det gäller att hitta en balans i välfärdssystemen mellan att ge stöd för att få folk att återvända till arbetsmarknaden och inkomststöd vid arbetslöshet.

3.3.5 Hur effektiv denna politik är kan diskuteras. Skillnaderna mellan olika samhällsgrupper har ökat under de senaste två årtiondena. Välfärdssystemen är av avgörande betydelse för att minska fattigdomen, och utan sociala förmåner kommer skillnaderna att öka och krisens sociala effekter att bli både snabbare och allvarigare. Det finns risk för att den rådande krisen kommer att sätta stopp för trenden med ökad sysselsättning och förbättringar av den gränsöverskridande sociala sammanhållningen, samtidigt som den förvärrar en långsiktig trend i Europa som innebär att inkomstskillnaderna inom länderna ökar <sup>(18)</sup>.

3.3.6 Krisbekämpningsåtgärderna har i många medlemsländer fått positiva resultat. Å andra sidan rapporterar kommissionen <sup>(19)</sup> att arbetslösa inte får något inkomststöd i många länder. I vissa fall är dessa förmåner inte tillräckligt riktade. Detta innebär att förmånssystemen misslyckas med att erbjuda ett heltäckande skyddsnät, och att de inte heller är tillräckligt inriktade på de mest behövande. Kvaliteten och hållbarheten i dessa system står på spel <sup>(20)</sup>. Med tanke på effekterna av den ekonomiska krisen och den demografiska utvecklingen finns det en risk för att välfärdssystemen övergår från att skydda levnadsstandarden till att enbart sätta upp minimistandarder. Detta är särskilt fallet i vissa medlemsstater där förmånerna redan överstiger skatteintäkterna. I takt med att produktiviteten i EU växer, ökar även fattigdomen. Man bör ifrågasätta om det verkligen ska vara omöjligt att tillgodose medborgarnas mest grundläggande behov och säkerställa anständigt arbete. En lösning på lång sikt är att den ekonomiska tillväxten i de offentliga och privata sektorerna drivs på genom utveckling av konkurrenskraftiga företag.

<sup>(15)</sup> Se EESK:s yttrande av den 25 mars 2009 om "Fastställande av kvarvarande hinder för rörlighet på inre arbetsmarknaden", föredragande: Vladimíra Drbalová (EUT C 228, 22.9.2009, s. 14–23).

<sup>(16)</sup> Europeiska kommissionens ekonomiska prognos våren 2009.

<sup>(17)</sup> Plant-level responses to the economic crisis in Europe, Vera Glassner och Béla Galgóczi WP 2009.01 ETUI.

<sup>(18)</sup> Denna trend mot ökande skillnader är också påtaglig i OECD-området.

<sup>(19)</sup> Rapporten om den sociala situationen i Europeiska unionen 2008.  
<sup>(20)</sup> IRES 115.



3.3.7 EU:s förmåga att ge tillräckligt skydd mot risker och att kombinera ekonomisk tillväxt med sociala framsteg kommer endast att kunna upprätthållas genom intensivare reforminsatser. Gemensamma framsteg måste göras när det gäller att öka sysselsättningsnivåerna och produktivitetstillväxten samt att skapa lämpliga skattesystem, hållbarhet och möjligheter för de europeiska socialsystemen att ge tillräckligt skydd.

#### 3.4 Utvecklingen på rättsområdet

3.4.1 EG-domstolens avgöranden i fyra mål (Viking, Laval, Rüffert och Luxemburg<sup>(21)</sup>) har skapat livlig debatt i politiska och akademiska kretsar och ökat rädslan, grundad och ogrundad, för social dumpning. Domstolens avgöranden har också lett till åtgärder inom EU-institutionerna och bland arbetsmarknadens parter.

3.4.2 I oktober 2008 antog Europaparlamentet en resolution<sup>(22)</sup> som var en reaktion på EG-domstolens avgöranden. Parlamentet betonade att friheten att tillhandahålla tjänster inte har företräde framför de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter, särskilt inte de fackliga organisationernas rätt att förhandla om, ingå och genomföra kollektivavtal samt vidta kollektiva åtgärder. Parlamentet ansåg vidare att det finns kryphål i den nuvarande gemenskapslagstiftningen och att den är inkonsekvent. Detta var inte syftet när gemenskapens lagstiftare försökte skapa en god jämvikt mellan friheten att tillhandahålla tjänster och skyddet av arbetstagarnas rättigheter.

3.4.3 Den akademiska debatten<sup>(23)</sup> har varit kritisk. I juni 2009 skickade mer än ett hundra europeiska advokater och akademiker med inriktning på arbetsrätt ett öppet brev till stats- och regeringscheferna där de uttryckte sin stora oro över försämringarna i de grundläggande sociala rättigheterna och konsekvenserna av den senaste tidens avgöranden från EG-domstolen för arbetstagarnas – och deras organisationers – rättigheter. De uttryckte också farhågor för att avgörandena hade orsakat allvarliga problem för möjligheterna att effektivt skydda arbetstagarnas rättigheter. De underströk att de grundläggande sociala rättigheterna inte får underordnas friheterna och konkurrensreglerna på den inre marknaden, utan att de bör erkännas fullt ut som en nödvändig förutsättning för en hållbar ekonomisk och social utveckling inom EU.

3.4.4 Under senare delen av mars 2009 inledde de europeiska arbetsmarknadsparterna en gemensam analys av EG-domstolens avgöranden, på begäran av Europeiska kommissionen och det franska ordförandeskapet. En tillfällig grupp inrättades för att utföra arbetet, och man inriktade sig på ett begränsat antal nyckelfrågor som förhållandet mellan ekonomiska friheter och sociala rättigheter, hinder som måste undanröjas och förutsättningar som måste skapas för bättre rörlighet och tillhan-

dahållande av tjänster, öppenhet och rättssäkerhet, samt den utmaning det innebär att respektera mångfalden i de nationella systemen för relationerna mellan arbetsmarknadens parter<sup>(24)</sup>.

3.4.5 EESK respekterar EG-domstolens rätt att tolka de befintliga texterna, men anser att domstolsutslagen väcker ett antal farhågor och att det krävs analys och en redovisning av deras följder.

##### 3.4.5.1 Rangordningen mellan ekonomiska friheter och grundläggande sociala rättigheter

EG-domstolen har med utslagen i Viking- och Lavalmålen erkänt att rätten att vidta kollektiva åtgärder är en grundläggande rättighet som därmed ingår i EU-lagstiftningen samtidigt som man betonar att den inte står över annan EU-lagstiftning, såsom friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten. EG-domstolen har vidare gett friheten att erbjuda tjänster och etableringsfriheten en horisontell, direkt verkan. EG-domstolen noterade att stridsåtgärder inte bara bör ha "ett legitimt ändamål som är förenligt med fördraget och [motiverat] av tvingande hänsyn till allmänintresset. I ett sådant fall krävs det dessutom att inskränkningen är ägnad att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte".<sup>(25)</sup> Erkännandet att kollektiva åtgärder är en grundläggande rättighet är alltså snarare ett erkännande i princip än ett faktum. Som en följd av detta har EG-domstolen bedömt att kollektiva åtgärder innebär en begränsning av utövandet av dessa friheter och ifrågasatt om denna begränsning kan rättfärdigas. Detta innebär att kollektiva åtgärder bedöms på grundval av hur stor begränsning de innebär för de ekonomiska friheterna. Från akademiskt håll har påpekats att Europadomstolen<sup>(26)</sup> i fall från senare tid granskat frågan ur ett motsatt perspektiv, dvs. frågan har varit att bedöma vilka begränsningar av de grundläggande rättigheterna som är acceptabla. EG-domstolens avgöranden skapar emellertid osäkerhet när det gäller eventuell diskrepans i förhållande till Europadomstolens rättspraxis.

##### 3.4.5.2 Begränsning av grundläggande rättigheter

Domstolen har för första gången bedömt var gränserna går för kollektiva åtgärder på nationell nivå i ett gränsöverskridande sammanhang. EESK anser att det är särskilt oroande att EG-domstolen nu infört en proportionalitetsprövning. Denna prövning innebär inte bara att kvaliteten på den grundläggande rättigheten att vidta kollektiva åtgärder försvinner, den inkräktar även på strejkrätten. Mot bakgrund av Europadomstolens domslut och reaktioner vill EESK betona att processen med att fastställa gränserna mellan de ekonomiska friheterna och de grundläggande sociala rättigheterna också kommer att bero på framtida avgöranden och de frågeställningar som dessa kommer att ge upphov till.

<sup>(21)</sup> Viking C-438/05, Laval C-341/05, Rüffert C-346/06, kommissionen mot Luxemburg C-319/06.)

<sup>(22)</sup> Europaparlamentets resolution av den 22 oktober 2008 om de utmaningar som kollektivavtal möter inom EU (2008/2085(INI)).

<sup>(23)</sup> <http://www.etui.org/en/Headline-issues/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg/2-Articles-in-academic-literature-on-the-judgements>.

<sup>(24)</sup> Rapport om de europeiska arbetsmarknadsorganisationernas gemensamma arbete när det gäller EG-domstolens utslag i målen Viking, Laval, Rüffert och Luxemburg.

<sup>(25)</sup> Viking C-338/05 (75).

<sup>(26)</sup> Europadomstolen, Demir och Baykara mot Turkiet (ansökan nr 34503/97).

### 3.4.5.3 Direktivet om utstationering av arbetstagare

Syftet med direktivet om utstationering av arbetstagare är att säkerställa nödvändig harmonisering samtidigt som man respekterar de nationella skillnaderna när man samordnar den nationella politiken i olika länder avseende tillfällig gränsöverskridande utstationering av arbetstagare. EG-domstolen drog slutsatsen att de problem som har uppstått är en följd av bristande införlivande av vissa bestämmelser i direktivet om utstationering av arbetstagare i den nationella lagstiftningen (Laval), oförenlig nationell lagstiftning (Rüffert<sup>(27)</sup>) eller alltför vid tolkning av direktivet om utstationering av arbetstagare och oklara och omotiverade tillsynsåtgärder (Luxemburg).

Enligt EG-domstolen innebär inte direktivet om utstationering av arbetstagare något krav på likabehandling, men det säkerställer att vissa minimikrav respekteras i fråga om utstationerade arbetstagare. Följaktligen är det i realiteten ett maximidirektiv i stället för ett minimidirektiv. Domstolens beslut hindrar emellertid inte att arbetsgivarna tillämpar mer gynnsamma anställningsvillkor. Syftet med artikel 3.7 i direktivet om utstationering av arbetstagare var att skapa garantier för att de bestämmelser om minimikrav som tillämpas i värdlandet i praktiken inte leder till sämre arbetsförhållanden för arbetstagaren än dem som gäller i ursprungslandet. En del hävdar att domarna har inneburit att medlemsstaterna går miste om vissa möjligheter att införa högre standarder som går längre än direktivets obligatoriska bestämmelser om minimiskydd, antingen genom regelverk eller genom kollektivavtal till arbetstagarnas fördel.

Detta skapar i sin tur en snedvridning av konkurrensen inom landet och på inre marknaden, där nationella företag måste följa nationella regler eller kollektivavtal medan konkurrenter från andra medlemsstater kan tillämpa minimiregler.

### 3.4.5.4 Konflikt mellan olika rättssystem

En annan följd av domstolsutslagen är konflikten mellan gemenskapslagstiftningen och internationella normer<sup>(28)</sup>. Man kan dessutom hävda att det uppstår en rättslig konflikt med ILO-konventionerna nr 87 och nr 98, samt med artikel 6.4 i Europeiska sociala stadgan och respektive institutions praxis, såsom fastställt av ILO:s tillsynsorgan (BAPA UK-målet).

## 4. Slutsatser

4.1 De senaste åren och den rådande krisen har fört med sig nya risker för ökade sociala skillnader. Dessutom har EU genom

<sup>(27)</sup> I Rüffert-målet bedömde domstolen att konkurrensfördelen av att betala lägre löner är en del av friheten att tillhandahålla tjänster och att den sålunda är skyddad.

<sup>(28)</sup> I EG-domstolens avgörande i Rüffert-målet beaktade man inte ILO-konvention nr 94 och tolkningen leder därför till en konflikt mellan olika rättssystem.

egna beslut ökat risken för social och konkurrensrelaterad snedvridning. Den ekonomiska, sociala och rättsliga utvecklingen riskerar att leda till en situation där den sociala dimensionen av inre marknaden äventyras och där de grundläggande rättigheter och de sociala rättigheter som EESK hoppades på i sitt yttrande från 1987 undergrävs. Den sociala dimensionen av inre marknaden bör därför stå i centrum under de kommande åren, men för att kunna förbättra de ekonomiska aspekterna – sysselsättning, förmåner, skatteintäkter – måste EU korrigera de uppenbara bristerna på den inre marknaden för att främja tillväxt genom högkvalitativ sysselsättning och högkvalitativa företag och andra arbetsgivare.

4.2 En av de viktigaste aspekterna av den sociala dimensionen är sysselsättningen. Med tanke på det tryck de offentliga finanserna utsätts för kan den offentliga sektorn inte skapa ett obegränsat antal arbetstillfällen, så huvuddelen av sysselsättningskapandet måste falla på den privata sektorn. Medlemsstaterna måste skapa förutsättningar för en god cirkel som åter inriktas på den verkliga ekonomin, där kunderna skapar jobb, företagen skapar kunder och investerare och entreprenörer skapar företag. Det är också viktigt att se de sociala investeringarna som ett stöd till företagen och ett bra företagsklimat. Mot den bakgrunden innebär den sociala ekonomin en ovärderlig tillgång.

4.3 EESK har bidragit till diskussionerna om utmaningarna för de europeiska sociala modellerna och om hur en europeisk social modell ska se ut<sup>(29)</sup>. EESK har bland annat framhållit att den europeiska sociala modellens styrka beror på samspelet mellan konkurrenskraft, solidaritet och ömsesidigt förtroende.

4.4 Ett sätt att lösa konflikten mellan inre marknaden och de sociala rättigheterna vore att återvända till en politik som innebär "mer nationalstat, mindre Europa". EESK anser att det vi behöver är raka motsatsen. Vi behöver mer Europa, men ett annat Europa. Detta kräver dock ett nytt lagstiftningssystem för den ekonomiska och sociala politiken i Europa. Endast ett fullständigt demokratiskt och socialt Europa kan övervinna risken för att känslan av främlingskap inför det europeiska projektet växer hos EU-medborgarna. EU måste emellertid också respektera de olika sociala system som finns i medlemsstaterna. Om rättspraxis och EU-lagstiftningen inte tar hänsyn till mångfalden inom EU, kan minimistandarderna bli för låga för att social dumpning ska kunna undvikas i många länder.

<sup>(29)</sup> Se EESK:s yttrande av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", föredragande: Ernst Erik Ehnmark (EUT C 309, 16.12.2006, s. 119–125).

4.5 En mycket viktig beståndsdel i den europeiska sociala dimensionen är en harmoniserad och mer rättvis skattepolitik på EU-nivå. I syfte att undvika den skadliga skattekonkurrens som pågår stöder EESK arbetet med att skapa en gemensam, konsoliderad bolagsskattebas. Den behövs för en välfungerande inre marknad på lång sikt<sup>(30)</sup>. EESK har också efterlyst större samordning inom EU av medlemsstaternas skattepolitik, i första hand på områden där skattebasen är rörlig och risken för skatteflykt och skattekonkurrens mellan medlemsstater är störst<sup>(31)</sup>. Skatteflykt, skattebedrägeri och skatteparadis måste bekämpas.

4.6 Man bör också påminna om att arbetsmarknaderna förlorar i flexibilitet om man börjar avlägsna möjligheterna att reglera villkoren på arbetsmarknaden genom kollektivavtal. Kollektivavtal och social dialog är viktiga verktyg för flexicurity-begreppet<sup>(32)</sup>.

## 5. Hur man ser till att den sociala dimensionen fungerar effektivare

5.1 **På kort sikt** efterlyser EESK ett bättre genomförande av direktivet om utstationering av arbetstagare. Effektiv kontroll av att bestämmelserna om utstationering av arbetstagare tillämpas korrekt är en förutsättning för att man ska uppnå direktivets mål, nämligen att förhindra social dumpning. Ett effektivt gränsöverskridande samarbete mellan myndigheter måste garanteras för en effektiv kontroll av löne- och arbetsvillkoren för utstationerade arbetstagare. EESK stöder inrättandet av ett "europeiskt socialt Interpol" med ansvar för att samordna verksamheten vid de sociala tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsstaterna.

5.2 När det gäller Europadomstolens rättspraxis i fråga om grundläggande rättigheter menar domstolen att konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ska vara ett levande instrument för att kunna återspegla den allt högre standard som krävs när det gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna. Det krävs därför större fasthet i bedömningen av brott mot de demokratiska samhällenas grundläggande värderingar, och begränsningar av rättigheterna måste tolkas restriktivt<sup>(33)</sup>. EESK uppmanar kommissionen att bedöma situationen i EU mot bakgrund av Europadomstolens domslut från senare tid.

<sup>(30)</sup> Se EESK:s yttrande av den 26 september 2007 om "Samordning av medlemsstaternas direkta skattesystem på den inre marknaden", föredragande: Lars Nyberg (EUT C 10, 15.1.2008, s. 113–117).

<sup>(31)</sup> Se EESK:s yttrande av den 4 november 2009 om "Lissabonstrategin efter 2010", huvudföredragande: Wolfgang Greif (EUT C 128, 18.5.2010, s. 3–9).

<sup>(32)</sup> EESK:s yttrande av den 11 juli 2007 om "Flexicurity (kollektiva förhandlingar och den sociala dialogens roll)", föredragande: Thomas Janson (EUT C 256, 27.10.2007, s. 108–113).

<sup>(33)</sup> Europadomstolen, Demir och Baykara mot Turkiet (ansökan nr 34503/97).

5.3 Att arbetstagarna, deras representanter och fackföreningarna görs delaktiga och medverkar är en viktig faktor om man på företagsnivå vill kunna hantera den industriella omvandlingen på ett socialt ansvarsfullt sätt<sup>(34)</sup>. EESK har vid många tillfällen understrukit hur viktig den sociala dialogen är och att det är viktigt att stärka systemen för relationerna mellan arbetsmarknadens parter på europeisk och nationell nivå, samtidigt som man respekterar att dessa system skiljer sig åt inom EU<sup>(35)</sup>. EESK stöder alla åtgärder som kommissionen vidtar för att stärka den sociala dialogen, inklusive:

— Främjande av en social dialog av högre kvalitet och en europeisk mekanism för konfliktlösning och förlikning.

— Utveckling av en makroekonomisk dialog i syfte att förebygga ytterligare en finanskris.

5.4 **På medellång sikt** stöder EESK ett initiativ från kommissionen som syftar till att klargöra de nationella myndigheternas, företagens och arbetstagarnas rättsliga förpliktelser i samband med genomförandet av direktivet om utstationering av arbetstagare och se till att dessa bestämmelser tillämpas generellt. I detta sammanhang välkomnar EESK det åtagande som kommissionens ordförande José Manuel Barroso gjorde inför Europaparlamentet. EESK finner förslaget i Montirapporten om att strejkrätten undantas från inre marknaden intressant och anser att det detta kan lösa vissa problem. Det bör emellertid inte utesluta en partiell översyn av direktivet om utstationering av arbetstagare i syfte att på ett konsekvent sätt tillämpa arbetsplatsprincipen och göra det möjligt att genom lagstiftning fastslå att samma arbets- och ersättningsvillkor alltid ska gälla för samma arbete på samma arbetsplats.

5.5 På längre sikt bör EU verka för att stärka grundläggande sociala rättigheter.

EESK har vid många tillfällen efterlyst en starkare europeisk socialpolitik, särskilt med tanke på den rådande krisen. EU måste driva en politik som innebär full sysselsättning, minskade inkomstskillnader och förbättrade sociala förhållanden samt att välfärdsstaten stärks, att socialt oskyddade anställningsvillkor undanröjs och att arbetstagarnas rättigheter och företagsdemokrati utvidgas. Lissabonfördraget och den bifogade stadgan om de grundläggande rättigheterna har ännu inte med full genomslagskraft påverkat balansen mellan grundläggande rättigheter och ekonomiska rättigheter. Det återstår att se vad som händer.

<sup>(34)</sup> Se EESK:s yttrande av den 29 september 2005 om den sociala dialogen och industriell omvandling, föredragande: Gustav Zöhrer (EUT C 24, 30.1.2006, s. 90–94).

<sup>(35)</sup> EESK:s yttrande av den 11 juli 2007 om "Flexicurity (kollektiva förhandlingar och den sociala dialogens roll)", föredragande: Thomas Janson (EUT C 256, 27.10.2007, 108–113).

Stärkandet av de grundläggande rättigheterna, däribland de sociala rättigheterna, innebär emellertid att alla inskränkningar måste vara begränsade. Utgångspunkten måste därför vara att först beakta de grundläggande rättigheterna och inte de ekono-

miska friheterna i linje med Europadomstolens rättspraxis. Anpassningar av direkt tillämplig gemenskapslagstiftning (primär-rätten) bör göras för att stärka den sociala dimensionen.

Bryssel den 14 juli 2010

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

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "En EU-politik för rationalisering av industrin för webboffset- och rotogravyrtryckning i Europa" (initiativytttrande)

(2011/C 44/16)

Föredragande: **Pierre GENDRE**

Medföredragande: **Nicola KONSTANTINOU**

Den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i EESK:s arbetsordning utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*"En EU-politik för rationalisering av industrin för webboffset- och rotogravyrtryckning i Europa"*.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juli 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 145 röster för, 2 emot och 7 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den grafiska industrin i Europa står inför enorma utmaningar på grund av internets ökade popularitet som informations- och publicitetskälla, det minskande antalet läsare av tidningar och tidskrifter samt den allt hårdare globala konkurrensen om vissa produkter inom sektorn.

1.2 Den specifika sektorn för webboffsettryck och djuptryck (rotogravyr) befinner sig dessutom i en ännu svårare situation på grund av en betydande produktionsöverkapacitet som av vissa analytiker uppskattas till 25–30 %. Rapporten "IFO Konjunkturtest" som behandlar den grafiska industrin i Tyskland visar att investeringsnivån inom denna industri har följt marknadsutvecklingen, vilket anses ha lett till en tillbakagång sedan 2008. Åren 2006 och 2007 var relativt goda för den grafiska industrin<sup>(1)</sup>, men efter 2008 har investeringscyklerna hållits på en betydligt lägre nivå, främst för att rationalisera och förbättra produktionsflödet.

1.3 Det finns en överkapacitet på den grafiska marknaden, och situationen förvärras av andra betydande konkurrensfaktorer, t.ex. de nya mediernas attraktionskraft, importen från länder med låga produktionskostnader och den minskande efterfrågan. Denna ogynnsamma ekonomiska situation har lett till att priserna har fallit och att arbetstagarnas levnadsstandard har påverkats i negativ riktning.

1.4 Dessutom har den rådande ekonomiska krisen försvårat tillgången till krediter. Precis som i andra sektorer har dessa negativa tendenser lett till att det blivit alltmer angeläget att minska produktionskostnaderna. Den rådande situationen har påverkat den senaste tidens löneförhandlingar. Under dessa svåra omständigheter finns det en risk för att grafiska företag, i synnerhet de som verkar inom mer utsatta marknadssegment, måste räkna med omstruktureringar och massuppsägningar.

1.5 År 2007 offentliggjorde Europeiska kommissionen resultaten av en studie där sektorns konkurrensfaktorer analyseras. Dessa undersökningar har lett till förslag om en handlingsplan för den grafiska industrin. EESK stöder alla dessa förslag, som företagen nu börjar tillämpa och som fortfarande är relevanta. EESK välkomnar de åtgärder som redan genomförts men anser att sektorns problem, som förvärrats betydligt genom den kris och den recession som drabbat alla EU:s medlemsstater, kräver nya initiativ för att man ska klara av de utmaningar som sektorn står inför på kort och medellång sikt.

1.6 EESK har fått information om ett nytt, gemensamt projekt som sektorns fackföreningar och arbetsgivare genomför gemensamt och som sträcker sig över ett år. Syftet är att arbetsmarknadens parter tillsammans ska utarbeta riktlinjer för en socialt ansvarsfull omstrukturering av företag. Projektet inleddes 2009 och gör det möjligt för arbetsgivare och fackföreningar att utföra en gemensam analys av problemen inom sektorn och inleda en diskussion för att försöka att lösa dessa problem tillsammans. Diskussionerna bör handla om att utarbeta en handlingsplan i syfte att minska sektorns överkapacitet.

1.7 En sådan plan skulle kunna ingå inom ramen för en mer långsiktig industripolitik som inbegriper en diskussion om de nya verksamhetsmodellerna inom den grafiska industrin. Insatserna bör följas av en högnivågrupp bestående av företrädare för industrin och arbetstagarnas fackföreningar samt sakkunniga. Högnivågruppen skulle bildas under Europeiska kommissionens överinseende och ha som uppgift att bevaka kommande omvandlingar och ta fram verktyg för att hantera dessa genom ett insynsvänligt system för insamling av information.

1.8 Just nu äger den formella sociala dialogen mellan arbetsgivare och fackföreningar endast rum på företagsnivå och på nationell nivå. EESK uppmanar kommissionen att inrätta en kommitté för europeisk social dialog för hela sektorn.

<sup>(1)</sup> Ifo, Investitionstest, München, Frühjahrgutachten 2008 (Enkätundersökning om investeringar, München, våren 2008).

1.9 Agendan för en formell och strukturerad europeisk social dialog skulle kunna inbegripa följande delar:

- 1) En diskussion om olika åtgärder för att bevara sysselsättningen genom utbildning och omskolning i kombination med minskad och omdisponerad arbetstid och utnyttjande av driftstillestånd samt strävan efter rörlighet inom och utanför företaget eller yrket.
- 2) En undersökning av vilka insatser som behövs för att anpassa produktionskapaciteten till marknadsefterfrågan, utan att detta får negativa konsekvenser för arbetsförhållandena.
- 3) En gemensam rekommendation från arbetsgivarnas och arbetstagarnas företrädare om riktlinjerna för långsiktiga investeringar, med full hänsyn till att endast det enskilda företaget kan göra en fullständig analys av vilka nya investeringar som behövs och hur stora de ska vara. Om de olika delarna i en investeringsstrategi godkänns som lämpliga borde detta vara en garanti för att företaget ska kunna köpa in maskiner för att ersätta gamla eller för att tillgodose marknadens behov. Företagen kan på så sätt utrusta sig på ett lämpligt sätt och arbeta effektivt inom sina aktuella eller framtida nischer.
- 4) En analys av den ekonomiska situationen inom sektorn genom att man samlar in och sammanställer offentliggjorda uppgifter samtidigt som man säkerställer att företagets strategiska beslut förblir konfidentiella. Här handlar det om en kompromisslös prioritering för att det ska vara möjligt att bättre analysera det existerande handlingsutrymmet.
- 5) En kartläggning av bästa lösningar i fråga om arbetsvillkor, utbildning och omskolning, samtidigt som man säkerställer respekten för den europeiska sociala modellens normer och för kollektivavtal då sådana existerar.

1.10 EESK uppmanar kommissionen att inrätta ett observationsorgan eller ett sektorspecifikt råd för yrken och kompetenser på EU-nivå med uppgift att mäta de aktuella och framtida behoven inom sektorn och bidra till att anpassa utbildningen till efterfrågan. Observationsorganet skulle främja den permanenta yrkesutbildningen och löntagarnas rörlighet och omskolning.

1.11 Som ett första steg föreslår EESK att behöriga europeiska sammanslutningar, med Europeiska kommissionens finansiella och logistiska stöd och i närvaro av kommissionen, anordnar en konferens för alla berörda parter i syfte att upprätta en gemensam lägesrapport för att ta fram kortsiktiga handlingsperspektiv samt att den finansierar en oberoende studie om sektorns framtid på medellång och lång sikt. Arbetsmarknadens parter skulle kunna anförtros uppdraget att föreslå åtgärder som omedelbart måste vidtas för att marknaden ska fungera på ett hållbart sätt och att fastställa möjliga scenarier för yrkets utveckling.

1.12 En analys av mäklarnas verksamhet skulle kunna utföras i syfte att mäta deras inverkan på prissättningen, samtidigt som tillämpningen av specialiseringsavtal skulle kunna undersö-

kas av företagen för att bidra till ett bättre utnyttjande av produktionskapaciteten med hjälp av stordriftsfördelar och en förbättring av produktionstekniken.

1.13 EESK uppmanar medlemsstaternas och EU:s offentliga myndigheter att underlätta sektorns tillgång till offentlig finansiering, i synnerhet genom Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter. Detta bör ske genom åtgärder som avser utbildning, omskolning och stöd till arbetstagares rörlighet inom den grafiska sektorn. EESK uppmanar företagen att undersöka Europeiska investeringsbankens möjligheter att ingripa för att finansiera inköp av ny teknik med koppling till nya verksamheter som behöver utvecklas.

## 2. Bakgrund

2.1 Utvecklingen inom den grafiska industrin i Europa är starkt förknippad med utvecklingen hos industrins leverantörer av papper, bläck och tryckmaskiner samt industrins uppdragsgivare, som har drabbats av egna problem och nu organiserar sig för att ta sig genom dem, bland annat genom att koncentrera verksamheten.

2.2 Dessa problem har orsakats av de strukturella förändringarna i vårt sätt att kommunicera, vilka ytterligare har intensifierats av krisen, och beror på att utvecklingen av internet gradvis förändrar marknadsförhållandena. Internets stora inverkan är kännbar längs hela värdekedjan på grund av de minskande reklambudgetarna. Detta gör att de grafiska medierna, på ett delvis oåterkalleligt sätt, går miste om livsviktiga intäkter, vilket får negativa konsekvenser för informationsmångfalden.

2.3 När det gäller de företag som verkar inom vissa produktområden där produkterna inte måste komma ut på marknaden inom en viss tid (i synnerhet olika kategorier av böcker) har de nya transport- och kommunikationsmöjligheterna lett till konkurrens från tryckerier i Indien och Kina. De mäklare som försöker att uppnå lägsta möjliga pris verkar dessutom tendera att göra sina beställningar hos asiatiska tryckerier, och främjar därigenom utvecklingen av en deflationstendens som är skadlig för investeringarna. Dessutom läggs kataloger allt oftare ut på internet i stället för att tryckas på papper, en utveckling som har haft ödesdigra konsekvenser för den europeiska webboffset- och djuptryckssektorn.

2.4 Enligt de senaste siffrorna från Eurostat utgörs EU:s grafiska industri av 132 571 företag och sysselsätter mer än 853 672 anställda<sup>(2)</sup>. Sju länder (Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Italien, Belgien, Nederländerna och Spanien) sysselsätter 80 % av all personal inom sektorn i EU-25. Mer än 95 % av de grafiska företagen i EU har mindre än 50 anställda, vilket motsvarar cirka 60 % av de sammanlagda arbetstillfällena, medan mindre än 1 % har mer än 250 anställda, motsvarande cirka 13 % av de sammanlagda arbetstillfällena. Mer detaljerade siffror behövs dock för att vi ska få en mer komplett och exakt bild av sektorn, men för tillfället finns inte några sådana uppgifter tillgängliga.

<sup>(2)</sup> The competitiveness of the European graphic industry, Europeiska kommissionen (2007).

2.5 Detta yttrande handlar huvudsakligen om webboffsettryck och djuptryck på grund av det betydande antalet upplagor eller publikationer inom detta marknadssegment. Yttrandet omfattar inte hela problematiken inom tidningssektorn och sektorn för emballagestryck, eftersom de på grund av sina produkttyper betraktas som andra marknader. Många tidningar äger sitt eget tryckeri och ingår därför endast marginellt i den här specifika sektorn. Webboffset- och djuptryckssektorn omfattar grafiska företag som producerar mycket stora kvantiteter. Webboffsettryck och djuptryck är två olika trycktekniker som kräver olika maskiner. Webboffsettryck används av stora företag som arbetar med rulloffset och av små företag som arbetar med arkooffset. De europeiska webboffset- och djuptryckssektorerna utgör tillsammans 56 % av den totala marknaden för klassiskt tryck i EU <sup>(3)</sup>. Företagen i fråga framställer böcker, telefonkataloger, kataloger och tidskrifter som på grund av sin karaktär tenderar att tryckas i mycket stora upplagor, i allmänhet mellan 10 000 och 300 000 exemplar.

2.6 Produktionen består till hälften av tidskrifter och till hälften av huvudsakligen kataloger, reklambroschyrer och böcker. Till hela produktionen går det åt 5 miljoner ton papper. De flesta tidskrifter i EU trycks med djuptryck, och djuptryck används även för flera typer av emballage. Den europeiska djuptryckssektorns totala årskapacitet uppgår till mer än 5 miljoner ton, varav 80 % produceras i endast 5 länder. Det finns totalt 222 rotationspressar i Europa.

2.7 I EU kännetecknas webboffset- och djuptryckssektorn av sina stora företag, både inom webboffsetsektorn (cirka 30 företag i EU) och i djuptryckssektorn (cirka 25 företag i EU). De konkurrerar med varandra för att förbättra den egna marknadsandelen samtidigt som den globala efterfrågan minskar. De senaste åren har djuptryckssektorn utsatts för en starkare konkurrens från webboffsetsektorn. Företagens situation blir allt alltmer ansträngd, och arbetsmarknadens parter står inför nödvändiga omstruktureringförhandlingar, samtidigt som de försöker att i så stor utsträckning som möjligt bevara sysselsättningen, arbetsförhållandena och lönerna.

### 3. Motivering

3.1 De problem som hela den grafiska industrin i EU står inför är särskilt påtagliga inom webboffset- och djuptryckssektorn, som har drabbats hårt av både strukturella och konjunkturrelaterade problem. Ett problem är den globala utvecklingen av mediesektorn med internets ökande popularitet som krymper marknaden för tryckta produkter på informationsområdet. Andra problem är överkapaciteten, överinvesteringarna och koncentrationen.

#### 3.2 Den globala utvecklingen inom mediesektorn

3.2.1 Under de kommande åren förväntas produktvolymen sjunka på grund av ökad onlinepublicering och internetreklam

<sup>(3)</sup> The competitiveness of the European graphic industry, Europeiska kommissionen (2007).

och på grund av de förändringar i läsarbeteendet som denna utveckling medför.

Produktionen av telefonkataloger och andra kataloger har minskat de fem senaste åren. Denna typ av produktion hör främst till EU:s webboffset- och djuptryckssektor. Om tendensen håller i sig kommer detta att leda till nya omstruktureringar, nya sammanslagningar och nedlagda fabriker, i kombination med ytterligare nedskärningar av arbetstillfällen.

3.2.2 Under de senaste tio åren har EU:s tidskriftssektor drabbats av en nedgång som visat sig genom försäljningsras och sjunkande priser <sup>(4)</sup>. Enligt uppgifter från Intergraf har dessutom fyra av de sex främsta producentländerna för tidskrifter konstaterat en tillbakagång mellan 2001 och 2004, förutom Spanien och Italien där man har noterat en svag uppgång. Nyare siffror visar att de italienska och spanska marknaderna nu har vänt nedåt. År 2009 minskade reklaminvesteringarna i tidskrifter med 28,7 % i Italien (Nielsen) och produktionen av tidskrifter med 10,5 viktprocent (Istat). Det rör sig om en utveckling som hållit i sig fram till i dag och som kommer att fortsätta så länge det finns en överkapacitet inom sektorn. Efter som företagen riktar sig mot mer specialiserade målgrupper för att förbättra sin försäljning grundar sig deras beställningar på mindre upplagor, vilket får negativa konsekvenser för webboffset- och djuptryckssektorn, vars produktionskostnader har varit ekonomiskt hållbara enbart på grund av de mycket stora upplagorna.

3.2.3 De pressgrupper som ger ut dagstidningar har minskat antalet titlar på grund av det minskade läsaraantalet. I Storbritannien har inte mindre än 53 titlar, främst kostnadsfria veckotidningar, lagts ner under 2008. Vissa av dessa grupper inför kombinerade abonnemangserbudanden med både pappersupplaga och digital upplaga i ett försök att använda dessa båda former för informations- och reklamspridning på ett kompletterande sätt. Denna åtgärd skulle kunna bidra till att bromsa nedgången inom sektorn och eventuellt underlätta omplacering av vissa arbetstagare, även om man inte kan vara helt säker i ett så tidigt skede.

3.2.4 Papperskostnaderna utgör mer än hälften av tryckkostnaderna i EU, och eftersom företagen köper papper var för sig har de svårt att hävda sig mot de gruppinköp som är vanliga i länderna i Sydostasien. I en helt färsk rapport har Stationers' and Newspaper Makers' Company uppskattat att efterfrågan på tidningspapper kommer att halveras (56 %) från dagsläget fram till 2020. Samma rapport visar också att efterfrågan på tidskrifter beräknas minska med omkring en tredjedel på grund av att man i allt större utsträckning ger ut nätupplagor, vilket påverkar reklamen. Då har man ändå inte räknat med inverkan från digitala medier inom sektorn för affärstidskrifter <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> The competitiveness of the European graphic industry, Europeiska kommissionen (2007).

<sup>(5)</sup> The Future of Paper and Print in Europe, Stationers' and Newspaper Makers' Company (2009).

3.2.5 Tidigare ägde de stora förlagen egna tryckerier som producerade deras publikationer. Under de tio senaste åren har många sålt dessa tillgångar för att koncentrera sig på kärnverksamheten. Förläggare med egna tryckerier är numera sällsynta. Dessutom använder de sig ibland av mäklare och lägger sitt tryckarbete på det tryckeri som ger det lägsta budet. Den här trenden leder till ytterligare press på de grafiska företagen och förvärrar problemen inom en sektor som redan är mycket försvagad. Överkapaciteten gör det möjligt för stora och inflytelserika förlag att genomföra kostnadsnedskärningar, vilket leder till att de grafiska företagen får mindre marginaler. Detta påverkar i sin tur arbetstagarernas lönenivåer negativt.

3.2.6 Katalog- och tidskriftsförlagen utövar ett liknande tryck på tillverkningskostnaderna för sina produkter. På grund av den starka konkurrensen om varje kontrakt försöker de flesta grafiska företag att minska sina kostnader genom att i första hand skära ned på lönekostnaderna, vilket leder till en försämring av arbetsförhållandena.

3.2.7 Den finansiella krisen har haft förödande konsekvenser för de grafiska företagens tillgång till krediter, eftersom de missgynnas av sitt dåliga anseende. Dessutom har den lett till en minskning av reklambudgetarna, vilket har gjort att volymen på företagets verksamhet har minskat.

3.2.8 Slutligen verkar det svårt för de grafiska företagen att bredda sin verksamhet, även om det vore önskvärt. De flesta av dem befinner sig just nu inte i en situation där de kan investera, i synnerhet inte i prepress, på grund av att de saknar finansiella medel och tillgängliga lokaler.

3.2.9 De små och medelstora produktionsenheterna verkar däremot lättare kunna anpassa sig till de strukturella förändringarna och till de konjunkturrelaterade problemen, eftersom de är mer flexibla i sina rutiner och lättare kan ta hänsyn till behoven hos en mer varierad kundkrets. I framtiden skulle dessa företag kunna bidra till att en del av de arbetstagare som förlorat sina tidigare arbeten i de stora företagen kan återanställas. Hur många löntagare det skulle kunna röra sig om är dock svårt att säga.

### 3.3 Överkapacitet och överinvesteringar

3.3.1 Den ökande överkapaciteten<sup>(6)</sup> på den europeiska webboffset- och djuptrycksmarknaden, som både beror på minskad efterfrågan på den europeiska marknaden och på överinvesteringar, minskar företagets snäva marginaler ytterligare. I de fall där denna typ av problem funnits sedan tidigare finns det nu en påtaglig risk för att man vidtar ännu mer drastiska kostnadsnedskärningar i ett desperat försök att behålla marginalerna eller för att överleva. Många företag har blivit tvungna att acceptera försäljningspriser som är lägre än de totala tillverkningskostnaderna i ett försök att begränsa förlusterna.

<sup>(6)</sup> Gennard, J. The Impact of the financial crisis on the European graphical industry (2009).

3.3.2 Enligt en studie som utförts av UNI Europa Graphical hade sektorns grafiska produktion under 2008 gått tillbaka till samma nivå som under 2004<sup>(7)</sup>. Trots den ogynnsamma konjunkturen köpte de europeiska djuptrycksföretagen 28 nya maskiner mellan 2005 och 2008. Dessa investeringar har visserligen delvis varit ett led i olika strategier i samband med att man bland annat behövt förnya material, leva upp till nya marknadskrav och utöka kapaciteten för att på ett effektivare sätt kunna klara av produktionstoppar. De nya maskinerna kan producera tryckt material på ett mer effektivt sätt, vilket ökar sektorns överkapacitet, som enligt beräkningarna låg på 15–20 %<sup>(8)</sup> före krisen. I och med krisen ligger överkapaciteten i dag på omkring 25–30 %.

3.3.3 Enligt det tyska fackförbundet Ver.di har den ökade grafiska kapaciteten i Europa skärpt den förödande konkurrensen. Ver.dis analys visar dessutom att dessa investeringar endast har ökat trycket på att minska kostnader och undanröja marknadskonkurrenter, vilket i sin tur redan lett till massuppsägningar.

3.3.4 Överkapaciteten och överinvesteringarna har redan orsakat ett antal uppseendeväckande konkurser. Quebecor World, ett av de främsta grafiska företagen i Europa, är ett av dessa företag, med en personalstyrka på mer än 20 000 personer på global nivå. År 2008 ansökte Quebecor Worlds om konkurs på grund av den stegrade konkurrensen och den ökade användningen av digitalt tryck. År 2009 återbetalade företaget sina skulder och går nu under namnet World Color. Företaget har överlåtit sin verksamhet i EU till en investeringsfond vid namn HHBV. Utöver sådana konkurser hanterar flera företag sina problem genom samgående, en process som har lett till omfattande omstruktureringar i hela sektorn, vilket i sin tur har lett till förlorade arbetstillfällen.

3.3.5 Precis som i flera andra sektorer har den ekonomiska krisen fått allvarliga konsekvenser för de löneförhandlingar som hållits under 2009. Även när arbetstillfällena bevarats har den stora press som utövas mot arbetstagarerna för att minska arbetskostnaderna haft en negativ inverkan på anställningsförhållandena och lönerna. De kollektiva förhandlingarna under 2009 har i genomsnitt resulterat i en minskning på 0,9 % av köpkraften hos arbetstagarerna inom den europeiska grafiska sektorn<sup>(9)</sup>. Utvidgningen av marknaden har bidragit till att stärka den nedåtgående spiral som påverkar priserna och arbetskostnaderna och till att skärpa konkurrens klimatet.

### 3.4 Koncentration

3.4.1 De senaste åren har antalet företag som tillverkar papper, bläck och tryckmaskiner minskat, vilket har lett till en större koncentration där leverantörerna hamnar i en maktposition som gör det möjligt för dem att lättare driva genom sina villkor.

<sup>(7)</sup> Europeisk konferens om webboffset och djuptryck, 16–20 mars 2009, Verona (Italien).

<sup>(8)</sup> Ibid.

<sup>(9)</sup> UNI Europas rapport om kollektivavtal, Gennard, J. (2009).



3.4.2 En studie som nyligen utförts inom den grafiska sektorn i Europa visar att överkapacitet, överinvesteringar, svag efterfrågan, lägre produktpriser, sjunkande omsättning och en ökande konkurrens på marknaden har lett till fusioner och företagsförvärv samt nya konkurser<sup>(10)</sup>.

3.4.3 Fusioner och förvärv har skapat större företag som är ännu fastare beslutna att undanröja sina konkurrenter. Under 2005 uppstod på så sätt Prinovis, det största djuptycksföretaget inom den grafiska industrin i Europa, genom att den grafiska verksamheten i mediegrupperna Bertelsmann, Gruner + Jahr och Springer slogs samman. Dessutom har gruppen Schlott AG blivit den näst största aktören på den europeiska djuptycksmarknaden tack vare sina företagsförvärv (REUS i Plzeň, Tjeckien) och sitt förvärv av viktungs- och utskriftskapacitet (Biegehaar, Nederländerna) under 2006 och 2007. I början av 2008 återupptog en nederländsk investeringsgrupp Quebecors grafiska verksamhet i Europa. Den brittiska gruppen Polestar söker efter partner för att bli en större aktör på marknaden.

#### 4. Framtidsutsikter

4.1 Alla dessa problem sätter den europeiska webboffset- och djuptyckssektorn i en svår situation som kommer att vara skadlig på lång sikt om beslutsfattarna och andra berörda parter inte agerar omedelbart och på ett enat sätt. Arbetsmarknadens parter har alla kommit fram till slutsatsen att sektorn måste omorganiseras och omstruktureras om den ska kunna garantera en hållbar utveckling på sikt. Det är sannolikt att ytterligare rationaliseringar med många uppsägningar kommer att äga rum under de kommande tio åren. Därför anser arbetsmarknadens parter att initiativ nu måste tas, så att den rådande krisen i sektorn kan kontrolleras och hanteras på det sätt som bäst gynnar arbetsgivare och arbetstagare. Krisen är dessutom så allvarlig att fackföreningarna just nu undersöker dess följder och försöker att utarbeta konstruktiva strategier för att bevara systerföretag, planera omskolning, undvika försämrade arbetsförhållanden och bevara lönenivåerna.

4.2 År 2007 föreslog Europeiska kommissionen i samförstånd med branschorganisationerna en handlingsplan i sex punkter för den grafiska industrin:

- 1) Åtgärder för att främja den grafiska industrin i Europa på den globala marknaden
  - a) Partnerskap och allianser
  - b) Hantering av produktionskostnader
- 2) Utveckling av tjänster med högt mervärde för kunderna
- 3) Bättre utbildning

<sup>(10)</sup> Gennard, J. Annual Collective Bargaining Survey. UNI Europa (2008).

- 4) En starkare europeisk referensram – standardisering och harmonisering
- 5) Samordnad ökning av insatserna för forskning och innovation
- 6) Förbättrat anseende för den grafiska industrin

EESK stöder hela detta förslag som fortfarande är ytterst aktuellt, och välkomnar de åtgärder som redan genomförts. Med tanke på sektorns problem, som förvärrats betydligt genom krisen och den recession den har orsakat i alla EU:s medlemsstater, anser EESK dock att det krävs vissa omedelbara åtgärder för att hjälpa sektorn att hantera de utmaningar den står inför på kort sikt.

4.3 Den finansiella krisen har dessutom ökat behovet av ett planerat och samordnat agerande från arbetsmarknadsparternas sida. Att utarbeta en verklig europeisk industripolitik på grundval av innehållet i kommissionens förslag är viktigare än någonsin. Det är inte önskvärt att koncentrationsprocessen trappas upp mer än nödvändigt, även om man måste kunna räkna med en kontrollerad konsolidering under övergångsperioder. Detta kan bland annat ske genom minskad arbetstid i syfte att bevara ett så stort antal arbetstillfällen som möjligt och effektiva metoder för omskolning samt intern och extern rörlighet. I enlighet med förordning (EG) nr 2658/2000, som för närvarande ses över, skulle man kunna försöka få till stånd specialiseringsavtal mellan företag som tillsammans inte utgör mer än 20 % av marknaden, för att förbättra tekniken och övergå till stordriftsfördelar som kan bidra till företagens överlevnad.

4.4 Mäklarnas verksamhet kan komma att undersökas så att man kan avgöra på vilket sätt de inverkar på prissättningen. Principen om fri och icke snedvriden konkurrens måste kunna fungera med respekt för arbetsnormer, normer för skälig ersättning och kollektivavtal, överallt där sådana finns i EU.

4.5 Sektorns överkapacitet måste minskas genom gemensamma insatser. Den sociala dialogen och de kollektiva förhandlingarna måste utvecklas på alla nivåer i alla länder för att omstruktureringen ska kunna hanteras i enlighet med socialt godtagbara riktlinjer. För att finna lösningar på de svåra problemen inom sektorn är det dessutom viktigt att det snarast upprättas en formell och strukturerad social dialog på EU-nivå. EESK påminner om att den sociala dialogen på branschnivå kan leda till antagandet av utlåtanden, gemensamma förklaringar, riktlinjer, uppförandekoder, stadgar och avtal.

4.6 Ekonomiskt och logistiskt stöd från Europeiska kommissionen är absolut nödvändigt för att vi i framtiden ska kunna bevara en sund och välmående webboffset- och djuptycksindustri i Europa. EESK uppmanar företagen att ansöka om EU-stöd via bland annat Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter och Europeiska fonden för forskning och innovation. Det vore även önskvärt att utvärdera Europeiska investeringsbankens möjligheter att finansiera företagens

anpassning till verksamheter som kräver ny teknik. Användningen av olika stödsystem är alltså önskvärd, men den bör ha som enda syfte att underlätta övergångar och inte att indirekt finansiera utlokaliseringar.

4.7 På kort sikt föreslår EESK följande fyra åtgärder:

4.7.1 En diskussionsgrupp på hög nivå bestående av företrädare för industrin, arbetstagarna och forskarna bör inrättas. På så sätt kan man bättre avgöra vilken form den grafiska industrin skulle kunna ta på medellång sikt och lägga fram förslag till den nya företagsmodell som kommer att behöva skapas.

4.7.2 En konferens för alla berörda parter bör anordnas i syfte att fastställa en gemensam lägesrapport och ta fram kortsiktiga handlingslinjer. Arbetsmarknadens parter skulle kunna få i uppdrag att fastställa möjliga scenarier för verksamhetens utveckling och föreslå omedelbara åtgärder för att se till att marknaden kan fungera på ett hållbart sätt.

4.7.3 Man bör inom ramen för den europeiska branschvisa sociala dialogen utföra en oberoende studie, finansierad av kommissionen, i syfte att klargöra sektorns framtid på medellång och lång sikt, med hänsyn till bland annat ny teknik, förändrade konsumtionsmönster samt leverantörernas och uppdragsgivarnas strategier.

4.7.4 För att det ska vara möjligt att utarbeta en lämplig politik för utbildning och omskolning är det absolut nödvändigt att inrätta ett observationsorgan eller ett sektorspecifikt råd för yrken och kompetenser i syfte att inventera de befintliga och framtida yrkena och att få lärdom om vilka kompetenser som krävs.

4.8 För att säkerställa att utvecklingen på området följs upp på ett effektivt sätt bör kommissionen inrätta ett system för att samla information och tillförlitliga uppgifter som kan utnyttjas av de berörda parterna.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Mario SEPI

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förändringar och framtidsutsikter inom delsektorn textiltjänster i Europa (initiativytrande)

(2011/C 44/17)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Medföredragande: **Peter BOOTH**

Den 18 februari 2010 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

*"Förändringar och framtidsutsikter inom delsektorn textiltjänster i Europa"*.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juli 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 138 röster för, 1 röst emot och 6 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer <sup>(1)</sup>

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) framhåller den betydelse som sektorn för textiltjänster har i Europa. Denna sektor har lovande framtidsutsikter både i ekonomiskt och tekniskt hänseende, men också eftersom den har nära kopplingar till det lokala näringslivet och den lokala arbetsmarknaden samt möjlighet att fortsätta att ge ett väsentligt bidrag till utvecklingen av en europeisk ekonomi som kan skapa arbetstillfällen och ekonomisk och social sammanhållning.

1.2 EESK uppmanar Europeiska fonden för förbättring av arbets- och levnadsvillkor att inleda ett pilotprojekt för en geografisk och storleksmässig kartläggning av företagen inom sektorn och av levnads- och arbetsvillkoren samt av omfattningen av den informella ekonomin inom sektorn. Samtidigt anser EESK att det krävs en grundlig genomgång av sektorns klassificering i NACE-nomenklaturen för att säkerställa lämpliga definitioner med avseende på dess ekonomiska, sociala och samsättningsmässiga utveckling.

1.3 Mot bakgrund av de initiativ inom ramen för Europa 2020 som avser kampen mot den globala uppvärmningen, uppmanar EESK Europaparlamentet, rådet och kommissionen att vid utformningen av nya miljöbestämmelser ta vederbörlig hänsyn till hållbarheten och effektiviteten hos sektorn för textiltjänster och dess potential när det gäller att skapa arbetstillfällen.

1.4 Kommittén anser att det är mycket viktigt att utveckla en strukturerad social dialog på europeisk och nationell/regional

nivå, och föreslår att EU finansierar nätverk för utbyte av bästa praxis med avseende på

— utveckling av kvalifikationer och kompetens, samt därmed relaterade utbildningsbehov, som ska definieras av Cedefop genom en särskild åtgärd,

— definition av rättvisa arbets-, trygghets- och hälsovillkor med stöd av Europeiska arbetsmiljöbyrån i Bilbao,

— en lämplig representation av sektorns arbetsmarknadsparter i den europeiska kommittén för underhållstjänster.

1.5 Kommittén framhåller betydelsen av att unionens regler om information till och samråd med arbetstagare tillämpas på ett korrekt sätt och att europeiska företagsråd inrättas och förvaltas korrekt, så att det inom sektorn utvecklas en prognosverksamhet präglad av deltagande på europeisk nivå med stöd från Gemensamma forskningscentrets Institut för framtidsstudier (IPTS) i Sevilla.

1.6 Kommittén anser att tillämpningen av europeiska sociala och miljömässiga standarder vid "grön och social" offentlig upphandling med fullständig och insynsvänlig tillämpning av bestämmelserna på området är en nödvändig förutsättning för en sund utveckling av sektorn där alla verksamheter respekterar de tekniska och sociala kvalitetsnormerna, i synnerhet med avseende på systemet med underleverantörer och ersättningsansvar som omfattar hela den certifierade leveranskedjan.

<sup>(1)</sup> Ytterligare upplysningar av betydelse för yttrandet, såsom presentationer vid hearingar, tekniska bilagor och resultat av statistiska undersökningar finns på EESK:s webbplats: [http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/Hearingsandconferences/Textile\\_2010/index\\_en.asp](http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/Hearingsandconferences/Textile_2010/index_en.asp).

1.7 Kommittén föreslår att tillräckligt utrymme avsätts i

- de årliga arbetsprogrammen inom det sjunde ramprogrammet för FoU,
- det fleråriga programmet för konkurrenskraft och innovation och
- strukturfonderna

till projekt för teknisk och organisatorisk innovation inom sektorn, i synnerhet med avseende på effektiv resursanvändning, integrerad logistik och de levererade produkternas spårbarhet, bl.a. med hjälp av Galileotillämpningar. EIB bör främja investeringar, i synnerhet i små och medelstora företag.

1.8 Kommittén anser att de europeiska standardiseringsorganen bör fortsätta arbetet med att utarbeta tekniska standarder som är alltmer miljömässigt, socialt och tekniskt avancerade och som kan tillämpas på samtliga verksamheter inom sektorn. Dessa standarder bör även bygga på kommissionens riktlinjer för att säkerställa kvaliteten på produkter, produktionsprocesser och tjänster samt förbättra personalens arbetsvillkor.

1.9 Kommittén anser att det vore lämpligt att använda strukturfonderna på regional nivå för att stärka den innovativa potentialen hos sektorns europeiska distriktnätverk och för att utveckla bilaterala organ på grundval av de positiva erfarenheter som finns i flera medlemsstater, i synnerhet för yrkesutbildning och vidareutbildning av personalen, bl.a. i språk.

1.10 Kommittén anser att det är viktigt att sprida och utbyta bästa praxis, såsom inrättandet av bilaterala organ som verkar i flera länder och som har gett goda resultat när det gäller att främja de mänskliga resurserna inom sektorn.

1.11 EESK framhåller betydelsen av en europeisk informationskampanj om säkerhet på arbetsplatsen, ekonomisk, social och miljömässig öppenhet inom sektorn för textiltjänster samt om arbetsvillkoren och utsikterna till anställning inom sektorn med fullständig tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna, i synnerhet de fackliga rättigheterna och rätten att sluta kollektivavtal.

1.12 Kommittén uppmanar Europaparlamentet, rådet och kommissionen att utarbeta en strategisk ram för sektorn för textiltjänster på grundval av att sektorns ekonomiska, produktiva och sysselsättningsmässiga utveckling är fullt förenlig med de mål om hållbar tillväxt som anges i 20-20-20-målen för 2020.

## 2. Inledning

2.1 Sektorn för textiltjänster omfattar ett brett och varierat spektrum av industriellt organiserade företag med verksamhet inom följande områden:

- Industritvätterier och industriella kemtvättar samt uthyrning av textilprodukter för tillverknings- och tjänsteföretag samt för privatpersoner.
- Uthyrning, reparation och underhåll av arbetskläder, uniformer och skydds- och säkerhetskläder.
- Tvätt, uthyrning, reparation och färdigbehandling av linne för hotell, restauranger och kaféer.
- Tvätt, uthyrning, sterilisering, reparation och färdigbehandling av linne för medicinsk och paramedicinsk personal och patienter på sjukhus, vårdhem och institutioner.
- Uthyrning och sterilisering av kirurgiska instrument och textilier samt förpackning/leverans av steril medicinsk utrustning.
- Leverans, uthyrning och reparation av intelligenta textilprodukter med integrerade användarvänliga funktioner och hög komfort.
- Industriell färdigbehandling, filter, dammabsorberande medel och tillhörande textiltjänster för produktionsanläggningar och sterila tillverkningsmiljöer.
- Sanitära textiltjänster och kompletterande/alternativa tjänster till textilprodukter.
- Färdigbehandling och särskilda tjänster med anknytning till "modesystemet".

2.2 Tjänsterna inom industritvätt är nödvändiga inte enbart för en rad verksamheter med anknytning till catering och turism, såsom restauranger, hotell, institutioner, kryssningsfartyg, etc., utan även för leverans av avancerade skyddstextilier inom ett brett spektrum av tillverknings- och handelssektorer med en stark lokal förankring och obetydlig risk för utlokalisering utanför EU.

2.3 Tvätteritjänsterna är även viktiga för textilindustrin eftersom klädestillverkarna har behov av att deras produkter utprovas och tvättas innan de kommer ut på marknaden. Med tanke på arbetsbelastningen och det absoluta kravet på ett perfekt tvättresultat förutsätter tvätteritjänster för textilindustrin att tvätterierna har avancerade maskiner och yrkesutbildad personal med goda arbetsförhållanden.

2.4 Industriella tvätteritjänster för hotell omfattar behandling och tvätt av allt hotellinne som kontinuerligt byts ut för underhåll och tvätt. Att linnet byts ut så ofta innebär att det företag som tillhandahåller tvättjänsten måste kunna hålla jämna steg för att undvika dröjsmål och förseningar och således måste man förfoga över en högkvalitativ arbetsorganisation och yrkeskunnig personal.

2.5 Vid sidan av tvättjänsterna har det utvecklats tjänster för uthyrning av allt mer sofistikerade produkter som ska uppfylla allt högre tekniska och funktionella krav och allt strängare miljömässiga och tekniska normer, i synnerhet för skyddsutrustning och avancerad militär utrustning.

2.6 Under de senaste åren har sektorn för textiltjänster i sin helhet utvecklat högteknologiska system, såväl "B-to-B" som "B-to-C" (2), både när det gäller kvalitet och miljötekniska normer för traditionella tjänster – inbegripet sanitära tjänster – till hotell och sjukhus, och när det gäller tillhandahållande av avancerade "intelligenta" skyddstextilier (3).

2.7 Den traditionella sektorn har en omfattande verksamhet med en omsättning på ca 9 miljarder euro (2007). Den är koncentrerad geografiskt och domineras av några få multinationella företag (4), medan resten av marknaden i stor utsträckning är uppdelad på en mängd småföretag som i allmänhet driver sin verksamhet på lokal nivå. Marknaden befinner sig i kraftig tillväxt både när det gäller omsättning (ca 10 miljarder euro om året) och antal anställda (över 200 000).

2.8 Sektorn för skyddskläder med högteknologiska prestanda är under stark utveckling och är kopplad till den nya generation intelligenta textilier som bygger på intelligenta material, avancerade tillverkningsprocesser, integrerade funktioner med hög komfort samt förebyggande och förvaltning av personliga risker. Storleken på den nuvarande marknaden för personlig skyddsutrustning, som är en av de mest lovande pionjärmarknaderna i EU (5), beräknas till 9,5–10 miljarder euro. 200 000 arbetsplatser är direkt eller indirekt kopplade till produkter och tjänster inom området för personlig skyddsutrustning.

2.9 Efterfrågan på marknaden för sådana produkter beror på striktare bestämmelser för personlig säkerhet på arbetsplatsen, bättre säkerhetsnormer och strängare säkerhetskrav för hela personalen och en bättre förvaltning av risker för individen, spridning av ett driftsäkerhetstänkande samt önskan att förebygga eventuella klagomål.

2.10 Av särskild betydelse är den uppmärksamhet som sektorn ägnar den miljöpåverkan textilproduktionen och textiltjänsterna ger upphov till. Sektorn för textiltjänster har blivit föremål för flera miljökonsekvensbedömningar i form av en livscykelanalys (6).

(2) Se "Den europeiska företagstjänstesektorns utveckling" (förberedande yttrande) – EUT C 27, 3.2.2009, s. 26–33.

(3) Se Europa innova – Innovation Watch. Sectorial Innovation Foresight: Textile and Clothing – Interim report June 2009, s. 3-4, 9-10.

(4) Elis, Rentokil, Johnson Service, Davis, AlSCO, HTS, etc.

(5) Se Lead Market Initiative for Europe/Mid-term progress report. SEK(2009) 1198 slutlig, 9.9.2009.

(6) Se bilaga 1 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.textile-services-sub-sector-in-europe>.

### 3. Syftet med detta initiativytrande

3.1 Syftet med detta yttrande är att undersöka villkoren för en utveckling av sektorn för textiltjänster som

— respekterar de mänskliga resursernas livs- och arbetsvillkor, i synnerhet med hänsyn till hälsa och säkerhet,

— bygger på en strukturerad sektorsdialog mellan arbetsmarknadens parter på olika nivåer,

— är kopplad till en ständig förbättring av personalens kvalifikationer och yrkeskunnande och till anställbarhet som bygger på en snabb utbildningsinsats,

— tar större hänsyn till skyddet av miljön samt energi- och vattenresurserna under produktens hela livs- och återanvändningscykel,

— investerar i tekniska och logistisk-organisatoriska innovationer i en öppen miljö som förhindrar missbruk av en dominerande ställning och som garanterar förmånliga villkor för att skapa och utveckla små och medelstora företag,

— främjar konkurrens som bygger på kvalitet och på utarbetande och tillämpning av avancerade tekniska standarder,

— åtföljs av öppenhet vid offentlig upphandling med fullständig efterlevnad av miljökraven och de sociala klausulerna, i synnerhet i underleverantörskedjan,

— kännetecknas av större synlighet och öppenhet i sektorn så att dess image förbättras.

3.2 Den 11 maj 2010 anordnade EESK en offentlig hearing om detta ämne i Bryssel med deltagande av representanter för fackföreningar och näringsliv inom sektorn på nationell och europeisk nivå och representanter för Europeiska arbetsmiljöbyrån i Bilbao och kommissionen (GD Näringsliv), för bilaterala organ som deltar i olika nationella initiativ samt för enskilda företag med storskalig produktion av varor och tjänster.

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 En förutsättning för att kunna utforma en strategi och en handlingsplan för sektorn är enligt EESK:s mening att man inleder ett pilotprojekt på EU-nivå för att kartlägga och beskriva de vitt skilda delarna i den europeiska sektorn för textiltjänster

samt deras geografiska och storleksmässiga spridning i EU-27. Man måste också ha i minnet att sektorn har en viktig jämställdhetsdimension och att den ofta är en del av den informella och oreglerade ekonomin.

4.2 EESK anser att man bör försöka hitta en bättre definition av sektorn för att lättare kunna identifiera den i Eurostats NACE-nomenklatur för att på så sätt kunna följa den ekonomiska utvecklingen, investeringar, innovationer, sysselsättning och yrkeskvalifikationer.

4.3 Sektorn för textiltjänster är mycket dynamisk och stadd i snabb utveckling och dess utvecklingspotential hänger tätt samman med förbättringen av den sociokulturella kontexten och företagens ekonomiska och tekniska kapacitet.

4.4 Kommittén anser att det är viktigt att de europeiska standardiseringsorganen utarbetar tekniska standarder som är allt mer miljömässigt, socialt och tekniskt avancerade och som kan tillämpas på samtliga verksamheter inom sektorn. Dessa standarder bör även bygga på kommissionens riktlinjer, dels för att säkerställa kvaliteten på produkterna, produktionsprocesserna och tjänsterna samt på personalens arbetsvillkor, dels för att behålla konkurrenskraften på global nivå.

4.5 Utvecklingen av sektorn bör bygga på en strukturerad dialog på europeisk och nationell/regional nivå för att fastlägga rättvisa arbetsvillkor som kan utgöra en gemensam grund för sektorn i Europa i linje med tillämpningen av EU-direktiven om jämställdhet, organisation av arbetstiden och information till och samråd med arbetstagarna. EESK anser att sektorn bör skapa en bättre balans mellan principerna om kundtillfredsställelse och motivation på arbetsplatsen, såsom är fallet i mer avancerade produktionsmiljöer.

4.6 EESK anser att det för sektorns utveckling är av största vikt att stadgan om de grundläggande rättigheterna tillämpas fullt ut, i synnerhet de fackliga rättigheterna och rätten att sluta kollektivavtal i alla sektorns produktions- och tjänsteverksamheter i EU.

4.7 Kommittén anser att utbyte av bästa praxis mellan olika aktörer i medlemsstaterna är den metod som EU bör tillämpa genom att finansiera transnationella europeiska projekt inom området.

4.8 Miljöskydd bör ha hög prioritet för denna industrisektor och man bör främja spridning av EMAS och miljömärkning samt tillämpning av ISO 14000-standarderna.

4.8.1 Den undersökning av sektorn som genomfördes 2006 utgör en utmärkt utgångspunkt för att diskutera och analysera utvecklingen i de olika delsektorerna (7), men uppgifterna bör

uppdateras minst vartannat år och man bör även genomföra miljökonsekvensanalyser som ska läggas fram för Europaparlamentet och EESK.

4.8.2 En fullständig bedömning bör göras av sektorns ansträngningar att sprida EN 14065-certifieringen med hjälp av arbetsmarknadens parter för att bekämpa illojal konkurrens genom att reglera marknaden och främja, även med skattemässiga fördelar, spridning av bästa praxis med kvalitetsmärkning.

4.8.3 Vid valet av de klädesplagg som ska omfattas av fullservicelösningar bör man ta hänsyn till hur effektiva och varaktiga dessa egenskaper är under hela textilproduktens livscykel.

4.8.4 EESK anser att det är viktigt att sektorn aktivt medverkar till att användningen av lösningsmedel och kemikalier sker med full efterlevnad av Reach-direktivet och EU:s vattenlagstiftning.

4.9 Kommittén föreslår att det inom ramen för de årliga arbetsprogrammen inom det sjunde ramprogrammet för FoU, det fleråriga programmet för konkurrenskraft och innovation och strukturfondernas åtgärder avsätts tillräckligt utrymme för projekt för tekniska och organisatoriska innovationer i sektorn med avseende på integrerad logistik och de levererade produkternas spårbarhet, bl.a. med hjälp av Galileotillämpningar. EIB bör främja investeringar, i synnerhet i små och medelstora företag.

4.10 Vid offentliga upphandlingar bör en fullständig och tydlig tillämpning av bestämmelserna på området garanteras, vilket är en nödvändig förutsättning för en "grön och social" utveckling av sektorn. Detta gäller i synnerhet systemet med underleverantörer och ersättningsansvar som bör omfatta hela leveranskedjan.

4.11 Tekniska och logistisk-organisatoriska innovationer förutsätter en öppen miljö som förhindrar missbruk av dominerande ställning och som säkerställer gynnsamma villkor för att skapa och utveckla små och medelstora företag.

4.12 Personalens kvalifikationer, yrkeskunskaper och anställbarhet bör förbättras genom en snabbare utbildningsinsats med utveckling av en prognosverksamhet som präglas av deltagande med stöd från Institutet för tekniska framtidsstudier (IPTS) i Sevilla. Strukturfondernas åtgärder bör inriktas på att utveckla bilaterala samrådsorgan för yrkesutbildning och vidareutbildning av personal, bl.a. i språk.

(7) Se fotnot 5.

4.13 Säkerhet och hälsa på arbetsplatsen bör vara ett prioriterat mål för kvalitetsutvecklingen i sektorn. Sektorns arbetsmarknadsparter bör utveckla en strukturerad dialog på EU-nivå och företrädas på ett lämpligt sätt i den europeiska kommittén för underhållssäkerhet.

4.14 Kommittén uppmanar kommissionen att snarast möjligt lägga fram ett meddelande om en möjlig europeisk ekonomisk och sysselsättningsmässig strategi för utveckling av sektorn för textiltjänster, i syfte att utforma en handlingsplan på EU-nivå på området i anslutning till det europeiska "Lead market"-initiativet där man framhåller textiltjänsternas strategiska utvecklingsmöjligheter.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Mario SEPI

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om att främja gröna och hållbara arbetstillfällen för EU:s energi- och klimatpaket (initiativyttrande)

(2011/C 44/18)

Föredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativyttrande om

*”Att främja gröna och hållbara arbetstillfällen för EU:s energi- och klimatpaket”.*

Facksektionen för transport, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 146 röster för, 4 röster emot och 10 nedlagda röster.

### 1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 ”Jag vill visa att vi vinner ekonomiskt på att investera i klimatvänlig och energieffektiv teknik. Möjligheterna är enorma.”

Connie Hedegaard, kommissionsledamot med ansvar för klimatfrågor.

1.2 Under inledningen av det tredje millenniet har det uppkommit nya frågeställningar med avseende på planetens framtid: risker i samband med de pågående klimatförändringarna, stigande global efterfrågan på energi, att de traditionella energikällorna inom kort kommer att vara uttömda, samt en ökad medvetenhet från medborgarna som kräver att åtgärder för att bekämpa och begränsa de negativa effekterna av utsläppen av växthusgaser vidtas. Allt detta gör att vi måste revidera vår utvecklingsmodell, minska vår konsumtion och öka användningen av alternativa och förnybara energikällor som kan bidra till en minskning av utsläppen. EU:s politik bör inriktas på att utveckla ett grönt, socialt och konkurrenskraftigt Europa.

1.3 Vi måste förbättra försörjningstryggheten och minska beroendet av områden som är politiskt instabila eller som står i konkurrensförhållande med varandra, samtidigt som energimixen gradvis förändras till förmån för ren och förnybar energi. Den nya gröna ekonomin kommer att bidra till en hållbar utveckling, ökad sysselsättning och en ny ekonomisk, social och ekologisk balans.

1.4 Avsikten med detta yttrande från EESK är att analysera möjligheterna att skapa ”hållbara gröna arbetstillfällen” och att peka på de instrument som är lämpliga för att stödja och främja sådana arbeten.

1.5 För att kunna bedöma effekterna av denna nya politik måste man ta hänsyn till ”saldot” i fråga om den nya sysselsättningen och den gamla sysselsättningen som försvinner: de

”smutsiga arbetena” (kolgruvor, uppförande och underhåll av kraftverk av traditionell typ osv.). Dessa förändringsprocesser måste åtföljas av riktade politiska åtgärder för att bevara inkomster och för att utbilda och omskola arbetskraften. Arbetstagare och övriga medborgare måste börja betrakta den nya gröna ekonomin som en stor möjlighet. Den måste omfatta principen om anständiga arbeten och den måste bli en motor för en socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar utveckling.

1.6 En europeisk strategi för en övergång till en ekonomisk politik och en näringspolitik med låga utsläpp av växthusgaser måste bygga på en dialog mellan regeringar, arbetsmarknadens parter och det civila samhället om förändringar i ekonomi och näringsliv och om investeringar i lämplig teknik för att skapa nya och anständiga gröna arbeten samt för att skapa ny, grön kompetens.

1.7 För att denna strategi ska bli en framgång måste nationella och lokala myndigheter, företag och fackföreningar föra en löpande dialog om effekten på sysselsättning och arbetsmarknad. Inga framsteg kommer att kunna göras utan deltagande av arbetsmarknadens parter och det organiserade civila samhället. EESK välkomnar inrättandet av ett nytt generaldirektorat för klimatfrågor (CLIM) som ska ha till uppgift att samordna EU:s interna och externa politik för begränsning och anpassning.

1.8 EESK anser att man bör inrätta ett nytt permanent samrådsinstrument för att föregripa effekterna av den socioekonomiska övergången, samordna de sektoriella rådens aktiviteter och förstärka dialogen mellan arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter. Miljöbyrån bör även ha ansvaret för att utarbeta ett effektivt system för utsläppens ”spårbarhet”. Ett sådant system bör omfatta alla nivåer inom tillverkning och transporter enligt LCA-metoden på det sätt som anges i ISO-standarderna i serie 14040, i grönboken KOM(2001) 68 och



i KOM(2003) 302 om Integrerad produktpolitik – Miljöpåverkan ur livscykelperspektiv och som, åtminstone indirekt, föreslås i olika europeiska förordningar: Emas (761/2001/EG) och förordningen om miljömärke 1980/2000/EG.

1.9 EU spelar en avgörande roll för att främja gröna arbetstillfällen. När det gäller investeringar kan EU främja en politik som stöder verksamheter och branscher. Tillsammans med medlemsstaterna kan EU ta ansvaret för en stabil lagstiftning som leder till att de administrativa bördorna kraftigt minskar, samtidigt som hänsyn ständigt tas till de små och medelstora företagens behov. När det gäller arbetsmarknaden handlar det om att inrätta särskilda program för att stödja yrkesutbildning, men framför allt omskolning av de arbetstagare som hotar att drabbas av förändringar inom näringslivet och som riskerar att förlora sina nuvarande arbeten eller se sina inkomster försämrade. Medlemsstaterna bör genom skattelättnader som riktas till företag och användare och genom användning av medel som härrör från auktioner på utsläppsrätter stödja energieffektivitet, investeringar i förnybar energi samt forskning och utveckling. Med tanke på den nuvarande krisen är det särskilt viktigt att snabbt införa en sådan politik.

1.10 Den offentliga upphandlingen spelar en viktig roll. Över 15 % av Europas BNP är resultatet av offentlig upphandling. En gynnsam särbehandling av hållbara varor och tjänster kan få marknaden att snabbare öka sina investeringar i teknisk innovation.

1.11 EU som helhet investerar fortfarande alldeles för lite i forskning, såväl på unionsnivå som på nationell nivå; mindre än 2 % av BNP, jämfört med 2,6 % i USA och 4 % i Japan. Europa måste investera mer i forskning och utveckling och det är absolut avgörande att forskningen inriktas på att skapa ett samhälle med låga utsläpp av växthusgaser.

1.12 Den största utvecklingspotentialen finns inom traditionella verksamheter och arbeten som skulle kunna göras mer miljövänliga. I det sammanhanget spelar det civila samhället en avgörande roll. Utbildning i miljöfrågor för de unga, yrkesutbildning för, kommunikation med och information till företag, arbetstagare och medborgare är förebyggande och grundläggande aktiviteter för att utveckla en ny, grön ekonomi. EESK stöder aktivt dessa verksamheter genom projektet Pinocchio.

1.13 Jordbrukssektorn skulle i sin tur kunna lämna ett mycket viktigt bidrag, såväl när det gäller att förändra produktionsmodeller som att utveckla skogsbruk och odling av biomassa. Genom att värna om territoriet och miljön har jordbruket och dess organisationer hamnat i främsta ledet i en stor medvetandegörande- och informationskampanj om vinsterna med den nya, gröna ekonomin.

1.14 Biomassa utgör den i särklass viktigaste källan till förnybar energi. Uppgifterna från 2008 visar tydligt att det på

europeisk nivå finns en klar övervikt för biogena energikällor i förhållande till annan förnybar energi. I EU-27 producerades två tredjedelar av den förnybara primärenergien, dvs. 66,1 % av totalt ca 6 200 PJ, med biomassa.

1.15 I dessa tider av ekonomiska svårigheter, med begränsad tillgång till kapital, måste man koncentrera ansträngningarna till ett begränsat antal prioriteringar som är avgörande för Europa när det gäller internationell konkurrens, miljöskydd och bevarande av arbetstillfällen i framtiden. EESK anser att förnybar energi, hållbara transporter och hus med mycket låga koldioxidutsläpp är de områden som ska prioriteras.

1.16 Den offentliga sektorn bör på alla sätt stödja dessa sektorer under övergångsfasen. En ryckig politik, ett instabilt och osammanhängande regelverk och överdriven byråkrati utgör de största hindren för utveckling av verksamheter och av bra och anständiga gröna arbeten.

## 2. Inledning

### 2.1 Energimarknaden

2.1.1 Den finansiella och ekonomiska krisen har utan tvivel bromsat utvecklingen i fråga om nya energiformer.

2.1.2 Under 2009 fick vi uppleva ett veritabelt ras för transaktionerna på gas- och oljemarknaderna. Deras värde minskade i själva verket med 19 %, vilket motsvarar över 90 miljarder dollar (World Energy Outlook 2009 IEA). Trots denna kraftiga minskning av förbrukningen pekar prognoserna på att efterfrågan på energi kommer att ha ökat med cirka 40 % till år 2030, vilket skulle innebära att den uppgår till 16,8 miljarder ton oljeekvivalenter (toe).

2.1.3 Fossila energikällor fortsätter emellertid att svara för över 77 % av den ökade efterfrågan under perioden 2007–2030. Efterfrågan på olja väntas öka från nuvarande 85 miljoner fat per dag till 88 miljoner fat per dag år 2015 och 105 miljoner fat per dag år 2030.

2.1.4 Enligt utsikterna för världsekonomin 2009 är det möjligt att bekämpa och begränsa klimatförändringen, men enbart genom en grundläggande omvandling av energisektorn. I rapporten föreslås ett "450-scenario" med aggressiva åtgärder och en bestämd tidsplan för att långsiktigt begränsa koncentrationen av koldioxid i atmosfären till 450 miljondelar och bibehålla ökningen av jordens temperatur inom 2 grader jämfört med förindustriella nivåer. För att uppnå detta scenario måste efterfrågan på fossila bränslen enligt Internationella energioorganet IEA nå sin topp senast 2020, och utsläppen av koldioxid som är knutna till energi måste minska till 26,4 Gt (gigaton) år 2030, jämfört med 28,8 Gt år 2007.

## 2.2 Energieffektivitet

2.2.1 Enligt Europeiska unionens program för energieffektivitet ska energiintensiteten minska med 3,3 % per år under perioden 2005–2020, vilket borde möjliggöra en besparing på 860 Mtoe/år. Detta är ett ambitiöst mål, som borde vara föremål för obligatoriska åtgärder. Det skulle krävas kraftiga investeringar, som i sin tur borde leda till kraftiga besparingar. Enligt kommissionens beräkningar handlar det om besparingar på cirka 100 miljarder euro per år (Meddelande från kommissionen – Handlingsplan för energieffektivitet: att förverkliga möjligheterna, KOM(2006) 545 slutlig).

2.2.2 EESK har i olika yttranden uttalat sig mycket positivt om europeiska initiativ för att sprida programmen för energieffektivitet <sup>(1)</sup>. Dessvärre har kommittén tvingats konstatera att denna entusiasm saknas hos medlemsstaterna <sup>(2)</sup>. Vi vill upprepa följande: "En aspekt av den gröna politiken som ofta förbigås är dess ekonomiska fördelar. Den 'gröna ekonomin' är verkligen ett av sätten att ta sig ur världskrisen. En växande grön ekonomi genererar nya sysselsättningsmöjligheter. Kommissionsledamot Stavros Dimas har hävdade att 'gröna investeringar' kommer att generera två miljoner jobb i EU under de kommande tio åren. En 'grön ekonomi' är alltså ingen lyx" <sup>(3)</sup>.

2.2.3 Kommissionen bör ta initiativet till en revidering av strategin för energieffektivitet. De framsteg som gjorts hittills har inte medfört de förväntade fördelarna. Den relativa stabiliseringen av oljepriset, som gått från rekordnivån 147,27 USD per fat den 11 juli 2008 till i genomsnitt 53,56 USD per fat under 2009 (under 2008 var genomsnittet 91,48 USD per fat) (WTRG Economics), har sannerligen inte främjat investeringar.

2.2.4 Revideringen av direktivet om energieffektivitet i bostäder och kontor, som innebär att man kraftigt utvidgar skyldigheten att göra strukturella insatser i nya bostäder och i bostäder som ska renoveras, och som medför stegvis skärpta regler för utsläpp från personbilar och lätta transportfordon, kommer att kräva stora ansträngningar från branschens sida för att uppnå de utsläppsmål som ställts upp. Dessa ansträngningar kommer att resultera i betydande effektivitetsvinster och därigenom minskad förbrukning.

2.2.5 I 2009 års rapport från EurObserv'ER (EurObserv'ER 2009 – The State of Renewable Energies in Europe, 9th EurObserv'ER Report) analyseras de direkta effekter på sysselsättningen som kan anses bero på olika teknologier för förnybar energi i 14 av EU:s medlemsstater (Tyskland, Frankrike, Spanien, Danmark, Sverige, Italien, Österrike, Polen, Finland, Storbritannien, Nederländerna, Slovakien, Slovenien och Luxemburg). 2008 skapades sammanlagt 660 000 nya arbetstillfällen tack vare teknologierna för förnybara energikällor. Av dessa arbetstillfällen kan mer än 42 % (ca 278 000) hänföras till biogena energikällor (biomassa, i strikt mening). Investeringar i biomassa skapar

varaktigt sysselsättning, minskar Europas energiberoende och sänker påtagligt nivån på koldioxidutsläppen.

## 3. Krisen och de gröna arbetstillfällena

3.1 Den ekonomiska krisen har fått allvarliga konsekvenser för de offentliga budgetarna. Det totala underskottet i euroområdet var 6,4 % år 2009 och kommissionen uppskattar att det kommer att uppgå till 6,9 % år 2010. Det krävs kraftfulla sänkeringsåtgärder för att inom en begränsad tidsperiod åter pressa ner underskottet under de värden som anges i stabilitetspakten. När det talas om att stimulera den gröna tillväxten vill EESK varna för tomma ord och bristande politisk handlingskraft.

3.2 De resurser som står till buds för att fortsätta genomföra planerna för att stimulera utvecklingen av förnybara energislag och programmen för energieffektivitet blir allt knappare. Medlemsstaterna bör anslå mer än de 50 % som öronmärkts av intäkterna från auktioner på utsläppsrätter till program för energieffektivisering, investeringar i förnybara energislag, hållbar rörlighet och transporter i allmänhet.

3.3 Risken är att man skapar en falsk bild av kampen mot klimatförändringen, som begränsas till att enbart handla om att minska förbrukningen. Man måste ta EROEI-faktorn i beaktande och knyta hållbarhetsbegreppet till utveckling och till en ny ekonomi som inte strävar efter en "hållbar recession" och "kompatibel arbetslöshet", eftersom detta med nödvändighet leder till en försämring av människors livsvillkor utan att det medför någon märkbar förbättring av planetens hälsa.

3.4 Näringslivet måste dessutom hantera en allvarlig kreditåtstramning för framför allt de små och medelstora företagen. Om mindre resurser är tillgängliga för den normala verksamheten blir det nästan omöjligt att få fram investeringar för omstruktureringar som många gånger är dyrbara och som kan ge avkastning först efter ett antal år. Det behövs en riktad stödpolitik.

3.5 ILO föreslog en definition när organisationen nyligen redovisade sin ståndpunkt i samband med ett initiativ från kommissionen (Duncan Campbell, direktör vid ILO:s avdelning för ekonomiska analyser och arbetsmarknadsanalyser):

Gröna arbetstillfällen är arbetstillfällen som minskar det ekologiska fotavtrycket genom att

— minska förbrukningen av energi, avfall och vatten

— minska ekonomins beroende av kol och råvaror

— minska utsläppen av växthusgaser

<sup>(1)</sup> EUT C 10, 15.1.2008, s. 22–35.

<sup>(2)</sup> EUT C 77, 31.3.2009, s. 54–59, EUT C 318, 23.12.2009, s. 39–42.

<sup>(3)</sup> EUT C 277, 17.11.2009, s. 20.

— tillämpa program för anpassning till klimatförändringen

— skydda och sanera ekosystemet.

3.6 Enligt ILO, som under ett par år har gjort djupgående sektorsvisa analyser av gröna arbetstillfällen i samarbete med internationella organisationer för företagare och fackföreningar, är det i första hand följande sektorer som berörs:

Energi	Integrerad cykel för förgasning och bindning av koldioxid
	Kraftvärme (värme/energi)
	Förnybar energi (vind, solkraft, biobränslen, jordvärme, små vattenkraftverk), bränsleceller
Transporter	Fordon med effektivare motorer
	Elhybridfordon och fordon med bränsleceller
	Samåkning
	Kollektivtrafik
	Ej motordrivna transporter (cykla, gå) ändrad politik för markanvändning och nya modeller för bebyggelse i städerna (kortare avstånd och mindre beroende av motoriserade transporter)
Företag	Bekämpning av utsläpp (reningsverk och annan filtreringsteknik)
	Energi- och materialeffektivitet
	Teknik för ren tillverkning (undvika giftiga ämnen)
	Utforma produktionscykler enligt metoden "från vaggan till vaggan" (system för slutna cykler enligt William McDonoughs och Michael Braungarts definition)
Fastigheter	Belysning, hushållsmaskiner och kontorsutrustning ska vara mycket energieffektiva
	Uppvärmning och kylning med solenergi, solpaneler
	Renovering av gamla fastigheter med ny teknik
	Gröna fastigheter (energieffektiva fönster, isolering, byggmaterial, uppvärmning, ventilation och luftkonditionering)
	Passiva hus som drivs med solenergi, fastigheter med nollutsläpp

Materialhantering	Återvinning
	Utsträcka tillverkarens ansvar, återtagande och återanvändning av produkter
	Avmaterialisering
	Produkters hållbarhet och reparation
Detaljhandeln	Främjande av högeffektiva produkter och användning av miljömärkning
	Försäljningsställen närmare bostadsområden
	Minskning av transportavstånd (från tillverkning av produkten till butiken)
	Ny, tjänstebaserad ekonomi (försäljning av tjänster, inte produkter)
Jordbruk	Markvård
	Effektivt vattenutnyttjande
	Metoder för ekologisk odling
	Minskat avstånd mellan tillverkare och marknad
Skogsbruk	Återbeskogning och projekt för återbeskogning
	Skogsjordbruk
	Hållbart skogsbruk och certifiering
	Hejda avskogningen

3.7 De gröna arbetstillfällena måste i de flesta fall utmärkas av en hög grad av kompetens och yrkeskunnande.

#### 4. De viktigaste aktörerna och goda exempel

4.1 Under en utfrågning (EESK, 23.3.2010) bidrog några av de tyngsta företrädarna för föreningsvärlden till en givande diskussion.

4.2 Ordföranden för Confartigianato (hantverksförbundet) i Bergamo presenterade "den gröna energiveckan": 16 arrangemang för informationsspridning och diskussioner, 80 föredragande och hundratal deltagare för att gå till botten med frågor som gäller regelsystem och teknik i samband med energisparande och miljöhållbarhet. Initiativet är ett utmärkt exempel på den roll som branschorganisationerna kan och bör spela när det gäller att sprida kultur. Nya energitjänster presenterades, bl.a. följande: en central energikundtjänst som ska erbjuda specialiserad rådgivning åt företagen, kredithjälp för att stödja investeringar, t.ex. genom föreningens eget garantikonstium, och teknisk utbildning i samarbete med tekniska fakulteten vid Bergamos universitet.

4.3 Företrädaren för Världsnaturfonden WWF, med ansvar för den europeiska klimat- och energipolitiken, redovisade i sitt anförande de undersökningar som genomförts av hans organisation och den positiva effekt som den gröna ekonomin väntas få på sysselsättningen. Miljöorganisationerna är naturligtvis mycket positiva till en politik som främjar energi med låga koldioxidutsläpp eller ännu hellre med nollutsläpp.

4.4 Ordföranden för det polska gruv- och energiarbetarfackförbundet framhöll riskerna med en politik som alltför kraftigt bestraffar "smutsiga arbeten". Det är nödvändigt att värna om sysselsättningen genom initiativ som syftar till att skapa nya arbetstillfällen som kan ersätta dem som har försvunnit. Man måste diskutera "saldot" i fråga om nyskapade arbetstillfällen och gamla arbetstillfällen som går förlorade. Man måste också vara mycket uppmärksam när det gäller frågan om löner: Vissa av de nya gröna arbetena innebär lägre löner, och en producerad kW från kol kostar hälften av motsvarande energi som produceras av förnybara energikällor. Utan en lämplig politik till stöd för sysselsättningen finns det en reell risk för att arbetslösheten fördubblas på kort tid. Man måste också ta fram lämpliga metoder för att stödja arbetstagarnas rörlighet.

4.5 Ordföranden för Europeiska byggarbetarfederationen förklarade att de europeiska företagen är mycket intresserade av och engagerade i att stödja en modernisering och effektivisering av bostäder och offentliga och privata byggnader som används i olika näringsaktiviteter. Branschen kräver inga särskilda ekonomiska stöd, men stöder en stabil lagstiftning som är garanterad under ett visst antal år för att kunna planera investeringar och verksamhetsplaner. Byggbranschen kräver en adekvat och trygg långsiktig finansiering, inte kortfristiga subventioner. En lämplig skattepolitik skulle kunna hjälpa familjerna att röra sig i riktning mot denna typ av investeringar. Företagen är redo att göra sitt när det gäller den viktiga utbildningen av de anställda.

4.6 Ordföranden för Europeiska arkitekturrådet underströk behovet av att vidareutveckla utbildningen i hållbar arkitektur i Europa och sprida en holistisk vision av hur man planerar insatserna på området, något som kräver att man ändrar synen på yrket. Enligt Europeiska arkitekturrådet måste man fastställa ambitiösa mål som förbättrar byggnadernas kvalitet och energieffektivitet tillsammans med byggbranschens organisationer. Europeiska arkitekturrådet uttryckte tvivel om resultatet av ett offentlig-privat partnerskap för offentliga upphandlingar mot bakgrund av den senaste tidens negativa erfarenheter.

4.7 Företrädaren för kommissionen pekade på de många nya arbetstillfällen som skulle kunna skapas. Enligt olika beräkningar skulle det röra sig om en miljon nya arbetstillfällen. Under den framgångsrika andra jordvärmekongressen demonstrerades de möjligheter som finns. I Sverige har man till exempel installerat 33 värmepumpar per 1 000 invånare mot 0,1 i Spanien. Administrativa hinder är ett gissel när det gäller att utveckla förnybar energi. Energieffektivitet är själva grundbulten i systemet, framför allt när det gäller byggnader. De arbeten som stimuleras

av den nationella handlingsplanen ska vara hållbara och konkurrenskraftiga.

4.8 I ett inlägg som innehöll flera punkter att reflektera över pekade företrädaren för Berlins universitet för ekonomi och teknik på den hårda internationella konkurrensen på marknaden för förnybar energi. Framför allt är det USA och Kina som konkurrerar om marknaden. Kina och Taiwan svarar för nästan 50 % av exporten av solpaneler.

4.9 Företrädaren för ett av de viktigaste spanska företagen för tillverkning av vindkraftverk underströk sektorns strategiska betydelse. Utvecklingen är resultatet av intelligenta och modiga politiska beslut som har gynnat investeringar och skapat ett ekonomiskt mervärde. Framtidsutsikterna är trots krisen positiva om man fortsätter att driva en politik som främjar förnybar energi. I sitt anförande citerade denna företrädare president Obama: "Den nation som leder ekonomin som bygger på ren energi kommer att bli den nation som leder den globala ekonomin" (Barack Obamas tal till nationen den 27 januari 2010).

4.10 Avslutningsvis underströk en av ledarna för Europeiska fackliga samorganisationen att hans organisation kommer att stödja en politik för att främja gröna arbeten som respekterar arbetstagarnas värdighet, deras rättigheter och lönenivåer. Ett grönt arbete ska rent definitionsmässigt vara ett anständigt arbete. Europeiska fackliga samorganisationen anser att man måste fatta beslut om övergångsåtgärder, utbildningsstöd och åtgärder som föregriper förändringarna inom näringslivet.

## 5. Hur ser framtidsutsikterna ut?

5.1 Under de senaste åren har det presenterats siffror som sinsemellan skiljer sig kraftigt när det gäller de möjliga positiva sysselsättningseffekterna av gröna arbetstillfällen, energieffektivitet och olika initiativ för att bekämpa klimatförändringen. Enligt olika beräkningar ska det handla om hundratusentals nya arbeten, som det emellertid verkar svårt att förverkliga i praktiken. En viktig fråga är beräkningen av nettoökningen, dvs. hur man ska räkna bort de arbetstillfällen som försvinner inom samma sektor.

5.2 För närvarande uppgår de "gröna" arbetstillfällena till 4,6 miljoner om man räknar med olika miljöaktiviteter i inskränkt bemärkelse. De uppgår till 8,67 miljoner, motsvarande 6 % av alla som arbetar inom EU-27, om man avser aktiviteter som är knutna till miljöresurser, såsom återplantering av skog eller ekoturism. Om man använder en bredare definition blir volymen mycket stor och antalet sysselsatta uppgår till 36,4 miljoner, dvs. 17 % av hela arbetsstyrkan, om man även beaktar indirekt arbete och underleverantörer (GHK et al. (2007)). I ett nytt dokument om sysselsättningen i Europa (Sysselsättningen i Europa 2009) lyfter kommissionen tydligt fram dessa skillnader. Tillväxten har gällt framför allt förnybara bränslen, ekologiskt jordbruk och i mindre omfattning aktiviteterna i samband med renovering av fastighetsbeståndet.

### 5.3 De viktigaste verksamhetsområdena. Byggbranschen.

5.3.1 Med 16,3 miljoner anställda, 7,6 % av all sysselsättning, hamnar byggbranschen på första plats bland de europeiska näringsverksamheterna: 1 305 miljarder euro fakturerades 2008, vilket motsvarar 10,4 % av BNP. Underleverantörerna har över 32 miljoner anställda (FIEC:s årsrapport 2009).

5.3.2 Den europeiska byggbranschen deltar aktivt i projekt och initiativ för att skapa bättre regler för energieffektivitet och energisparande. Det sker inom sjunde ramprogrammet med Sunrise-projekten för integrering av fotovoltaiska element i byggnader, Cygnum för att skapa förisolerade träpaneler med användning av återvunnet material till låg kostnad som möjliggör ökad tillgång och en bostad med låg energiförbrukning och Mobi3con, ett operativsystem i 3D som kan användas i fabriker för att förebygga misstag i övergången mellan utformning och förverkligande. Enligt FIEC, Europeiska byggfederationen, bör det sistnämnda systemet kunna ge en besparing på upp till 6,2 miljarder euro.

5.3.3 Trots den ekonomiska krisens allvarliga återverkningar – i vissa länder, såsom Spanien och Irland, har den i realiteten lett till en fryst marknad – anser företrädare för branschen att det kommer att krävas minst 800 000 nya specialiserade tekniker och ingenjörer under de närmaste åren i programmen för att göra byggnader mer energieffektiva. Enbart i Frankrike räknar man med att antalet arbetstillfällen för anställda som arbetar med byggnaders energieffektivitet kommer att öka från 169 000 till 320 000 mellan 2007 och 2012 (Studio Ademe (Agence de l'Environnement e de la Maitrise de l'Energie) 2008).

5.3.4 En annan sektor där man kan förvänta sig en ökning av antalet anställda är de så kallade energitjänstföretagen, dvs. företag som genomför åtgärder som syftar till att förbättra energieffektiviteten och som tar på sig risken i samband med initiativet och befriar slutkunden från alla organisatoriska eller finansiella åtaganden. Spridningen av dessa företag har i vissa länder bekämpats av de stora energiproducenterna, som fruktar en drastisk minskning av förbrukningen <sup>(4)</sup>.

5.3.5 Yrkesutbildning och fortbildning är omistligt för att omvandlingen av näringslivet ska lyckas i alla avseenden: FIEC, Europeiska byggfederationen, och FETBB, Europeiska bygg- och träarbetarfederationen, samarbetar aktivt för att ta fram gemensamma initiativ när det gäller yrkeskvalifikationer och gränsöverskridande utbildningsprojekt.

### 5.4 Förnybar energi

5.4.1 Under 2008 sysselsatte företagen som tillverkar fotovoltaiska paneler 190 000 personer (130 000 direkt och 60 000 indirekt). Genom stöd till marknaden inom EU-27 räknar branschen med att till år 2030 kunna erbjuda 2,2 miljoner arbetstillfällen men med en mycket begränsad nettoeffekt: Om man räknar med en export på 15 % kommer nettosaldot är

2030 för EU-27 att uppgå till cirka 162 000 arbetstillfällen (20 000 under 2010 och 49 000 under 2020) (EPIA – European Photovoltaic Industry Association, 2009).

5.4.2 Solcellssektorn kräver mycket specialiserad personal, såväl för forskning och utveckling som för underhåll. Arkitekter och ingenjörer bör studera hur man kan införa solceller i stadsmiljöer som präglas av historiska stadskärnor av stort estetiskt och konstnärligt värde. I Europa har den sammanlagda installerade kapaciteten ökat från 1 981 MW år 2005 till 9 405 MW år 2008 och nästan fördubblats mellan 2007 och 2008 (EPIA – Global Market Outlook for Photovoltaics until 2013, analys av A.T. Kearney 2009). Det krävs specialutbildningar för att utbilda minst 50 000 nya anställda per år fram till år 2030. De befintliga masterutbildningarna och andra högre utbildningar som specifikt avser användning av solceller är fortfarande otillräckliga.

5.4.3 Vindkraften, med sina 64 935 installerade MW i slutet av 2008, utgör redan i dag den viktigaste källan till förnybar elenergi. Under 2007 uppgick antalet direkt anställda till 108 600 personer. Om man även räknar med de indirekt sysselsatta blir antalet anställda 154 000, varav 59 % arbetar med att tillverka vindkraftverk och olika komponenter. Tyskland, Spanien och Danmark är de länder som har flest anställda (EWEA – European Wind Association, 2009). Den europeiska branschorganisationen på området beräknar att antalet sysselsatta kan komma att uppgå till cirka 330 000 år 2020, vilket innebär mer än en fördubbling.

5.4.4 Enligt en undersökning som genomförts i Spanien, där man har investerat kraftigt i alternativ energi, borde antalet sysselsatta öka från 89 001 personer 2007 till 228 000–270 000, beroende på vilket av två olika scenarier som tillämpas (ISTAS – Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud, 2009).

### 5.5 Transporter

5.5.1 Cirka 2,2 miljoner anställda arbetar inom bil- och fordonsindustrin, 9,8 miljoner om man även tar hänsyn till underleverantörerna (ACEA – Europeiska bilindustriföreningen). Dessutom tillkommer alla som arbetar med offentliga och privata transporter. Totalt uppgår antalet anställda till över 16 miljoner personer om man räknar med järnvägar, sjöfart, industri och tjänster knutna till lufttransporter och varutransporter med lastbil.

5.5.2 Inom denna sektor har krisen varit mycket kännbar. Produktionen minskade med 7,6 % för bussar, 21,6 % för personbilar, 48,9 % för minibussar och 62,6 % för lastbilar. En veritabel produktionskatastrof! Den allmänna nedgången av order och verksamhet innebär att det inte gick mycket bättre för de andra delarna av transportsektorn.

<sup>(4)</sup> EUT C 77, 31.3.2009, s. 54–59, EUT C 318, 23.12.2009, s. 39–42.

5.5.3 Transportsektorn kommer i högre grad än andra att känna av de tekniska utmaningarna i klimatpaketet och de efterföljande begränsningarna av koldioxidutsläppen. Det faktum att utsläppen från lufttransporter införs i EU:s system för handel med utsläppsätter (ETS) medför svårigheter för de äldsta flottorna, som måste betala stora böter för sina utsläpp. Dessutom är det, som EESK tidigare påpekat, "betydligt mer komplicerat att tillämpa ett sådant system inom sjöfarten – i synnerhet trampfarten – än inom luftfarten, eftersom den internationella sjöfartshandelns specifika förhållanden gör det mycket svårt att utföra beräkningarna för ett sådant system" (5).

5.5.4 Man räknar med en stabil (och önskvärd) ökning av järnvägstrafiken, såväl vad gäller passagerare som varutransporter. Sektorn för passagerartransporter beräknas öka med 1 200 000 arbetstillfällen och varutransportsektorn med 270 000. Inom vägtransporter (Forskning från Syndex Etuc Ista, 2007) räknar man med en minskning med cirka 700 000 arbetstillfällen till år 2030.

5.5.5 Hållbar rörlighet i städerna, med en tydlig politik som främjar icke motordrivna transportmedel såsom cykling och gång, kommer att förbättra livskvaliteten och i hög grad bidra till att minska utsläppen av växthusgaser.

## 6. Positiva åtgärder för att främja gröna arbetstillfällen

6.1 Det är nödvändigt att vidta kraftfulla åtgärder, såväl offentliga som privata och gemensamma, för att kunna möta de utmaningar som vi ställs inför när vi ska förena en ekonomisk utveckling med betydande minskningar av de skadliga utsläppen och med möjligheten att skapa fler och bättre arbetstillfällen.

6.2 På grund av de insatser som genomfördes till förmån för ett finanssystem i djup kris och den därpå följande ekonomiska krisen som ledde till minskade skatteintäkter i samtliga medlemsstater, är de offentliga finanserna sådana att det inte finns något betydande manöverutrymme.

6.3 EESK föreslår att man inrättar en "suverän Europafond" som garanteras av Europeiska investeringsbanken och av särskilda resurser som bör ställas till förfogande av de olika centralbankerna och av Europeiska centralbanken. Fonden ska användas för att uppnå målen inom energieffektivitet och energisparande. Det krävs en europeisk Marshallplan för att på ett övertygande sätt kunna leva upp till de finansiella krav som kampen mot klimatförändringen innebär.

6.4 Europeiska investeringsbanken, som redan är engagerad i finansieringen av aktiviteter i samband med utveckling av förnybara energikällor, skulle kunna ta ansvaret för att administrera fonden och kanalisera resurserna genom det europeiska banksystemet.

6.5 Den viktigaste frågan är rationaliseringen av resurser. Det är nödvändigt att kanalisera och samordna medel från strukturfonderna, Europeiska socialfonden och sjunde ramprogrammet. Kommissionen skulle kunna svara för denna samordning genom det nya generaldirektoratet för energi.

6.6 Det är nödvändigt att få fram privata finansiella resurser. Offentlig-privata partnerskap bör få såväl operativ som skattemässig stimulans inom en stabil och hållbar referensram.

6.7 Företagar- och arbetstagarorganisationer, liksom det civila samhällets olika organisationer som är sysselsatta på detta område, har en möjlighet att spela en unik roll för att sprida teknik, möjligheter, medvetenhet och utbildning. Det civila samhället bör alltid medverka i projekt av denna typ.

6.8 Utnyttjandet av IKT har en grundläggande roll när det gäller att förverkliga en optimering av resurser. I en ny studie från kommissionen (The implications of ICT for Energy Consumption (Betydelsen av IKT för energiförbrukningen), e-Business Watch, rapport nr 09/2008, [http://www.ebusiness-watch.org/studies/special\\_topics/2007/documents/Study\\_09-2008\\_Energy.pdf](http://www.ebusiness-watch.org/studies/special_topics/2007/documents/Study_09-2008_Energy.pdf)) framhålls nödvändigheten av att utnyttja alla de möjligheter som IKT (6) innebär. Detta skulle kunna få en mycket positiv effekt på möjligheterna att skapa nya gröna arbetstillfällen.

6.9 När det gäller bostädernas energieffektivitet har EESK i ett yttrande (7) angett lämpliga politiska åtgärder för att underlätta kontrollen av energinormerna för fastigheter, med bidrag till slutanvändarna för inköp och idrifttagande av lämplig utrustning och för renovering och värmeisolerings.

6.10 När det gäller förnybar energi bör man vidta åtgärder för att stödja forskning och utveckling, skapa en stabil och självförsörjande marknad, stödja företag och slutanvändare genom skattelättnader och stimulera produktion och förbrukning av förnybar energi. Dessa program bör vara långfristiga enligt den modell som införts i Tyskland, där man tillämpar en gradvis nedtrappning av de offentliga insatserna genom att ge operatörerna och allmänheten möjlighet att planera sina egna investeringar.

(5) EUT C 277, 17.11.2009, s. 20.

(6) EUT C 175, 28.7.2009, s. 87–91.

(7) EUT C 162, 25.6.2008, s. 62–71.

6.11 Grund- och yrkesutbildningen bör få särskild uppmärksamhet <sup>(8)</sup>. Grundutbildningen är omistlig för att sprida kunskaper och medvetenhet bland kommande generationer. Yrkes-

utbildningen är avgörande om man ska kunna gå vidare med de nya tekniska lösningar som krävs för att utveckla energieffektiviteten och bekämpa klimatförändringen.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

---

<sup>(8)</sup> EUT C 277, 17.11.2009, s. 15–19.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om att effektivisera av EU:s energipolitik till förmån för små och medelstora företag och framför allt mikroföretag (initiativytrande)**

(2011/C 44/19)

Föredragande: **Francis DAVOUST**

Den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*"Att effektivisera EU:s energipolitik till förmån för små och medelstora företag och framför allt mikroföretag".*

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 157 röster för och 5 nedlagda röster:

## 1. Slutsatser och rekommendationer

### 1.1 På EU-nivå:

- Införa synsättet "Tänk småskaligt först" i energipolitiken för att säkerställa att organisationer för småföretag och mikroföretag medverkar i lagstiftningsprocessen samt att det genomförs konsekvensanalyser som omfattar även de allra minsta företagen och främjar ett sektorsbaserat synsätt.
- Tillsammans med organisationerna för små och medelstora företag inrätta ett forum för permanent dialog om de konsekvenser som EU:s energipolitik får för företagen, framför allt de allra minsta.
- Definiera tillsammans med de berörda företagarorganisationerna de åtgärder som bör vidtas inom ramen för de europeiska programmen för att göra det möjligt för företagen att bättre anpassa sig till EU:s riktlinjer.
- Analysera miljöeffektivitetsprogrammets konsekvenser för olika kategorier av små och medelstora företag och distribuera en vägledning om bästa praxis.
- Göra det enklare för små och medelstora företag att få tillgång till och utnyttja befintliga EU-program för energieffektivisering.
- Utforma en stödplan för miljö- och energiinvesteringar och inrätta ett finansieringsinstrument till stöd för innovationer som är anpassat till småföretagens och mikroföretagens behov.
- Inrätta en ram för att förstärka energitjänsteföretagens närvaro och verksamhet på nationell nivå till förmån för småföretagen.

— Göra det enklare för småföretagen att få tillgång till medel från strukturfonderna, bland annat via deras organisationer.

— Skapa en ram som gynnar spridning av småskalig energiproduktion i medlemsstaterna.

### 1.2 På medlemsstatsnivå:

- Inrätta ett nationellt forum för dialog med de små och medelstora företagens organisationer.
- Utveckla utbildnings- och informationsprogram via branschvisa kampanjer och samlade kontaktpunkter, i första hand inom de berörda företagens paraplyorganisationer.
- Stödja finansiering av investeringar, minska försäkringskostnaderna och införa skatteincitament.
- Skapa samordningsvinster för EU, medlemsstaterna och företagens organisationer som gynnar införandet av olika former av stöd till småföretag.

— Införa miljö- och energirådgivning i paraplyorganisationerna samt oberoende tjänster för energianalys och energirådgivning.

### 1.3 På regional nivå:

- Prioritera energivägledning och energirådgivning samt utbildning, stöd till innovationer och finansiering av investeringar i regionala program.
- Stödja småskalig energiproduktion via strukturfonderna.



## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

2.1.1 Europeiska unionen har inlett en politik för att förbättra energieffektiviteten, som också utgör en del av Europa 2020-strategin. Den viktigaste konsekvensen för små och medelstora företag är en grundläggande förändring av deras tillgång till energi och av den rationella energianvändningen i företagen. I unionens insatser för energieffektivitet har man hittills inte särskilt uppmärksammat småföretagens och mikroföretagens situation och det är inte känt vilka konsekvenser insatserna har fått för dessa företag.

2.1.2 Här erinras om att EESK i sitt yttrande "Att främja politik och program till förmån för energieffektivitet på slutanvändarnivå" av den 1 oktober 2009<sup>(1)</sup> rekommenderade att man ökar satsningarna på att systematiskt involvera slutanvändarna, i synnerhet små företag, särskilt genom att 1) stärka de branschspecifika aspekterna av EU:s politik, 2) förenkla de europeiska energiprogrammen, 3) analysera konsekvenserna av politiken för energieffektivitet för slutanvändarna, särskilt de små och medelstora företagen, och mäta resultaten, 4) inrätta en arbetsgrupp av sakkunniga på EU-nivå och ett nätverk av oberoende organ för energieffektivitet inriktade på slutanvändaren, särskilt små och medelstora företag samt hantverksföretag.

### 2.2 Syfte

2.2.1 EESK anser att det är viktigt att närma sig frågan enligt strategin i Small Business Act och principen "Tänk småskaligt först", som utgör grund för övervägandena om och utformningen av politiken för EU-programmen. Yttrandet är inriktat på de effekter som unionens energipolitik får för småföretag och mikroföretag, som representerar 92 % av företagen inom unionen<sup>(2)</sup>.

### 2.3 Ramar och begränsningar

2.3.1 Avsikten med EESK:s yttrande är att ge grundläggande upplysningar för att uppmuntra de europeiska myndigheterna att beakta de små och medelstora företagen, särskilt småföretagen och mikroföretagen, i den framtida EU-politiken. Frågan om att göra arbetstillfällen "grönare" tas inte upp, utan yttrandet handlar om att införa kompletterande åtgärder för de anställda inom ramen för företagets anpassning till prioriteringarna i energipolitiken.

## 3. Allmänna synpunkter

### 3.1 Energipolitikens allmänna konsekvenser för småföretagen

EESK betonar att målen för EU:s energipolitik kan innebära stora utvecklingsmöjligheter för vissa typer av små och medels-

tora företag och följaktligen skapa nya arbetstillfällen. I detta sammanhang är det fyra situationer som är typiska för småföretag och mikroföretag:

3.1.1 *Energianvändare*: De flesta småföretag och mikroföretag har följande problem: 1) De är ännu inte medvetna om fördelarna av en rationellare energianvändning. 2) De mäter inte vilka effekter energisparåtgärder har på verksamheten och arbetskraften. 3) De vet inte vilka alternativ de ska välja och vem som kan hjälpa dem att genomföra dem. 4) De saknar ekonomiska resurser för miljö- och energiinvesteringar, som dessutom tar alldeles för lång tid innan de blir lönsamma.

3.1.1.1 Bristen på information beror framför allt på att dessa företag på grund av sin ringa storlek inte har egen personal som är specialister på energi- och miljöfrågor.

3.1.1.2 Problemet med avkastning på investeringar: Investeringar för att minska energiförbrukningen kan vara mycket dyra eller så ger de mycket låg avkastning på kort sikt. I de flesta fall kan kostnaden inte överföras på produkten eller tjänsten, och de vunna energibesparingarna kan inte uppväga investeringskostnaderna förrän efter mycket lång tid.

Det tar ofta längre tid än fem år innan investeringen lönar sig, vilket är en återhållande faktor för småföretagen.

3.1.2 *Installationsföretag*: De företag som installerar produkter och system eller utför underhåll för att förbättra energianvändningen spelar en viktig roll för att göra miljö- och energiteknik känd bland konsumenterna. Detta gäller särskilt följande:

3.1.2.1 *Byggföretag*: När system för ekologiskt byggande, förnybar energi och miljö- och energitekniska produkter införs och småföretag installerar innovativa produkter har försäkringsbolagen varit tveksamma till att lämna de nödvändiga garantierna, exempelvis tioårsgarantier, med motiveringen att produkternas hållbarhet och effektivitet på sikt inte är bevisad. Dessa betänkligheter från försäkringsbolagens sida bromsar införandet av miljövänlig teknik bland konsumenterna.

EESK föreslår följande: 1) För yrkesverksamma inom byggsektorn bör man utveckla utbildningsprogram som behandlar de nya teknikformerna för ekologiskt byggande, ekologiska material och nya metoder för att utvärdera byggnaders energieffektivitet. 2) Försäkringskostnaderna bör sänkas genom införandet av ett finansieringsinstrument eller liknande på EU-nivå så att försäkringsbolagens riskkostnader kan minskas.

<sup>(1)</sup> EUT C 318, 23.12.2009, s. 39.

<sup>(2)</sup> År 2007 fanns det över 20,104 miljoner företag i EU-27: 18,16 miljoner mikroföretag (färre än tio anställda), 1,49 miljoner småföretag (10–25 anställda), 303 400 medelstora företag (26–250 anställda) och 159 000 storföretag (över 250 anställda). Mikroföretagen står för 30 % av all sysselsättning, småföretagen för 21 %, de medelstora företagen för 17 % och storföretagen för 33 %. Källa: EIM Business & Policy Research, EUROSTAT.

3.1.2.2 *Tjänsteföretag som installerar och underhåller utrustning avsedd att minska privatpersoners och företags energikonsumtion:* De små och medelstora företagen inom denna sektor utsätts för direkt konkurrens från de stora energiproducenter som är verksamma inom hela det nationella territoriet via de strukturer som dessa direkt skapar och styr. De är helt beroende av de stora företagsgrupper som kontrollerar dem och är mer intresserade av att sälja traditionell energi än av att förbättra sina kunders energieffektivitet.

EESK efterlyser följande: 1) De europeiska och nationella myndigheterna bör övervaka denna marknad för att garantera full insyn och förebygga missbruk av dominerande marknadsställning. 2) Utbildningsprogram bör utarbetas för små och medelstora företag för att förstärka deras inflytande och roll som rådgivare till konsumenter och företag.

3.1.3 *Småföretag som utvecklar och tillverkar energisnåla produkter* är särskilt innovativa på området för hållbara material och hållbar utrustning.

3.1.3.1 I praktiken möter små innovativa företag mängder av svårigheter när de ska utveckla, patentera (ett europeiskt patent?) och saluföra sin produkt. De hamnar ofta i situationer där storföretagen och de stora industrilaboratorierna har kvasimonopol och där de alltmer komplicerade certifieringssystemen leder till att innovationer stoppas och att småföretagens produkter inte kommer ut på marknaden.

3.1.3.2 EESK anser att flera åtgärder bör vidtas:

- Införa en EU-plan som motsvarar det amerikanska programmet SBIRE. Syftet med SBIRE är att hjälpa småföretagarnas paraplyorganisationer<sup>(3)</sup> att identifiera miljö- och energiinnovationer, stödja utveckling, patentsökning och certifiering av produkterna och främja att de kommer ut på marknaden.
- Inrätta ett smidigt och lättillgängligt finansieringsinstrument som kostnadsfritt eller till mycket låg kostnad stöder innovationer i fråga om hållbara material och hållbar utrustning.
- Införa förenklade, neutrala och lättillgängliga tekniska förfaranden för normering och certifiering av småföretagens miljö- och energiuppfinningar och övervaka att normeringen och certifieringen inte utnyttjas för att hindra att energieffektiva produkter kommer ut på marknaden. För att motverka att detta sker bör man kräva en konsekvensanalys av alla harmoniserade europeiska tekniska normer innan dessa antas definitivt.

<sup>(3)</sup> De paraplyorganisationer som företräder småföretagen utgörs beroende på medlemsstat av bl.a. närings- och hantverkskammare, handelskammare, branschorganisationer och företagssammanslutningar. De offentliga myndigheterna erkänner att dessa utgör representativa organ, som företräder alla företag i regionen och vidtar samordnade och gemensamma åtgärder i företagets intresse.

### 3.1.4 Energiproducerande småföretag: småskalig energiproduktion

3.1.4.1 Småskalig energiproduktion är ett underskattat alternativ som dock vinner terräng i många medlemsstater. Energianläggningarna kan drivas med förnybara lokala energikällor. Denna metod att utnyttja energi på ett mer rationellt sätt är särskilt lämplig för småföretag och har följande positiva konsekvenser: 1) De allmänna omkostnaderna sänks. 2) Energitillförseln tryggas även vid avbrott. 3) EU:s självförsörjningsgrad i fråga om energi ökar. 4) Det bidrar till att motverka klimatuppvärmningen. 5) Det främjar arbetstillfällen på lokal nivå.

3.1.4.2 EESK uppmanar kommissionen att se till att det finns en gynnsam rättslig och operativ ram för att sprida systemet genom att ge medlemsstaterna incitament att undanröja de hinder som bromsar utvecklingen. Kommissionen bör särskilt 1) analysera befintliga metoder och sprida kännedom om de bästa metoderna, 2) inbegripa småskalig energiproduktion och dess utveckling bland de åtgärder som kan finansieras av strukturfonderna och de olika fonderna för landsbygdsutveckling.

## 4. Särskilda synpunkter

4.1 *Det finns inget permanent forum för dialog mellan EU-institutionerna och de organisationer som företräder små och medelstora företag av olika kategorier*

4.1.1 EESK ser positivt på att Europeiska kommissionen har inlett en dialog med företrädare för små och medelstora företag. För närvarande finns det dock inte någon strukturerad strategi som är särskilt inriktad på småföretag och mikroföretag<sup>(4)</sup>. Denna brist har tre negativa konsekvenser:

- Det går inte att avgöra om befintliga och framtida initiativ är lämpliga för de små företagen.
- Genomförandegraden är okänd, vilket knappast kommer att förändras om den rådande allmänna politiken med bristfällig kännedom om den verkliga situationen får fortsätta.
- Flera medlemsstater har vidtagit åtgärder i samråd med företagarorganisationerna, men det är inte känt vilka åtgärder som har vidtagits. Det gör att andra medlemsstater inte kan inspireras av goda metoder och framgångar eller lära sig av andras misslyckanden.

<sup>(4)</sup> Under sitt sammanträde den 23–24 mars 2006 framhöll Europeiska rådet att man bör beakta de olika typerna av små och medelstora företag och prioritera småföretagen genom att låta principen att "tänka småskaligt först" bli vägledande för all nationell och europeisk lagstiftning.

4.1.2 EESK är inte emot företagspaneler, men de får absolut inte ersätta den erfarenhet som finns hos de allmänna paraplyorganisationerna, såsom närings- och handelskammare och branschorganisationer, som står i kontakt med företagen och ger dem anpassad och individuell rådgivning. Det är dessa organisationer som kommissionen i första hand bör prioritera.

4.1.3 Det på EU-nivå alltför utbredda uppifrån och nedperspektivet kommer att leda till ogenomförbara beslut. EESK förrespråkar en ny samarbetskultur enligt principen om ett tillvägagångssätt som bygger på ett nedifrån och upp-synsätt, i likhet med Small Business Act for Europe. En av de åtgärder som snarast bör genomföras är att på EU-nivå och i medlemsstaterna inrätta ett forum för samråd mellan institutionerna och företagorganisationerna, särskilt småföretagens och mikroföretagens organisationer.

#### 4.2 Brist på information om EU-programmens effekter för de allra minsta företagen

4.2.1 Inom flera EU-program görs insatser för att främja energieffektiviteten hos små och medelstora företag i allmänhet. EESK konstaterar att programmets effekter på småföretagen och mikroföretagen inte är kända och att det inte finns någon EU-studie om vilka fördelar programmen har medfört för dessa företag. Det är en beklaglig brist på information, dels därför att de bästa metoderna inte är kända och att det inte går att utarbeta vägledningar om bästa praxis, dels därför att kommissionen inte kan föreslå program och åtgärder som är anpassade till småföretagens verklighet.

4.2.2 EESK ber kommissionen att 1) snarast låta utföra en oberoende analys av programmets konsekvenser för de små och medelstora företagen, genom att särskilt rikta in sig på småföretag och mikroföretag, och analysera de problem som förekommit, samt 2) utarbeta en vägledning om bästa praxis.

#### 4.3 Den lokala och regionala nivåns viktiga roll

4.3.1 Att bekämpa klimatförändringarna och styra energianvändningen bör bli några av de viktigaste prioriteringarna i den framtida territoriella sammanhållningspolitiken. De lokala och regionala myndigheterna är av avgörande betydelse för de territoriella klimatplanerna och aktiva när det gäller att stödja innovationer, bland annat sådana som gäller energihushållning, genom regionala kluster och innovations- och resurscentrum som särskilt vänder sig till de allra minsta företagen.

4.3.2 De administrativa myndigheterna samt de lokala och regionala myndigheterna känner dock ofta inte till de behov som olika kategorier av små och medelstora företag har.

EESK uppmanar de regionala och lokala beslutsfattarna att införa eller förstärka samrådet om energieffektivitet med näringslivet och arbetsmarknadens organisationer på regional och lokal nivå och att inrikta strukturfondsprioriteringarna på energihushållningsåtgärder, särskilt bland de allra minsta företagen.

Europeiska regionala utvecklingsfonden bör prioritera information till och utbildning av småföretagare och deras anställda, införande eller förstärkning av kompletterande tjänster samt rådgivning från paraplyorganisationer och branschorganisationer, införandet av lättillgängliga finansieringskällor samt individuellt eller kollektivt stöd till alla former av innovationer.

4.3.3 Kommittén är dock oroad över strukturfondernas mycket svaga genomslag bland småföretagen, knappt 1–2 % i vissa regioner, framför allt på grund av illa anpassade administrativa och finansiella krav. Det verkar som om den nuvarande förvaltningen av strukturfonderna inte ger dessa företag tillräckliga möjligheter att ta del av medlen. EESK uppmanar EU-institutionerna och medlemsstaterna att fastställa nödvändiga förenklningar i samråd med de små och medelstora företagens organisationer, särskilt de som företräder småföretag och mikroföretag.

#### 4.4 Svårigheter att mobilisera nödvändiga medel för finansiering av investeringar

4.4.1 De flesta små och medelstora företag har stora svårigheter att finansiera sina investeringar i rationellare energianvändning och miljövänlig produktion. För närvarande är bankerna inte alltid villiga att finansiera sådana projekt på grund av de låga beloppen (20 000–25 000 euro) och därför att de inte har specialister i sin personal som kan utvärdera dessa projekt som betraktas som riskabla.

4.4.2 Hinder för stöd från EU-programmen: Även om många EU-program kan vara relevanta för de små och medelstora företagen kan småföretagen och mikroföretagen i praktiken inte få del av programmen direkt. De behöver få möjlighet att delta i kollektiva insatser som organiseras av paraplyorganisationerna. Även här medför de administrativa och finansiella kraven och den ofta förekommande bristen på förståelse för småföretags och mikroföretags verklighet inom kommissionens handläggande avdelningar att förslag från dessa företag får avslag.

4.4.2.1 I detta sammanhang betonar EESK att behovet av att trygga medlemsstaternas offentliga budgetar går ut över medborgarnas och småföretagens ekonomiska och sociala verksamhet samt över regionernas sysselsättningsgrad. Kommittén hoppas att kommissionen inbjuder till en allmän diskussion om detta i samband med översynen av budgetförordningen.

4.4.3 EESK efterlyser förenklad finansiering av investeringar och en rationalisering på alla nivåer av investeringsstöden. Det krävs initiativ av flera slag, bland annat följande:

— Göra det enklare för föreningsbanker, lokala banker och olika finansiella företag att få tillgång till medel från Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden för finansiering av investeringar i projekt för energirationalisering.

- Öka systemen för bankgarantier för små och medelstora företag för att främja investeringarna och införa ett system med riskgarantier så att försäkringsbolagen kan täcka miljö- och energiinvesteringar.
- Stimulera användningen av mikrokrediter för mindre investeringar och utbilda de anställda vid lokala banker i objektiv utvärdering av de förslag som läggs fram av små och medelstora företag.
- Se över EU:s budgetförordning för att mjuka upp eller anpassa kraven samt stimulera forsknings- och genomförbarhetspremier.
- Förstärka införandet av energieffektivitetsavtal inom energitjänstföretagen, i synnerhet inom mikroföretagen.

## 5. För en politik som främjar vägledning och rådgivning

### 5.1 Information och utbildning

5.1.1 Information till alla företag bör prioriteras i EU:s handlingsprogram, men informationen måste riktas till den berörda branschen och anpassas till den, och alla kanaler måste utnyttjas, särskilt företagorganisationerna. I flera medlemsstater har kampanjer redan genomförts av offentliga myndigheter, paraplyorganisationer och branschorganisationer. Detta mål bör uppnås genom

- en europeisk informationskampanj som genomförs av nationella och regionala organisationer samt utarbetande av en vägledning om bästa praxis,
- stöd till informationskampanjer som genomförs av branschorganisationer,

- inrättande eller förstärkning av samlade kontaktpunkter för miljö- och energifrågor på den territoriella nivå som är närmast företagen, och
- stöd till rekrytering på regional nivå av miljö- och energirådgivare till regionala paraplyorganisationer.

5.1.2 Att utbilda företagare och att göra arbetena "grönare" är prioriterade åtgärder i omställningen till en hållbar utveckling. EESK begär att en särskild del av Europeiska socialfonden satsas på att utbilda chefer i småföretag och mikroföretag och deras anställda i energieffektivitet.

### 5.2 Vägledning och rådgivning till företag

5.2.1 Personlig vägledning är det effektivaste sättet att genomföra energieffektiviseringspolitiken när det gäller småföretag och mikroföretag. I flera regioner stöder myndigheterna direkt eller genom strukturfonderna oberoende energirevisionstjänster och energirådgivning till företag.

Enligt EESK är det viktigaste på detta område att införa eller stödja införandet av oberoende analystjänster, energirådgivning och energirevision, särskilt i företagarnas paraplyorganisationer och branschorganisationer.

### 5.3 Införa en stimulerande skattepolitik

5.3.1 För att stimulera småföretagen att investera i förbättringen av verksamhetens energieffektivitet uppmanar EESK medlemsstaterna att 1) stimulera materiella investeringar och investeringar i rådgivning, revisioner och utbildning, 2) bredda de nationella ekonomiska incitament som privatpersoner redan har beviljats till att även omfatta småföretag som gör investeringar i energihushållning.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s instrument för utvecklingssamarbete: det organiserade civila samhällets och arbetsmarknadsparternas roll

(2011/C 44/20)

Föredragande: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Vid sin plenarsession den 16 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

”EU:s instrument för utvecklingssamarbete: det organiserade civila samhällets och arbetsmarknadsparternas roll”.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 123 röster för, inga röster emot och inga nedlagda röster.

### 1. Rekommendationer och slutsatser

*De anständiga arbetsvillkorens plats i EU:s samarbetspolitik och en förstärkning av stödet till arbetsmarknadsparterna*

1.1 Rent allmänt ser Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) positivt på det nya instrumentet för utvecklingssamarbete, vars betydelse när det gäller att stödja EU:s verksamhet i fråga om globalt utvecklingssamarbete är odiskutabelt. Med detta som utgångspunkt rekommenderar EESK en institutionell förstärkning av politiken för utvecklingssamarbete inom ramen för det nya Lissabonfördraget och menar att kommissionen har en central roll och det främsta ansvaret för programplaneringen av politiken och strategierna för utvecklingssamarbetet. Kommittén vill också på nytt framföra sitt stöd till Europaparlamentets roll genom en förstärkning av förfarandet för demokratisk granskning (*democratic scrutiny* och *budgetary control*).

1.2 EESK vill peka på behovet av att allt mer stimulera praktisk tillämpning av de mål som fastställts i fråga om anständiga arbetsvillkor. EESK anser emellertid att EU-institutionerna, i synnerhet kommissionen och rådet, konkret bör stödja tillämpningen av anständiga arbetsvillkor i politiken för utvecklingssamarbete, och i synnerhet införa anständiga arbetsvillkor i handlingsplanen för arbetet med att uppnå millenniemålen.

1.3 Arbetsmarknadens parter (arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer) måste därför i egenskap av huvudaktörer inom den sociala dialogen (en grundläggande beståndsdel i arbetet för anständiga arbetsvillkor) i detta sammanhang betraktas som viktiga aktörer och samtalsparter till EU. Arbetsmarknadsparterna måste helt och fullt delta i den politiska dialogen och måste kunna påräkna ett direkt stöd.

1.4 EESK understryker den privata sektorns viktiga roll i utvecklingen. I detta sammanhang vill kommittén framhålla be-

greppet företagets sociala ansvar, baserat på respekten för grundläggande normer för arbete och miljöskydd, som tydliggör kraven vad avser sociala och miljömässiga aspekter för en mer rättvis utveckling i de länder där dessa företag verkar.

1.5 EESK rekommenderar en programplanering som är mer inriktad på att inbegripa arbetsmarknadsparterna, bland annat när det gäller förfarandena för upphandling av tjänster på områden som berör stödet till ekonomiska och sociala rättigheter.

*Det civila samhällets och arbetsmarknadsparternas roll och representation i instrumentet för utvecklingssamarbete*

1.6 EESK understryker allmänt det organiserade civila samhällets viktiga roll när det gäller att främja den demokratiska utvecklingen bland de folk och stater som får bistånd, helt självständigt och oberoende av regeringarnas politiska riktlinjer. Därför efterlyser EESK ökade resurser speciellt avsedda för stöd till det civila samhället och arbetsmarknadsparterna genom de tematiska programmen i instrumentet för utvecklingssamarbete och dessutom ökad komplementaritet mellan dessa och de geografiska programmen i samma instrument, i synnerhet i fråga om budgetstöd.

1.7 Instrumenten för stöd till det civila samhället i instrumentet för utvecklingssamarbete bör förstärkas för att se till att detta instrument kan spela sin roll på alla nivåer: I utarbetandet av de politiska prioriteringarna och övervakningen av dessa, samt i genomförandet av utvecklingsinitiativen. EESK föreslår därför att man utvärderar och utarbetar formerna för samråd och funktionssätt i kommissionens program så att de stämmer överens med de berörda aktörernas särart och behov (*Actor Based Approach*).

1.8 EESK anser därför att man bör erkänna det civila samhällets internationella dimension, på både politisk och operativ nivå. Denna dimension är mest framträdande i de organisationer som har en medlemsbas i både nord och syd (t.ex. arbetsmarknadsparter, kooperativa rörelser osv.). Dessa organisationer, som företräder globala instanser, bör kunna höras formellt inom ramen för programplaneringen om de politiska prioriteringarna för EU:s utvecklingssamarbete på permanent basis. I det sammanhanget skulle EESK kunna träda fram som den institution som arbetar med att underlätta deltagande för organisationerna i det civila samhället i EU:s beslutsprocess i fråga om utvecklingssamarbete.

1.9 Kommittén vill understryka vikten av att stärka aktörerna i det civila samhället i tredje land, också genom direkt stöd till regionala nätverk för det civila samhället i syd. EESK föreslår därför att man inkluderar resurser för att stödja samordning och kapacitetsutveckling i nätverken i syd, samtidigt som man stöder de redan befintliga nätverken i nord inom ramen för mål 3 i programmet för icke-statliga aktörer i instrumentet för utvecklingssamarbete så att politiken och åtgärderna på det övergripande planet blir enhetliga.

*Att effektivisera instrumentet för utvecklingssamarbete*

1.10 EESK ser positivt på revisionsrättens kommentarer och rekommenderar stöd till mer långsiktiga program, de s.k. ramavtalen, som i stor utsträckning är inriktade på strategiska mål, för organisationerna i det civila samhället.

1.11 Kommittén föreslår dessutom möjligheten att utvidga kriterierna för användningen av bidrag i flera led (*sub-granting*), vilket är funktionellt och kompletterar program som är baserade på ramavtal och inriktade på att förbättra effektiviteten i förvaltningen av de disponibla resurserna.

1.12 EESK understryker behovet av att förstärka den långsiktiga hållbarheten i utvecklingsprojekt, och föreslår därför följande:

— Kapacitetsuppbyggnad/kapacitetsutveckling bör inkluderas organisatoriskt för organisationerna i syd som en övergripande beståndsdel i alla utvecklingsprojekt.

— Det bör finnas möjlighet att stödja förhandsgranskningar av projektens genomförbarhet.

1.13 EESK anser att det är nödvändigt att stärka urvals-, övervaknings- och utvärderingsfaserna i samarbetsåtgärderna för att förbättra effektiviteten. Kommittén vill i synnerhet understryka följande:

— Behovet av att upprätta ett mer direkt förhållande och en strategisk dialog med kommissionen och de organisationer som söker stöd, på både central och lokal nivå.

— Behovet av att (strategiskt och ekonomiskt) stimulera ökat direkt deltagande från dessa organisationer i kommissionens program vad gäller det praktiska genomförandet av åtgärderna, på både central och lokal nivå.

— Behovet av att utnämna en ansvarig i EU:s delegationer med uppgift att sköta förbindelserna med det civila samhället.

## 2. Europeiska unionens instrument och program för externt bistånd

2.1 Inom ramen för EU:s budgetplan för perioden 2007–2013 inleddes en lång process för att strukturera om EU:s finansiella program för externt bistånd. Den nya ramen innehåller numera geografiska instrument – dvs. **föranslutningsinstrumentet**, som omfattar kandidatländer och potentiella kandidatländer, **granskapsinstrumentet** för länderna i Kaukasus, Centraleuropa och Medelhavsområdet, **instrumentet för utvecklingssamarbete**, för samarbete med industriländer, samt tematiska instrument: **det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter** <sup>(1)</sup>, **stabilitetsinstrumentet** och **instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete**, för förbättrad säkerhet i kärnreaktorer i världen. Tillämpningen av de tematiska instrumenten kräver inget godkännande från myndigheterna i tredje land.

2.2 Inom denna grupp är instrumentet för utvecklingssamarbete det särskilda instrumentet för utvecklingssamarbete <sup>(2)</sup>. Det är i sin tur indelat i geografiska respektive tematiska program <sup>(3)</sup> som ger olika former av stöd, t.ex. budgetstöd, subventioner, upphandling och stöd till internationella organisationer.

2.3 Det är viktigt att notera att kategorierna av aktörer, potentiella mottagare av medel från instrumentet för utvecklingssamarbete, har utvidgats kraftigt, framförallt vad gäller subventioner. Från den traditionella idén om icke-statliga organisationer som det civila samhällets främsta aktörer i utvecklingssamarbetet har man övergått till ett mer nyanserat synsätt som

<sup>(1)</sup> Se EESK:s yttrande om "Det europeiska instrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR)", REX/263, 2009.

<sup>(2)</sup> Budgeten för instrumentet för utvecklingssamarbete för perioden 2007–2013 uppgår till 16 897 miljarder euro: <http://www.developmentportal.eu/wcm/subsite/snv1v2/content/view/53/81/>. Bland samarbetsinstrumenten finns också Europeiska utvecklingsfonden för Afrika, Västindien och Stilla havsområdet (AVS), men dessa ingår inte i EU:s budget. Den 10:e Europeiska utvecklingsfonden har en budget på 22 682 miljoner euro för perioden 2008–2013: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm).

<sup>(3)</sup> Geografiska program: Latinamerika, Asien, Centralasien, Mellanöstern och Sydafrika. Tematiska program: Livsmedelssäkerhet, investera i människor, migration och asyl, icke-statliga aktörer och lokala myndigheter samt miljö och naturresurser. Se: [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/153a\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/153a_en.htm). För perioden 2007–2013 har resurserna för de geografiska och tematiska programmen fördelats på följande sätt: 10,57 miljarder euro för de geografiska programmen (60 %) och 5,596 miljarder för de tematiska (33 %).

innebär att arbetsmarknadsparterna, särskilt fackföreningarna, betraktas som nya aktörer som kan dra nytta av instrumentet <sup>(4)</sup>.

2.4 EESK har tagit initiativ till detta yttrande som en uppföljning av den pågående halvtidsöversynen av instrumentet för utvecklingssamarbete och med anledning av den pågående strukturerade dialogen <sup>(5)</sup>, i syfte att lägga fram rekommendationer till stöd för den grundläggande roll som det civila samhällets organisationer spelar i samarbetet <sup>(6)</sup>, med särskild tonvikt på arbetsmarknadsparternas bidrag till utvecklingen.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Man bör hänvisa till den senaste tidens utveckling vad gäller EU:s allmänna ramverk och utvecklingssamarbetet i Lisabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009. Innovativa beståndsdelar i fördraget från institutionell synpunkt är utnämningen av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik samt inrättandet av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder (EEAS) <sup>(7)</sup> som denna leder. EU-delegationerna, som ju är diplomatiska företrädare, står också under den höga representantens ledning och ingår i EEAS. Även om befogenheterna i fråga om utvecklingssamarbete i fördraget överförs till kommissionsledamoten med ansvar för bistånd har den höga representanten fortfarande ansvar för att säkerställa enhetlighet och samordning i unionens yttre åtgärder. Enligt ett förslag från den höga representanten <sup>(8)</sup> nyligen ska utarbetandet av programdokument för de största samarbetsinstrumenten (både temamässiga och geografiska) falla under EEAS ansvar (under överinseende av biståndskommissionären). Mot den bakgrunden finns det risk för att utvecklingspolitiken komprometteras genom att den påverkas och underordnas EU:s och medlemsstaternas utrikespolitiska mål. EESK vill därför upprepa att kommissionen har en central roll och det främsta

ansvaret för programplaneringen av politiken och strategierna för utvecklingssamarbetet. Kommittén vill också på nytt framföra sitt stöd till Europaparlamentets roll genom förstärkning av förfarandet för demokratisk granskning (*democratic scrutiny* och *budgetary control*).

3.2 Rent allmänt ser EESK positivt på instrumentet för utvecklingssamarbete, vars betydelse när det gäller att stödja EU:s verksamhet i fråga om utvecklingssamarbete är odiskutabelt. Kommittén ser även positivt på sammanslagningen av olika tidigare program i en förordning, nämligen förordningen om instrumentet för utvecklingssamarbete, vilket ger ökad öppenhet i programplaneringen och förvaltningen av resurser. EESK konstaterar dessutom att de finansieringsresurser som avdelas för denna sektor ständigt ökar, vilket gör Europeiska unionen till en av världens största finansörer på området utvecklingssamarbete. EESK välkomnar att arbetsmarknadsparterna nu också har rätt att söka stöd genom instrumentet för utvecklingssamarbete. EESK anser slutligen att det finns ett starkt samband mellan de frågor som instrumentet hanterar och de strategiska prioriteringar som kommitténs facksektion för yttre förbindelser har fastställt <sup>(9)</sup>.

3.3 EESK vill emellertid understryka några krav av allmän karaktär som rör det effektiva genomförandet av instrumentet för utvecklingssamarbete och det civila samhällets och arbetsmarknadsparternas roll i utvecklingssamarbetet.

3.4 EESK vill peka på behovet av att allt mer främja en praktisk tillämpning av de mål som fastställts i fråga om anständiga arbetsvillkor. På internationell nivå har anständiga arbetsvillkor uttryckligen infogats bland FN:s millennieutvecklingsmål om fattigdomsbekämpning, och de utgör följaktligen ett instrument för utvecklingssamarbete. På europeisk nivå upptogs anständiga arbetsvillkor formellt i utvecklingspolitiken 2006 <sup>(10)</sup> och återfinns bland målen för instrumentet för utvecklingssamarbete. Det finns dock fortfarande svårigheter vad gäller programplanering/förhandlingar i samarbetet mellan EU och tredje land om det konkreta genomförandet av anständiga arbetsvillkor. Det är därför överraskande att kommissionen själv i sitt "Vårpaket om utveckling 2010" <sup>(11)</sup> inte nämner anständiga arbetsvillkor. EESK uppmanar följaktligen kommissionen,

<sup>(4)</sup> Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete, EUT L 379, 27.12.2006.

<sup>(5)</sup> Den strukturerade dialogen om det civila samhällets och de lokala myndigheternas deltagande i utvecklingssamarbetet är ett initiativ som inleddes av Europeiska kommissionen 2009 för att diskutera det civila samhällets och de lokala myndigheternas roll i samarbetet. Dialogen är inte någon förhandling, men är inriktad på att skapa en gemensam diskussion om de teman som nämndes ovan, med deltagande av EU:s medlemsstater, Europaparlamentet och företrädare för det civila samhället. Se [http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm).

<sup>(6)</sup> I detta sammanhang kan EESK påminna om att organisationerna i det civila samhället efter forumet i Accra 2008 erkändes fullt ut som utvecklingsaktörer (*independent development actors in their own right*), tillsammans med regeringar och internationella organisationer. Se artikel 20 i *Accra Agenda for Action*: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>

<sup>(7)</sup> EEAS personal består av tjänstemän från berörda avdelningar inom rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster. EEAS är en unik avdelning, åtskild och oberoende av både kommissionen och rådet: [http://eeas.europa.eu/background/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm).

<sup>(8)</sup> Artikel 8: [http://eeas.europa.eu/docs/eeas\\_draft\\_decision\\_250310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf).

<sup>(9)</sup> Inom EESK är AVS-kommittén ansvarig för förbindelserna med dessa länder. Se översikten över EESK:s yttranden om Europeiska utvecklingsfonden (EUF).

<sup>(10)</sup> Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Anständigt arbete för alla (KOM(2006) 249 slutlig).

<sup>(11)</sup> Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s åtgärdsplan i tolv punkter till stöd för millennieutvecklingsmålen (KOM(2010) 159 slutlig).

rådet och parlamentet att återinföra och stärka integreringen av anständiga arbetsvillkor i både politiken och praktiken vad avser utveckling.

3.5 EESK erinrar om att föreningsfriheten, förhandlingsrätten och den sociala dialogen är grundläggande inslag i arbetsmarknadsparternas genomförande av politiken för stöd till anständigt arbete. Kommissionen påpekar själv följande: "EU anser att respekt för sociala rättigheter och arbetsnormer leder till en varaktig och rättvis social och ekonomisk utveckling", och menar följaktligen att "arbetsmarknadens parter (företag och fackföreningar)" är viktiga aktörer. "Fackföreningar är ofta de största medlemsorganisationer som finns i partnerländerna och bevakar att internationella arbetsnormer respekteras", påpekar kommissionen<sup>(12)</sup>. Dessutom tog rådet år 2005 upp begreppet i den gemensamma förklaringen om Europeiska unionens utvecklingspolitik, "Europeiskt samförstånd": "Det civila samhället, särskilt näringslivet och arbetsmarknadens organisationer, t.ex. fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och den privata sektorn, icke-statliga organisationer och andra icke-statliga aktörer i partnerländerna, spelar en viktig roll som främjare av demokrati, social rättvisa och mänskliga rättigheter"<sup>(13)</sup>. EESK vill understryka att arbetsmarknadsparterna bör betraktas som viktiga aktörer och samtalsparter till EU i detta sammanhang. Arbetsmarknadsparterna måste helt och fullt delta i den politiska dialogen och de måste kunna räkna med ett direkt stöd.

3.6 EESK vill understryka att den privata sektorn, som bygger på näringsfrihet, spelar en viktig roll i utvecklingssamarbetet när det gäller att främja en effektiv integrering av tredje land i den globala ekonomin. Kommittén vill peka på att företagens sociala ansvar så småningom kan få den privata sektorn att ta ansvar för en mer rättvis utveckling i de länder där företagen finns och verkar. På grundval av respekten för de grundläggande normerna för arbete och med hänsyn till de globala prioriteringarna rörande miljöskydd och hållbar produktion kan företagens sociala ansvar stärka sociala och miljömässiga aspekter inom ramen för de åtgärder som vidtas genom instrumentet för utvecklingssamarbete.

3.7 EESK rekommenderar en programplanering som är mer inriktad på att inbegripa arbetsmarknadsparterna genom förfarandena för upphandling av tjänster på områden som berör stödet till ekonomiska och sociala rättigheter. EESK noterar att upphandlingen av tjänster ofta berör teman som social dialog, arbetsrätt och sociala rättigheter. De nuvarande urvalskriterierna (organisatoriska och finansiella krav på de sökande organisationerna) hämmar emellertid ofta möjligheterna till ett rättvist och

balanserat deltagande från arbetsmarknadsparternas sida, som i själva verket bör ses som viktiga aktörer inom dessa sektorer.

3.8 Inom EU håller en tendens på att befästas som innebär att man kanaliserar en avsevärd del av resurserna för utvecklingssamarbetet till så kallat budgetstöd<sup>(14)</sup>. Även om denna form kan återföras på en positiv vilja att göra de mottagande länderna mer aktiva och samtidigt ta större ansvar för de egna utvecklingsprocesserna finns det en risk att man begränsar det civila samhällets grundläggande bidrag till en effektiv demokratisk utveckling bland den stödmottagande befolkningen och myndigheterna<sup>(15)</sup>. Ett ökat oberoende hos det civila samhället är en garanti för hållbar utveckling och bör därför utgöra ett prioriterat mål för politiken för utvecklingssamarbete. EESK vill därför understryka behovet av att öka de resurser som avsätts för stödet till det civila samhället (tematiska program)<sup>(16)</sup> av två skäl: Dels för att uppnå en verklig övervakning av budgetstödet<sup>(17)</sup>, dels för att kunna vidta konkreta kompletterande åtgärder som inte kan genomföras enbart genom samarbete på regeringsnivå<sup>(18)</sup>. Detta gäller också de geografiska programmen<sup>(19)</sup>, där stödet till det civila samhället bör inbegripas med användning av kriterier om öppenhet, lämplig programplanering och fastställande av specifika mål, som respekterar och skyddar initiativrätten.

3.9 Mot den bakgrunden är arbetsmarknadsparternas roll (vid sidan av de icke-statliga organisationerna) central om man tänker på tematiska program som "Investera i människor" (som omfattar områden som social sammanhållning, mänsklig och social utveckling, jämställdhet mellan könen och folkhälsa), eller "Migration och asyl" (som syftar till att konsolidera lagliga former för arbetskraftsinvandring) eller "Miljö och naturresurser" (som främjar åtgärder för kontroll av miljömässig hållbarhet genom det civila samhället i utvecklingsländer) och "Livsmedelssäkerhet". I synnerhet temat "Sysselsättning, social

<sup>(14)</sup> Budgetstöd innebär direkt tilldelning av finansiella resurser från EU till mottagarländerna genom särskilda finansiella institut. Budgetstödet kan vara generellt och stödja en nationell utvecklingsstrategi, eller sektoriellt, och då inriktat mot särskilda områden, t.ex. folkhälsa, utbildning osv. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm).

<sup>(15)</sup> Se Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Det civila samhällets roll i EU:s nya strategi för västra Balkanområdet", EUT C 80, 30.3.2004.

<sup>(16)</sup> De tematiska programmen behöver inte – till skillnad från de geografiska – godkännas av den mottagande staten för att kunna genomföras.

<sup>(17)</sup> Man kan exempelvis nämna den grundläggande roll som organisationerna i det civila samhället kan spela i övervakning och kontroll av de resurser som avsätts för utvecklingssamarbete för att bekämpa eventuell korruption.

<sup>(18)</sup> EuropeAid håller just på att avsluta en studie i frågan. Se: *Engaging non state actors in new aid modalities* in: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured\\_dialogue#WG2:\\_T1:\\_New\\_aid\\_modalities\\_and\\_CSOs\\_and\\_LAs\\_challenges\\_and\\_opportunities](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue#WG2:_T1:_New_aid_modalities_and_CSOs_and_LAs_challenges_and_opportunities). 3F och *Complementarity of EC financial instruments in the field of human rights and democracy*, Information note, aidco.e.4 (2009)338553, 29.10.2009.

<sup>(19)</sup> Hittills tycks den största delen av det ekonomiska stödet till de geografiska programmen ha fördelats via budgetstöd, varigenom stödet till det civila samhället lokalt har åsidosatts. Man bör erinra om att de geografiska programmen ska godkännas av den mottagande staten.

<sup>(12)</sup> Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Europeiska unionens roll i arbetet för att främja mänskliga rättigheter och demokratisering i tredje land (KOM(2001) 252 slutlig).

<sup>(13)</sup> EGT C 46, 24.2.2006, s. 1 punkt 18.



sammanhållning och anständiga arbetsvillkor”<sup>(20)</sup> (i programmet ”Invester i människor”) bör i större utsträckning återspegla arbetsmarknadsparternas och den sociala dialogens roll. Dessutom bör utvecklingen av ett basjordbruk uttryckligen inkluderas i prioriteringarna för programmet ”Livsmedelssäkerhet”<sup>(21)</sup>.

3.10 På grundval av målen för instrumentet för utvecklings-samarbete tycks det nödvändigt att anta globala strategier för att kunna genomföra utvecklings-samarbetet. Detta gäller även för organisationerna i det civila samhället, framför allt de som har en internationell dimension. Det civila samhällets internationella dimension framträder mest i de organisationer som har en medlemsbas i både nord och syd (t.ex. arbetsmarknadsparter och kooperativa rörelser<sup>(22)</sup>). Dessa organisationer företräder globala intressen och bör följaktligen kunna höras formellt inom ramen för programplaneringen om de politiska prioriteringarna för EU:s utvecklings-samarbete i kontakterna med de mottagande regeringarna. I det sammanhanget hänvisar EESK till de samrådsmekanismer och det beslutsförfarande som för närvarande används inom OECD och Europarådet<sup>(23)</sup>.

3.11 Kommittén vill understryka vikten av att stärka aktörerna i det civila samhället i tredje land, framför allt genom direkt stöd till regionala nätverk för det civila samhället i syd. EESK föreslår därför att man inkluderar resurser för att stödja samordning och kapacitetsutveckling i nätverken i syd (för att konsolidera den representativa kapaciteten), samtidigt som man stöder de redan befintliga nätverken i nord inom ramen för mål 3 i programmet för icke-statliga aktörer i instrumentet för utvecklings-samarbete. Stödet till internationella och regionala nätverk skulle kunna bidra till ökad enhetlighet på global nivå i fråga om politik och åtgärder på utvecklings-samarbetsområdet.

3.12 Instrumenten för stöd till det civila samhället i instrumentet för utvecklings-samarbete bör därför förstärkas för att se till att detta instrument kan spela sin roll på alla nivåer: I utarbetandet av de politiska prioriteringarna och övervakningen av dessa, samt i genomförandet av utvecklings-initiativen. EESK föreslår därför att man utvärderar och utarbetar formerna för samråd och funktionssätt i kommissionens program så att de

<sup>(20)</sup> Man bör notera att de ekonomiska medel som avsatts till detta tema motsvarar endast 21 % av allt ekonomiskt stöd inom programmet ”Invester i människor” 2007–2013. Se *Mid-term review of Strategy Paper for Thematic Programme (2007–2013)*.

<sup>(21)</sup> EESK:s yttrande REX/273 2009 om ”Handel och livsmedelstrygghet”, föredragande: Mario Campi.

<sup>(22)</sup> Arbetsmarknadens parter (arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer) är organiserade på både europeisk och internationell nivå. På europeisk nivå: *Business Europe* för arbetsgivare och Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) för arbetstagare. På internationell nivå: Internationella arbetsgivarorganisationen respektive Fria fackföreningsinternationalen. Den kooperativa rörelsen är också organiserad på europeisk och internationell nivå: *Cooperatives Europe* och *International Co-operatives Alliance*. Dessutom finns en mängd organisationer, kooperativ och ömsesidiga bolag som tillsammans utgör *den sociala ekonomin*, som den definierades vid ILO:s konferens i Johannesburg den 19–21 oktober 2009 (”Den sociala ekonomin: Afrikas svar på den globala krisen”).

<sup>(23)</sup> Se fackföreningarnas rådgivande kommitté (Trade Union Advisory Committee) respektive Europeiskt ungdomsforum.

stämmer överens med de berörda aktörernas olika särdrag (*Actor Based Approach*). Det tycks uppenbart att det för närvarande finns en mängd olika aktörer inom samarbetet på internationell nivå som har sina egna åtgärdsområden, mål, strategier, organisatoriska och operativa system.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 I en rapport<sup>(24)</sup> om icke-statliga aktörers deltagande ny-ligen rekommenderar revisionsrätten stöd till finansiering av mer långsiktiga program, de s.k. ramavtalen, som i stor utsträckning är inriktade på strategiska mål, för organisationerna i det civila samhället. EESK ställer sig bakom och förordar en sådan inriktning.

4.2 Kommittén vill dessutom lyfta fram möjligheten att ut-vidga kriterierna för användningen av bidrag i flera led (*sub-granting*), vilket i detta fall skulle vara funktionellt och skulle kunna komplettera program baserade på ramavtal för att bättre nå ut till basorganisationerna. Detta skulle dessutom vara ett bättre system för kommissionen för att förbättra effektiviteten i förvaltningen av de disponibla resurserna genom att man skulle undvika fragmentering av initiativen.

4.3 EESK understryker behovet av att förstärka den långsik-tiga hållbarheten i utvecklingsprojekt, och föreslår därför följande:

— Kapacitetsuppbyggnad bör inkluderas organisatoriskt för or-ganisationerna i syd (och inte begränsas till förmågan att förvalta projektverksamhet) som en övergripande bestånds-del i alla utvecklingsprojekt.

— Det bör finnas möjlighet att stödja förhandsgranskningar av projektens genomförbarhet: Revisionsrätten understryker själv i sin rapport att projekten i allmänhet inte kan inledas i tid eftersom det inte finns tillräckliga analyser av behoven på plats<sup>(25)</sup>. Förskottsfinansiering av sådana studier skulle bidra till att göra projektet operativt redan från början<sup>(26)</sup>.

<sup>(24)</sup> Särskild rapport nr 4/2009 från revisionsrätten om kommissionens förvaltning av icke-statliga aktörers deltagande i EG:s utvecklings-samarbete.

<sup>(25)</sup> Se ovan, s. 23, punkt 41.

<sup>(26)</sup> För att finansiera en sådan typ av undersökningar skulle man kunna inrätta en roterande fond som kommissionen skulle kunna använda för förskottsutbetalningar som sedan skulle dras ifrån det totala stödbeloppet för projektet om detta skulle till slut väljas ut.

4.4 EESK anser att det är nödvändigt att stärka urvals-, övervaknings- och utvärderingsfaserna i samarbetsåtgärderna för att förbättra effektiviteten. Kommittén vill i synnerhet understryka följande:

- Behovet av att se över det nuvarande projekturvalsförfarandet, som av byråkratiska skäl mycket ofta leder till att man inte kan välja det lämpligaste förslaget. Det tycks alltså nödvändigt att upprätta ett mer direkt förhållande och en strategisk dialog mellan Europeiska unionen och de organisationer som söker stöd, både på central och lokal nivå, och i det sammanhanget använda en modell som innebär deltagande i de åtgärder som ska vidtas.
- Behovet av att (strategiskt och ekonomiskt) stimulera ökat direkt deltagande från dessa organisationer i kommissionens

program vad gäller det praktiska genomförandet av åtgärderna. Detta skulle möjliggöra en effektiv övervakning av resultaten, underlätta kontakterna mellan finansiär och mottagare och i sista skedet en faktisk utvärdering av projektets följd, på både central och lokal nivå.

- Behovet av att utnämna en ansvarig i EU:s delegationer med uppgift att sköta förbindelserna med det civila samhället. Genom Lissabonfördragets ikraftträdande har EU-delegationerna blivit verkliga diplomatiska företrädare för unionen. Dessutom ingår delegationerna i EEAS, vilket påpekades ovan, och bör arbeta allt mer samordnat med de enskilda medlemsstaternas företrädare. Det krävs alltså en institutionell förstärkning av kontakterna mellan det civila samhällets organisationer och delegationerna.

Bryssel den 15 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Mario SEPI

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Roll och framtidsutsikter för den afrikanska sociala ekonomin inom utvecklingssamarbetet" (initiativyttrande)

(2011/C 44/21)

Föredragande: Luca JAHIER

Den 17 december 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om

*"Roll och framtidsutsikter för den afrikanska sociala ekonomin inom utvecklingssamarbetet".*

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 116 röster för och 1 nedlagd röst:

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den sociala ekonomin är ett viktigt, världsomfattande fenomen som kännetecknas av sin förmåga till innovation, dynamik, flexibilitet och återhämtningsförmåga, även i allvarliga kriser, och genom sin förmåga att inkludera alla befolkningsgrupper, särskilt de fattigaste och de mest marginaliserade, i alla samhällen. Enligt mycket väl ansedda källor står den sociala ekonomin för 10 % av världens arbetande befolkning<sup>(1)</sup>, och den växer inom alla områden i världen. Dess särskilda egenskaper och dynamik särskiljer den från andra typer av ekonomier, men samtidigt kompletterar den och samverkar även ibland med andra former av företagande.

1.2 I Afrika är den sociala ekonomin en sektor som hittills i stor utsträckning har försumrats av världssamfundet, inklusive EU. Dess särskilda omständigheter erkänns inte, och därmed inkluderas den inte i beslutsfattandet och i politiken och förfarandena för samråd. I Afrika är den inte desto mindre en djupt rotad del av traditionella system för ömsesidigt stöd och kollektivt och gemensamt företagande, som ofta tar formen av kooperativt företagande eller de mest skilda former av ömsesidigt företagande. Många av den sociala ekonomins strukturer är dessutom en central del av den enorma sektor som är känd som den informella ekonomin.

1.3 I en världsdela där mellan 80 % och 95 % av befolkningen är sysselsatt inom den informella sektorn kan den sociala ekonomin spela en avgörande roll i den gradvisa utvecklingen och förändringen av levnadsstandarden och arbetsstandarden, så att dessa överensstämmer med höga standarder för värdighet och social trygghet, vilket ger dessa aktörer möjligheter att verka på marknaden och på ett avgörande sätt bidra till Afrikas sociala och ekonomiska utveckling.

1.4 I den rådande situationen, i efterdyningarna av den ekonomiska krisen, har den sociala ekonomins innovativa karaktär och det stora bidrag som den kan ge till den lokala utvecklingen

officiellt erkänts av Internationella arbetsorganisationen (ILO), som höll den första konferensen om den sociala ekonomin den 19–21 oktober 2009 i Johannesburg, där en viktig handlingsplan antogs. Den sociala ekonomins motståndskraft under krisen, särskilt i fråga om kooperativa företag, föranledde Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF) att visa nytt intresse för den sociala ekonomin.

1.5 I egenskap av världens största givare ligger det därför i EU:s intresse att delta i detta internationella initiativ. FN:s internationella år för kooperativ, som planeras till 2012, utgör ett bra tillfälle att göra just detta.

EESK föreslår följande insatser för att främja den afrikanska sociala ekonomin inom utvecklingssamarbetet:

— Säkra formellt erkännande från EU:s sida av den sociala ekonomins roll och bidrag till Afrikas utveckling.

— Inkludera den sociala ekonomin på Cotonouavtalets förteckning över icke-statliga aktörer som ska vara involverade i genomförandet av avtalet.

— Fördubbla finansieringen för icke-statliga aktörer i landstrategidokumentet och de regionala strategidokumentet.

— Se till att icke-statliga aktörer, däribland Afrikas sociala ekonomi, inkluderas i EU:s framtida förbindelser med AVS-länderna under perioden efter 2020.

— Integrera den sociala ekonomin i partnerskapet mellan EU och Afrika, särskilt det sjunde partnerskapet om migration, rörlighet och sysselsättning.

— Inkludera afrikanska kooperativ i EU:s politik för samarbete om utvecklingen av jordbruket och landsbygden i Afrika.

<sup>(1)</sup> Förberedande dokument från ILO-konferensen i Johannesburg, 19–21 oktober 2009, bilaga 3.

- Stödja Afrikas sociala ekonomi genom EU:s tematiska program: *Att investera i människor*, och *Icke-statliga aktörer och lokala myndigheter i utvecklingsprocessen*.
- Uppmuntra skapandet och stärkandet av nätverk med aktörer inom den sociala ekonomin (nord-syd och syd-syd).
- Främja utbildning, yrkesutbildning, kulturellt samarbete och jämställdhet inom EU:s program och politik.
- Erkänna den sociala ekonomins bidrag till skapandet av anständiga arbetstillfällen i Afrika och återspegla denna roll i EU:s samarbetspolitik.
- Inkludera den sociala ekonomin i 2010 års europeiska utvecklingsrapport, som kommer att behandla social trygghet.
- Främja gynnsamma villkor för den sociala ekonomins verksamhet, bland annat en lämplig rättslig ram, kapacitetsuppbyggnad, tillgång till finansiering och nätverksarbete.
- Gynna europeiskt samarbete inom institutionerna om främjande av den sociala ekonomin.
- Inkludera den sociala ekonomin i befintliga strategiska partnerskap mellan kommissionen och ILO.

I enlighet med dessa rekommendationer åtar sig EESK att aktivt engagera aktörerna i den afrikanska sociala ekonomin i sin egen verksamhet, i synnerhet i uppföljningskommittén för AVS-EU.

## 2. Den afrikanska sociala ekonomins situation och storlek

2.1 Den sociala ekonomin består av alla de företag och organisationer, särskilt kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar, stiftelser och sociala företag, som särskilt kännetecknas av att man producerar varor, tjänster och kunskap samtidigt som man eftersträvar såväl ekonomiska som sociala mål och främjar solidaritet<sup>(2)</sup>. Enligt denna definition utgör den sociala ekonomin en betydande ekonomisk sektor, både i Europa och i andra delar av världen, inte minst i Afrika.

2.2 Med tanke på att detta är ett mycket omfattande begrepp, som ringar in olika organisationers och företags gemensamma drag, är det i praktiken omöjligt att exakt kvantifiera

<sup>(2)</sup> Se artikel 1 i inledningen till *Plan of action for the promotion of social economy enterprises and organisations in Africa*, som utarbetades vid ILO:s regionala konferens om "Den sociala ekonomin – Afrikas svar på den globala krisen" (*The Social Economy - Africa's Response to the Global Crisis*), Johannesburg, 19–21 oktober 2009. Se även diagrammet i bilaga 2.

den sociala ekonomins nuvarande utsträckning och storlek i siffror i enskilda afrikanska länder eller i Afrika i stort. Det är dock möjligt att beskriva egenskaperna hos de olika typer av organisationer och företag som utgör Afrikas sociala ekonomi.

2.3 Traditionellt sett har en av de grundläggande delarna av den sociala ekonomin utgjorts av kooperativ, som av ILO (R193, 2002) definieras som en självständig sammanslutning av personer som frivilligt gått samman för att tillgodose sina gemensamma ekonomiska, sociala och kulturella behov och önsknings genom ett gemensamt ägt och demokratiskt kontrollerat företag. I Afrika "importerades" kooperativ av koloniala myndigheter och blev, då länderna krävde oberoende, en av världsdelen huvudsakliga former för ekonomisk och social organisation (Develtere, Pollet & Wanyama, 2009). Men i de flesta fall skapade de nya oberoende regeringarna mycket nära kopplingar till kooperativen, som användes för att få stöd och kontroll i olika sociala och ekonomiska sammanhang. Först i och med 1990-talets liberalisering kunde afrikanska kooperativ frigöra sig från den alltför underordnade förbindelse med staten som hade präglat deras historia fram till dess, och återfå sin självständighet, sin frivilligkaraktär och interna demokrati, vilka är utmärkande drag för den kooperativa modellen, och på så sätt åter blomstra och expandera.

2.4 Under de senaste 15 åren har faktiskt den kooperativa modellen blivit mycket mer utbredd och populär. Såsom visats av Develtere, Pollet & Wanyama (2009)<sup>(3)</sup>, som analyserar data från 11 afrikanska länder, har i flera fall (Kenya, Ghana och Senegal, för att endast nämna ett fåtal) antalet aktiva kooperativ mer än fördubblats jämfört med 1989–1992, och utgör numera en mycket betydande del av den nationella ekonomin.

2.5 Majoriteten av afrikanska kooperativ är kundägda och verksamma inom jordbrukssektorn, men de är också mycket vanliga inom kreditsektorn: Enligt WOCCU fanns det under 2007 12 000 kreditföreningar, med över 15 miljoner medlemmar i 23 länder och omkring 3,5 miljarder US-dollar i besparingar (Fonteneau & Develtere, 2009), vilka utgör stöttepelaren för många afrikanska regioners mikrofinansieringsinstitutioner. Kooperativ är också verksamma inom byggsektorn, försäkringssektorn och distributionssektorn. Uppskattningsvis 7 % av Afrikas befolkning tillhör för närvarande ett kooperativ.

2.6 Ömsesidiga bolag syftar i grunden till att tillhandahålla sociala tjänster för sina medlemmar och medlemmarnas familjer, dela risker och resurser och verka inom den sociala trygghetssektorn, och särskilt fokusera på alla aspekter av hälso- och sjukvården. Dessa företag har en betydande storlek och inverkan: Uppskattningsvis 500 eller fler ömsesidiga bolag är verksamma i Västafrika och når hundratusentals människor. I

<sup>(3)</sup> Enligt ovan, se bilaga 3.

Rwanda har hälsoministeriet sedan 2003 införlivat denna typ av företag i sin strategi för att öka tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster, eftersom 75 % av befolkningen tillhör åtminstone ett sådant enligt ministeriets uppgifter. Det är dock inte bara hälso- och sjukvårdssektorn som omfattas. Organisationer och/eller företag som liknar ömsesidiga bolag är också verksamma inom andra sektorer. Detta gäller "tontiner" i det franskspråkiga Afrika och, när det gäller kreditsektorn, kreditkassor (*credit unions*) i det engelsktalande Afrika och begravningsbyråer som tillhandahåller begravnings tjänster i olika länder, bland annat i Etiopien och i Sydafrika.

2.7 För första gången i Afrika antog UEMOA:s ministerråd den 26 juni 2009 en förordning (nr 07/2009) om ömsesidiga bolag. De grundläggande värderingar som utmärker de "ömsesidiga" principerna kännetecknas av öppenhet, socialt ansvar, demokrati, jämlikhet, rättvisa och solidaritet. Dessa principer ligger till grund även för andra egenskaper som utmärker ett ömsesidigt bolag, i synnerhet medlemskap på frivillig och icke-diskriminerande grund, allmännyttigt syfte, deltagandedemokrati, solidariskt engagemang, oberoende och självständighet, en förvaltningskommitté som arbetar på frivillig basis samt ansvarsfull medverkan.

2.8 En annan mycket stor grupp i Afrika, som är representerad inom alla tänkbara sektorer på landsbygden och i städer, är föreningar, som omfattar frivilligorganisationer, lokalt base-rade organisationer, ideella organisationer och icke-statliga organisationer osv. Antalet organisationer med koppling till den sociala ekonomin sköt i höjden i och med demokratiseringsprocesserna under 1990-talet, tack vare förbättrade rättsliga ramar och flexibla verksamhetsstrukturer som gör det möjligt att anpassa föreningsmodellen till de mest skilda sociala behov. Särskilt viktig inom denna grupp är de icke-statliga organisationernas roll, vilka – ofta i samarbete med liknande organisationer och institutioner i nord – lyckas samla rikliga resurser och därmed vara verksamma i större omfattning. På liknande sätt är arbetsmarknadsparterna också ofta aktiva i flera olika länder och främjar strukturer och initiativ inom den sociala ekonomin.

2.9 Tack vare sina strukturella och verksamhetsmässiga egenskaper har kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar och andra organisationer och företag med koppling till den sociala ekonomin ett betydande ekonomiskt och socialt inflytande i Afrika. Först och främst tillhandahåller de arbetstillfällen och direkt, demokratiskt deltagande i resursernas organisation och distribution. Genom att verka mer allmänt i hela samhället och ofta i de fattigaste landsbygdsområdena där de statliga initiativen är färre eller obefintliga, ger den sociala ekonomins företag och organisationer dessutom de mest utsatta grupperna (fattiga, kvinnor,

personer med funktionshinder, okvalificerade arbetstagare, invandrare, etc.) tillgång till sociala och/eller ekonomiska tjänster. Vare sig det gäller mikrofinansiering eller läkarvård och socialt stöd för hiv/aids-sjuka, eller deltagande i jordbrukskooperativ eller begravningsföretag, tillhandahåller organisationer och företag inom den sociala ekonomin sociala trygghetsåtgärder på en integrerad och lokal basis som också alstrar varor och tjänster med obestridlig ekonomisk effekt, som i sin tur direkt bidrar till att minska fattigdomen.

2.10 Företag och organisationer inom den sociala ekonomin får en allt viktigare roll i samband med effekterna av den globala ekonomiska och finansiella krisen, som i Afrika lades till effekterna av livsmedels- och energikrisen 2007–2008 (\*). Då den ekonomiska och sociala situationen för en stor del av befolkningen förvärrades, borde utvecklingsländernas regeringar ha stärkt och expanderat de sociala trygghetssystemen, som ofta var bristfälliga i vissa avseenden. Detta är ett område där den sociala ekonomin redan är närvarande och aktiv, och ofta kompenserar för bristerna och den splittrade karaktären hos statliga initiativ, utan att frånta regeringar och institutioner deras roll och ansvar.

### 3. ILO-programmet

3.1 På grund av sina inneboende egenskaper innefattar den sociala ekonomin i sig medlen för att skapa nya arbetstillfällen. Den säkerställer en bättre efterlevnad av centrala arbetsnormer och främjar social trygghet och social dialog. Därför överensstämmer den perfekt med Internationella arbetsorganisationens strategiska mål för att uppnå och garantera anständiga arbetsvillkor (*decent work*), dvs. arbete som utförs "på fria, rättvisa, trygga och värdiga villkor". Anständigt arbete har länge varit en primär målsättning i ILO:s arbete och anses vara centralt för fattigdomsminskningen och ett verktyg för att främja en integrerande och rättvis hållbar utveckling.

3.2 I sin rapport *The Decent Work Agenda in Africa: 2007–2015* (Agendan för anständiga arbetsvillkor i Afrika, 2007–2015) (ILO, 2007), beskriver ILO Afrikas kommande möjligheter och utmaningar i samband med målet att uppnå anständiga arbetsvillkor i hela världsdelen och att säkra en tillräcklig ekonomisk och social utveckling. De huvudsakliga utmaningar som har identifierats gäller arbetslöshet, undersysselsättning och fattigdom, den sociala trygghetens roll i utvecklingen, problem i samband med social utestängning och spridningen av hiv/aids. Den sociala ekonomin nämns inte uttryckligen i dokumentet. Idéerna, åtgärderna, uppmärksammandet av kooperativ och föreningar, rättvisans centrala betydelse och det sociala deltagandet och den sociala tryggheten är emellertid alla förenliga med den sociala ekonomins grunder.

(\* Se yttrandet REX 285 – CESE 1954/2009, "Att hjälpa utvecklingsländerna hantera finanskrisen", föredragande Luca Jahier.

3.3 Under åren har ILO uppnått en sakkunskap som är relevant för den sociala ekonomin, dels genom att utnyttja sina traditionella instrument, dels genom att inrätta en enhet för kooperativ (EMP/COOP) och inleda en rad tekniska stödprogram som omfattar världsdelar (t.ex. CoopAfrica) eller enskilda länder (t.ex. SAY JUMP! i Sydafrika).

3.4 Det är därför inget sammanträffande att ILO var först med att inleda den internationella debatten om Afrikas sociala ekonomi. Efter att ha beställt en rad analyser och undersökningar om kooperativ i Afrika, höll ILO en konferens om "Den sociala ekonomin – Afrikas svar på den globala krisen" i Johannesburg i oktober 2009. Konferensen, som sammanförde deltagare från Afrikas alla hörn, ledde till antagandet av en handlingsplan<sup>(5)</sup> för främjandet av företag och organisationer inom Afrikas sociala ekonomi.

3.5 I handlingsplanen fastställs fyra strategiska mål:

- På global nivå ska ILO och aktörer inom den sociala ekonomin öka erkännandet av företag och organisationer inom denna ekonomi och öka antalet partnerskap mellan den sociala ekonomins aktörer i nord och syd och mellan afrikanska nätverk i den sociala ekonomin och motsvarande nätverk i andra regioner.
- På regional nivå ska de främja företag och organisationer inom den sociala ekonomin och mobilisera resurser för att inrätta ett program för en social ekonomi för Afrika.
- På nationell nivå är målet att inrätta, stärka och/eller gynna en rättslig, institutionell och politisk miljö som främjar företag och organisationer inom den sociala ekonomin samt att utveckla och stärka den sociala ekonomins strukturer.
- På mikronivå och medelnivå är målet slutligen att öka effektiviteten hos den sociala ekonomins företag och organisationer så att de blir mer effektiva och bidrar till att tillgodose människors behov när det gäller social trygghet, skapande av inkomst, främjande av arbetstillfällen, arbetsrättigheter, livsmedelstrygghet, miljöskydd, kampen mot hiv/aids, social utestängning osv.

3.6 Effekten av den globala ekonomiska och finansiella krisen förvärrade ytterligare läget efter livsmedels- och energikri-

<sup>(5)</sup> Se bilaga 1 och [http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/se\\_planofaction\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/se_planofaction_en.pdf)

sen, och gjorde målsättningarna i handlingsplanen från Johannesburg än mer brådskande. ILO bedömer att omkring 73 % av arbetstagarna söder om Sahara har otrygga anställningar. Denna procentandel kan ha ökat till 77 % 2009 och förvärrar med största sannolikhet migrationsspänningarna både inom Afrika och mellan Afrika och Europa, då många arbetstagare söker en bättre framtid. Krisen har redan blivit kännbar genom minskade utländska direktinvesteringar i infrastruktur och varutillverkning och minskade penningöverföringar från dem som har utvandrat. Att främja och utveckla inrättandet av den sociala ekonomins företag och organisationer bidrar till att skapa nya arbetstillfällen och är således ett praktiskt alternativ till migrationsflöden.

3.7 Kooperativens viktiga bidrag till den socioekonomiska utvecklingen fick nyligen FN att förklara 2012 som det internationella året för kooperativ. Detta kommer att utgöra ett tillfälle att främja och utvidga rollen för företag och organisationer inom den sociala ekonomin.

#### 4. Perspektiv och rekommendationer i fråga om EU:s deltagande och nya politiska prioriteringar

4.1 Den sociala ekonomin är ett viktigt inslag inom EU och dess ekonomiska och sociala roll blir alltmer erkänd. 2006 offentliggjorde EESK en första omfattande rapport där detta framhölls<sup>(6)</sup>. År 2009 erkände Europaparlamentet den sociala ekonomin som en pelare för den europeiska integrationen med hänsyn till att den sociala ekonomin representerar 10 % av alla europeiska företag, dvs. 2 miljoner företag eller 6 % av den totala sysselsättningen, och har stora möjligheter att skapa och upprätthålla en stabil sysselsättning<sup>(7)</sup>. EESK har slutligen rekommenderat att de olika modellerna för företagande, inklusive den sociala ekonomin, erkänns och bevaras<sup>(8)</sup>.

4.2 Den sociala ekonomin har ingen särskild plats bland de faktorer som avgör vilka åtgärder som ska ingå i EU:s utvecklingsprogram för yttre samarbete. Men de sektorer där den sociala ekonomins organisationer och företag huvudsakligen verkar i Afrika ingår i EU:s operativa prioriteringar, dvs. social trygghet, hälso- och sjukvård, social integration, sysselsättning, utveckling av jordbruk och landsbygd, mikrofinansiering och kultur. Till följd av detta har EU redan relevanta instrument och politikområden som skulle kunna användas, även om dessa inte specifikt riktas mot organisationer och företag inom den sociala ekonomin.

<sup>(6)</sup> CIRIEC, The social economy in European Union, CESE/COMM/05/2005

<sup>(7)</sup> Europaparlamentets resolution av den 19 februari 2009 om den sociala ekonomin, föredragande: Patrizia Toia.

<sup>(8)</sup> EUT C 318, 23.12.2009, s.22.

4.3 För att denna nya socioekonomiska realitet i Afrika ska omfattas av EU:s utvecklingssamarbete är det emellertid önskvärt att EU formellt erkänner existensen av Afrikas sociala ekonomi. EU kan ha ett särskilt intresse av, och se ett mervärde i, att inkludera en ny prioritering av denna typ i sin egen dagordning, eftersom detta skulle främja ett uttryckligt samarbete med internationella organ, såsom ILO och Världsbanken, och på så sätt gynna en samverkan mellan olika system, vilket blir allt viktigare inom utvecklingssamarbetet. Denna nya prioritering skulle dessutom omfatta viktiga intressenter inom den europeiska sociala ekonomin och skulle följaktligen bredda allmänhetens stöd för ett ökat bistånd från EU till tredjeländer.

4.4 Det effektivaste sättet att säkra det principiella erkännandet av den sociala ekonomins roll och bidrag till Afrikas utveckling är att främja sektorn genom befintliga EU-partnerskap med Afrika, nämligen Cotonouavtalet och EU-Afrika-partnerskapet.

4.4.1 När det gäller Cotonouavtalet är det beklagligt att översynen 2010 redan har avslutats och att inga bestämmelser om den sociala ekonomin togs med i översynen. EU:s delegationer i afrikanska länder bör dock agera för att snabbt inkludera den sociala ekonomins organisationer och företag i förteckningen över de aktörer som ska kartläggas och inbjudas till samråd.

4.4.2 Översynen 2015 bör ge möjlighet att uttryckligen erkänna och inkludera den sociala ekonomin i kategorin "icke-statliga aktörer" som ska informeras, rådfrågas och involveras i avtalets genomförande samt erhålla de finansiella resurser och den kapacitetsuppbyggnad som möjliggör ett effektivt deltagande från deras sida.

4.4.3 EESK anser att man vid översynen av EU:s förbindelser med AVS-länderna för perioden efter 2020, då Cotonouavtalet löper ut, inte bara bör se till att institutionella bestämmelser om icke-statliga aktörer i linje med dem i Cotonouavtalet tas med, utan också att den sociala ekonomin uttryckligen inbegrips i denna kategori.

4.5 Inom ramen för partnerskapet mellan EU och Afrika kan direkta kopplingar upprättas mellan målsättningarna och åtgärderna i det sjunde partnerskapet om migration, rörlighet och sysselsättning samt den sociala ekonomin, särskilt i förhållande till bidraget till att skapa arbetstillfällen, den gradvisa formaliseringen av den informella ekonomin och främjandet av anständigt arbete. Det tredje toppmötet mellan EU och Afrika, som ska hållas i november 2010 och de nya handlingsplaner som kommer att antas vid toppmötet ger i detta sammanhang en konkret möjlighet att främja den sociala ekonomin. Till exempel

skulle den nya handlingsplanen för detta partnerskap kunna inbegripa följande:

- Mål: erkännandet och främjandet av den sociala ekonomin som ett sätt att överbrygga klyftan mellan den formella och den informella ekonomin och uppmuntra skapandet av anständiga arbetstillfällen.
- Åtgärd: förbättra kapaciteten och kompetensen hos afrikanska aktörer inom den sociala ekonomin genom att utforma undervisningsplaner för yrkesutbildningsinstitutioner och universitet, särskilt när det gäller förvaltning.
- Åtgärd: underlätta lån och mikrokrediter för aktörer inom den sociala ekonomin.
- Åtgärd: hjälpa regeringar i Afrika att skapa en rättslig, institutionell och politisk miljö som främjar den sociala ekonomins företag och organisationer och deras verksamhet.

4.6 På sektorsnivå är afrikanska organisationer och företag inom den sociala ekonomin mycket aktiva inom jordbruket och landsbygdsutvecklingen. Konkreta åtaganden på detta område har gjorts inom ramen för jordbruksstrategin mellan EU och Afrika samt i meddelandet om att vidareutveckla Afrikas jordbruk<sup>(9)</sup>. Kooperativens roll som en av hörnstenarna för Afrikas sociala ekonomi nämns dock ingenstans i dessa dokument. Möjligheterna till åtgärder och samarbete med afrikanska jordbruks- och landsbygdskooperativ är emellertid många och skulle motsvara målet att lägga vikt vid en förbättrad förvaltning av jordbruket och stödja kapacitetsutvecklingen från de afrikanska offentliga och privata organisationers sida som är involverade i jordbruket<sup>(10)</sup>.

4.6.1 Vidare bör det noteras att EU:s finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete omfattar ett tematiskt program för livsmedelstrygghet, ytterligare en sektor där befintliga EU-instrument och EU-program skulle kunna användas för att lyfta fram den grundläggande roll som afrikanska organisationer och företag inom den sociala ekonomin kan spela i det europeiska utvecklingssamarbetet.

4.7 Ytterligare ett tematiskt program inom finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete som bör tas i beaktande är "Att investera i människor". Detta program, för utveckling av mänskliga resurser, skulle kunna användas för att stödja utbildning om och främjande av företagargandan bland den sociala ekonomins aktörer i Afrika.

<sup>(9)</sup> Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Vidareutveckla Afrikas jordbruk – Förslag till samarbete på kontinental och regional nivå kring jordbruksutveckling i Afrika (KOM(2007) 440 slutlig).

<sup>(10)</sup> Det strategiska partnerskapet Afrika-EU: En gemensam strategi Afrika-EU, punkt 73.

4.7.1 Detta skulle vara i linje med bestämmelserna i ILO:s förklaring om utveckling av kompetens, särskilt när det gäller förvaltning. Utbildning och yrkesutbildning är grundläggande för att stärka kapaciteten hos organisationer och företag inom den sociala ekonomin och ge dem möjlighet att konkurrera på marknaden. Sedan bör insatserna särskilt inriktas på utbildning och yrkesutbildning för kvinnor, vars roll inom de afrikanska ekonomierna, i synnerhet inom jordbrukssektorn och på landsbygden, ofta undervärderas.

4.8 När det gäller utbildning och yrkesutbildning för utveckling av kompetens och förvaltning bör EU underlätta och verka för förbindelser mellan europeiska och afrikanska organisationer och företag inom den sociala ekonomin. Utbyte av erfarenheter, god praxis och tekniskt stöd längs med axlarna nord-syd och syd-syd skulle bidra till att stärka de afrikanska strukturerna<sup>(11)</sup>. Därför lyfter EESK fram inrättandet och stärkandet av nätverk inom den sociala ekonomin (nord-syd och syd-syd) som en mycket viktig åtgärd för samarbete och kunskapsöverföring mellan den sociala ekonomins organisationer och företag.

4.9 Utbildning och yrkesutbildning är också viktiga för yrkesskickligheten och, i utvidgad betydelse, för det kulturella samarbetet. Båda dessa områden är viktiga för skapandet av arbetstillfällen, vilket EESK har påpekat upprepade gånger. Dessa sektorer bör följaktligen beaktas när Afrikas sociala ekonomi integreras i EU:s program och politik.

4.10 När det gäller skapandet av arbetstillfällen, vilket vid sidan om social trygghet och jämställdhet mellan könen är ett grundläggande inslag i den sociala ekonomin, särskilt när det gäller sysselsättning på landsbygden, skulle vissa aspekter av EU-Afrika-strategin kunna kopplas till handlingsplanen från Johannesburg. Detta gäller framförallt Afrikas och EU:s partnerskap om migration, rörlighet och sysselsättning – prioriterad åtgärd nr 3 om sysselsättning och fattigdomsminskning, som betonar principerna om anständigt arbete.

4.11 Ett annat sätt att säkra ett principiellt erkännande av den sociala ekonomins roll för Afrikas utveckling skulle kunna vara 2010 års europeiska utvecklingsrapport. År 2010 kommer temat för rapporten att vara social trygghet, ett område där den sociala ekonomins organisationer och företag spelar en grundläggande roll, särskilt i Afrika, vilket redan har nämnts<sup>(12)</sup>. Att uttryckligen inbegripa Afrikas sociala ekonomi i 2010 års europeiska utvecklingsrapport skulle dessutom göra det möjligt att

utforma en särskild politik för social trygghet inom ramen för EU:s utvecklingsamarbete, vilket för närvarande saknas.

4.12 EESK rekommenderar kommissionen att inleda en kartläggning av medlemsstaternas insatser vad det gäller samarbete med aktörerna i den afrikanska sociala ekonomin i syfte att uppnå en bättre samordning och arbetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna.

4.13 För att den afrikanska sociala ekonomin effektivt ska kunna bidra till fattigdomsutrotning krävs en gynnsam miljö, inklusive en lämplig rättslig ram, kapacitetsutveckling, tillgång till finansiering och nätverksarbete bland afrikanska organisationer i den sociala ekonomin och deras europeiska motparter. När det gäller den rättsliga miljön bör de afrikanska myndigheterna av EU och ILO uppmuntras att registrera den sociala ekonomins organisationer och se till att lagstiftningen gör det möjligt för dessa aktörer att verka effektivt även med hänsyn till den viktiga frågan om ägande av produktionsmedlen. EU och medlemsstaterna skulle kunna dela med sig av bästa praxis från de europeiska länder där den sociala ekonomin är mest aktiv.

4.13.1 EU:s stöd för kapacitetsbyggande och nätverksarbete bland aktörer inom den sociala ekonomin bör riktas mot nationell, regional och kontinental nivå i synnerhet genom Cotonouavtalet, EU-Afrika-strategin och det tematiska programmet *Icke-statliga aktörer och lokala myndigheter i utvecklingsprocessen* (finansieringsinstrumentet för utvecklingsamarbete)<sup>(13)</sup>. Åtgärderna skulle kunna omfatta stöd för samordning, diskussioner och dialog, vertikal och horisontell integrering av den sociala ekonomins organisationer, yrkesutbildning etc.

4.13.2 I detta syfte bör den sociala ekonomins organisationer inbegripas i kategorin stödberättigade icke-statliga aktörer i de ovannämnda tematiska programmen. Anslagen till dessa tematiska program och ytterligare tematiska program där den sociala ekonomin effektivt skulle kunna inkluderas<sup>(14)</sup> bör dessutom i samband med översynen av de EU:s kommande budgetplaner (2014–2020) sammanlagt ökas med det dubbla, i enlighet med de önskemål som EESK redan framfört<sup>(15)</sup>. Oberoende av EU:s finansiering bör samordning, dialog, samverkan och konkreta samarbetsprojekt uppmuntras och fullföljas mellan olika sektorer av den europeiska och afrikanska sociala ekonomin och särskilt bland afrikanska organisationer. Enligt samma linjer bör finansieringen av relevanta program inom 11:e europeiska utvecklingsfonden (EUF 2014–2019) utökas så att den sociala ekonomin kan dra nytta av detta stöd.

<sup>(11)</sup> Ett positivt exempel på ett nätverk inom den sociala ekonomin mellan nord och syd är *Réseau ESMED (Réseau Euro-méditerranéen de l'Economie Sociale)*, som omfattar organisationer från Spanien, Frankrike, Italien, Marocko, Portugal och Tunisien. Nätverket underlättar och främjar utbyten och samarbetsprojekt inom ramen för Europa-Medelhavspartnerskapet.

<sup>(12)</sup> Se punkterna 2.8 och 2.9 ovan.

<sup>(13)</sup> I artikel 5.1.2 i detta program anges att EU kommer att stödja initiativ som bidrar till ett "ökat antal transnationella utbyten, förtroendeskapande, nätverksarbete och samordningsåtgärder mellan icke-statliga aktörer och lokala myndigheter (nord-syd, syd-syd)".

<sup>(14)</sup> T.ex. de tematiska programmen inom finansieringsinstrumentet för utvecklingsamarbete *Att investera i människor* och *Livsmedelstrygghet*.

<sup>(15)</sup> Se punkt 6.3 i yttrandet REX/285-2009, Att hjälpa utvecklingsländerna hantera finanskrisen, föredragande: Luca Jahier



4.14 Ytterligare en aspekt av en gynnsam miljö är framför allt villkoren för tillgång till finansiering för icke-statliga aktörer på grundval av förenklade förfaranden. En särskild och innovativ aspekt är i synnerhet långfristiga lån till välstrukturerade aktörer i den sociala ekonomin. EU har å sin sida till uppgift att underlätta tillgången till sådana lån, via befintliga eller nya instrument.

4.15 EESK efterlyser slutligen ett europeiskt samarbete inom och mellan institutioner för att främja den afrikanska sociala ekonomin.

— För det första uppmanas Europaparlamentet, som redan har antagit en resolution om den sociala ekonomins effekter för den europeiska integrationen <sup>(16)</sup>, att anta en resolution om den afrikanska sociala ekonomins bidrag till fattigdoms-

utrotning, i utvecklingsutskottet och/eller den gemensamma parlamentariska AVS-EU-församlingen.

— För det andra uppmanas det belgiska ordförandeskapet för rådet under andra halvåret 2010 – då det tredje toppmötet mellan EU och Afrika ska hållas – att aktivt arbeta för att öka erkännandet och stödet för Afrikas sociala ekonomi.

— För det tredje uppmanas Europeiska kommissionen att utforska vägar för att inkludera den sociala ekonomin i det strategiska partnerskapet mellan kommissionen och ILO på utvecklingsområdet, som syftar till att minska fattigdomen och bidra till att uppnå millennieutvecklingsmålen och agendan för anständigt arbete för alla <sup>(17)</sup>.

Bryssel den 15 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*  
Mario SEPI

<sup>(16)</sup> Se fotnot 4.

<sup>(17)</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/memorandum\\_of\\_understanding\\_ec\\_ilo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/memorandum_of_understanding_ec_ilo_en.pdf).

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hur hanterar europeiska teknik-, industri- och vetenskapsparkerna krisen, planeringen inför tiden efter krisen och strategin som följer på Lissabonfördraget?" (tilläggsyttrande)**

(2011/C 44/22)

Föredragande: **János TÓTH**

Medföredragande: **András SZŰCS**

Den 14 juli 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett tilläggsyttrande om

*"Hur hanterar europeiska teknik-, industri- och vetenskapsparkerna krisen, planeringen inför tiden efter krisen och strategin som följer på Lissabonfördraget?"*.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juli 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli 2010), antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 147 röster för och 7 nedlagda röster.

## 1. Rekommendationer

1.1 EESK framhåller teknik-, industri- och vetenskapsparkernas betydelse som stöd till ekonomisk utveckling och modernisering. De strukturer som byggts upp gynnar den industriella utvecklingen tack vare en intelligent specialisering och en koncentration av resurserna och kunskapsbasen.

1.2 Europeiska unionen är i behov av en mer målinriktad och integrerad strategi, med inriktning på stöd till och utveckling av 2000-talets teknik-, industri- och vetenskapsparkerna. Framför allt mot bakgrund av krisen och i spåren av denna borde man följa en övergripande strategi i syfte att dra nytta av de fördelar som forskningsparker kan ge i form av ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft. Europeiska unionens auktoritet och målmedvetenhet bör vara bestämmande vid genomförandet av dessa insatser.

1.3 Man bör sträva efter att kartlägga och utveckla samordningseffekter med EU:s huvudinitiativ på fältet, bl.a. med Europeiska institutet för innovation och teknik och dess kunskaps- och innovationsgrupper.

1.4 Utvecklingen av nya generationer och nya former av parker bör uppmärksammas och uppmuntras. Man bör också främja parkernas roll i uppbyggnaden av innovativa strukturer.

1.5 Vad gäller den regionala dimensionen måste man förstärka de lokala myndigheternas och städernas medverkan i utvecklingen av teknik-, industri- och vetenskapsparkerna med tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Nätverksarbetet mellan aktörer från offentlig sektor, näringsliv och universitet måste stärkas.

1.6 Vid utvecklingen av parkerna blir det allt viktigare med samarbete med vetenskapliga institutioner och särskilt med universitet och forskningsinstitut, och det är också viktigt att ta

hänsyn till akademiska och vetenskapliga aspekter. Samarbetet med parkerna är dock i nuläget mindre än det borde vara. Parkerna skulle kunna tjäna som bro mellan universitetsvärlden och industrin. Partnerskap med parkerna kan ingå i ett system med kriterier för att urskilja spetsuniversitet.

1.7 Det vore lämpligt att lansera och uppmuntra observations-, utvärderings- och ackrediteringsverksamhet på detta område, samt att sprida bästa praxis. Utvärdering och komparativa empiriska studier krävs om man vill utforma en samordnad nationell och europeisk politik och ta fram instrument för inrättande av parker och för tillväxt. Det vore önskvärt att främja en kartläggning av teknik-, industri- och vetenskapsparkerna i hela Europa i form av en detaljerad databas. Samarbete mellan de olika parkerna skulle på så vis underlätta tack vare en sammankopplande struktur som främjar nya band och bidrar till att regionala tillväxthinder avskaffas.

1.8 Den fortsatta professionaliseringen av parkernas utveckling och sätt att fungera visar sig i den organisatoriska förvaltningen, de komplexa aspekter som rör (regional) utveckling, samt i integrationen av forskningsinslaget, angreppsmetoden med strukturerade kluster och kvalitetsinslaget. Parkernas driftsstandarder måste dock förbättras ytterligare.

1.9 Man bör mer ingående utnyttja utvecklingspotentialen i de möjligheter som Europeiska unionen ger när det gäller sammanhållning och anpassning; dessa bör betraktas i ett långsiktigt perspektiv.

## 2. Inledning

2.1 EESK antog i november 2005 ett omfattande initiativyttrande om teknik-, industri-, innovations- och vetenskapsparkerna. Särskild uppmärksamhet riktades mot parkerna i de nya medlemsstaterna, men resultaten och rekommendationerna äger giltighet för EU generellt.

2.2 Vi kan notera att det ovannämnda yttrandet innehåller flera relevanta påpekanden och välvalda rekommendationer som på ett betydande sätt har påverkat politiken under de gångna åren. De framsteg som gjorts har samverkat med EU:s regional-, industri- och innovationspolitik.

2.3 Vi vill erinra om följande påpekanden och rekommendationer, vars effekter är tydliga:

- a) Parkerna uppfyller kriterierna för instrument som ska främja innovation och kan därför betraktas som "innovationscentrum".
- b) Det är mycket viktigt att underlätta samverkan mellan vetenskap, teknik och näringsliv och att skapa samordningsvinster genom samarbete mellan företag och forskningsinstitut, och på så sätt underlätta tillgången till marknaden.
- c) Parkerna tillhandahåller en miljö som främjar och stimulerar innovation och regional utveckling, och de har här haft en viktig roll att spela: De bidrar till att öka konkurrenskraften, komma till rätta med arbetslösheten och minska skillnaderna mellan olika nivåer.
- d) Det behövs ekonomiska strategier som tar parkernas alla möjligheter i beaktande och anger riktlinjer.
- e) Parkernas mest framträdande roll är att fungera som motor för innovation. I detta sammanhang blir det allt viktigare att mobilisera intellektuella resurser från universitet och andra forskningsinstitutioner.
- f) Ett nätverksarbete mellan parker på interregional nivå och utveckling av alleuropeiska nät genom stöd till integrerade samarbetsprogram mellan parker och industridistrikt har utgjort ett önskvärt men ännu inte helt realiserat koncept.

2.4 Det är hög tid att undersöka effekterna av det tidigare yttrandet, både när det gäller politiska och praktiska lärdomar som har dragits. I föreliggande tilläggsyttrande behandlas också den roll och de möjligheter parkerna kan ha i hanteringen av den ekonomiska krisen. I detta dokument fokuserar EESK på parkernas specialisering, på nya förväntningar från industrin, de anställda och andra aktörer i det civila samhället, på nya utmaningar som parkerna står inför på regional, nationell och europeisk nivå, samt på parkernas förvaltningsorganisationers komplicerade uppgifter.

2.5 Teknik-, industri-, innovations- och vetenskapsparkers uppfattas alltmer som ett medel för att skapa dynamiska kluster som påskyndar den ekonomiska tillväxten och ökar den internationella konkurrenskraften. De bidrar till de europeiska industriella förändringarna, främjar innovations- och B2B-verksamhet samt klusterbildning, stöder de små och medelstora företagen och gynnar skapandet av ny sysselsättning. En definition av kluster har diskuterats i punkt 2.3 i EESK:s initiativytrande om "De europeiska industridistrikten och de nya kunskapsnäten" <sup>(1)</sup>.

2.6 EU bör också ha beredskap för tiden efter krisen och utnyttja den koncentrerade innovativa, vetenskapliga och industriella kapaciteten i teknik-, industri-, innovations- och vetenskapsparkerna i alla delar av EU. Det är viktigt att lyfta fram teknik-, industri- och vetenskapsparkernas potentiella roll i förberedelserna inför planeringen av Lissabonstrategin efter 2010. Syftet med detta tilläggsyttrande är att utforma rekommendationer i linje med detta.

### 3. Teknik-, industri- och vetenskapsparkernas ändrade roll och status

3.1 De djupgående ekonomiska och sociala förändringarna under de senaste åren, särskilt den ekonomiska krisen och dess konsekvenser samt de alltmer påtaliga problemen med hållbar utveckling, energitrygghet och klimatförändringar, har inneburit att begrepp och uppgifter relaterade till modernisering, tillväxt och ekonomisk utveckling har omdefinierats i Europa och i världen som helhet. För att kunna agera effektivt under dessa omständigheter måste parkerna utveckla nya funktioner och tjänster och ta fram nya affärsmodeller som gör det möjligt för framväxande aktiviteter och sektorer att blomstra.

3.2 Vetenskaps- och teknikparker mm. utgör koncentrerade och integrerade utvecklingsstrukturer, vars betydelse ökar alltmer. I EU och världen över har innovation och kreativitet fått särskild uppmärksamhet, och dessa strukturer betraktas som en drivkraft bakom en innovativ och konkurrenskraftig ekonomi, eftersom de främjar både kreativitet och konsolidering.

3.3 Parker runt om i världen uppvisar stora variationer när det gäller uppdrag och omfattning. En mer fullständig förståelse för de olika varianterna av parker förutsätter att man kartlägger behov, sätter upp prioriteringar och utformar en strategisk planering. Branschorganisationerna har framfört en mängd olika definitioner av dessa parker. Gemensamt för dessa definitioner är att en park utgör ett slags offentlig-privata partnerskap som främjar kunskapsflöden – ofta mellan parkföretag och universitet samt mellan de olika parkföretagen – och bidrar till regional ekonomisk tillväxt och utveckling.

<sup>(1)</sup> EUT C 255, 14.10.2005, s. 1.

3.4 Uttrycket "vetenskaps- och teknikpark" har kommit att omfatta alla slags högteknologiska kluster som t.ex. teknopolis, vetenskapspark, vetenskapsstad, cyberpark, hi-tech-park (industripark), innovationscentrum, FoU-park, universitetsforskningspark, forsknings- och teknikpark, vetenskaps- och teknikpark, teknologipark, teknikkuvös, teknopark, teknopol och teknikföretagskuvös. De liknar varandra i många avseenden, men erfarenheterna antyder att det finns skillnader mellan teknikföretagskuvöser, vetenskapsparker eller forskningsparker, vetenskapsstäder, teknopolis och regionala innovationssystem.

3.5 Man bör göra åtskillnad mellan vetenskapsparker och forskningsparker. Den första benämningen är vanligast i Europa och den senare används allmänt i USA och Kanada. Vetenskapsparkerna i Europa samexisterar med teknikparker, och de främsta skillnaderna mellan de båda begreppen rör storlek och den produktion som kan tillåtas. En vetenskapspark är ofta mindre och har starka band till universiteten samt lägger mindre tonvikt på produktion, medan en teknikpark är medelstor eller stor och tillåter produktiv verksamhet. När det gäller geografisk fördelning tenderar vetenskapsparkerna att följa den brittiska modellen, medan teknikparkerna följer Medelhavsmodellen, som är typisk för länder som Frankrike, Spanien, Italien och Portugal.

3.6 Det står klart att följande organisatoriska faktorer avsevärt har bidragit till framgångsrika flaggskeppsinitiativ för teknik-, industri-, innovations- och vetenskapsparker:

- a) Långsiktiga och hållbara offentlig-privata partnerskap.
- b) Parker drivs av yrkesmänniskor med innovativ sakkunskap.
- c) Beslut om strategisk verksamhet fattas gemensamt under medverkan av huvudaktörerna: regionala myndigheter, företag och forskningsinstitutioner samt lokalsamhället.
- d) En tydlig fördel är om parkerna har en väl definierad specialinriktning.
- e) En kritisk massa uppnås i tid för att göra det möjligt att omsätta forskningsresultaten i praktiken, även om "inkubationsprocessen" är ovanligt tidskrävande.

#### 4. Nätverk, kluster och samarbete mellan universitet och näringsliv

4.1 Med anledning av den konnektivitet som dominerar i den postindustriella ekonomin är det i kreativa ekosystem med inriktning på innovation som förnyelsen av ekonomi och samhälle ser dagens ljus. Det är önskvärt att teknik-, industri- och vetenskapsparkerna stärker sitt samarbete med andra liknande enheter, på såväl nationell som internationell nivå.

4.2 Klustren utgör det bästa exemplet på "ekosystem" som främjar konkurrenskraft. Teknik- och vetenskapsparkerna har visat prov på sin effektivitet när det gäller att skapa kluster.

4.3 Med den senaste utvecklingen av ekonomin betonas i allt högre grad betydelsen av kunskapsgenerering och att kunna dra nytta av denna kunskap, överföra den och tillämpa den. Nätverksarbetet mellan aktörer från den offentliga sektorn, näringsliv och den högre utbildningen måste utvecklas och stärkas.

4.4 Det finns anledning att använda sig av en sakkunnig förvaltning på flera nivåer som säkerställer samverkan mellan olika myndighetsnivåer – europeisk, nationell, regional och lokal – och främja partnerskap mellan företag, universitet och icke-statliga organisationer så att det kan skapas solida band mellan de institutioner som genererar kunskap och de som sysslar med innovation.

4.5 Universitetens, andra vetenskaps- och forskningsinstitut och teknik-, industri- och vetenskapsparkernas incitament och uppdrag bör harmoniseras, och nya samarbetsformer bör uppmuntras. Parkerna kan avsevärt förbättra sin attraktionsförmåga genom att erbjuda ett stort antal tjänster som tekniköverföring, stöd i patentfrågor, handledning av nystartade företag och avknopningsföretag, förvaltning av projekt och finansiellt stöd. Alla de tjänster som finns tillgängliga i teknik-, industri- och vetenskapsparkerna bör uppdateras och hålla en hög kvalitet så att de verkligen kan stödja de samarbetsformer som behövs.

4.6 Vid utvecklingen av parkerna blir det allt viktigare med samarbete med vetenskapliga institutioner, särskilt med universitet och forskningsinstitut, och det är också viktigt att ta hänsyn till akademiska och vetenskapliga aspekter. Det bör påpekas att samarbetet mellan vetenskapliga kretsar och näringslivet, som inte har nått önskvärd omfattning, har utgjort ett problem, och samarbetet med parkerna är i nuläget mindre än det borde vara.

4.7 Parkerna skulle kunna tjäna som bro mellan universitetsvärlden och industrin. När det gäller utvärderingen av prestandakvaliteten och universitetens inflytande vore det önskvärt att fästa större uppmärksamhet vid deras påverkan på industrin och den ekonomiska sektorn. Genom att utveckla företagsandan vid universiteten, kan handelskammare och de regionala myndigheterna spela en viktig roll som stärks av utbildningsåtgärder för vuxna. Förekomsten av företagsparker skulle kunna ingå i förteckningen över kriterier för att urskilja spetsuniversitet.

4.8 När det gäller att minska avståndet mellan universiteten och industrin kan parkerna komma att spela en särskilt viktig roll i de nya medlemsstaterna.

## 5. EU:s styresformer, operativa initiativ och kontrollåtgärder

5.1 Europeiska unionen är i behov av en mer målinriktad och integrerad strategi, inriktad på stöd till och utveckling av 2000-talets teknik-, industri- och vetenskapsparker. Framför allt mot bakgrund av krisen och i spåren av denna bör man anstränga sig för att ta fram en övergripande strategi i syfte att dra nytta av de fördelar som forskningsparker kan ge i form av ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft.

5.2 I enlighet med Lissabonstrategins målsättningar, som endast delvis har uppfyllts, och som ett försök att dra nytta av lärdomarna från denna, bör initiativen rationaliseras under perioden efter Lissabon, och uppmärksamheten bör fästas på ett begränsat antal konkreta, mätbara och differentierade mål på nationell nivå med utgångspunkt i utvecklingspotentialen för de olika former av kapacitet som finns i teknik-, industri- och vetenskapsparkerna. EU:s auktoritet och beslutsamhet bör utgöra ett stöd vid åtgärdernas genomförande.

5.3 De företag och arbetstillfällen, den kunskap och den ekonomiska och innovativa kapacitet som finns koncentrerad i teknik-, industri- och vetenskapsparkerna utgör Europeiska unionens dolda resurser. Vi vet att det finns ett stort antal sådana parker, men vi saknar en helhetsbild och har inte någon gemensam strategi för att hantera och begära resurser. På europeisk, nationell och regional nivå finns det endast fragmentarisk kunskap och begränsad verksamhet. Det är särskilt viktigt att lyfta fram betydelsen av det arbete som utförs av branschorganisationer och organisationer i det civila samhället på det regionala och nationella planet som är aktiva där parkerna finns. Dessa organisationer bör uppmuntras att samarbeta, och man bör se till att deras samarbete kan leda fram till att det inrättas en teknologisk plattform på EU-nivå.

5.4 Nyckeln till framgång är att fullt ut integrera teknik-, industri- och vetenskapsparkerna i en strategisk och målinriktad planering som kan utgöra ett stöd för EU:s fasta målsättning att växa och bli konkurrenskraftigt på internationell nivå tack vare betydande regionala investeringar i ekonomisk utveckling grundad på vetenskap. Dessa initiativ bör formellt ingå i den europeiska planen för forskning och innovation, som bör bekräfta teknik-, industri- och vetenskapsparkernas betydelse i den europeiska innovationspolitiken.

5.5 Det vore önskvärt att kommissionens generaldirektorat vidtar övergripande åtgärder för att främja samverkan mellan olika instrument samt för att stärka förvaltningen och samordningen av olika program. Detta tillvägagångssätt bör leda fram till att det inrättas plattformar, organ och grupper på hög nivå i syfte att avskaffa hindren för samfinansiering av olika aktiviteter och att utforma och inleda samfinansierade insatser.

5.6 Det vore lämpligt att utarbeta kriterier för **utvärdering, bedömning** och **kartläggning** av de olika parkerna. Om man vill utforma en samordnad europeisk och nationell politik krävs det jämförande utvärderingar, bedömningar och empiriska studier liksom instrument i anslutning till parkernas inrättande och tillväxt, så att teknik-, industri- och vetenskapsparkerna kan gå ett steg längre.

5.7 Dessutom måste den offentliga sektorn kunna motivera sina åtgärder, vilket innebär att man måste utforma och använda sig av utvärderingsmetoder och -verktyg som gör det möjligt att kvantifiera de positiva nettoeffekterna av stödet från den offentliga sektorn. Vilka framgångsfaktorerna är råder det för närvarande inte något riktigt samförstånd om (t.ex. finansiella kriterier – investeringar, omsättning osv.; innovationsindikatorer – nystartade företag, patent, nya produkter). Skillnaderna mellan typer av parker och de nationella eller regionala förutsättningarna förorsakar också benchmarkingproblem.

5.8 Det vore lämpligt att främja en **kartläggning** av teknik-, industri- och vetenskapsparkerna i hela Europa och att i detta syfte utveckla en detaljerad databas. Samarbete mellan de olika parkerna skulle på så vis underlättas tack vare en sammankopplande struktur som främjar nya band och bidrar till att regionala tillväxthinder avskaffas.

5.9 Vi vill än en gång betona behovet av ytterligare investeringar i allmän utbildning och yrkesutbildning, kunskap och innovation, IKT och kommunikation samt hållbar utveckling och en grönare ekonomi.

## 6. Den regionala dimensionen

6.1 Regionerna är viktiga aktörer i den kunskapsbaserade ekonomin, eftersom de fokuserar sina insatser på att integrera forskning och utveckling samt innovation i sina utvecklingsstrategier. När det gäller stöd till en omstrukturering av ekonomin bör de regionala myndigheterna ändra riktning och i högre grad satsa på innovation.

6.2 Det finns anledning att stödja regionala innovationsstrategier och med utgångspunkt i dessa även olika specifika operativa program. De nationella myndigheterna borde fokusera sina insatser på att förbättra de lokala villkoren genom att skapa ett stabilt och förutsägbart ekonomiskt och politiskt klimat.

6.3 Teknik- och vetenskapsparkernas tillgång till finansiella resurser (riskkapital, såddkapital) utgör en veritabel flaskhals och hämmar en regelbunden utveckling. En förnuftig tilldelning av lokal och regional finansiering bör på ett naturligt sätt komplettera EU:s resurser. Det är nödvändigt att sprida den kunskap som ger tillgång till samfinansiering från EU-fonderna. Det finns också anledning att strukturera användningen av finansiella resurser från EIB och EIF och se till att det blir allmän praxis.

6.4 För teknik-, industri- och vetenskapsparkerna innebär finansiering under en längre period en framgångsfaktor. I en krissituation är det av grundläggande betydelse att se till att parkerna kan räkna med finansiellt och politiskt stöd från medlemsstaternas regeringar och Europeiska unionen.

6.5 Att locka till sig och hålla kvar talanger som utgör en särskild fördel för en långsiktig och harmonisk hållbar utveckling är en viktig utmaning.

6.6 En effektiv förvaltning av parkerna är en grundläggande faktor när det gäller att se till att de fungerar och håller utmärkt kvalitet. I syfte att bevara tjänsternas kvalitet är det viktigt med fortbildning och yrkesutveckling med avseende på ledande tjänster. Strukturerade program bör inrättas för att bygga upp nödvändig kapacitet i de organisationer som förvaltar teknik-, industri- och vetenskapsparkerna.

## 7. Ett strategiskt EU-initiativ – Europeiska tekniska institutet (ETI)

7.1 Europeiska tekniska institutet (ETI) ska fungera som flaggskepp för expertisen när det gäller europeisk innovation. ETI:s roll ska vara att genomföra innovation tack vare samarbete mellan samtliga aktörer i "kunskapstriangeln", att omvandla resultaten av lärdomar och forskning till konkreta kommersiella möjligheter på det innovativa planet och främja en hållbar ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen i hela Europeiska unionen. Det är med höga förväntningar som EESK vänder sig till denna nya EU-instans och uttrycker sina förhoppningar om att teknik-, industri- och vetenskapsparkerna och de behöriga organ som är kopplade till dem kan ingå som samarbetsparter och mervärdesaktörer i de projekt som ETI organiserar.

7.2 Som operativt verktyg har "kunskaps- och innovationsgrupper" valts ut utifrån en strategisk bas för att anta de utmaningar som EU för närvarande står inför, exempelvis anpassning till klimatförändringarna och en minskning av deras effekter, förnybar energi och det framtida informations- och kommunikationssamhället. Kunskaps- och innovationsgrupperna är offentlig-privata partnerskap som kännetecknas av en hög integrationsnivå – mellan universitet, forskningsinstitut och företag – och som låter en företagsdimension ingå i all verksamhet med koppling till kunskap och genererar innovation på områden som är av grundläggande intresse för ekonomi och samhälle.

7.3 ETI ger också möjlighet till regional och lokal utveckling. Dess roll och påverkan kan visa sig vara av stor betydelse eftersom ETI erbjuder sakkunskap i regioner där denna sorts kunskaper och erfarenheter saknas. Regionerna och städerna kan dessutom dra nytta av ETI:s och kunskaps- och innovationsgruppernas aktiviteter, som ger positiva effekter och lockar till sig nya mänskliga och finansiella resurser.

7.4 ETI representerar en ny form av kunskapspooler, uppbyggda runt virtuella nät och inte runt geografiskt sammankopplade gemenskaper. Den pågående ekonomiska krisen poängterar att ETI-initiativet kommer mycket väl till pass. Det förefaller alltså ytterst lämpligt att dra nytta av de möjligheter till stöd som finns i teknik-, industri- och vetenskapsparkerna i EU.

## 8. Teknik-, industri- och vetenskapsparkerna och den ekonomiska krisen – nödvändiga förändringar och åtgärder som främjar en nylansering

8.1 Den ekonomiska krisen har på olika sätt och i olika stor utsträckning påverkat teknik-, industri- och vetenskapsparkernas funktionssätt och de företag som ingår i dem. Inför krisen kan företagen reagera genom att dra ned på sina aktiviteter, sin personal och sina utgifter eller genom att överge projekt och investeringar.

8.2 När det gäller teknik-, industri- och vetenskapsparkernas förvaltare vore det att föredra att de reagerar genom en aktiv politik som syftar till att hålla kvar företagen och samarbeta med dem för att i största möjliga utsträckning mildra krisens effekter. Detta skulle bland annat kunna innebära följande åtgärder:

- a) Förse de olika grupperna med riktlinjer.
- b) Underlätta samordnade åtgärder mellan de företag som ingår i en park.
- c) Hjälpa till med att utvärdera ett företags situation och möjligheter, att hitta nya marknader eller produkter.
- d) Säkerställa uppföljningen av aktiviteterna i de företag som ingår i en park, granska företagsmodellerna och förvaltningsmetoderna.
- e) Sprida information och svara för lobbyverksamhet i anslutning till programmen och det offentliga stödet i samarbete med olika kontor och företag.
- f) Upprätthålla kontakter med intresserade parter (företagsorganisationer, lokala myndigheter, fackföreningar) i syfte att främja inrättandet av eventuella arbetsgrupper som kan lösa olika problem.
- g) Förbättra servicen och förvaltningen i parkerna.

8.3 Under tiden skulle efterfrågan på mer sofistikerade produkter och tjänster kunna utvecklas. De nya industrierna – bioteknik och ledande informations- och kommunikationsteknik – innebär möjligheter och utmaningar. Man måste helt enkelt ta hänsyn till de nya konkurrensfaktorer som finns i den nya ekonomiska och sociala miljön, t.ex. hållbarhet, värdeskapande verksamhet och företagens sociala ansvar.

8.4 I den nuvarande situationen är företagandets föremål för ny uppmärksamhet, bland annat i anslutning till teknik-, industri- och vetenskapsparterna. Företagen och deras samman-

slutningar kan tack vare en fördjupad förståelse av den strategiska situationen visa vägen. Det är viktigt att notera parkernas konkurrensaspekter och fästa uppmärksamheten på dessa.

8.5 Såväl den inre marknadens investeringar som utländska direktinvesteringar spelar en viktig roll för parkernas utveckling. Därför är det viktigt att uppmärksamma tecken på att de utländska direktinvesteringarna skulle flytta fokus från produktion till forskning och utveckling. EESK stöder dessa processer och vill gärna se att väl definierade nyckelsektorer inom EU:s industripolitik kan dra nytta av detta när de installerar sig i parkerna.

Bryssel den 14 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Mario SEPI

---

## III

(Förberedande akter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## 464:E PLENARSESSIONEN DEN 14 OCH 15 JULI 2010

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Europaparlamentets och rådets direktiv om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster**

**(kodifiering)**

KOM(2010) 179 slutlig – 2010/0095 (COD)

(2011/C 44/23)

Den 20 maj 2010 beslutade rådet, och den 6 maj 2010 Europaparlamentet, att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Europaparlamentets och rådets direktiv om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster”*

KOM(2010) 179 slutlig – 2010/0095 (COD).

Eftersom kommittén till fullo ställer sig bakom förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) med 149 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Mario SEPI

---



## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Rapport från kommissionen – Rapport om konkurrenspolitiken 2008"

KOM(2009) 374 slutlig

(2011/C 44/24)

Föredragande: **Arno METZLER**

Den 23 juli 2009 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Rapport från kommissionen – Rapport om konkurrenspolitiken 2008"*

KOM(2009) 374 slutlig.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 111 röster för, 1 röst emot och 8 nedlagda röster:

### 1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 EESK ser positivt på att kommissionen för första gången har ägnat ett kapitel åt konsumentfrågor inom ramen för kartellbekämpning. Vi erinrar emellertid om att mekanismen för gruppitalan ännu inte har genomförts. Dessutom borde man dock framhålla konkurrens- och antitrustlagstiftningens inverkan på och betydelse för andra delar av det civila samhället och ekonomin i Europa. Dessa frågor borde behandlas i rapporterna i framtiden.

1.2 EESK välkomnar och stöder kommissionens strävan att i samband med återkrav av statliga stöd och garantier verka för att återställa och driva igenom lika konkurrensvillkor på samtliga europeiska marknader. Kommittén är övertygad om att detta är en förutsättning för en trovärdig och tillförlitlig europeisk konkurrenslagstiftning.

1.3 EESK uppmanar kommissionen att anstränga sig mer för att genom förbättrad kommunikation öka EU-medborgarnas förståelse just för dessa aspekter av kommissionens agerande.

1.4 EESK uppmanar kommissionen att förklara huruvida och i vilken utsträckning den tänker ändra bestämmelser och befintliga riktlinjer med utgångspunkt i sina erfarenheter av nödhjälpen i form av statligt stöd till finanssektorn och den reala ekonomin till följd av krisen. Kommittén hoppas på så sätt kunna förstå hur kommissionen kommer att förhålla sig till framtida statliga stöd för systemrelevanta industrisektorer (bilindustrin m.m.).

I konkurrensfrågor borde man också ta hänsyn till globaliseringen och de krav denna ställer.

1.5 Kommittén framhåller vad den anförde i sitt yttrande om rapporten om 2007, nämligen att kommissionen borde uppmärksamma den sociala dumpningens betydelse, den bristande respekten för arbetsskyddsbestämmelserna m.m. och rapportera

om resultaten. Detta borde vara en särskild prioritering på transportområdet.

### 2. Innehållet i rapporten om 2008

2.1 Europeiska kommissionen lägger i rapporten om 2008 särskild tonvikt vid karteller och konsumentskydd. Med exempel som banankartellen och bilglaskartellen (förfaranden under 2008) har kommissionen visat hur producentkartellerna påverkar inte bara konsumenterna och de priser de måste betala utan också olika branschers innovationsförmåga negativt.

Kommissionen har visat att instrumenten i programmet för förmånlig behandling fungerar. Möjligheten att betrakta samarbetsvilja i samband med avslöjande av karteller som en förmildrande omständigheter vid åläggande av böter har en positiv inverkan på kommissionens arbete och framsteg. Kommissionen har förklarat hur höga böter ökar antitrustlagstiftningens och den ekonomiska lagstiftningens allmänpreventiva verkan.

2.2 Under 2008 fortsatte kommissionen att vidta kraftfulla insatser mot karteller. Kommissionen bötfällde 34 företag till ett sammanlagt belopp på 2 271 miljoner euro i sju kartellärenden.

Kommissionen gjorde under 2008 skadeberäkningar. Kommissionen tittade i samband med detta på de 18 karteller som man fattat beslut om under åren 2005–2007. Kommissionen uppskattade överprissättningen på kartellmedlemmarnas varuproduktion till mellan 5 % och 15 % och skadans storlek till mellan 4 miljarder euro och 11 miljarder euro för dessa karteller.

För varje kartell som upptäcks uppstår det fem andra som förblir oupptäckta, eller som hinner upplösas innan de upptäcks, enligt uppskattningar gjorda av den brittiska konkurrensmyndigheten *Office of Fair Trading* (OFT). Om så är fallet kan de 18 kartellbeslut om fattades under 2005–2007, också om man ser till deras avskräckande verkan, ha förhindrat skador för konsumenterna på i storleksordningen 60 miljarder euro.

### 3. Instrument

#### 3.1 Antitrust – artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget

3.1.1 Den 2 april 2008 antog kommissionen vitboken om skadeståndstalan vid brott mot EG:s antitrustregler. Möjligheten till enskild talan mot företag som brutit mot antitrustreglerna gjorde detta till ett mycket omdiskuterat projekt från kommissionens sida på antitrust- och konkurrenslagstiftningens område. EESK uttryckte sitt tydliga stöd för inrättandet av ett gemenskapsinstrument utformat i syfte att harmonisera vissa aspekter av enskilda och gemensamma åtgärder i samband med skadeståndskrav på grund av brott mot artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Kommissionen har också infört ett förenklat förlikningsförfarande för kartellbekämpning. Förlikningspaketet trädde i kraft den 1 juli 2008 och består av förordningar och meddelanden från kommissionen. Böterna för förståndsiga kartellmedlemmar som "erkänner" sedan förfarandet inletts och insyn i handlingarna getts kan till exempel sänkas med 10 %. Detta innebär en verklig förenkling.

3.1.2 Under 2008 offentliggjorde kommissionen också en vägledning om sina prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder. Kommissionen förklarar här den analytiska ram som den i sitt beslutsfattande använder för att förstå och förklara hur konsumenterna skadas.

3.1.3 Kommissionen inledde eller fortsatte under 2008 också översynen av gruppundantagsförordningen om vertikala avtal, gruppundantagsförordningen om motorfordonssektorn och gruppundantagsförordningen om försäkringssektorn.

#### 3.1.4 Tillämpning av antitrustbestämmelserna på upphovsrätt som inte omfattas av antitrustlagstiftningen

3.1.4.1 Kommissionen förbjöd under 2008 Cisac (*International Confederation of Societies of Authors and Composers*) att i sina avtal om ömsesidighet fortsätta tillämpa begränsningar för medlemskap och på så sätt hävda nationella begränsningar.

3.1.4.2 Också när det gäller missbruk av dominerande ställning har kommissionen varit aktiv genom att fastställa ett slutligt vitesbelopp på 899 miljoner euro för Microsoft. Rättstvisten avgjordes i december 2009.

#### 3.2 Statliga åtgärder för offentliga företag eller företag med särskilda och exklusiva rättigheter

3.2.1 Offentliga sektorn omfattas också av konkurrenspolitiken enligt artikel 86 i EU-fördraget.

Kommissionen har på detta område yttrat sig genom beslut om postmonopol och energiekonomi.

#### 3.3 Kontroll av koncentration och övervakning av korrigerande åtgärder

##### 3.3.1 Tillkännagivande om korrigerande åtgärder

Kommissionen antog i oktober 2008 ett nytt meddelande och en tillämpningsförfordning på detta område. Båda syftar till att göra konsumentskyddet inom denna sektor bättre och mer påtagligt i form av lägre priser, t.ex. genom strängare informationskrav och krav på att den information som ges tillsammans med produkten ska vara mer systematisk.

##### 3.3.2 Tillämpning av bestämmelserna

Kommissionen förklarade dessutom vilka medel och åtgärder som vidtagits för att skydda konsumenterna. Även här var antalet anmälningar som gjordes till kommissionen mycket stort under 2008: 347 (koncentrationer och fall av samarbete). Kommissionen fattade sammanlagt 340 slutliga beslut.

#### 3.4 Kontroll av statligt stöd, utvecklingen av bestämmelser för konkurrenspolitiken

3.4.1 Här noterade kommissionen under 2008 det största förändringstrycket och det största förändringsbehovet. Mot bakgrund av den finansiella krisen drev kommissionen på det fortsatta genomförandet av handlingsplanen för statligt stöd. Tre meddelanden utfärdades om den statliga stödpolitikens betydelse för krishantering och återhämtningsprocessen.

3.4.2 När det rent generellt gäller arbetet med att utveckla bestämmelser för konkurrenspolitiken antog kommissionen som utlovat en genomförandeplan för den allmänna gruppundantagsförordningen.

3.4.3 I tillkännagivanden om statligt stöd i form av garantier (EUT C 155, 20.6.2008 och EUT C 244, 25.9.2008) förklaras hur man ska beräkna stödinslaget i en garanti. Här införs också förenklade regler för små och medelstora företag.

3.4.4 Under 2008 fortsatte kommissionen också sitt arbete för att förbättra efterlevnaden och kontrollen av efterlevnaden vid beslut om statliga stöd. Genom att tillkänna beslut om återkrav skulle genomföras och genom att effektivt och omedelbart verkställa dem ville kommissionen klargöra att den är beredd och kapabel att begränsa effekterna av de statliga stöden.

Som redan aviserats i handlingsplanen på området har kommissionen i fem fall i enlighet med artikel 88.2 och i åtta fall i enlighet med artikel 228.2 i EU-fördraget inlettt förfaranden mot medlemsstater som inte i tillräcklig utsträckning verkställt beslut om återkrav.

3.4.5 Resultattavlan för statligt stöd från 2008 visar att medlemsstaterna hörsammat kommissionens begäran om mer målriktade stöd. Under 2007 gick exempelvis 80 % av medlemsstaternas stöd till horisontella mål.

3.4.6 När det gäller gemenskapens rambestämmelser för forskning, utveckling och innovation undersökte GD Konkurrens de statliga stöden (88 fall).

När det gäller riskkapitalfinansiering för små och medelstora företag godkände kommissionen 18 riskkapitalordningar inom ramen för riktlinjerna för riskkapital.

#### 4. Utvecklingen inom olika sektorer

##### 4.1 Energi och miljö

Kommissionen undersökte koncentrationen på energiområdet och klimatförändringarnas miljöpolitiska aspekter med stöd till en omställning av energiproduktionen till koldioxidvänliga processer. Rådet (energi) antog den 10 oktober kompromisser.

Antitrustutredningarna på detta område riktades in på utestängande beteende, exploaterande missbruk och samverkan. Framför allt frågan om transitering för nya energileverantörer dyker gång på gång upp i förfaranden i nästan alla EU-stater.

##### 4.2 Finansiella tjänster

4.2.1 Stöden till den finansiella ekonomin fick under 2008 mycket stor inverkan på konkurrensen inom sektorn för finansiella tjänster.

Kommissionen måste tillsammans med medlemsstaterna övervaka de statliga stöden på detta område.

4.2.2 Kommissionen utfärdade en vägledning för statliga ingripanden. Kommissionen har nu undersökt lämpliga åtgärder för rekapitalisering av finansinstitut och vidtagit ett minimum av åtgärder för att förebygga en otillbörlig snedvridning av konkurrensen. På grundval av dessa bestämmelser godkändes konkreta åtgärder i form av garantiordningar, enskilda stöd och likviditetsstöd för över 16 länder i EU och för oräkneliga institut i dessa länder.

4.2.3 Kommissionen anser att den agerade snabbt för att återupprätta förtroendet på marknaderna.

4.2.4 Kommissionen visade med sina åtgärder att konkurrenslagstiftningen är en effektiv uppsättning av instrument vid krishantering.

##### 4.3 Instrument för realekonomin

4.3.1 Kommissionen tillät statliga stöd, garantier på lån, subventionerade lån och riskkapitalstöd för företag i "den reala ekonomin".

Kraven på att marknadsmisslyckanden ska bevisas för att exportkreditförsäkringar ska kunna beviljas sänktes.

##### 4.4 Elektronisk kommunikation

4.4.1 På detta område var kommissionen verksam för att omvandla nationella monopol till konkurrensutsatta marknader. Kommissionens rekommendation från 2007 ger resultat. Under 2008 konstaterade de flesta nationella tillsynsmyndigheter att nationella särdrag inte var ett hinder.

4.4.2 På informationsteknikens område lyckades man avsluta vissa stora förfaranden eller göra dem klara för att avslutas. Övergången från analoga till digitala sändningar behandlas också i kommissionens rapport, som också innehåller en kritisk granskning av statliga stöd till public service-företag.

##### 4.5 Transport

4.5.1 Kommissionen rapporterar här om förfaranden på området järnvägstransporter och kombinerade transporter, om att riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag trätt i kraft, om beslut om företagskoncentrationer och om beslut om att främja järnvägstransporter inom ramen för kombinerade transporter. Kommissionen förklarar också att reformen av konkurrensbestämmelserna på sjöfartsområdet börjar närma sig sitt slut. På samma sätt som på luftfartsområdet är också på detta område tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse föremål för särskilda aktiviteter.

Vi kan förvänta oss ytterligare koncentrationer på detta område.

4.5.2 Det framförs dock inga synpunkter på respekten för de sociala normerna för konkurrensen på transportområdet.

##### 4.6 Läkemedelsindustrin

4.6.1 Kommissionen undersökte denna sektor på grundval av information och tips. Kommissionen undersökte framför allt införandet av generiska läkemedel på marknaden och konstaterade att innovationen rent generellt minskar.

Mer än 100 företag och stickprov av 219 kemiska verksamma ämnen undersöktes.

Kommissionen konstaterar att införandet av ett enda gemenskapspatent och en enda domstolsordning för patent skulle kunna påverka innovationsförmågan inom denna bransch positivt. Förfarandena för godkännande för saluföring, prissättning och ersättning varierar mellan länderna och borde enligt kommissionens rapport förenklas.

##### 4.7 Livsmedel

4.7.1 När det gäller livsmedel och andra försörjningssektorer kunde kommissionen inte konstatera någon tendens till konsolidering. Kommissionen har utarbetat två meddelanden om livsmedelspriser (KOM(2008) 321 slutlig och KOM(2008) 821 slutlig) som stöder denna slutsats.

## 5. Sambandsenhet för konsumenter

5.1 GD Konkurrens inrättade under 2008 en sambandsenhet för konsumenter. Denna tillhandahåller information som gör det lättare att förstå marknaderna. Enheten erhåller dessutom information om marknadsmisslyckanden. Den har också genomfört lyckade samråd med konsumentförbunden och deltagit i debatten med EESK i samband med utarbetandet av yttrandet på eget initiativ om "ekonomisk demokrati på inre marknaden". Enhetens förhoppning är att denna samarbetslinje ska fortsätta även i framtiden, och att detta ska bidra till att konsumenternas välbefinnande och skyddet av det civila samhällets värde sätts i centrum för konkurrenspolitiken

## 6. Europeiska konkurrensnätverket (ECN) och de nationella domstolarna

6.1 Under 2008 har samarbetet mellan de nationella konkurrensmyndigheterna och EU:s generaldirektorat inom europeiska konkurrensnätverket fungerat problemfritt. Kommissionen ser detta som en framgång.

6.2 Samma sak gäller för arbetet vid och samverkan med domstolarna.

## 7. Internationell verksamhet

7.1 På området internationellt samarbete rapporterar kommissionen att den under 2008 samarbetat med Kina och Korea. Kommissionen är aktiv inom OECD, liksom även inom det internationella konkurrensnätverket.

## 8. Interinstitutionellt samarbete

8.1 GD Konkurrens framhåller sina utmärkta kontakter med Europaparlamentet, rådet och EESK.

## 9. EESK:s ståndpunkter

### 9.1 Konsumentskydd

9.1.1 Kommittén ställer sig positiv till att GD Konkurrens lagt större tonvikt vid konsumentfrågor, särskilt mot bakgrund av offentliggörandet av dess "Vitbok om skadeståndstalan vid brott mot EG:s antitrustregler" som kommittén stöder. Vi finner det dock beklagligt att man efter mer än två år ännu inte infört en rättslig mekanism för grupptalan inom ramen för konsumentskyddet i linje med den som förs fram i vitboken och för vilken EESK uttalat sitt stöd i flera yttranden.

9.1.2 Även om man lägger tonvikt vid samarbetet med konsumentskyddet – om denna verksamhet fortsätter utan inskränkningar – får man enligt kommittén inte glömma att antitrustlagstiftningen måste omfatta även andra aspekter än konsumentskyddet, t.ex. följande:

— Att säkra tillgången till grundläggande rättigheter och friheter.

— Att se till att de demokratiska och fria institutionerna inte äventyras av aktörer med ekonomisk makt (*too big to fail*).

— Att förebygga system- eller sektorsdominans.

— Att skydda de små och medelstora företagens strukturer.

### 9.2 Offentligt stöd

9.2.1 Kommittén stöder ansträngningarna för att övervaka hur medlemsstaterna sköter sina återkrav av lån och garantier, så att lika konkurrensvillkor återställs.

9.2.2 Av den konkreta rapporteringen om enskilda förfaranden framgår att kommissionen nått stora framgångar med de nya uppsättningarna av instrument när det handlar om att skapa nya paket som syftar till att lösa antitrustförfaranden genom förlikning. Kommittén anser därför att just processrätten hela tiden måste anpassas till de föränderliga förhållandena.

9.2.3 På det finansiella området kommer trovärdigheten hos den europeiska konkurrenslagstiftningen att sättas på prov under de kommande årtiondena. "Lika konkurrensvillkor" har inte återställts. Kommissionens agerande är här av avgörande betydelse för EU-medborgarnas förtroende för EU:s institutioner och lagstiftning.

9.2.4 Kommittén uppmanar Europeiska kommissionen att i samband med kontrollen av de statliga stöden och villkoren för dessa se till att rekapitaliseringen av bankerna på det finansiella området även i fortsättningen kopplas till att funktionaliteten i penningströmmarna och kreditgivningsmekanismerna återställs. Att belasta de offentliga budgetarna är endast motiverat om man varaktigt stöder stödmottagarnas realekonomiska mål.

9.3 Kommittén uppmanar kommissionen att förklara huruvida och i vilken mån a) dess agerande från fall till fall och de politiska övervägandena vid beviljandet av statliga stöd till finanssektorn innebär att den varaktigt övergett de principer och regler den tillämpat hittills och b) tillstånd enligt artikel 107 (2A3) också kommer att finnas tillgängliga för andra industrier med systemrelevans, t.ex. arbetsmarknaden (bilindustrin), i framtiden.

### 9.4 Tjänster av allmänt intresse

9.4.1 Kommittén stöder kommissionen i dess strävan efter konsumentvänliga lösningar för el-, gas-, telefon- och transporttjänster.

### 9.5 Transport

9.5.1 Kommittén stöder EU:s ansträngningar.

I en kommentar till rapporten om 2007 konstaterade kommittén att det finns en konkurrensaspekt på respekten för de sociala bestämmelserna inom denna sektor.

9.5.2 EESK anser att denna aspekt i transportarbetarnas intresse måste ägnas större uppmärksamhet. Det finns fortfarande skillnader i de sociala normerna inom den europeiska transportsektorn och dessa snedvrider konkurrensen. Kommittén anser att kommissionen borde inta en striktare hållning gentemot medlemsstaterna på detta område.

#### 9.6 Elektronisk kommunikation och medier

9.6.1 EESK ser att såväl konsumentintressen och demokrati som öppenhet och det civila samhällets yttrandefrihet berörs.

Dessa mål borde uppmärksammas mer.

#### 9.7 Sambandsenhet för konsumenter

9.7.1 Kommittén välkomnar inrättandet av och arbetet vid sambandsenheten för konsumenter och stöder kommissionens planer på att utöka den.

#### 9.8 Det europeiska nätverket och samverkan mellan medlemsstaterna

9.8.1 EESK konstaterar att det europeiska konkurrensnätverket fungerar – både mellan de nationella konkurrensmyndigheterna och de rättsliga instanserna.

9.8.2 EESK anser att konkurrenslagstiftningens internationella betydelse inte ägnas tillräcklig uppmärksamhet.

9.8.3 Redan i sitt yttrande om konkurrensrapporten om 2007 uttalade sig EESK tydligt om den betydelse som social dumpning, bristande respekt för arbetsrätten och miljörätten har för konkurrenslagstiftningen. Kommittén uppmanade i samband med detta kommissionen att rapportera om sådana frågor. Detta har inte gjorts och borde åtgärdas.

9.8.4 EESK uppmanar kommissionen att jämka samman industri- och konkurrenspolitiken.

#### 9.9 Konkurrens och globalisering

9.9.1 EESK anser att man vid bedömningen av konkurrensfrågor också måste ta hänsyn till vissa globaliseringsaspekter, nämligen riktlinjerna från GATT och WTO.

9.9.2 Enligt EESK borde kommissionen i sin konkurrensrapport om 2008 ha tagit upp vilka åtgärder man kan vidta mot den konkurrenssnedvidande inverkan som statlig egendom i finansiella holdingbolag har, även utanför EU. Kommittén anser dessutom att effekterna av att europeiska företag köps upp av fonder i andra stater – också utanför EU – och av att stater försvarar sina egna strategiska intressen genom aktieförvärv är oroväckande.

#### 10. Konkurrens och upphovsrätt

10.1 Detta avsnitt borde kompletteras med en genomgång av upphovsrättens konkurrensaspekt.

10.2 Rättvis handel och frihandel kan endast fungera under vissa omständigheter vid brott mot upphovsrätten. Konkurrenslagstiftningen är ett kraftfullt vapen också på detta område. Kommissionen bör uppmärksamma detta.

#### 11. Samarbete med andra europeiska institutioner

11.1 Kommittén vill framhålla att den gärna står till kommissionens förfogande.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar och officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg –**

KOM(2009) 154 slutlig – 2009/0157 (COD)

(2011/C 44/25)

Föredragande: **Claudio CAPPELLINI**

Den 20 november 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar och officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg"*

KOM(2009) 154 slutlig – 2009/0157 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 119 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 Kommittén välkomnar kommissionens förslag, men konstaterar dock att det inte uppfyller de förväntningar som grönboken gav upphov till och framför allt att det inte på något sätt beaktar de förslag som EESK lade fram i sitt yttrande av den 26 oktober 2005.

1.2 Kommittén anser att förslaget till förordning är ett viktigt instrument för det civila samhället, för att öka den rättsliga förutsebarheten och underlätta snabba och kostnadseffektiva lösningar för internationell kvarlåtenskap i EU:s medlemsstater. Kommittén vill fästa kommissionens uppmärksamhet vid att man måste se över de olika språkversionerna av förslaget och se till att de stämmer överens med varandra och att rätt juridisk terminologi används.

1.3 Kommittén ställer sig dock frågande bl.a. till den roll icke-medlemsstaters lagar ska spela samt till vissa delar av det europeiska arvsintyget. Kommittén föreslår därför en rekommendation om en ny artikel 26 och en längre tidsfrist i artikel 43.2. En ingående analys och sammanfattning av detta komplexa dokument (kommissionens förslag till förordning) skulle resultera i ett längre arbetsdokument, något som går utöver EESK:s normalbehandling.

1.4 Kommittén rekommenderar bestämt följande ändringar:

- i. Infoga följande: "Skillnaderna mellan bestämmelserna hindrar och försenar också den legitima arvtagaren när det gäller att utöva äganderätten till den avlidnes egendom" och "Ensidiga åtgärder från medlemsstaternas sida räcker inte för att uppnå alla målen i förslaget till förordning" i

punkterna 1.2 och 3.2 i motiveringen till förslaget till förordning (se punkterna 3.4.3 och 3.4.4).

- ii. Infoga i artikel 1.1 ett klagörande om att förslaget till förordning endast avser arvsfrågor "som har internationell karaktär" (se punkt 4.1.1).
- iii. Ersätt "subsequent" med "additional" eller "other than" i den engelska språkversionen, artikel 21.1 (gäller ej den svenska språkversionen - se punkt 4.3.8).
- iv. Ersätt artikel 25 med en ny artikel: "Universell tillämpning: Denna förordning anger tillämplig lag även om den inte är lag i en medlemsstat" (se punkt 4.3.9).
- v. Ersätt artikel 26 (Rubriken i den engelska versionen bör vara "Renvoi", inte "Referral") med en ny artikel: "Om den avlidne inte har valt vilken stats lagar som ska tillämpas enligt artikel 17 och om den tillämpliga lagen enligt denna förordning är lag i ett land utanför EU och dess bestämmelser om lagkonflikt anger att lagen i ett EU-medlemsland eller lagen i ett annat land utanför EU ska tillämpas, så är detta andra lands lag tillämplig. Denna artikel ska inte tillämpas på arvsavtal där den anknytande faktor som fastställs i artikel 18.2 är den lag till vilken det har närmast anknytning." (Se punkt 4.3.10.1).

- vi. Infoga i artikel 27 "uppenbart" framför "oförenlig" på alla språk, och "international" före "public policy" i åtminstone de franska och italienska språkversionerna (se punkt 4.3.11).
- vii. Ersätt "its clauses" med "its provisions" i den engelska språkversionen, artikel 27.2 (gäller ej den svenska språkversionen – se punkt 4.3.12).
- viii. Förläng tidsfristen till nio eller tolv månader i artikel 43.2 (se punkt 4.6.1).

## 2. Bakgrund

2.1 Förslaget behandlar ett komplicerat ämne som har betydelse för alla som har sin hemvist i EU (samt för vissa utanför EU, se artikel 6), oavsett nationalitet. En grönbok om arv och testamente<sup>(1)</sup> inledde ett omfattande samråd angående legala arvsordningar eller testamentariska ordningar med internationella aspekter.

2.2 Den praktiska betydelsen av förslaget till förordning som ett enhetligt normgivande instrument har sitt ursprung i den nuvarande varierande praxisen i medlemsstaternas rättssystem vad gäller

- fastställande av tillämplig lag,
- domstolarnas rättsliga behörighet i fråga om internationella testamente och arv,
- villkoren under vilka en dom fastställd i en annan EU-medlemsstat kan erkännas och verkställas, och
- villkoren under vilka officiella handlingar upprättade i en annan EU-medlemsstat kan erkännas och verkställas.

2.3 För tydlighetens skull syftar förslaget till förordning till att skapa ett enhetligt system för dessa regler som alla utgör internationella privaträttsliga regler, och till att säkerställa att internationella arv och testamente behandlas i enlighet med de lagar som är tillämpliga enligt de särskilda lagvalsreglerna (återfinns i förslaget) i domstolslandet (en EU-medlemsstat). Å andra sidan är förslaget till förordning i sig inte avsett att påverka EU-ländernas egna materiella rättsbestämmelser om arvtagarnas ställning, rättigheter och skyldigheter vad gäller den avlidnas egendom (eller laglott). Det europeiska arvsintyget som fastställs i kapitel VI är dessutom inte ett undantag – det rör bevis på rättslig ställning och är inte en enhetlig nationell materiell bestämmelse om villkoren för att få denna ställning godkänd. Mer allmänt, utöver detta förslag till förordning, ingår inte medlemsstaternas interna materiella rätt i behörigheten under fördragets artikel 65 b.

## 3. Allmänna synpunkter

3.1 I sitt yttrande om grönboken om arv och testamente<sup>(2)</sup>

- välkomnade EESK grönboken och ansåg att "de frågor som tas upp är grundläggande och viktiga",
- ville EESK fästa kommissionens uppmärksamhet på "de skatteproblem som kan uppstå för arvtagare till egendom som finns i två eller flera länder" och
- ansåg EESK "att frågan om testamente och arv är en mycket viktig fråga för Europamedborgarna. Medborgarna väntar sig att förenkling av formaliteter, största möjliga rättssäkerhet och skattemässiga säkerhet samt snabbast möjliga reglering av internationella arvsärenden skall bli resultatet av ett gemenskapsinitiativ, och man får inte göra dem besvikna".

3.2 EESK:s intresseförklaring för frågan om testamente och arv, som kommittén betraktade som "en mycket viktig fråga för Europamedborgarna", behöver aktualiseras så här fyra år efter analysen av grönboken med avseende på strukturen och de konkreta bestämmelserna i kommissionens förslag till förordning.

### 3.3 Det aktuella förslagets potential och aktörer

3.3.1 Man bör notera att EESK i sitt yttrande<sup>(3)</sup> uppmanade kommissionen att granska skattefrågorna och efterlyste "största möjliga (...) skattemässiga säkerhet". Med tanke på förordningsförslagets tillämpningsområde, som ligger inom de små befo-genheter som fördragets artikel 65 ger, behandlas i förslaget internationella privaträttsliga aspekter på arv och testamente. Inga direkta effekter på medlemsstaternas lagstiftning i fråga om de skattemässiga aspekterna på internationella arv och testamente eftersträvas.

3.3.2 Testamenten upprättas av testatorn före hans eller hennes död och kan återkallas av testatorn fram tills han eller hon dör medan arvsrätten tillämpas efter dödsfallet, men både testamenten och arv träder i kraft och får rättslig verkan först efter dödens inträde, och båda reglerar de arvmässiga konsekvenserna. Förslaget till förordning berör på så vis alla personer och olika aktörer i det civila samhället.

3.3.3 För tydlighetens skull bör dock noteras att förslaget till förordning vad gäller tillämpningsområdet

- endast berör sådana testamente och arv som har internationell karaktär (en egenskap som inte definieras i förslaget) och inte rent inhemska arvsfrågor, som är betydligt vanligare,

<sup>(1)</sup> KOM(2005) 65 slutlig.

<sup>(2)</sup> EUT C 28, 3.2.2006, s. 1.

<sup>(3)</sup> EUT C 28, 3.2.2006, s. 1.

- b) endast berör fysiska personer och inte juridiska personer som regleras av privaträtt eller offentlig rätt.

### 3.4 Mål och subsidiaritetsprincipen

3.4.1 EU-förordningar är enhetliga och bindande bestämmelser för alla EU-medlemsstater, för deras lagstiftning och domstolar, vilket innebär att det här förslaget till förordning i avsevärd utsträckning kommer att öka den rättsliga förutsägbarheten för alla de frågor den reglerar. Denna effekt är förordningsförslagets direkta mervärde. En prioriterad fråga är att säkerställa kvaliteten och lämplig utformning av bestämmelserna.

3.4.2 Det mål som fastställts, "att avskaffa hindren för fri rörlighet för personer", bör inte leda till att man bortser från att frågan om huruvida en person har status som "arvinge" och har juridiska "rättigheter" till kvarlåtenskap i en EU-stat inte ska lösas via internationella privaträttsliga regler (som är det som förordningsförslaget innehåller), utan genom relevanta materiella bestämmelser i EU-medlemsstaternas interna tillämpliga lagstiftning om testamenten och arv. Förslaget till förordning innebär ingen förändring i detta avseende eftersom det inte innebär att sådana materiella bestämmelser görs enhetliga. Nu när Lissabonfördraget trätt i kraft borde man se över motiveringarna i förslaget och vid behov ändra dem. EESK återupprepar sin begäran i fråga om Storbritanniens, Irlands och Danmarks ställning, nämligen att dessa medlemsstater måste visa beredvillighet att genomföra denna förordning.

3.4.3 Med detta klargörande kan man konstatera att punkt 1.2 i förslagens motiveringsdel innehåller ett korrekt påstående ("Många människor möter stora problem när de vill återöppna sina rättigheter i samband med arv som omfattar flera länder") och en mindre övertygande och långtgående slutsats, som utvidgas till att omfatta äganderätten ("De olika bestämmelserna gör det också svårt att fullt ut tillämpa civilrättens sakrättsliga bestämmelser"). En mildare formulering, t.ex. "Skillnaderna mellan bestämmelserna hindrar och försenar också den legitima arvtagaren när det gäller att utöva äganderätten till den avlidnes egendom" tycks korrektare och lämpligare.

3.4.4 Lydelsen "Ensidiga åtgärder från medlemsstaternas sida skulle därför strida mot detta mål" bör ändras eftersom uttrycket "strida mot" är för starkt. Om EU:s medlemsstater vill kan de, oavsett förordningen, välja att åtminstone eftersträva målet att enhetligt fastställa tillämplig lag genom att ratificera Haagkonventionen från 1989 om tillämplig lag för arv. EESK anser att en mildare formulering, t.ex. "Ensidiga åtgärder från medlemsstaternas sida räcker inte för att uppnå alla målen i förslaget till förordning", skulle vara lämpligare.

## 4. Särskilda kommentarer

### 4.1 Kapitel I: Tillämpningsområde och struktur

4.1.1 Förslaget till förordning är tänkt att behandla testamenten och arv som har internationell karaktär, men innehåller ingen definition av vad som menas med "internationell karaktär". En hänvisning om att förordningen endast ska tillämpas i "situationer som har internationell karaktär" bör skrivas in i förslaget som förtydligande.

4.1.2 Precis som anges i titeln omfattar förslaget till förordning både behörighet (kapitel II) och erkännande och verkställighet av domar (kapitel IV), dvs. de två grenar av den internationella privaträtten vars tillämpningsområde inte omfattar testamenten och arv, med undantag för de bestämmelser om tillämplig lag som behandlas i förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (nedan kallad förordning nr 44/2001). Denna brist förklarar vikten av beslutet att låta förslaget till förordning omfatta – och tillhandahålla enhetliga regler för – alla tre grenarna av internationell privaträtt, dvs. tillämplig lag, behörighet och erkännande samt verkställighet av domar rörande internationella arvsfrågor.

### 4.2 Kapitel II: Behörighet

4.2.1 Kapitel II (artiklarna 3-15) behandlar domstols behörighet och bestämmelserna i kapitlet är "tillämpliga på alla domstolar i medlemsstaterna, men är tillämpliga på andra myndigheter endast mutatis mutandis".

4.2.2 Allmän behörighet tillerkänns domstolarna i den medlemsstat där den avlidne hade sin hemvist vid dödsfallet. Här ställs uppenbarligen inga krav på medborgarskap. Man bör observera att även EU:s allmänna bestämmelser om behörighet (lex generalis), som är förordning 44/2001, tillerkänner allmän behörighet på grundval av hemvisten, utan hänsyn till nationalitet.

Denna allmänna behörighet i förordningsförslaget gäller (avlidna) EU-medborgare, men även personer som inte är medborgare i någon EU-medlemsstat, om de vid dödsfallet hade sin hemvist i en EU-medlemsstat.

4.2.3 I de fall då den avlidne inte vid dödsfallet hade sin hemvist i ett medlemsland har medlemsstaternas domstolar ändå "restkompetens" i ett antal fall, vilket utvidgar EU-medlemsstaternas domstolars behörighet långt utöver det enkla fall då den avlidne vid dödsfallet hade sin hemvist i en EU-medlemsstat. Medborgarskap är inte någon förutsättning vad gäller allmän behörighet, men utgör behörighetsgrund i fråga om restkompetens.



4.2.4 Domstolarna i den medlemsstat där egendomen finns har ingen allmän behörighet av det skälet, enligt förslaget till förordning. Ett partiellt undantag finns när det gäller åtgärder för att kunna överlåta kvarlåtenskapen eller låta registrera eller överföra äganderätten till den i offentliga register.

### 4.3 Kapitel III: Tillämplig lag

4.3.1 Kapitel III innehåller enhetliga bestämmelser (artiklarna 16–28) om tillämplig lag. Den allmänna regeln är att den tillämpliga lagen i fråga om arvet ska vara lagen i den stat där den avlidne hade sin hemvist vid dödsfallet. Inga andra villkor, t.ex. medborgarskap, ställs. Det görs ingen åtskillnad mellan lös och fast egendom.

4.3.2 Man kan notera att lagvalsreglerna i förslaget till förordning, som ska tillämpas av medlemsstaternas domstolar, anger att den lag som anvisas i förordningen ska tillämpas även om det är lagen i en icke-medlemsstat (artikel 25).

4.3.3 Traditionellt sett erkänns i den internationella privaträtten "partsautonomi", dvs. parternas möjlighet att välja vilken lag som ska tillämpas i avtalsfrågor. Enligt förslaget är det tillåtet att välja vilken lag som ska styra hela arvsfrågan, men det enda alternativet är då lagen i den stat där man är medborgare.

4.3.4 För den rättsliga förutsägbarhetens skull måste sådana val uttryckligen anges i ett förordnande om kvarlåtenskap.

4.3.5 Ett annat ämne, som inte får förväxlas med valet av vilken lag som ska styra arvsrätten, är "arvsavtal". Avtal om kvarlåtenskap styrs av den lag som enligt förslaget till förordning skulle vara tillämplig på kvarlåtenskapen den dag avtalet ingicks. Lagvalsreglerna tillåter alternativa anknytningskriterier i enlighet med principen om "favor validitatis".

4.3.6 Med avseende på både jämförbarhet och enhetlighet är den tillämpliga lagens tillämpningsområde en mycket viktig fråga. I förslaget till förordning utvidgas tillämpningsområdet för den lag som gäller till att styra hela arvsfrågan, från dödsfallet till dess att arvet slutligt överlåtits på rättshavarna. Motivet är uppenbarligen att täcka så många rättsliga frågor som möjligt med en enda gällande lag i syfte att öka den rättsliga förutsägbarheten och minska det komplicerade och tidskrävande arbetet med att beakta flera (ofta utländska) lagar. I förslaget till förordning finns en lång men inte uttömmande förteckning över frågor som ska styras av den tillämpliga lagen, däribland även icke-förtecknade arvsfrågor, från dödsfallet till dess att arvet slutligt överlåtits på rättshavarna.

4.3.7 Den tillämpliga lagen ska styra hela arvsfrågan, från dödsfallet till dess att arvet slutligt överlåtits på rättshavarna, men den hindrar inte tillämpning av lagen i den stat där kvarlåtenskapen är belägen i den mån som denna lag även föreskriver andra formaliteter, utöver de formaliteter avseende accept eller avstående av arvet som föreskrivs i den lag som är tillämplig på arvet.

4.3.8 När det gäller denna bestämmelse rekommenderas ett klagörande av artikel 21.1 i den engelska språkversionen: Är "subsequent" (dvs. *efterföljande*) rätt ordval eller avses snarare "additional" eller "other than"? Vi anser att "additional" eller "other than" är att föredra i det här sammanhanget.

4.3.9 EESK anser att terminologin i bestämmelserna rörande "Universell tillämpning" (artikel 25) tydligt bör återspegla det enda som kapitel III i den kommande förordningen innebär, nämligen ett fastställande av vilken lag som ska tillämpas. Vi skulle föredra en enklare terminologi: "Universell tillämpning: Denna förordning anger tillämplig lag även om den inte är lag i en medlemsstat".

4.3.10 Bortsett från den avlidnes möjlighet att välja lagen i det land där han eller hon är medborgare (artikel 17) är den allmänna regeln i förordningen att den tillämpliga lagen i fråga om arvet ska vara lagen i den stat där den avlidne hade sin hemvist vid dödsfallet. Med tanke på eventuell restkompetens (artikel 6) kan emellertid lagen i ett land utanför EU komma att gälla. I sådana fall måste man förhindra att förordningen negativt påverkar enhetligheten i den anknytning som redan kan finnas till något land utanför EU (en enhetlighet som kan vara positiv för den avlidne och hans eller hennes arvingar) och överför behörigheten till ett nationellt rättssystem som inte själv anser att det bör behandla en viss arvsrättslig fråga. För att säkerställa detta och få en bättre och mer balanserad samordning mellan EU-länder och länder utanför EU rekommenderas att nuvarande artikel 26 (Rubriken i den engelska versionen bör vara "Renvoi", inte "Referral") ersätts med följande artikel:

4.3.10.1 "Om den avlidne inte har valt vilken stats lagar som ska tillämpas enligt artikel 17 och om den tillämpliga lagen enligt denna förordning är lag i ett land utanför EU och dess bestämmelser om lagkonflikt anger att lagen i ett EU-medlemsland eller lagen i ett annat land utanför EU ska tillämpas, så är detta andra lands lag tillämplig. Denna artikel ska inte tillämpas på arvsavtal där den anknytningsfaktor som fastställs i artikel 18.2 är den lag till vilken det har närmast anknytning."

4.3.10.2 Denna nya bestämmelse innebär en anpassning till förordningen <sup>(4)</sup> och är ett försök att förbättra <sup>(5)</sup> en liknande bestämmelse i den viktiga Haagkonventionen om tillämplig lag för arv, som fick sin formulering av samma skäl, nämligen för att de flesta delegationer ansåg att man borde undvika att slå sönder enhetlighet om sådan redan finns <sup>(6)</sup>. Den flexibilitet som denna bestämmelse skulle ge (nya artikel 26) ligger i linje med den lagstiftning och praxis rörande återförvisning som finns i vissa länder utanför EU, t.ex. USA <sup>(7)</sup>.

I Rom I-förordningen och Rom II-förordningen har alla bestämmelser om återförvisning radikalt nog utelämnats, vilket återspeglar det förhållandet att deras ämne (avtalsförpliktelser och utomobligatoriska förpliktelser) skiljer sig avsevärt från arvsfrågorna. Utelämnandet i Rom I och II är inte i sig något allvarligt argument för att utelägna den nya artikel 26 som rekommenderas ovan, som är central och förmånlig i arvsfrågor, både för den avlidne och dennes arvingar och för en mer balanserad samordning av anknytningskriterier mellan EU-länder och länder utanför EU.

4.3.11 En traditionell men ändå central bestämmelse är artikel 27 om rättsordning (*ordre public*). Vi rekommenderar att man följer standardformuleringen och infogar "uppenbart" framför "oförenlig med grunderna för domstolslandets rättsordning" på alla språk, och en översättning av "international" före översättningen av "public policy" i åtminstone de franska och italienska språkversionerna (och där så är lämpligt i övriga språkversioner). Det är innovativt och användbart och skräddarsytt för arvsfrågor att utesluta detta förbehåll "enbart därför att bestämmelserna om laglott skiljer sig från dem som gäller i domstolslandet".

4.3.12 I artikel 27.2, är den engelska språkversionen ("its clauses regarding") inte identisk med den franska ("ses modalités concernant", på svenska: "bestämmelserna om"). Vi rekommenderar därför att "its provisions" (*regarding* osv.) bibehålls i alla

språkversioner av förordningen.

#### 4.4 Kapitel IV: Erkännande och verkställighet

4.4.1 Med förordning nr 44/2001 som modell innehåller kapitel IV i förslaget till förordning (artiklarna 29–33) bestämmelser om erkännande.

4.4.2 En förenkling av hanteringen av internationella arvsärenden i EU kommer att följa av principen att en dom som har meddelats med stöd i förslaget till förordning ska erkännas i de andra medlemsstaterna utan att något särskilt förfarande behöver anlitas.

4.4.3 En dom som har meddelats i en medlemsstat ska inte omprövas i sak i den medlemsstat där domen görs gällande. Endast i fyra fall ska domen inte erkännas.

#### 4.5 Kapitel V: Officiella handlingar

4.5.1 Internationella arvsärenden kommer dessutom att förenklas avsevärt genom att officiella handlingar som har upprättats i en medlemsstat, något som är vanligt i arvsfrågor, ska erkännas i övriga medlemsstater enligt förslaget till förordning.

#### 4.6 Kapitel VI: Europeiskt arvsintyg

4.6.1 Förslaget till förordning inför ett europeiskt arvsintyg, som ska utgöra bevis för arvingar, testamentstagare, testaments-exekutorer eller boutredningsmän. Vi rekommenderar att tidsfristen utsträcks till nio eller tolv månader i artikel 43.2.

4.6.2 Mallen för ansökningsblanketten bör förenklas och de onödiga uppgifter som begärs under 4.7 strykas.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

<sup>(4)</sup> Och utvidgar därmed återförvisningen från länder utanför EU till EU-medlemsländer.

<sup>(5)</sup> Genom att utesluta användning inte bara i lagvalsfall (art. 17) utan också med avseende på anknytningskriterier av andra slag och metoder (undantagsklausuler), t.ex. vilken lag som har den närmsta kopplingen, i art. 18.2.

<sup>(6)</sup> Waters Report, p.553, Proceedings of the Sixteenth Session, 3 to 20 October 1988, T.II, Hague Conference of Private International Law, 1990. Art. 4, Haagkonventionen om tillämplig lag för arv vid dödsfall [ej översatt till svenska]. (1 Augusti 1989). Se även: P.Lagarde, La nouvelle Convention de la Haye sur la loi applicable aux successions, RCDIP 1989, s.249 (258).

<sup>(7)</sup> Angående artikel 4 i Haagkonventionen, se E.F.Scoles, *The Hague Convention on Succession*, AJCL 1994 s.85, (113).

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Global övervakning för miljö och säkerhet (GMES) – Utmaningar och nästa etapp för rymdkomponenten**

KOM(2005) 589 slutlig

(2011/C 44/26)

Föredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Den 28 oktober 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 samt Regionkommittén: Global övervakning för miljö och säkerhet (GMES) – Utmaningar och nästa etapp för rymdkomponenten"* KOM(2009) 589 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli), antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 135 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens meddelande och hoppas att dess förslag och anvisningar ska stimulera de beslutande organen till operativa beslut och enhetliga politiska strategier och finansieringsformer.

1.2 Kommittén har alltid ställt sig bakom förslag från kommissionen i denna fråga, eftersom vi anser att rymdpolitiken är en av de teknikprioriteringar som bör utvecklas med största intensitet. Ansvarsfull och långsiktigt hållbar användning av rymden för civila och fredliga ändamål innebär fantastiska utvecklingsmöjligheter.

1.3 Rymdforskningen i allmänhet, och GMES i synnerhet, utgör en del i den "nya gröna ekonomin". Utvecklingen av tillämpningar för jordbruket, för hanteringen av klimatförändringarna, för ökad noggrannhet i väderprognoserna samt för markanvändning ligger till grund för en ny modell som betraktar hållbar utveckling som den prioriterade inriktningen för innovation och teknisk forskning.

1.4 EESK delar kommissionens farhågor när det gäller bristen på information om den tidshorisont som gäller för programmet. EESK anser att programmet åtminstone bör löpa fram till 2030 och dessutom säkerställa grundläggande funktioner för de följande åren.

1.5 EESK anser att finansieringen är otillräcklig både för att den inte tar hänsyn till prisutvecklingen för teknikkomponen-

terna i Sentinel-satelliterna och för att den andel som är avsedd för FoU är för liten, särskilt med avseende på kraven att samla in uppgifter i kampen mot klimatförändringarna och för säkerhetsrelaterade projekt. Det krävs ytterligare minst 700–800 miljoner euro för perioden 2014–2020 för att klara behoven. Kostnaderna för uppskjutningar har ökat avsevärt, liksom kostnaderna för elektronisk utrustning.

1.6 "Drömmen om rymden", som fångslat hela generationer, bör lanseras på nytt med ambitiösa program. Ungdomar bör åter uppmuntras att studera rymdfrågor och erbjudas stabila sysselsättningsmöjligheter på området genom att vi understryker det stora sociala värdet med projekt som GMES, som kan bidra till att minska de negativa effekterna av klimatförändringarna, underlätta människans verksamhet och arbetet med att förutse extrema klimatfenomen som översvämningar och långa torrperioder. Övervakningen av skadliga utsläpp i atmosfären skulle göra det möjligt att t.ex. kontrollera effektiviteten i åtgärderna för att minska koldioxidutsläppen, eller vidta korrekta åtgärder i händelse av brott mot lagarna om människosmuggling, i samarbete med Frontex.

1.7 GMES kan ge ett avgörande bidrag till förvaltningen av avfallshantering genom att identifiera olagliga deponier och utsläpp av giftiga ämnen. GMES måste också ägna sig åt "rymskrot", dvs. insamling i rymden av uttjänta stationer och satelliter som inte längre fungerar. ESA-programmet för rymdövervakning kan i samarbete med det tyska systemet TIRA bidra till att övervaka den stora mängden rymdskrot. Sedan 1957 har fler än 5 000 satelliter skjutits upp, och för närvarande sker ca en uppskjutning varannan dag.

1.8 De positiva återverkningarna av ett program med tillräckligt långsiktigt perspektiv kan enligt EESK bli en bra grund för direkt deltagande från de offentliga och privata företagen inom sektorn, så att de kan planera investeringarna i teknikutveckling och skapa allt effektivare mätsystem vad avser förhållandet mellan kostnad och prestanda. Förmågan att locka till sig privata investeringar och skapa en tjänstemarknad kommer att vara av grundläggande betydelse för hela verksamheten.

1.9 De medlemsstater som inte är aktiva och som ännu i dag står långt ifrån att ha någon egen rymdpolitik skulle inom ramen för den garanterade kontinuiteten i gemenskapens program kunna genomföra egna initiativ. EESK ser därför positivt på beslutet från februari 2010 om att inrätta ett "partnerråd för GMES" med aktivt deltagande från de 27 medlemsstaterna, som kan återskapa jämvikten vad avser kunskaper och politiska åtaganden inom rymdpolitiken. Ett sådant organ borde vara öppet för företrädare för det civila samhället.

1.10 Ett långsiktigt program skulle för övrigt kunna ge EU större kraft och större politisk tyngd i förhållande till andra delar av världen som i dag är verksamma inom rymdsektorn, och skulle kunna utgöra en positiv faktor när det gäller att ta fram det nödvändiga finansieringsbidrag som kan bli följden av att EU får tillgång till program och resultat av uppdrag som inte kontrolleras av EU.

1.11 GMES kan ge ett bidrag av enorm betydelse för olika viktiga sektorer, t.ex. oceanografi, kontroll av luftkvalitet, framställning av precisionskartor för utnyttjande av jordens resurser, snabb framställning av kartor över områden som drabbats av naturkatastrofer, vilket skulle innebära ett oersättligt stöd till räddningstjänsten.

1.12 Kraven på att disponera ansevärda resurser får enligt EESK inte, trots den djupa pågående krisen, leda till minskade investeringar, utan GMES kan tvärtom, om man mobiliserar mesta möjliga resurser och allmänhetens stöd genom information om alla möjligheter, bidra till att vi snabbare kommer ur krisen genom att vi får en fantastisk vetenskaplig och produktiv potential med påföljande positiva återverkningar som kan återge EU ledarskapet i en sektor som i dag är på tillbakagång.

## 2. Inledning

2.1 EU:s beslut att införa ett integrerat europeiskt system för jordobservation, benämnt Global övervakning för miljö och säkerhet (GMES), för att tillhandahålla information och tjänster inom miljö och säkerhet, är ett strategiskt beslut som ger EU möjlighet att upprätthålla och stärka sin ledande roll på det civila flyg- och rymdområdet.

2.2 Enligt de riktlinjer som fastställts i kommissionens handlingsplan från 2001 ska GMES-initiativet försöka tillgodose samhällets krav i fråga om miljö och säkerhet med den avancerade tekniska och operativa kapacitet som jordobservation med hjälp av satelliter ger. Initiativet säkerställer snabb tillgång till miljöinformation på global, regional och lokal nivå utan att EU

äventyrar oberoendet inom följande sektorer: hållbar utveckling, klimatförändringar på global nivå, den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, det europeiska området för forskningsverksamhet och den europeiska rymdstrategin.

2.3 Systemet baseras på analys av jordobservationsuppgifter från satelliter och det markbaserade övervakningsnätverket. När uppgifterna analyserats och samordnats görs de tillgängliga för slutanvändarna: nationella, regionala och lokala myndigheter och organ, miljöorganisationer, räddningstjänst osv. GMES är ett initiativ som tagits fram och genomförts gemensamt av Europeiska unionen och Europeiska rymdorganisationen (ESA). Inom ramen för initiativet bidrar ESA på ett avgörande sätt till utvecklingen av rymdkomponenten och EU främjar och sammanställer efterfrågan.

2.4 GMES-programmet består av tre delar: en rymdkomponent, en markbaserad komponent och en tjänstekomponent. För den sistnämnda har kommissionen presenterat ett förslag till förordning som EESK redan uttalat sig om <sup>(1)</sup>.

2.5 Bland de tre komponenterna är rymdkomponenten den absolut mest kostsamma, och också den som avgör kvaliteten på och kvantiteten av de tjänster som kan erbjudas. Den omfattar sex GMES-satellituppdrag för jordobservation, varav fem är finansierade och ska inledas 2012. Allt som rör rymdsegmentet kontrolleras, samordnas och genomförs av ESA: Kontraktet med företagen för utvecklingen av satelliterna och den nödvändiga infrastrukturen, och dessutom förvaltningen av de pilotprojekt som ska genomföras i detta skede och som ska utvärderas för framtida tillämpning.

## 3. Kommissionens meddelande

3.1 I sitt meddelande redovisar kommissionen vad som genomförts hittills vad avser tjänster och markbaserad verksamhet, och de goda resultat som redan uppnåtts genom användning av befintlig rymdinfrastruktur, i synnerhet i uppdrag som genomförts av Eumetsat, ESA och nationellt.

3.2 Under 2008 lades grunden för systemets struktur, särskilt de finansiella behoven och den berörda budgetpolitiken. För att genomföra projektet behöver man anslå de nödvändiga resurserna inom ramen för EU:s nästa fleråriga budgetram. ESA beräknar att utgifterna kommer att uppgå till 4,23 miljarder euro under perioden 2014–2020 <sup>(2)</sup>.

3.3 I dokumentet analyseras vissa viktiga aspekter av den europeiska rymdpolitiken, där GMES tillsammans med de europeiska GNSS-programmen (Egnos och Galileo) spelar en viktig roll.

<sup>(1)</sup> CESE 96/2010 – Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om det europeiska jordobservationsprogrammet (GMES) och dess inledande driftsfas (2011–2013) – KOM(2009) 223 slutlig – 2009/0070 (COD).

<sup>(2)</sup> ESA/C(2009)36.

3.4 Kommissionen meddelar att man prioriterar att finansiera genomförande och utveckling av satellitsystem 1, 2 och 3, säkerställa kontinuiteten i och tillgången till uppgifter och slutligen arbeta med att undanröja medlemsstaternas reservationer när det gäller projektets längd, som nu förväntas pågå fram till 2020.

3.5 Enligt kommissionen krävs det ett regelverk för vem som äger uppgifterna och en policy för fullständig och säkerställd tillgång till dem. Man tar också upp frågan om vem som ska äga och förvalta infrastrukturen.

3.6 En viktig del av dokumentet berör politiken för upphandling, som bör kännetecknas av såväl kostnadseffektivitet som kontinuerlig tillgång till uppgifter.

3.7 Internationellt samarbete spelar en viktig roll i hela GMES-programmet, som utgör gemenskapens bidrag till GE-OSS-programmet för jordobservation. Kommissionen kommer inom ramen för kommittén för jordobservations satelliter (CEOS), som särskilt ansvarar för övervakning av följderna av klimatförändringarna, att senare utveckla utbyten och partnerskap.

3.8 I slutsatserna sammanfattar kommissionen dokumentet och åtar sig att noga följa programmets genomförande och uppdateringen av det, mot bakgrund av användarnas behov.

#### 4. Kommitténs kommentarer

4.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att rymdpolitiken är en av de teknikprioriteringar som bör utvecklas med största intensitet och välkomnar därför kommissionens meddelande och hoppas att dess förslag och anvisningar ska stimulera de beslutande organen till operativa beslut och enhetliga politiska strategier och finansieringsformer.

4.2 Denna positiva bedömning innebär också att kommittén delar kommissionens oro i fråga bristen på tydlig information från medlemsstaterna om den tidsmässiga ramen för genomförandet av GMES-programmet, och EESK anser att medlemsstaterna bör uttala sig tydligt för ett program som åtminstone löper fram till 2030, och som också ger möjlighet att se till att de grundläggande funktionerna kan upprätthållas även efter 2030.

4.3 Också för näringslivet är det nödvändigt att kunna planera investeringarna under en tillräckligt lång period och utveckla tekniken för att kunna ta fram effektivare mätsystem både vad avser kostnader och prestanda.

4.4 Kommittén anser att det belopp på 4 miljarder euro som fastställts på grundval av ESA:s långtidsprognoser är otillräckligt. En budget på cirka 600 miljarder euro årligen tar inte hänsyn till prisutvecklingen för teknikkomponenterna i Sentinel-satelliterna. Den andel som är avsedd för FoU tycks otillräcklig, särskilt med avseende på kraven på insamling av viktiga uppgifter i kampen mot klimatförändringarna och för säkerhetsrelaterade projekt.

4.5 EESK stöder kommissionens förslag helt och fullt, men anser att man bör gå framåt med än större övertygelse när det gäller de ekonomiska resurserna. Det krävs ytterligare minst 700–800 miljarder euro för åren 2014–2020, en framflyttning av projektets tidsgräns fram till minst 2030, en öppning av rymdindustrimarknaden för småföretagen i alla medlemsländer, tydliga och öppna bestämmelser vad gäller policyn för tillgång till uppgifter, stor samordning mellan alla projektets aktörer och slutligen en förstärkning av projektets internationella dimension.

4.6 Kommissionen hävdar samtidigt behovet av ökade investeringar på säkerhetsområdet och påminde i ett meddelande<sup>(3)</sup> nyligen om att en inbjudan att lämna förslag om en för-operativ nivå för GMES-tjänster för övervakning till sjöss offentliggjorts, och den ska ingå i sjunde ramprogrammets rymdforskningstema. Ett integrerat arbetssätt som använder alla befintliga instrument är vad som krävs för att värna miljön, bekämpa människosmuggling på våra hav och utmed våra kuster samt rädda livet på människor som befinner sig i händerna på hänsynslösa kriminella organisationer.

4.7 Mot den bakgrunden är ytterligare resurser nödvändiga för att stödja både program för fortbildning för aktörerna inom sektorn, och stimulansprojekt för att locka den unga generationen till rymdstudier och möjliga tillämpningar. Under de senaste åren har intresset för rymdteknik minskat, bl.a. på grund av att intresset för frågan har fallit bland allmänheten, med en kraftig minskning av antalet personer som ansöker till och utexamineras från dessa utbildningar. Också tekniker börjar bli sällsynta, och det krävs en särskild politik för att locka intresserade till dessa studier. En av de vanligaste orsakerna till att färre söker sig till området är att arbetstillfällena inte upplevs som säkra och långvariga.

4.8 Kommittén stöder kommissionens förslag om att gå in som direkt ägare av systemet, och därmed också förvaltningen av det. Tanken på fri och öppen tillgång tycks vara ett lämpligt och genomtänkt alternativ, förutsatt att säkerheten garanteras genom särskilda bestämmelser. Den garanterade tillgången kan skapa förutsättningar för att locka privata investerare att tillhandahålla tjänster. Skapandet av en marknad med anknytning till GMES-systemet är inte bara en ekonomisk möjlighet och en tjänst i allmänhetens intresse, utan kan också göra det möjligt att samfinansiera vissa utgifter för förvaltning av markbaserade tjänster.

4.9 Valet av systemstruktur är grundläggande för en korrekt förvaltning av uppgifterna. Ett kommersiellt utnyttjande bör alltid medföra bidrag till kostnaderna efter en lämplig period för marknadsanpassning, precis som har varit fallet för webbtjänster, som hittills varit gratis men som successivt avgiftsbelagts för användarna. I princip bör uppgifter vara tillgängliga kostnadsfritt för offentliga myndigheter, med diversifierade plattformar baserat på sekretess- och säkerhetskrav.

<sup>(3)</sup> För en integrerad övervakning till sjöss: En gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöbevakningsområde (KOM(2009) 538 slutlig).

På senare tid har viktiga satellitövervakningstillämpningar dykt upp. Höjdmätningssatelliterna i programmet My Ocean visade att El Niño-fenomenet upprepade sig 2009, MACC-programmet (Monitoring Atmosphere Composition and Climate), som ingår i GMES-tjänsterna, bidrog med uppgifter till simulationer om hur askmolnet från den isländska vulkanen skulle röra sig. En annan av GMES-programmets tjänster är SAFER (Services and Applications For Emergency Responses), som syftar till att tillhandahålla detaljerade kartor högst sex timmar efter katastrofer (jordbävningar, översvämningar, jordskred), vilket kan vara av största betydelse för räddningstjänstens insatser. G-Mosaic (Pilot services for security) övervakar territoriet av säkerhetsskäl, med inriktning mot t.ex. kärnkraftverk, färdvägar för illegal invandring, gränsbevakning och analys av krigsskador och behov.

4.10 Särskild uppmärksamhet bör riktas mot politiken för upphandling. Principerna i *Small Business Act* bör alltid tillämpas vid offentlig upphandling, i synnerhet unionens upphandling. Det krävs en seriös politik för stöd till småföretagen, i synnerhet i länder som ännu inte har en stark produktionsapparat men som ändå bör få dra nytta av de omfattande investeringar som görs i sektorn. GMES rymdkomponent behöver inte bara stora specialiserade företag på elektronikområdet inom rymdtekniken, utan också små företag som kan ta fram innovativa lösningar. Kommissionen bör mot bakgrund av projektets europeiska karaktär främja inrättandet av konsortier mellan transnationella företag.

4.11 Kommittén rekommenderar en allt närmare samordning mellan de olika aktörer som är engagerade i genomförandet av projektet: kommissionen, medlemsstaterna, ESA och Eumetsat. EESK stöder också kommissionens förslag att fördela ansvaret mellan de olika komponenterna på det sätt som beskrivs i meddelandet.

4.12 Kommittén anser att ESA har all nödvändig kompetens för att kunna fungera som slutlig förvaltare av rymdinfrastrukturen i samarbete med de nationella organen vad avser underhåll, utveckling och utbyte av komponenter i satellitkonstellationerna. EESK rekommenderar att man granskar alla rättsligt möjliga initiativ för att detta självklara alternativ ska kunna omsättas i praktiken.

4.13 Enligt kommitténs åsikt är det nödvändigt att fortsätta satsningarna på att stärka det internationella samarbetet. Kampen mot klimatförändringarna försiggår med nödvändighet på global nivå och det är av största vikt att man kan sprida upp-

gifter för att i realtid kunna fastställa utvecklingen i fråga om växthusgasernas effekter och den därav följande förändringen i klimatet. Kommissionen har med rätta beaktat denna aspekt och kommittén rekommenderar att man engagerar också andra partner i närliggande områden för att eventuellt knyta dem till den europeiska strategin för försvaret av territorier och hav, och för att säkerställa säkerheten. Unionen för Medelhavet skulle kunna utgöra en utmärkt plattform för utvecklingen av detta samarbete, inom ramen för de nuvarande prioriterade program som fastställts för räddningstjänsten, saneringen av Medelhavet och kampen mot klimatförändringarna. Möjligheterna att samla in uppgifter om särdrag inom vissa specifika områden kan utgöra ett positivt bidrag, t.ex. uppgifter om den verksamhet som i dag försiggår i Baltikum och Donauområdet.

4.14 EESK stöder tanken att inrätta ett "partnerråd för GMES" med deltagare från de 27 medlemsstaterna samt Schweiz och Norge, som är medlemmar i ESA. Detta organ skulle, under kommissionens ledning, få i uppdrag att upprätta ett samarbete mellan medlemsstaternas organ, bistå kommissionen i arbetet med att se till att programmet genomförs på ett enhetligt sätt och utarbeta en strategisk ram samt genomföra utbyten av erfarenheter och goda metoder i fråga om GMES och jordobservation. Ett sådant representativt organ kan göra det lättare att övervinna de skillnader i kunskaps- och verksamhetsnivå i fråga om rymden som finns i dag mellan gamla och nya medlemsstater. Det skulle också vara lämpligt att inrätta ett forum för privata användare för att i god tid kunna analysera systemets framtidsutsikter och för att samarbeta med rådet.

4.15 Man bör särskilt uppmärksamma de programrelaterade behoven på kort sikt, i synnerhet driften av A-serien av Sentinel-satelliterna, uppstarten av B-serien och anskaffandet av nyckelkomponenter för C-serien.

4.16 Det spanska ordförandeskapet, som ägnat sig åt regleringen av GMES-tjänsterna, och det belgiska ordförandeskapet, som engagerat sig i den europeiska rymdpolitiken, är eniga om behovet av förnyade satsningar. Europaparlamentet är mycket positivt till detta. Det finns följaktligen goda förutsättningar för att precisera de aspekter som ännu behöver klargöras: Ta fram och tilldela de resurser som projektet kräver, undanröja de reservationer som finns när det gäller GMES-projektets längd för att kunna möjliggöra utvecklingen av satellitkonstellationerna enligt det fastställda programmet samt stärka det internationella samarbetet och investera mer i forskning och utveckling.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppsnormer för nya lätta nyttofordon som ett led i gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon**

KOM(2009) 593 slutlig – 2009/0173 (COD)

(2011/C 44/27)

Föredragande: **Virgilio RANOCCHIARI**

Den 20 november 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppsnormer för nya lätta nyttofordon som ett led i gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon"*

KOM(2009) 593 slutlig – 2009/0173 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Som ett led i gemenskapens strategi för minskade koldioxidutsläpp och efter antagandet av förordningen om personbilar 2009 utgör det aktuella förslaget till förordning om minskning av koldioxidutsläpp från lätta nyttofordon en nödvändig kompletterande åtgärd. I arbetet med att minska växthusgasutsläppen, som utgör en central del av kampen mot klimatförändringen, bör inget initiativ som stöds av en adekvat samordnad strategi förbigås.

1.2 Det nya förslaget bygger på den modell som användes i den tidigare förordningen om personbilar och omfattar också påföljdsmekanismer, premier, undantag, ekologiska innovationer, etc.

1.3 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) fruktar dock att man på så sätt inte tillräckligt beaktar den stora skillnaden mellan personbilar och lätta nyttofordon. Personbilar är konsumentvaror medan lätta nyttofordon är kapitalvaror och detta förhållande skapar olika förutsättningar med avseende på hur de används och hur stora driftkostnaderna är. Till detta kommer att förslaget om lätta nyttofordon i några avseenden är ännu ambitiösare än förordningen på områden som tidsramar, påföljder, kostnader, etc. Med hänsyn till att ledtiden<sup>(1)</sup> för nyttofordon är minst 2 år längre än för personbilar, anser EESK att man bör se över förslaget inte minst i ljuset av den djupa krisen i sektorn som har haft och fortfarande har allvarliga ekonomiska konsekvenser.

1.4 Dessutom fruktar EESK att en alltför stor ökning av industrins omkostnader och därmed av priserna ytterligare kan orsaka problem för en marknad som redan är i djup kris. Följden skulle bli att sysselsättningen minskade och att det skulle gå ännu långsammare att förnya fordonsparken och därmed begränsa utsläppen.

1.5 EESK hoppas därför att man tar hänsyn till rådets (konkurrenskraft) rekommendationer från maj 2009 om att "med hänsyn till nuvarande ekonomiska situationen i sektorn så långt som möjligt undvika att lägga ytterligare bördor på industrin och genomföra djupgående konsekvensbedömningar innan nya beslut fattas".

1.6 EESK påpekar att förslaget bygger på en konsekvensbedömning som gjordes före krisen och uppmanar Europaparlamentet och rådet att begära en uppdatering av denna bl.a. med hänsyn till den noggranna övervakningen av utsläppen efter det att Euro 5 har trätt i kraft.

1.7 EESK håller med om att det är nödvändigt att minska koldioxidutsläppen, men med hänsyn till ovanstående hoppas kommittén att tidsramarna i förordningen ses över så att de anpassas till ledtiderna inom sektorn, eftersom förordningen planeras att träda i kraft 2015 och vara genomförd 2018. EESK hoppas även att det görs en noggrannare konsekvensbedömning som uppdateras bl.a. med mer långsiktiga mål efter 2020 som enligt kommitténs mening, i takt med de tekniska framstegen, kan fastställas till 150/160g/km, utan att detta påverkar behovet av en översyn vid lämplig tidpunkt.

<sup>(1)</sup> Den tid som industrin behöver för att uppfylla nya krav som medför förändringar på fordonen.

## 2. Inledning

2.1 I kommissionens meddelande KOM(2007) 19 slutlig/2 från februari 2007 om *Resultatet av översynen av gemenskapens strategi för minskade koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon* tillkännagavs att kommissionen skulle lägga fram ett förslag till en rättslig ram för att uppnå gemenskapsmålet på 120 g CO<sub>2</sub>/km. Förordningen om koldioxidutsläpp från personbilar som antogs december 2008 i syfte att minska utsläppen från dessa fordon till 130 g/km i genomsnitt utgör ett viktigt inslag i gemenskapens strategi. Den lagstiftning som strategin bygger på definierar några kompletterande åtgärder för att uppnå en minskning av koldioxidutsläppen med ytterligare 10 g/km (samordnad strategi). I dessa åtgärder ingår det nya förslaget om att begränsa koldioxidutsläppen från lätta nyttofordon.

2.2 EU har åtagit sig att minska sina totala utsläpp av växthusgaser med 20 % fram till 2020, eller med 30 % om en bred internationell överenskommelse utverkas. Det är uppenbart att alla sektorer måste bidra till denna minskning. Enligt kommissionen står utsläpp från lätta nyttofordon för omkring 1,5 % av EU:s totala koldioxidutsläpp.

2.3 Det nya förslaget är en uppföljning av två meddelanden från kommissionen från februari 2007, av vilka det ena är det ovannämnda KOM(2007) 19 slutlig/2 och det andra KOM(2007) 22 slutlig om *Ett konkurrenskraftigt motorfordonsregelverk för tjugohundratalet*, och av rådets (miljö) uppmaning från juni 2007 om att utarbeta ett förslag för att förbättra de lätta nyttofordonens energieffektivitet.

## 3. Förslaget till förordning

3.1 Den 28 oktober 2009 antog kommissionen ett förslag till förordning om minskade koldioxidutsläpp från lätta nyttofordon.

3.2 Som nämnts i inledningen ska den nya förordningen vara ett komplement till förordning (EG) nr 443/2009 (CO<sub>2</sub> från bilar) inom ramen för den samordnade strategin för att uppnå målet på 120 g CO<sub>2</sub>/km för alla nya lätta fordon. För det kalenderår som börjar den 1 januari 2014 och för varje efterföljande kalenderår ska samtliga tillverkare av lätta nyttofordon ansvara för att det genomsnittliga specifika koldioxidutsläppet inte överstiger det mål som anges i förordningen.

Det gäller särskilt följande:

### 3.2.1 Tillämpningsområde

I förslaget är tillämpningsområdet begränsat till N1-fordon. Först efter en översyn enligt kommittéförfarandet 2013 kommer kommissionen att besluta om tillämpningsområdet ska utvidgas till N2- och M2-fordon <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> N1 = fordon för godsbeholdran med en totalvikt på högst 3,5 ton, N2 = fordon för godsbeholdran på högst 12 ton, M2 = fordon för transport av mer än 8 personer och med en totalvikt på högst 5 ton.

### 3.2.2 Målsättning på kort sikt

Förslaget syftar till att gradvis sänka de genomsnittliga utsläppen från nya fordon till 175 g CO<sub>2</sub>/km före den 1 januari 2016 (målet gäller 75 % av fordonen 2014, 80 % 2015, 100 % 2016).

### 3.2.3 Nyttoparameter

I förslaget bibehålls fordonets vikt i körklart skick som nyttoparameter (beräkningsunderlaget för mätning av utsläpp). I art. 12 framgår det emellertid att kommissionen överväger att använda alternativa parametrar (*footprint*, *payload* <sup>(3)</sup>) 2014.

### 3.2.4 Påföljds mekanism

I förslaget föreskrivs att

- påföljden ska beräknas genom att multiplicera det antal g CO<sub>2</sub>/km som överskrider utsläppsmålet med antalet nyregistrerade bilar under innevarande år,
- det under en övergångsperiod (fram till utgången av 2018) ska råda en viss flexibilitet då påföljden stiger i förhållande till hur stort det extra utsläppet är, dvs. 5€ för det första grammet som överskrider utsläppsmålet, 15€ för det andra, 25€ för det tredje och 120€ för varje ytterligare gram som överskrider utsläppsmålet,
- påföljden efter denna övergångsperiod (efter 2018) inte längre ska vara beroende av hur stort det extra utsläppet är, utan fastställas till 120€ för varje gram som överskrider utsläppsmålet.

### 3.2.5 Superkrediter

Vid beräkningen av genomsnittliga specifika utsläpp av koldioxid föreslås ett system med subventioner till tillverkare av fordon med exceptionellt goda resultat. Varje nytt lätt nyttofordon med genomsnittliga specifika koldioxidutsläpp som understiger 50 g CO<sub>2</sub>/km ska räknas som 2,5 lätta nyttofordon 2014, 1,5 lätt nyttofordon 2015 och 1 lätt nyttofordon från och med 2016.

### 3.2.6 Undantag för vissa tillverkare

En tillverkare av färre än 22 000 av de nya lätta nyttofordon som registreras i gemenskapen varje kalenderår ska ha rätt att ansöka om undantag från de specifika utsläppsmålen (se punkt 3.2) under förutsättning att denne tillverkare

- inte tillhör en grupp av anslutna tillverkare, eller

<sup>(3)</sup> Nyttolast eller *payload*: Fordonets nyttolast är differensen mellan den högsta tekniskt tillåtna vikten inklusive last i enlighet med bilaga III till direktiv 2007/46/EG och fordonets vikt. Fordonets markyta eller *footprint* beräknas genom att hjulbasen multipliceras med fordonets spårvidd.



- b) tillhör en grupp av anslutna tillverkare som ansvarar för totalt mindre än 22 000 nya lätta nyttofordon som registreras i gemenskapen per kalenderår, eller
- c) ingår i en grupp av anslutna tillverkare men driver egna produktionsanläggningar och har eget konstruktionskontor.

### 3.2.7 Miljöinnovationer

På begäran av en leverantör eller en tillverkare ska kommissionen enligt ännu inte fastlagda regler granska de minskningar av koldioxidutsläppen som gjorts med hjälp av innovativ teknik som inte omfattas av den standardiserade testcykeln för mätningar av koldioxid. Det sammanlagda bidraget från sådan teknik till minskningen av en tillverkares specifika utsläppsmål får vara högst 7 g CO<sub>2</sub>/km.

### 3.2.8 Poolbildning

De tillverkare av lätta nyttofordon som inte beviljats undantag enligt punkt 3.2.6 får bilda en pool för att uppfylla sina skyldigheter.

### 3.2.9 Etappvis färdigbyggda fordon (eller multistage)<sup>(4)</sup>

I förslaget till förordning föreskrivs det att för "etappvis färdigbyggda fordon" gäller det högsta värdet av de värden som är registrerade för "färdigbyggda fordon" av samma typ av "grundfordon" på vilket det etappvis färdigbyggda fordonet grundar sig.

### 3.2.10 Långsiktiga mål

Senast den 1 januari 2013 kommer kommissionen att avsluta en översyn av de specifika utsläppsmålen i syfte att definiera en strategi för att uppnå ett långsiktigt mål på 135 CO<sub>2</sub>/km före 2020.

## 4. Allmänna kommentarer

4.1 Precis som i tidigare yttranden om kommissionens förslag till minskning av koldioxidutsläppen vill kommittén ånyo bekräfta sitt stöd till alla EU-initiativ som syftar till att nå specifika mål för att minska växthusgasutsläppen och som utgör en central del av kampen mot klimatförändringen. Av denna anledning bör alla förnuftiga initiativ uppmärksammas som syftar till att minska utsläppen även från lätta nyttofordon, som ju utgör mer än 10 % av fordonsparken.

<sup>(4)</sup> Etappvis färdigbyggda fordon är fordon som säljs av tillverkaren enbart som förarhytt+chassi (grundfordon) och som sedan byggs färdigt av andra för att anpassas till den avsedda användningen (som kan variera kraftigt). Etappvis färdigbyggda fordon utgör ungefär 15 % av marknaden. Dessa fordon kan efterhand beviljas typgodkännande i enlighet med direktiv 2007/46/EG där man skiljer på "grundfordon" (där typgodkännande beviljas under den inledande etappen av ett etappvis typgodkännande), "etappvis färdigbyggt fordon" (där typgodkännande beviljas i slutet av ett etappvis typgodkännande) och "färdigbyggt fordon" (där typgodkännande beviljas genom en enkel typgodkännandeprocess).

4.2 En "förordning" är dessutom det lämpligaste instrumentet för att säkerställa att de antagna bestämmelserna omedelbart efterlevs och därigenom undvika snedvridning av konkurrensen, vilket skulle kunna ge återverkningar på den inre marknaden.

4.3 Icke desto mindre anser EESK att detta förslag, som är uppbyggt på samma sätt som den förordning som antagits för personbilar, underskattar skillnaderna mellan personbilar och lätta nyttofordon som t.ex., för att nämna de viktigaste:

— En längre utvecklings- och produktionscykel än för personbilar.

— Dessa fordons användningsområde i en ekonomisk verksamhet där motorns effektivitet och livslängd och bränsleförbrukningen ofta utgör den största posten bland driftskostnaderna för en sådan verksamhet. Det är ingen tillfällighet att 97 % av alla lätta nyttofordon är dieseldrivna.

— Typen av köpare, till över 90 % småföretag och mikroföretag inom hantverkssektorn som är mycket känsliga för kostnadsförändringar.

4.4 Kommittén inser även att denna översyn är komplicerad, eftersom den ska leda till ytterligare minskning av koldioxidutsläppen men inte får undergräva konkurrenskraften för bilindustrin, som verkar på en extremt konkurrensutsatt internationell marknad och som genomgår en kris av sällan skådad omfattning. 2009 är försäljningssiffror för branschen för lätta nyttofordon uppvigade en minskning med över 30 % jämfört med 2008. Mer specifikt kan nämnas: -30 % i Västeuropa (Italien -23,4 %, Tyskland -24,7 %, Spanien -38,8 %, Frankrike -21,3 %, Storbritannien -37,1 %) och -49 % i de nya medlemsstaterna (t.ex. -28,0 % i Polen och -67,0 % i Tjeckien).

4.5 EESK kan inte bortse från farhågorna om att industrins kostnader och därmed försäljningspriset kan komma att påverkas alltför mycket med risk för en produktionsminskning och därav följande sysselsättningsminskning och minskad köpbägenhet vilket skulle medföra en långsammare förnyelse av fordonsparken med renare fordon.

4.6 EESK ifrågasätter förvisso inte beslutet att fastställa normer för koldioxidutsläpp från lätta nyttofordon. På detta sätt undviker man risken att större personbilar typgodkänns som lätta nyttofordon för att kunna dra nytta av lägre fordonsskatt eller andra eventuella fördelar. Det som inger farhågor i dag är den praktiska genomförbarheten av förslaget med tanke på att det dels bygger på bedömningar från 2007, alltså från tiden före krisen som har haft och fortsätter att ha allvarliga återverkningar på sektorn, dels inte ger tillräckliga tidsramar för genomförandet.

4.7 Det finns faktiskt en nyhet i det föreliggande förslaget jämfört med det dåvarande förhållningssättet och den nyheten berör målen: Det är inte längre 175g CO<sub>2</sub>/km senast 2012 och 160g CO<sub>2</sub> 2015 som gäller, utan, som nämnts ovan, 175g CO<sub>2</sub> senast den 1 januari 2016 gradvis från 2014 och slutligen 135g CO<sub>2</sub> senast 2020. Denna översyn är, som vi kommer att se senare, dessvärre inte tillräcklig därför att den inte tar hänsyn till ledtiden inom sektorn och det finns ingen industri som inleder ett så kostsamt investeringsprogram utan att man är säker på vilket regelverk som kommer att fastställas.

4.8 I detta sammanhang hänvisar EESK till att rådet (konkurrenskraft) i sina slutsatser om bilindustrin som antogs den 29 maj 2009 rekommenderar att man undviker att anta nya bestämmelser som kan orsaka alltför stora kostnader för företag i alla produktionssektorer. Med särskild hänvisning till motorfordonssektorn erkände rådet att "med hänsyn till nuvarande ekonomiska situationen i sektorn så långt som möjligt undvika att lägga ytterligare bördor på industrin. Nya lagstiftningsåtgärder bör behandlas med största försiktighet och föregås av djupgående konsekvensbedömningar som tar hänsyn till den rådande situationen".

4.9 EESK påpekar för övrigt att kommissionen inte har tagit hänsyn till motstridande bestämmelser som gör det svårare att uppnå det uppställda målet. Så tar man i konsekvensbedömningen inte hänsyn till att den minskning av fordonens avgasutsläpp som krävs för Euro 5 och Euro 6 diesel med avseende på kväveoxider (NO<sub>x</sub>) och partiklar (PM) har en negativ inverkan på bränsleeffektiviteten.

4.10 EESK erinrar slutligen om att det ännu inte finns något officiellt kontrollsystem för utsläpp från lätta nyttofordon och att det därför inte finns officiella uppgifter på detta område. Det finns en risk att man kräver att fordonsindustrin och närliggande sektorer genomför konkreta åtgärder utan att ha tillräcklig information.

4.11 Med hänsyn till ovanstående uppmanar EESK – på samma sätt som kommittén gjorde i yttrandet om reglering för koldioxidutsläppen från personbilar <sup>(5)</sup> – EU-institutionerna att se över tidsramarna i förordningen så att de gradvis anpassas till ledtiderna inom sektorn med start 2015 och genomförande i fyra etapper senast 2018, som fallet är med personbilarna.

4.12 Ett både ambitiöst och mer realistiskt mål efter 2020 skulle kunna ligga på 150/160g/ CO<sub>2</sub>/km. Detta mål skulle kunna nås gradvis bl. a. med tanke på övervakningen av de uppgifter som kommer att göras tillgängliga under tiden. EESK hoppas att den diskussion som inletts i Europaparlamentet och rådet även på denna punkt utmynnar i en översyn av det ursprungliga förslaget.

<sup>(5)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 443/2009 av den 23 april 2009 om utsläppsnormer för nya personbilar som del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon (EUT L 140, 5.6.2009, s. 1) – EESK:s yttrande, EUT GU C 77, 31.3.2009, s. 1.

## 5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK noterar att förslaget är mer bindande i förhållande till förordning (EG) nr 443/2009 om personbilar, på följande områden:

5.1.1 Tidsramarna är i praktiken snävare. Infasningen av målen ska börja fyra år efter det att kommissionen har antagit förslaget. Detta ligger i linje med förordning (EG) nr 443/2009 som antogs av kommissionen i slutet av 2007 och offentliggjordes i mitten av 2009. Men eftersom planerings- och produktionscyklerna för nyttofordon som bekant är längre än för personbilar (7–10 år i stället för 5–7) behövs det längre ledtider än vad som föreskrivs i förordning (EG) nr 443/2009. Dessutom är infasningsperioden för lätta nyttofordon kortare än för personbilar och den andel fordon som omfattas från början är högre (75 % för lätta nyttofordon, 65 % för personbilar).

5.1.2 Omkostnaderna är högre. De flesta nyttofordon är dieseldrivna (ca 97 %). Därför finns det inte så många möjligheter till förbättringar och således är omkostnaderna för utsläppsminskande åtgärder högre. Till följd av detta är påverkan på försäljningspriset större (mellan 8 och 10 % mot 6 % för personbilar). Detta gäller även marginalkostnaden för minskning av utsläppen (ca 160 € mot mellan 25–150 € för personbilar).

5.2 EESK kan konstatera att förslaget innehåller bestämmelser om fordonets vikt i körklart skick som nyttoparameter, men att kommissionen 2014, i enlighet med art. 12, ska bedöma om alternativa parametrar ska användas (markyta, nyttolast). EESK önskar att Europaparlamentet och rådet ska titta närmare på möjligheten att redan från början använda olika parametrar som i högre grad tar i beaktande nyttofordonets användningsområden. EESK anser till exempel att fordonets maximala vikt (*Gross Vehicle Mass*), som anges på registreringsbeviset, vore lämpligare som parameter eftersom denna gör det möjligt att även ta hänsyn till lastförmåga (totalvikt).

5.3 Påföljderna för lätta nyttofordon är väsentligt högre än påföljderna för personbilar (120 € i stället för 95 €). EESK framhåller att det är nödvändigt att bibehålla sektorns konkurrenskraft och drar slutsatsen att det vore tillräckligt att samma påföljdsnivå gällde för nyttofordon och personbilar för att reglerna ska respekteras, såsom framgår av konsekvensbedömningen. Man kan faktiskt inte förstå varför en viss mängd koldioxid som släpps ut från ett nyttofordon skulle få en allvarligare påföljd än samma mängd koldioxid som släpps ut från en personbil.

5.4 Enligt förslaget kommer användning av innovativ teknik att kunna bidra till minskningen av en tillverkares specifika utsläppsmål med högst 7 g CO<sub>2</sub>/km. EESK stöder införandet av denna teknik som medför sysselsättnings- och utvecklingsmöjligheter även inom komponentindustrin.

5.5 Vad beträffar "superkrediter" för särskilt energieffektiva fordon vill EESK påpeka att de superkrediter som ryms inom förslaget inte är lika stora som i förordning (EG) nr 443/2009 eftersom det utsläppstak (< 50 g CO<sub>2</sub>/km) som fastställts för de fordon som kan komma ifråga för superkrediter är det samma som för personbilar. De lätta nyttofordonens genomsnittliga utsläpp (och utsläppsmål) är dock mycket högre än för personbilar och kommissionen bör fastställa värden som bättre överensstämmer med verkligheten och som bygger på vikten hos de tre klasserna av lätta nyttofordon i kategori N1<sup>(6)</sup>.

5.5.1 Även i detta fall hade EESK gärna sett en fördjupad konsekvensbedömning. EESK anser att det ur metodologisk synpunkt är felaktigt att fastställa ett absolut värde (50 g CO<sub>2</sub>/km), eftersom ett och samma nyttofordonschassi kan ha helt olika användningar beroende på utrustning och lastvikt. Dessutom kan ett så lågt värde i praktiken inte uppnås med befintliga förbränningsmotorer och kommittén efterlyser därför ett "teknologiskt uppbrott från det nuvarande läget<sup>(7)</sup>", något som ännu inte skett.

5.6 Det långsiktiga målet på 135 g CO<sub>2</sub>/km 2010 är beroende av resultaten från en uppdaterad konsekvensbedömning där man i samband med översynen 2013 ska avgöra om målet kan uppnås. EESK håller med om att det är nödvändigt att fastlägga långsiktiga mål även för lätta nyttofordon. För närvarande verkar det föreslagna värdet inte kunna uppnås inom de fastlagda tidsramarna, eftersom man övervärderar de tekniska framstegen under de närmaste åren samtidigt som man ännu en gång bortser från ledtiderna inom sektorn och påverkan från de yttre faktorer som bör beaktas inom ramen för en samordnad strategi.

5.7 EESK anser att de ovanstående invändningarna är välgrundade med tanke på att den befintliga konsekvensbedömningen är bristfällig av följande skäl:

5.7.1 Det är inte klart hur man har kommit fram till ett mål på 135 g CO<sub>2</sub>/km och det finns ingen uppskattning av kostnaderna för att nå detta mål. Påverkan på försäljningspriset anges endast för utsläpp på 160, 150, 140 e 125 g CO<sub>2</sub>/km. Det sistnämnda värdet har valts bort eftersom det är för dyrt (försäljningspriset skulle gå upp med 4 000 €, vilket motsvarar ca 20 %). Man kan därför räkna med en ökning av försäljningspriset på mellan 15 % och 20 % för att nå målet på 135 g CO<sub>2</sub>.

5.7.2 Man tar inte hänsyn till att prisökningen skulle kunna försena förnyelsen av fordonsparken och således medföra en ökning av de sammanlagda utsläppen (lägre genomsnittliga utsläpp från nya fordon, men högre sammanlagda utsläpp från den befintliga fordonsparken).

5.8 EESK stöder bestämmelsen om undantag för små tillverkare och nisch tillverkare, eftersom det behövs flexibla instrument när det råder särskilda omständigheter.

5.9 Vad beträffar etappvis färdigbyggda fordon fruktar kommittén att de föreslagna specifika reglerna inte kan lösa problemet, eftersom relevanta uppgifter saknas. EESK välkomnar därför initiativet från det spanska ordförandeskapet som nu håller på med en översyn av området tillsammans med de andra medlemsstaterna och kommissionen. Denna översyn kommer att leda till ändringar i den slutliga texten som på så sätt blir bättre anpassad till de verkliga förhållandena inom sektorn. Det är dock viktigt att det snarast inrättas ett officiellt system för övervakning av uppgifter om utsläpp från etappvis färdigbyggda fordon.

5.10 EESK stöder beslutet att begränsa tillämpningsområdet till N1-fordon och låta N2- och M2-fordon omfattas först efter en specifik konsekvensbedömning, när uppgifter om utsläpp blivit tillgängliga<sup>(8)</sup>. Kommittén framhåller dock att det är nödvändigt att fullt ut ta dessa fordons egenskaper i beaktande. I synnerhet bör M2-fordon tills vidare uteslutas med hänsyn till deras speciella egenskaper som nischfordon.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Mario SEPI

<sup>(6)</sup> Klass I: totalvikt på högst 1305 kg och lastkapacitet på 2,5 m<sup>3</sup>, klass II: totalvikt på högst 1 760 kg och last på 6 m<sup>3</sup>, klass III > 1 760 kg och lastkapacitet på 17 m<sup>3</sup>.

<sup>(7)</sup> Se EESK:s yttrande i not 5.

<sup>(8)</sup> Mätningen av koldioxidutsläpp från fordon i kategorierna N2 och M2 infördes i förordning Euro 5 & 6 och ska tillämpas på fordon som nyregistreras från och med januari 2011 respektive september 2015. För fordon som typgodkänts i enlighet med reglerna om tunga fordon, kommer uppgifterna om koldioxidutsläpp inte att vara tillgängliga förrän den obligatoriska Euro 6-normen har trätt ikraft.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex)**

KOM(2010) 61 slutlig – 2010/0039 (COD)  
(2011/C 44/28)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Den 18 mars 2010 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex)"*

KOM(2010) 61 slutlig — 2010/0039 COD.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli (sammanträdet den 15 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 78 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar och stöder kommissionens arbete när det gäller att anpassa och uppdatera förordning (EG) nr 2007/2004.

1.2 I enlighet med Schengenkonventionen om fri rörlighet i EU får de medlemsstater som avskaffat den inre gränskontrollen överlåta kontroll och bevakning av de yttre gränserna på de myndigheter som de väljer för ändamålet.

1.2.1 Till följd av EU:s utvidgning och den gradvisa utvidgningen av Schengenområdet till så gott som samtliga medlemsstater, samt olikheterna i de nationella rättssystemen, har man emellertid kunnat konstatera skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller ansvaret för att kontrollera EU:s yttre gränser.

1.3 Då Europeiska rådet i Laeken i december 2001 avslutades förpliktigade sig därför medlemsstaterna att inrätta en gemensam mekanism för löpande samråd och samarbete i syfte att samordna åtgärderna från de nationella myndigheter som har till uppgift att kontrollera de yttre gränserna.

1.3.1 Detta åtagande har blivit mer akut på grund av den betydande ökningen av den gränsöverskridande kommunikationen som har främjat mångdubblingen av identiteter och banat väg för nya nationalstater.

1.4 För att få till stånd en övergripande strategi i fråga om "säkerheten" vid gränserna och kampen mot "olaglig invandring"

har kommissionen därför beslutat att lägga fram förslag om inrättande av Frontex gemensamma stödgrupper, som EU:s medlemsstater ställer till förfogande på frivillig basis.

1.4.1 Av detta skäl, och i enlighet med "kodexen om Schengen gränserna" och de nationella myndigheternas befogenheter, samt i syfte att utforma en gemensam politik för rörlig och fast infrastruktur, bör ovannämnda stödgrupper få ansvaret för "övervakningen" och därefter för den "integrerade kontrollen" av gränsövergångsställena.

1.4.2 Detta innebär befogenhet att kontrollera identitetshandlingar och, alltid i enlighet med medlemsstaternas bestämmelser, fråga ut utlänningar om syftet med deras vistelse, samt gå ombord på fartyg som befinner sig i en medlemsstats territorialvatten<sup>(1)</sup>.

1.4.3 Kommittén anser att stödgrupperna bör erhålla nödvändiga finansiella resurser och transportmedel (fartyg, flygplan och helikoptrar). Alla medlemsstater måste identifiera och informera om resurser som används för Frontex-insatser.

1.5 Man får dock inte bortse från risken för "militarisering" av övervakningen och kontrollen vid de yttre gränserna. Följaktligen bör alla eventuella "överlappningar" mellan de undersökande, militära och tullrelaterade uppgifter som den enskilda medlemsstaten tilldelat sin respektive poliskår, tullmyndighet och sitt land-, sjö-, och luftförsvar samordnas på ett lämpligt sätt. Samtidigt bör man se till att man inte minskar deras kontrollmöjligheter, utan snarare stärker dem (europeiskt mervärde).

<sup>(1)</sup> I enlighet med artikel 77 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt får tjänstemän vid Frontex utföra uppgifter enligt instruktioner från medlemsstaternas gränsbevakningstjänstemän, alltså i överensstämmelse med medlemsstatens suveränitet.

1.5.1 Dessutom återstår olösta frågor om internationell lagstiftning i samband med insatser på internationellt vatten, bl.a. i förhållande till Förenta nationernas havsrättskonvention (Montego Bay-konventionen) från 1982 <sup>(2)</sup>.

1.6 Genom antagandet av Lissabonfördraget, som bland annat omfattar stadgan om de grundläggande rättigheterna, har unionens ansvar och befogenheter i fråga om asyl och invandring ökat avsevärt. EESK anser att rättigheterna att gripa och kvarhålla personer bör falla inom ramen för de vanliga, gemensamma mänskliga rättigheterna och inte styras av särskilda bestämmelser om domstols behörighet. Frontex är en "byrå" och kan som sådan inte kontrolleras av en extern instans eller endast genom budgetbestämmelser, utan bör helt uppfylla de krav på respekt för personer som gäller i hela unionen i frågan, i synnerhet vad gäller tillämpningen av Europarådets kriminalvårdsbestämmelser <sup>(3)</sup>.

1.7 Kommittén är medveten om Europas sociala och rättsliga traditioner med avseende på mänskliga rättigheter och asylrätt och rekommenderar att medlemmarna av dessa stödgrupper ska erhålla en klar och gedigen grundläggande utbildning som regelbundet uppdateras om olika psykologiska och beteendemässiga aspekter. Man säkerställer därmed en regelbunden tillsyn. Detta kan förbättra kontakterna med människor som befinner sig i en mer utsatt situation och som försöker förbättra sin sociala välfärd, i likhet med många européer under de gångna århundradena.

1.7.1 Stödgrupperna bör ha en operativ karaktär snarare än vara en gränspolis, och dess verksamhet bör göra det möjligt att genomföra Schengenkonventionen.

1.7.2 Frontex uppgifter bör inriktas mot att avslöja internationella brottslingar som ägnar sig åt människohandel och ställa dem inför rätta. Människor som drivs av en rättmätig strävan att förbättra sina sociala och ekonomiska villkor blir offer för en förödmjukande och förnedrande behandling på grund av denna brottsliga verksamhet.

1.7.3 Dessutom bör Frontex med hjälp av GMES-systemet aktivt bidra till att rädda migranter som råkat i svårigheter i Medelhavsområdet, i enlighet med medlemsstaternas riktlinjer.

1.7.4 Mot bakgrund av vad som sagts ovan föreslår kommittén en kontinuerlig kontakt och ett nära samarbete med de icke-statliga organisationerna.

1.7.5 Enligt EESK:s uppfattning är det absolut nödvändigt att involvera de icke-statliga organisationerna, mot bakgrund av

<sup>(2)</sup> Förutom oenighet med andra medlemsstater om korrekt användning av bestämmelserna för mottagande och förbud mot att avvisa flyktingar har italienska domstolar nu anklagat civila och militära ämbetsmän för övergrepp i samband med att 75 illegala invandrare, som stoppades på internationellt vatten, sändes tillbaka till Libyen 2009. Den italienska regeringen är emellertid inte enig med åklagarmyndigheten i Syrakusa. FN:s flyktingkommissariat hävdar att avvisandet ointetgjorde invandrarnas möjligheter att utnyttja rätten att söka asyl i Italien.

<sup>(3)</sup> Alla medlemsstater har nu ratificerat protokoll 14 till konventionen om skyddet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, dess artikel 17 och nu när Lissabonfördraget är ratificerat och EU kan ansluta sig till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är det ännu nödvändigare att Frontex får denna inriktning.

deras roll som stöd och interkulturella medlare i alla faser av de förfaranden som föreskrivs i EU:s bestämmelser och i de nationella bestämmelserna om människor som befinner sig i en svår situation.

## 2. Inledning

2.1 Gränser "ställer" två stater eller geografiska områden "mot varandra" och skiljer dem åt på ett sätt som begränsar befolkningens inbördes kontakter.

2.1.1 Naturliga gränser (berg, floder, vatten) har alltid orsakat rivalitet mellan befolkningen på ömse sidor.

2.1.2 Även politiska och överenskomna gränser är resultatet av konflikter och kompromisser under långa perioder av historiska omvälvningar.

2.1.3 I och med globaliseringen tenderar den snabba ökningen av de internationella förbindelserna att främja mångdubbling av identiteter och antalet självständiga nationer ökar, i och med uppkomsten av nya nationalstater och regionala "nationer".

2.1.4 Detta har lett till fler gränser och "okränkbara" enskilda stater, vars bräckliga gränser utgör en källa till potentiella och verkliga konflikter.

2.2 De europeiska länderna är ett viktigt undantag internationellt sett, eftersom de genom Schengenavtalet har slopat de interna gränskontrollerna. Därigenom har den nationella suveränitetens betydelse minskat.

2.2.1 Det pågående starka migrationstrycket på EU:s land- och sjögränser skapar emellertid ett behov av att stärka och utveckla nya gemensamma system för övervakning av de yttre gränserna (Eurosur).

### 2.3 EUROSUR

2.3.1 EU håller för närvarande på att undersöka möjligheterna att inrätta ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur).

2.3.2 Genomförandet av detta projekt bör innebära att antalet olagliga invandrare minskar, liksom det antal som omkommer på väg till något EU-land, samt att den gränsöverskridande kriminaliteten förhindras och att den interna säkerheten ökas.

2.3.3 Det finns planer på att inrätta ett europeiskt system för integrerad gränsförvaltning, baserat på ett gemensamt nätverk av informations- och övervakningssystem.

2.3.4 Ett "säkrat datoriserat kommunikationsnät" ska inrättas för datautbyte och samordning av åtgärder mellan centrumen i medlemsstaterna och mellan dessa centrum och Frontex <sup>(4)</sup>.

## 2.4 Vägen till FRONTEX

2.4.1 Genom rådets förordning (EG) nr 2007/2004 inrättades en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

2.4.2 Genom förordning (EG) nr 863/2007 inrättades sedan en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter (Rabit). Genom denna förordning ändrades rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.

2.4.3 En medlemsstat kan således genom byrån begära att snabba gränsinsatsenheter bestående av specialutbildade experter från andra medlemsstater placeras ut på dess territorium <sup>(5)</sup>.

2.5 I direktiv 2008/115/EG föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna vid återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen, "i överensstämmelse med grundläggande rättigheter ... inklusive flyktingsskydd och de förpliktelser att respektera mänskliga rättigheter som följer av internationella fördrag".

2.5.1 Gemenskapsreglerna för visum trädde i kraft inom Schengenområdet, som omfattar 22 medlemsstater och tre associerade stater den 5 april 2010 efter antagandet av handledningen för behandling av visumansökningar <sup>(6)</sup>, som finns tillgänglig för personalen vid samtliga medlemsstaters konsulat.

2.5.2 Haag-programmet <sup>(7)</sup> öppnar möjligheten att utveckla Frontex på grundval av ett fastställt program.

2.5.3 I det fleråriga Stockholmsprogrammet för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, som antogs av Europeiska rådet den 10–11 december 2009, beslutades det att förstärka Frontex kapacitet, bland annat genom en översyn av den rättsliga ramen, och det fastställdes särskilt att EU ska ha en integrerad gränsförvaltning.

## 3. Sammanfattning av kommissionens förslag

3.1 Kommissionen föreslår en översyn av Frontex rättsliga ram enligt följande huvudpunkter:

<sup>(4)</sup> Det datoriserade kommunikationsnätet måste sedan samordnas med kommissionens beslut av den 20 januari 2006 om genomförandebestämmelser för rådets beslut 2004/904/EG om inrättande av ett säkrat webbaserat informations- och samordningsnätverk för de myndigheter och liknande som hanterar migrationsfrågor i medlemsstaterna (Iconet), framför allt genom ett snabbt informationsutbyte för att bekämpa olaglig invandring.

<sup>(5)</sup> Ovannämnda uppgifter är nära kopplade till Europeiska polisbyråns (Europol) uppgifter. Den inrättades 1992 i syfte att hantera undermåttseffektiviteten om kriminalitet inom EU. Denna ram omfattar även Schengens informationssystem (SIS), som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna i Schengenländerna att utväxla uppgifter om vissa personers och varors identitet.

<sup>(6)</sup> Antogs av kommissionen den 19 mars 2010.

<sup>(7)</sup> EUT C 53, 3.3.2005, s. 1.

— Medlemsstaterna behåller ansvaret för att kontrollera sina yttre gränser i enlighet med subsidiaritetsprincipen (artikel 74 i fördraget) med sina egna polisstyrkor och sin egen underrättelseverksamhet.

— Medlemsstaterna kan vända sig till byrån för bistånd i form av samordning när andra medlemsstater är berörda och det krävs mer omfattande tekniskt och operativt bistånd.

— På grund av den för närvarande mycket omfattande tillströmningen av tredjelandsmedborgare som försöker resa in i medlemsstaterna illegalt krävs det att Frontex roll i samband med EU:s invandringspolitik förstärks.

— Den konsekvensbedömning som medföljer förslaget <sup>(8)</sup> innehåller undantag till Frontex rättsliga ram och ändringen av förordningen betraktas som en utveckling av Schengenregelverket i syfte att bekämpa den olagliga invandringen.

— Syftet med den föreslagna ändringen är att öka samordningen och det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna genom mer harmoniserade kriterier och förfaranden för en bättre och enhetligare förvaltning av övervakningen.

— Den tekniska utrustningen och personalen måste förstärkas. I detta syfte skulle man kunna inrätta en reserv av gränsbevakningstjänstemän bestående av högt kvalificerade, specialutbildade nationella experter.

## 4. Allmänna kommentarer

4.1 I hela Frontex verksamhet måste principen om non-refoulement strikt respekteras i enlighet med Genèvekonventionen, FN:s konvention om förbud mot "omänsklig eller förnedrande behandling", och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

4.2 Frontex uppdrag måste genomföras med det överordnade målet att skydda människoliv, samt skydda kvinnor, barn och de mest utsatta människorna. Man måste undvika att "externalisera" gränskontrollerna till länder <sup>(9)</sup> som inte erkänner asylrätten och Genèvekonventionen <sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> SEK (2010) 149.

<sup>(9)</sup> Exempelvis Libyen.

<sup>(10)</sup> I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG (som träder i kraft från december 2010) fastställs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna vid återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen, "i överensstämmelse med grundläggande rättigheter ... inklusive flyktingsskydd och de förpliktelser att respektera mänskliga rättigheter som följer av internationella fördrag".

4.3 Frontex verksamhet bör huvudsakligen fokuseras på följande prioriterade värderingar:

- Bekämpa och oskadliggöra de internationella kriminella nätverk som organiserar människohandel.
- Se till att asylrätten blir en realitet för människor som drabbats av orättvisor, såsom fastställts i EU-fördraget.
- Bistå migranter som råkat i svårigheter, även på internationellt vatten.

4.4 EESK stöder bestämmelsen i förslaget till förordning om att medlemsstaterna får, under förutsättning att byråns befogenheter respekteras, fortsätta det operativa samarbete de inlett med andra medlemsstater och/eller tredjeländer vid de yttre gränserna, om detta samarbete "kompletterar" byråns verksamhet, i enlighet med respekten för de mänskliga rättigheterna och europeiska kristet-sociala och rättsliga traditioner.

4.5 För att säkra bästa möjliga samarbete bör Frontex erhålla nödvändiga resurser (fartyg, flygplan och helikoptrar). Alla medlemsstater måste identifiera och informera om resurser som används för Frontex-insatser. Frontex bör med beaktande av budgetkonsekvenserna kunna utnyttja dessa resurser inom ramen för en samordning med alla övriga nationella instanser som redan har tilldelats sådana resurser.

4.6 EESK stöder den möjlighet Frontex fått att finansiera och genomföra projekt för tekniskt bistånd i tredjeländer och att sända sambandsmän, förutsatt att icke-statliga organisationer med lång och solid erfarenhet av utvecklingsbistånd och utbildning och skydd av den mänskliga värdigheten involveras i projektet och biståndet.

4.7 Frontex bör snarast möjligt använda det nya SIS II-systemet <sup>(11)</sup> (andra generationen av Schengens informationssystem).

4.8 Frontex skulle kunna få stor hjälp när det gäller att rädda migranter som råkat i svårigheter i Medelhavsområdet genom att använda GMES-data från Neustrelitz-stationen <sup>(12)</sup>.

4.9 Även Frontex roll som koordinator för de gemensamma insatserna för återsändande bör genomföras i nära samarbete med humanitära icke-statliga organisationer, som man vet har kunskaper om och en lång erfarenhet av att ta hand om människor i svåra och utsatta situationer.

4.10 Kommittén anser att Frontex endast bör få begränsade befogenheter i fråga om behandling av personuppgifter i samband med bekämpning av kriminella nätverk som organiserar

illegal invandring, och att det alltid bör ske i nära samarbete med den nationella åklagarmyndigheten.

## 5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK anser att de föreslagna ändringarna överensstämmer med målet om att stärka Frontex roll och uppgifter, vilket har som syfte att förbättra kontrollen vid EU:s yttre gränser och samtidigt säkra frihet och inre säkerhet i medlemsstaterna.

5.2 Följande punkter bör emellertid framhållas:

5.2.1 Skäl (10) – skulle kunna göras mer juridiskt bindande om orden "samtidigt som" ersätts med "samtidigt som man säkerställer att".

5.2.2 Skäl (13) – ordet "förteckningar" bör ersättas med uttrycket "förteckningar för detta ändamål" som förefaller lämpligare när det gäller att fastställa ett krav på en strikt förvaltning resurserna.

5.2.3 Skäl (14) – uttrycket "ett lämpligt antal kvalificerade gränsbevakningstjänstemän" bör efter ordet "kvalificerade" utökas med orden "utbildade och specialiserade".

5.2.4 Skäl (15) – uttrycket "på halvpermanent bas" är för vagt och bör ersättas med en mer exakt formulering.

5.2.5 Skäl (23) – Det bör fastställas klara "gränser" för byråns möjlighet att "inleda och finansiera projekt för tekniskt bistånd" osv.

5.3 Artikel 1a.2 – uttrycket "intill" bör specificeras närmare i syfte att undvika oberättigade ingrepp i den nationella suveräniteten.

5.3.1 Artikel 2.1 c) – Byråns befogenhet att genomföra "riskanalyser" bör utvidgas till att även omfatta de "kostnader" som är nödvändiga för att klara trycket vid de mest utsatta medlemsstaternas yttre gränser. Det förefaller rimligt att samtliga medlemsstater och inte enbart "gränsländerna" ska dela på denna kostnad.

5.3.1.1 Bestämmelsen bör dessutom samordnas med bestämmelserna i den följande artikel 4.

5.3.2 Artikel 2.1 iii) h) – Det bör preciseras att Frontex endast kan få "begränsade rättigheter" att behandla personuppgifter för att bekämpa kriminella nätverk som organiserar olaglig invandring. Bestämmelsen bör dessutom samordnas med bestämmelserna i artikel 11, 11a och 11b.

<sup>(11)</sup> SIS, Schengens informationssystem, bör vara klart att tas i bruk den 31.12.2011 (Europaparlamentets betänkande, föredragande: Carlos Coelho).

<sup>(12)</sup> Neustrelitz-stationen i Tyskland säkrar tillrättaläggande och produktion av högresolutionsdata för Europa och Medelhavet via de optiska satelliterna Geo, Eye-1 och Ikonos.

5.3.3 Artikel 14.1 – Det förefaller lämpligt att specificera de närmare bestämmelserna för hur byrån ska "underlätta" det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna och tredjeländer.

5.3.4 Artikel 14.2 – Byråns möjligheter att sända sambandsmän till tredjeländer bör klargöras tydligare, eftersom sambandsmän som sänds ut som observatörer och/eller konsulter

endast ska "utplaceras i tredjeländer vars gränsförvaltningsmetoder följer miniminormer för mänskliga rättigheter" och med tillägget att ifrågavarande tredjeländer också formellt måste ha undertecknat de bindande internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, asyl och internationellt skydd.

Brüssel den 15 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Mario SEPI

---



## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till rådets förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad

KOM(2010) 105 slutlig/2 – 2010/0067 (CNS)

(2011/C 44/29)

Föredragande: **Daniel RETUREAU**

Den 29 april 2010 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Förslag till rådets förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad”*

KOM(2010) 105 slutlig/2 — 2010/0067 (CNS).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 134 röster för, 1 röst emot och 6 nedlagda röster.

### 1. Rekommendationer

1.1 Den rättsliga grunden är artikel 81.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som ger rådet befogenhet att besluta om åtgärder som rör familjerätt och som har gränsöverskridande följder. Förslaget uppfyller kravet om utländsk anknytning i fördraget.

1.2 EESK noterar med intresse att detta förslag till förordning innebär en möjlighet till ett fördjupat samarbete<sup>(1)</sup> i enlighet med artikel 326 och följande artiklar i avdelning III i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på ett område där samarbete varken är självklart eller enkelt, nämligen det rättsliga området. Kommittén hoppas att ett fördjupat samarbete även på andra områden i framtiden kan göra det möjligt att övervinna blockeringar och lösa problem i syfte att komma vidare inom olika områden eller med frågor där enighet inte kan uppnås vid en viss tidpunkt men där ett visst antal länder önskar utöka sitt samarbete.

1.3 Kommittén konstaterar i likhet med kommissionen att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras i den föreslagna förordningen, som kommer att träda i kraft efter att den antagits av de medlemsstater som deltar i samarbetet. Initiativet är förenligt med stadgan om de grundläggande rättigheterna och medlemsstaternas internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter.

1.4 De föreslagna lösningarna syftar till att undvika att en av makarna söker sig till den mest fördelaktiga domstolen och till att tillgodose deras legitima förväntningar vad gäller behörig domstol, i princip domstolen i deras hemvist vid tidpunkten

för ansökan om hemskillnad eller äktenskapsskillnad. Förslaget till förordning omfattar inte förfaranden för annullering av äktenskap, och samtliga övriga frågor regleras av gällande unionslagstiftning för äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn.

1.5 EESK noterar också att den föreslagna förordningen inte påverkar medlemsstaternas materiella rätt.

1.6 Kommittén stöder slutligen ett förslag som innebär att man på ett enklare sätt kan lösa frågor som rör äktenskapsskillnad och hemskillnad mellan parter som är bosatta i länder som deltar i samarbetet, vilket bidrar till den fria rörligheten för personer och lagakraftvunna domar.

### 2. Kommissionens förslag

2.1 Tillämplig lag vid äktenskapsskillnad och hemskillnad ingår ännu inte i den gällande unionslagstiftningen vad gäller äktenskapsmål. I gemenskapens första rättsakt inom familjerätt, rådets förordning (EG) nr 1347/2000, finns bestämmelser om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål samt om föräldraansvar för makars gemensamma barn vid civilrättsliga förfaranden om äktenskapsskillnad, hemskillnad och annullering av äktenskap. Förordningen innehåller dock inte några regler om tillämplig lag.

2.2 Rådets förordning (EG) nr 2201/2003, som upphävde och ersatte rådets förordning (EG) nr 1347/2000 från och med den 1 mars 2005, innehåller inte heller några sådana regler.

<sup>(1)</sup> EUT C 83/189, 30.3.2010.

2.3 Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 ger emellertid makar möjlighet att välja mellan flera olika behörighetsgrunder. När talan i ett äktenskapsmål har väckts i en nationell domstol i en medlemsstat, avgörs vilken lag som är tillämplig på grundval av de nationella lagvalsreglerna, som bygger på olika kriterier. De flesta medlemsstater avgör vilken lag som är tillämplig på grundval av en rad anknytningsfaktorer, så att målet regleras av den rättsordning som det har starkast anknytning till. Andra medlemsstater tillämpar systematiskt sina egna lagar (*lex fori*) i äktenskapsmål.

2.4 Medlemsstaterna har under de senaste åren inte kunnat komma fram till en gemensam överenskommelse om tillämplig lagstiftning och lagvalsregler vad gäller äktenskapsskillnad och hemskillnad, och man ser inte heller någon lösning på detta problem under en överskådlig framtid. Flera medlemsstater överväger därför ett fördjupat samarbete i väntan på en slutlig överenskommelse på området, vilket kräver enhällighet i rådet. Tio medlemsstater har sålunda riktat en begäran till kommissionen där de tillkännager sin avsikt att sinsemellan upprätta ett fördjupat samarbete i fråga om tillämplig lag i äktenskapsmål, och uppmanar kommissionen att lägga fram ett förslag till rådet om detta. Den 3 mars 2010 drog Grekland tillbaka sin begäran (?). Andra medlemsstater planerar emellertid att ansluta sig till det förstärkta samarbetet. I dagsläget har 14 medlemsstater förklarat att de är intresserade av att delta.

2.5 Efter att ha fastställt att det fördjupade samarbetet inte skulle inverka på den befintliga gemenskapsrätten utarbetade kommissionen ett förslag till förordning och konstaterade att de tio ursprungliga medlemsstaternas samarbetsprojekt innebär ett steg i samma riktning som kommissionens initiativ av den 17 juli 2006 om ändring av förordning (EG) nr 2201/2003 om domstols behörighet och införande av bestämmelser om tillämplig lag i äktenskapsmål (KOM(2006) 399 slutlig). Detta initiativ har ännu inte slutbehandlats av rådet och har inte antagits. Konsekvensanalysen som gjordes vid denna tidpunkt är fortfarande relevant och behöver inte göras om.

2.6 I enlighet med artikel 329.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt beslöt EU:s justitieministrar den 4 juni 2010 med kvalificerad majoritet att godkänna kommissionens förslag om att inrätta ett fördjupat samarbete mellan vissa medlemsstater om äktenskapsskillnad och hemskillnad. Europaparlamentet gav sitt samtycke några dagar senare (den 16 juni 2010). Nu återstår endast det formella godkännandet från Europeiska unionens råd av beslutet om ett fördjupat samarbete.

2.7 Vad gäller förordningen om genomförande av ett fördjupat samarbete godkände ministrarna en allmän riktlinje om de viktigaste punkterna och begärde att de frågor som ännu inte lösts skulle granskas på nytt. Europeiska unionens råd ska i

enlighet med artikel 81.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt enhälligt godkänna förordningen (?).

### 3. Kommitténs synpunkter

3.1 Kommittén har vid ett flertal tillfällen påtalat EU-medborgarnas behov av att i mål där de är part kunna få slutliga och lagakraftvunna domar som har meddelats i en medlemsstat erkända i en annan medlemsstat utan att ett exekvaturförfarande krävs.

3.2 Vad gäller civilrätt och i synnerhet äktenskapslagstiftning har EESK antagit ett yttrande om grönboken om äktenskapsskillnad (?), som har bidragit till det förslag till förordning som fortfarande blockeras av rådet. Kommittén var i yttrandet positiv till de bestämmelser som föreslogs vad gäller ömsesidigt erkännande av domar, lag- och domsrättskonflikter och tillämplig lag.

3.3 Kommittén gjorde vid denna tidpunkt kommissionen uppmärksam på att det kunde uppstå konflikter mellan tillämpligheten i en utländsk rättsordning, särskilt från vissa tredjeländer, och EG-rättens eller domstolslandets *ordre public* (t.ex. bristande jämställdhet eller att den ena föräldern systematiskt får vårdnaden om barnen på grund av sitt kön). Det är således positivt att en undantagsbestämmelse avseende *ordre public* är tänkt att införas som ger rätt att avstå från att tillämpa utländsk lag som exempelvis strider mot Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som numera utgör en del av primärrätten (och jämföras med fördragen). Medlemsstaterna kan åberopa internationell *ordre public* i domstolslandet för att göra ett undantag från lagstiftningen i ett tredjeland som står i strid med denna.

3.4 Kommittén ställer sig än en gång bakom de lösningar som valts för att avgöra vilken domstol som är behörig, i princip i det land där makarna hade sin senaste gemensamma hemvist (?). På så sätt kan man undvika att den ena eller den andra av makarna söker sig till den mest fördelaktiga domstolen, vilket skulle kunna bli fallet om det fanns olika kriterier för att avgöra vilken domstol som är behörig. Tillämplig rätt skulle emellertid kunna vara den som ligger närmast äktenskapslagstiftningen, enligt kumulativa kriterier, dvs. den rätt som den svagaste parten har rätt att förvänta sig, och inte nödvändigtvis domstolslandets rätt, vilket i dag är fallet i några medlemsländer. Vilken rätt som ska tillämpas kan också beslutas genom en överenskommelse mellan makarna, under förutsättning att det finns objektiva anknytningsfaktorer.

(?) Länderna som önskar delta i ett fördjupat samarbete är Belgien, Bulgarien, Frankrike, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien, Tyskland, Ungern och Österrike.

(?) I artikel 81.3 fastställs att föreslagna rättsakter som rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder ska föreskrivas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Rättsakter som rör genomförandet av det fördjupade samarbetet på detta område ska antas i enlighet med bestämmelserna i denna artikel.

(?) Se EUT C 24, 31.1.2006, s. 20.

(?) Förutsatt att makarna varit bosatta i landet under en viss tid (som regel en månad eller ett år) vid den tidpunkt då förfarandet inleddes.

3.5 I och med detta kommer en större tydlighet och säkerhet att råda på ett område där konflikter ofta uppstår, vare sig det handlar om äktenskapsskillnad eller hemskillnad (som ofta föregår äktenskapsskillnad). Övriga regler som är tillämpliga i äktenskapsmål är desamma som i förordning (EG) nr 2201/2003, som har trätt i kraft i alla medlemsstater.

3.6 Kommittén välkomnar och stöder alltså förslaget till förordning och skulle gärna se att det fördjupade samarbetet, som

utnyttjas för första gången och som det varit möjligt att tillämpa sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999, äntligen blir ett allmänt tillämpat förfarande som gör det möjligt för Europa att utvecklas inom områden där enhällighet krävs men där detta på kort sikt inte kan uppnås. Detta kan förhindra att förhandlingar strandar eller att det uppstår förseningar i antagandet av lagstiftning eller gemensamma åtgärder, och det ger de länder som så önskar möjlighet att fördjupa sitt samarbete trots att det saknas enhällighet eller beslutsmässighet.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen**

*KOM(2010) 204 slutlig – 2010/0110 (COD)*

(2011/C 44/30)

Den 31 maj 2010 beslutade rådet och den 8 juni 2010 Europaparlamentet att i enlighet med artiklarna 46 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen”*

KOM(2010) 204 slutlig – 2010/0110 COD.

Eftersom kommittén stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) med 163 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 juli 2010

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Mario SEPI

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 861/2006 av den 22 maj 2006 om gemenskapens finansieringsåtgärder för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken och havsrättsligt arbete**

KOM(2010) 145 slutlig – 2010/0080 (COD)

(2011/C 44/31)

Huvudföredragande: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Den 31 maj 2010 respektive den 12 maj 2010 beslutade rådet och Europaparlamentet att i enlighet med artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 861/2006 av den 22 maj 2006 om gemenskapens finansieringsåtgärder för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken och havsrättsligt arbete”*

KOM(2010) 145 slutlig – 2010/0080 (COD).

Den 25 maj 2010 gav kommitténs presidium facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli) María Candelas Sánchez Miguel till huvudföredragande. Yttrandet antogs med 135 röster för, inga röster emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser

1.1 EESK ser positivt på de åtgärder som föreslagits för att ändra nuvarande förordning nr 861/2006, eftersom de syftar till att öka tydligheten hos finansieringen av datainsamlingen och genomförandet av vetenskapliga studier, samtidigt som de säkerställer objektiviteten hos de åtgärder som vidtas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP). Under debatterna om reformeringen av den gemensamma fiskeripolitiken har det blivit uppenbart att man behöver en solid grund för att garantera att genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken överensstämmer med de verkliga behoven så att den blir hållbar ur ekonomisk, social och miljömässig synvinkel.

1.2 De nya bestämmelserna syftar till att förtydliga systemet för finansiering av datainsamlingen och genomförandet av de vetenskapliga studier som är av intresse för den gemensamma fiskeripolitiken. Dessutom utvidgas området för det som avses med datainsamling då förvaltningen och användningen av dessa data regleras med hänsyn till rättssäkerheten för de uppgifter som erhålls. Medlemsstaternas kontroll av uppgifterna kommer att möjliggöra en strukturerad användning av dessa.

1.3 Finansieringen av driftskostnaderna för de regionala rådgivande nämnderna kommer inte att begränsas, som hittills, till igångsättningsfasen.

1.4 Dessutom föreslås att man täcker kostnaderna i samband med att representanter för rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk deltar i sammanträden vid Internationella havsforskningsrådet (ICES) och vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF).

1.5 När det gäller de administrativa förfarandena för ansökan om och kontroll av finansieringen, måste medlemsstaternas fleråriga planer specificeras och godkännas av kommissionen så att de även i fortsättningen respekterar EU:s budgetdisciplin.

## 2. Inledning

2.1 Den föreslagna förändringen av förordning (EG) nr 861/2006 syftar till att förtydliga tillämpningsområdet för de finansierade åtgärderna och framförallt förbättra innehållet i några artiklar med avseende på utgifterna för kontrollverksamheten och dess genomförande.

2.2 Ändringarna går i tre olika riktningar:

— Ändringar som bygger på utvecklingen av lagstiftningsramen.

— Ändringar som rör tillämpningsområdet så att det bättre uppfyller de nuvarande kraven.

— Ändringar som tydliggör de åtgärder som täcks av denna förordning och som medlemsstaterna bör vidta i samband med datainsamling och genomförande av undersökningar om GFP.

2.3 Inom ramen för GFP-områdets internationella förbindelser klargörs dessutom typen av partnerskap (bilaterala, regionala eller multilaterala).

2.4 Likaså innehåller förslaget ett nytt administrativt förfarande för ansökningar om finansiering och behandling av ansökningar, där det tydligt framgår hur förfarandet ska tillämpas och övervakas av de organ som inrättats för detta syfte.

### 3. EESK:s kommentarer

3.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ställer sig positiv till de förändringar som föreslås i förordning nr 861/2006, eftersom de innehåller regler för en vidareutveckling av förordningen. Man bör särskilt nämna kravet på att begära in uppgifter och genomföra vetenskapliga studier om tillståndet i våra hav och oceaner samt om fiskeriverksamheten, i syfte att säkerställa att de åtgärder som vidtas i fråga om fiskeripolitiken är välgrundade och garanterar en hållbar användning av befintliga resurser.

3.2 Det handlar om att förbättra inte bara öppenheten utan även användningen av finansieringen, och på så vis utvidga de förutsättningar under vilka finansiering kan beviljas. Finansieringen av datainsamlingen och medlemsstaternas kontroll av användningen av dessa uppgifter garanterar att forskningen är ett viktigt inslag i den gemensamma fiskeripolitiken och att den leder till en hållbar utveckling av fiskerisektorn.

3.3 Innehållet i förslaget kan analyseras under följande rubriker:

3.3.1 En gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken: Det speciella med förslaget är att finansieringen inte bara är avsedd för medlemsstaterna och de behöriga offentliga organen, utan också för den privata sektorn. Det handlar i stor utsträckning om att erkänna den privata vetenskapliga sektorns roll, vilket i dag sker i praktiken, och därför anser vi att det skulle öka öppenheten om den också omfattades av reglerna.

3.3.2 Internationellt samarbete med tredjeländer (bilaterala, regionala eller multilaterala avtal) om datainsamling och genomförandet av vetenskapliga studier: Detta innebär att man upprätthåller en vetenskaplig kontroll inte bara av våra egna fiskeresurser, utan också av resurserna i andra regioner där våra båtar bedriver fiske, så att den tekniska och vetenskapliga utvärderingen av deras fiskeriverksamhet och kontrollen av denna förbättras.

3.3.3 Finansiering av utgifter för företrädare för rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk, i samband med att de deltar i sammanträden vid de regionala rådgivande nämnderna, ICES och STECF, i syfte att främja ett så brett beslutsfattande som möjligt: Denna finansiering är beroende av EU:s särskilda intresse för frågan. Vi anser att de ovannämnda organisationerna bör bli mer delaktiga, inte bara i datainsamlingen utan också i besluten om fiskerifrågor som ligger inom deras kompetensområde och som bidrar till att förbättra den gemensamma fiskeripolitiken.

3.3.4 Förfaranden för insamling, hantering och användning av uppgifter: Ändringen av avsnitt 2 i förordningen syftar till att harmonisera det nuvarande förfarandet för ansökan om stöd med förfarandet i de fleråriga programmen som läggs fram av medlemsstaterna och som godkänns av kommissionen. På så sätt underställs slutkontrollen av användningen gemenskapsreglerna för utgiftskontroll.

3.4 Slutligen anser EESK att detta ändringsförslag är relevant, även om reformeringen av den gemensamma fiskeripolitiken ännu inte genomförts, eftersom förslaget innebär att man på ett tidigare stadium kan dra fördel av de positiva effekter som utnyttjandet av de vetenskapliga och objektiva uppgifterna kan ha vid planeringen av de framtida åtgärder som ska genomföras så snart den nya politiken antagits. Man behöver således inte vänta till 2013. Under alla omständigheter kommer det att få stor betydelse för tillståndet i haven och oceanerna om man utökar och utvecklar samma metoder i tredjeländer.

Bryssel den 15 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Mario SEPI

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: För en integrerad övervakning till sjöss – En gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöbevakningsområde**

KOM(2009) 538 slutlig

(2011/C 44/32)

Föredragande: **Nikolaos LIOLIOS**

Den 15 oktober 2009 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: För en integrerad övervakning till sjöss – En gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöbevakningsområde”*

KOM(2009) 538 slutlig.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 164 röster för, 1 röst emot och 6 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande och stöder de olika förslagen till åtgärder för den integrerade övervakningen till sjöss som syftar till förståelse av all verksamhet till sjöss som kan påverka EU:s och dess medlemsstaters sjösäkerhet och sjöfartsskydd, ekonomi eller miljö.

1.2 EESK stöder i princip rekommendationerna i ovan nämnda meddelande och anser att införandet av regler för dataspridning och datahantering samt av kontrollmekanismer från/till samtliga medverkande organisationer kommer att förbättra medvetenheten om situationen inom sjöbevakningsområdet.

1.3 EESK noterar att övervakningsmeddelandet är ett positivt bidrag såväl för att komma till rätta med de ökade säkerhetsproblem som EU utsätts för, inbegripet illegal invandring, människohandel och drogförsäljning, som för att säkerställa ett effektivt skydd för miljön och EU-medborgarnas liv och välfärd.

1.4 EESK medger att den integrerade EU-havspolitikens hållbarhet är avhängig hållbarheten hos EU:s politiska åtgärder, och bland dessa är den integrerade övervakningen till sjöss inget undantag. Därför bör det föreslagna systemet för integrerad övervakning till sjöss byggas upp för att på ett hållbart sätt kunna lämna korrekta, snabba, högkvalitativa och kostnads-effektiva uppgifter där det behövs och när det behövs och för just det skäl som är aktuellt. Därför måste man även överväga möjligheten att utvidga systemet för integrerad övervakning till sjöss.

1.5 EESK stöder en övervakningsmekanism som är gemensam för hela EU och grundas på ett harmoniserat regelverk och som möjliggör utbyte av såväl känslig som icke känslig information mellan myndigheter, organ och användare i EU:s medlemsstater.

1.6 EESK är medveten om den betydelse som den internationella dimensionen av sjöbevakningsområdet har och framhåller behovet av att utveckla tekniska och rättsliga normer och undersöka samarbetsmöjligheterna med tredjeländer.

1.7 EESK anser att sammankopplade system för övervakning till sjöss förutsätter en fördjupad diskussion om olika rättsliga frågor som rör utbyte av information som samlats in för olika ändamål och från olika källor. Medlemsstaterna har olika skyldigheter, och datakonfidentialitet och skydd av personuppgifter är centrala frågor. Det återstår fortfarande att definiera vilken typ av uppgifter som berörs, vilka syften utbytet har (och vilka metoder som används) och vilka de potentiella mottagarna av uppgifterna är. Dessutom måste man definiera vilka säkerhetsåtgärder som krävs med hänsyn till datakonfidentialitet och datasäkerhet samt, i förekommande fall, skydd av personuppgifter.

1.8 I syfte att skydda personuppgifter och förhindra otillbörlig spridning av data föreslår EESK att uppgifter endast lämnas ut vid behov. Det är också av största vikt att klart definiera vilka nivåer av konfidentialitet som ska finnas samt på vilken myndighetsnivå uppgifterna ska användas. Detta ska ske genom utveckling av ett handfast och överblickbart system för tilldelning av åtkomsträttigheter.

1.9 EESK inser att validering av insamlade uppgifter är en viktig och svår uppgift, och föreslår att det utvecklas ett ramverk inom vilket man samlar in uppgifter, kontrollerar att de är korrekta och säkerställer informationssäkerhet under spridningsprocessen.

1.10 EESK förespråkar att man ska följa en plan för genomförandet av en integrerad övervakning till sjöss och att erfarenheterna från pilotprojekt, expertgrupper och konsekvensbedömningar används i arbetet med de rättsliga och tekniska aspekterna av informationsintegreringen.

1.11 EESK rekommenderar att man utvecklar en enda nationell samordningsmekanism och en knutpunkt för informationsutbyte per användargrupp i syfte att underlätta utvecklingen och tillämpningen av den integrerade övervakningen till sjöss.

1.12 Med tanke på det stora antalet befintliga system, föreslår EESK att man undviker överlappning av systemen och ser till att det som ändras genom den integrerade övervakningen till sjöss inte är det sätt på vilket informationen samlas in, utan det sätt på vilket informationen sprids.

1.13 EESK uppmanar EU att skapa ett mer centralt förvaltad nätverk där samordning uppnås genom nätverkets formella struktur och centrala kommunikationer.

1.14 I syfte att trygga processen att koppla samman användargrupperna föreslår EESK att EU ska definiera en klar och stabil plattform med avseende på systemet för tilldelning av åtkomst, baserad både på en gemensam förståelse inom EU för olika politiska åsikter och på operativ effektivitet. Hanteringen av åtkomsträttigheterna ska omfattas av EU:s öppenhetsförordning.

1.15 Den antagna systemstrukturen ska ha en "feedback-lina" som möjliggör justeringar och uppdateringar med användning av bl.a. det framväxande regelverket.

1.16 EESK rekommenderar att avancerad hantering av säkerhetsrisker även fortsättningsvis bör vara en fråga av högsta prioritet för det europeiska sjöbevakningsområdet. I detta avseende är en skiktad struktur som garanterar uppgifternas giltighet och datasäkerheten att föredra.

## 2. Inledning

2.1 Den 15 oktober 2009 publicerade Europeiska kommissionen meddelandet "För en integrerad övervakning till sjöss: En gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöbevakningsområde" (KOM(2009) 538 slutlig) och bad, på grundval av artikel 262 i EG-fördraget, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett yttrande i denna fråga.

2.2 Kommissionen avser i sitt meddelande "En integrerad havspolitik för Europeiska unionen" att före 2013 "vidta åtgärder för ett mer driftskompatibelt övervakningssystem som för samman befintliga övervaknings- och spårningssystem som används för sjösäkerhet och sjöfartsskydd, skydd av havsmiljön, kontroll av fiske, kontroll av yttre gränser och andra insatser för att upprätthålla lag och ordning".

2.3 EU har redan utarbetat ett antal övervakningsinitiativ som integrerar mer än en sektoriell verksamhet: Övervakningssystemet för sjötrafik inbegriper uppgifter om fartygens rörelser och last som samlas in samt utbyte av sådan information mellan medlemsstaterna, och SafeSeaNet (direktiv 2002/59/EG)<sup>(1)</sup> är ett utbyte av marina data mellan medlemsstaternas sjöfartsmyndigheter som syftar till att förhindra olyckor till sjöss och havsföroreningar samt öka effektiviteten i hanteringen av incidenter eller olyckor till sjöss.

2.4 I detta sammanhang kan nämnas att Europeiska indexservern (EIS) redan är i drift och att STIRES (SafeSeaNet Traffic Information Relay and Exchange System) är under utveckling. Vidare samlas för närvarande uppgifter om närjöfarten in, och uppgifter om den långväga sjöfarten kommer i framtiden att vara tillgängliga på begäran av EU:s datacentral för långdistansidentifiering och -spårning av fartyg (EU LRIT DC – resolutioner från IMO:s sjösäkerhetskommitté MSC 202 (81) och MSC 211 (81) om ändring av den internationella konventionen från 1974 om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS-konventionen))

2.5 I samarbete med medlemsstaterna. Inom ramen för utvecklingen av det europeiska gränsövervakningssystemet (EU-ROSUR) planeras dessutom en integrerad övervakningslösning för EU.

2.6 Europeiska kommissionens meddelande behandlar dessutom alla ytterligare relevanta åtgärder vidtagna av EU, inbegripet inrättandet av Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA), Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna (FRONTEX), Europeiska försvarsbyrån och blåboken om transporter. Samtidigt lanseras nu två pilotprojekt för att i ett insatsområde testa hur den integrerade övervakningen till sjöss kan fungera i praktiken, det ena i Medelhavsområdet och det andra i de nordeuropeiska havsområdena.

2.7 Målsättningen med den föreslagna politiken för den integrerade övervakningen till sjöss är inte att skapa ytterligare ett övervakningssystem, utan att utarbeta gränssnitt och därefter integrera befintliga system inom olika sektorer och i olika länder i syfte att öka effektiviteten inom de nationella myndigheter som har ansvar för genomförandet av övervakningsåtgärderna och att öka kostnadseffektiviteten hos de åtgärder som genomförs till sjöss.

<sup>(1)</sup> EGT L 208, 5.8 2002, s. 10–27.



2.8 I arbetet med att utveckla ett säkert sektorsöverskridande nätverk som kan uppfylla de ständigt ökande kraven på en gemensam bild av den rådande situationen måste man noga planera åtkomsträttigheter och säkerhetsbestämmelser för användare.

2.9 EESK medger att införandet av ett system för integrerad övervakning till sjöss omfattar flera komplexa och mångfacetterade verksamheter som ofta överlappar varandra men är av intresse för EU som helhet.

2.10 EESK välkomnar meddelandet som en utgångspunkt för att integrera de befintliga fristående systemen i en enda gemensam miljö för informationsutbyte som ska kunna stödja den framtida europeiska sjöfartspolitik, trygga miljön och de europeiska sjöfartstjänsterna för såväl global som europeisk handel samt förbättra EU-medborgarnas dagliga liv, i synnerhet för dem som bor i områdena vid EU:s yttre sjögränser. 2.11 EESK påpekar att meddelandet offentliggörs vid en kritisk tidpunkt då sjöfarten står inför stora utmaningar: a) den globala ekonomiska och finansiella krisen som förvärrar den konjunkturbetingade krisen inom sjöfarten, b) illegal invandring som särskilt förekommer vid EU:s södra och östra gränser, c) olaglig verksamhet som inbegriper människo-, vapen- och narkotikahandel, samt d) känsligt material avseende militära anläggningar och kärnkraftsanläggningar som måste övervakas och hanteras. 2.12 EESK vill också understryka det faktum att de problem avseende säkerhets- och kapningsfrågor som berör EU:s sjöfartstjänster i vatten utanför unionen (t.ex. Östafrika, Indonesien, etc.) måste tacklas och kontrolleras.

### 3. Meddelande om en integrerad övervakning till sjöss genom en gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöbevakningsområde

3.1 Såsom konstaterats i ett tidigare yttrande<sup>(?)</sup> ställer sig EESK "bakom förslagen om ett europeiskt nätverk för övervakning av haven och förbättrat samarbete mellan medlemsstaternas kustbevakningsorgan. Dessa åtgärder kommer att främja sjösäkerhet och sjöfartsskydd, kontroll av fiske, kontroll av yttre gränser och skydd av havsmiljön. [...] EESK vill upprepa sin ståndpunkt att det är önskvärt med ett samordnat förhållningssätt till bilaterala avtal med tredje land om ankring av fartyg för att uppnå ökad säkerhet. Kommittén uppmanar EU att vidta åtgärder mot det ökade antalet attacker av väpnade rånöverfall och kapningar till sjöss mot handelsfartyg i Sydostasien och Afrika."

3.2 EESK välkomnar kommissionens meddelande och stöder de olika förslagen till åtgärder som EU kan vidta för att bidra till ett säkrare och tryggare tillhandahållande av tjänster inom sjöbevakningsområdet. EESK ställer sig i princip bakom detta meddelande och välkomnar ytterligare förbättringar som kommer att bidra till det snara genomförandet av en integrerad övervakning till sjöss.

3.3 I meddelandet om en EU-strategi för en bättre integration av övervakningssystemen fastställs fyra vägledande principer för utvecklingen av en gemensam miljö för informationsutbyte, nämligen: (1) Metoder för att koppla samman alla användargrupper, (2) Att skapa ett tekniskt ramverk för driftskom-

patibilitet och framtida integration, (3) Informationsutbyte mellan civila och militära myndigheter, (4) Särskilda bestämmelser för att förverkliga denna gemensamma miljö för informationsutbyte. Eftersom detta meddelande håller sig på principnivå, kommer yttrandet att begränsas till ett antal föreslagna principer. Ytterligare förbättringar kommer givetvis att krävas för att dessa principer ska kunna omvandlas till lagstiftningsåtgärder.

3.4 Den europeiska sjöfarten är global till sin karaktär. Medvetenhet om situationen till havs är därför av största betydelse eftersom: (a) fartygens rörelser utgör ett tidsmässigt och rumsligt dynamiskt system, (b) säkerhets-, trygghets- och miljörelaterade aspekter inte är begränsade till gränsområdena, och (c) beslut som fattas av en enhet kan påverka andra system.

3.5 Det bör noteras att det finns två problem som måste lösas, nämligen ramverket för den offentliga politiken och systemets genomförbarhet. Genomförandet av en integrerad övervakning till sjöss kan komma att hindras av konfidentialitet eller andra problem på medlemsstatsnivå, och därför måste den integrerade övervakningen till sjöss förbättras så att den kan få en tydlig och praktisk tillämpning.

3.6 EESK anser att det finns tre större problem med att införa en integrerad övervakning till sjöss: rättsliga, tekniska/teknologiska och administrativa frågor. De viktigaste rättsliga problemen verkar röra konfidentialitet, med avseende på kombinationen av personuppgifter, affärsdata och militära data. Vidare kan data(säkerhets)policy förhindra eller begränsa utbytet (eller den vidare användningen) av vissa uppgifter.

3.7 Det främsta hindret vad avser konfidentialitet är att en betydande mängd maritima rapporterings- och övervakningsdata klassificeras som (kommersiellt) konfidentiella enligt bestämmelserna i rättsakter som är centrala för kontroll och övervakning. Därför kommer de personer som är behöriga att få tillgång till uppgifterna att vara bundna av tystnadsplikt och yrkessekretess.

3.8 De befintliga systemen har en sektorsunik karaktär, men konfidentialitetsproblemet lägger hinder i vägen. En utvidgning av datautbytet till flera sektorer kan medföra ytterligare utmaningar och frågor som rör konfidentialitet, med tanke på det ytterligare antal aktörer som kommer att bli inblandade.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK håller med om och stöder de principer som anges i meddelandet om integrerad övervakning till sjöss.

4.2 EESK erkänner behovet av ytterligare analys som tar hänsyn till politiska, rättsliga, marknadsmässiga och tekniska perspektiv och som kan leda till en särskild åtgärdsplan för genomförande av en integrerad övervakning till sjöss med betoning på de rättsliga och tekniska utmaningarna. Denna analys bör ligga till grund för en särskild genomförandeplan med en exakt tidsram som kan baseras på erfarenheterna från projekt såsom SafeSeaNet, Freightwise, e-Freight och AIS samt från alla relevanta initiativ.

<sup>(?)</sup> EESK:s yttrande om "En integrerad havspolitik för Europeiska unionen", EUT C 211, 19.8.2008, s. 31–36.

4.3 EESK vill upprepa sin ståndpunkt att det är viktigt att undersöka resultaten från pågående pilotprojekt innan vissa beslut fattas. Pilotprojekt måste inriktas på både företag och myndigheter som verkar inom representativa sjöbevakningsområden i EU. Dessutom bör dessa pilotprojekt även redogöra för den långsiktiga hållbarheten hos den integrerade övervakningen till sjöss. I detta avseende kommer lanseringen av ytterligare projekt att främja vår förståelse av de problem som rör utvecklingen av den integrerade övervakningen till sjöss. Vidare bör särskilda tidsramar fastställas och övervakas så att dessa pilotprojekt kan slutföras i tid.

4.4 EESK vill betona att strategin för den integrerade övervakningen till sjöss när det gäller datautbyte kan dra lärdom av andra metoder inom transportsektorn, t.ex. ett enda transportdokument, vilket anses vara ett likvärdigt informationsutbytes-system ur företagsperspektiv.

4.5 (I dag erfordras ett transportdokument för att följa gods-befordran (förordning (EEG) nr 11/60 och direktiv 92/106/EG). I enlighet med handlingsplanen för godslogistik ska ett enda transportdokument upprättas som kan användas inom alla transportsätt, något som förbättrar ramverket för multimodala fraktsedlar och multimodala godslistor.) Dessutom ska informationsutbytet baseras på det mest använda språket inom sjöfartssektorn.

4.6 För att kunna garantera hållbarheten hos den integrerade övervakningen till sjöss bör det finnas en inbyggd utvidgnings-möjlighet så att framtida fristående övervakningssystem ska kunna integreras.

4.7 Vad beträffar informationsutbyte förespråkar EESK principen "så mycket information som krävs när behov föreligger i enlighet med användarvillkoren [...]" i stället för "[...]så mycket information som möjligt[...]". Information måste lämnas till alla användargrupper på grundval av ett tydligt ramverk som kan garantera skyddet av såväl personuppgifter som andra känsliga uppgifter. Det är dessutom av största vikt att kontrollera hur uppgifter lämnas vidare utanför den organisation som fått tillgång, dvs. att följa EU-lagstiftningen.

4.8 Vad beträffar de tekniska aspekterna rekommenderar EESK plattformar med öppen källkod för att stödja utformning, utveckling, användning och underhåll av relevanta lösningar. Systemets kärna ska tillhandahålla: a) sjöbevakningsområdesontologi för automatiserat datautbyte, b) verktyg för utformning, simulering, resultatanalys och optimering av övervakningslösningar, c) registrering av tjänster, d) verktyg som kan hjälpa

till att lösa interoperabilitetskonflikter, e) mekanismer för automatisk upptäckt och integrering av lämpliga tjänster,

4.9 f) säker interoperabilitet, och g) mekanismer för kontroll och revision.

4.10 EESK samtycker till den skiktade systemstruktur som föreslagits. Detta tillvägagångssätt möjliggör den nyskapande "molnstruktur" som för närvarande används av alla IT-utvecklare. Man måste emellertid tänka på att sådana strukturer löper större risk att utsättas för säkerhetsbrott och därför måste förstärkta säkerhetsmekanismer införas. Ett mellanorganisatoriskt hierarkiskt regelverk för beslutsfattande och dataåtkomst torde emellertid kunna förbättra datakonfidentialiteten.

4.11 EESK är medveten om att det rent tekniskt går att samla in, enhetliggöra och sprida meningsfulla uppgifter till alla berörda parter. Kommittén uppmanar därför EU att slå fast vilka gemensamma plattformar som ska utnyttjas av alla berörda parter i alla medlemsstater. För att undvika överlappningar i insamlandet och lagringen av data bör dessutom mekanismer utvecklas för att undvika sådana problem.

4.12 Vad beträffar den första principen som anges i kommissionens meddelande föreslår EESK att man aktivt ska försöka införa gemensamma standarder och dataregler både på sektoriell och på funktionell nivå i syfte att förbättra datakvaliteten.

4.13 Med tanke på sjöbevakningsområdets omfattning kan datasäkerheten komma att försvagas av en flexibel miljö för informationsutbyte och den potentiella fara som detta utgör.

4.14 EESK anser att driftskompatibiliteten är viktig och att den bör leda till att datautbytet underlättas för alla berörda parter från näringslivet och den offentliga sektorn (inbegripet utbyten Myndighet till myndighet – A2A, Myndighet till företag – A2B och Företag till företag – B2B).

4.15 Vad beträffar den tredje principen i meddelandet anser EESK att ytterligare analys av integrering av civila och militära kopplingar är nödvändig för att bättre kunna integrera data och underlätta en bättre användning av informationen. Kommittén håller med om att övervakningsinformation bör utbytas mellan civila och militära myndigheter och upprepar sin ståndpunkt att det är nödvändigt att upprätta underliggande mandat. Gemensamma standarder och operativa förfaranden för tillträde till och användning av relevant information bör införas för att möjliggöra ett rättsligt informationsutbyte i båda riktningar där dataanvändningen regleras av EU-rätten.

4.16 Vad beträffar den fjärde principen i meddelandet vill EESK understryka behovet av att utreda frågan om skydd av de personuppgifter som omfattas av detta dokument. Kommittén uppmanar EU att överväga att vidta alla nödvändiga åtgärder som garanterar att känsliga uppgifter hanteras korrekt. Även om detta försvårar processen, dvs. uppbyggnaden av ett sådant system, är det en viktig princip.

4.17 EESK ställer sig bakom det system för informationsutbyte som föreslås i direktivet. Under alla omständigheter bör särskilda riktlinjer utarbetas för beviljande av tillträdesrättigheter för berörda myndigheter och behörig personal.

4.18 EESK uppmanar kommissionen att ytterligare undersöka förekomsten av bilaterala avtal om informationsutbyte mellan EU:s medlemsstater och tredjeländer och att, vid behov, aktivera tillämpningen av EU:s regelverk (förordningarna 4055/86 och 4058/86).

4.19 När det gäller data från rymdbaserade system omnämns särskilt programmet global övervakning för miljö och säkerhet (GMES). EESK ser gärna att även användning av satellitnavigeringssystemet Galileo särskilt omnämns i meddelandet.

4.20 EESK inser att behandling av personuppgifter för verkställighetsåtgärder på det militära och straffrättsliga området eller i frågor som rör statens säkerhet för närvarande inte omfattas av den rättsliga ramen för dataskydd. EESK instämmer i slutsatserna från en studie (Europeiska kommissionens slutrap-

port inom ramen för tjänstekontrakt, "Legal Aspects Of Maritime Monitoring & Surveillance Data" – No. FISH/2006/09 – LOT2) som beställts av kommissionen och som behandlar rättsliga aspekter på maritima övervakningsdata. I denna studie framhålls det med skärpa att dataskydd är en mycket viktig skyldighet för EU och att den måste upprätthållas både på EU-nivå och i medlemsstaterna. Man räknar med att det kommer att krävas avancerade säkerhetsåtgärder om det beslutas att personuppgifter ska kunna utväxlas mellan myndigheter som omfattas av den befintliga rättsliga ramen för dataskydd (t.ex. fiskerimyndigheter) och myndigheter som (för närvarande) inte omfattas (t.ex. militära myndigheter, myndigheter som ansvarar för statens säkerhet eller brottsbekämpning).

4.21 EESK anser att det är mycket viktigt att utveckla en rättslig ram för frågor som datakvalitet, vidareanvändning av uppgifter, datasäkerhet, mekanismer för tilldelning av åtkomst, typ av uppgifter, syften (och metoder) för utbyte, potentiella mottagare, nödvändiga säkerhetsföreskrifter som garanterar konfidentialitet och säkerhet för vissa uppgifter, skydd av personuppgifter samt relevanta förfaranden. 4.22 EESK anser även att uppgifter ska kunna utbytas inom ramen för "vad, varför, hur länge och med vem". I synnerhet med avseende på frågan "med vem" är det av största vikt att fastställa vilka myndigheter som ska ha rätt att kontrollera, offentliggöra och ta emot uppgifter både inom EU och, med större försiktighet, utanför EU. EESK ber kommissionen att publicera en årlig rapport om genomförandet och resultaten av dess insatser på området för havsövervakning.

Bryssel den 14 juli 2010

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

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt**

KOM(2009) 586 slutlig

(2011/C 44/33)

Föredragande: **Anna Maria DARMANIN**

Den 28 oktober 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 hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt"*

KOM(2009) 586 slutlig.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 juni 2010.

Vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 15 juli 2010) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 141 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande om *hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt*. Detta är ett mycket viktigt steg i riktning mot att uppfylla Europa 2020-målen för en smart och hållbar tillväxt för alla, där den digitala utdelningen kommer att bli en integrerad del i den digitala dagordningen för Europa.

1.2 EESK stöder kommissionens avsikt att se till att medlemsstaterna verkligen håller tidsgränsen 2012 för att frigöra spektrum. EESK inser att en del länder kan ha såväl svårigheter som realistiska skäl att inte hålla denna tidsgräns. Om de inte håller tidsgränsen måste de dock ha giltiga skäl, och de måste uppfylla kravet så snart som möjligt efter januari 2012.

1.3 EESK noterar att den digitala utdelningen, som är resultatet av en mycket begränsad resurs, nämligen radiospektrum, skulle kunna ha betydande ekonomiska och sociala fördelar för Europa, under förutsättning att användningen definieras tydligt och medlemsstaterna skapar garantier för dess genomförande. Detta skulle kunna förbättra den europeiska inre marknaden och dessutom öka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och därigenom säkerställa att vissa av de sociala mål som förespråkas inom EU uppnås.

1.4 EESK konstaterar också att detta huvudprojekt inom den digitala dagordningen även utgör ett kraftfullt verktyg för lyfta fram fördelarna med EU. I en tid med ökande EU-skepsis och då människor inte fullt ut inser potentialen i ett enat Europa, kan detta utgöra en tydlig och påtaglig fördel både för enskilda och för företag. Projektet ska också höja nivån på konsumentskyddet och det ska inte leda till onödiga kostnader för slutanvändaren.

1.5 EESK uppmanar kommissionen att ta initiativ till en integrerad kommunikationsstrategi för att lyfta fram motiven till en övergång från analoga till digitala sändningar och de fördelar som detta kan ge.

## 2. Inledning och bakgrund

2.1 Genom övergången från analog marksänd television till digitala sändningar inom EU kommer mycket värdefulla radiofrekvenser att frigöras tack vare de digitala sändningarnas högre effektivitet i överföringen. Detta brukar kallas den "digitala utdelningen" och har stor potential för tillhandahållandet av en lång rad olika tjänster.

2.2 Övergången ger EU ett unikt tillfälle att tillgodose den ökande efterfrågan på radiospektrum, särskilt för att tillhandahålla trådlöst bredband till landsbygdsområden, och därmed överbrygga den "digitala klyftan" och stimulera användningen av nya trådlösa tjänster, vilket på ett avsevärt sätt kan bidra till Lissabonstrategins mål om ökad konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt och till att tillgodose viktiga sociala, kulturella och ekonomiska behov för EU-medborgarna.

2.3 Den digitala utdelningens spektrum kommer att bli tillgängligt inom EU inom en relativt kort tidsperiod, eftersom alla medlemsstater ska slutföra nedsläckningen av det analoga tv-nätet senast 2012.

2.4 Kommissionen inser betydelsen av bredbandsinfrastruktur med höghastighetsanslutningar för många av de utvecklingsområden som är centrala för övergången till en kunskapsintensiv, koldioxidsnål digital ekonomi. Redan i den ekonomiska återhämtningsplanen, som har fått rådets stöd, fastställs målet att 100 procent bredbandstäckning ska uppnås mellan 2010 och 2013.

2.5 Det skapas nya innovationsmöjligheter. De mest uppenbara innovationsmöjligheterna finns i sändningarna, eftersom mycket spektrum frigörs för sändningsföretagen i och med den digitala utdelningen, vilket ger dem möjlighet att utveckla sina tjänster. Möjligheterna kommer att vara stora även inom tjänstesektorerna, där den digitala utdelningen kommer att medföra stora sociala fördelar, t.ex. inom hälsovården, e-lärande eller e-förvaltning och e-tillgänglighet, samt inom områden där små och medelstora företag kan dra fördel av förbättrat tillträde till ekonomin.

### 3. Ekonomiska och sociala fördelar med den digitala utdelningen

3.1 De potentiella ekonomiska effekterna kommer att vara avhängiga den reella nivån på den framtida efterfrågan på nya tjänster, och det är i nuläget svårt att kvantifiera denna. I en aktuell kommissionsstudie beräknas dock de potentiella vinsterna av en EU-samordning av det digitala utdelningsspektrumet, i sin helhet och om detta nås före 2015, uppgå till mellan 20 miljarder och 50 miljarder euro (över en femtonårsperiod) jämfört med om de olika medlemsstaterna skulle agera på egen hand. Denna beräkning beaktar de potentiella nya tillämpningarna, som avancerade marksändningstjänster och trådlöst bredband.

3.2 Harmoniserade villkor inom EU kommer att gynna teknikindustrin, eftersom största delen av den utrustning som används kommer att vara standardiserad och enhetlig. Innovationspotentialen inom denna sektor kommer dessutom att öka avsevärt och bli mer målinriktad. Detta är särskilt fördelaktigt för industrin, och framför allt för de aktörer som har gjort omfattande investeringar i innovation.

3.3 Den främsta sociala effekten av att frigöra spektrumet skulle vara större bredbandstillgång för alla. Ännu i dag saknar vissa landsbygdsområden adekvat tillgång till internet. Genom den digitala utdelningen skulle internet kunna bli tillgängligt för alla och internettjänsterna kan få en mer allmän spridning, vilket konsoliderar den inre marknaden ytterligare. Eftersom bredband också kommer att vara tillgängligt i de mest utpräglade landsbygdsområdena menar EESK att det inte kommer att bli lika tvingande för företagen att etablera sig i stadsområden, vilket kommer att leda till en utlokalisering av företag som i nuläget fortfarande samlas i stadsområden på grund av bättre kommunikationer och logistik. En sådan utlokalisering skulle kunna leda till ökad sysselsättning på landsbygden och till miljömässiga fördelar (eftersom överbefolkning i stadsområdena inte befrämjar ett hållbart beteende). Vi vill dock upprepa den åsikt som kommittén tidigare framfört i ett flertal yttranden: det behövs samhällsomfattande bredbandstjänster för alla medborgare, med åtgärder som ger obehindrad tillgång för funktionshindrade personer.

3.4 Konsumenternas valmöjligheter kommer att öka, eftersom det blir ett större utbud av tv-kanaler och högkvalitets-tjänster, samtidigt som mindre spektrum används. Möjligheterna att se tv-sändningar via mobila multimedietillämpningar ger dessutom en ny dimension åt tv-tillgången. Dessutom kommer denna digitala utdelning att leda till att användarna får en avsevärt ökad livskvalitet. EESK påpekar att medlemsstaterna bör garantera att konsumenterna förblir adekvat skyddade i samband med den analoga nedsläckningen och att kostnader inte i onödan skjuts över på konsumenterna.

3.5 Ytterligare en vinst med den digitala utdelningen är att man kan lyfta fram potentialen och fördelarna med en sammanhållen union vars medlemsländer arbetar med samma standard. I en tid då skepsisen mot EU ökar kan den digitala utdelningen utgöra ytterligare en påtaglig fördel som hela EU kan gynnas av.

### 4. Nödvändiga överväganden

4.1 När de analoga tv-sändningarna släcks ned och de digitala sändningarna därefter påbörjas kommer resultatet tveklöst att bli en mycket bättre användning av spektrum. Digital-tv innebär att varje frekvensband (8 MHz brett) kan sända i genomsnitt fem eller sex tv-program. Detta betyder att det spektrum som används för tv-sändningar efter en fullständig övergång till digital-tv bör minska till en femtedel eller sjättedel av vad som tidigare behövdes. I de länder där SFN (Single Frequency Networks) har införts kan spektrumvinsten till och med uppgå till faktor tio efter en optimal utbyggnad av de olika tv-näten.

4.2 Det råder inga tvivel om att det spektrum som frigörs är en värdefull resurs, särskilt i länder där kabel-tv är sparsamt utvecklad och radiospektrum verkligen är en begränsad resurs. Det spektrum som nu blir tillgängligt kan optimalt användas för trådlösa bredbandstjänster, som är särskilt värdefulla för landsbygdsområden på grund av att avsaknaden av höghastighetsinternet tveklöst är en orsak till låg ekonomisk aktivitet och social utestängning. Kommittén anser att dessa tjänster kommer att medverka till att öka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i dessa områden.

4.3 Det är möjligt att skälet till övergången från analoga till digitala sändningar inte har klargjorts tillräckligt i det förflutna. Allmänheten kanske har uppfattningen att en sådan övergång endast syftar till kommersiella vinster för tv-operatörerna, eftersom kostnader kan uppstå för byte av utrustningen i hemmet. Det är därför av avgörande betydelse att en välavvägd kommunikationsstrategi utformas och genomförs, så att det verkliga skälet till denna övergång blir känt.

4.4 Det är mycket viktigt att samtliga medlemsstater delar ett gemensamt band för att möjliggöra en samhällsomfattande tjänst i EU som helhet och för alla EU-medborgare. Det optimala valet är 800 MHz-bandet, som ligger i UHF-delbandet 790–862 MHz.

4.5 CEPT (Europeiska post- och telesammanslutningen) har ansvaret för att ta fram de tekniska specifikationerna för harmoniseringen av 800 MHz-bandet, i nära samarbete med de olika nationella tillsynsmyndigheterna (NRA), som är väl medvetna om de aktuella problemen rörande spektrum i de egna länderna.

4.6 För att öppna 800 MHz-bandet för trådlösa bredbandskommunikationer är det mycket viktigt att medlemsstaterna avslutar förfarandet för den analoga nedsläckningen före en viss tidpunkt. Den nuvarande tidsgränsen – 1 januari 2012 – kommer sannolikt inte att hållas av samtliga medlemsstater. Det är dock mycket viktigt att de som inte kan genomföra den analoga nedsläckningen i tid gör det så snart som möjligt under 2012.

4.7 På grund av den kritiska situation de befinner sig i har många av de tv-operatörer som nu tvingas övergå till digitala tv-sändare i de medlemsstater som genomför den analoga nedsläckningen inte möjlighet att köpa in utrustning som fungerar bra (vanligen tillverkad i EU). Under dessa svåra omständigheter ser de sig tvungna att köpa in billigare utrustning som har lägre prestanda och inte är lika tillförlitlig, vanligen tillverkad i borte Asien. Till följd av detta kan utrustningen komma att vara omodern redan efter två eller tre år, vilket medför att operatörerna på nytt tvingas köpa in ny sändarutrustning (förhoppningsvis med högre tillförlitlighet och prestanda).

4.8 I den rådande ekonomiska situationen kan en del tv-operatörer – särskilt mindre operatörer – tvingas kämpa för att finansiera utbytet av utrustning till följd av den digitala övergången. EESK anser därför att någon form av förfinansieringsmekanism bör inrättas för att stödja de små och medelstora företagens anpassning till den nya tekniken. Detta stöd behöver inte nödvändigtvis ha formen av anslag. I stället kan kapital tillhandahållas före investeringen och därefter återbetalas under en rimlig tidsperiod, i likhet med ett lån. Vidare bör garantisystemen inriktas på att stödja de små och medelstora företagen på detta område.

4.9 Det övergripande resultatet kan komma att bli dålig tv-tjänst kvalitet (QoS) för slutanvändarna och en ekonomisk förlust för operatörerna, som på grund av tillfälliga ekonomiska svårigheter tvingas investera två gånger. Genom en längre tidsperiod för analog nedsläckning och ekonomisk hjälp till operatörerna skulle man kunna undvika dessa problem och skapa förutsättningar för ett harmoniserat genomförande i samtliga medlemsstater.

4.10 Medlemsstaterna kommer att rekommenderas att frigöra delbandet 790–862 MHz för den digitala utdelningen, men de är inte skyldiga att göra detta. Om ett lands spektrum-situation är sådan att inte alla tv-sändningar kan packas in i den återstående delen av UHF-spektrum, kommer detta land att tillåtas behålla tv-sändningar i 800 MHz-bandet. Olika länder kan också välja att som en kompromiss parallellt ha tv-sändningar och trådlösa bredbandstjänster.

4.11 Eftersom samtliga medlemsstater på längre sikt sannolikt kommer att använda 800 MHz-bandet för trådlösa bredbandstjänster, är det mycket viktigt att utforma lämpliga tekniska specifikationer för att undvika negativa "gränseffekter" som med visshet skulle skada de trådlösa bredbandstjänsterna på grund av lägre effekt nivåer som används för de trådlösa mobilnäten.

4.12 Samma problem uppstår när tredjeländer på gränsen till EU berörs. De befintliga sändningstjänsterna med hög effekt inom 800 MHz-bandet i dessa länder kommer sannolikt att interferera med de trådlösa bredbandstjänsterna i de intilliggande EU-länderna. Om ett interferensproblem uppstår med ett intilliggande land som inte är EU-medlem, är enda lösningen att förhandla fram ett avtal med detta land om frekvenstilldelning i de tv-sändare som ligger nära gränsen till EU, även om detta förmodligen inte är en enkel sak.

4.13 Det optimala målet för en EU-medlemsstat som använder 800 MHz-bandet för den digitala utdelningen är att upprätta en lämplig balans mellan de ekonomiska och sociala fördelar som skapas genom att spektrumet används av telekomoperatörer (som kommer att dra nytta av ny tillgänglig bandbredd) och av sändaroperatörer (som kommer att dra nytta av en bättre användning av den tillgängliga bandbredden och av kompletterande tjänster med högt förädlingsvärde, t.ex. interaktiva tillämpningar för e-hälsa, e-lärande, e-förvaltning och e-tillgänglighet).

4.14 Medlemsstaterna bör samarbeta för att införa allmännyttiga tjänster via det digitala tv-nätet och samtidigt skapa förutsättningar för lättillgängliga tjänster med de nya mobila bredbandstjänster som skapas tack vare den digitala utdelningen. Om de gör detta kommer deras politik att fungera neutralt och garantera både sändar- och telekomoperatörers ekonomiska intressen.

4.15 En mycket intressant aspekt av den nya digitala utdelningen är att tv-tjänsterna i ökande grad kommer att finnas tillgängliga i den nya generationens mobiltelefonnät (3G och högre). Detta innebär att mobiloperatörerna i viss mening skulle erbjuda samma tjänster som de som vanligen erbjuds av de traditionella tv-bolagen, vilket skulle skapa ett nytt konkurrensscenario.

Man bör dock undvika att införa hybridnät som förvaltas samtidigt av sändar- och telekomoperatörer. Detta kommer att göra det möjligt för två företag att förbli helt självständiga och förhindra affärsmodeller som eventuellt inte är konsumentvänliga.

4.16 De interaktiva tillämpningar som kan komma att erbjudas av tv-bolag inom deras nya digitala program kan utvecklas i enlighet med varje standard för interaktiva tv-tjänster. Man bör dock använda exempelvis en teknik som MHP-standarden (Multimedia Home Platform, ett öppet middleware som utvecklats av DVB-projektet för interaktiv digital-tv) eftersom det är en europeisk teknik som dessutom är helt öppen. Det kräver därför inga royaltyer och erbjuder ekonomiska fördelar för operatörerna och framför allt för slutanvändarna. Det finns också annan teknik, men man bör helst välja en öppen standard, oavsett vilken, för att underlätta slutanvändarnas tillgång till denna nya teknik.

4.17 Ett mer effektivt sätt att genomföra den analoga nedsläckningen i EU är samordnat samarbete mellan medlemsstaterna i syfte att uppnå ett fortlöpande erfarenhetsutbyte, särskilt när det gäller planering av digitala tv-nät och optimal spektrumeffektivitet. Vi anser att de nationella offentliga radio- och tv-bolagen bör spela en grundläggande roll i detta inomeuropeiska utbyte. Deras "offentliga status" implicerar i själva verket att de bör tillhandahålla en allmännyttig tjänst. Nationella offentliga tv-bolag bör därför vara beredda att fungera som rådgivare till de offentliga tv-bolagen i andra länder (inom eller utanför EU). En typisk fördel med denna angreppsmetod är snabb och effektiv utbildning för tv-bolag i nya medlemsstater, som vanligen befinner sig i ett tidigt skede i utvecklingen av det digitala tv-nätet.

4.18 En aspekt av öppnandet av 800 MHz-bandet för nya trådlösa bredbandstjänster som måste beaktas är att de tv-bolag som nu sänder på VHF-bandet kan komma att tvingas flytta över till UHF-bandet (inget datum ännu fastställt) om de motsvarande VHF-kanalerna kommer att användas för digitala ljudradiosändningar (Digital Audio Broadcasting, DAB). Övergången till digitalradio kommer i sig själv inte att bidra till den digitala utdelningen, eftersom det ännu inte är klart om de traditionella analoga radiosändningarna kommer att släckas ned. Även om de släcks ned är dessutom den frigjorda bandandelen alltför liten för att på ett avgörande sätt bidra till den digitala utdelningen. De nya DAB-tjänsterna kommer dock med all sannolikhet att använda samma VHF-band som nu används av tv-operatörer, så denna aspekt kommer att bidra ytterligare till pressen på spektrumet i kanalerna 21–60 i UHF-bandet.

4.19 Det bör även noteras att i anslutning till öppnandet av 800 MHz-bandet för nya tjänster blir de tv-företag som för närvarande använder kanalerna 61–69 (i 800 MHz-bandet) tvungna att flytta till en annan kanal på UHF-bandet, medan de sändningsföretag som nu använder kanalerna 21–60 inte behöver göra några ändringar. Detta är en klar nackdel för de sändningsföretag som använder 800 MHz-bandet, och det kommer att kräva båda tid och pengar. Samtidigt kommer de att tvingas att stänga av sina sändare i samband med kanalbytet, och i och med det också drabbas av ett tillfälligt avbrott i reklamsändningarna. För dessa missgynnade sändningsföretag skulle den grundläggande rättvisepincipen därför kräva finansiellt stöd i enlighet med fördragsbestämmelserna om statligt stöd.

4.20 För att uppnå en optimal spektrumeffektivitet rekommenderas starkt att med ny teknik (exempelvis MPEG4-kodning och DVB-T2) göra det möjligt att leverera [eller överföra] tv-program till ett smalare band. Samtidigt får den nya tekniken inte i någon högre grad påverka slutanvändarnas kostnader; annars kan den universella tillgången till de nya tjänsterna kraftigt komma att försämrats.

4.21 SFN (Single Frequency Network) är en annan användbar teknik för att optimalt utnyttja de (knappa) spektrumresurserna. Med denna teknik kan ett regionalt nät införas genom att man använder en enda kanal i spektrumet, medan det med traditionella flerfrekvensnät krävs minst tre eller fyra frekvenser för ett medelstort tv-nät. För att en enda frekvens ska kunna användas måste samtliga sändare i nätverket synkroniseras genom att en gemensam tidsreferens används. Den enda metod som för närvarande används är GPS (Global Positioning System), som är en militär tillämpning som helt och hållet förvaltas av USA. Det innebär att alla digitala SFN-nät till 100 % är beroende av detta

system, som när som helst kan ändras eller stängas av USA:s myndigheter och därmed skapa ett stort problem för dessa tv-operatörer.

4.22 GPS är emellertid inte det enda systemet som möjliggör synkronisering av nätverken. Andra potentiella alternativa system skulle kunna föranleda en gemensam synkronisering. EU skulle kunna arbeta för ett snabbt fullbordande av Galileo-projektet, som skulle kunna utgöra ett europeiskt alternativ till GPS och innebära att EU:s medlemsstater blir helt oberoende av USA:s militära system.

4.23 Ett av de system som föreslås för att optimalt utnyttja den digitala utdelningen är användningen av intelligent utrustning för trådlöst bredband med möjlighet att automatiskt söka fria radiofrekvensband (även mellan befintliga tv-sändningstjänster) och på ett dynamiskt sätt använda tillgängliga band genom fortlöpande sökning efter fria radiofrekvenser under pågående normal aktivitet. Dessa system (som kallas "kognitiv radio") skulle säkert utgöra en perfekt teknisk lösning för att maximera den digitala utdelningen, men risken är att slutkostnaderna för slutanvändarna skulle öka till en nivå som skulle förhindra universell tillgång till den digitala utdelningen.

4.24 I syfte att helt öppna upp 800 MHz-bandet för de nya trådlösa bredbandstjänsterna, skulle alla system för låg-effektsändning som används för nöjessändningar eller sändningar av idrottsevenemang ("trådlösa mikrofoner") flyttas till frekvenser utanför detta band i syfte att undvika skadliga störningar på de nya tjänsterna i det digitala utbudet. Dessa system utnyttjar vanligen de lediga frekvenser som ligger mellan två aktiva sändningars täckningsområden. Vissa av dessa system är avsedda för professionellt bruk (t.ex. de som används vid sändningar från OS eller officiella musikkonsserter) och utnyttjar delar av UHF-spektrumet med reguljära licenser. Många andra system fungerar med allmänna tillstånd som inte kräver individuella licenser. En försiktig reglering av dessa tjänster bör planeras under samordnade former på EU-nivå i syfte att undvika att det digitala utbudet skadas av kvarstående störningar i spektrumet även när man lyckats släcka ned de analoga tv-sändningarna.

4.25 En annan mycket känslig fråga är närvaron av militära UHF-tjänster i vissa medlemsstater och/eller i somliga grannländer som inte tillhör EU. Dessa tjänster kommer att utgöra en annan störningskälla för de nya tjänsterna i det digitala utbudet. Försiktiga förhandlingar bör föras med de militära myndigheterna i de aktuella länderna i syfte att se till att dessa tjänster byter radiofrekvensspektrum.

Bryssel den 15 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet**

**KOM(2010) 119 slutlig – 2010/0074 (COD)**

(2011/C 44/34)

Huvudföredragande: **Anne-Marie SIGMUND**

Den 27 april 2010 respektive den 19 maj 2010 beslutade rådet och Europaparlamentet att i enlighet med artikel 304 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet”

KOM(2010) 119 slutlig – 2010/0074 (COD).

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg kommittén Anne-Marie SIGMUND till huvudföredragande vid sin 464:e plenarsession den 14–15 juli 2010 (sammanträdet den 14 juli) och antog följande yttrande med 155 röster för och 4 röster emot:

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar de grundläggande principerna i kommissionens förslag, framför allt metoden med tre steg: formell registrering, bedömning av huruvida ett initiativ kan godtas med avseende på innehållet samt politisk bedömning.

1.2 Kommittén anser sig ha en roll i två faser: För det första som kontaktpunkt för medborgarinitiativen i deras inledningskede som gör det möjligt för deltagarna att utveckla sina nätverk, träffas m.m. och för det andra som institutionell ledsagare, som stöder kommissionens utvärdering av framgångsrika initiativ genom att utarbeta yttranden, anordna hearingar m.m. Kommittén kommer dessutom också att delta i kommunikationskampanjerna.

1.3 Kommittén föreslår dock också bl.a. följande förbättringar:

- Man bör införa en tydlig hänvisning till unionens värderingar som en grund för att vägra registrering.
- Man bör avstå från kravet på olika former av identifieringsnummer för dem som undertecknar ett initiativ.
- Man bör ange att undertecknarna ska anses komma från den stat där de har sin hemvist.
- Man bör förlänga tidsfristen till 18 månader.
- Man bör utveckla öppen programvara (*open-source software*) för insamling av namnunderskrifter via internet.
- Man bör sänka den lägre gränsen för antalet medlemsstater till en fjärdedel.
- Man bör sänka den lägre gränsen för det antal namnunderskrifter som krävs för bedömning av huruvida ett initiativ kan godtas till 50 000.

— Man bör se över förordningen efter tre år.

— Man bör inrätta en mellaninstitutionell samverkansform.

### 2. Inledning

2.1 Kommittén välkomnar de grundläggande principerna i kommissionens förslag till förordning om det europeiska medborgarinitiativet. Detta yttrande är ett tillägg till yttrandet ”Genomförandet av Lissabonfördraget: deltagandedemokrati och medborgarinitiativ (art. 11)”<sup>(1)</sup>, som antogs den 17 mars 2010, och behandlar endast de punkter som enligt kommittén kan förbättras.

2.2 Kommittén hänvisar särskilt till motiven från Europeiska konventet, som uttryckligen och inom ramen för ”det demokratiska livet i unionen” ville skapa ett instrument som är likvärdigt med Europaparlamentet och rådet och som gör det möjligt för medborgarna att sätta frågor på EU:s agenda.

### 3. Förslag till ändringar i förslaget till förordning

#### 3.1 Registrering av ett föreslaget medborgarinitiativ (artikel 4)

##### 3.1.1 Metod i tre steg

Kommittén välkomnar uttryckligen den trestegsmetod som kommissionen föreslår med

- en formell registrering av ett initiativ,
- en rättslig prövning av huruvida kravet på ett minsta antal underskrifter är uppfyllt, och
- en politisk bedömning av ett framgångsrikt initiativ.

<sup>(1)</sup> Ännu ej offentliggjort i Europeiska unionens officiella tidning.



Den godtagbarhetsprövning direkt vid registreringen som föreslagits av olika parter är enligt kommittén inte meningsfull, eftersom den skulle leda till att vissa framställningar försenades eller förhindrades. På så sätt kan man inte heller anklaga kommissionen för förutfattade meningar eller till och med censur.

Kommittén betonar i detta sammanhang att medborgarinitiativet inte bara är ett innovativt, transeuropeiskt och direktdemokratiskt inslag utan också ett mycket viktigt kommunikationsmedel för att väcka liv i den europeiska politiska debatten. Detta är det enda sättet att inlemma de mycket olika förslag och idéer i den europeiska debatten som annars aldrig skulle nå så långt att namnunderskrifter kan samlas in. Detta har ett värde i sig.

### 3.1.2 Uppgifter som krävs

Kommittén stöder kommissionens förslag när det gäller de uppgifter som krävs (bilaga II). Detta är viktigt om man vill skapa största möjliga öppenhet kring och därmed acceptans för det föreslagna initiativet. Organisatorerna bör själva få bestämma om de vill ange den konkreta rättsliga grunden. Detta bör inte vara ett tvingande krav.

### 3.1.3 Formell registrering

Kommittén anser inte att de kriterier för att vägra registrering som anges i utkastet ("olämpliga", "kränkande", "oseriösa") kan underkastas en rättslig prövning. Dessa begrepp lämnar nämligen alltför stort utrymme för tolkning.

Kommittén föreslår därför att man vid den formella registreringen nöjer sig med en administrativ prövning av att initiativförslaget

- håller sig till ämnet och att man alltså inte försökt linda in flera olika frågeställningar i en och samma framställning,
- inte innehåller någon formulering som är nedsättande för enskilda personer eller grupper,
- inte strider mot stadgan om de grundläggande rättigheterna eller unionens värderingar (artikel 2 i EU-fördraget).

### 3.1.4 Överklagande

Generellt sett måste man naturligtvis också slå vakt om medborgarnas rätt till god förvaltning (artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna). Om registrering vägras kan organisatorerna i detta avseende vända sig till Europeiska ombudsmannen och i sista hand naturligtvis överklaga.

Kommittén anser att detta för öppenhetens skull borde klargöras åtminstone i förordningens motiveringsdel.

### 3.1.5 Subsidiaritetsprövning

Den koppling till subsidiaritetsprincipen som vissa parter begärt är enligt kommittén onödig. Kommissionen kommer under alla

omständigheter att göra en sådan prövning om den beslutar sig för att lägga fram ett lagförslag på grundval av ett medborgarinitiativ.

## 3.2 Insamling av stödförklaringar (artikel 5)

### 3.2.1 Identifieringsnummer

Kommittén anser att det i det föreslagna formuläret (bilaga III) efterfrågas en orimlig mängd personuppgifter. Detta minskar utan tvivel människors benägenhet att skriva under. Kommittén anser därför att man inte bör kräva dessa identifieringsnummer. Det är inte troligt att förbipasserande på gatan, som låter sig övertygas i en fråga, antingen tar fram sitt pass eller har ett identifieringsnummer i huvudet. Kommittén vill också hänvisa till det negativa utlåtandet från Europeiska datatillsynsmyndigheten<sup>(2)</sup> i denna fråga.

Eftersom inte alla medlemsstater har eller kräver sådana identifieringsnummer och eftersom olika medlemsstaters krav på olika dokument varierar i hög grad<sup>(3)</sup>, skulle detta leda till ett lapptäcke av olika informationskrav. På så sätt skulle olika villkor för insamling av namnunderskrifter gälla vilket skulle bryta mot principen om likabehandling av EU-medborgare. Målet måste dock vara att skapa ett enhetligt förfarande.

Kommittén anser därför att det måste räcka med vissa uppgifter som är nödvändiga för identitetskontrollen, dvs. namn, adress, födelsedatum och nationalitet. Dessutom ska de som undertecknar intyga på heder och samvete att de inte undertecknat initiativet flera gånger.

### 3.2.2 Hemvistprincipen

Generellt sett ska EU-medborgarna anses komma från den stat där de har sin hemvist oberoende av nationalitet.

EU-medborgare som har sin hemvist utanför EU ska anses komma från det land där de uppger sig vara medborgare.

### 3.2.3 Tidsfrist

Kommittén anser att den tidsfrist på tolv månader som kommissionen begär är för kort för att ett initiativ som omfattar hela EU ska kunna ros i land. Kommittén håller därför fast vid sin begäran om en tidsfrist på 18 månader.

## 3.3 System för insamling via internet (artikel 6)

EESK välkomnar uttryckligen den möjlighet till insamling via internet som föreslås och delar kommissionens uppfattning att detta kräver mycket noggranna förberedelser. Med tanke på att det internationellt ännu inte finns några jämförbara system för insamling av underskrifter i initiativförfaranden (om man bortser från massframställningarna, som rättsligt sett har en mycket mer begränsad bindande kraft) anser kommittén att man bör undersöka följande aspekter:

<sup>(2)</sup> Utlåtande av den 21 april 2010 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet (Källa: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>).

<sup>(3)</sup> Allmän riktlinje om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet (10626/2/10 REV 2).

— Kommissionen bör främja utveckling av och generellt tillhandahålla öppen programvara för internetbaserade initiativ.

— Initiativtagarna ska begära att denna programvara certifieras i den medlemsstat där de uppgifter som samlats in med hjälp av det internetbaserade insamlingsystemet lagras.

— Det finns andra elektroniska identifieringsmöjligheter, t.ex. bekräftelse i form av ett e-postmeddelande, som skulle kunna möjliggöra en oklanderlig kontroll.

— Genom att klicka i en ruta skulle undertecknarna kunna intyga att de inte undertecknat ett initiativ flera gånger.

### 3.4 Minsta antal undertecknare per medlemsstat (artikel 7)

#### 3.4.1 Antal medlemsstater

Kommittén håller fast vid sitt förslag om en fjärdedel av medlemsstaterna. På så sätt tillämpar man samma princip som ska beaktas när europeiska partier bildas och som grundar sig på tanken att parlament och medborgare är likvärdiga<sup>(4)</sup>. Det får inte vara så att man lägger ribban högre för europeiska medborgarinitiativ än vid registrering av europeiska partier.

#### 3.4.2 Antal undertecknare per medlemsstat

Kommittén välkomnar uttryckligen det system med ett minsta antal undertecknare per medlemsstat (bilaga I) och dess degressiva proportionalitet.

Enligt hemvistprincipen (se punkt 3.2.2) borde också undertecknare med dubbelt medborgarskap eller EU-medborgare bosatta i andra medlemsstater anses komma från det land där de uppger sig ha sin hemvist. Fenomenet dubbla underskrifter torde i praktiken hålla sig inom snäva gränser och alltså inte kompromettera instrumentet som helhet.

### 3.5 Beslut om huruvida ett förslaget medborgarinitiativ kan godtas (artikel 8)

#### 3.5.1 Antal nödvändiga namnunderskrifter

Kommittén stöder kommissionens trestegsmodell. Det antal namnunderskrifter (300 000) som enligt kommissionen ska krävas för en godtagbarhetsprövning är dock alldeles för högt. Detta innebär en avsevärd kostnad för organisatörerna. Lika stor torde besvikelsen hos undertecknarna bli om de får veta att initiativet inte ens kan godtas.

Godtagbarhetsprövningen borde kunna ske när 50 000 namnunderskrifter från tre medlemsstater samlats in (utan verifiering) och slutföras på högst två månader. Under denna period kan organisatörerna fortsätta sin insamling.

<sup>(4)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå, EUT L 297, 15.11.2003.

### 3.6 Bestämmelser om kontroll och intygande av medlemsstaternas stödförklaringar (artikel 9)

Kommittén instämmer i att kontrollen ska kunna utföras med hjälp av stickprov.

### 3.7 Ingivandet av ett medborgarinitiativ till kommissionen (artikel 10)

För att skapa största möjliga öppenhet borde varje undertecknare kunna informera sig om vem som organisatoriskt och finansiellt står bakom initiativet. Kommittén upprepar därför sin begäran att organisatörerna när de lämnar in namnunderskrifterna också bör lämna uppgifter om former för finansiering och stöd för medborgarinitiativet.

### 3.8 Kommissionens prövning av ett medborgarinitiativ (artikel 11)

#### 3.8.1 Likställande med förfarandet vid initiativ från Europaparlamentet eller rådet

Kommittén anser att medborgarinitiativen bör behandlas på samma sätt av kommissionen som de initiativ som kommer från Europaparlamentet eller rådet i enlighet med artikel 225 respektive artikel 241 i EUF-fördraget. De bör tillmätas samma vikt.

#### 3.8.2 Rätt till offentlig hearing

Eftersom EU:s medborgarinitiativ också är ett kommunikationsmedel, som ska främja dialogen mellan medborgarna och kommissionen, bör det anordnas en offentlig hearing när ett framgångsrikt medborgarinitiativ har lagts fram. Kommittén är beredd att hjälpa till i samband med detta eller att anordna sådana hearingar. Detta är ett sätt för kommittén att fylla sin funktion som bro mellan EU och medborgarna.

#### 3.8.3 Information till de rådgivande instanserna

Kommissionen bör rikta meddelandet om sitt fortsatta agerande också till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och till Regionkommittén.

### 3.9 Översynsbestämmelse (artikel 21)

Eftersom vi inte har några erfarenheter av detta nya, transnationella instrument, anser kommittén att förordningen i fråga bör ses över redan efter tre år. Kommissionen borde även rådfråga kommittén i samband med detta.

### 3.10 Förordningens ikraftträdande (artikel 22)

Kommittén stöder de tidsfrister som kommissionen föreslår för förordningens ikraftträdande, även om man ännu inte fastställt t.ex. alla detaljer kring insamlingen av namnunderskrifter via internet. Medborgarna har dock så höga förväntningar på detta nya instrument att det borde träda i kraft så snabbt som möjligt.

### 3.11 Andra öppna frågor

#### 3.11.1 Finansiellt stöd

Kommittén upprepar sin begäran om att ett medborgarinitiativ som förklarats vara godtagbart och samlat 50 000 namnunderskrifter bör få visst finansiellt stöd från kommissionen.

#### 3.11.2 Översättning

Kommittén anser att kommissionens avdelningar redan vid registreringen av ett initiativ bör översätta den korta sammanfattningen av sakfrågan (sammanlagt endast 800 tecken enligt bilaga II) till alla officiella språk.

När de första 50 000 namnunderskrifterna lämnats in och initiativet förklarats uppfylla de formella kriterierna, borde kommissionen åta sig att låta översätta hela den registrerade initiativtexten till EU:s officiella språk.

## 4. Specifika förslag från EESK:s sida

Kommittén hänvisar till de förslag som den framförde i sitt ovannämnda yttrande av den 17 mars 2010. Dessa förslag preciseras nedan:

### 4.1 Kommunikation och information

Kommittén betonar att det krävs en omfattande kommunikationskampanj så snart förordningen har trätt i kraft. EU-institutionerna borde här samarbeta och stämma av sina åtgärder mot varandra. Kommittén arbetar redan på en informationsbroschyr som förklarar för medborgarna och det civila samhällets organisationer vilka nya möjligheter som medborgarinitiativet ger och ska väcka deras intresse. Den handlar dock också om samråd och civil dialog. Kommittén planerar vidare en konferens med berörda aktörer som ska genomföras så snart förordningen har antagits. Med ytterligare initiativ skulle man kunna vända sig till exempelvis skolor för att informera framför allt den unga generationen.

### 4.2 Mellainstitutionellt samarbete

Det är viktigt att det sker en nära avstämning och samordning mellan den personal som behandlar ett medborgarinitiativ inom EU:s institutioner och rådgivande organ så att man på ett effektivt sätt kan tillfredsställa medborgarnas informationsbehov. Denna synergieffekt, som måste uppnås med full respekt för vars och ens kompetensområde, är verkligen nödvändig om man vill att medborgarinitiativet ska bli ett effektivt verktyg inom ramen för en europeisk modell för modern demokrati.

### 4.3 Kommitténs medverkan

Kommittén anser sig kunna fylla en funktion i två olika faser:

#### 4.3.1 Fas 1: Kommittén som kontaktpunkt

Kommittén är beredd att fungera som plattform för dialog och information under förberedelserna för ett initiativ eller under ett initiativs gång, som en kontaktpunkt som gör det möjligt för deltagarna i ett medborgarinitiativ att utveckla sina nätverk, eventuellt träffas m.m., utan att detta i förväg binder kommittén med avseende på initiativets innehåll.

#### 4.3.2 Fas 2: Kommittén som institutionell ledsagare

Som ett led i sin kärnfunktion som rådgivare till kommissionen, Europaparlamentet och rådet, kan kommittén i denna fas fungera som institutionell ledsagare för medborgarinitiativ.

Kommittén kan t.ex. bistå kommissionen i dess interna överläggningar och ställningstaganden genom sina yttranden. Kommittén kan också upplåta sin infrastruktur för hearingar i samband med framgångsrika initiativ.

#### 4.3.3 Förstärkning av befintliga strukturer

För att kommittén ska kunna tillhandahålla dessa möjligheter, liksom de möjligheter som anges i yttrandet av den 17 mars 2010, krävs det eventuellt en förstärkning av de strukturer som redan finns inom kommittén. Det kan också hända att det krävs ytterligare resurser för att möjliggöra en adekvat reaktion.

Bryssel den 14 juli 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Mario SEPI





<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2011/C 44/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Roll och framtidsutsikter för den afrikanska sociala ekonomin inom utvecklingssamarbetet" (initiativytttrande) .....	129
2011/C 44/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hur hanterar europeiska teknik-, industri- och vetenskapsparter krisen, planeringen inför tiden efter krisen och strategin som följer på Lissabonfördraget?" (tilläggsytttrande) .....	136

---

### III Förberedande akter

#### **Europeiska ekonomiska och sociala kommittén**

#### **464:e plenarsessionen den 14 och 15 juli 2010**

2011/C 44/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Europaparlamentets och rådets direktiv om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster – KOM(2010) 179 slutlig – 2010/0095 (COD) .....	142
2011/C 44/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Rapport från kommissionen – Rapport om konkurrenspolitiken 2008" – KOM(2009) 374 slutlig .....	143
2011/C 44/25	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar och officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg – KOM(2009) 154 slutlig – 2009/0157 (COD) .....	148
2011/C 44/26	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Global övervakning för miljö och säkerhet (GMES) – Utmaningar och nästa etapp för rymdkomponenten – KOM(2005) 589 slutlig .....	153
2011/C 44/27	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppsnormer för nya lätta nyttofordon som ett led i gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon – KOM(2009) 593 slutlig – 2009/0173 (COD) .....	157
2011/C 44/28	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex) – KOM(2010) 61 slutlig – 2010/0039 (COD) .....	162



<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2011/C 44/29	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till rådets förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad – KOM(2010) 105 slutlig/2 – 2010/0067 (CNS) .....	167
2011/C 44/30	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen – KOM(2010) 204 slutlig – 2010/0110 (COD) .....	170
2011/C 44/31	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 861/2006 av den 22 maj 2006 om gemenskapens finansieringsåtgärder för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken och havsrättsligt arbete – KOM(2010) 145 slutlig – 2010/0080 (COD) .....	171
2011/C 44/32	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: För en integrerad övervakning till sjöss – En gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöbevakningsområde – KOM(2009) 538 slutlig .....	173
2011/C 44/33	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om hur den digitala utdelningen kan omvandlas till sociala fördelar och ekonomisk tillväxt – KOM(2009) 586 slutlig .....	178
2011/C 44/34	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medborgarinitiativet – KOM(2010) 119 slutlig – 2010/0074 (COD) .....	182



## PRENUMERATIONSPRISER 2011 (exkl. moms, inkl. frakt och porto)

<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	1 100 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, pappersversion + årsutgåva på dvd	22 officiella EU-språk	1 200 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	770 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, månatlig (kumulativ) utgåva på dvd	22 officiella EU-språk	400 euro per år
Tillägg till <i>Europeiska unionens officiella tidning</i> (S-serien), meddelanden och offentliga kontrakt, dvd, 1 nummer per vecka	flerspråkig: 23 officiella EU-språk	300 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , C-serien – allmänna uttagningsprov	Antal språk beroende på uttagningsprov	50 euro per år

*Europeiska unionens officiella tidning* (EUT) ges ut på EU:s officiella språk, och det går att prenumerera på den i 22 olika språkversioner. Den består av två serier: L (lagstiftning) och C (meddelanden och upplysningar).

Varje språkversion kräver en separat prenumeration.

Enligt rådets förordning (EG) nr 920/2005 som offentliggjordes i EUT L 156 av den 18 juni 2005 är Europeiska unionens institutioner under en övergångsperiod inte skyldiga att avfatta och offentliggöra alla rättsakter på iriska. Den iriska utgåvan av EUT säljs därför separat.

En prenumeration på tillägget till EUT (S-serien: meddelanden och offentliga kontrakt) omfattar en flerspråkig dvd med alla de 23 officiella språkversionerna.

Prenumeranter på EUT kan på begäran få de olika bilagorna till tidningen. När en bilaga ges ut meddelas prenumeranterna detta genom ett "meddelande till läsarna" i *Europeiska unionens officiella tidning*.

## Försäljning och prenumeration

Prenumerationer på olika tidskrifter, såsom *Europeiska unionens officiella tidning*, kan beställas från någon av våra kommersiella distributörer. En lista över dessa finns på följande Internetadress:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sv.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm)

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) har du kostnadsfritt direkt tillgång till Europeiska unionens lagstiftning. På webbplatsen kan du söka i *Europeiska unionens officiella tidning* samt i fördrag, lagstiftning, rättspraxis och förberedande rättsakter.

Mer information om Europeiska unionen finns på <http://europa.eu>



Europeiska unionens publikationsbyrå  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

SV