

# Europeiska unionens officiella tidning

# C 224

femtioförsta årgången

Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

30 augusti 2008

| <u>Informationsnummer</u>                     | Innehållsförteckning  | Sida |
|---|---|------|
|   | III <i>Förberedande rättsakter</i>  |      |
| EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN   |   |      |
| <b>445:e plenarsession den 28–29 maj 2008</b> |   |      |
| 2008/C 224/01                                 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Miljövänlig produktion" .....   | 1    |
| 2008/C 224/02                                 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens deltagande i ett forsknings- och utvecklingsprogram som syftar till att öka livskvaliteten för äldre människor genom användning av informations- och kommunikationsteknik (IKT) och som inletts av flera medlemsstater" KOM(2007) 329 slutlig – 2007/0116 (COD) ..... | 8    |
| 2008/C 224/03                                 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet – SOLVENS II" KOM(2007) 361 slutlig – 2007/0143 (COD) .....  | 11   |
| 2008/C 224/04                                 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens deltagande i ett forsknings- och utvecklingsprogram som syftar till att stödja små och medelstora företag som bedriver forskning och utveckling och som inletts av flera medlemsstater" KOM(2007) 514 slutlig – 2007/0188 (COD) .....                                 | 18   |
| 2008/C 224/05                                 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Omstart för konkursstämplad: För en politik som ger en andra chans – Att genomföra Lissabonprogrammet för tillväxt och sysselsättning" KOM(2007) 584 slutlig .....                                       | 23   |
| 2008/C 224/06                                 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Internationell offentlig upphandling"   | 32   |



Pris:  
26 EUR

(Fortsättning på nästa sida.)

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| 2008/C 224/07 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om<br>— "Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del I"<br>— "Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del II"<br>— "Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del III"<br>— "Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del IV" KOM(2007) 741 slutlig – 2007/0262 (COD) – KOM(2007) 824 slutlig – 2007/0293 (COD) – KOM(2007) 822 slutlig – 2007/0282 (COD) – KOM(2008) 71 slutlig – 2008/0032 (COD) ..... | 35 |
| 2008/C 224/08 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet" (kodifierad version) KOM(2008) 98 slutlig – 2008/0049 (COD) .....  | 39 |
| 2008/C 224/09 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok: Mot en ny kultur för rörlighet i städer" KOM(2007) 551 slutlig .....  | 39 |
| 2008/C 224/10 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen – Handlingsplan för godslogistik" KOM(2007) 607 slutlig .....   | 46 |
| 2008/C 224/11 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om<br>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster"<br>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete"<br>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk myndighet för marknaden för elektronisk kommunikation" KOM(2007) 697 slutlig – 2007/0247 (COD) – KOM(2007) 698 slutlig – 2007/0248 (COD) – KOM(2007) 699 slutlig – 2007/0249 (COD) .....   | 50 |
| 2008/C 224/12 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem" KOM(2007) 709 slutlig – 2007/0243 (COD) .....   | 57 |



|               |   |    |
|---------------|---|----|
| 2008/C 224/13 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett flerårigt gemenskapsprogram för att skydda barn som använder Internet och annan kommunikationsteknik" KOM(2008) 106 slutlig – 2008/0047 (COD) .....  | 61 |
| 2008/C 224/14 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet" KOM(2008) 100 slutlig – 2008/0044 (COD) .....   | 66 |
| 2008/C 224/15 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om problemet med vattenbrist och torka i Europeiska unionen" KOM (2007) 414 slutlig .....   | 67 |
| 2008/C 224/16 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske" KOM(2007) 602 slutlig – 2007/0223 (CNS) .....   | 72 |
| 2008/C 224/17 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om<br>— "Förslag till rådets förordning om skydd av känsliga marina ekosystem mot de negativa verkningarna av fiske med bottenredskap på öppet hav" och<br>— "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Destruktiva fiskemetoder på öppet hav och skydd av känsliga djuphavsekosystem" KOM(2007) 605 slutlig – 0227/0224 (CNS) – KOM(2007) 604 slutlig .....   | 77 |
| 2008/C 224/18 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om nya livsmedel och om ändring av förordning (EG) nr XXX/XXXX [enhetligt förfarande]" KOM(2007) 872 slutlig – 2008/0002 (COD) .....  | 81 |
| 2008/C 224/19 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om förenkling av förfarandena för förteckning och offentliggörande av information på det veterinära och zootekniska området och om ändring av direktiv 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG, 2000/75/EG, beslut 2000/258/EG samt direktiv 2001/89/EG, 2002/60/EG och 2005/94/EG" KOM(2008) 120 slutlig – 2008/0046 (CNS) ..... | 84 |
| 2008/C 224/20 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om extraktionsmedel vid framställning av livsmedel och livsmedelsingredienser (omarbetning)" KOM(2008) 154 – 2008/0060 (COD) .....   | 87 |
| 2008/C 224/21 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet: Gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007–2012" KOM (2007) 62 slutlig .....   | 88 |
| 2008/C 224/22 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – att maximera fördelar och möjligheter och samtidigt värna om skyddet för arbetstagarna" KOM(2007) 304 slutlig .....  | 95 |



|               |  |     |
|---------------|--|-----|
| 2008/C 224/23 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Att främja ungdomars mobilitet i Europa: villkor och tidsperspektiv" .....   | 100 |
| 2008/C 224/24 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning (2010)" KOM(2007) 797 slutlig – 2007/0278 (COD) .....   | 106 |
| 2008/C 224/25 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Programmet Aktiv ungdom (2007–2013)" KOM(2008) 56 slutlig – 2008/0023 (COD) .....  | 113 |
| 2008/C 224/26 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Handlingsprogram för livslångt lärande" KOM(2008) 61 slutlig – 2008/0025 (COD) .....   | 115 |
| 2008/C 224/27 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Fördelarna och vinsterna med euron: Tid att utvärdera" .....   | 116 |
| 2008/C 224/28 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i fråga om behandling av försäkringstjänster och finansiella tjänster" KOM(2007) 747 slutlig – 2007/0267 CNS ..... | 124 |
| 2008/C 224/29 | Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbindelserna mellan EU och Serbien – Det civila samhällets roll" .....   | 130 |



## III

(Förberedande rättsakter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

445:e PLENARSESSION DEN 28–29 MAJ 2008

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Miljövänlig produktion”

(2008/C 224/01)

Den 16 februari 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om

”Miljövänlig produktion”.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 6 maj 2008. Föredragande var **Anna Maria Darmanin**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt:

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén stöder eftertryckligt initiativ för utveckling av en gemenskapspolitik för hållbar produktion och konsumtion som är helt integrerad i andra politikområden i EU med syftet att:

— **vända möjliga utmaningar till möjligheter så att EU:s industri blir konkurrenskraftig** på världsmarknaden. Detta kan uppnås genom att man inför miljövänliga produktionsmetoder som bygger på ekologiska produkter och tjänster som konsumenterna över hela EU lätt kan identifiera.

— **utveckling av en ”grön marknad”** för att säkerställa att dessa produkter och tjänster överensstämmer med tydliga, gemensamma definitioner och verkligen finns tillgängliga i alla medlemsstater,

— **göra den europeiska allmänheten mer medveten** om en ansvarskännande och ”ekointelligent” konsumtion och behovet av miljövänligare konsumtionsmönster genom en kraftig satsning på information och utbildning redan i grundskolan.

— **välja ett mer strategiskt angreppssätt** för att påverka beslutsprocessen i företagen och bland politiker, konsumenterna och den stora allmänheten, och säkerställa en enhetlig gemenskapsram som undviker den fragmentering av marknaden som orsakas av skiljaktiga och vilseledande rekommendationer och reklambudskap om de miljövänliga

egenskaperna hos dessa produkter och tillhörande produktions- och distributionssystem,

— **säkerställa konsumenternas möjlighet att välja** samt se till att tillverkare/distributörer förbinder sig att respektera miljönormer och att produkter som släpps ut på marknaden uppfyller kraven på miljömässig hållbarhet,

— **säkerställa att ansvaret** för en hållbar konsumtionspolitik **vad gäller beslutsfattande och genomförande** delas mellan alla berörda parter och det civila samhällets organisationer: tillverkare, distributörer, konsumenter, lärare, offentliga myndigheter, miljö- och konsumentorganisationer och arbetsmarknadens parter.

1.2 Kommittén rekommenderar att man fastställer definitioner för begreppen ”ekologiska produkter/ekologiska tjänster” och ”ekologisk konsumtion” inom ramen för hållbar utveckling och konsumtion. De ska **gälla i hela EU och godkännas globalt** och bygga på miljökriterier, indikatorer och standarder som ger utrymme för innovation och förbättringar.

1.3 Vi uppmanar **den europeiska industrin** och systemen för distribution och tjänster att **klart och tydligt förbinda sig att följa** ett sektorsbaserat integrerat synsätt **med en tidsplan med kontrollerbara mål** och som bör rymma de tre pelarna inom hållbar utveckling – miljö, ekonomi och sociala frågor. Miljökraven bör vägas in redan från produktens utformningsfas och under hela livscykeln, och ribban vad gäller kvalitet, innovation och kundtillfredsställelse bör ständigt höjas.

1.4 Kommittén föreslår att företag och offentliga och privata organ i högre grad gemensamt använder tillgängliga gemenskap-instrument och nationella instrument för att **maximera forskningen om ren teknik och rena produkter**.

1.5 Kommittén vill framhålla behovet av att öka och **påskynda den tekniska standardiseringen** av miljövänliga produkter och produktionsprocesser.

1.6 Vi efterlyser säkra kriterier och enhetliga minimikrav på hela den inre marknaden vad avser **system för märkning** av miljövänliga produkter. Syftet är att säkerställa rättvisa villkor vad gäller miljövänliga konsumentval, enhetliga kontroller i hela EU och respekt för principen om fri rörlighet för verkligt miljövänliga produkter. Den europeiska miljömärkningen (miljöblomman) bör marknadsföras ytterligare och bör kunna existera vid sidan av nationella och sektorsvisa märkningssystem.

1.7 Kommittén anser det viktigt att stärka **"produktdimensionen" i miljöledningssystemen**, för att främja spridningen till producenter och distributörer och göra den bättre anpassad till förvaltningssystemen vid de lokala myndigheterna och för att underlätta synergieffekter med andra instrument för främjande av hållbar utveckling.

1.8 Enligt kommittén bör man stödja **spridningen av EMAS** (gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning). Detta kan ske genom finansiella och skattemässiga åtgärder, förenklad administration, PR- och marknadsföringsinitiativ, erkännande av EMAS som bästa standard, också internationellt, samt åtgärder för att hjälpa småföretag att gradvis införa systemet.

1.9 Det är viktigt att **produktens prestanda bedöms i sin helhet**, dvs. inte enbart på grundval av miljökriterier utan också andra viktiga aspekter som ekonomiska och säkerhetsmässiga prestanda för både konsumenter och tillverkare, funktionalitet och hälsoskydd, rationell användning av resurser och material, logistik, innovativa egenskaper, marknadsföring, produktens förmåga att bredda konsumenternas valmöjligheter, livscykel och sociala aspekter.

1.10 Vi rekommenderar att man främjar utvecklingen av **miljövänlig offentlig upphandling** genom följande åtgärder: fastställande av tekniska specifikationer för "gröna" produkter, där man börjar med dem som har bästa miljöpåverkan, inkludering av kostnaden för produktens eller tjänstens livscykel i specifikationerna, uppläggning av en databas för ändamålet på Internet, uppdatering av EG-direktiv om offentlig upphandling genom inkludering av hänvisningar till standarder, miljöledningssystem, miljömärkning och ekodesign, och slutligen offentliggörande av nationella handlingsplaner för införande av miljövänlig upphandling.

1.11 Kommittén betonar åter vikten av att använda artikel 153 i EG-fördraget som **rättslig grund**, eftersom den är bäst lämpad att **säkerställa en hög skyddsnivå för konsumenterna**

samt garantera deras rätt till fullständig, korrekt, lämplig och begriplig information i rätt tid.

1.12 En möjlig väg till självreglering skulle enligt kommittén kunna vara att **utarbета en uppförandekod** som den i direktiv 2005/29/EG, för att undvika missbruk av miljöargument i reklamen och under alla förhållanden undvika vilseledande reklam. Denna bör gå hand i hand med miljöavgifter och lagstiftning. EESK föreslår att miljöinformationen ska grundas på tillförlitlig och erkänd märkning.

1.13 Kommittén ställer sig positiv till en rättslig prövning som är tillgänglig för alla och till att det utses utomrättsliga **övervaknings- och konfliktlösningsorgan** för konsumenter. Dessa organ ska vara flexibla, effektiva, billiga och trovärdiga, för att säkerställa att produkternas miljönormer uppfylls och att produkter som släpps ut på marknaden respekterar principerna om miljömässig hållbarhet.

1.14 Med hänvisning till den fragmentering av lagstiftningen som utmärker såväl kraven på konsumentinformation som kraven på hållbara produkter anser vi att man snarast måste börja utarbета en enda, väl definierad ram i form av en **"Europeisk stadga för hållbar konsumtion och produktion på inre marknaden"**.

## 2. Det nuvarande regelverket och framtidsutsikter

2.1 Syftet med gemenskapsprogrammet för tilldelning av miljömärke <sup>(1)</sup> är att marknadsföra produkter med ringa miljöpåverkan och förse konsumenterna med exakt och vetenskapligt korrekt information. Märket ska dock inte användas på livsmedel och drycker, farmaceutiska produkter, medicintekniska produkter <sup>(2)</sup> eller farliga eller giftiga produkter och ämnen <sup>(3)</sup>.

2.1.1 Utformning, produktion, distribution och konsumtion av miljövänliga produkter utgör en integrerad del av gemenskapens miljöpolitik som definieras i de mål och prioriteringar i sjätte miljöhandlingsprogrammet <sup>(4)</sup> som ska uppnås senast 2010. I detta program, om vilket kommittén har uttalat sig vid ett flertal tillfällen, beskrivs i detalj vilka åtgärder som bidrar till upprättandet av strategin för hållbar utveckling.

2.1.2 Bland de viktigaste gemenskapsinitiativen i frågan intar en integrerad produktpolicy <sup>(5)</sup> – om vilken kommittén har avgivit ett yttrande <sup>(6)</sup> – en viktig plats. Den rör alla produkter och tjänster med miljöpåverkan.

2.1.3 För att den integrerade produktpolicy ska bli verkingsfull måste producenterna uppmanas att tillverka mer miljövänliga produkter och konsumenterna att köpa dem. Följande åtgärder skulle kunna vidtas i detta syfte:

— Skattemässiga åtgärder för att främja mer miljövänliga produkter.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1980/2000 av den 17 juli 2000 om ett reviderat gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke.

<sup>(2)</sup> Direktiv 93/42/EEG.

<sup>(3)</sup> Direktiv 67/548/EEG.

<sup>(4)</sup> KOM(2001) 31 slutlig.

<sup>(5)</sup> KOM(2003) 302 slutlig och grönboken KOM(2001) 68 slutlig.

<sup>(6)</sup> EUT C 80, 30.3.2004.

- Beaktande av miljöaspekter vid beslut om offentlig upphandling<sup>(7)</sup>.
- Främjande av "livscykelerspektiv".
- Integrering och främjande av frivilliga verktyg som miljömärkning, EMAS, miljödeklarationer, miljövänlig offentlig upphandling, m.m.
- Tillhandahållande av nödvändig information för att konsumenterna ska kunna göra "medvetna produktval" när det gäller inköp, användning och bortskaffande.

2.1.4 Ett annat positivt framsteg var införandet av ett nytt regelverk för kraven vad gäller ekodesign av energianvändande produkter, som regleras av ett ramdirektiv från 2005<sup>(8)</sup>.

2.1.5 Vad gäller tillämpningen ska de första bestämmelserna enligt ramdirektivet börja gälla 2008. Just nu behandlas åtgärder rörande 20 produktgrupper (bland annat belysning, datasystem och tvättmaskiner). För 14 av dessa (bland annat gatu- och kontorsbelysning) bör åtgärder kunna fastställas i slutet av 2008, och för övriga produkter, som bostadsbelysning, är målet 2009.

2.1.6 I det sjätte miljöhandlingsprogrammet<sup>(9)</sup> anges fem huvudlinjer för strategiska insatser: förbättrat genomförande av befintlig lagstiftning, integrering av miljöfrågor i övriga politikområden, samarbete med marknaden, åtgärder för att göra människor delaktiga genom att hjälpa dem att ändra sitt beteende och styra deras efterfrågan mot miljövänligare produkter samt beaktande av miljön i beslut om regional styrning och planering av markanvändningen.

2.1.7 Rent allmänt definieras "hållbar produktion och utveckling" i EU:s strategi för hållbar utveckling, som reviderades av Europeiska rådet 2006, som en nyckelutmaning som ska tacklas genom att den ekonomiska och sociala utvecklingen inriktas mot former som är förenliga med ekosystemen. Där föreslås också en ny handlingsplan på detta område.

2.1.8 2007 års rapport om genomförandet<sup>(10)</sup> visar att hållbar konsumtion och produktion är svår att mäta på ett tillförlitligt och heltäckande sätt. Även om antalet hållbara produkter och tjänster på marknaden snabbt tycks öka, beräknas besparingarna vad gäller energikostnaderna uppgå till ca 60 miljarder euro per år. Antalet miljömärkta produkter är dock fortfarande tämligen få, precis som antalet EMAS-registrerade företag. Endast fjorton medlemsstater har antagit nationella planer för miljövänlig upphandling och endast 21 har slutfört färdplanen för genomförandet av handlingsplanen för miljöteknik<sup>(11)</sup>.

2.2 På området teknisk standardisering vidtogs å andra sidan för någon tid sedan åtgärder för att integrera miljöaspekter i de nya tekniska standarderna, och en miljöram inrättades inom Europeiska standardiseringskommittén (CEN), inom vilken CEN:s tekniska organ kan behandla miljöspecifikationer. När en standard ingår i den "nya strategin" förmodas den överensstämma med de grundläggande kraven i motsvarande EU-direktiv. Ytterligare framsteg på området gjordes i och med antagandet av miljöcertifieringsordningen ISO 14001.

2.3 Den 10 oktober 2007 offentliggjorde Europeiska miljöbyrån sin fjärde rapport om Europas miljö<sup>(12)</sup> och ägnade ett helt kapitel åt "Hållbar konsumtion och produktion".

2.4 I 2007 års rapport om framstegen inom Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning framhöll kommissionen vidare att klimatförändringarna, miljöinnovation, energieffektivitet, förnybara energikällor och energimarknaderna är mycket viktiga frågor.

2.5 Slutligen uppmärksammade Europeiska rådet den 8–9 april 2007 särskilt miljön och klimatförändringen, medan rådet (miljö) i februari 2007 betonade komplementariteten mellan EU:s strategi för hållbar utveckling och Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning samt det viktiga bidrag som Lissabonstrategin lämnar vad gäller det prioriterade målet inom strategin för hållbar utveckling. Man upprepade också kravet på att integrera miljöaspekterna i alla politikområden. Denna allmänna inriktning betonades kraftigt av Europeiska rådet i december 2007<sup>(13)</sup>.

2.6 I kommissionens arbetsprogram för 2008<sup>(14)</sup> anges tydligt att ett av de viktigaste målen är att sätta medborgarna i centrum för EU-projektet. Först och främst ska en utvärdering göras av den sociala situationen tillsammans med en översyn av den inre marknaden, där man stadigvarande uppmärksammar kravet på att EU-medborgarna ska få mesta möjliga fördelar av inre marknaden.

2.7 EESK har ofta begärt att artikel 153 i EG-fördraget ska användas som rättslig grund<sup>(15)</sup>, eftersom den är avsedd att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå och främja konsumenternas rätt till fullständig<sup>(16)</sup>, korrekt, tydlig, lämplig, begriplig information i rätt tid.

2.7.1 Vad gäller sekundärrätten regleras konsumenternas rätt till information av direktiv 2005/29/EG<sup>(17)</sup> om "otillbörliga affärsmetoder" som skulle kunna skada konsumenternas ekonomiska intressen. I bilagan till direktivet räknas en rad affärsmetoder upp som utan en bedömning från fall till fall kan anses otillbörliga, bland annat att "uppvisa en förtroendemärkning, kvalitetsmärkning eller motsvarande utan att ha erhållit det nödvändiga tillståndet".

<sup>(7)</sup> KOM(2002) 412 slutlig, 17.7.2002 och direktiv 2004/18/EG, 31.3.2004.

<sup>(8)</sup> Direktiv 2005/32/EEG (EUT L 191, 22.7.2005), beslut 2000/729/EEG, beslut 2000/730/EG och beslut 2000/731/EG (EGT L 293, 22.11.2000).

<sup>(9)</sup> EGT L 242, 10.9.2002.

<sup>(10)</sup> Rapport om strategin för hållbar utveckling 2007.

<sup>(11)</sup> Se fotnot 18.

<sup>(12)</sup> ISBN 978-92-9167-932-4- EEA, Köpenhamn, 2007.

<sup>(13)</sup> Europeiska rådet i Bryssel den 14 december 2007.

<sup>(14)</sup> KOM(2007) 640 slutlig.

<sup>(15)</sup> EUT C 108, 30.4.2004.

<sup>(16)</sup> EUT C 175, 27.7.2007 och EUT C 44, 16.2.2008.

<sup>(17)</sup> Direktiv 2005/29/EG (EUT L 149, 11.6.2005).

2.8 Kommittén är emellertid övertygad om att det föreligger en viss fragmentering av EU-lagstiftningen vad gäller de grundläggande kraven på konsumentinformation samt kraven på hållbara produkter. Vi anser det viktigt att utarbeta en "Europeisk stadga för hållbar konsumtion och produktion på inre marknaden".

2.8.1 Skulle det visa sig att genomförandet av stadgan – och de självreglerande koderna i direktiv 2005/29/EG – är otillräckliga anser kommittén att andra lösningar bör undersökas, t.ex. en mer omfattande harmonisering eller inrättande av ett specifikt gemenskapssystem av operativ art.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén anser att det är viktigt att börja med **klara och tydligt avgränsade definitioner** av begrepp som "hållbar produkt", "hållbar design, produktion och distribution" och "hållbar konsumtion" för att övervaka respekten i EU och EES för lagstiftning, regelverk och frivilliga bestämmelser som hänvisar till sådana definitioner i de olika medlemsstaterna och regionerna.

3.2 Dessa definitioner, som ska antas internationellt, är inte statiska utan ska helt naturligt **fortlöpande förbättras**. Vi anser emellertid att de måste **kompletteras med följande**:

— Ett paket med **miljöindikatorer** <sup>(18)</sup> för att registrera framsteg vad gäller de olika tröskelvärdena, vilket gör det möjligt att bedöma hållbarheten i produktionssystem, produkter, tjänster och distributionssystem.

— **Tekniska gemenskapsstandarder** (eventuellt kopplade till ISO-standarderna) med fullständig integrering av miljöaspekterna i EU:s standardiseringsprocess, vilket kommittén betonat vid ett flertal tillfällen <sup>(19)</sup>, som ska gälla produkter, produktionssystem, distributionssystem och tjänster, i enlighet med riktlinjerna i tillhörande gemenskapsdirektiv <sup>(20)</sup>.

3.2.1 Enligt kommittén är de definitioner som föreslås ovan tillsammans med lämpliga indikatorer och standarder avgörande för en effektiv gemenskapspolitik som kan förmå medvetna konsumenter att tänka "hållbart" och göra hållbara val som är förenliga med en miljövänlig produktionsprocess.

<sup>(18)</sup> T.ex. FN:s indikatorer för hållbar utveckling: ramar och metoder (1996).

<sup>(19)</sup> EUT C 48, 21.2.2002., s. 112; EUT C 117, 30.4.2004; EUT C 74, 23.3.2005.

<sup>(20)</sup> Sedan 2006 har Cenelec hållit på att utveckla en databas on-line över de miljöaspekter som ryms i Cenelec-standarderna. Sedan början av 2007 har CEN arbetat med ett utbildningsprogram om upptagningen av miljöstandarder i CEN-standarderna.

3.3 Kommissionen har själv framhållit följande: "EU:s **industri** är redan väl rustad för att bygga vidare på sin starka ställning på marknaden för nya produkter, tjänster och processer som grundar sig på ny miljöteknik. De europeiska företagen har dessutom blivit alltmer medvetna om miljöfrågorna som en aspekt av företagets samhällsansvar" <sup>(21)</sup>.

3.3.1 Kommittén ställer sig bakom de tre utvecklingsområden som fastställts på detta område: att stimulera utveckling och marknadsföring av energieffektiva tekniska lösningar, produkter och tjänster med låga koldioxidutsläpp, att skapa en dynamisk inre marknad samt att utveckla globala marknader för energieffektiva tekniska lösningar, produkter och tjänster.

3.3.2 Kommittén upprepar här sin ståndpunkt från ett nyligen utarbetat yttrande: "Vetenskapliga och tekniska toppresentationer och en omsättning av dessa i en konkurrenskraftig ekonomi är avgörande förutsättningar för att vi ska kunna trygga vår framtid – t.ex. när det gäller energi- och klimatproblematiken – behålla och förbättra vår nuvarande position i den globala miljön och inte äventyra utan bygga ut den europeiska sociala modellen" <sup>(22)</sup>.

3.3.3 Enligt kommittén krävs en mer integrerad strategi för att klara de svårigheter och hinder som är förbundna med ett gemensamt, samordnat utnyttjande av alla tillgängliga finansiella instrument <sup>(23)</sup> på europeisk, nationell, regional och lokal nivå och hos individuella operatörer för utvecklingen av ren, effektiv teknik och innovativa tillämpningar som kan leda till processer, produkter och tjänster med hög grad av hållbarhet.

3.3.4 Kommittén anser att ett för de olika generaldirektoraten gemensamt initiativ för samordning och teknisk assistans är nödvändigt för att optimalt utnyttja de tillgängliga instrumenten på gemenskapsnivå, europeisk nivå och nationell nivå i syfte att öka de miljöskyddsinsatser inom **forskning och innovation** som såväl företag som offentliga och privata organ gör inom ramen för ett europeiskt område för forskning och innovation.

3.3.5 Som kommittén <sup>(24)</sup>, kommissionen, rådet och parlamentet har hävdad vid flera tillfällen är det viktigt att minska den byråkrati som bromsar verksamheten vid företagen (särskilt små och medelstora företag) för att frigöra deras ekonomiska och sociala potential och inrikta den på hållbar modernisering av produktion, organisation och strukturer.

<sup>(21)</sup> KOM(2007) 374 slutlig, 4.7.2007.

<sup>(22)</sup> EUT C 325, 30.12.2006.

<sup>(23)</sup> Det finns ett flertal tillgängliga europeiska och internationella instrument (sjunde ramprogrammet, ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation, Life, strukturfonderna, EIB, i2i-initiativet, Eureka, Leedsprogrammet inom OECD, Europarådets utvecklingsbank m.m.), men en gemensam användning av dem försvåras av skillnader i praxis och förfaranden, av tidsförskjutningar vad gäller aktiveringen och omfattande problem vad gäller "simultaneous engineering" (samtidig projektplanering) mellan de olika kategorierna av insatser.

<sup>(24)</sup> Se EESK:s yttrande EUT C 120, 16.5.2008, s. 66, 19.12.2007, föredragande: Antonello Pezzini.



3.4 År 1997 lanserade EU systemet med miljömärkning för produkter för att främja miljövänlig produktion. Det utsträcktes senare till tjänster och har med åren vuxit. Det omfattar också offentliga miljömärken med flera kriterier som gäller för grupper av produkter eller tjänster <sup>(25)</sup>.

3.4.1 Enligt kommittén kan denna situation skapa förvirring bland producenter och framför allt bland europeiska konsumenter. Vi anser att lösningen är ett förenklat system med gemensamma minimikrav på EU-nivå, med obligatorisk registrering och kontroll av märkningen av ett oberoende certifieringsorgan.

3.4.2 Märkningen på EU-nivå bör inte konkurrera med utan användas parallellt med nationell och sektorsrelaterad märkning, som ibland är mer bekant för konsumenten än EU-märkningen. Det bör också ske en samordning på internationell nivå med märken som visat sig framgångsrika, till exempel Energy Star.

3.4.3 Det är ett absolut krav att märkningen är tillförlitlig och att konsumenterna har förtroende för den. För trovärdighetens skull bör därför fastställandet av standarderna för denna märkning och övervakningen av marknaden anförtros samtliga aktörer.

3.4.4 Det kan vara lämpligt att börja undersöka märkningen av produkter och tjänster för att fastställa deras koldioxidinverkan.

3.5 Det **frivilliga EMAS-systemet** gör det möjligt för parter som vill fästa uppmärksamheten på sina ökade miljöinsatser att delta i gemenskapens miljöledningssystem och miljörevisionssystem och därmed visa på sin vilja att efterleva miljöstandarder och att införa ett miljöledningssystem. I anslutning till detta system föreslår kommittén att man efter antagandet av ISO-standard 14001 ska ha möjlighet att förstärka "produktdimensionen" i miljöledningssystem för att underlätta större spridning bland producenter och distributörer och att anpassa standarden till processtyrning hos lokala myndigheter och öppna den för bättre samverkans effekter med hjälp av instrument som främjar hållbar utveckling.

3.5.1 Enligt kommittén vore det värdefullt att stödja spridningen av EMAS genom finansiella, skattemässiga, effektivitetsfrämjande och administrativa åtgärder samt genom PR- och marknadsföringsinitiativ. Dessutom bör EMAS godkännas som en modellstandard även på internationell nivå samtidigt som små och medelstora företag ges möjligheter att ansluta sig stegvis, särskilt när det gäller industriella kluster.

<sup>(25)</sup> Som exempel kan nämnas: Miljöblomman (en EU-logotyp i form av en blomma som används i hela EU), [http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm)), Svanen (som främst används i Skandinavien), <http://www.svanen.nu/Eng/default.asp>), Blå ängeln (endast i Tyskland), [http://blauer-engel.de/englisch/navigation/body\\_blaue\\_r\\_engel.htm](http://blauer-engel.de/englisch/navigation/body_blaue_r_engel.htm)) *Fair Flower* (som härrör från Nederländerna), <http://www.flowercampaign.org>). Det finns också offentlig märkning inriktad på en specifik miljöaspekt, bl.a. *Energy Star*. Det sprids också privata märken som det ekologiska IFOAM-märket ([http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm)).

3.6 Kommittén anser det vara av största grundläggande betydelse att **utveckla en "grön marknad" för produkter och tjänster** genom att införa en rad incitament och instrument som utformas på utbudssidan i syfte att främja innovation, och på efterfrågesidan i syfte att ge konsumenterna saklig information eller incitament att köpa miljövänligare produkter.

3.6.1 Med tanke på en konkurrenskraftig inre marknad bör **produktens prestanda** inte bara bedömas på grundval av miljökriterier utan också andra viktiga aspekter som ekonomiska prestanda för både konsumenter och tillverkare, säkerhetsmässiga prestanda, funktionalitet, rationell användning av resurser, logistik, marknadsföring, produktens egenskaper i ett hälso- och innovationsperspektiv, produktens förmåga att bredda konsumenternas valmöjligheter, livscykel och återvinning samt slutligen sociala aspekter.

3.6.2 Det är ytterst viktigt att det finns ett seriöst engagemang för stöd till forskning, utveckling och innovation inom sektorn för ekologisk produktion och ekologiska tjänster.

3.7 Enligt kommitténs förmenande kunde Europeiska standardiseringsorganisationen (CEN), Europeiska organisationen för standardisering inom elområdet (Cenelec) och Europeiska institutet för telekommunikationsstandarder (ETSI) spela en viktig roll i utvecklandet av **tekniska standarder** när det gäller produkters miljömässiga hållbarhet <sup>(26)</sup>.

3.7.1 Kommittén har redan understrukit att "besluten om att främja användning av tekniska miljöstandarder inte bör fattas uppifrån-och-ned, utan snarare genom att miljövänliga produkter blir allmänt accepterade och medborgarnas och konsumenternas intressen och behov påverkas i denna riktning." <sup>(27)</sup>

3.8 På området för **offentliga kontrakt** är det viktigt att lyfta fram direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa offentliga kontrakt <sup>(28)</sup> samt kommissionens tolkningsmeddelande om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och möjligheterna att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling <sup>(29)</sup>.

3.8.1 Kommittén anser att sektorn för offentlig upphandling, som utgör ungefär 16 % av gemenskapens BNP, har en central roll för att främja spridningen av miljövänliga produkter. Därför förespråkar kommittén åtgärder som uppmuntrar kontraktsslutande myndigheter att tillvarata möjligheterna på området för miljövänlig offentlig upphandling.

<sup>(26)</sup> EUT C 74, 23.3.2005.

<sup>(27)</sup> Se fotnot 27.

<sup>(28)</sup> EUT L 134, 30.4.2004.

<sup>(29)</sup> KOM(2001) 274 slutlig, EUT C 333, 28.11.2001.

3.8.2 I den slutliga rapporten om miljövärlig offentlig upphandling i Europa 2006 <sup>(30)</sup> nämns följande faktorer bland de huvudsakliga hindren för att förfarandet ska bli allmänare: högre kostnader för gröna produkter (särskilt som det saknas indikatorer för kostnaderna under den totala livscykel), svaga kunskaper om miljöfrågor och avsaknad av en lämplig och lättillgänglig elektronisk databas, otydliga kriterier och specifikationer för upphandling och oklara definitioner av och standarder för miljöprodukter, avsaknad av stöd från administrativa och politiska ledningsnivåer samt bristande instrument för informations-spridning och utbildning.

3.8.3 Därför rekommenderar kommittén följande: Att hållbara kriterier för gröna produkter tas fram med en noggrann förteckning över alla tillämpliga miljöspecifikationer, att kostnaden för produktens eller tjänstens totala livscykel ingår i specifikationerna, att en "europeisk databas för miljövärlig offentlig upphandling" <sup>(31)</sup> upprättas, att kraven i ISO-standard 14004 införs i EU:s direktiv om offentlig upphandling liksom även miljöledningssystem (EMS), Ecolabel-spårning och miljödesign, att nationella handlingsplaner för grön offentlig upphandling sprids bland allmänheten och att uppmärksamhet riktas till produkter med störst miljöpåverkan.

3.9 Konceptet "rättvis handel" är utbrett i hela Europa. Rättvis handel och etisk handel har varit föremål för största intresse i EESK under en längre tid och har även behandlats i detalj i yttrandet REX/196 <sup>(32)</sup>. Detta är enligt kommitténs förmenande nycklar till framgång när det gäller hållbar konsumtion.

3.10 **Utbildning är en nyckelfaktor i fråga om hållbar konsumtion**, och EESK understryker att den bör inledas redan i skolan. Konsumenterna bör även ha direkt tillgång till information om de produkter och tjänster de valt samt om produkternas möjliga miljöpåverkan. Det är också viktigt att informationen ges på ett sätt som väcker konsumenternas intresse och som därmed även är enkel att ta in och förstå.

3.11 EESK anser att gemenskapens lagstiftning om hållbar produktion och konsumtion bör befästas och förenklas i syfte att göra den mer lättförståelig och lättillgänglig för konsument och producenter. "Principen om 'mindre och bättre lagstiftning' bör omsättas i praktiken genom konsoliderade och enhetliga lagtexter som medför rättslig säkerhet och öppenhet för den industriella omvandlingsprocessen och som syftar till bättre skydd av resurser och miljö samt tillämpning av tekniskt hållbara innovationer som är konkurrenskraftiga på de internationella marknaderna." <sup>(33)</sup>

<sup>(30)</sup> Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, Nederländerna. <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp>.

<sup>(31)</sup> Här hänvisas även till den europeiska plattformen för livscykel hos miljöledning och miljöprodukter, -teknik och -tjänster.

<sup>(32)</sup> Etisk handel och konsumentgarantisystem. Föredragande: Richard Adams, EUT C 28, 3.02.2006.

<sup>(33)</sup> EUT C 120, 16.5.2008, s. 66. Föredragande: Antonello Pezzini.

3.12 I fråga om "gröna" produkter vore det skäl att **påskynda gemenskapsåtgärder som syftar till att förbjuda vilseledande reklam och orättvisa handelsmetoder.** <sup>(34)</sup> Beteckningarna "eko" och "bio" används ofta som marknadsstrick i syfte att öka försäljningen av en produkt eller en tjänst trots att den i verkligheten inte skiljer sig från andra produkter eller tjänster och inte heller ger något mervärde.

3.12.1 I detta sammanhang tror kommittén att **uppförandekoder**, enligt direktiv 2005/29/EG, kan utgöra en särskilt viktig del av självregleringen i syfte att förebygga ogrundade miljövärlighetsargument i reklam. Härvid bör följande kriterier tillämpas:

- Reklam för miljövärliga produkter eller tjänster får inte i onödan skapa oro för miljöproblem eller utnyttja okunskapen på området.
- Reklam får inte uppmuntra beteenden som försvagar miljöskyddet eller okritiskt beskriva sådana beteenden.
- Reklam får inte vilseleda allmänheten om miljöpåverkan av den produkt som är föremål för reklamen, varken genom vilseledande uppgifter om denna påverkan eller genom att undanhålla information.
- Om en produkt eller en tjänst har konstaterats vara skonsam mot miljön får detta inte automatiskt överföras till att gälla övriga produkter eller tjänster som erbjuds av samma företag.
- Om produktens eller tjänstens miljövärlighet är beroende av särskilda förhållanden eller metoder i samband med användning eller konsumtion, eller om det bara gäller en del av produktens eller tjänstens livscykel, måste reklamen klargöra detta eller uppmana konsumenterna att informera sig i frågan.
- Användningen av miljöargument eller -slagord i reklamen måste bygga på kontrollerbara tekniska och vetenskapliga kriterier. På anmodan måste den som gör reklam kunna uppvisa nödvändiga fakta från ett oberoende organ eller en oberoende sakkunnig och påvisa att reklamen är saklig.
- Hänvisningar till ingredienser som lagts till i eller tagits bort från den produkt som är föremål för reklamen i syfte att höja produktens miljövärde måste vara tydliga och precisa i fråga om hur och i vilken mån produkten är miljövärligare.
- Användningen av tecken eller symboler för miljövärlighet får inte vara vilseledande eller leda till förvirring om vad de innebär. De får inte heller anspela på miljömärkning som används officiellt i särskilda länder, geografiska områden eller ekonomiska sektorer. Vittneskildringar och vittnen får användas till att propagera för miljövärliga aspekter i reklamprodukten endast i form av specifika och kontrollerbara påståenden som överensstämmer med principerna i femte strecksatsen.

<sup>(34)</sup> Direktiv 2005/29/EG (EUT L 149, 11.6.2005).

3.12.2 Kommittén anser att flexibla, effektiva och kostnadseffektiva **utomrättsliga organ för övervakning och medling i konsumentfrågor** bör förespråkas. Dessa kan svara för en trovärdig verksamhet genom att garantera att en produkt överensstämmer med miljöstandarder och att hållbara produkter på marknaden överensstämmer med de krav på miljömässig hållbarhet som styr konsumenternas val. Dessa organ får dock inte ersätta rättslig prövning, som bör vara tillgänglig för alla.

3.13 Kommittén fäster särskild vikt vid en **Europeisk stadga för hållbar konsumtion och hållbara produkter** i syfte att skydda konsumenternas rätt att välja miljövänliga produkter. I en sådan stadga bör följande aspekter ingå:

- Att fördela ansvaret för hållbar konsumtion på alla intressegrupper och organisationer i det civila samhället: producenter, distributörer, konsumenter, undervisningspersonal, offentliga myndigheter, konsument- och miljöorganisationer samt arbetsmarknadens parter.
- Att samordna politiken för hållbar produktion och konsumtion med övrig relevant gemenskapspolitik i samråd med konsument-, miljö-, näringslivs-, handels- och återförsäljarorganisationer samt andra intressegrupper.
- Att lägga huvudansvaret på europeiskt näringsliv och europeiska producenter för att göra hållbar konsumtion tillgänglig i så hög grad som möjligt under en produkts totala livscykel från början till slut, samt på distributions- och tjänstesektorerna.
- Att EU tar sitt ansvar för att utforma en samlad, tydlig, konsekvent och lättförståelig ram för all gemenskapslagstiftning på detta område, och att konsumenträtt framhålls tillsammans med användarvänliga och kostnadsfria medel för att garantera sådana rättigheter i praktiken.
- Att klarlägga delar av de befintliga rättigheterna som kan överföras till medlemsstaternas behörighetsområde.

Bryssel den 29 maj 2008

- Att klarlägga delar av de befintliga rättigheterna som kan uppnås genom självreglering<sup>(35)</sup> bland privata intressenter, konsumentrepresentanter<sup>(36)</sup>, miljöorganisationer<sup>(37)</sup> och företrädare för näringslivet.
- Att EU och medlemsstaternas regeringar åläggs ansvar för att främja dynamiska, kontrollerbara och enhetligt tillämpbara åtgärder för utformningen av miljövänliga produkter inom alla produktionssektorer, att tillförlitlig miljömärkning införs i hela EU, att miljöledningssystem ges spridning, att långtgående tekniska miljöstandarder som får internationellt erkännande utarbetas och genomförs, att specifika och bindande tekniska miljökrav införs inom offentlig upphandling, att vilseledande "grön" marknadsföring stävjas och att rättvis handel och internationellt samarbete för hållbar konsumtion gynnas.
- Att forskning och teknisk utveckling påskyndas och att innovativa tillämpningar på området för hållbar produktion och konsumtion införs både inom offentlig upphandling på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna och inom privat handel, med målet att uppnå en andel på 3 % av BNP av sådan upphandling i enlighet med målen för ERA<sup>(38)</sup>.
- Att informera, utbilda och fortbilda alla intressegrupper som berörs av hållbar konsumtion och att främja ökad kapacitet på området inom lämpliga förvaltningar och organisationer.
- Att ta fram allmänt tillgängliga indikatorer, metoder och databaser för att mäta framstegen avseende hållbar konsumtion på alla nivåer.
- Att främja forskningen om miljöförstörande konsumentbeteende, i syfte att klarlägga metoder att göra konsumtionsmönstren mer hållbara.

3.13.1 Med tanke på hur viktig frågan är, föreslår EESK att en konferens om den europeiska stadgan för hållbar konsumtion och produktion anordnas med medverkan av Europaparlamentet och Europeiska kommissionen.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(35)</sup> Se punkterna 22 och 23 om det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning, EUT C 321, 31.12.2003.

<sup>(36)</sup> Under punkt 3.5 i EESK:s yttrande EUT C 120, 16.5.2005, s. 33 diskuterar kommittén de element som använts vid utformningen av en enhetlig syn på vad en sammanslutning som företräder konsumenterna är (EUT C 185, 8.8.2006).

<sup>(37)</sup> EESK stöder tanken på att främja det civila samhällets engagemang i frågor som berör hållbar utveckling. Jfr punkt 4.2.6 i EESK:s yttrande EUT C 120, 16.5.2005, s. 33 av den 12 december 2007.

<sup>(38)</sup> ERA (European Research Area): Europeiska forskningsområdet.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens deltagande i ett forsknings- och utvecklingsprogram som syftar till att öka livskvaliteten för äldre människor genom användning av informations- och kommunikationsteknik (IKT) och som inletts av flera medlemsstater"**

KOM(2007) 329 slutlig – 2007/0116 (COD)

(2008/C 224/02)

Den 10 juli 2007 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 169 och 172 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens deltagande i ett forsknings- och utvecklingsprogram som syftar till att öka livskvaliteten för äldre människor genom användning av informations- och kommunikationsteknik (IKT) och som inletts av flera medlemsstater"*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 maj 2008. Föredragande var **Anna Maria Darmanin**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens förslag, som syftar till att öka livskvaliteten för äldre människor genom användning av ny informations- och kommunikationsteknik. IT-stöd i boende kan vara ett effektivt verktyg för att i första hand garantera livskvaliteten, inte enbart för äldre personer utan för alla som för närvarande inte har möjlighet att bo hemma av hälsorelaterade orsaker.

1.2 Kommittén är övertygad om att man i denna forskning och utveckling på IKT-området först och främst bör se till att man har goda kunskaper om målgruppens behov och försöker uppfylla dessa. Man bör därför tillämpa en strategi "nerifrån-och-upp", där man först skaffar kännedom om användarnas behov och därefter bedriver forskning och utveckling på basis av denna kunskap.

1.3 EESK anser att en viktig aktör när det gäller IT-stöd i boende är slutanvändaren av tekniken. Därför är det viktigt inte enbart att förstå dessa personers behov, utan också att lära dem använda tekniken och låta dem delta i utformningen och testningen av den.

1.3.1 EESK menar därför att EU:s politik i anslutning till livslångt lärande och e-integration är av stor betydelse, och att kommissionen bör samordna IT-stödet i boende med dessa politikområden.

1.4 Kommittén anser att detta program i första hand är ett mycket "mänskligt" program, snarare än ännu ett forsknings- och utvecklingsprogram. Det är visserligen ett forskningsprogram, men det behandlar sociala förhållanden som mycket ofta uppstår i ett känsligt skede av livet.

1.5 Såsom framgår nedan anser EESK att de fyra viktigaste områden som bör behandlas i anslutning till programmet för

IT-stöd i boende är användarnas behov, användarsäkerhet, vård- och omsorgsinrättningar (och sammanslutningar som representerar dem som arbetar inom dessa sektorer) samt den teknik som utnyttjas.

1.6 Kommittén betonar att etiska frågor och den personliga integriteten bör beaktas i enlighet med internationella riktlinjer, och ser därför positivt på att dessa frågor omnämns i kommissionens meddelande.

## 2. Sammanfattning av kommissionens meddelande

2.1 Kommissionens förslag har följande specifika mål:

- Att främja uppkomsten av innovativa IKT-baserade produkter och tjänster för att de äldre ska få förbättrade villkor för åldrandet, så att man därigenom kan öka deras livskvalitet och minska kostnaderna för vård och omsorg.
- Att förbättra villkoren för industriellt utnyttjande genom att tillhandahålla en enhetlig europeisk ram för att utveckla gemensamma metoder, underlätta lokalisering och sänka kostnaderna för tjänsterna.
- Att skapa och mobilisera en kritisk massa av forskning, utveckling och innovation på EU-nivå när det gäller teknik och tjänster inom åldersvården.

2.2 Förslaget är en uppföljning av den handlingsplan om att åldras väl i informationssamhället som kommissionen lanserat. Denna handlingsplan spelar en viktig roll när det gäller att möta de sociala och ekonomiska utmaningar som Europa står inför till följd av de demografiska förändringarna. Man har beräknat att Europas befolkning i åldersgruppen 65–80 år kommer att öka med nästan 40 % mellan 2010 och 2030 <sup>(1)</sup>. IKT ses som ett medel för att förbättra livskvaliteten, öka självständigheten och behålla hälsan i denna ålder.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 329 slutlig.

2.3 Kommissionen har för avsikt att lansera ett sexårigt program för IT-stöd i boende, som kompletterar "IKT för åldrande" under det sjunde ramprogrammet samt programmet för konkurrenskraft och innovation. Programmet för IT-stöd ska få ett bidrag på cirka 300 miljoner euro under perioden 2008–2013, och detta bidrag finansieras till lika delar av gemenskapen och medlemsstaterna.

2.4 Den rättsliga ram som programmet för IT-stöd i boende grundar sig på är artikel 169 i fördraget. Artikel 169 gör det möjligt för Europeiska gemenskapen att delta i sådana program för forskning som har inletts av flera medlemsstater, inklusive ett deltagande i de organisationer som har skapats för att genomföra nationella program. Denna särskilda rättsliga ram har valts för programmet för IT-stöd i boende för att öka effektiviteten på detta forskningsområde genom att maximera utnyttjandet av gränsöverskridande experthjälp, få medlemsstaterna att delta i finansieringen av forskningen, skapa en enhetlig syn på frågan på EU-nivå och säkerställa en verklig kompatibilitet för IKT-lösningarna för åldrandet på inre marknaden.

### 3. Bakgrund till kommissionens förslag

3.1 Ett tidigare initiativ inom ramen för artikel 169, nämligen EDCTP-initiativet för klinisk prövning i Afrika (*European and Developing Countries Clinical Trials Partnership*) som omnämns i kommissionens förslag, har visat vikten av att de deltagande medlemsstaterna uttryckligen förbinder sig att bidra till den mångåriga finansieringen av projektet. I programmet för IT-stöd i boende eftersträvar man att finansieringen av programmet ska ske till lika delar med EU-medel och nationella medel.

3.2 Det förberedande arbetet inför detta program har skett inom ramen för ett särskilt stödåtgärdsprojekt, "IT-stöd i boende", under IST-prioriteringen (teknik i informationssamhället) inom det sjätte ramprogrammet, som genomfördes under perioden 1 september 2004 till 31 december 2006. Konsortiet bestod av partner från följande medlemsstater: Österrike, Tyskland, Frankrike, Finland, Italien, Belgien och Schweiz. Partnerna kom från den offentliga och privata sektorn samt från ett universitet.

3.3 Rättssubjekt för det gemensamma programmet för IT-stöd i boende är AAL-organisationen (*Ambient Assisted Living*). Denna organisation består för närvarande av 21 företrädare för medlemsstaterna. Eftersom programmet bygger på principen "nerifrån-och-upp" har ett antal kontaktpunkter med anknytning till organisationen upprättats i medlemsstaterna.

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK välkomnar detta initiativ beträffande IT-stöd i boende inom ramen för artikel 169, och ser särskilt positivt på att man i meddelandet är fullt medveten om den underliggande demografiska utvecklingen i EU.

4.1.1 För att förbättra den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i de medlemsstater vars infrastruktur inte är tillräckligt utvecklad för att de ska kunna genomföra det aktuella förslaget, anser kommittén att det är nödvändigt att vidta "särskilda åtgärder" i likhet med dem i artikel 159 i EU-fördraget, i syfte att åtgärda de största regionala skillnaderna i Europeiska unionen.

4.2 EESK anser att initiativet bör ses som något mer än enbart en möjlighet att inrätta pilotsystem, vars syfte är att bevisa konceptets ändamålsenlighet. Det är mycket viktigt att man samlar det breda spektrum av deltagare som krävs för att initiativet ska få varaktiga effekter.

4.2.1 De viktigaste aktörerna är slutanvändarna av IT-stödet i boende. Det främsta syftet med detta stöd är att förlänga äldre personers möjlighet till självständighet och att säkerställa att denna befolkningsgrupp kan bo kvar hemma så länge som möjligt. Man bör komma ihåg att detta inte enbart gäller åldrande personer, utan alla som för närvarande är förhindrade att bo hemma på egen hand av hälsorelaterade orsaker. Man bör i initiativet säkerställa att dessa personers behov och krav verkligen står i centrum för forskningen.

4.3 En annan viktig intressegrupp är vård- och omsorgsorganisationerna, vilkas organisatoriska behov måste beaktas i initiativet. EESK rekommenderar att dessa organisationer ges möjlighet att inför andra aktörer framhålla sådana frågor som integrering och olika systems driftskompatibilitet för att projektet ska bli framgångsrikt.

4.4 Vi rekommenderar starkt att användarna av de system som utvecklas inom ramen för detta initiativ involveras i arbetet redan från början i egenskap av nyckelaktörer. EESK rekommenderar att konsortierna då detta är möjligt tillämpar användarorienterade metoder, såsom deltagardesign (*participative design*), vid utformningen av metoderna, i synnerhet för att förbättra anordningarnas och användargränssnittens användbarhet. Kommittén välkomnar också att etiska frågor och den personliga integriteten beaktas i enlighet med internationella riktlinjer.

4.5 EESK är medveten om det åtagande beträffande små och medelstora företag som ingår i förslaget, och stöder erkännandet av branschorganisationer som nyckelaktörer som kan stödja innovativa, marknadsorienterade företagsmodeller med integrerade, tydliga lösningar för utnyttjande. Vi välkomnar särskilt att man i meddelandet är medveten om att små och medelstora företag framför allt kan bidra till forskning som har en kortare tid till marknaden (2+ år).

4.5.1 Kommittén framhåller att man bör notera att små och medelstora företag ibland är flexibla på det tekniska området och kan introducera ny teknik och nya företagsmodeller på marknaden snabbare än stora företag eller vård- och omsorgsorganisationer. Denna egenskap hos små och medelstora företag är särskilt viktig i anslutning till detta initiativ. Ett samordnat partnerskap mellan stora organisationer och små och medelstora företag är därför till nytta för båda parterna.

4.6 Syftet med IT-stöd i boende är att ge människor det stöd som de behöver för att kunna bo kvar hemma längre. För att nå detta mål krävs en rad olika sensorer, manövreringsorgan, användargränssnitt, processorer och kommunikationsutrustning som ofta endast kan tillhandahållas av olika små och medelstora företag i EU.

4.7 Kommittén stöder åtgärder inom ramen för detta initiativ som uppmuntrar alla dessa intressegrupper att bilda sektorsöverskridande nätverk mellan teknikexperter, personalen på kliniker och i andra vård- och omsorgsorganisationer och i synnerhet användarna, både de som fortfarande bor hemma och deras vårdare och närstående.

4.8 Detta initiativ erbjuder en möjlighet att inom ramen för ett europeiskt innovationssystem anta nya innovationsmodeller som avspeglar de nuvarande framstegen beträffande öppen innovation och användarinnovation, vilket främjar en koppling av Lissabonstrategin till ett nytt och mer användarstyrt europeiskt innovationssystem.

4.9 EESK framhåller vikten av att alla typer av organisationer i alla medlemsstater har lika tillgång till detta initiativ.

4.10 Dessutom bör alla nationella regeringar uppmanas att delta. För närvarande har Österrike, Belgien, Cypern, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien och Sverige samt Israel, Norge och Schweiz kommit överens om en samordnad gemensam verksamhet för att bidra till programmet för IT-stöd i boende.

4.11 EESK är oroad över att vissa länder inte deltar på grund av de kostnader samfinansieringen av forskningen medför. Dessa länder bör ges möjlighet att delta i programmet i vilket skede som helst, förutsatt att de uppfyller kraven i anslutning till programmet (huvudsakligen samfinansieringen).

4.12 Kommittén är medveten om att IT-stöd i boende kan medföra en minskning av kostnaderna för vård- och omsorgssystemet. Vi framhåller dock att syftet med IT-stöd i boende inte är att sänka kostnaderna, utan framför allt att öka effektiviteten när det gäller att säkerställa livskvaliteten för en viss medborgargrupp. Kostnadsminskningen är en välkommen följd av detta.

## 5. Särskilda kommentarer

5.1 Kommittén menar bestämt att programmet för IT-stöd i boende bör fokusera på följande tre sektorer särdrag: användarna, vårdorganisationerna och den teknik som används.

5.2 Användarna, dvs. de viktigaste aktörerna, kommer ibland att vara äldre personer. Det är av största vikt att programmet inriktas på slutanvändarnas behov. Om man gör misstaget att

testa forskningen på användare endast i forskningsmiljö kommer detta tyvärr att leda till innovationer som inte motsvarar huvudanvändarnas behov. Därför får man inte glömma bort användarnas behov, som bland annat omfattar en så liten beteendeförändring som möjligt, rörlighet, valmöjligheter, förbättrad livskvalitet och respekt för privatlivet.

5.3 Man bör också komma ihåg att äldre personer kan utgöra en befolkningsgrupp som är utestängd från IT-samhället, varför den digitala klyftan måste åtgärdas. Dessutom är uppkoppling en nödvändighet, varför insatser bör göras för att alla regioner, i synnerhet landsbygdsområdena, ska få tillgång till Internet (både fysiskt och ekonomiskt sett).

5.3.1 Följande sammanfattning kan göras:

— Teknik kan inte ersätta den personliga kontakten med en anhörigvårdare eller annan vårdare.

— Man bör fokusera på förebyggande vård och egenvård.

— Social integration är ett av de främsta målen.

— IT-stödet i boende bör integreras i den berörda personens livsstil tillsammans med andra tjänster.

— Med tanke på användarnas särskilda behov bör den teknik som används vara säker och användarvänlig.

5.3.2 EESK är följaktligen övertygad om att den strategi som tillämpas i anslutning till IT-stöd i boende bör vara en strategi "nerifrån-och-upp". Fokus och utgångspunkt för hela processen bör vara användarnas behov snarare än den teknik som används. En noggrann studie bör utföras för att fastställa alla olika typer av behov, av vilka följande kan nämnas: i synnerhet äldre människors behov av kontakt med andra människor, (IP-telefoni såsom Skype och e-post har visat sig vara effektiva och billiga verktyg för detta ändamål), bristande intresse för att hålla sig informerad om de snabba tekniska förändringarna, förmågan att hantera tekniska förändringar och beredvilligheten att använda tekniken. Dessutom borde användarna delta i skapande, genomförande och utvärdering av nämnda teknikformer.

5.4 I sista hand är det vård- och omsorgsorganisationernas företrädare och användarnas familjer som kommer att utnyttja tekniken för att tillhandahålla vård. Det är viktigt att dessa organisationer deltar i forskningens olika skeden så att man kan säkerställa att slutprodukten är förenlig med organisationernas operativsystem. Det kommer sannolikt att krävas organisatoriska förändringar för att den nya tekniken för IT-stöd i boende ska kunna införas, varför omsorgsorganisationerna måste vara beredda på dessa förändringar och införa dem så friktionsfritt som möjligt för att maximera de möjligheter som tekniken för IT-stöd i boende erbjuder.

5.4.1 Vårdaren spelar en mycket viktig roll i hela processen för välbefinnande, och detta gäller också IT-stöd i boende. Därför bör man sträva efter ett paradigmskifte inte enbart på organisationsnivå utan också när det gäller vårdarna, för att säkerställa att den person som står i direkt kontakt med användaren av IT-stödet inte endast har kunskap om denna teknik utan verkligen tror på den och kan övertyga användaren om att dessa verktyg kan förbättra livskvaliteten.

5.4.2 EESK anser också att hälso- och sjukvårdssystemet bör ses över noga för att säkerställa inte enbart att det finns organisatorisk beredskap för IT-stöd i boende utan också att vård- och omsorgsorganisationerna verkligen kan hantera en situation där fler personer bor kvar hemma.

5.4.3 Vidare innebär införandet av IT-stöd i boende att det blir ännu viktigare att förbättra samarbetet och samordningen

mellan vård- och omsorgsinrättningar. Också här kan tekniken bidra till en förbättring av samarbetet, men en viktigare faktor är ändå behovet av och viljan att samarbeta.

5.5 Systemen för IT-stöd i boende kommer sannolikt att vara komplicerade, varför kompatibilitet bör vara ett av nyckelmålen för programmet. Innovationer och tekniska lösningar bör vara omfattande, specialanpassade, integrerade och proaktiva.

5.6 EESK anser att kommissionen också bör ha en integrerad strategi för IT-stöd i boende och sådana politikområden som livslångt lärande. Utbildning, särskilt inom ramen för dessa politikområden, bör också riktas till aktörerna i anslutning till programmet för IT-stöd i boende, eftersom utbildning är en nödvändighet för att denna teknik ska bli framgångsrik.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet – SOLVENS II"**

KOM(2007) 361 slutlig – 2007/0143 (COD)

(2008/C 224/03)

Den 31 oktober 2007 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 47.2 och 251 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet – SOLVENS II" (\*)

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 maj 2008. Föredragande var **Wautier Robyns de Schneidauer**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 67 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Rekommendationer

1.1 EESK vill berömma kommissionen för den strama omarbetningen av många komplexa direktiv till ett tydligt dokument samtidigt som man tagit hänsyn till reglerna för de omarbetade delarna. Eftersom EU i sin rättsliga ram inte bara bör rikta in sig på tillsynspolitiken, som handlar om kapitalets roll när försäkringstjänster tillhandahålls, tjänster som är viktiga för Europas näringsliv och medborgare på många andra sätt, förbehåller sig

EESK rätten att i lämplig tid framföra sina synpunkter på nya aspekter på relationen mellan konsumenterna och (åter)försäkrarna, mer specifikt inom ramen för de initiativ rörande finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag som kommissionen nyligen lagt fram.

---

(\*) Förslaget har sedermera omvandlats till KOM(2008) 119 slutlig. I detta EESK:s yttrande hänvisar artiklarnas numrering till detta senaste förslag till direktiv.

EESK uppmanar kommissionen att fortsätta harmonisera de rättsliga aspekterna på förhållandet mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren, på samma sätt som nu sker inom

den gemensamma referensramen under ledning av GD Hälsa och konsumentskydd.

1.2 Kommittén stöder i stora drag kommissionens förslag till ett direktiv om SOLVENS II och ställer sig positiv till det omfattande samråd som föregått det. Kommissionens tillvägagångssätt har legat i linje med de principer för bättre lagstiftning som kommissionen fastställt för sig själv. Vid samråd om sådana reformer bör man dock ta vederbörlig hänsyn till arbetstagarnas och konsumenternas synpunkter. Dessa är klart intresserade av förfarandets resultat. EESK uppmanar kommissionen att utveckla särskilda forum, som Finuse (forum för användare av finansiella tjänster), för detta samråd.

1.3 Kommittén ställer sig positiv till att man vid bedömningen av försäkringsbolagens finansiella situation valt att använda sig av en ekonomisk riskbaserad metod för att bedöma solvenskapitalkraven samt en metod där man ser till balansomslutningen och gör en fullständig ekonomisk värdering av bolagens tillgångar och skulder. Syftet med detta är att man ska kunna göra en korrekt bedömning av den verkliga underliggande riskexponeringen och riskreduceringsinstrumenten inom företagen. Detta tillvägagångssätt är inte bara ekonomiskt riktigt utan har också den fördelen att man undviker möjligheter till tillsynsarbitrage och samtidigt skapar samma tillfredsställande skyddsnivå för alla försäkringstagare i hela Europa, oavsett vilken rättslig form bolaget har, hur stort det är eller var det befinner sig.

1.4 Kommittén ställer sig mycket positiv till att man inför trepelarsystemet i tillsynsverksamheten. Detta ligger i linje med kapitalkraven enligt Basel II, som införts inom banknäringen, samtidigt som man erkänner försäkringsbranschens särdrag. EESK vill understryka vikten av att man inte bara fastställer kvantitativa riskbaserade kapitalkrav utan lägger till den samlade tillsynsbedömningen och de kvalitativa kraven (andra pelaren) och inför principer med bestämmelser om tillsynsrapportering och offentliggörande av information (tredje pelaren), så att tillsynen av försäkringsföretagen blir tillfredsställande.

1.5 Kommittén ställer sig positiv till att man inför ett solvenssystem som grundar sig på två kapitalkrav, solvenskapitalkravet och minimikapitalkravet, där varje krav har sitt eget syfte. Solvenskapitalkravet visar vilken kapitalnivå en enhet bör eftersträva under normala driftsvillkor, medan minimikapitalkravet visar den kapitalnivå vid vilken den yttersta formen av tillsynsåtgärder ska aktiveras. Kommittén skulle önska att nivå II-bestämmelserna skapade ytterligare klarhet kring villkoren för en förenklad beräkning av solvenskapitalkravet (artikel 108) och kring de omständigheter som skulle utlösa en begäran om ytterligare solvenskapital.

1.6 EESK anser att beräkningarna av minimikapitalkravet och solvenskapitalkravet bör anpassas till varandra och att båda därför bör grunda sig på en riskkänslig strategi. På det viset kan man genomföra en stegvis upptrappning av insatserna, så att både försäkringsbolaget i fråga och tillsynsmyndigheten har till-

räckligt med tid på sig för att vidta lämpliga åtgärder och lösa situationen vid avsteg från solvenskapitalkravet.

1.7 Kommittén ställer sig positiv till att proportionalitetsprincipen tagits med i det föreslagna direktivet. Detta skulle göra det möjligt för alla företag att tillämpa SOLVENS II. Kommittén skulle önska att nivå II-bestämmelserna skapade ytterligare klarhet kring denna allmänna proportionalitetsprincip (artikel 28.3), så att kraven och vid behov även de korrigerande åtgärderna kan tolkas på ett säkrare sätt. Detta får dock inte leda till stelhet i lagstiftningen. EESK anser att denna princip bör tillämpas effektivt och enhetligt i hela Europa och att det bör finnas reella möjligheter att säkerställa detta genom administrativa förfaranden eller, vid behov, i domstol.

1.8 EESK är av den bestämda uppfattningen att kommissionen bör värna om mångfalden på försäkringsmarknaden genom att ta hänsyn till små och medelstora försäkringsföretag samt ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringskooperativ. Eftersom många av dessa är verksamma inom nischmarknader är det enligt EESK mycket viktigt att man tillåter viss flexibilitet i standardförfarandet och godtar möjligheten att t.ex. använda egna, mer relevanta uppgifter och allmänt vedertagna metoder, dock utan att den rättvisa konkurrensen mellan försäkringsföretag blir lidande. Man bör undersöka och beakta de ömsesidiga försäkringsbolagens möjligheter att uppmana sina medlemmar att stötta upp bolagets solvens, något som man kunnat notera exempel på i praktiken.

1.9 EESK erkänner vikten av att man utövar tillsyn över försäkringskoncerner som, även om de är förhållandevis små om man ser till antalet företag, ändå utgör en stor del av EU:s försäkringsmarknad. EESK anser därför att införandet av grupp-tillsyn vore ett stort steg framåt och skulle göra det möjligt för alla grupp-tillsynsmyndigheter och andra berörda tillsynsmyndigheter att bättre förstå riskprofilen hos koncernen som helhet. Maximal harmonisering och maximal insyn hos dessa tillsynsmyndigheter och en tydlig ansvarsfördelning mellan dem rekommenderas.

1.10 Kommittén ställer sig positiv till att man inför ett valfritt system som gör det möjligt för koncernerna att förenkla sin kapitalförvaltning på koncernnivå, vilket innebär att kapitalet blir mer rörligt inom koncernen och att det finns ett praktiskt och överskådligt system som gör att koncernen kan dra nytta av att diversifieringseffekter på koncernnivå erkänns utan att detta påverkar nivån på kapitalkraven för dotterbolagen inom koncernen. Man kommer att behöva se till de faktiska kapitalnivåerna hos dotterbolagen inom koncernen, eftersom en del av dessa kommer att täckas av deklARATIONER om grupp-tillskott snarare än av tillgängliga likvida tillgångar eller motsvarande. EESK noterar att diversifieringseffekter inom en koncern endast kommer att erkännas om man använder förstahandsmetoden för beräkning av solvenskapitalkravet och att förslaget också torde göra det möjligt att erkänna diversifieringseffekter inom en koncern utan att grupp-tillskott används.



1.11 Kommittén anser att man bör utvärdera effekten av det valfria systemet på den lokala konkurrensen, konsumentskyddet i normala situationer och krissituationer (skyddet bör inte vara lägre än det skydd som ges inom ramen för standardsystemet) och klarheten i rättsliga och praktiska frågor (också när det gäller säkerheten i gränsöverskridande överföringar av medel mellan olika bolag inom samma koncern, dvs. eventuella rättsliga begränsningar i en medlemsstat av rätten att föra över kapital (grupptillskott) till ett dotterbolag i en annan medlemsstat).

1.12 EESK förväntar sig att myndigheterna inom nivå II tar hänsyn till resultaten av den fjärde fasen i den kvantitativa konsekvensstudie (QIS4) som pågick när detta yttrande antogs.

1.13 EESK anser att tillämpningen av direktivet måste vara enhetlig, så att man kan undvika överimplementering, eller "goldplating", och motstridiga strategier i form av alternativ som kan äventyra en enhetlig tillsynspolitik på den inre marknaden.

1.14 EESK uppmanar kommissionen att se till att tillsynspraxis blir förutsägbar, så att försäkringsföretagen får veta vilken säkerhet de kan förvänta sig när de utvecklar sin risk- och solvensstrategi.

1.15 EESK erkänner vikten för SOLVENS II av sådana riskreduceringsaspekter som att försäkringsgivare och försäkringspooler får dela med sig av tillförlitliga uppgifter. Dessa underlättar nya och mindre aktörers tillträde till marknaden och gör det möjligt för dem att öka sin kapacitet och reducera osäkerhetsmarginalerna på sina premier. EESK uppmanar därför kommissionen att ta hänsyn till detta vid sin översyn av förordningen om gruppundantag för försäkringsbranschen.

1.16 EESK vill uttrycka sin uppskattning av kommissionen och de Lamfalussy-kommittéer som varit involverade för den ledande roll de tagit på sig i denna reformprocess genom att tillämpa bästa praxis och öka medvetenheten på hela den europeiska marknaden. Det föreslagna direktivet är en verklig referens för många andra förvaltningssystem och finansiella tjänstebanscher. Vid samråd om sådana reformer bör man dock ta vederbörlig hänsyn till arbetstagarnas och konsumenternas synpunkter. Dessa är klart intresserade av förfarandets resultat. EESK uppmanar kommissionen att utveckla verkliga forum, som Finuse (forum för användare av finansiella tjänster), för detta samråd.

1.17 EESK uppmanar kommissionen att föra upp solvensbestämmelserna för andra företag som tillhandahåller liknande finansiella tjänster, oavsett deras natur, på samma nivå som SOLVENS II-direktivet enligt principen om "samma risker, samma regler". Med tanke på rörligheten på de finansmarknaderna får konsumenterna eller förmånstagarna inte nekas samma höga nivå av solvensskydd. Det krävs också lika villkor när det gäller solvenskapitalkraven för att man ska kunna främja rättvis konkurrens på finansmarknaden.

1.18 SOLVENS II-principerna bör tjäna som referens när man inför nya solvensnormer, t.ex. inom ramen för översynen av direktivet om tjänstepensionsinstitut<sup>(1)</sup> 2008, framför allt när skyldigheterna för privata pensionsbolag i hela EU ska fastställas.

## 2. Inledning

2.1 Med förslaget till direktiv om en ny solvensram för privata försäkrings- och återförsäkringsbolag, SOLVENS II, införs ett reviderat system som ska leda till ett bättre skydd av försäkringstagare och förmånstagare, större integration på EU:s gemensamma försäkringsmarknad och ökad internationell konkurrenskraft hos försäkringsbranschen som helhet och hos de enskilda återförsäkringsföretagen inom EU. I förslaget sammanfattas samtidigt flera generationer av försäkringsdirektiv i ett enda omarbetat direktiv. Denna ram ska tillämpas på både försäkrings- och (åter)försäkringsföretag.

2.2 Genom ett ingående och kontinuerligt samråd med alla berörda parter har kommissionen och Lamfalussy-kommittéerna, som omfattar lagstiftare och tillsynsmyndigheter, tagit på sig en ledande roll när det handlar om att skapa avancerade metoder i en global miljö, framför allt på området finansiella tjänster. Detta har lett till att SOLVENS II har blivit en av världens mest sofistikerade samlingar av bestämmelser om försäkringsföretags solvens och att Europa ligger långt före de flesta andra rättssystem. Vid samråd om sådana reformer bör man dock ta vederbörlig hänsyn till arbetstagarnas och konsumenternas synpunkter. Dessa är klart intresserade av förfarandets resultat. EESK uppmanar kommissionen att utveckla verkliga forum, som Finuse (forum för användare av finansiella tjänster), för detta samråd.

## 3. Bakgrund

3.1 Den solvensram som föreslås syftar till att öka den finansiella stabiliteten och tillförlitligheten på den europeiska försäkringsmarknaden. Tanken är att detta ska öka konkurrenskraften hos försäkringsbranschen inom EU som helhet men också hos enskilda (åter)försäkringsföretag. Det kommer också konsumenten till godo i form av ökad säkerhet. Tillförlitliga försäkringsmarknader är av central betydelse för EU:s sociala och ekonomiska system.

3.2 Först och främst fungerar försäkringar som ett verktyg för både individuellt och kollektivt skydd. Försäkringsföretagens kunder omfattar privata hushåll, små och medelstora företag, storföretag, föreningar och offentliga myndigheter. Försäkringsbolagens åtaganden avser såväl dem som faktiskt köper försäkringstjänsterna som deras anhöriga och tredjeparter. Kommittén är särskilt medveten om vilken inverkan detta har på EU-medborgarnas vardagsliv. Vid sidan om sin betydelse på marknaden för skydd i händelse av dödsfall har försäkringsbranschen

<sup>(1)</sup> IORP, Institutions for Occupational Retirement Provision.

blivit en viktig tillhandahållare av sparprodukter. Försäkringsbolagen deltar i förvaltningen av de sociala trygghetssystemen, för t.ex. pensioner (de nordiska länderna), ersättning vid arbetsolyckor (BE, FI, PT) och nationella sjuk- och hälsovårdssystem (IE, NL), ofta inom en ram där även arbetstagarrepresentanter deltar. Försäkringsbolagen tillhandahåller löneförmåner som håller på att bli allt viktigare för arbetstagarna – en viktig aktör. Man kan försäkra sig mot nya risker, t.ex. naturkatastrofer och terrorism samt sköderelaterade risker, ibland genom partnerskap mellan (åter)försäkrare och regeringar.

3.3 Försäkringsmarknaden fungerar som en viktig hävstång för ekonomin som helhet, den stöder initiativ och skapar förtroende, och den är en viktig ekonomisk faktor i sig själv, eftersom den skapar arbetstillfällen för nästan en miljon arbetstagare i Europa <sup>(2)</sup>. Kommissionen har uppskattat att det föreslagna direktivet kommer att leda till extra investeringar på 2-3 miljarder euro för försäkringsgivare och tillsynsmyndigheter. Man förväntar sig att en mycket stor del av dessa investeringar kommer att läggas på mänskligt kapital i syfte att skapa bestående lokala arbetstillfällen som kräver höga kvalifikationer (t.ex. riskhanterare, aktuarier, IKT-expertter och tillsynsansvariga). EESK anser att denna investering bör leda till ett mervärde för alla aktörer, även konsumenterna och förmånstagarna.

3.4 Utöver denna direkta sysselsättning bidrar försäkringsförmedling genom försäkringsagenter och försäkringsmäklare och deras anställda med ytterligare en miljon arbetstillfällen.

Genom att de investerar för mer än 6 500 miljarder euro <sup>(3)</sup> är försäkrings- och återförsäkringsföretagen viktiga institutionella investerare. Som sådana förvandlar de individuella premier till en pool av finansiella tillgångar, i lämplig proportion till riskerna och för försäkringstagarnas och förmånstagarnas säkerhet på medellång och lång sikt.

3.5 Hushåll, små och medelstora företag, storföretag, föreningar och offentliga organ bidrar med premier som motsvarar mer än 5 % av BNP för livförsäkringar <sup>(4)</sup> och mer än 3 % för skadeförsäkringar. Till och med på mogna marknader överstiger tillväxttakten inom försäkringsbranschen för det mesta tillväxten i ekonomin som helhet. Försäkringsgivarnas investeringar står för mer än 50 % av BNP <sup>(5)</sup>, hälften i tillgångar och lån med fast avkastning <sup>(6)</sup>, medan försäkringsgivarnas samlade investeringar i instrument med rörlig avkastning motsvarar ungefär en fjärdedel av värdet på den europeiska aktiemarknaden <sup>(7)</sup>.

3.6 Även om det skett många sammanslagningar inom försäkringsbranschen på sista tiden, finns det fortfarande cirka 5 000 försäkringsbolag i Europa <sup>(8)</sup>. Stora finansiella koncerner kan ha olika försäkringsdotterbolag i olika länder. Koncernstrukturer inom försäkringsbranschen kan innefatta olika typer av verksamhet inom försäkringsbranschen (återförsäkring, livförsäkringar och/eller skadeförsäkringar, försäkringsförmedling) eller i ett bredare sammanhang av finansiella tjänster (t.ex. bankverksamhet, sammanslagen bank- och försäkringsverksamhet

och hypotekslån). Koncernerna kan dessutom bestå av ett moderbolag och dotterbolag men också omfatta samriskföretag, holdingstrukturer m.m. De 20 största koncernerna tar in ungefär hälften av premieinkomsterna i Europa <sup>(9)</sup>. En viktig marknadsandel finns också hos de ömsesidiga försäkringsbolagen och försäkringskooperativen. De senare har ofta naturliga band till ett stort antal organisationer inom det civila samhället och står för 30 % av de sammanlagda premieinkomsterna i Europa <sup>(10)</sup>.

3.7 Den nuvarande finansiella krisen, som uppstått till följd av subprime-lån i USA, understryker behovet av sunda och omfattande solvensnormer, som gör att försäkringsbolagen kan uppfylla sina åtaganden, även under tryck utifrån. Regler, förvaltningsmetoder och stresstester bidrar till att uppfylla detta mål.

#### 4. Lagstiftning

4.1 Kommissionen har ägnat mycket tid och arbete åt att utarbeta Solvens II-direktivet i linje med programmet för bättre lagstiftning och har tagit hänsyn till de regler som styr rättsaktens omarbetade delar. Genom flera kvalitativa och kvantitativa konsekvensanalyser samt rådfrågningar har man säkerställt att många av de farhågor som näringslivet och tillsynsmyndigheterna hyste har beaktats. Nya detaljerade granskningar och rådfrågningar är på väg.

4.2 Kommissionens förslag är ett så kalla "Lamfalussy"-direktiv som grundas på de fyra nivåerna i Lamfalussy-struktur för finansiella tjänster. Bestämmelserna för nivå 1 i direktivet är principbaserade och utgör grunden för antagandet av tillämpningsbestämmelser på nivå 2 samt innehåller dessutom anvisningar för tillsynskonvergens på nivå 3. Syftet med detta angreppssätt är att göra det möjligt att snabbt anpassa det nya systemet till förändringar på marknaden, den internationella utvecklingen av regleringen av redovisning och (åter)försäkringsverksamhet, teknisk utveckling och nya metoder. Ett fastställande av detaljerade beräkningsspecifikationer i direktivets artiklar skulle äventyra själva syftet med denna innovativa lagstiftningsprocess. Nivå 2 och 3 är bättre lämpade för detta.

4.3 Det nya ordningen har en trepelarstruktur som liknar kapitalkraven för banksektorn i Basel II, men avspeglar samtidigt försäkringsbranschens särdrag. Den första pelaren (artiklarna 74-142) definierar kvantitativa finansiella krav, den andra pelaren (artiklarna 27-34, 36-38, 40-49 och 181-183) behandlar tillsynsöversynsprocessen samt kvalitativa krav och den tredje pelaren (artiklarna 35, 50-55) reglerar tillsynsrapportering och offentliggörande. De tre pelarna är inte fristående utan kompletterar varandra för att målsättningarna ska uppnås. Man bör därför ta hänsyn till samspelet mellan bestämmelser under olika pelare.

<sup>(2)</sup> Källa: Europeiska Försäkringskommittén, *European Insurance in Figures*, 2007. Siffrorna bygger på uppgifter från slutet av 2006.

<sup>(3)</sup> Se fotnot 2.

<sup>(4)</sup> Se fotnot 2.

<sup>(5)</sup> Se fotnot 2.

<sup>(6)</sup> Se fotnot 2.

<sup>(7)</sup> Se fotnot 2.

<sup>(8)</sup> Se fotnot 2.

<sup>(9)</sup> Se fotnot 2.

<sup>(10)</sup> Källa: AISAM

4.4 Översynen av den nuvarande solvensordningen har setts som ett tillfälle att omarbete 13 (åter)försäkringsdirektiv till ett enda förenklat direktiv där de nya solvensreglerna har tagits med. Direktivet innehåller en rad mindre väsentliga ändringar som syftar till att förbättra ordalydelsen i det föreslagna direktivet. Artiklar eller delar av artiklar som har blivit föråldrade har strukits.

## 5. Allmänna kommentarer

5.1 De senaste trettio åren har flera generationer av EU-direktiv gett upphov till en (åter)försäkringsmarknad som styrs av gemensamma regler, bl.a. principerna om ömsesidigt erkännande och hemlandstillsyn. Direktiven har skapat en marknad som inte bara är öppen för EU-operatörer och har uppmuntrat försäkringsgivare inom EU att utvidga till marknader utanför unionen, främst i Nordamerika, Asien och länder som kan komma ifråga för ett framtida EU-medlemskap.

5.2 Den mycket avancerade föreslagna solvensordningen är en garanti för ekonomiskt sunda försäkringsgivare som är i stånd att hantera oförutsedda händelser och således kan uppfylla sina kontraktmässiga förpliktelser gentemot försäkringstagarna och garantera ett stabilt finansiellt system. Det är dock viktigt att betona att alla som köper sådana finansiella tjänster förtjänar utökat skydd av detta slag. Ett antal marknadsaktörer omfattas inte av försäkringsförordningen, t.ex. tjänstepensions-, spar- och investeringsinstitut.

5.3 Harmoniserade solvensregler skapar förtroende, inte bara bland konsumenterna utan även bland tillsynsorganen. Det förtroendet är av avgörande betydelse för att en europeisk marknad med ömsesidigt förtroende och hemlandstillsyn ska fungera i praktiken. EU:s befintliga solvensregler (Solvens I) är emellertid föråldrade. De tar inte hänsyn till de specifika riskerna för tillhandahållaren av försäkringsskyddet och ställer därför likvärdiga solvenskrav på företag med olika riskprofil. Dessutom fokuserar de nuvarande solvensbestämmelserna främst på efterlevnaden av de finansiella kraven, genom ett regelbaserat angreppssätt snarare än genom god förvaltning, och hanterar inte grupp-tillsynen i tillräcklig omfattning. Vidare ger EU-regelverket fortfarande medlemsländerna alltför stort utrymme för nationella variationer, vilket påverkar tillsynen av multinationell verksamhet och lika konkurrensvillkor negativt. På grund av dessa brister har den internationella och den sektoröverskridande utvecklingen inom näringslivet gått om den nuvarande ordningen. De nya solvensnormerna som fastställs i direktivet speglar med andra ord en trend som redan etablerats av riskmedvetna operatörer och tillsynsorgan i olika länder.

5.4 I motsats till Solvens I-ramverket fokuserar reformen på den faktiska kvaliteten på riskförvaltningen i företaget samt på principer och målsättningar, snarare än på regler som inte tar hänsyn till företagets specifika riskprofil.

Direktivet tar dessutom sikte på att skapa enhetliga tillsynsmetoder i hela EES.

5.5 Den nya ordningen kommer främst att förse tillsynsmyndigheter och försäkringsgivare med sofistikerade solvensinstrument, inte bara för att kunna hantera oförutsedda händelser som rör försäkringsrisker som t.ex. översvämningar, stormar eller omfattande trafikolyckor utan även marknadsmässiga risker, kreditrisker och verksamhetsrelaterade risker. Till skillnad från den nuvarande lagstiftningen kommer försäkringsgivare och återförsäkrare att vara skyldiga att reservera kapital i proportion till den samlade solvensrisken, med beaktande av både kvantitativa och kvalitativa aspekter som påverkar företagets risknivå.

5.6 Det tillvägagångssätt med ökad riskmedvetenhet som ligger till grund för ordningen syftar till att säkerställa att hänsyn tas till verklig riskexponering och riskminskande åtgärder, och därigenom undanröja möjligheterna till tillsynsarbiter som kan leda till ändrat eller försvagat skydd för försäkringstagaren. Detta betyder också att kapitalkraven bör skapa möjligheter för en optimal kapitalfördelning och incitament för bättre intern riskförvaltning.

5.7 I Solvens II-direktivet betonas för det andra det ansvar som försäkringsbolagens ledning har för att säkerställa en sund riskförvaltning och eftersträvas en förbättring av sektorns goda praxis. Ledningen kommer att bli tvungen att fokusera på att aktivt kartlägga, vidta åtgärder och förvalta riskerna samt bedöma den eventuella utvecklingen framåt, t.ex. nya affärsplaner eller risker för katastrofer som kan påverka företagets finansiella ställning. Den föreslagna reformen kommer dessutom att kräva att de bedömer sitt behov av kapital utifrån samtliga risker med hjälp av en egen risk- och solvensbedömning (ORSA). Inom ramen för översynen av tillsynsprocessen (SPR) kommer samtidigt fokus för tillsynsinstanserna att flyttas från en formalistisk syn på kravefterlevnaden och kapitalövervakningen till utvärdering av försäkringsgivarnas riskprofiler och kvaliteten på deras riskförvaltning och ledningssystem t.ex. genom mekanismer för tidig varning och stresstest. Parallellt med detta uppmuntrar direktivet till samarbete och konvergens på tillsynsområdet, t.ex. genom att stärka den roll som kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS) spelar som ett led i att harmonisera tillsynen för finansiella tjänster, något som EESK stöder.

5.8 En tredje viktig aspekt är försöken att förbättra effektiviteten vad gäller tillsyn över försäkringsgrupper med hjälp av en grupp-tillsynsmyndighet i hemlandet. Grupp-tillsynen kommer att garantera att riskerna som rör grupper inte förbises samtidigt som grupperna kan effektivisera sin verksamhet och alla försäkringstagare garanteras en hög skyddsnivå. Grupp-tillsynsmyndigheten kommer att få särskilda ansvarsuppgifter som ska utföras i nära samarbete med de berörda nationella tillsynsmyndigheterna och även ansvara för att hitta lösningar i ett begränsat antal frågor. Lokala tillsynsmyndigheter uppmuntras att aktivt delta i tillsynskollegiets arbete, eftersom de har medbestämmanderätt så länge en överenskommelse kan nås. Det innebär att ett annat tillvägagångssätt måste användas för att kunna bestämma sådana grupperns ekonomiska situation och potentiella riskspridning.

5.9 För det fjärde innebär Solvens II-direktivet ett större mått av öppenhet, insyn och objektivitet både i fråga om den information som företagen lämnar om sin finansiella ställning och vad gäller de tillhörande riskerna och tillsynsoversynsprocesserna. I dagsläget tenderar tillsynsmetoderna även fortsättningsvis att variera från en medlemsstat till en annan och ge utrymme för tillsynsarbiter. Det förefaller viktigt, både vad gäller dessa frågor inom EU-politiken och för försäkringsgivare, som önskar ta sig in på en ny nationell marknad, att tillsynsmetoderna både är objektiva och öppna men även förutsägbara och väldokumenterade.

## 6. Djupgående analys

### 6.1 Finansiella krav (första pelaren)

(Artiklarna 74–142)

6.1.1 I och med fastställandet av de kvantitativa kraven för försäkringsbolag i den nya ordningen skapas en "samlad balansräkningsmodell", där alla tillgångar<sup>(1)</sup> och skulder bedöms utifrån en marknadsbaserad metod och alla kvantifierbara risker med koppling därtill tydligt avspeglas i form av kapitalkrav. Utvärderingen av tillgångarna och skulderna med beaktande av handelsvillkoren utgör en garanti för att de bedöms objektivt och konsekvent. Därigenom säkerställs även att ett korrekt värde fastställs då eventuella valmöjligheter föreligger. En realistisk, framåtblickande utvärdering är det mest effektiva skyddet mot den partiskhet som skulle kunna äventyra alla intressegruppers rättigheter.

6.1.2 I samband med värderingen läggs särskild betoning på beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna, dvs. de ekonomiska förpliktelserna gentemot försäkringstagare och andra förmånstagare. Den marknadsbaserade beräkningen av de försäkringstekniska avsättningarna erhålls genom att man gör en så god uppskattning som möjligt ("best estimate") utifrån det sannolika genomsnittliga framtida kassaflödet och pengarnas tidsvärde, inklusive en riskmarginal. Denna metod bör garantera att de försäkringstekniska avsättningarnas samlade värde motsvarar det belopp som en tredje part kan förväntas kräva för att överta försäkringsportföljen och uppfylla de därmed förbundna förpliktelserna. Beräkningen måste baseras på och överensstämma med informationen från finansmarknaderna samt allmänt tillgänglig information om försäkringsrisker.

6.1.3 Vad gäller kapitalkraven innehåller det nya solvenssystemet två krav, nämligen solvenskapitalkravet (SCR) och minimikapitalkravet (MCR). Dessa har olika syften och beräkningsätt.

6.1.4 Solvenskapitalkravet fastställer den kapitalnivå som en försäkringsgivare bör uppnå under normala driftsvillkor. Vid avsteg från denna nivå intensifieras tillsynen. Detta gör det möjligt att gradvis trappa upp tillsynsåtgärderna innan kapitalet når minimikapitalkravet och ger därmed försäkringstagare och förmånstagare en rimlig försäkrans om att förpliktelserna kommer att uppfyllas om försäkringsgivaren inte kan betala sina förfallna fordringar. Tekniskt sett ska solvenskapitalkravet utformas och kalibreras så att det speglar en kapitalnivå som gör det möjligt för försäkringsgivaren att absorbera betydande

oförutsedda förluster och baseras på en viss fallissemangsansolikhet under en viss tidsperiod (0,5 % under en ettårsperiod).

6.1.5 Minimikapitalkravet motsvarar den kapitalnivå vid vilken tillsynsåtgärder vidtas när detta är påkallat. I förhållande till solvenskapitalkravet bör man vid beräkningen av minimikapitalkravet fastställa tillräckliga marginaler för att tillsynsmyndigheterna ska förfoga över en rimlig interventionsskala.

6.1.6 I praktiken kan en försäkringsgivare beräkna solvenskapitalkravet antingen genom att använda en standardmodell eller genom att använda en egen modell som godkänts av tillsynsmyndigheterna. Standardmodellen bör spegla riskminskningstekniker och diversifieringseffekterna samt eventuella möjligheter att absorbera förlusten genom aspekter i balansräkningen som inte inkluderats i det tillgängliga kapitalet. Det föreslagna direktivets riskstyrda metod innebär att en intern modell (delvist eller fullständigt) kan ersätta standardmodellen för beräkning, under förutsättning att tillsynsmyndigheten godkänt den och att den bättre speglar företagets riskprofil. Detta är ett viktigt incitament för försvarligt internt erkännande och förvaltning av riskerna samt för utbildning och anställning av välutbildad personal.

6.1.7 Ett annat inslag, i linje med målsättningen att verka för god intern förvaltning, är tillämpningen av "aktksamhetsprincipen" inom investeringspolitiken som gör det möjligt att undvika konstgjorda investeringsbegränsningar men samtidigt innebär krav på högre kvalitetsnormer och en motivering av eventuella materiella risker vid beräkningen av kapitalkravet.

6.1.8 Mot bakgrund av kravets komplexitet är det viktigt att notera att det aktuella förslaget innehåller bestämmelser som gör det möjligt att på ett väl avpassat och hanterbart sätt verkställa kraven under den första pelaren. Detta är särskilt viktigt för små och medelstora företag inom försäkringsbranschen. Denna proportionalitetsprincip avser inte omfattningen utan de risker, i fråga om art och komplexitet, som företaget ställs inför. Liknande allmänna försiktighetsprinciper gäller för små och medelstora företag, i den mån de har samma riskprofil som andra företag. Deras kunder och förmånstagare erhåller samma skyddsnivå.

### 6.2 Samlad tillsynsbedömning och kvalitativa krav (andra pelaren)

(Artiklarna 27–34, 36–38, 40–49, 181–183)

6.2.1 Kommissionens Solvens II-förslag fastställer processer och instrument för tillsynsverksamhet och bedömningar, inklusive en definition av kontrollbefogenheter samt bestämmelser om samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter och om tillsynskonvergens. Bestämmelserna under den andra pelaren omfattar även kvalitativa krav på företagen, t.ex. vad gäller deras företagsstyrningssystem, som ska omfatta ett effektivt internt kontrollsystem, riskförvaltningssystem, försäkringstekniska funktioner, internrevision, funktion för regelefterlevnad och bestämmelser om utläggning på entreprenad.

6.2.2 Tillsynsinstrumenten syftar till att identifiera de företag som har finansiella, organisatoriska eller andra drag som kan ge en högre riskprofil och som i undantagsfall kan ombes

<sup>(1)</sup> Tillgångar i försäkringsbolag i EU utgörs främst av obligationer (37 %), aktier (31 %) och lån (15 %). Källa: Comité européen des assurances, European Insurance in figures, 2007.

reservera ett större solvenskapital än vad som krävs enligt solvenskapitalkravet (SCR) och/eller vidta åtgärder för att minska företagets risker.

6.2.3 Den ovan nämnda proportionalitetsprincipen gäller även för den samlade tillsynsbedömningen. Tillsynsmyndigheterna ska utöva sina befogenheter med beaktande av riskernas omfattning, art och komplexitet för det enskilda företaget för att därigenom undvika en alltför betungande tillsyn, speciellt vad gäller små och medelstora försäkringsbolag med låg risknivå.

6.2.4 Solvens II-direktivet har utformats i syfte att förbättra den kvalitativa riskbedömning som tillsynsmyndigheten gör av företaget. Det är mycket viktigt att tillsynsmyndigheterna verkar och fattar beslut på ett konsekvent sätt i de olika länderna, i olika företag och över tiden. Det är värt att upprepa betydelsen av en öppen, objektiv och förutsägbar tillsynsverksamhet. Detta är särskilt relevant vad beträffar godkännandet av interna modeller.

### 6.3 Tillsynsrapportering och offentliggörande av information (tredje pelaren)

(Artiklarna 35, 50–55)

6.3.1 Öppenheten och företagens offentliggörande av information om sina finansiella villkor och risker bidrar till att stärka marknadsdisciplinen. Dessutom ska försäkringsbolagen förse tillsynsmyndigheten med de kvantitativa och kvalitativa uppgifter (tillsynsrapportering), som de behöver för att kunna göra en effektiv kontroll och ge vägledning.

6.3.2 Harmoniseringen av offentliggörandet och tillsynsrapporteringen utgör en viktig del av den nya ordningen eftersom det föreligger ett tydligt behov av konvergens för att ett jämförbart format och innehåll ska kunna uppnås i hela Europa. Detta är av särskild betydelse vad gäller multinationella koncerner.

### 6.4 Grupptillsyn

(Artiklarna 210-268)

6.4.1 I den gällande EU-lagstiftningen betraktas grupptillsynen endast som ett komplement till den fristående tillsynen. Den fristående tillsynen tar inte hänsyn till huruvida en juridisk person ingår i en koncern (t.ex. ett dotterbolag) eller ej. Således ses grupptillsynen som ett extra tillägg till den fristående tillsynen och syftar endast till att bedöma gruppens effekter på det enskilda företaget. Följaktligen erkänner den gällande EU-solvensordningen inte försäkringsgruppernas ekonomiska situation och förbiser det faktum att riskförvaltningen i många fall snarare sköts på grupp nivå än på företagsnivå. I Solvens II-förslaget försöker man hitta en mer lämplig grupptillsynsmetod genom

att, utifrån en rad villkor, ändra det sätt på vilket den fristående tillsynen och grupptillsynen genomförs.

6.4.2 För varje försäkringsgrupp utses en enda myndighet till "grupptillsynsmyndighet" som ges det främsta ansvaret för alla grundläggande aspekter av grupptillsynen (gruppens solvens, transaktioner inom gruppen, riskkoncentration, riskhantering och intern kontroll). Grupptillsynsmyndigheten och den myndighet som ansvarar för den fristående tillsynen är dock skyldiga att automatiskt utbyta viktig information samt annan information på begäran. Dessutom är grupptillsynsmyndigheten skyldig att rådfråga de myndigheter som ansvarar för den fristående tillsynen inför viktiga beslut och de sistnämnda är skyldiga att göra allt de kan för att nå fram till ett gemensamt beslut. I likhet med regleringen av banker fattas dock slutgiltiga beslut om godkännande av gruppinterna modeller av grupptillsynsmyndigheten. Dessa bestämmelser är avsedda att säkerställa att både grupptillsynsmyndigheten och den myndighet som ansvarar för den fristående tillsynen får en bättre bild av hela gruppens riskprofil och att skyddet av försäkringstagarna inom gruppens alla delar förbättras till följd av detta.

6.4.3 Utöver förbättringen av begreppet "grupptillsyn" innehåller förslaget en nyskapande "grupptillskottsordning". Grupper som vill underlätta sin kapitalförvaltning på koncernnivå kan ansöka om att omfattas av grupptillskottsordningen. Grupper som beviljas tillstånd att sortera under grupptillskottsordningen kommer på ett antal tydliga villkor att tillåtas att delvis uppfylla dottersbolagens solvenskapitalkrav (inte minimikapitalkravet) genom en förklaring om grupptillskott (en juridiskt bindande finansiell förbindelse från moderbolagets sida gentemot dotterbolaget om att tillhandahålla kapital vid behov). För att säkerställa att grupptillskottsordningen fungerar effektivt har några ytterligare undantag från den fristående tillsynen införts. När grupptillskottsordningen har införts planerar man att införa ett särskilt förfarande för stressförhållanden (avsteg från solvenskapitalkravet) som medför ett samordnat agerande för de myndigheter som ansvarar för grupptillsynen respektive den fristående tillsynen. Denna ordning bör användas på ett enhetligt sätt inom hela EU.

6.4.4 Eftersom grupptillskottsordningen tillåter att dotterbolagens solvenskapital förvaltas någon annanstans inom gruppen ger den försäkringsgrupper en praktisk möjlighet att dra fördel av erkännandet av diversifieringseffekter på koncernnivå samtidigt som de enskilda dotterbolagen uppfyller samma kapitalnivåkrav som om de inte hade ingått i gruppen. Av denna anledning bör därför ett lämpligt mått av tillsyn införas för att säkerställa att kapital snabbt kan överföras när behov föreligger. Såväl moderföretaget som det berörda dotterföretaget skall offentliggöra förekomsten av förklaringar om grupptillskott och eventuellt utnyttjande av dessa.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens deltagande i ett forsknings- och utvecklingsprogram som syftar till att stödja små och medelstora företag som bedriver forskning och utveckling och som inlett av flera medlemsstater"**

KOM(2007) 514 slutlig – 2007/0188 (COD)

(2008/C 224/04)

Den 11 oktober 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 172 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens deltagande i ett forsknings- och utvecklingsprogram som syftar till att stödja små och medelstora företag som bedriver forskning och utveckling och som inlett av flera medlemsstater"*

Den 25 september 2007 gav presidiet facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att svara för kommitténs beredning av ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde kommittén vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) **Claudio Cappellini** till huvudföredragande. Yttrandet antogs med enhällighet.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder målsättningarna för det gemensamma programmet Eurostars, och vi vill framhålla att det är viktigt att man tar hänsyn till olika kategorier, storlekar och sektorer av små och medelstora företag när ny EU-politik på området för forskning, utveckling och innovation antas med utgångspunkt i och inriktning på de små och medelstora företagens verkliga innovationsbehov.

1.2 EESK välkomnar medlemsstaternas förslag att anta det gemensamma programmet Eurostars till stöd för "små och medelstora FoU-företag", och noterar att det ska vara öppet för samtliga små och medelstora företag från de länder som deltar i programmet och som vill medverka i innovationsprocesserna.

1.3 EESK understryker att det är viktigt att kartlägga verktyg i syfte att i programmet inbegripa alla de Eureka-länder som inte ingår i det gemensamma programmet Eurostars.

1.4 Kommittén är oroad över det gemensamma programmet Eurostars stödkriterier <sup>(1)</sup>, som innebär att deltagandet begränsas till små och medelstora FoU-företag som investerar 10 % eller mer uttryckt i heltidsekvivalenter eller den årsomsättning som satsats på forskning. Även om denna begränsning endast tillämpas på små och medelstora FoU-företag som tar initiativ till projekt, baseras denna definition med avseende på små och medelstora FoU-företag på kodifierade indikatorer, utan att hänsyn tas till olika former av "icke-kodifierad kunskap" <sup>(2)</sup>, trots

att starkt innovativa processer ofta i hög grad utmärks av "underförstådd kunskap" <sup>(3)</sup>.

1.5 Därför vill EESK framhålla att det för en rättvis konkurrens mellan projektförslagen krävs att projekten väljs ut med hänsyn till innehållets relevans, förvaltningserfarenhet inom FoU och överensstämmelse med programmets målsättning, utan att man för den skull utesluter en stor del av de innovativa små och medelstora företag som önskar delta i det gemensamma programmet Eurostars. Vidare bör resurser kunna tilldelas program som syftar till utbildning av projektledare som sysslar med effektiv tekniköverföring från forskning till produkter som är gångbara på marknaden.

1.6 Enligt EESK:s uppfattning är det viktigt att man i enlighet med lämpliga förfaranden i det gemensamma programmet Eurostars inrättar en särskild budgetpost för transnationella initiativ tagna av medlemsstaterna i samarbete med organisationer för små och medelstora företag som vill bidra till att sprida information som kan gynna små och medelstora företag och rör resultaten av Eurostarprojekten till fler små och medelstora företag. Ett annat sätt att ge alla små och medelstora företag som är intresserade av att det gemensamma programmet Eurostars röner framgång större delaktighet vore att inrätta en gemensam databas och flerspråkiga webbplatser för de olika sektorerna, som förvaltas av de små och medelstora företagens organisationer och arbetsmarknadsparterna.

1.7 EESK framhåller sin oro vad gäller kriterierna för hur de små och medelstora företagens bidrag till de totala projektkostnaderna för forskning och utveckling ska fastställas. Det är viktigt att klargöra att som situationen nu ser ut ska de små och medelstora företagen i det gemensamma programmet Eurostars gemensamt stå för minst 50 % av projektkostnaderna för FoU. Eftersom detta kriterium kommer att stänga ute många marknadsbaserade små och medelstora företag, bör man överväga möjligheten att sänka denna gräns till 25 % vid halvtidsutvärderingen av Eurostarsprogrammet <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> <http://www.eurostars-eureka.eu>

<sup>(2)</sup> Hartmut Hirsch-Kreinsen, "Low-Tech" Innovations, Industry and Innovation, februari 2008.

<sup>(3)</sup> Pilotprojekt: <http://www.pilot-project.org>

<sup>(4)</sup> A6-0064/2008 (ändringsförslag), Europaparlamentet, utskottet för industrifrågor, forskning och energi, 2008.

1.8 I ett senare skede bör den oro som uttrycks av EU och de nationella små och medelstora företagens organisationer och andra forskningsaktörer beaktas av de berörda medlemsstaterna och de nationella myndigheterna i EU under de faser då man övervakar effekterna och spridningen av resultaten. Regelbundna kontroller utförda av EU:s rådgivande grupp för små och medelstora företag och FoU skulle kunna utgöra ett permanent verktyg för teknisk rådgivning för medlemsstaterna och för myndigheterna på EU-nivå och nationell nivå. EESK:s observationsgrupp för inre marknaden skulle i samarbete med kategorin småföretag kunna fungera som en rådgivande medlem i den rådgivande gruppen under faserna för övervakning, genomförande och spridning av resultat.

1.9 EESK vill understryka att det gemensamma programmet Eurostars bör genomföras på ett öppet och icke-byråkratiskt sätt, så att det blir lättare för små och medelstora företag att erhålla information, ta del av och framför allt medverka i den uppföljande verksamheten tillsammans med berörda institutioner för forskning och utveckling. Därför bör gemenskapens bidrag till projekten betalas ut i klumpsummor. Om utbetalning av en klumpsumma inte är förenligt med bestämmelserna för nationella program, bör ett schablonbelopp betalas ut.

1.10 För ett effektivt genomförande av det gemensamma programmet Eurostars bör regionala innovationsnätverk stärkas i syfte att göra det möjligt att tillhandahålla tjänster via en enda kontaktpunkt till stöd för innovativa små och medelstora företag, med faktisk tillgång till europeisk finansiering av forskning och utveckling. För att öka medvetenheten om de särskilda finansieringsprogram för små och medelstora företag som bedriver forskning och utveckling bör banden mellan Eureka-nätverken, andra redan befintliga offentliga och privata organ samt de små och medelstora företagens organisationer på europeisk, nationell och regional nivå stärkas, och det bör ske en bättre samordning. Olika evenemang inom de små och medelstora företagens representantorganisationer bör få stöd i syfte att göra de små och medelstora företagen och de berörda organisationerna medvetna om betydelsen av innovation och den roll som innovation kommer att spela för EU i framtiden.

1.11 Resultaten av de små och medelstora företagens projekturval inom ramen för det gemensamma programmet Eurostars<sup>(6)</sup> bör publiceras på Internet av nätverket Eureka. Vidare bör man tillhandahålla en kort förteckning över stödberättigade projekt med högt innovativt innehåll som inte har fått finansieringsstöd. Denna förteckning skulle innehålla uppgifter om nationella offentliga och privata investerare ifall programmet skulle kräva ytterligare finansiering.

1.12 Den effektiva samordningen mellan de nationella myndigheter som svarar för politiken för små och medelstora företag samt forskning och utveckling och Eureka måste vara konsekvent, och den måste svara mot de behov som de små och medelstora företagens organisationer och andra aktörer (inklusive bland annat privata och offentliga forskningsorgan) har gett uttryck för. EESK vill uppmana berörda EU-institutioner, medlemsstaterna och de slovenska och franska ordförandeskapen att säkerställa att samordning sker i enlighet med de små och medelstora företagens förväntningar och program mål.

1.13 När det gäller de små och medelstora företagens deltagande i FoU-program och i det gemensamma programmet Eurostars anser EESK att det är av största vikt att man förkortar den långa period från det att ett förslag läggs fram till det att det antas av EU, i syfte att uppmuntra små och medelstora företag att lägga fram projekt.

1.14 EESK vill betona att Europeiska kommissionen för att förbättra och öka de små och medelstora företagens utnyttjande av FoU-program måste undersöka möjligheten att föra över outnyttjade resurser som finns tillgängliga för små och medelstora företag under rubriken "Samverkan" i det sjunde ramprogrammet (vilket motsvarar 15 % av budgetposterna för de prioriterade tematiska områdena i det sjätte ramprogrammet) till programmet "Kapacitet" (Craft, etc.), som fokuserar på små och medelstora företag på ett effektivare sätt.

1.15 EESK anser att man bör fästa större uppmärksamhet vid den orimliga regleringsbördan för små och medelstora företag, vilken kan vara upp till tio gånger högre än belastningen på större företag<sup>(6)</sup>. Det är även önskvärt att minska förvaltningskostnaderna och förenkla de administrativa förfarandena för små och medelstora företag som deltar i FoU-program med andra europeiska och internationella samarbetspartner. EESK skulle vidare vilja se en lösning på frågan om immaterialrätter och europeiska patent<sup>(7)</sup>, där den nuvarande situationen hindrar konkurrenskraften och innovationen i EU. Tillgängligare patent-system och immaterialrätter<sup>(8)</sup> kan även räknas som viktiga icke-monetära tillgångar när det gäller att konsolidera partnerskap mellan företag som deltar i internationella projekt.

## 2. Bakgrund till yttrandet

2.1 I Europeiska stadgan för småföretagen, som antogs av EU år 2000, enades man om att småföretag måste betraktas som de främsta pådrivarna till förnyelse, sysselsättning samt social och lokal delaktighet i Europa<sup>(9)</sup>. Dessutom meddelade Europeiska kommissionen i oktober 2007 att man skulle utarbeta en "Rättsakt för småföretag i Europa"<sup>(10)</sup>, där man skulle fastställa en rad åtgärder som syftar till att främja entreprenörskap, en företagskultur och tillgången till kompetens<sup>(11)</sup>. Under 2008 kommer Europeiska kommissionen även att granska en rad initiativ som rör små och medelstora företag<sup>(12)</sup> i syfte att öka deras medverkan i olika EU-program.

2.2 Detta är grundvalarna för förslaget om det gemensamma programmet Eurostars. Programmet, som tar stöd av artikel 169 i EG-fördraget och har utformats för att komplettera och fokusera på "forskning till förmån för små och medelstora företag" i det sjunde ramprogrammet för forskning, förvaltas av Eureka och inleddes gemensamt av 22 medlemsstater och fem andra Eureka-länder (Island, Israel, Norge, Schweiz och Turkiet).

<sup>(6)</sup> Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, Europeiska kommissionen, maj 2007, GD Näringsliv.

<sup>(7)</sup> The Cost Factor in Patent Systems, Université Libre de Bruxelles, arbetsdokument WP-CEB 06-002, Bryssel 2006, s. 17 och följande.

<sup>(8)</sup> Förbättrat patentsystem i Europa: KOM(2007) 165.

<sup>(9)</sup> Europeiska stadgan för småföretagen, Europeiska rådet i Feira den 19-20 juni 2000.

<sup>(10)</sup> Små och medelstora företag är nyckeln till tillväxt och sysselsättning. Halvtidsrapport om den moderna politiken för små och medelstora företag, KOM(2007) 592 slutlig, 4.10.2007.

<sup>(11)</sup> Luc Hendrickx, "UEAPME expectations on the proposal for a European Small Business Act", 14.12.2007.

<sup>(12)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba_en.htm).

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/research/sme-techweb/index\\_en.cfm?pg=results](http://ec.europa.eu/research/sme-techweb/index_en.cfm?pg=results)

För närvarande uppgår antalet medlemmar i Eurostarsprogrammet till 30: Belgien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Israel, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ungern och Österrike.

2.3 Det sjunde ramprogrammet innehåller många av de åtgärder som föreslogs vid översynen av det sjätte ramprogrammet <sup>(13)</sup> i syfte att överbrygga det politiska gapet till förmån för de små och medelstora företagen. Sjunde ramprogrammet innehåller en strategi till förmån för de för små och medelstora företagen, med både kvalitativa och kvantitativa åtgärder för att uppmuntra verksamheten på såväl nationell som regional nivå. Målet är att skapa företagskluster och -nätverk, att förbättra det alleuropeiska samarbetet mellan småföretag som använder sig av IT, att sprida bästa praxis avseende samarbetsavtal samt att stödja samarbetet mellan småföretag <sup>(14)</sup>.

2.4 De 23 miljoner små och medelstora företag som finns registrerade i EU utgör 99 % av samtliga företag och svarar för två tredjedelar av EU:s omsättning. De är även nyckelaktörerna för en hållbar utveckling <sup>(15)</sup>. För att de ska bli konkurrenskraftigare måste det emellertid ske rationaliseringar och omgrupperingar av dessa företag, så att de utgör en helhet med en kritisk massa och kan dra fördel av utvecklingen av specifika riskkapitalfonder, vetenskapsparter, företagskuvöser och regional innovationspolitik <sup>(16)</sup>.

2.5 Vidare framhålls i en rapport i "Flash Eurobarometer" att tillväxten i små och medelstora företag kan hindras av att europeerna inte är riskbenägna och saknar entreprenörsanda <sup>(17)</sup>. Det är därför extra viktigt att vidta åtgärder för att öka företagens anseende och bättre framhäva deras avgörande betydelse för innovation, vetenskapliga framsteg och samhällets allmänna välbefinnande. Endast genom ett ansvarsfullt, handlingskraftigt och idérikt entreprenörskap som får utvecklas under bästa möjliga förhållanden kommer vi till slut att lyckas uppnå Lissabonmålen <sup>(18)</sup>.

2.6 De särskilda åtgärder som medlemsstaterna antar till stöd för små och medelstora företag uppmuntrar och stöder emellertid inte alltid transnationellt forskningssamarbete och tekniköverföring. Mot bakgrund av marknadsförändringarna och internationaliseringen av värdekedjorna måste de europeiska små och medelstora företagen nu anpassa sig till en stark global konkurrens och ständigt delta i innovativa processer i en allt bredare internationell kontext. Det gemensamma programmet Eurostars bör belöna de små och medelstora företag och offentliga eller privata forskningsinstitutioner som gör särskilda insatser för att stödja FoU-projekt, sprida resultat och överföra och ge tillgång till kunskap. Framför allt bör man premiera projekt som involverar institutioner och grupper och/eller

enstaka små och medelstora företag som normalt sett deltar i mindre utsträckning eller har svårt att få tillgång till sådana program. EESK vill betona att det är viktigt att deltagandet i det gemensamma programmet Eurostars utvidgas till att omfatta alla Eureka-medlemsstater, framför allt för dem som nyligen blev medlemmar i EU och som kan dra nytta av en transnationell strategi.

2.7 Det gemensamma programmet Eurostars är inriktat på små och medelstora FoU-företag, med betoning på marknadsorienterade FoU-projekt och transnationella projekt som inbegriper flera parter (med åtminstone två oberoende deltagare från de olika deltagande länderna). En viktig aspekt i programmet är nedifrån och upp-metoden, som ökar de små och medelstora FoU-företagens delaktighet och bidrar till strategisk företagsinnovation. Under sådana omständigheter kan de små och medelstora företagen utöva kontroll och påverka pågående forskningsresultat i linje med handelsmöjligheterna.

### 3. Mål för det gemensamma programmet Eurostars

3.1 Deltagande i forsknings- och utvecklingsprogram i enlighet med artikel 169 i fördraget innebär att de deltagande medlemsstaterna integrerar sina nationella forskningsprogram genom åtaganden i ett gemensamt forskningsprogram. Med artikel 169 som rättslig grund har kommissionen identifierat fyra potentiella initiativ. Ett av dessa är Eurostars, ett gemensamt forskningsprogram för småföretag och deras partner.

3.2 Eurostarsprogrammet består av projekt som föreslagits av ett eller flera småföretag som har sitt säte i de deltagande staterna och som är aktivt engagerade i FoU. Projekten kan gälla vilket område som helst inom vetenskap och teknik (men måste ha civila syften). Projekten måste genomföras i samarbete med minst två deltagare från två olika stater som deltar i Eurostars, med inriktning på forskning, teknisk utveckling, demonstration, utbildning, och spridning av relevant information. Eftersom deltagarna är småföretag är projektens livscykel kort. Ett projekt får sträcka sig över högst tre år, och inom två år efter det att projektet avslutats bör resultatet av forskningen kunna lanseras på marknaden.

3.3 Det gemensamma programmet Eurostars kan ge en avsevärd hävstångseffekt med bidrag från gemenskapen: De deltagande medlemsstaterna samt fem andra Eureka-länder (Island, Israel, Norge, Schweiz och Turkiet) kommer att bidra med 300 miljoner euro. Gemenskapen bidrar dessutom med ytterligare en tredjedel av medlemsstaternas bidrag, vilket ger en programbudget med 400 miljoner euro i offentlig finansiering. Om man utgår från en finansieringsgrad för projekten på mellan 50 och 75 procent bör Eurostars kunna mobilisera mellan 133

<sup>(13)</sup> EUT C 234, 22.9.2005, s. 14, 9.3.2005, UEAPME Position Paper on a successor to the 6th Framework Programme for R&D, 1/2005.

<sup>(14)</sup> Halvtidsrapport om den moderna politiken för små och medelstora företag, KOM(2007) 592, 4.10.2007.

<sup>(15)</sup> Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Finansiering av tillväxten i små och medelstora företag – Att skapa europeiskt mervärde, KOM(2006) 349, 29.6.2006.

<sup>(16)</sup> Vetenskap och teknik, centrala faktorer för Europas framtida utveckling, KOM(2004) 353, 16.6.2004.

<sup>(17)</sup> Observatory of European SMEs, Flash Eurobarometer 196, maj 2007.

<sup>(18)</sup> Investeringar i kunskap och innovation, INT/325, EUT C 256, 27.10.2007, s. 8, 12.7.2007.



och 400 miljoner euro ytterligare i privat finansiering under programmets löptid (hävstångseffekt). Det förväntade delta-gandet beräknas med utgångspunkt i en förmodad genomsnittlig kostnad på 1,4 miljoner euro för varje Eurostarsprojekt. Med en genomsnittlig finansieringsgrad på 50 %, en offentlig finansiering med 0,7 miljoner euro per projekt och en samlad programbudget på 400 miljoner euro blir det möjligt att finansiera 565 projekt.

3.4 Gemenskapens bidrag fyller därför en lucka i finansieringen i ett tidigt FoU-skede när innovativ verksamhet är riskfylld och har svårt att locka till sig enbart privata investerare<sup>(19)</sup>. Om gemenskapen går in med offentliga investeringar i Eurostarsprogrammet, kommer detta att uppmuntra småföretag som sysslar med FoU att söka privata investeringar för att utveckla innovativa produkter eller tjänster.

3.5 När det gäller finansiering bör man också överväga skattelättnader för FoU-investeringar i medlemsstaterna, vilket vore attraktivt för investerare även i händelse av värsta tänkbara scenario, då de åtminstone skulle kunna dra nytta av skattelättnaderna. Fördelen för småföretagen är en alternativ finansieringsform.

3.6 Det finns emellertid farhågor om att en stor andel av småföretagen skulle vara förhindrade att delta i EU:s initiativ för konkurrenskraftig innovation. I det gemensamma programmet Eurostars innebär stödskriterierna att deltagandet begränsas till små och medelstora FoU-företag som investerar 10 % eller mer uttryckt i heltidsekvivalenter eller av den årliga omsättningen i forskningsverksamhet. Även om denna begränsning endast tillämpas på pilotfasens projektpartner kan den fortfarande hindra många småföretag från att föreslå innovativa projekt. Ett resultat av detta kan bli att programmet enbart lockar redan etablerade högteknologiska företag som skulle kunna erbjuda annan, lämpligare finansiering.

3.7 I vissa EU-länder är dessutom FoU-kostnaderna redan integrerade i andra driftskostnader och kan därför inte redovisas separat<sup>(20)</sup>. Den definition av FoU-indikatorer som används av OECD har vissa brister när den tillämpas på innovativa småföretag eftersom indikatorerna inte tar hänsyn till den del av verksamheten som kan kallas "icke-kodifierad kunskap" och som är svår att mäta<sup>(21)</sup>.

3.8 OECD definierar också den "högteknologiska sektorn" som företag där kostnaderna för FoU utgör mer än 4 % av omsättningen. Även i högst utvecklade ekonomier står denna sektor endast för cirka 3 % av BNP, vilket innebär att 97 % av

den totala ekonomiska verksamheten och huvuddelen av innovationen äger rum i sektorer som OECD definierar som "medel-" eller "lågteknologiska"<sup>(22)</sup>. Siffrorna visar att en stor andel av de innovativa företagen skulle utestängas om tillgången till finansieringsprogrammen begränsas av en FoU-tröskel på 10 %. EU-initiativet skulle därmed misslyckas med att skapa en positiv attityd till innovation.

3.9 EESK anser därför att projekten bör väljas på grundval av innehållets relevans och överensstämmelsen med programmets målsättning, och att FoU-kravet på 10 % bör slopas.

3.10 Ett annat av Eurostarsprogrammets krav är att de deltagande små och medelstora FoU-företagen själva bör kunna utföra huvuddelen av FoU-arbetet. Samarbete med andra partner, som kan vara andra småföretag, lokala kluster, storföretag som är villiga att anpassa sig till programmets målsättningar, forskningsinstitutioner eller universitet, bör inte uteslutas. Termen "kluster" bör för övrigt inbegripa kravet att placera FoU-baserade småföretag på universitetsområden eller motsvarande i syfte att öka samarbetet mellan dessa, till ömsesidig nytta.

3.11 Med hänsyn till de deltagande innovativa småföretagens respektive bidrag inom ramen för Eurostarsprogrammet är det viktigt att klargöra att det är de småföretag som sysslar med FoU som kollektivt måste stå för minst 50 % av FoU-kostnaderna i projektet. Detta kriterium kommer emellertid fortfarande att stänga ute många marknadsbaserade små och medelstora företag, och man bör därför överväga möjligheten att sänka denna tröskel till 25 % vid interimsvärderingen av Eurostarsprogrammet<sup>(23)</sup>.

3.12 Förhållandet till andra finansieringsinstrument som omfattas av ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (CIP) behöver klargöras. Finansieringsprogrammet behöver också göras mer flexibelt och anpassas till småföretagens behov samtidigt som man beaktar de positiva erfarenheterna av garantifonder för forskning och utveckling i syfte att ge företagen möjlighet att göra mer långsiktiga prognoser.

3.13 En bättre regelram, med systematiskt samråd med företrädare för småföretagens organisationer och andra aktörer, kommer att sänka driftskostnaderna och minska riskerna, öka avkastningen och riskkapitalflödet samt förbättra riskkapitalmarknadens funktion. Detta kommer särskilt att gynna innovativa småföretag. Finansieringen kommer att komplettera det offentliga stödet i de alla första skedena (idéstadiet) av arbetet med att omvandla forskningsresultat till kommersiella förslag.

<sup>(19)</sup> "Annual Survey of Pan-European Private Equity & Venture Capital Activity" 2004.

<sup>(20)</sup> Resultattavlan för forsknings- och utvecklingsinvesteringar i EU för 2007 ("R&D Investment Scoreboard"), av Gemensamma forskningscenter (GFC) och kommissionens GD Forskning.

<sup>(21)</sup> H. Hirsch-Kreinsen, "Low-Technology": A forgotten sector in innovation policy, Faculty for Economics and Social Sciences, Universitetet i Dortmund, 15.3.2006; UAPME, "Towards an Innovation Policy for Crafts, Trades and SMEs", 27.10.04.

<sup>(22)</sup> "Towards an Innovation Policy for Crafts, Trades and SMEs", UEAPME, 27.10.04.

<sup>(23)</sup> Europaparlamentet, utskottet för industrifrågor, forskning och energi, A6-0064/2008, 2008.

3.14 Kommissionen har åtagit sig att främja åtgärder för att öka de gränsöverskridande investeringarna från riskkapitalfonder <sup>(24)</sup>. I EU är riskkapitalmarknaden fragmenterad och fungerar för närvarande i 27 olika miljöer. Detta påverkar både kapitalanskaffning och investeringar negativt.

3.15 Det behövs därför bättre villkor för riskkapitalinvesteringar och för medlemsstaterna att skapa incitament för privata investerare att engagera sig i internationell forskningssamverkan <sup>(25)</sup> och att främja småföretagens tillgång till stödtjänster för företag i syfte att stödja företag som lyckas klara sig igenom etableringsfasen.

#### 4. Att förbättra samordningen i det gemensamma programmet Eurostars

4.1 Programmet Eurostars syftar till att stödja små och medelstora företag på vilket tekniskt eller industriellt område som helst genom att tillhandahålla den nödvändiga rättsliga och organisatoriska ramen för europeiskt samarbete i stor skala mellan medlemsstater om tillämpad forskning och innovation. Det kommer därför att öka möjligheterna för små och medelstora FoU-företag att föra nya konkurrenskraftiga produkter, processer och tjänster till marknaden.

4.2 Genom att projekten blir internationella kan man undvika överlappningar i innovationsarbetet, anta en gemensam policy och genomföra omedelbara åtgärder för att minska den administrativa bördan <sup>(26)</sup>. Med hjälp av Eurostarsprogrammet kan många småföretag uppmuntras att dra fördel av internationellt samarbete under förutsättning att de klarar att föreslå och

direkt förvalta ett projekt. Engagemanget i integrerade projekt och kompetensnätverk bör emellertid planeras omsorgsfullt för att undvika obalans i projektdeltagandet.

4.3 Det räcker emellertid inte med att stödja FoU, utan vi måste också överväga olika sätt på vilka regeringarna kan stödja innovation mer direkt genom att tillhandahålla rätt infrastruktur. Det finns ett mycket stort samfund av forskningsinstitut, av vilka några kan vara sammanslutningar eller forskningsföretag, som har till uppgift att stödja innovation, i synnerhet i små och medelstora företag. Det finns också vetenskapsparker, "science shops", företagskuvöser, och organ inom regionala och lokala myndigheter samt organisationer för kunskapsöverföring. Dessa ger ett viktigt stöd till nystartade, högteknologiska småföretag, och även till mer traditionella företag som överväger att övergå till innovationsbaserade strategier. Det slovenska ordförandeskapet för EU och det därpå följande franska ordförandeskapet bör övervaka hur samordningen av Eurostarprogrammet på EU-nivå och på nationell nivå kan utvecklas så att det gör största möjliga nytta och så att man undviker överlappande funktioner och risk för förvirring bland de småföretagsbyråer som finns.

4.4 Därför har kommittén vid flera tillfällen rekommenderat att en klart större del av de medel som beviljas inom ramen för gemenskapens strukturfonder ska användas till att bygga ut gemensamma forskningsinfrastrukturer som är skräddarsydda för små och medelstora företag. På detta område skulle också finansiella medel från Europeiska investeringsbanken vara till stor nytta <sup>(27)</sup>.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(24)</sup> Kommissionen föreslår åtgärder för ägare gränsöverskridande investeringar genom riskkapitalfonder, IP/08/15, 7.1.2008.

<sup>(25)</sup> Finansiering av tillväxten i små och medelstora företag – Att skapa europeiskt mervärde, KOM(2006) 349, 29.6.2006.

<sup>(26)</sup> Kommissionens förslag för att minska den administrativa bördan 2008, MEMO/08/152 10.3.2008.

<sup>(27)</sup> EUT C 256, 27.10.2007, s. 17, EUT C 65, 17.3.2006.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Omstart för konkursstämplad: För en politik som ger en andra chans – Att genomföra Lissabonprogrammet för tillväxt och sysselsättning"**

KOM(2007) 584 slutlig

(2008/C 224/05)

Den 5 oktober 2007 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Omstart för konkursstämplad: För en politik som ger en andra chans – Att genomföra Lissabonprogrammet för tillväxt och sysselsättning"*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 maj 2008. Föredragande var **Peter Morgan**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 70 röster för och 3 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommissionen har sedan 2001 behandlat de negativa effekterna av konkurser. Mer specifikt har den pekat på behovet av att förbättra konkursförfaranden. Eftersom kommissionen har begränsad behörighet på detta område har den inriktat sig på att samla in uppgifter om rättsliga och sociala effekter av konkurser, att hjälpa till med att hitta och sprida bra metoder samt att ta fram varningsverktyg som genom tidig upptäckt kan reducera konkursstigmat.

1.2 EESK stöder kommissionens betoning av att man måste få bort den negativa bilden av den som gjort konkurs. Bra nationella ramvillkor för företagande är avgörande om man ska lyckas dra full nytta av EU:s entreprenörskapspotential och skapa dynamiska företag. Att samhället visar uppskattning för framgångsrikt företagande är oerhört viktigt och bör gå hand i hand med en politik som främjar en andra chans för företagare som har gått i konkurs.

1.3 Kommissionen har rätt i att start, tillväxt och avveckling av företag är naturliga företeelser i en marknadsekonomi. Kommissionen framhåller helt riktigt att den allmänna brist på uppskattning och förståelse som vårt samhälle har för företagande också omfattar en bristande förståelse för att felsatsningar eller konkurser är en normal del av ekonomisk utveckling och utgör en chans till nystart. EU måste ändra sitt sätt att tänka. Ju mer en tidigare konkursdrabbad person ses som misslyckad, desto större risk att en ny satsning havererar, och denna risk smittar av sig till alla som berörs av företagets verksamhet.

1.4 I amerikansk lag försöker man skapa balans mellan låntagare, långgivare och samhället i stort. EESK anser att medlemsstaterna bör anta lagar som verkar för samma balans. Obestånd och obetalda skulder kan skapa enorma svårigheter för långgivarna och leda till att de i sin tur kommer på obestånd. Att lyfta ut en skuld ur ett företag för att ge det en andra chans kan vara mycket orättvist mot långgivarna. Insolvenslagstiftningen måste skapa rätt balans.

1.5 Ur samhällsynpunkt kan det bästa vara att behålla hela eller en del av företaget i verksamhet. Om företaget har möjligheter att överleva kommer alla berörda att gagnas och om ett företag på obestånd kan räddas av en konkursförvaltare slipper de anställda förlora sina anställningar. Om en konkursdrabbad företagare startar ny verksamhet skapar han också ny sysselsättning. Båda dessa sätt att skapa fortsatt sysselsättning gagnar helt klart samhället i stort.

1.6 Det många finns sätt för ett företag att gå omkull, även om företagaren har de bästa avsikter. Vid starten av företaget är det kanske inte möjligt att omgående skapa ett livskraftigt företag. Efter starten kan en bristfällig affärsmodell innebära att företaget inte har någon framtid. Å andra sidan kan företag med möjligheter att överleva ändå misslyckas på grund av företagarnas misstag eller orsaker som de inte har någon kontroll över. Sådana företag kan och bör räddas av konkursförvaltare så att de flesta jobben räddas.

1.7 Det är viktigt att skilja mellan företaget och ägarna. Ägarna kan gå i konkurs, samtidigt som en konkursförvaltare räddar företaget och de anställda. När ett företag går omkull är det mycket möjligt att även företagarna går i konkurs på grund av de bankgarantier de har fått ställa, även om deras personliga handlande inte varit bedrägligt på något sätt. Det är dessa hederliga företagare som kommissionen vill värna om. När de har skapat ett sunt företag och sedan misslyckas på grund av bristande erfarenhet eller otur så förtjänar de en andra chans. Ekonomin behöver deras kunskaper. Andra, som misslyckas på grund av inkompetens och avsaknad av visioner, har förmodligen lite att tillföra ekonomin, även om de kan hitta finansierare. Det är inte alla konkursdrabbade företagare som förtjänar en andra chans.

1.8 Kommissionens initiativ har bidragit till att sätta igång reformer i hela EU. Många medlemsstater har redan låtit sig inspireras av bra metoder och erfarenheter som samlats in på EU-nivå. Omkring en tredjedel av medlemsstaterna har lagt fram förslag till ändring av den nationella lagstiftningen om insolvens. Nästan hälften av EU-länderna har emellertid ännu inte inlett detta arbete. Även om kommissionen endast har begränsade befogenheter på detta politikområde uppmanar EESK den att använda alla medel som står till dess förfogande för att se till att medlemsstaternas finansministrar agerar. Enligt EESK:s uppfattning görs det alldeles för små framsteg i medlemsstaterna.

1.9 EESK ställer sig förbehållslöst bakom alla synpunkter i meddelandet när det gäller insolvensrätten, med reservation för detaljerna i de lagar som tillkommit på senaste tiden. Dessa gäller formellt erkännande av hederliga konkurser, tidig skuldavskrivning samt färre regler om restriktioner, utestängning och näringsförbud med snabbare förfaranden. Målsättningen på medellång sikt bör vara att ett förfarande inte ska ta längre tid än tolv månader.

1.10 EESK anser att det är absolut nödvändigt att alla medlemsstater slutför översynen av sin insolvenslagstiftning så snart det bara är möjligt. Förutom ändringar av lagstiftningen är det mycket viktigt att konkurser kommer upp till behandling i rätten så snart som möjligt. Processen måste vara välorganiserad. Dessa förändringar är själva kärnan i programmet för en andra chans.

1.11 Aktivt stöd till konkurshotade företag är det andra budskapet i meddelandet. Det är i sig inte en del av programmet för en andra chans. I stället är det ett program som utformats för att undvika konkurs och bevara verksamheten och jobben. I avsnitt 4 ges ett antal exempel på företagskonkurser som skulle ha kunnat undvikas. Syftet med meddelandet är i detta avseende att motverka konkurser som kan undvikas genom ett system för tidig varning, tillfällig finansiering och rådgivning.

1.12 Detta program är inte särskilt praktiskt för det stora flertalet små och medelstora företag eftersom det finns få meka-

nismer för att på ett tidigt stadium identifiera konkurshotade företag bland de tiotusentals små och medelstora företag som finns i varje medlemsstat. Men medlemsstaterna uppmanas ändå att göra det bästa av de möjligheter som finns, t.ex. som att i Frankrike använda sig av mervärdesskattemyndigheterna för att få en tidig varning om eventuella betalningsproblem i ett företag. Kommissionen menar att stödåtgärderna bör inriktas på konkursförebyggande insatser, sakkunnig rådgivning och ingripande i rätt tid. Problemen uppstår då företagsledarna inte inser att deras företag är konkurshotade. Medlemsstaternas regeringar kommer att behöva samarbeta med revisorskåren och stödorganisationer för små och medelstora företag för att ta fram aktiva åtgärder som passar deras egen företagskultur.

1.13 Det står klart att den viktigaste rekommendationen i meddelandet är ändringen av insolvenslagstiftningen. Detta är en nyckelåtgärd som är en förutsättning för att programmet för en andra chans ska komma igång.

1.14 En del av de mindre långtgående rekommendationerna i meddelandet kan genomföras utan att insolvenslagstiftningen ändras. När lagstiftningen har ändrats kan man genomföra de mindre omfattande åtgärder som kommissionen föreslår. Utan förändringar av insolvenslagstiftningen kommer huvudpunkten i kommissionens meddelande att gå förlorad.

1.15 EESK anser att varje medlemsstat bör reagera på meddelandet genom att införa förslagen i det i sina nationella handlingsplaner för Lissabonstrategin (enligt riktlinje nummer 15).

## 2. Inledning

2.1 Kommissionen har sedan 2001 behandlat de negativa effekterna av konkurser. Mer specifikt har den pekat på behovet av att förbättra konkursförfaranden. Eftersom kommissionen har begränsad behörighet på detta område har den inriktat sig på att samla in uppgifter om rättsliga och sociala effekter av konkurser, att hjälpa till med att hitta och sprida bra metoder samt att ta fram varningsverktyg som genom tidig upptäckt kan reducera konkursstigmat.

2.2 Detta har bidragit till att sätta igång reformer i hela EU. Många medlemsstater har redan låtit sig inspireras av bra metoder och erfarenheter som samlats in på EU-nivå. Omkring en tredjedel av medlemsstaterna har lagt fram förslag till ändring av den nationella lagstiftningen om insolvens. Nästan hälften av EU-länderna har emellertid ännu inte börjat. Även om kommissionen endast har begränsade befogenheter på detta politikområde uppmanar EESK den att använda alla medel som står till dess förfogande för att se till att medlemsstaternas finansministrar agerar. Enligt EESK:s uppfattning görs det alldeles för små framsteg i medlemsstaterna.

Tabell A: Nuläge i medlemsstaterna

| J             | Åtgärden finns         | ()                    | Åtgärden planeras/finns delvis                      | N                           | Åtgärden finns inte                                |  |                        |                        |                  |                                 |               |
|---------------|------------------------|-----------------------|---|-----------------------------|--|--|------------------------|------------------------|------------------|---------------------------------|---------------|
|               | Information/utbildning | Övergripande strategi | Offentlighet för domstolsbeslut om hederligt avslut | Minskade restriktioner etc. | Bättre rättslig behandling för hederliga konkurser | Kort skuldavskrivningsperiod och/eller skuldsanering | Förenklade förfaranden | Uppmuntra stödinsatser | Framja kontakter | Diskussioner inom finanssektorn | Totalt J + () |
| Belgien       | N                      | N                     | ()  | ()                          | J  | ()   | N                      | N                      | N                | N                               | 4             |
| Bulgarien     | N                      | N                     | N   | N                           | N  | N  | N                      | N                      | N                | N                               | 0             |
| Tjeckien      | N                      | N                     | N   | N                           | N  | N  | ()                     | N                      | N                | N                               | 1             |
| Danmark       | N                      | N                     | N   | J                           | ()   | J  | ()                     | N                      | N                | N                               | 4             |
| Tyskland      | ()                     | N                     | N   | J                           | J  | ()   | N                      | N                      | N                | N                               | 4             |
| Estland       | N                      | N                     | N   | N                           | N  | ()   | ()                     | N                      | N                | N                               | 2             |
| Irland        | N                      | N                     | N   | N                           | N  | J  | J                      | N                      | N                | N                               | 2             |
| Grekland      | N                      | N                     | N   | J                           | ()   | ()   | J                      | N                      | N                | N                               | 4             |
| Spanien       | N                      | N                     | N   | N                           | J  | J  | J                      | N                      | N                | N                               | 3             |
| Frankrike     | N                      | N                     | N   | N                           | ()   | N  | J                      | N                      | ()               | N                               | 3             |
| Italien       | N                      | N                     | N   | J                           | J  | ()   | ()                     | N                      | N                | N                               | 4             |
| Cypern        | N                      | N                     | ()  | ()                          | N  | ()   | ()                     | N                      | N                | N                               | 4             |
| Lettland      | N                      | N                     | N   | N                           | N  | N  | ()                     | N                      | N                | N                               | 1             |
| Litauen       | N                      | N                     | N   | J                           | ()   | J  | ()                     | N                      | N                | N                               | 4             |
| Luxemburg     | N                      | N                     | N   | N                           | N  | N  | N                      | J                      | N                | N                               | 1             |
| Ungern        | N                      | N                     | N   | N                           | N  | N  | N                      | N                      | N                | N                               | 0             |
| Malta         | N                      | N                     | N   | ()                          | ()   | N  | N                      | N                      | N                | N                               | 2             |
| Nederländerna | ()                     | N                     | N   | N                           | ()   | ()   | N                      | N                      | N                | ()                              | 4             |
| Österrike     | N                      | ()                    | N   | ()                          | ()   | ()   | J                      | ()                     | ()               | N                               | 7             |

|                | Information/utbildning | Övergripande strategi | Offentlighet för domstolsbeslut om hederligt avslut | Minskade restriktioner etc. | Bättre rättslig behandling för hederliga konkurser | Kort skuldavskrivningsperiod och/eller skuldsanering | Förenklade förfaranden | Uppmuntra stödsatser | Främja kontakter | Diskussioner inom finanssektorn | Totalt J + (J) |
|----------------|------------------------|-----------------------|---|-----------------------------|--|--|------------------------|----------------------|------------------|---------------------------------|----------------|
| Polen          | N                      | N                     | N   | N                           | (J)  | (J)  | J                      | N                    | N                | N                               | 3              |
| Portugal       | N                      | N                     | N   | N                           | N  | N  | N                      | N                    | N                | N                               | 0              |
| Rumänien       | N                      | N                     | N   | (J)                         | (J)  | N  | J                      | N                    | N                | N                               | 3              |
| Slovenien      | N                      | N                     | N   | N                           | N  | (J)  | N                      | N                    | N                | N                               | 1              |
| Slovakien      | N                      | N                     | N   | N                           | N  | N  | N                      | N                    | N                | N                               | 0              |
| Finland        | N                      | N                     | N   | J                           | N  | (J)  | J                      | J                    | N                | N                               | 4              |
| Sverige        | N                      | N                     | N   | N                           | J  | (J)  | J                      | N                    | N                | N                               | 3              |
| Storbritannien | N                      | N                     | J   | J                           | J  | J  | J                      | N                    | N                | N                               | 5              |
| Totalt J+(J)   | 2                      | 1                     | 3   | 12                          | 15   | 17   | 17                     | 3                    | 2                | 1                               |                |
| USA            | N                      | N                     | N   | J                           | (J)  | J  | J                      | N                    | N                | N                               | 4              |

2.3 Tabell A är tagen från kommissionens meddelande. Fjärde till sjätte kolumnen rör reformer av insolvenslagar. Det framgår tydligt att medlemsstaterna är mycket aktiva när det gäller att lagstifta, men det är mycket få länder som har börjat tillämpa de reviderade lagarna. Om totalsiffrorna under kolumnerna avsåg gällande lagstiftning, så skulle de inte vara 12 – 15 – 17 – 17, utan snarare 6 – 6 – 5 – 10. Detta är ett dåligt resultat för 27 medlemsstater. Senfärdiga insatser, eller inga insatser alls, skadar utan tvivel företagarakтивiteten i medlemsstaterna, eftersom riskerna för att misslyckas är ett viktigt hinder för företagande till dess att de nödvändiga förändringarna av lagstiftningen har gjorts.

2.4 Något annat man kan utläsa av tabellen är att de sex kolumner som omger kolumnerna som rör lagstiftning är mer eller mindre tomma på J:n. Detta är tämligen förvånande eftersom man skulle kunna vidta de andra mindre omfattande åtgärderna, även om insolvenslagstiftningen inte har ändrats i de flesta medlemsstaterna.

2.5 För att få något att jämföra med har EESK bett kommissionen att lägga fram uppgifter för USA som motsvarar uppgif-

terna per medlemsstat i tabellen. Följande är en förklaring av de amerikanska uppgifterna:

— Minskade restriktioner – J. I USA förekommer inte någon av de vanligaste restriktionerna inom EU (dvs. hindra en konkursdrabbad från att bli chef för ett företag, hindra en konkursdrabbad från att bli styrelsemedlem och begränsa krediter för en konkursdrabbad). I avsnitt 525 av den amerikanska konkurslagstiftningen står det t.o.m. att personer inte får diskrimineras endast på grund av att de befinner sig i konkurs eller har avslutat en konkurs.

— Bättre rättslig behandling – (J). Precis som i flera EU-länder beviljas ingen skuldavskrivning om det förekommit olämpligt agerande, oegentligheter m.m. Det finns ingen annan "bättre behandling".

— Kort skuldavskrivningsperiod – J. Det finns ingen fastställd tidsperiod under vilken man fortfarande betraktas som i konkurs innan konkursen är avslutad.

— Förenklade förfaranden – J. Den vanligaste formen av konkursförfarande för enskilda personer är kapitel 7 som handlar om likvidation och konkurs. I allmänhet tar förfarandet 3–4 månader att slutföra. Som en garanti mot upprepade konkursansökningar kan inte kapitel 7 användas av en person som använt det en gång tidigare under de föregående sex åren.

2.6 Den amerikanska lagen ger uttryck för ett helt annorlunda sätt att tänka än det som råder i de flesta, om dock inte alla, medlemsstater. Nuvarande lagstiftning i de flesta medlemsstaterna visar på bristande insikt i frågan. Den tid som ägnas åt att ändra konkurslagstiftningen visar – på talspråk – att EU helt enkelt inte "hajar". Ett förändrat tänkesätt kommer att göra att nya lagar införs i snabbare takt. Utan en sådan förändring kommer dessutom aldrig de mindre omfattande åtgärderna att vidtas.

2.7 På 1800-talet var en konkurs så stigmatiserande att många misslyckade företagare begick självmord. Även om det inte sker lika många självmord på 2000-talet så är en konkurs fortfarande en social stämpling. EU-medborgarna måste se företagarnas verksamhet som meningsfull, även när de misslyckas. Det är omöjligt att inte göra vissa misstag. Lite mindre än tre fjärdedelar (73,0 %) av de 931 435 företag som startades 1998 i Spanien, Finland, Italien, Luxemburg, Sverige och Storbritannien överlevde de första två åren. Något mindre än hälften (49,1 %) av samma företag överlevde i fem år, fram till 2003.

2.8 Kommissionen har rätt i att start, tillväxt och avveckling av företag är naturliga företeelser i en marknadsekonomi. Kommissionen framhåller helt riktigt att den allmänna brist på uppskattning och förståelse som vårt samhälle har för företagande också omfattar en bristande förståelse för att felsatsningar eller konkurser är en normal del av ekonomisk utveckling och utgör en chans till nystart. EU måste ändra sitt sätt att tänka. Ju mer en tidigare konkursdrabbad person ses som misslyckad, desto större risk att en ny satsning havererar, och denna risk smittar av sig till alla som berörs av företagets verksamhet.

2.9 I amerikansk lag försöker man skapa balans mellan låntagare, långivare och samhället i stort. EESK anser att medlemsstaterna bör anta lagar som verkar för samma balans. Såsom beskrivs i avsnitt 4 ovan kan obestånd och obetalda skulder skapa enorma svårigheter för långivare och leda till att de i sin tur kommer på obestånd. Att lyfta ut en skuld ur ett företag för att ge det en andra chans kan vara mycket orättvist mot långivarna. Insolvenslagstiftningen måste skapa rätt balans.

2.10 Ur samhällssynpunkt kan det bästa vara att behålla hela eller en del av företaget i verksamhet. Om företaget har möjligheter att överleva gynnas alla berörda parter av detta.

2.11 De anställdas intressen tas tillvara på en mängd sätt. I fall av obestånd har medlemsstaterna genomfört direktivet om insolvens, som garanterar betalning till arbetskraften. Om ett företag på obestånd kan räddas av en konkursförvaltare kan de anställda ha kvar sina anställningar. Om en konkursdrabbad företagare startar ny verksamhet skapar han också ny sysselsättning. Båda dessa sätt att skapa fortsatt sysselsättning gagnar helt klart samhället i stort.

### 3. Sammanfattning av kommissionens meddelande

#### 3.1 Image, utbildning och massmedia

3.1.1 Det första man bör göra för att hantera de negativa effekterna av en konkurs är att diskutera saken offentligt. Allmänheten i EU uppfattar ofta en konkurs som något brottsligt, oberoende av omständigheterna. Massmedia kan spela en positiv roll genom att ta tag i dessa missuppfattningar. Följande lärdomar kan dras:

- a) Fördelarna med omstart bör framhåvas i informationskampanjer och utbildningsprogram, nämligen att flera försök är uttryck för en normal inlärningsprocess, informationsinhämtning och upptäckter.
- b) Massmedia kan hjälpa till att hålla isär konkurs och bedrägeri samt sprida information om fördelarna med omstart och på så sätt förbättra allmänhetens bild av omstartande företagare och lyfta fram värdet av deras erfarenheter.
- c) Fortsatt diskussion av frågan med alla berörda aktörer kan hjälpa till att klarlägga alla aspekterna på den negativa stämpel som följer med konkurs.

#### 3.2 Insolvensrättens betydelse

3.2.1 Lagen underlättar inte nödvändigtvis nystarter efter konkurs. I många länder behandlas alla på samma sätt av insolvensrätten oavsett om konkursen är brottslig eller beror på slarv eller om varken ägaren eller ledningen synbarligen har gjort något fel, det vill säga konkursen är hederlig och saknar ont uppsåt.

3.2.2 Det finns många bestämmelser om restriktioner, utestängning och näringsförbud för den drabbade som existerar bara för att det rör sig om ett konkursförfarande. Detta onyanserade synsätt tar ingen hänsyn till riskerna i dagligt affärliv och vilar på föreställningen att en företagare som gjort konkurs är

någon som samhället inte kan lita på. Det krävs att synsättet på insolvensrätt ändras radikalt i EU. Följande huvudpunkter lyfts fram:

- a) Det är viktigt att skapa rätt ramverk, nämligen ett som både skyddar alla inblandade på tillfredsställande sätt och ger företagaren rätt att misslyckas och starta om. Insolvenslagstiftningen bör innefatta en tydlig distinktion mellan hederliga och ohederliga konkurser.
- b) Företagare som gör konkurs utan att ha begått något fel bör kunna få ett domstolsbeslut på att de är hederliga och oantastliga. Beslutet bör offentliggöras.
- c) Insolvensrätten bör tillåta tidig skuldavskrivning på bestämda villkor.
- d) Näringsförbud och liknande påföljder bör inskränkas.
- e) De rättsliga förfarandena bör bli enklare och snabbare, så att så mycket som möjligt av tillgångarna i konkursboet blir kvar till omallokering. Den rättsliga behandlingen bör inte ta mer än ett år.

### 3.3 Aktivt stöd till konkurshotade företag

3.3.1 Rädslan för att bli konkursstämplad är en orsak till att många små och medelstora företag i ekonomisk kris döljer problemen tills det är för sent. Insatser i tid är avgörande för att undvika konkurs och en räddning är många gånger bättre än avveckling. De största problemen är följande:

- a) Fallen av insolvens kan inte helt avskaffas, men stöd i ett tidigt skede till bärkraftiga företag kan bidra till att hålla antalet nere på en miniminivå. Stödåtgärderna bör inriktas på konkursförebyggande insatser, sakkunnig rådgivning och ingripande i rätt tid.
- b) Det är viktigt att stödåtgärderna är lättillgängliga, eftersom konkurshotade företag inte har råd med dyr rådgivning.
- c) De möjligheter till nätverkande som erbjuds genom EU och europeiska företagarorganisationer bör utnyttjas.
- d) Insolvenslagstiftning bör tillåta rekonstruktion och räddning, och bör inte vara enbart inriktad på avveckling.

### 3.4 Aktivt stöd till omstartare

3.4.1 De viktigaste svårigheterna entreprenörer ställs inför när de startar om – kapital, kompetens och moraliskt stöd –

angrips inte tillräckligt väl genom offentliga stödåtgärder. Allmänt sett försvåras omstarter av resursbrist, särskilt kapital. Följande lärdomar kan dras:

- a) Berörda myndigheter bör ge tillräckliga ekonomiska anslag till omstarter genom att avlägsna hinder i statliga stödordningar för företagsnybildning.
- b) Banker och finansinstitut bör ompröva sin mycket försiktiga inställning till omstartare, vilken ofta grundas på negativa kreditvärderingar. Kommissionen planerar att föra upp frågan på dagordningen för rundabordssamtalen mellan banker och små och medelstora företag.
- c) EU-länderna bör se till att hederliga företagare som gjort konkurs inte förekommer på listor som begränsar kreditgivningen.
- d) De som är ansvariga för upphandling i den offentliga sektorn bör vara medvetna om att upphandlingsdirektiven inte tillåter att hederliga företagare med en konkurs bakom sig missgynnas.
- e) Lämpligt psykologiskt och tekniskt stöd samt särskild utbildning och fadderskap bör finnas för omstartare.
- f) Berörda myndigheter bör underlätta kontakter mellan potentiella omstartare och kunder, samarbetspartner och penning-placerare för att tillgodose omstartarens behov.

3.5 Sammanfattningsvis är bra nationella ramvillkor för företagande avgörande om man ska lyckas dra full nytta av EU:s entreprenörspotential och skapa dynamiska företag. Att samhället visar uppskattning för framgångsrikt företagande är oerhört viktigt och bör gå hand i hand med en politik som främjar en andra chans för företagare som har gått i konkurs.

## 4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK stöder kommissionens betoning av att man måste få bort den negativa bilden av den som gjort konkurs. Kommissionen har rätt i att start, tillväxt och avveckling av företag är naturliga företeelser i en marknadsekonomi. Kommissionen framhåller helt riktigt att den allmänna brist på uppskattning och förståelse som vårt samhälle har för företagande också omfattar en bristande förståelse för att felsatsningar eller konkurser är en normal del av ekonomisk utveckling och utgör en chans till nystart.



4.2 Trots detta anser EESK att delar av meddelandet inte verkar särskilt trovärdiga, även om mycket av den information som finns där är av stor vikt. Kommissionens reservationer framgår under olika punkter i avsnitten 4 och 5 i yttrandet.

4.3 Syftet och målet med företagande är att skapa ett företag som är lönsamt och har tillväxtpotential. Entreprenörer skapar nytt för att tillgodose kunders behov, som antingen inte tillgodoses eller som inte tillgodoses på ett optimalt sätt.

4.4 En entreprenör kan upptäcka en affärsmöjlighet. Till exempel såg en Londonbaserad företagare möjligheten att starta ett import/exportföretag med handel mellan Storbritannien och Indien, genom att uppfylla behov i båda länderna. Det fyllde en lucka på marknaden. Andra företagare tillmötesgår behoven på marknaden t.ex. genom att öppna restauranger eller frisersalonger i områden med få sådana företag.

4.5 Amazon är ett utmärkt exempel på hur behoven kan tillgodoses på ett effektivare sätt. Bokhandlar finns kvar för dem som har tid och lust att gå runt och titta. Amazon tillgodoser behoven hos en annan del av den bökköpande allmänheten.

4.6 Vissa entreprenörer startar företag för att utnyttja vetenskapliga och tekniska framsteg. Sådana företag är ofta avknoppningar från universitet, forskningsinstitut eller vetenskapsbaserade företag. Fyra professorer vid London University har grundat ett företag med inriktning på bildanalystjänster och använder egen programvara för att förbättra mätningen av den terapeutiska effekten av läkemedel under utveckling. Äganderätten till programmen är grundläggande i detta företag. En av professorerna har blivit utnämnd till VD och han håller på att försöka uttröna om han är en entreprenör eller inte.

4.7 För att lyckas behöver entreprenören framför allt tre saker. För det första måste han eller hon ha tillräckliga kunskaper eller erfarenheter för att korrekt bedöma marknadspotentialen och det kunnande som krävs för att förverkliga företagsidén, oavsett om det gäller en ny restaurang, resetjänst på Internet eller genombrott i tillämpningen av forskningsresultat. Det första steget i varje företag är att bevisa att projektet är genomförbart. Det innebär att man utvecklar en produkt eller tjänst på ett sådant sätt att kunder är villiga att betala det pris som krävs för att företaget ska gå med vinst och vara bärkraftigt. Många potentiella företagare misslyckas på denna punkt. Några kan lära av sina misstag och starta på nytt. Andra lär sig aldrig.

4.8 Det andra kravet är finansiering. Vissa nystartade företag är redan från början tillräckligt attraktiva för riskkapitalister. De flesta riskkapitalister går inte in förrän företagaren har förverkligat sin idé. Vi har i dag den riskkapitalordning som EIB föreslagit, men även dess möjligheter kommer att vara begränsade. Finansiering betalas oftast ut i delbelopp eller i omgångar.

Om den första finansieringsfasen går bra är det mycket lättare att få ytterligare finansiering.

4.9 Oftast kommer finansieringen till nystartade företag från familj och vänner. Banklån finns att tillgå, men bankerna kräver säkerheter. Om företaget inte har några tillgångar tar bankerna entreprenörernas tillgångar som säkerhet. För entreprenören, familjen och vännerna är den avgörande punkten om de måste ställa personliga säkerheter. Dessa säkerheter är oftast giltiga även efter själva startfasen eftersom privata företag i allmänhet måste förlita sig på banklån tills företaget kan borsintroduceras. Om banken tar säkerheterna i anspråk kan företagaren tvingas gå från hus och hem. Under sådana omständigheter kan skyldigheter i fråga om skatter och sociala avgifter förvärra situationen ytterligare.

4.10 I kommitténs yttrande om skattelättnader till förmån för forskning och utveckling<sup>(1)</sup> uppmuntrar kommittén medlemsstaterna att bevilja skattelättnader till enskilda personer som investerar i nystartade företag. Sådana skattelättnader skulle helt klart kunna göra det lättare för företagare att finansiera ny verksamhet.

4.11 Efter startfasen är företagaren beroende av en tredje framgångskomponent – en lönsam affärsmodell. Detta är nyckeln till att utöka verksamheten. Modellen är beroende av en rad förhållanden som utgör företagets centrala element. Försäljning minus produktkostnader ger en bruttovinst som efter avdraget för omkostnader ger en vinst före skatt som räcker till betalning av räntor och amorteringar på banklån. Om en affärsmodell inte fungerar eller om ledningen saknar de kunskaper och erfarenheter som krävs för att hantera försäljningen och få företaget bärkraftigt då riskerar de som har ställt säkerheterna till banken att gå i konkurs. En sådan konkurs kan vara mycket lärorik. Om företagaren har förstått affärsmodellens förutsättningar så kan det finnas utrymme för en nystart.

4.12 Affärsmodeller som tidigare har varit framgångsrika hotas alltid av förändringar när det gäller personal, kunder, marknader, teknik och konkurrenter. Efter en lyckad etableringsfas kommer företagaren fortlöpande att utmanas av förändringar, framför allt inom företag i tekniksektorn. Företagare som inte kan hantera förändringar kan dra lärdom av sina erfarenheter. Andra, i synnerhet andra eller tredje generationens ägare, kanske inte gör det.

4.13 Framgången för affärsmodellen beror huvudsakligen på entreprenören och dennes medarbetare. Framför allt är kunskaper i ekonomistyrning en grundförutsättning. Ett välmående företag kan bli för framgångsrikt och ta på sig för stora beställningar så att det inte längre kan betala sina fakturor. I sådant fall kan företaget försättas i konkurs av fordringsägarna. Sådana företag har goda förutsättningar att starta på nytt.

<sup>(1)</sup> EUT C 10, 15.1.2008.

4.14 En annan ekonomisk fälla kan uppstå när en stor kund ställer in sina betalningar och inte kan betala sina skulder, vilket innebär att företagaren inte kan betala sina räkningar. Banken kan då begära utmätning. Enligt kommissionens statistik förorsakas en av fyra konkurser av försenade betalningar. Även i sådana fall kan en omstart vara möjlig. Sårbarheten för små och unga företag är väl erkänd både av medlemsstaternas regeringar och kommissionen. Frågan tas upp i direktivet om sena betalningar och kommer att behandlas igen i den kommande lagstiftningen om småföretag.

4.15 En del företag misslyckas utan egen förskyllan av anledningar som inte hade kunnat förutses, t.ex. konsekvenserna av händelserna den 11 september eller påverkan av extrema väderförhållanden. Likväl hade man med lite förutseende kunnat lindra följderna genom försäkringar. Därför uppmanas organisationer som stöder små företag att presentera de fördelar som dessa försiktighetsåtgärder kan innebära för företagare.

4.16 Sammanfattningsvis finns det många sätt för ett företag att gå omkull, även om företagaren har de bästa avsikter. Vid starten av företaget är det kanske inte möjligt att omgående skapa ett livskraftigt företag. Efter starten kan en bristfällig affärsmodell innebära att företaget inte har någon framtid. Å andra sidan kan företag med möjligheter att överleva ändå misslyckas på grund av företagarnas misstag eller orsaker som de inte har någon kontroll över. Sådana företag kan och bör räddas av konkursförvaltare så att de flesta jobben räddas.

4.17 Det är viktigt att skilja mellan företaget och ägarna. Ägarna kan gå i konkurs, samtidigt som en konkursförvaltare räddar företaget och de anställda. När ett företag går omkull är det mycket möjligt att även företagarna går i konkurs på grund av de bankgarantier de har fått ställa, även om deras personliga handlande inte varit bedrägligt på något sätt. Det är dessa hederliga företagare som kommissionen vill värna om. Andra, som misslyckas på grund av inkompetens och avsaknad av visioner, har förmodligen lite att tillföra ekonomin, även om de kan hitta finansierare. Det är inte alla konkursdrabbade företagare som förtjänar en andra chans.

## 5. Särskilda kommentarer

### 5.1 *Image, utbildning och massmedia*

5.1.1 Det starkaste budskapet som medlemsstaternas regeringar kan förmedla till allmänheten bygger tveklöst på ändringarna av insolvenslagstiftningen. När lagen tydligt uppmanar en andra chans för företagaren kommer det att avspeglas i mediernas nyhetsförmedling.

5.1.2 Regeringarna kan också samverka med organisationer och institutioner som har ett nära samarbete med nystartade företag. Bland dessa har revisionskåren en framträdande roll,

även om organisationer som företräder små och medelstora företag samt enmansföretag också kan vara betydelsefulla.

5.1.3 I meddelandet uppmärksammas idén om ett pris för att belöna framgångsrika omstartare. Om ovannämnda organisationer skulle omsätta denna idé i praktiken skulle det nog uppmärksammas av medierna.

### 5.2 *Insolvensrättens betydelse*

5.2.1 EESK ställer sig förbehållslöst bakom alla synpunkter i meddelandet när det gäller insolvensrätten, med reservation för detaljerna i de lagar som tillkommit på senaste tiden. Dessa synpunkter redovisas i punkt 3.2 ovan och gäller formellt erkännande av hederliga konkurser, tidig skuldavskrivning samt färre regler om restriktioner, utestängning och näringsförbud. Målsättningen på medellång sikt bör vara att ett förfarande inte ska ta längre tid än tolv månader.

5.2.2 EESK anser att det är absolut nödvändigt att alla medlemsstater slutför översynen av sin insolvenslagstiftning så snart det bara är möjligt. Förutom förändringar av lagstiftningen är det mycket viktigt att konkurser kommer upp till behandling i rätten så snart som möjligt. Processen måste vara välorganiserad. Dessa förändringar är själva kärnan i programmet för en andra chans.

### 5.3 *Aktivt stöd till konkurshotade företag*

5.3.1 Detta är det andra budskapet i kommissionens meddelande. Det är i sig inte en del av omstartsprogrammet. I stället är det ett program som utformats för att undvika konkurs och bevara verksamheten och jobben. Syftet med meddelandet är i detta avseende att motverka konkurser som kan undvikas genom ett system för tidig varning, tillfällig finansiering och rådgivning.

5.3.2 Det enda problemet är att detta program inte är särskilt praktiskt för det stora flertalet små och medelstora företag eftersom det finns få mekanismer för att på ett tidigt stadium identifiera konkurshotade företag bland de tiotusentals små och medelstora företag som finns i varje medlemsstat. Men medlemsstaterna uppmanas ändå att göra det bästa av de möjligheter som finns, t.ex. som i Frankrike använda sig av mervärdesskattemyndigheterna för att få en tidig varning om eventuella betalningsproblem i ett företag. Kommissionen menar att stödåtgärderna bör inriktas på konkursförebyggande insatser, sakkunnig rådgivning och ingripande i rätt tid. Problemen uppstår då företagsledarna inte inser att deras företag är konkurshotade. Medlemsstaternas regeringar kommer att behöva samarbeta med revisorskåren och stödorganisationer för små och medelstora företag för att ta fram aktiva åtgärder som passar deras egen företagskultur.

5.3.3 EESK underskattar inte svårigheterna med att ge ett sådant stöd. Statliga ingripanden för att korrigera marknadskrafterna riskerar att bli kontraproduktiva och undergräva marknadens funktionssätt.

5.3.4 Aktiebolag har den dubbla skyldigheten att lämna in sin redovisning i tid och revisorerna och företagsledningen måste intyga att företaget är livskraftigt, det vill säga kan betala sina skulder. Om sådana bestämmelser infördes för alla företag, särskilt inlämning av redovisning i tid, så skulle det förbättra systemet för tidig varning.

5.3.5 EESK välkomnar starkt denna inriktning på konkurshotade företag eftersom det kan bidra till att bevara och slå vakt om sysselsättningen.

#### 5.4 Aktivt stöd till omstartare

5.4.1 Trots att mellan tolv och sjutton medlemsstater antingen har ändrat eller håller på att ändra sin insolvensrätt, genomförs det praktiskt taget inga åtgärder i någon medlemsstat när det gäller denna del av kommissionens rekommendationer.

5.4.2 Skälet till denna överksamhet är, än en gång, att flera förslag kan förefalla strida mot marknadskrafterna. Det gäller i synnerhet förslagen om att bankerna ska vara mindre försiktiga och att berörda myndigheter bör skapa stödnätverk för omstartare.

5.4.3 Det borde vara möjligt att genomföra de förslag som faller inom ramen för medlemsstaternas regeringars behörighet – offentliga finansieringssystem, tillgång till lån för konkursdrabbade som inte begått brott och offentlig upphandling – utan alltför många problem även innan insolvenslagstiftningen ändras.

5.4.4 Det bör även vara möjligt för dem som arbetar med företagsrådgivning att erbjuda omstartare utbildning i takt med att utbildningsbehoven ökar.

#### 5.5 Övriga förslag från kommissionen

5.5.1 EESK rekommenderar med glädje kommissionens nya webbplats för en andra chans, som återfinns på <http://ec.europa.eu/sme2chance>. Den kommer att bli till stor hjälp för organisationer som är inblandade i att stödja initiativ för att skapa en andra chans-policy i medlemsstaterna.

5.5.2 Vid sitt evenemang för små och medelstora företag under våren 2009 ska kommissionen ta upp omstartare och andra frågor relaterade till att få en andra chans. EESK förväntar sig att detta initiativ ytterligare sporrar till genomförande av de mindre omfattande åtgärderna i programmet för en andra chans.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Internationell offentlig upphandling"

(2008/C 224/06)

Den 25 oktober 2007 bad Jean-Pierre Jouyet, statssekreterare för EU-frågor, på det kommande franska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett yttrande om

"Internationell offentlig upphandling".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 6 maj 2008. Föredragande var **Henri Malosse**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 70 röster för och 2 nedlagda röster.

### 1. Rekommendationer

1.1 EESK vill uppmana Europeiska kommissionen att hålla fast vid sina målsättningar och främja ett allt större öppnande av de offentliga upphandlingsmarknaderna. Vidare bör man lyfta fram principerna om öppenhet, lika behandling, socialt ansvar och miljöansvar.

1.2 Inom ramen för omförhandlingarna av WTO-avtalet om offentlig upphandling vill EESK rekommendera Europeiska kommissionen att ta avstånd från den protektionism som utövas i vissa av de länder som har undertecknat avtalet.

1.3 När det gäller statligt utvecklingsbistånd ställer sig EESK bakom att man successivt och ömsesidigt frångår systemen med "bundet stöd", och vi anser i detta fall att effektivitet och öppenhet bör utgöra de grundläggande kriterierna.

1.4 På EU-nivå förespråkar EESK en större öppenhet och moderna bestämmelser vad avser upphandlingsförfaranden och upphandlingsmeddelanden. EESK sätter sig emot varje höjning av de tröskelvärden som anges i EU-direktiven, eftersom dessa fungerar som garantier för öppenheten. EESK stöder Europeiska kommissionens meddelande som syftar till ökad öppenhet på marknader som ligger under tröskelvärdena i direktiven.

1.5 EESK anser inte att man med USA:s Small Business Act som modell bör införa ett kvotsystem för små och medelstora företag i EU, men vi erkänner att det finns fördelar med en europeisk färdplan för de små och medelstora företagen, och i synnerhet för de mycket små företagen, med konkreta projekt, en tidsplan och en flerårig budget, inriktad på innovation och företagsskapande, framför allt när det gäller energieffektivitet och miljöskydd som är mycket viktiga områden.

1.6 Denna färdplan bör kompletteras med informationsinsatser som bygger på de små och medelstora företagens naturliga förbindelselänkar, öppna och rättvisa mekanismer för samråd samt enkla europeiska rättsliga instrument, vilket skulle underlätta dess genomförande.

1.7 Inom ramen för dessa konkreta projekt och bestämmelser bör man så ofta som möjligt tillämpa principen om att "först tänka smått", t.ex. förfarandet "en enda gång" vad gäller administrativa formaliteter. Detta är viktigt för att utarbeta administrativa och tekniska förfaranden som är anpassade till småföretag av olika storlek och typ och som uppfyller målet om att minska de bördor som vilar på dem.

### 2. Presentation

2.1 Det kommande franska ordförandeskapet för Europeiska unionen har i ett officiellt brev från statssekreteraren för EU-frågor bett EESK att utarbeta ett förberedande yttrande på temat "internationell offentlig upphandling".

2.1.1 I denna begäran hänvisas uttryckligen till de pågående förhandlingarna inom ramen för översynen av WTO-avtalet om offentlig upphandling, som inbegriper 12 länder <sup>(1)</sup> och Europeiska unionen (och dessutom 18 länder med observatörsstatus).

2.1.2 Den franska regeringen uttryckte hösten 2007 oro över ett alltför generöst erbjudande från Europeiska unionen med hänsyn till att vissa länder (USA, Korea och Japan) har ställt upp restriktiva klausuler för tillträde till deras offentliga upphandlingsmarknader, vilket innebär att vissa upphandlingar är reserverade för de nationella små och medelstora företagen.

2.2 Frankrike, som fick stöd av flera medlemsstater, menade att man antingen borde få större tillträde till dessa länders marknader för offentlig upphandling inom ramen för ett reviderat avtal om offentlig upphandling, eller att liknande restriktioner skulle tillämpas i Europeiska unionen till förmån för de europeiska små och medelstora företagen.

2.3 I dag berör WTO-avtalet tröskelvärden för kontrakt liknande dem som gäller vid tillämpningen av skyldigheterna i Europeiska unionens interna direktiv <sup>(2)</sup>, vilket innebär att det är faktiskt möjligt för företag i tolv andra deltagarländer att delta i all offentlig upphandling inom EU som överskrider dessa tröskelvärden.

<sup>(1)</sup> Kanada, Korea, USA, Hong Kong (Kina), Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Norge, Aruba (Nederländerna), Singapore och Schweiz.

<sup>(2)</sup> Direktiv 2004/18/EG och 2004/17/EG, 31.3.2004.

2.4 EESK har redan uttalat sig i frågan om att öppna marknaderna för offentlig upphandling i Europeiska unionen. Bland annat beklagade vi att så få företag deltar i gränsöverskridande offentlig upphandling inom Europeiska unionen <sup>(3)</sup>.

### 3. På det internationella planet

3.1 På det internationella planet kan man betrakta de europeiska marknaderna som mycket öppna för internationell konkurrens. Det gäller även ett ökande antal marknader som finansieras av EU genom utvecklingsbistånd (EU är världens största givare av utvecklingsbistånd). EESK beklagar emellertid den praxis som finns i medlemsstaterna och som innebär att utvecklingsbiståndet är kopplat till att givarlandets företag får olika kontrakt <sup>(4)</sup>.

3.2 Vissa av våra samarbetsparter har inrättat olika former av skyddssystem (exempelvis "Buy American" eller "Small Business Act" i USA) och använder sig generellt av program med "bundet" stöd. Att de offentliga upphandlingsmarknaderna öppnas för internationell konkurrens bör ses som en fördel för Europeiska unionen, eftersom det i EU finns många ledande företag, däribland små och medelstora företag, inom byggnadssektorn och på områdena för offentlig arbeten, alternativ energi och miljöskydd.

3.3 Den amerikanska "Small Business Act" innehåller förutom stöd till små och medelstora företag en bestämmelse som innebär att 25 % av den offentliga upphandlingen på federal nivå är reserverad för amerikanska små och medelstora företag.

3.4 När det gäller omförhandlingarna om avtalet om offentlig upphandling anser EESK att principen om ömsesidighet måste framhållas. Man kan inte anta skyddsåtgärder som liknar våra konkurrenters, eftersom det inte skulle gynna den allmänna målsättningen som EU bör ha, nämligen att öppna marknaderna för upphandling.

3.5 Denna målsättning bör inte heller bara avse dem som undertecknar WTO-avtalet om offentlig upphandling utan även andra länder där upphandlingsförfarandena utmärks av en bristande öppenhet och i allmänhet är stängda för europeiska företag.

3.6 Att tillfälligt utesluta marknader som finansieras med europeiska medel från WTO-avtalet när det gäller företag i länder som håller fast vid nationell protektionism är ett intressant förslag som EESK redan har lagt fram i tidigare yttranden.

3.7 EESK vill understryka att man vid förhandlingarna bör beakta bestämmelserna om miljöhänsyn och sociala miniminormer i ILO:s konventioner (och i kollektivavtal som arbetsmarknadsparterna sluter för yrkesgrupper, branscher och enskilda företag), framför allt när det gäller bilaterala avtal med länder som inte har ratificerat Kyotoprotokollet eller ILO:s konventioner – eller som tillämpar dem bristfälligt eller inte alls.

<sup>(3)</sup> EGT C 287, 22.9.1997.

<sup>(4)</sup> Kopplat bistånd: Annamaria La Chimia; "Effectiveness and legality issues in development aid procurement for EU Member States", European Current Law, mars 2008.

### 4. I Europeiska unionen

4.1 Med hänvisning till det amerikanska exemplet har Europeiska kommissionen meddelat att man skulle kunna föreslå en europeisk version av "Small Business Act" som – utan att man som i USA reserverar särskilda kvoter för små och medelstora företag på marknaderna för offentlig upphandling – skulle göra det lättare för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar och som skulle innehålla förslag om konkreta åtgärder till förmån för de små och medelstora företagen.

4.2 Att anta särskilda kvoter till förmån för små och medelstora företag diskuteras inte i EU, eftersom man anger att cirka 42 % (enligt Europeiska kommissionen) av den totala volymen tilldelade kontrakt (uppgifter från 2005) går till företag som enligt gemenskapsterminologin räknas som små och medelstora företag <sup>(5)</sup>.

4.3 Inom EU handlar det om att lyfta fram marknadens europeiska dimension i syfte att använda de offentliga medlen bättre. Trots en påtaglig ökning av tilldelningen av kontrakt till företag från andra EU-länder klagar företagen över att insynen är bristande och att informationen inte är tillräckligt omfattande för att det ska vara möjligt att delta i gränsöverskridande upphandlingar. Dessa klagomål avser främst de marknader som befinner sig under tröskelvärdena för tillämpningen av EU-direktiven och som inte har skyldighet att offentliggöra informationen på EU-nivå. Företagarna beklagar också att EU-direktiven kompliceras av att förfarandena för införlivande inte alltid är tydliga (tidsgränser, förseningar osv.), vilket ofta leder till att de kompletteras med specifika nationella bestämmelser som adderas till varandra. EESK anser att det är motiverat att reglera marknaderna för offentlig upphandling, men förespråkar större insyn och rättssäkerhet.

4.4 Enligt EESK:s uppfattning utgör de tröskelvärdena över vilka principerna om öppenhet, insyn och offentlighet ska tillämpas bästa tänkbara garanti för att de ekonomiska aktörerna, framför allt de mycket små företagen, ska få möjlighet att delta i offentlig upphandling. I EU är det de marknader som befinner sig under dessa tröskelvärden – och där man borde tillämpa principerna om lika behandling och icke-diskriminering på grundval av nationalitet – som är föremål för ett stort antal klagomål från de små och medelstora företagens sida på grund av bristande öppenhet.

4.5 Förslaget att på amerikanskt vis införa kvoter stöds inte av de europeiska företagarorganisationerna, men de håller med om att det är viktigt med en proaktiv politik på detta område, framför allt med avseende på de marknader som befinner sig under EU-direktivens tröskelvärden och marknaderna för ny teknik, energieffektivitet eller miljöskydd.

4.6 EESK ger sitt fulla stöd åt en färdplan till förmån för de små och medelstora europeiska företagen med en rad **tydliga och bindande bestämmelser och en tids- och finansieringsplan**. Den skulle bygga på de tjugo gångna årens europeiska politik för små och medelstora företag och framför allt på den europeiska stadga för småföretag som antogs vid EU-toppmötet i Santa Maria de Feira i juni 2000 och på slutsatserna från Stuttgartkonferensen för hantverkssektorn och småföretagen i april 2007.

<sup>(5)</sup> EGT C 241, 7.10.2002.

4.7 Till de bestämmelser som förefaller mest angelägna hör följande:

#### 4.7.1 Lagstiftningsförslag med en tidsplan för antagande:

- En uppförandekod för offentliga upphandlare där man utvecklar förslaget att ge de minsta företagen möjlighet att delta samt bästa praxis vad gäller förenkling och dematerialisering av förfarandena.
- Unika europeiska åtgärder som gemenskapspatentet eller den gemenskapsrättsliga företagsformen för små och medelstora företag (EESK:s initiativ avseende "Små och medelstora företags gemenskapsrättsliga status" av den 21 mars 2002), som syftar till att förenkla Europeiska unionens rättsliga ramverk och bekräfta företagens "europeiska identitet".
- En skärpning av direktivet om "betalningsfrister" i enlighet med EESK:s krav <sup>(\*)</sup>.

#### 4.7.2 Mekanismer för information om offentlig upphandling med en tidsplan för genomförandet:

- Stödja och utveckla informations- och medlingssystem för gränsöverskridande offentlig upphandling och skapa nätverk för företag genom en effektiv tillämpning av det nya europeiska nätverket "Enterprise Europe Network" samt stödja lokala initiativ till sammanslutningar för små och medelstora företag.
- Stödja pilotprojekt för elektronisk upphandling, skapa nätverk för företag, informationsportaler och gemensamma kontaktpunkter för gränsöverskridande upphandlingar med utgångspunkt i befintliga strukturer som är erkända av de ekonomiska aktörerna.

#### 4.7.3 Insatser på EU-nivå med adekvata budgetresurser

- Upprätta ett finansieringstekniskt system för att främja de små och medelstora företagens deltagande i offentlig

upphandling med hjälp av garantifonder, säkerhetsfonder och kreditförsäkringar. I detta syfte skulle de europeiska strukturfonderna användas.

- Lansera europeiska utbildnings- och demonstrationsprogram för små och medelstora företag för att öka energieffektiviteten och miljöskyddet (särskilt inom byggnadssektorn). Dessa nya bestämmelser skulle kunna dra fördel av de oanvända EU-medel som varje år betalas tillbaka till medlemsstaterna.
- Utvidga mekanismerna för att främja små och medelstora företags deltagande i EU:s insatser och program för forskning (genomförbarhetspremier, forskningssamarbete) och uppmuntra medlemsstaterna att inrätta identiska bestämmelser på det nationella planet, främst inom sektorer för ny teknik, inklusive försvar och forskning.

#### 4.7.4 Samråds- och medlingsförfarande

- Revidera Europeiska kommissionens förfaranden för samråd och utvärdering som sällan tar hänsyn till de verkliga förhållanden som utmärker den europeiska ekonomin, vilken till stor del består av små och medelstora företag: Konsolidera konsekvensbedömningarna för små och medelstora företag, mer systematiskt be EESK att utarbeta förberedande yttranden och i högre grad hämta stöd hos de organisationer som företräder det civila samhället.
- Stärka nätverket "Europe Enterprises Network", som består av över 600 organisationer som ingår i lokala strukturer som erkänns av de lokala ekonomiska aktörerna i EU, och stärka de befintliga företagsorganisationerna i syfte att utveckla ett effektivt europeiskt nätverk för varning, medling och stöd till små och medelstora företag.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(\*)</sup> EGT C 407, 28.12.1998.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om**

- ”Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del I”
- ”Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del II”
- ”Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del III”
- ”Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del IV”

KOM(2007) 741 slutlig – 2007/0262 (COD)

KOM(2007) 824 slutlig – 2007/0293 (COD)

KOM(2007) 822 slutlig – 2007/0282 (COD)

KOM(2008) 71 slutlig – 2008/0032 (COD)

(2008/C 224/07)

Den 21 januari 2008, den 24 januari 2008 och den 4 mars 2008 beslutade rådet att höra Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del I”*

*”Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del II”*

*”Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del III”*

*”Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del IV”*

Den 11 december 2007, den 15 januari 2008 och den 11 mars 2008 gav Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) **Antonello Pezzini** till huvudföredragande och antog följande yttrande enhälligt.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Kommittén ser positivt på att ett föreskrivande förfarande med kontroll införs i kommittéförfarandet och att de fyra föreslagna paketen med direktiv och förordningar anpassas till detta förfarande.

1.2 Kommittén konstaterar att kommissionens förslag om att snarast ändra vissa rättsakter<sup>(1)</sup> är förenligt med beslut 2006/512/EG och det gemensamma uttalandet som dels rör förteckningen över rättsakter som bör anpassas så snart som möjligt, dels upphävandet av tidsfristerna för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

1.3 Kommittén rekommenderar att förordningarna om anpassning till beslut 2006/512/EG antas i god tid innan Lissabonfördraget träder i kraft.

1.4 EESK erinrar om att Lissabonfördraget innebär att det införs en ny nivå med bestämmelser, genom att man skiljer på rättsakter, delegerade akter och genomförandeåtgärder, och att parlamentet och rådet får samma befogenheter att definiera bestämmelserna för kontroll av dessa rättsakter och åtgärder.

1.5 Kommittén påpekar att följande är viktigt:

- Att Europaparlamentet deltar helt och fullt.
- Att förfarandena rationaliseras och förenklas.
- Att Europaparlamentet får mer information i denna fråga, både när det gäller kommittéerna och de åtgärder som läggs fram för dem, i alla skeden av förfarandet.
- Att man bekräftar att tidsfristen för genomförandebefogenheter upphävs för vissa rättsakter som har antagits i enlighet med medbeslutandeförfarandet och Lamfalussy-förfarandet.

1.6 Kommittén erinrar om hur viktigt det är att kommittéförfarandet blir så tydligt och begripligt som möjligt för personer som bor i EU, och särskilt för dem som direkt berörs av dessa rättsakter.

1.7 Kommittén erinrar om att man helt och fullt bör tillämpa artikel 8 A i Lissabonfördraget, i vilken det föreskrivs att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt och att medborgarna och det civila samhället ska garanteras fullständig tillgång till information.

1.8 Slutligen begär kommittén att tillämpningen av det nya förfarandet utvärderas genom att en rapport om effektiviteten, öppenheten och spridningen av information regelbundet läggs fram för parlamentet, rådet och kommittén.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 901 slutlig – 926 slutlig.

## 2. Inledning

2.1 Den 17 juli 2006<sup>(2)</sup> ändrade rådet beslutet om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter<sup>(3)</sup> genom att lägga till ett nytt förfarande: det föreskrivande förfarandet med kontroll. Tack vare detta förfarande kan lagstiftningsorganet motsätta sig antagandet av "pseudolagstiftningsåtgärder", det vill säga allmänna åtgärder som syftar till att ändra icke-väsentliga delar i en grundläggande rättsakt som antagits genom medbeslutandeförfarandet, i de fall lagstiftningsorganet anser att de föreslagna åtgärderna ligger utanför de genomförandebefogenheter som föreskrivs i den grundläggande rättsakten eller att förslaget inte är förenligt med rättsaktens ändamål eller innehåll eller strider mot subsidiaritetsprincipen eller proportionalitetsprincipen.

2.2 Denna åtgärd är typisk för kommittéförfarandet, som används för att utforma de förfaranden genom vilka kommissionen i enlighet med artikel 202 i EG-fördraget utövar sina befogenheter rörande genomförandet av gemenskapens lagstiftningsakter, det vill säga rättsakter som antas av parlamentet och rådet eller bara rådet i enlighet med beslutsförfaranden som fastställs i EG-fördraget (samrådsförfarandet, medbeslutandeförfarandet, samarbetsförfarandet och samtyckesförfarandet).

2.3 De fem kommittéförfarandena (det rådgivande förfarandet, förvaltningsförfarandet, det föreskrivande förfarandet, det föreskrivande förfarandet med kontroll samt förfarande i fråga om skyddsåtgärder) regleras av rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, och ålägger kommissionen skyldigheten att lägga fram förslag till genomförandeåtgärder för kommittéer som består av tjänstemän från de nationella myndigheterna.

2.4 Europaparlamentet, rådet och kommissionen antog i oktober 2006 ett gemensamt uttalande<sup>(4)</sup> i vilket man räknar upp de gällande rättsakter som i första hand ska anpassas till det nya förfarandet och uttrycker sin tillfredsställelse med antagandet av rådets beslut 2006/512/EG som innebär att ett nytt förfarande införs i beslut 1999/468/EG. Förfarandet – som kallas det föreskrivande förfarandet med kontroll – ger lagstiftningsorganet rätt att kontrollera antagandet av åtgärder som "nästan är lagstiftningsåtgärder" och som rör genomförandet av en rättsakt som antagits genom medbeslutandeförfarandet.

2.5 Utan att lagstiftningsorganens rättigheter påverkas erkänner parlamentet och rådet att principerna för korrekt lagstiftning kräver att kommissionen får genomförandebefogenheter som inte är tidsbegränsade. I de fall en anpassning krävs anser de dock att lagstiftningsorganets kontrollfunktion kan förstärkas genom att man inför en klausul om att kommissionen ska lägga fram ett förslag till översyn eller upphävande av bestämmelser om delegering av genomförandebefogenheter.

<sup>(2)</sup> Beslut 2006/512/EG (EUT L 200, 22.7.2006).

<sup>(3)</sup> Beslut 1999/468/EG (EUT L 184, 17.7.1999).

<sup>(4)</sup> EUT C 255, 21.10.2006.



2.6 Det nya förfarandet omfattar från det datum det träder i kraft åtgärder som "nästan är lagstiftningsåtgärder" och ingår i rättsakter som antas genom medbeslutandeförfarandet, bl.a. åtgärder i rättsakter som kommer att antas inom sektorn för finansiella tjänster ("Lamfallussyrtsakter" <sup>(5)</sup>).

2.7 För att det nya förfarandet ska kunna tillämpas på gällande rättsakter som antagits med medbeslutandeförfarandet bör dessa dock anpassas i enlighet med tillämpliga förfaranden, för att ersätta förfarandet i artikel 5 i beslut 1999/468/EG med det föreskrivande förfarandet med kontroll i de fall då det gäller åtgärder som omfattas av tillämpningen.

2.8 I december 2007 antog kommissionen de 25 förslag <sup>(6)</sup> som kommittén yttrat sig om <sup>(7)</sup>.

2.8.1 När en grundläggande rättsakt som antagits i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget föreskriver antagande av allmänna åtgärder som syftar till att ändra icke-väsentliga delar i denna rättsakt, även genom att vissa av dessa element upphävs, eller genom att komplettera den genom tillägg av nya icke-väsentliga delar, ska åtgärderna antas genom det föreskrivande förfarandet med kontroll.

2.8.2 Kommissionens företrädare lägger fram ett förslag till åtgärder för en kommitté för föreskrivande förfarande med kontroll, som består av företrädare för medlemsstaterna och har en företrädare för kommissionen som ordförande.

2.8.3 Om de åtgärder som kommissionen utarbetat är förenliga med kommitténs yttrande ska följande förfarande tillämpas:

— Kommissionen lägger utan dröjsmål fram ett förslag till åtgärder för Europaparlamentet och rådet för kontroll.

<sup>(5)</sup> Den s.k. Lamfalussy-metoden är en beslutsmodell som är tillämplig för antagande och genomförande av gemenskapens lagstiftningsakter inom sektorn för finansiella tjänster (värdepapper, banker och försäkringar). Modellen innehåller framför allt en beslutsprocess med följande fyra nivåer:

- På den första nivån ligger lagstiftningsverksamheten i strikt mening (antagande av förordningar eller direktiv i enlighet med medbeslutandeförfarandet). Innan kommissionen lägger fram lagstiftningsförslag om värdepapper ska den i detta skede konsultera Europeiska värdepapperskommittén som består av företrädare för var och en av medlemsstaterna.
- På den andra nivån finns genomförandebestämmelser som genomförs av kommissionen med utgångspunkt i den delegering som föreskrivs i rättsakten, i enlighet med det föreskrivande förfarandet (numera det föreskrivande förfarandet med kontroll). I detta skede utarbetar kommissionen ett utkast till genomförandeåtgärder på grundval av ett tekniskt yttrande från Europeiska värdepapperstillsynskommittén, som består av företrädare för de nationella tillsyns- och övervakningsmyndigheterna, och lägger fram detta förslag för Europeiska värdepapperskommittén som utarbetar ett yttrande.
- Den tredje beslutsnivån består för värdepapperssektorns del av Europeiska värdepapperstillsynskommitténs informella samordning av de nationella tillsynsmyndigheternas tillsyn och övervakning av värdepapper. Syftet är att garantera ett enhetligt och konsekvent införlivande av de bestämmelser som antas på de två lägre nivåerna.
- På den fjärde beslutsnivån sker slutligen medlemsstaternas rättsliga och administrativa genomförande av gemenskapsbestämmelser och kommissionens kontroll av detsamma.

<sup>(6)</sup> KOM(2006) 901 slutlig – 926 slutlig.

<sup>(7)</sup> EESK:s yttrande 418/2007 av den 14 mars 2007, föredragande: Daniel Retureau.

— Europaparlamentet eller rådet kan med majoritet respektive kvalificerad majoritet besluta att motsätta sig att kommissionen antar förslaget. Ett sådant beslut ska motiveras.

— Om parlamentet eller rådet motsätter sig förslaget till åtgärder inom tre månader efter det att förslaget har lagts fram ska kommissionen inte anta det. I detta fall kan kommissionen för kommittén lägga fram ett ändrat förslag med åtgärder eller ett lagstiftningsförslag på grundval av fördraget.

— Om varken Europaparlamentet eller rådet invänder mot förslaget till åtgärder ska kommissionen anta åtgärderna.

2.8.4 Om de åtgärder som kommissionen utarbetat är förenliga med kommitténs yttrande, eller om det inte föreligger något yttrande, ska enligt följande förfarande tillämpas:

— Kommissionen ska utan dröjsmål lägga fram ett förslag om åtgärder för rådet och samtidigt översända det till Europaparlamentet.

— Rådet ska fatta beslut om förslaget med kvalificerad majoritet, inom två månader efter det att det lagts fram.

— Om rådet inom denna tidsfrist motsätter sig de föreslagna åtgärderna med kvalificerad majoritet ska de inte antas. I detta fall ska kommissionen för rådet lägga fram ett ändrat förslag eller ett lagstiftningsfördrag som grundar sig på fördraget.

— Om rådet beslutar att anta de föreslagna åtgärderna ska det utan dröjsmål lägga fram dem för Europaparlamentet. Om rådet inte fattar något beslut inom två månader ska kommissionen utan dröjsmål lägga fram åtgärderna för parlamentet.

— Parlamentet kan med absolut majoritet och inom fyra månader efter det att förslaget har lagts fram invända mot antagandet av åtgärderna i fråga. Ett sådant beslut ska motiveras med något av följande argument:

— Att de föreslagna åtgärderna överskrider de genomförandebefogenheter som föreskrivs i den grundläggande rättsakten.

— Att åtgärderna inte är förenliga med den grundläggande rättsaktens ändamål eller innehåll.

— Att de strider mot subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

— Om parlamentet inom denna tidsfrist motsätter sig de föreslagna åtgärderna med kvalificerad majoritet ska de inte antas. I detta fall kan kommissionen för kommittén lägga fram ett ändrat förslag med åtgärder eller ett lagstiftningsförslag på grundval av fördraget.

— Om parlamentet när denna tidsfrist löper ut inte har invänt mot de föreslagna åtgärderna antas de av antingen rådet eller kommissionen.

2.9 De nuvarande förslagen till förordning påkallas av behovet att anpassa de rättsakter som redan antagits i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 251 i fördraget, enligt de förfaranden som tillämpas på områdena för jordbruk,

sysselsättning, humanitärt bistånd, företagspolitik, miljö, gemenskapsstatistik, inre marknaden, hälsovård, konsumentskydd, energi, transporter och informationssamhället.

### 3. Kommissionens förslag

3.1 Kommissionens förslag rör ändringarna i förordningar och direktiv<sup>(8)</sup> som är föremål för förfarandet i artikel 251 i fördraget och ska anpassas till de nya förfaranden som fastställs i rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG.

3.2 I princip handlar det om att, i enlighet med de gemenskapspolitiska prioriteringarna för bättre lagstiftning<sup>(9)</sup>, åstadkomma den anpassning och uppdatering som krävs för att kunna tillämpa rättsakten i fråga i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget.

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén stöder helt och fullt den åtskillnad mellan lagstiftningsinstrument och genomförandeinstrument som i linje med Lissabonfördraget kommer att leda till en ny definition av delegerade akter och göra det möjligt att förenkla och rationalisera utarbetandet av gemenskapens lagstiftning och regelverk<sup>(10)</sup>, samtidigt som man upprätthåller ett system med parlamentarisk, demokratisk kontroll av kommissionens genomförandebefogenheter.

4.2 Därför är kommittén positiv till att ett föreskrivande förfarande med kontroll införs i kommittésystemet, för att rådet och Europaparlamentet ska kunna kontrollera och eventuellt ändra de genomförandeåtgärder kommissionen har antagit, i de fall då rättsakten ger kommissionen rätt att utöva genomförandebefogenheter på vissa områden men inte att genomföra väsentliga ändringar.

4.3 Kommittén rekommenderar att förordningarna om anpassning av de fyra paketen med direktiv och förordningar till beslut 2006/512/EG antas i god tid innan Lissabonfördraget träder i kraft.

4.4 Kommittén erinrar om att Lissabonfördraget inför en ny hierarki för bestämmelser genom att skilja mellan rättsakter, delegerade akter och genomförandeåtgärder<sup>(11)</sup>, samtidigt som man bibehåller den nuvarande terminologin (direktiv, förordningar och beslut). Parlamentet och rådet kommer att ha samma befogenheter när det gäller att definiera bestämmelser för

kontroll av delegerade akter och genomförandeåtgärder (kommittéförfarandet)<sup>(12)</sup>.

4.5 Kommittén påpekar att följande är viktigt:

- Att Europaparlamentet deltar helt och fullt, med rätt att i ett sista skede avvisa beslutet.
- Att kommittéförfarandena minskar till antalet och förenklas.
- Att Europaparlamentet får mer information i denna fråga, både när det gäller kommittéerna och de åtgärder som läggs fram för dem, i alla skeden av förfarandet.
- Ett samrådsförfarande genom vilket rådet kan höra Europaparlamentet när ett förslag till genomförandeåtgärd har hänskjutits till rådet efter en intern konflikt i kommissionen och expertkommittén.
- Att Europaparlamentets roll förstärks genom ett förfarande för samråd mellan parlamentet och rådet i de fall då parlamentet har yttrat sig negativt.
- Att man bekräftar att tidsfristen för genomförandebefogenheter för vissa rättsakter upphävs när dessa rättsakter anpassas till medbeslutandeförfarandet och Lamfalussy-förfarandet.

4.6 Kommittén upprepar något den tidigare hävdade, det vill säga att "det kommittéförfarande som endast involverar företrädare för kommissionen och medlemsstaternas regeringar och som beroende på vilket slags kommitté som inrättas är avsedd för den förvaltning, rådfrågning eller reglering som härrör från uppföljningen och tillämpningen av rättsakterna, bör vara tydligare och mer begriplig för personer som bor i EU, och särskilt för dem som berörs av dessa rättsakter"<sup>(13)</sup>.

4.7 I detta sammanhang vill kommittén erinra om att man helt och fullt bör tillämpa artikel 8 A i Lissabonfördraget, i vilken det föreskrivs att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt och att medborgarna och det civila samhället därmed ska garanteras optimal öppenhet och tillgång till information.

4.8 Enligt EESK:s åsikt bör man därför utvärdera effekterna av tillämpningen av det nya förfarandet genom att en rapport om effektiviteten, öppenheten och spridningen av användarvänlig, allmänt tillgänglig information om delegerade gemenskapsrättsakter regelbundet läggs fram för parlamentet, rådet och kommittén.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> Se KOM(2007) 740, s. 6, bilaga, Allmän förteckning.

<sup>(9)</sup> Se yttrandet 1068/2005 av den 28 september 2005, föredragande: Daniel Retureau och yttrandet CESE 1069/2005 av den 6 oktober 2005, föredragande: Joost van Iersel.

<sup>(10)</sup> Se Europaparlamentets betänkande om Lissabonfördraget av den 18 februari 2008, föredragande: Íñigo Méndez De Vigo (PPE-DE, ES) och Richard Corbett (PSE, UK).

<sup>(11)</sup> Artiklarna 249–249d i EUF-fördraget.

<sup>(12)</sup> Artiklarna 249b och 249c i EUF-fördraget.

<sup>(13)</sup> EUT C 161, 13.7.2007, s. 48, föredragande: Daniel Retureau.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet" (kodifierad version)**

KOM(2008) 98 slutlig – 2008/0049 (COD)

(2008/C 224/08)

Den 22 april 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet" (kodifierad version)*

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj 2008) med 80 röster för och 3 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok: Mot en ny kultur för rörlighet i städer"**

KOM(2007) 551 slutlig

(2008/C 224/09)

Den 25 september 2007 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Grönbok: Mot en ny kultur för rörlighet i städer"*

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 maj 2008. Föredragande var **Bernardo Hernández Bataller**. Medföredragande var **Rafael Barbadillo López**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att det är viktigt att man inom ramen för politiken för rörlighet i städerna prioriterar vissa frågor. Det gäller framför allt stadsplanering, informationssamhället och informationsteknik samt bästa praxis. Bland annat är det viktigt att utforma bilfria zoner och bygga cykelvägar. Dessutom krävs en integrerad strategi för infrastrukturen.

1.2 EESK stöder kommissionen och hoppas att den ska driva på gemenskapsåtgärder till förmån för ökad rörlighet. Särskilt viktigt är det att främja kollektivtrafik som är av hög kvalitet

och har en hög skydds nivå för användarna, samt att främja cykel- och gångtrafik.

1.3 Därför måste städerna ges en lämplig och kompakt utformning, med en begränsad användning av individuella motorfordon, som grundas på en konsekvent och rationell fysisk planering och stadsplanering.

1.4 Utan att det får påverka antagandet av andra sorters åtgärder anser EESK att man bör ändra direktiven 85/377/EEG och 2001/42/EG i enlighet med vad som anges i detta yttrande.

1.5 EESK instämmer i att man bör främja användningen av "grön upphandling" vid offentlig upphandling i fråga om infrastruktur som finansieras via EU-program, samt att man bör se till att undanröja befintliga hinder.

1.6 Om det inrättas ett europeiskt observationsorgan för hållbar rörlighet i städerna skulle uppgifter samlas in och utbyte av den erfarenhet som finns på området skulle främjas, vilket skulle innebära ett mervärde.

1.7 EESK anser att det finns behov av allmänna bestämmelser på EU-nivå i syfte att harmonisera kriterierna för prissättning och de statistiska uppgifterna.

## 2. Bakgrund

2.1 De senaste åren har den övergripande trafikvolymen ökat avsevärt, i både städerna och randområdena, och ofta har det skett en kraftig förändring när det gäller fördelningen mellan olika transportsätt: Biltrafiken har ökat och kollektivtrafiken har gradvis minskat, både i absoluta tal och jämförelsevis.

2.2 När kommissionen presenterade sin halvtidsöversyn av vitboken om transporter <sup>(1)</sup> 2006 meddelade man även sin avsikt att lägga fram en grönbok om stadstransporter, och man har de senaste månaderna genomfört ett omfattande offentligt samråd där även EESK har uttalat sig <sup>(2)</sup>.

2.2.1 EESK anser att det är både nödvändigt och lämpligt med gemenskapsinsatser för rörlighet i städer, och vi anser att EU-nivån <sup>(3)</sup> tillför ett mervärde som kan leda till att det utformas ett stort antal såväl bindande som icke-bindande åtgärder.

## 3. Innehållet i grönboken: Mot en ny kultur för rörlighet i städer

3.1 Kommissionens samrådsförfarande har bekräftat att det finns en stark förväntan om en sannskyldig europeisk politik för rörlighet i städerna.

3.2 En översyn av rörligheten i städer handlar om att optimera användningen av alla olika transportsätt och organisera "sammodalitet" mellan olika sorters kollektivtrafik (tåg, spårväg, tunnelbana, buss, taxi) och mellan olika sorters privat trafik (med bil, med cykel, till fots, etc.).

3.3 Rörlighet i städerna erkänns som en viktig faktor för att underlätta tillväxt och sysselsättning, och den har stark inverkan på den hållbara utvecklingen i EU.

3.4 Det europeiska mervärdet kan bland annat ta sig uttryck i form av att man främjar utbyte av bästa praxis inom alla

instanser (lokala, regionala och nationella), bidrar till utformning av gemensamma standarder och, vid behov, harmoniserar standarderna. Man kan även erbjuda ekonomiskt stöd till dem som har störst behov av det, främja forskning vars tillämpningar möjliggör en förbättring av rörligheten, säkerheten och miljön, förenkla lagstiftningen och, i vissa fall, upphäva den existerande lagstiftningen eller införa ny.

3.5 I grönboken diskuteras med utgångspunkt i 25 frågor hur man kan lösa problemen med att skapa städer där trafiken flyter, grönare städer, stadstransporter som är intelligentare, tillgängligare och säkra samt hur en ny kultur för rörlighet i städer kan skapas och vilka resurser som behövs för detta. Tyvärr föreslår kommissionen inte några konkreta vertikala eller horisontella åtgärder för stadstransporter, vilket hade varit önskvärt.

## 4. Svar på grönbokens frågor

Vi ska nedan försöka besvara alla de frågor som kommissionen har formulerat.

4.1 Fråga 1: Bör ett "märkningssystem" inrättas för att föregångsstädernas ansträngningar för att bekämpa trafikstockningar och förbättra levnadsvillkoren ska erkännas?

4.1.1 EESK anser att man skulle kunna inrätta ett märkningssystem som beaktar redan befintliga system och är förenligt med dessa.

4.1.2 På gemenskapsnivå vore det positivt om kommissionen kunde redovisa indikatorerna för lönsamhet, planering och utveckling, vilka skulle kunna utgöra en gemensam referens.

4.1.3 Man skulle även kunna inrätta frivilliga kvalitetsmärkningssystem, i likhet med de system som används inom turistpolitiken, snarare än ekonomiska.

4.1.4 I vilket fall som helst bör de system som genomförs grundas på objektiva kriterier som är öppna för insyn. De bör också vara föremål för en regelbunden utvärdering, ses över när så är lämpligt och få tillräcklig publicitet.

4.2 Fråga 2: Vilka åtgärder skulle kunna genomföras för att främja gång och cykling som verkliga alternativ till bilen?

4.2.1 Gång och cykling bidrar endast i liten utsträckning till rörligheten och utgör därför generellt sett inte något alternativ till privata fordon, såvida arbetet och hemmet inte ligger mycket nära varandra och väderleksförhållandena är gynnsamma. Dessutom cyklar inte alla, vilket innebär att personer med begränsad rörlighet, funktionshindrade, små barn och äldre utesluts. Till sammans med kollektivtrafiken kan gång och cykling emellertid utgöra alternativ i vissa städer.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 314 slutlig, meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Hållbara transporter för ett rörligt Europa – Halvtidsöversyn av EU-kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken.

<sup>(2)</sup> EUT C 168, 27.7.2007, s. 74. "Transporter i städer och storstadsområden". Föredragande: Lutz Ribbe.

<sup>(3)</sup> Med beaktande av protokoll nr 30 i EG-fördraget om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och det interinstitutionella fördraget av den 25 oktober 1993 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

4.2.2 Kommunerna bör utarbeta hållbara transportplaner för städerna. Dessa bör inbegripa cykelvägar, och det bindande målet bör vara en övergång till transportmedel som är miljövänliga och uppfyller de europeiska minimikraven (som dock ännu inte har fastställts). I dessa planer bör man analysera situationer där säkerheten för fotgängare är otillräcklig, och planerna bör bidra till att förhindra konfliktsituationer mellan de olika transportformerna.

4.2.3 Därför bör det införas ett kvantitativt mål i syfte att öka andelen kollektivtrafik och förflyttningarna med cykel och till fots i förhållande till transportererna i stort. Om det inte utarbetas sådana planer bör finansiellt stöd från gemenskapsfonderna inte utgå. Kommissionen bör även kontrollera uppgifterna om grönområden och cykelvägar i dessa planer.

4.3 Fråga 3: *Vad skulle kunna göras för att främja en trafikomställning mot mer hållbara transportsätt i städer?*

4.3.1 Det beror till stor del på städernas storlek (utbredning och antal invånare), och det bör påpekas att inte bara transportererna utan även en bristande fysisk planering ger upphov till föroreningar.

4.3.2 Problemet och dess möjliga lösningar bör övervägas i anslutning till den fysiska planeringen och stadsplaneringen. Det bör finnas säkra offentliga parkeringar vid infarterna till städerna, ett nät med leder reserverade för kollektivtrafiken och kopplade till olika transportsätt (parkeringar, järnväg och tunnelbana) bör skapas genom att det byggs omstigningsplatser som främjar intermodalitet så att byten underlättas, och kvaliteten på tjänsterna bör förbättras så att kollektivtrafiken blir attraktiv för användarna.

4.3.3 När det gäller godstransporter bör kommissionen främja utbyte av bästa praxis på området för stadslogistik. Exempel kan hämtas från den italienska staden Siena, där tillstånd att transportera varor endast ges tillfälligt.

4.4 Fråga 4: *Hur skulle användningen av ren och effektiv teknik i stadstransporter kunna ökas ytterligare?*

4.4.1 Genom att man fastställer en skattepolitik på transportområdet som främjar förvärv, etablering och användning av ny teknik som kan begränsa föroreningarna och öka energisparandet.

4.4.2 Genom att man samlar in information om städernas miljöbeteende: beräkning av transportutsläppen per invånare och en årlig kampanj med spridning av resultaten.

4.5 Fråga 5: *Hur skulle en gemensam grön upphandling kunna främjas?*

4.5.1 Genom att man främjar användningen av "grön upphandling" när det gäller offentlig upphandling om infrastruktur som finansieras via EU-program samt genom att man undanröjer befintliga hinder (\*).

(\*) Se EG-domstolens dom "Concordia Bus" och de kriterier som används där.

4.5.2 På gemenskapsnivå bör gemensamma normer fastställas, och vid behov bör de harmoniseras.

4.6 Fråga 6: *Bör kriterier eller riktlinjer fastställas för definitionen av gröna zoner och deras restriktionsåtgärder? Vilket är det bästa sättet för att säkerställa deras driftskompatibilitet med fri cirkulation? Är det relevant att fastställa lokala regler som styr gröna zoner som sträcker sig över flera länder?*

4.6.1 Tillträdet till dessa zoner bör enligt EESK:s uppfattning reduceras kraftigt. Det krävs emellertid en harmonisering för att undvika att olika normer leder till problem med avseende på den fria rörligheten för personer och på ett onödigt sätt begränsar rörligheten i städerna.

4.7 Fråga 7: *Hur skulle sparsam körning kunna främjas ytterligare?*

4.7.1 Sparsam körning bör ingå som ett led i de obligatoriska utbildningsprogram som ingår i grundutbildningen och fortbildningen av förare. Vidare bör det införas skatteincitament för företag som inför åtgärder för kontroll och mätning med avseende på körstil. Direktivet om förarutbildning skulle kunna ändras i syfte att införa dessa kriterier.

4.8 Fråga 8: *Bör det utvecklas och främjas bättre informationstjänster för resenärerna?*

4.8.1 Ja, och det gäller säkerhet ombord, väntetider och ankomsttider, hur passagerarna ska bete sig i nödsituationer samt information om befintliga transportalternativ och villkoren för dessa.

4.9 Fråga 9: *Behövs det ytterligare åtgärder för att säkerställa standardiseringen av gränssnitten och driftskompatibiliteten för ITS-tillämpningar i städer? Vilka tillämpningar bör prioriteras när åtgärder vidtas?*

4.9.1 Driftskompatibiliteten för ITS-tillämpningar bör vara fullständig för att göra det möjligt att använda olika former av teknik, särskilt med avseende på biljetter. Det skulle underlätta byten och innebära en snabbare tillgång till transportmedlen, vilket skulle öka den kommersiella hastigheten för kollektivtrafiken. Det är viktigt att man i ITS-tillämpningarna använder sig av ny teknik så att infrastrukturen inte blir föråldrad alltför snabbt utan kan ge tillräcklig avkastning.

EESK anser att man bör använda sig av informations- och kommunikationsteknik för att förbättra trafiken och få till stånd en bättre transportorganisation.

4.10 Fråga 10: Vad gäller ITS, hur skulle utbytet av information och bästa praxis mellan alla inblandade parter kunna förbättras?

4.10.1 Genom att man offentliggör en digital katalog över bästa praxis på ITS-området som fortlöpande uppdateras och kan konsulteras via Internet.

4.11 Fråga 11: Hur kan kvaliteten på kollektivtrafiken i de europeiska städerna höjas?

4.11.1 Genom att man inrättar samordningsenheter för olika kollektiva transporttjänster och inför avgiftssystem, ställer krav på mer tillfredsställande rullande material (som inte förorenar lika mycket och som passar personer med begränsad rörlighet), ökar antalet förbindelser och frekvensen på dessa i syfte att minska väntetiderna för passagerarna, inrättar plattformar som är reserverade för bussar (ökad säkerhet, komfort och snabbhet och mindre energiförbrukning, vilket innebär mindre föroreningar), konstruerar omstigningsplatser för att underlätta byten, förbättrar utbildningen för de anställda inom sektorn, ger användarna mer information och ökar deras medvetenhet, tillhandahåller infrastruktur för en lämplig fördelning av transittrafiken i städerna, bygger infartsparkeringar samt främjar deras användning, ger kollektivtrafiken företräde i vägkorsningar och skapar lämpliga zoner för på- och avstigning under säkra förhållanden.

4.11.2 Ett av de effektivaste instrumenten vore att utvärdera vilken effekt vissa planer, program och projekt har på rörligheten.

4.11.3 I sammanhanget bör man notera EG-domstolens dom (mål C-332/04) om utebliven miljökonsekvensbedömning av ett projekt (uppförande av ett fritidscenter i ett stadsbebyggt område). Det var just det beräknade antalet personer som skulle använda sig av individuella transporter som var avgörande för effekterna på miljön och nödvändigheten av en bedömning.

4.11.4 Följaktligen skulle befintliga direktiv kunna ändras på tre sätt:

4.11.4.1 I direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt anges i bilaga III vilka kriterier som medlemsstaterna ska tillämpa för att fastställa om vissa projekt får en betydande miljöeffekt.

Vi föreslår att man låter en ny punkt ingå under punkt 1 i bilaga III där man uttryckligen hänvisar till en kartläggning av rörligheten (beräknat antal användare av olika installationer, ursprunglig bosättningsort osv.).

4.11.4.2 För det andra anges i direktivets bilaga IV den information som obligatoriskt måste ingå i miljörapporten.

EESK föreslår följande:

a) Att man ska låta en ny punkt ingå i avdelning 4 i bilaga IV, eller att man ändrar tredje strecksatsen så att hänsyn tas till de utsläpp som de dagliga användarnas transporter till och från anläggningarna ger upphov till.

b) Att man utvidgar punkt 5 i bilaga IV för att inte bara ta projektets genomförande i beaktande utan även den framtida driften av anläggningarna och korrigerande åtgärder med avseende på utsläppen från transporter i anslutning till dessa anläggningar.

Slutligen bör bilaga III punkt 1, och bilaga IV punkterna 4 och 5 i direktiv 85/337/EEG ändras i enlighet med ovanstående.

4.11.4.3 För det tredje skulle man när det gäller direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan kunna göra liknande tillägg (kriterier för obligatoriska krav på efterlevnad och nödvändig information för miljörapporten om rörlighet och transportmedel). I detta fall skulle man kunna inbegripa planernas effekter på rörligheten i enlighet med bilaga I punkt f, och bilaga II punkt 2.

4.12 Fråga 12: Bör införandet av reserverade filer för kollektivtrafiken uppmuntras?

4.12.1 Ja, det är en åtgärd som är nödvändig och av stor betydelse för rörligheten. Reserverade korridorer och plattformar innebär större säkerhet, större snabbhet, mindre trafikstockningar och mindre energiförbrukning samt större komfort för resenärerna. Genom denna åtgärd kan man även locka till sig användare av privata fordon.

4.13 Fråga 13: Finns det behov av att införa en europeisk stadga om rättigheter och skyldigheter för passagerare som använder kollektivtrafik?

4.13.1 Att stärka användarnas rättigheter och skyldigheter är av grundläggande betydelse för att förbättra kollektivtrafikens servicekvalitet (frekvens, punktlighet, komfort för alla kategorier av resande, säkerhet, prispolitik osv.). Kommittén anser att det är angeläget att detta genomförs, men det är viktigt att man tar hänsyn till varje transportsätts särdrag, särskilt när det gäller dem som delar infrastruktur.

4.13.2 Med tanke på de fragmenterade bestämmelser som finns i de olika lagtexterna och för de olika transportsätten bör samtliga rättigheter för kollektivtrafikens användare samlas i en förteckning över resenärernas rättigheter, och utrymme bör lämnas för komplettering av medlemsstaterna och självreglering med hjälp av uppförandekoder<sup>(5)</sup> som undertecknas av de ekonomiska aktörerna och det organiserade civila samhället (konsumentorganisationer, miljöorganisationer, arbetsgivarorganisationer och fackföreningar osv.). EESK vill framhålla betydelsen av en dialog mellan dessa organisationer och kollektivtrafikföretagen, i synnerhet när det gäller att förbättra kvaliteten på tjänsterna.

Det bör vidtas åtgärder på gemenskapsnivå för att omarbeta och konsolidera de befintliga rättigheterna i de olika lagtexterna, som därefter bör kompletteras med medlemsstaternas och det organiserade civila samhällets insatser. EESK vill framhålla att det krävs effektiva och enkla mekanismer och instrument för att säkerställa att användarnas rättigheter verkligens tas till vara.

4.14 Fråga 14: *Vilka åtgärder bör genomföras för att på ett bättre sätt integrera passagerar- och godstransport i forskningen och i planeringen av rörligheten i städerna?*

4.14.1 När det gäller storstadsområdena bör planerna för rörlighet i städerna omfatta både passagerar- och godstransporter i syfte att säkerställa att distributionslogistiken för varor kan utvecklas utan att rörligheten för personer blir lidande.

4.14.2 Därför är det nödvändigt att utöka den personal som övervakar reserverade zoner för av- och pålastning.

4.14.3 Mekanismer som förenklar och effektiviserar systemen för anmälan av lagöverträdelse bör inrättas, så att ett fordon som är felparkerat så snabbt som möjligt tas bort från den reserverade zonen och denna åter kan tas i bruk.

4.14.4 Vidare bör det utformas effektiva mekanismer för att bestraffa lagöverträdelse, från avlägsnande av fordonet till inkasering av böter.

4.14.5 Kampanjer för att sprida information och öka medvetenheten bland medborgarna bör anordnas i syfte att se till att de målsättningar som ska uppnås blir allmänt accepterade, och man bör få till stånd ett samarbete kring dessa. Ett av målen för kampanjen bör vara att samarbeta med affärsinnehavarna när det gäller övervakningen av de reserverade lastzonerna och visa dem att en lagstridig användning av dessa kan skada handeln.

4.14.6 Den tid det är tillåtet att upprätthålla sig på lastzonerna bör begränsas och bättre stämma överens med den tid som i de flesta fall behövs för av- och pålastning. Det bör finnas möjlighet att ansöka om specialtillstånd för att utöka den tillåtna tiden så att det inte drabbar vissa transporttyper negativt, exempelvis flyttbilar som kräver mer tid för på- och avlastning. Dessutom skulle man kunna fastställa konkreta tidsintervaller för lastning.

<sup>(5)</sup> Se yttrandet om "Mot en europeisk stadga om energikonsumenteras rättigheter", CESE 71/2008, föredragande: Edgardo Maria Iozia.

4.15 Fråga 15: *Hur kan en bättre samordning mellan stadstransport och transport mellan städer samt planeringen av landanvändningen uppnås? Vilken typ av organisatorisk struktur skulle vara lämplig?*

Genom en lämplig samordning på följande områden:

a) Samordning mellan olika organ:

— Att det i ett par europeiska städer har inrättats samordningsorgan för transporter har med stor framgång bidragit till samordningen och organisationen av transporterna i dessa städer, och det har utvecklats tjänster som håller hög kvalitet och är effektiva.

— När det gäller samordningen med övriga transportsätt måste insynen i kostnadsfördelningen med avseende på olika kollektiva transportsätt bli större.

— Transporttjänster mellan städerna bör förses med nödvändig infrastruktur för byten mellan transportmedel, så att omstigning mellan olika kollektiva transportsätt underlättas och resande som använder sig av flera transportsätt inte behöver tillgå ytterligare ett transportmedel vid byten.

b) Samordning av planeringsinstrument:

— Kravet på en bedömning av olika planers och projekts inverkan på rörligheten fastställdes redan i EG-domstolens viktiga dom av den 16 mars 2006 (mål C-332/04): Skyldigheten att göra en bedömning av ett omstritt projekts miljöpåverkan baserades huvudsakligen på dess effekter på rörligheten. Detta kriterium har emellertid ännu inte tagits med i den positiva rätten.

— Följaktligen krävs det två specifika ändringar av gemenskapsbestämmelserna för miljöbedömning för att planernas och programmens effekter på rörligheten ska ingå bland de faktorer som bör övervägas. Framför allt vill vi föreslå de ändringar som anges i svaret på fråga 11.

— De regionala myndigheterna bör på ett enhetligt sätt tillämpa en strategisk utvecklingsplanering för en rationell markanvändning.

4.16 Fråga 16: *Vilka ytterligare åtgärder bör vidtas för att hjälpa städerna att uppfylla sina utmaningar vad gäller vägsäkerhet och personlig säkerhet i stadstransporter?*

4.16.1 Vägsäkerhet: För att öka säkerheten bör man på EU-nivå främja bästa praxis och en intensivare strukturerad dialog om ny teknik, främst ITS, med de berörda lokala och regionala aktörerna och medlemsstaterna. Utbildningsnivån hos de yrkesverksamma inom denna sektor bör höjas med avseende på körkunskaper. Vidare bör man införa avskräckande åtgärder för att undvika att gränsöverskridande trafikbrott inte förblir ostraffade.

4.16.2 Personlig säkerhet: Som grundval för god praxis bör man öka den fysiska närvaron av poliser i kollektivtrafiken, framför allt nattetid och på sträckor som trafikerar kvarter med konflikter och social utslagning. Dessutom bör man utöka användningen av IT och information till användarna.

4.17 Fråga 17: *Hur kan operatörerna och medborgarna bli bättre informerade om den potential som avancerad infrastrukturförvaltning och fordonsteknik har för säkerheten?*

4.17.1 Genom att öka medvetenheten bland invånarna via utbildnings- och informationskampanjer som särskilt riktar sig till ungdomar. Man skulle vidare kunna stödja verksamhet för att sprida användningen av tillämpningsanordningar i städerna för alla väganvändare. Generellt anser EESK att det är särskilt viktigt att anta åtgärder för att stärka den kulturella aspekten och öka informationen till medborgarna i alla sammanhang som gäller rörligheten i städer.

4.18 Fråga 18: *Bör det utvecklas automatiska radaranordningar som är anpassade för stadsmiljö och bör användningen av dessa främjas?*

4.18.1 De mål som ska uppnås bör alltid syfta till ökad rörlighet och en optimering av godstransporterna. Bästa praxis bör främjas för att öka säkerheten, och intelligenta system bör användas.

4.19 Fråga 19: *Är videoövervakning ett bra verktyg för säkerhet i stadstransporter?*

4.19.1 För att kunna kalla på räddningstjänst vid vandalism eller olyckor bör man i kollektiva transportmedel installera nödutrustning som bygger på ny teknik och som ger information om var fordonet befinner sig samt möjliggör överföring av bilder och röster som ger information om vad som händer i de enskilda fordonen.

4.19.2 Man bör vidta relevanta åtgärder för att undvika kränkningar av rätten till privatliv, som är en grundläggande personlig rättighet.

4.20 Fråga 20: *Bör alla intressenter arbeta tillsammans för att utveckla en ny kultur för rörlighet i Europa? Skulle ett europeiskt observationsorgan för rörlighet i städer som är baserat på modellen för trafiksäkerhetsobservatoriet vara ett värdefullt initiativ för att stödja detta samarbete?*

4.20.1 En ny kultur för rörlighet i städerna innebär samarbete med EU-institutionerna, medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna liksom med det organiserade civila samhällets organisationer.

4.20.2 Ett europeiskt observationsorgan för hållbar rörlighet i städer skulle utgöra ett värdefullt initiativ och ge ett mervärde, eftersom man inom ramen för detta skulle kunna samla in uppgifter, få information om förändringar vad gäller efterfrågan på transporter och främja erfarenhetsutbyte. Dessutom skulle man få större kunskap om problem i anslutning till rörligheten och kunna tillämpa lämpliga politiska insatser för att lösa dem.

På EU-nivå bör man harmonisera utvärderingsmetoderna i städerna, och EESK anser att det vore positivt att ta fram enhetliga kriterier på detta område.

4.21 Fråga 21: *Hur skulle befintliga finansiella instrument, som struktur- och sammanhållningsfonderna, kunna användas på ett bättre och mer integrerat sätt för att främja samordnade och hållbara stadstransporter?*

4.21.1 Genom att sätta upp ökad rörlighet i städerna och en mjuk övergång till miljövänliga transportmedel inom kollektivtrafiken (låg konsumtion och låga utsläpp) som mål för en förbättring av fonderna, och se till att varje investerad euro ger högre avkastning.

EESK ställer sig positiv till att öka andelen medel som avser utbildnings- och forskningsinsatser.

4.21.2 Det är emellertid även nödvändigt att minska de ekonomiska tillskotten genom att fastställa objektiva kriterier som gör det möjligt att välja den lösning som är mest lönsam för gemenskapen i syfte att erbjuda medborgaren transporter av hög kvalitet till ett rimligt pris. Man bör prioritera effektivitet och se till att skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster uppfylls.

4.22 Fråga 22: *Hur skulle ekonomiska instrument, t.ex. marknadsbaserade sådana, kunna användas för att gynna rena och energieffektiva stadstransporter?*

4.22.1 Genom att införa "gröna" klausuler vid upphandling om utrustning med koppling till infrastrukturprojekt som finansieras via EU-program.

4.22.2 En annan möjlighet vore att låta kriterierna i "Buying green. A handbook on environmental public procurement" (SEK (2004) 1050) ingå i ett kommissionsdokument, med tillägg av "grön upphandling" vid offentlig upphandling om transportutrustning.

Marknaden för såväl privatfordon som kollektiva transportmedel förändras i riktning mot ökad respekt för miljön. Inköp av renare fordon (bränsle, motorutrustning) bör främjas, och den ekonomiska insats som köparna gör bör få ett erkännande genom differentierad behandling av miljövänliga fordon i samband med tillträdet till stadskärnan.



4.23 Fråga 23: Hur skulle man genom riktad forskning kunna integrera sådana begränsningar som är typiska för städer och trafikutvecklingen i städerna?

4.23.1 Genom att klart och tydligt fastställa vilken sorts projekt som kan få gemenskapsstöd, och samtidigt kräva (en lämplig kontroll bör utövas) att målsättningarna för dessa projekt uppfylls (inom angiven tid). Syftet är att se till att de bidrag som har betalats ut betalas tillbaka om så inte är fallet.

4.24 Fråga 24: Bör städer uppmuntras att införa vägtullar? Behövs det en allmän ram eller riktlinjer för denna verksamhet? Bör intäkterna öronmärkas för att förbättra städernas kollektivtrafik? Bör externa kostnader internaliseras?

4.24.1 Det saknas harmoniserade bestämmelser på EU-nivå, och sådana skulle kunna utformas genom en harmonisering av kriterierna för prissättning och utvärderingen av en lämplig tröskel för tätheten i kollektivtransportnätet.

4.24.2 Även om avgiftssystemen eller vägtullarna för att få tillträde till städernas centrum inrättas i allmänhetens intresse och med acceptabla omedelbara resultat, anser EESK att de kan vara diskriminerande för dem som har lägre inkomster och att de endast har föga avskräckande effekt på socialgrupper med högre inkomster.

De lokala myndigheterna bör anta åtgärder för att lindra eventuella negativa effekter. Man bör exempelvis främja användningen

av kollektivtrafik och tillhandahålla busskort och liknande till låga priser.

4.24.3 Ett alternativ med "horisontella effekter" på samtliga inkomstgrupper vore att inrätta vägtullar vid infarterna, men inte för inkassering av pengar utan för en avräkning av den kilometerkvot stadskörning som varje förare skulle få sig tilldelad. Det skulle röra sig om en "ransonering" av tillträdet (kilometer per tidsenhet), det vill säga urval och administration av stadstrafiken med avseende på privata transporter, även om detta skulle innebära en diskriminering beroende på var man bor och vart man reser.

4.24.4 Detta skulle naturligtvis innebära en indelning som kompletterar de "lågtrafikområden" som redan har föreslagits som zoner där trafiken i praktiken begränsas till kollektivtrafik och boende.

4.25 Fråga 25: Vilket mervärde skulle ett riktat europeiskt stöd för rena och energieffektiva stadstransporter kunna ge på lång sikt?

4.25.1 Mervärdet är mycket stort men svårt att beräkna om man tar hänsyn till sanitära faktorer och hälsotvåkligheter, såväl psykiska som fysiska, liksom värdet av människors tid (en aspekt som förändras i relation till den stora tidsåtgång som krävs för att ta sig från hemmet till arbetet och vice versa, och som när den läggs till arbetsdagen producerar en rad negativa faktorer).

Bryssel den 29 maj 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen – Handlingsplan för godslogistik"

KOM(2007) 607 slutlig

(2008/C 224/10)

Den 18 oktober 2007 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen – Handlingsplan för godslogistik"

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 maj 2008. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 99 röster för och 1 nedlagd röst.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar den handlingsplan som kommissionen föreslår, och önskar bli rådfrågad om den interimrapport som är planerad till 2010 för att kartlägga de framsteg som gjorts och de eventuella problem som kvarstår att lösa.

1.2 EESK håller med om att intermodala terminaler, däribland hamnar och flygplatser, förtjänar separata åtgärder i form av riktmärkning, i nära samarbete med näringslivet. Med en uppsättning allmänna europeiska riktmärken, som gör det möjligt att införa ytterligare specifikationer på lokal nivå, kan man, med tanke på landterminalers, hamnars, flygplatsers och inre vattenväghamnars olika särdrag, göra en avsevärd differentiering i riktmärkena.

1.3 De olika transportslagens prissättning avspeglar i allmänhet inte de verkliga effekterna på infrastrukturen, miljön och energieffektiviteten, och inte heller de sociala, territoriella och samhällseliga kostnaderna.

1.4 De verktyg för jämförelse och utvärdering som kommer att användas bör bedöma de använda transportkedjorna på grundval av deras hållbarhet. Syftet bör vara att göra det enklare att inrätta en välavvägd prissättningsmekanism samt att utarbeta ett regleringssystem som innebär att det logistiska valet faller på de effektivaste och mest hållbara transportsätten, med hänsyn till de varor som transporteras och de transportslag som står till förfogande.

1.5 En effektivare transportlogistik som svarar bättre mot användarnas och hela samhällets behov kräver en omfattande utveckling med en snabb tillämpning av såväl befintlig ny avancerad teknik som nya forskningsinsatser, fortlöpande insatser för att förbättra personalens utbildning och kvalifikationer samt insatser för att förbättra arbetsvillkoren. Samtidigt bör man optimera användningen av befintlig infrastruktur och utveckla de personella, materiella och finansiella resurser som investerats i transporter och logistik. Det är även viktigt att se till att yrkena får högre status och blir mer lockande. Det krävs också nya investeringar för att påskynda de nya medlemsstaternas integration och stärka politiken för EU-Medelhavsområdet och grannskapspolitiken. När det gäller utvecklingen av efterfrågan måste

perspektiven för utvärderingen vara långsiktiga för att stimulera investeringar som kommer att löna sig först på mycket lång sikt.

1.6 Säkerheten på vägarna måste öka, särskilt i de områden som gränsar till tredjeländer.

1.7 EU:s maritima gränser har utvidgats och inbegriper nu både Östersjön och Svarta havet, med förbindelser till Donaus farleder, som bör ges en ny dynamik. I EU:s hamnanläggningar passerar 90 % av handeln med tredjeländer och 40 % av handeln mellan EU-länderna, och den logistiska verksamheten utvecklas kraftigt. Trots det krävs ett stort antal förbättringar. Framför allt måste man modernisera landsträckorna, så att man kan använda fler transportslag och i större omfattning använda sig av intermodala system. Teknik och organisation när det gäller omlastningssystem måste också förbättras. Likaså krävs det en bättre balans mellan hamnarna, och man bör eftersträva en bättre komplementaritet mellan dessa och de markbundna plattformarna.

1.8 Vi stöder användningen av ny teknik, tillämpad forskning avseende de aspekter där de olika transportslagen kan förbättras (infrastruktur, transportmaterial och underhållsutrustning, arbetsorganisation och arbetsförhållanden osv.), en aktiv medverkan vid utarbetandet av tekniska standarder, samt standarder för kommunikation och meddelanden i syfte att främja utvecklingen av sammodalitet och flödet i trafiken. Vidare ställer vi oss bakom ett bättre "samband" mellan tillväxten av produktion och handel å ena sidan och tillväxten av transporter (som inte kan annat än utvecklas) å den andra. En större effektivitet i de logistiska kedjorna är en viktig faktor i sammanhanget.

1.9 Man bör fullfölja den forskning som avser motorer och deras energieffektivitet samt den som avser icke-fossila bränslen för såväl privata som kollektiva passagerartransporter och godstransporter.

1.10 Tätorternas transportlogistik kräver omedelbara åtgärder och kraftfullare ansträngningar för att förhindra en negativ utveckling av ekonomin i de stora städerna och att det uppstår stora effektivitetsförluster till följd av den tid som går förlorad på grund av trafikstockningar, vilket innebär improduktivitet och föroreningar för både invånare och företag. I städerna

krävs det en heltäckande strategi som tar hänsyn till de enskilda och kollektiva passagerar- och godstransportbehoven i syfte att uppnå en bättre uppdelning av vägnätet och vända den trend som innebär att invånarna och många aktiviteter flyr ut i periferin och till avlägsen bebyggelse.

1.11 Hållbarhet, energieffektivitet och sammodalitet står i centrum för handlingsplanen, och den planerade tidsplanen understryker att den planerade politiken är mycket angelägen. I kommissionens förslag förordas samarbete och dialog framför tvingande åtgärder. Det är viktigt att visa att det är alternativ som fungerar. Framgången kommer att bero på aktörerna på transportområdet och deras förmåga att anpassa sig till dessa krav, som med kraft förs fram av det civila samhället.

## 2. Kommissionens förslag

### 2.1 Inledning

2.1.1 Den 28 juni 2006 publicerade kommissionen ett meddelande med titeln "Godslogistik i Europa – nyckeln till hållbar rörlighet" <sup>(1)</sup>. I meddelandet påvisades logistikens betydelse för mer hållbara och mindre förorenande transporter som verkligen respekterar miljön. Meddelandet följdes upp av rådfrågningar, och ledde fram till att en europeisk handlingsplan för godslogistik <sup>(2)</sup> offentliggjordes den 18 oktober 2007.

2.1.2 Kommissionens avsikt var att införa en logistisk dimension i EU:s transportpolitik i syfte att minska problemen med återkommande flaskhalsar, minska energiförbrukningen, utnyttja infrastrukturens och transportmedlens sam- och multimodalitet bättre, skydda miljön, begränsa skadorna och främja en löpande fortbildning av personalen.

2.1.3 Kommittén har ombetts att uttala sig om denna handlingsplan, som innehåller de mål som ska uppnås samt en tidsplan för genomförandet. Syftet är att främja användningen av ny informationsteknik för att öka transportlogistikens effektivitet med avseende på olika enheter (enskilda objekt, paket, containrar). Det finns även planer på ett frivilligt certifieringsystem för yrkesverksamma på logistikområdet samt de kvalifikationer och de utbildningar som krävs för att de ska kunna utöva sitt yrke och för att underlätta deras rörlighet.

2.1.4 Redan 2006 underströk kommissionen dock att det är svårt att bilda sig en uppfattning om den europeiska logistikmarknaden, eftersom lämplig statistik saknas. Man räknar generellt med att logistiken motsvarar 10–15 % av kostnaderna för de transporterade produkterna.

2.1.5 I sitt meddelande föreslog kommissionen att det skulle inrättas ett europeiskt ramverk för godstransportlogistiken med en fokusering av insatser på specifika områden. I handlingsplanen beskrivs det hela i detalj, och tidsgränserna för genomförandet fastställs för perioden 2008–2012. Det rör sig om mycket snäva tidsgränser:

- Kartläggning och avlägsnande av flaskhalsar.
- Användning av avancerade informations- och kommunikationsteknik – IKT (spårningssystem) med Galileo, LRIT (långdistanssystem för identifiering och spårning), RIS (flodinformatjonstjänster), AIS (automatiska identifieringssystem),

SafeSeaNet, TAF (telematikapplikationer för godstrafik) och ERTMS (det europeiska trafikledningssystemet) samt införande av intelligent teknik, t.ex. utveckling och standardisering av RFID-taggar <sup>(3)</sup>.

- Globala standarder för meddelanden och kommunikation.
- Forskning (7:e ramprogrammet).
- Driftskompatibilitet och samtrafik.
- Utbildning av kvalificerad personal på det logistiska området.
- Europeisk "benchmarking" (men indikatorer och metoder har ännu inte utarbetats).
- Infrastrukturpolitik: underhåll och maximalt utnyttjande av befintlig infrastruktur samt eventuella nyinvesteringar, bland annat i spjutspetsteknik.
- Ökad prestanda genom social dialog, samarbete och lämpliga bestämmelser.
- Främjande och förenkling av multimodala kedjor samt lastningsstandarder.

2.1.6 Den handlingsplan som offentliggjordes 2007 innebär att tidigare planerade åtgärder infogas i ett program med mer detaljerade mål, som åtföljs av en tidsplan för genomförandet.

2.1.7 I sitt meddelande "Hållbara transporter för ett rörligt Europa" <sup>(4)</sup>, som offentliggjordes inom ramen för halvtidsöversynen av vitboken om transporter från 2001 <sup>(5)</sup> och utgör en revidering av denna, underströk kommissionen betydelsen av konceptet "intelligent rörlighet". Det inbegriper transportlogistik och intelligenta transportsystem, och är ett av de teman som man särskilt återkommer till i handlingsplanen.

### 2.2 e-transport och intelligenta transportsystem

2.2.1 En allmän användning av befintlig och framtida informations- och kommunikationsteknik kan på ett grundläggande sätt förbättra godstransportlogistiken, även om detta innebär att vissa problem måste lösas. Det gäller exempelvis standardisering, användarkompetens, hinder i lagstiftningen eller andra hinder som hänger samman med elektroniska dokument, datasäkerhet och skyddet av privatlivet.

<sup>(1)</sup> Se det förberedande yttrandet på temat "Radiofrekvensidentifiering (RFID-teknik)" (föredragande: Peter Morgan), EUT C 256, 27.10.2007, s. 66–72, och arbetet i anslutning till Lissabonkonferensen den 15–16 november 2007 (det portugisiska ordförandeskapets webbplats).

<sup>(4)</sup> KOM(2006) 314 slutlig, 22 juni 2006.

<sup>(5)</sup> Se kommitténs yttranden om vitboken KOM(2001) 370 av den 12 september 2001: "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" och om KOM(2006) 314 av den 22 juni 2006: "Hållbara transporter för ett rörligt Europa – Halvtidsöversyn av EU-kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken".

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 336 slutlig.

<sup>(2)</sup> KOM(2007) 607 slutlig.

2.2.2 Begreppet "e-transport" leder i slutändan till ett "tingens Internet" (gods: enskilda objekt, paket och containrar, där var och en av komponenterna kan individualiseras, märkas och identifieras med hjälp av en passiv eller aktiv "kommunicerande etikettering", som aktiveras med hjälp av en radiofrekvensläsare). Detta nya "tingens Internet" kommer att möjliggöra en automatisering och förenkling av överföringen av uppgifter om gods (geografisk position, information om sort och volym samt tullinformation och annan information). Man bör sprida befintliga system i syfte att konkretisera denna nya Internetanvändning som bygger på identifiering av föremål.

2.2.3 Kommissionen har därför planerat ett stort forskningsprojekt till 2008, med en färdplan för användning av intelligenta transportsystem och teknik för godstransportlogistik.

### 2.3 Framtidsutsikter

2.3.1 Genom en ökning av effektiviteten är handlingsplanen avsedd att bidra till att lösa problemen med överbelastningar, föroreningar, buller, koldioxidutsläpp och beroendet av fossila bränslen. Åtgärderna ska följas av långsiktiga insatser som utförs i samarbete med medlemsstaterna i syfte att inrätta en gemensam grund för investeringar i morgondagens godstransportsystem.

2.3.2 Europeiska kommissionen kommer år 2010 att redogöra för de framsteg som gjorts i tillämpningen av handlingsplanen.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1 EU:s utvidgning, den ökande globaliseringen av handeln, framväxten av nya ekonomier (inte bara Kina) och utlokaliseringprocessen är viktiga faktorer för handelns utveckling, och tillväxten är här snabbare än produktionen. I sin vitbok från 2001 ville kommissionen bryta sambandet mellan tillväxten av transporter och den ekonomiska tillväxten. Det är angeläget att återuppta dessa diskussioner för att åtminstone återupprätta ett samband eller ett parallellt skeende. Logistikerna, inom ramen för den s.k. reviderade vitboken från 2006<sup>(6)</sup>, sammanför olika aktörer (transportsamordnare, transportörer, användare och myndigheter på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå), och den kan med stöd av ny teknik på områdena för IT, förpackning och hantering spela en avgörande roll när det gäller att rationalisera och effektivisera handeln och varustransporterna.

3.2 Globala logistikkedjor kräver att (de både fysiska och elektroniska) förbindelserna mellan de modala systemen på sikt helt kan integreras så att man kan utnyttja det transportsätt eller den kombination av transportsätt som är effektivast. Logistikerna bör förbättras genom att man ställer upp som mål att på en och samma gång uppnå en trefaldig – ekonomisk, social och miljö-

mässig – effektivitet (inklusive en minskning av energiförbrukningskostnaderna).

3.3 Transportplanering tar ofta lång tid och kräver att flera aktörer samarbetar. Investeringar i transportinfrastruktur och logistikplattformar görs för mycket långa perioder och är mycket kostsamma, framför allt när det handlar om kusthamnar, inlandshamnar eller flygplatser, men även inlandsterminaler eller terminaler för kombitrafik. Det är dessa plattformar som innebär flest problem och för vilka man måste hitta snabba, tillförlitliga och hållbara lösningar. Enligt kommitténs uppfattning är det därför lämpligt att som ett första steg optimera användningen av befintlig infrastruktur, och i sammanhanget kan ett informations- och erfarenhetsutbyte visa sig mycket fruktbart. Men att utnyttja befintlig infrastruktur och avancerad teknik räcker inte. Nya investeringar måste "programmeras" på medellång och lång sikt.

3.4 Byggnad av ny infrastruktur med lång livslängd bör ske på grundval av beräkningar av mycket långsiktiga behov och när det inte finns någon alternativ lösning i form av sammodalitet, där man exempelvis utnyttjar annan befintlig infrastruktur. Kombinerade transporter på väg och järnväg kan exempelvis utgöra ett alternativ till en utbyggnad av det befintliga vägnätet eller helt nya vägar. I den planering som detta förutsätter måste alla aktörer i den logistiska kedjan medverka: EU-myndigheter, offentliga, nationella och regionala myndigheter, industrier, distributörer och andra speditörer, logistik och transportörer liksom arbetsmarknadens parter. Den berörda befolkningen måste på förhand kunna delta i debatter och olika samråd om dessa frågor, och deras synpunkter måste tas på allvar.

3.5 Planeringen bör leda till långsiktiga partnerskap som gör det möjligt att säkerställa infrastrukturens (såväl ekonomiska som ekologiska och sociala) hållbarhet. Den bör ingå i Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv (ESDP) och bidra till att bättre strukturera, samordna och säkerställa långsiktiga investeringar i transporter med såväl industri- och handelsaktiviteter som program för regional planering och stadsplanering (bland annat för att undvika förflyttningar av logistik plattformar och förhastade och dyra utlokaliseringar samt överbelastningar på vissa centrala leder och i vissa områden å ena sidan, och en tillbakagång och isolering i andra områden på grund av att förbindelser saknas eller är undermåliga å den andra).

3.6 I fråga om de nya standarder som planeras för lastenheter står det klart att de bör underlätta eventuella omlastningar genom en hanterbar maximivikt och lastprofil. Med hänsyn till problemen till följd av att vägtransporterna nästan helt dominerar när det gäller godstransporter på land, får emellertid dessa standarder inte leda till en överbelastning som kan försämra infrastrukturen och ytterligare minska säkerheten vid vägtransporter. Sammodalitet bör främjas.

<sup>(6)</sup> Hållbara transporter för ett rörligt Europa. Halvtidsöversyn av EU-kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken, KOM (2006) 314 slutlig av den 22 juni 2006.

3.7 Beträffande förslaget från 2003 om en ny frivillig intermodal lastenhet upprepar kommittén sammanfattningsvis att det är en logistisk mardröm att kombinera lastenheter av olika mått. De två hinder som räknas upp (måttens på de fasta styrskenorna och osäkerheten kring vem som ska betala för detta system) leder redan i sig till slutsatsen att systemet inte kommer att tas i användning.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK vill gärna yttra sig om den rapport som kommissionen kommer att utarbeta år 2010 om handlingsplanens framsteg och eventuella problem vid tillämpningen.

4.2 "Tingens Internet" kommer säkert att bidra till att förbättra transportlogistikens effektivitet och servicen till kunderna. Mot bakgrund av befintlig erfarenhet av Internet undrar kommittén vilka förfaranden och kontrollinstrument som bör inrättas för namngivningen. Av historiska skäl kontrolleras namngivningen på Internet av USA:s handelsministerium. Kommittén stöder alternativet att EU ska ansvara för namngivning och hantering av databaser liksom för utformning av tekniska normer.

4.2.1 Kommittén uppskattar att utvecklingen av logistik finns med i den förnyade Lissabonagendan för tillväxt och sysselsättning. Mot bakgrund av tidigare erfarenhet vill kommittén uppmana kommissionen att snabbt komma till rätta med de förseningar som har uppstått när det gäller tillämpningen av ny teknik, särskilt med avseende på Galileo.

4.3 Enligt kommitténs uppfattning bör "tingens Internet" – med hänsyn till dess ekonomiska betydelse och handelns övervägande mellanregionala karaktär – baseras på multipolaritet (t. ex. namngivningsinstanser på lokal eller regional nivå) och inte som sista lösning placeras under en enda myndighets kontroll, som dessutom är placerad utanför EU.

4.4 Det är även viktigt att reda ut problemen med integritetsskydd och affärssekretess som är förbundna med diversifieringen

av de informationsinstrument som används för att identifiera en lasts innehåll, bland annat för att undvika att information till brottsliga organisationer – framför allt i tredjeland – läcker ut (konsekvenserna för tullen och försäkringarna måste diskuteras), liksom möjligheterna att följa godsets vidare färd och dess avsändare, transportörer och mottagare, mot bakgrund av en ökad användning av intelligenta transportsystem och liknande informationsteknik.

4.5 Detta är särskilt viktigt när det gäller den detaljerade logistiken vid e-handel.

4.6 Kommittén uppskattar att kommissionen har för avsikt att "modernisera" logistikyrket genom ett system för "identifiering" och "certifiering" av aktörerna, och vi ser gärna att detta verkligen ger ett stort mervärde.

4.7 Kommittén ställer sig likaledes positiv till att kommissionen föreslår att tillsammans med arbetsmarknadens parter utarbeta kvalifikations- och utbildningskrav. Kommittén hoppas i samband med detta att dessa kvalifikationer och utbildningar utarbetas i enlighet med konceptet "livslångt lärande" och anpassas till nya kunskaper. Vi ställer oss också positiva till att kommissionen vill verka för ett ömsesidigt erkännande av dessa frivilliga kvalifikationer.

4.8 Det är nödvändigt att förbättra den logistiska prestandan genom en ökad användning av ny teknik och genom administrativa förenklingar, erfarenhetsutbyte, utveckling av kvalifikationer och utbildning samt sammodalitet. Kommittén vill emellertid understryka att en förutsättning för att dessa framsteg fullt ut ska ge ett positivt genomslag är en balansering inom och mellan de olika transportsätten inom transport- och logistiksektorn samt en reglerad konkurrens, som innebär en relativ uppgradering av transportpriserna, och en veritabel harmonisering av de intra- och intermodala konkurrensvillkoren inom EU, i enlighet med kommissionens rekommendationer i vitboken från 2001.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

### Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster”
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete”
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk myndighet för marknaden för elektronisk kommunikation”

KOM(2007) 697 slutlig – 2007/0247 (COD)

KOM(2007) 698 slutlig – 2007/0248 (COD)

KOM(2007) 699 slutlig – 2007/0249 (COD)

(2008/C 224/11)

Den 10 december 2007 beslutade Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster”

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete”

”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk myndighet för marknaden för elektronisk kommunikation”

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 maj 2008. Föredragande var **Bernardo Hernández Bataller**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 80 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens målsättning att åstadkomma optimala fördelar för användarna på marknaden för elektronisk kommunikation, att se till att konkurrensen varken snedvrids eller begränsas och att uppmuntra såväl effektiva investeringar i infrastruktur som innovation genom att främja en effektiv användning och förvaltning av radiofrekvenser och nummerresurser.

1.2 Eftersom sektorn för elektronisk kommunikation präglas av teknisk innovation på hög nivå och ytterst dynamiska marknader ser kommittén positivt på den regleringsmodell för elektroniska kommunikationer och de ändringar som föreslås, och som grundar sig på följande:

1.2.1 Decentraliserad lagstiftning i medlemsstaterna, vilket ger de nationella myndigheterna ansvaret att övervaka mark-

nader enligt gemensamt uppställda principer och förfaranden. Samtidigt stärks de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende, dagliga verksamhet och skönsmässiga befogenheter genom att de får en egen oberoende budget och tillräckliga personalresurser samtidigt som deras verkställighetsbefogenheter för att förbättra det effektiva genomförandet av regelverket stärks.

1.2.2 Konsolidering av den inre marknaden, genom att kommissionen får vissa befogenheter för de transnationella marknaderna som är mer långtgående än medlemsstaternas behörighet.

1.2.3 Större konsekvens i lagstiftningen, genom att vissa bestämmelser moderniseras för att anpassas till den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen och att föräldrade och överflödiga bestämmelser utgår.

1.2.4 Utarbetande av en effektiv strategi för spektrumhantering för att uppnå ett gemensamt europeiskt område för information.

1.2.5 I exceptionella fall kan de nationella tillsynsmyndigheterna besluta om funktionsseparering efter godkännande av kommissionen, för att säkerställa tillhandahållandet av fullt likvärdiga produkter för samtliga operatörer i senare led, inbegripet de vertikalt integrerade operatörernas egna divisioner nedströms.

1.2.6 Tillförlitligt och säkert utbyte av information över elektroniska kommunikationsnät. Europeiska myndigheten kommer därför att bidra till harmoniseringen av lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder genom att ge expertråd.

1.2.7 Stärkta konsumenträttigheter i fråga om vissa aspekter i avtal, förbättrad insyn och offentliggörande av information, tjänsternas tillgänglighet, informations- och larmtjänster samt nummerportabilitet. Trots det som anförts ovan innebär förslagen inte att man kan uppnå den höga konsumentskyddsnivå som fastställs i fördraget, eftersom de inte rör ytterligare aspekter, t.ex. reglering av kundservicen, miniminivåer för kvaliteten, klausuler om straffavgifter eller gemensam upphandling för tjänster och terminaler.

1.2.8 Ökat integritetsskydd och skydd för privatlivet, även om förslagen inte är särskilt ambitiösa. När det gäller skydd mot elektronisk skräppost bör man exempelvis enligt kommitténs åsikt helt och hållet utgå från principen om att konsumentens uttryckliga förhandsmedgivande ska krävas för reklamutskick.

1.3 Kommittén är mycket positiv till att terminalutrustning omfattas av regleringsmodellen, vilket innebär att tillgången till elektroniska tjänster förbättras för slutanvändare med funktionshinder. Vi ser också positivt på att det införs obligatoriska åtgärder rörande samhällsomfattande tjänster för användare med funktionshinder, så att de i samma utsträckning som andra slutanvändare får tillgång till allmänt tillgängliga telefonitjänster, inklusive tillgång till larmtjänster, nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, och att det införs andra särskilda åtgärder.

1.4 Omfattande förenkling och minskning av administrativa kostnader är viktigt, och eftersom flexibiliteten i samband med spektrumhantering ökar kommer de administrativa förfarandena och operatörernas spektrumanvändning att underlättas. EESK anser att det krävs begränsade undantag av teknisk art, och mer omfattande undantag för att uppfylla de mål av allmänt intresse som fastställs av medlemsstaterna, t.ex. kulturell och språklig mångfald, uttrycksfrihet och mångfald i medierna, social och territoriell sammanhållning och livräddning, samtidigt som man

tar hänsyn till alla medlemsstaters tekniska, sociala, kulturella och politiska behov enligt nationell lagstiftning och i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

1.5 En europeisk myndighet för marknaden för elektronisk kommunikation inrättas som en oberoende kommissionsenhet för att stärka de nationella tillsynsmyndigheterna. Den kan utgöra en mekanism för effektiva förbindelser mellan kommissionen och de nationella tillsynsorganen på områden där det behövs europeisk sammanhållning, t.ex. marknadsdefinition, analyser av och lösningar för marknader, harmonisering av radiospektrumanvändningen eller definition av transnationella marknader.

## 2. Bakgrund

2.1 2002 antogs en reform av telekommunikationsmarknaden som ledde till införandet av det nuvarande regelverket för elektronisk kommunikation – som omfattar alla satellitnät och markbundna nät, både fasta och trådlösa – bestående av ramdirektivet och direktiven om tillträde, auktorisation, samhällsomfattande tjänster respektive behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn.

2.2 EU:s regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster har utformats för att underlätta operatörernas tillträde till den befintliga infrastrukturen, främja investeringar i alternativ infrastruktur och erbjuda konsumenterna större urval och lägre priser.

2.3 Regelverkets nuvarande modell bygger på principen om decentraliserad lagstiftning i medlemsstaterna, vilket ger de nationella myndigheterna ansvaret för att övervaka marknader enligt gemensamt uppställda principer och förfaranden.

2.4 Modellen omfattar en *lägsta harmoniseringsnivå* och uppgiften att utarbeta genomförandeåtgärder överlämnas till de nationella tillsynsmyndigheterna eller medlemsstaterna.

2.5 I enlighet med ramdirektivet fastställs målet att successivt minska förhandsreglering i takt med att konkurrensen på marknaden utvecklas. Detta sker genom att kommissionen i en rekommendation anger på vilka produkt- och tjänstemarknader förhandsreglering är berättigad.

2.5.1 Syftet med varje typ av förhandsreglering är att gynna konsumenterna genom att se till att det råder konkurrens inom återförsäljningen. Definitionen av "relevanta marknader" kan ändras med tiden, eftersom egenskaper hos produkter och tjänster utvecklas, och eftersom möjligheterna till substitution på efterfråge- och utbudssidorna förändras, vilket klargörs i kommissionens rekommendation av den 17 december 2007 <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT L 344, 28.12.2007, s. 65.

### 3. Kommissionens förslag

3.1 Kommissionen tar initiativ till en omfattande ändring av den nuvarande gemenskapslagstiftningen rörande elektronisk kommunikation (nedan kallad "regelverket") genom att följande samtidigt läggs fram:

— Två förslag till direktiv. Det ena innebär en ändring av ramdirektivet (direktivet om tillträde och direktivet om auktorisation) och det andra innebär en ändring av direktivet om samhällsomfattande tjänster och integritetsskydd.

— Ett förslag till förordning om inrättande av en europeiska myndighet för marknaden för elektronisk kommunikation (hädanefter kallad "myndigheten").

3.2 Sammanfattningsvis syftar förslagen till att reglera det "ändrade" regelverket för elektroniska kommunikationsnät genom att anpassa det efter kraven från de nationella tillsynsorganen, operatörerna och varu- och tjänstekonsumenterna.

3.3 Det handlar om att införa ett konsekvent "ändrat regelverk" för den digitala ekonomin som drar nytta av de framsteg som gjorts på inre marknaden. I det följande sammanfattas förslagen.

3.4 Ramdirektivet och direktiven om auktorisation respektive tillträde påverkas på följande sätt:

- a) När det gäller spektrumhantering garanterar ändringen att medlemsstaterna samråder med berörda parter om ett möjligt undantag till principerna om teknik- och tjänsteneutralitet, även när det är fråga om mål av allmänt intresse.
- b) Regelverket i fråga blir mer konsekvent genom att vissa delar av marknadsundersökningsprocessen effektiviseras och kommissionen får möjlighet att slutföra en marknadsanalys om en nationell tillsynsmyndighet tar alltför lång tid på sig att genomföra den.
- c) Nät- och informationssäkerheten ökar genom att de nuvarande skyldigheterna förstärks och kraven på integritet utvidgas till att förutom telefonnätet även gälla mobilnät och IP-nät.
- d) De berörda parternas rättsliga garantier förstärks genom att man fastställer olika kriterier för de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende samtidigt som man erkänner rätten att överklaga dessa myndigheters beslut och gör det möjligt att tillfälligt upphäva en åtgärd från en nationell tillsynsmyndighet när det finns ett brådskande behov av att förhindra allvarlig och irreparabel skada.
- e) Man tar hänsyn till svaga gruppers behov genom att införliva tekniska specifikationer för terminalutrustning, vilka förbättrar funktionshindrades tillgång till elektroniska tjänster. Målen för de nationella tillsynsmyndigheterna uppdateras, särskilt när det gäller äldre användare och användare med sociala behov.
- f) De nationella tillsynsmyndigheterna får befogenheter att dela upp funktionerna med förhandsgodkännande från kommissionen.

g) Ett gemensamt urvalsförfarande införs.

h) Verkställighetsbefogenheter förstärks för de nationella tillsynsmyndigheterna, som samtidigt kan bifoga särskilda villkor till allmänna tillstånd för att säkerställa att användare med funktionshinder får tillträde, eller garantera upphovsrätt och immateriella rättigheter eller meddelanden från offentliga myndigheter till privatpersoner vid överhängande hot.

3.5 Förslaget om att ändra systemet med samhällsomfattande tjänster, behandlingen av personuppgifter och integritetsskydd, användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät samt systemet för samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen bygger på de framsteg som redan gjorts i fråga om kommissionens lagstiftning på området.

3.5.1 I detta sammanhang konstaterar man att konkurrens inte i sig är tillräcklig för att uppfylla alla medborgares behov, och man infogar därför särskilda bestämmelser som skyddar samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter, liksom personuppgifter.

3.5.2 Syftet är framför allt att förbättra öppenheten i fråga om priser och offentliggörandet av information till användare, genom att operatörerna blir skyldiga att offentliggöra aktuell, jämförbar, adekvat och lättillgänglig information och de nationella tillsynsmyndigheterna får möjlighet att kräva att operatörerna uppfyller denna skyldighet.

3.5.3 Åtgärder för nummerportabilitet gör det möjligt för konsumenterna att snabbt byta leverantör (den högsta tidsgränsen är satt till en arbetsdag och de nationella tillsynsmyndigheterna får befogenhet att hindra leverantörer att tillämpa avskräckande metoder). När det gäller samtal till larmnummer ökar kraven på information om varifrån samtalet kommer, bl.a. genom att det blir obligatoriskt att tillhandahålla denna information till den myndighet som ansvarar för larmtjänsten etc.

3.5.4 Medlemsstaternas "möjlighet" att vidta särskilda åtgärder för användare med funktionshinder ersätts med en uttrycklig "skyldighet" att göra detta, och de nationella tillsynsmyndigheterna får också möjlighet att ålägga operatörerna att offentliggöra information av intresse för användare med funktionshinder.

3.5.5 Dessutom får de nationella tillsynsmyndigheterna befogenheter att förhindra försämrad kvalitet på tjänsterna genom att införa lägstanivåer för kvaliteten på nättjänster för slutanvändare, och de kan övervaka taxorna för slutkunder om inget företag står som leverantör av samhällsomfattande tjänster.

3.5.6 Det ges även garantier för att slutanvändare ska få information om säkerhetsöverträdelser som lett till att deras personuppgifter försvunnit eller på annat sätt äventyrats, och om försiktighetsåtgärder som de kan vidta för att minimera följderna av den uppkomna skadan.



3.5.7 I linje med detta förbjuds användning av "spionvara" (spyware) och annan programvara som är avsedd att skada, oberoende av hur programvaran installeras i användarnas utrustning, och kampen mot oönskad reklam stärks genom att Internetleverantörer ges möjlighet att vidta rättsliga åtgärder mot personer som ägnar sig åt att skicka skräppost.

3.6 Slutligen bör man nämna förslaget om att inrätta en ny "myndighet" som ska vara ansvarig inför Europaparlamentet och ha en tillsynsnämnd som ska omfatta cheferna för de nationella tillsynsmyndigheterna i alla EU:s medlemsstater och ersätta Europeiska gruppen av regleringsmyndigheter (ERG) <sup>(?)</sup>.

3.6.1 "Myndigheten" ska ge kommissionen råd i samband med vissa beslut och fungera som ett expertcentrum för elektronisk kommunikation och kommunikationstjänster på EU-nivå samt ta över funktionerna från Europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet (Enisa).

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén är positiv till kommissionens förslag eftersom de är tänkta att tillgodose behovet av reglering och förvaltning av den alleuropeiska marknaden för elektronisk kommunikation.

4.1.1 Kommittén stöder kommissionens mål att stärka avregleringen av telekommunikationsmarknaderna och främja investeringar i höghastighetsnät (inbegripet all teknik: fast, rörlig och satellitbunden) <sup>(?)</sup> samt målet att mot bakgrund av de audiovisuella tjänsternas digitalisering säkerställa att framtidens Internet bygger på innebörd och semantik, och optimal spektrumhantering på inre marknaden. Detta är av intresse både för konsumenterna och de företag som behöver få tillgång till elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster av hög teknisk kvalitet och med hög prestanda.

4.1.2 Man kan konstatera att de gällande bestämmelserna i regelverket för telekommunikationssektorn har gjort det möjligt att göra följande:

- Göra avsevärda framsteg när det gäller att skapa öppnare och mer dynamiska marknader, vilket kommissionen konstaterar i sin tolfte rapport om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet.
- Motverka de stora skillnaderna mellan operatörer och de tidigare statliga monopolens fördelar.

4.2 Det är också positivt att det föreslagna regelverket har utvidgats till att omfatta elektronisk kommunikation och därmed alla nät för överföring och tjänster som ingår.

4.3 Vid sidan av de rent tekniska och hanteringsrelaterade aspekterna som behandlats ovan vill vi uttrycka vår uppskattning över de många bestämmelser som på ett särskilt sätt syftar till att stärka rättigheter för användare av elektroniska kommuni-

kationstjänster och ge operatörerna förfarandemässiga och administrativa garantier för att bestämmelserna verkligen genomförs (de berörda parternas rätt att höras, grunder för besluten, provisoriska åtgärder och rätten att överklaga beslut). Genom att dessa garantier införs uppfyller man kravet på "Rätt till god förvaltning" som föreskrivs i artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

4.4 Kommittén stöder särskilt de krav som formulerats i tidigare yttranden och införlivats i förslagen. Det gäller följande:

- Medlemsstaternas skyldighet att vidta särskilda åtgärder för användare med funktionshinder <sup>(4)</sup>, i enlighet med målen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder.
- De allmänna principerna för spektrumhanteringen, som ligger i det allmännas intresse och bör vara så effektiv som möjligt ur ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv. Förutom teknik- och tjänsteneutralitet bör principerna möjliggöra kulturell och språklig mångfald, uttrycksfrihet och mångfald i medierna, och alla medlemsstaternas tekniska, sociala, kulturella och politiska behov bör beaktas <sup>(5)</sup>.

4.4.1 Om den kulturella och språkliga mångfalden ska tryggas är det viktigt att de bokstäver som använder diakritiska tecken samt kyrilliska, grekiska och andra bokstäver är tydliga i e-postmeddelanden. Det borde inte vara tillåtet att ta ut högre avgifter när mobiltelefonmeddelanden med sådana bokstäver skickas.

4.5 Kommittén stöder också kommissionens förslag, framför allt när det gäller följande aspekter:

- a) Förenkling av förfarandena för marknadsanalys, så att de nationella tillsynsmyndigheternas börda och operatörernas administrativa kostnader minskar.
- b) Förstärkning av nätens säkerhet och integritet, så att en tillförlitlig användning av elektronisk kommunikation kan garanteras.
- c) Förstärkning av de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende, genom att man begränsar andra offentliga organs möjlighet att påverka deras dagliga verksamhet och säkerställer en egen oberoende budget och tillräckliga personalresurser för de nationella tillsynsmyndigheterna.

#### 5. Särskilda kommentarer

5.1 Eftersom kommissionens förslag innebär att det dels vidtas "tillnärmningsåtgärder" i den nationella lagstiftningen för elektronisk kommunikation, dels inrättas ett nytt överstatligt organ, vill EESK framhålla att förslagen uteslutande grundar sig på artikel 95 i EG-fördraget.

<sup>(?)</sup> Myndigheten inrättas genom kommissionens beslut 2002/627/EG av den 29 juli 2002, senast ändrat genom kommissionens beslut av den 6 december 2007, EUT L 323, 8.12.2007, s. 43.

<sup>(?)</sup> EUT C 44, 16.2.2008, s. 50, föredragande: Daniel Retureau.

<sup>(4)</sup> Förberedande yttrande om "Framtida lagstiftning om e-tillgänglighet", EUT C 175, 27.7.2007, s. 91–95.

<sup>(5)</sup> EUT C 151, 17.6.2008, s. 25.

5.1.1 Denna bestämmelse kan visserligen utgöra en lämplig och tillräcklig rättslig grund för de mål som har satts upp <sup>(6)</sup>, men i enlighet med EG-domstolens rättspraxis ska kommissionen se till att de åtgärder som antas för detta ändamål verkligen påverkar de nationella lagstiftningarna (så att de ändras) och leder till en genomgripande överstatlig reglering av alla aspekter som bör gynna konsumenternas och användarnas ställning inom sektorn för elektronisk kommunikation samt de rättsliga och förfarandemässiga garantierna i förslagen <sup>(7)</sup>.

5.1.2 Kort sagt får antagandet av det framtida överstatliga regelverket på detta område inte bara bli en kosmetisk ändring av det nuvarande överstatliga regelverket för sektorn för elektronisk kommunikation.

5.1.3 Ovanstående gäller även inrättandet av "myndigheten", vars existens är helt berättigad om den kan bidra till en enhetlig och effektiv tillämpning av samtliga bestämmelser som föreslås och som myndigheten i princip är ansvarig för i kraft av sina särskilda befogenheter.

5.1.4 Inrättandet av denna myndighet överensstämmer med subsidiaritetsprincipen eftersom det nuvarande samarbetet

- a) är tämligen ostrukturerat och har ineffektiva mekanismer som medför en uppsplittring av inre marknaden,
- b) inte garanterar lika villkor för operatörer i olika medlemsstater och
- c) hindrar konsumenterna från att dra nytta av fördelarna med konkurrens och gränsöverskridande tjänster.

5.1.5 Samtidigt överensstämmer inrättandet av myndigheten med proportionalitetsprincipen, eftersom den får resurser för att skapa effektiva förbindelser mellan kommissionen och de nationella tillsynsorganen på områden som kräver europeisk sammanhållning.

5.2 Myndigheten bör tjäna som ett exklusivt forum för samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna i utövningen av deras arbetsuppgifter enligt regelverket.

5.2.1 Kommittén inväntar den föreslagna utvärderingen av "myndighetens" funktion för att kunna konstatera att myndigheten har agerat på ett genomsynligt, öppet och oberoende sätt. Man har också stärkt de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende i och med att de har förankrats i gemenskapslagstiftningen på ett genomsynligt sätt.

5.3 När det gäller det föreslagna regelverkets lagstiftningsmässiga angreppssätt bör man erkänna nyttan av att tillämpa särskilda kriterier för regleringen av sektorn, vid sidan av principerna och bestämmelserna för fri konkurrens på inre marknaden <sup>(8)</sup>. Detta gäller särskilt denna sektor, som behöver administrativa åtgärder i ett tidigt skede, med sådana avancerade ekonomiska analyser av den relevanta marknaden som inte krävs inom andra av den inre marknads sektorer <sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> EG-domstolens dom av den 2 maj 2006, mål C-436/03.

<sup>(7)</sup> Se föregående fotnot, rättslig grund, punkterna 44 och 45.

<sup>(8)</sup> Se A. Bavasso: "Electronics Communications: A New Paradigm for European Regulation", CML Rev. 41, 2004, s. 110.

<sup>(9)</sup> A. De Strel: "The Integration of Competition Law Principles in the New European Regulatory Framework for Electronics Communications", *World Competition*, 26, 2003, s. 497.

5.3.1 Kommittén stöder regelverkets målsättning att successivt minska den sektorsvisa "förhandsregleringen" i takt med att konkurrensen på marknaden utvecklas, vilket kommissionen gradvis har gjort, t.ex. i sin rekommendation från den 17 december 2007. Kommittén hoppas att denna typ av åtgärder inte ska behövas, eftersom telekommunikationsmarknaden är så dynamisk och med tanke på produkternas och tjänsternas särdrag och möjligheterna till substitution.

5.3.2 Kommittén anser att "funktionsseparering" är en exceptionell åtgärd och bör tillämpas mycket restriktivt. Den bör endast genomföras av de nationella tillsynsmyndigheterna efter godkännande av kommissionen, som i sin tur måste rådfråga den nya myndigheten.

5.3.3 En sådan lösning är endast berättigad när man gång på gång misslyckats med att uppnå en effektiv icke-diskriminering på flera av de berörda marknaderna och där det finns små eller inga utsikter till en framtida konkurrens inom infrastrukturen inom en rimlig tid sedan en eller flera lösningar tillgripits som tidigare ansetts lämpliga.

5.4 De särskilda bestämmelser som föreslås för denna sektor rör dock inte de olika aspekterna på effektiv och genomsynlig tillämpning av kriterierna för fri konkurrens mellan operatörerna och tjänsteleverantörerna på den alleuropeiska marknaden, eller vissa viktiga aspekter på användarrättigheter.

5.5 För det första bör omfattningen av begreppet "nationell säkerhet" klargöras. Enligt artikel 3a 2 i EU-fördraget, efter ändringarna i enlighet med Lissabonfördraget, "ska den nationella säkerheten även i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar".

5.5.1 Erkännandet av icke reglerade befogenheter kan ge möjligheter till ett betydande tolkningsutrymme vid fastställandet av orsaker och åtgärder som av nationella säkerhetsskäl kan resultera i undantag vid tillämpningen av sektoriella bestämmelser och principer och konkurrensregler i kommissionens förslag.

5.5.2 För närvarande finns det nationella bestämmelser för sektorn för elektronisk kommunikation som överlåter åt medlemsstaterna att skönmässigt kartlägga nät, tjänster, installationer och utrustning på telekommunikationsområdet som utför verksamhet som är mycket viktig för det nationella försvaret och skyddet av den allmänna säkerheten <sup>(10)</sup>. I detta sammanhang vill EESK erinra om att den praxis som följs vid genomförandet av Galileo-projektet skulle kunna fungera som en värdefull referenspunkt.

<sup>(10)</sup> En utförligare analys av dessa frågor återfinns i följande verk: Carlos J. Moreira González: *Las cláusulas de Seguridad Nacional*, Iustel, 207, s. 26-31 och 53-64.

5.6 Om man vill behålla den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen vid införandet av de nya nätverksinfrastrukturerna, särskilt den "nya generations nätverk" måste de offentliga myndigheterna i enlighet med gemenskapslagstiftningen och de demokratiska principerna främja ekonomiska och sociala framsteg och en hög sysselsättningsnivå för att därigenom skapa en marknad för högteknologisk elektronisk kommunikation.

5.6.1 Interventionsåtgärderna bör, tillsammans med offentlig finansiering, särskilt från de lokala myndigheterna, bidra till att stärka den framtida utbyggnaden av den nya generationens nätverk och säkra att den tekniska neutraliteten inte påverkas, samt bidra till att onödigt dubblering av nätverksresurser kan undvikas i linje med proportionalitetsprincipen.

5.7 När det gäller de föreslagna rambestämmelsernas konsekvenser för användarnas rättigheter kommer det i vissa fall bli nödvändigt att särskilt analysera skyddet av rättigheten att få tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>(11)</sup>. Denna rättighet erkänns som en grundläggande rättighet i artikel 36 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, och den kommer att fastställas i artikel 16 i fördraget om Europeiska unionen och i protokoll nr 9 som fogas till fördragen. Samma sak gäller skyddet av den fria konkurrensen, som inte kommer att finnas med som ett särskilt EU-mål i artikel 3 i Lissabonfördraget, men som kommer att bli föremål för en tillfällig bestämmelse efter protokollet om den inre marknaden och konkurrens som fogats till fördragen.

5.7.1 Kommittén välkomnar den samrådsmekanism som inrättas i medlemsstaterna i och med förslaget om samhällsomsfattande tjänster och som säkrar att man tar vederbörlig hänsyn till konsumenternas intressen i beslutsprocessen. EESK beklagar emellertid att det inte någonstans i bestämmelserna hänvisas till det organiserade civila samhällets roll i de behöriga överstatliga organens samråd och beslutsprocesser i syfte att besluta om lämpliga åtgärder som garanterar en effektiv tillämpning i EU.

5.7.2 När det gäller den konkreta utformningen av de samhällsomsfattande tjänsterna väntar kommittén på kommissionens förslag i denna fråga som ska offentliggöras i år innan den slutgiltigt tar ställning. Till dess framhåller kommittén<sup>(12)</sup> följande huvudprinciper, som den anser vara tillämpliga:

- a) Tillgång till kvalitetstjänster till rimliga och överkomliga priser.
- b) Allmän tillgång till snabbt bredband för avancerade informations- och telekomtjänster i alla regioner.
- c) Att samtliga konsument, oberoende av ekonomisk situation och bostadsort skall ha tillgång till telekom- och informationstjänster med rätt till subventionering.

<sup>(11)</sup> Se yttrandena CESE 267/2008 (antaget den 14.2.2008), föredragande Raymond Hencks.

<sup>(12)</sup> EESK:s yttrande antaget vid plenarsessionen den 28 februari och 1 mars 2001. EGT C 139, 11.5.2001, s. 15.

d) Att alla tillhandahållare av telekomtjänster genom ett rättvist och icke-diskriminerande system bidrar till att bibehålla och utveckla de samhällsomsfattande tjänsterna.

e) Att det skall finnas särskilda, fastställda, adekvata mekanismer för att på ett tillfredsställande sätt behålla och vidareutveckla de samhällsomsfattande tjänsterna, i linje med tekniken och den sociala utvecklingen.

f) Ytterligare principer som de nationella tillsynsmyndigheterna bedömer som nödvändiga för att värna allmänhetens intresse.

g) Inrättandet av ett forum eller en observationsgrupp för telekommunikationer på gemenskapsnivå i syfte att kunna beakta åsikterna hos alla ekonomiska och sociala aktörer samt andra organ inom det organiserade civila samhället.

5.7.3 När det gäller de samhällsomsfattande tjänsterna bör följande aspekter behandlas i direktivet:

a) Behovet av en reglering av operatörernas kundservice, bland annat möjligheten att fastställa kvalitetsnivåer om kundservice börjar försämrats.

b) Fastställande av klausuler om straffavgifter i syfte att klargöra rättsläget.

c) Ändring av kontraktet.

d) Minimikvalitetsnivåer när det gäller vissa aspekter genom att tillsynsmyndigheterna om de så önskar får befogenhet att fastställa minimikvalitetsnivåer för alla tjänster.

e) Specificerade teleräkningar och tydligare prisuppgifter som garanterar att alla icke-elektroniska kommunikationstjänster specificeras på fakturan.

f) Ökad insyn i avtalen i samband med gemensam upphandling av tjänster och terminaler.

5.7.4 Det ökade konsumentskydd som föreslås i förslaget till samhällsomsfattande tjänster ger inga *fullständiga* garantier för den höga konsumentskyddsnivå som fastställs i artikel 153 i EG-fördraget, eftersom förslaget inte som generell princip ger konsumenten rätt att när som helst och utan straffavgift säga upp sitt kontrakt med företag som tillhandahåller telenät och/eller elektroniska kommunikationstjänster.

5.7.5 På vissa områden har emellertid skyddet förbättrats, exempelvis:

— Prisinformationen, med överskådliga, uppdaterade och jämförbara prisuppgifter, liksom informationen om de tjänster som tillhandahålls.

— Reformen av förordning (EG) nr 2006/2004 som möjliggör internationellt samarbete i syfte att förhindra oönskade metoder som *phishing*<sup>(13)</sup>, *cyberstalking* och *spoofing*.

<sup>(13)</sup> En typ av bedrägeri som består i att man olovligen skaffar sig en persons kontouppgifter i syfte att få tillgång till bankkontot och dess tillgångar.

5.8 När det gäller integritet och elektronisk kommunikation anser kommittén att förslaget är ett framsteg i jämförelse med gällande lagstiftning och uppmanar kommissionen att förstärka konfidentialiteten vid kommunikation och därmed förbundna trafikuppgifter via allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster i enlighet med EG-domstolens rättspraxis <sup>(14)</sup>.

5.8.1 EESK stöder en förstärkning av de grundläggande rättigheterna i samband med elektronisk kommunikation, såsom skydd av personlig integritet och av privatlivet, skydd av personuppgifter, uppgiftsskydd och konfidentialitet, liksom vissa kommersiella aspekter i samband med immateriella rättigheter.

5.8.2 När det gäller säkerheten <sup>(15)</sup> bör det antas relevanta åtgärder som garanterar nätsäkerheten <sup>(16)</sup> och användandet av

tillräckligt kraftfullt krypterat material för att förstärka skyddet av den personliga integriteten.

5.8.3 Kommittén anser det vara värdefullt att det skydd som direktivet ger även kan tillämpas på kommunikationsnät för allmänheten som stöder insamling av uppgifter och identifieringsanordningar (inklusive trådlösa anordningar som t.ex. utrustning för identifiering med radiofrekvens) <sup>(17)</sup>.

5.9 När det gäller skräppost (*spam*), upprepar <sup>(18)</sup> kommittén sin åsikt att lagstiftningen helt och hållet måste utgå från principen om att konsumentens uttryckliga förhandsmedgivande ska krävas, eftersom konsumentens önskan att undvika oönskad reklam bör väga tyngst. Man bör därför vidta alla nödvändiga åtgärder för att garantera att denna princip uppfylls och, i förekommande fall, fastställa effektiva, anpassade och avskräckande sanktioner.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(14)</sup> Speciellt EG-domstolens dom av den 29 januari 2008 (mål C-275/06).

<sup>(15)</sup> EESK håller på att utarbeta ett yttrande (INT/417) DT 480/2008 om bekämpning av bedrägeri och förfälskning när det gäller betalningsmedel.

<sup>(16)</sup> Se yttrandet om nät- och informationssäkerhet, föredragande: Daniel Retureau, EGT C 48, 21.2.2002, s. 20.

<sup>(17)</sup> Se EESK:s yttrande om "Radiofrekvensidentifiering (RFID-teknik)", föredragande: Peter Morgan, EUT C 256, 27.10.2007, s. 66.

<sup>(18)</sup> Yttrande antaget vid plenarsessionen den 24–25 januari 2001. EGT C 123, 25.4.2001, s. 53.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem"**

KOM(2007) 709 slutlig – 2007/0243 (COD)

(2008/C 224/12)

Den 5 december 2007 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 71 och 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem"*

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 maj 2008. Föredragande var **Thomas McDonogh**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 75 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Rekommendationer

EESK ställer sig bakom kommissionens rekommendationer, men föreslår dessutom följande tillägg:

1.1 Lagstiftning bör införas om att datoriserade bokningssystem som ägs av moderföretag i EU ska avyttras, och åtgärder bör vidtas för att förhindra framtida investeringar (direkta eller indirekta) från transportföretagen i datoriserade bokningssystem.

1.2 Bestämmelserna för moderföretag bör behållas tills dessa flygbolag har avyttrat sitt ägande i datoriserade bokningssystem.

1.3 Bestämmelser om visning av opartisk information bör avskaffas. Att upprätthålla en primär textbild är av begränsad praktisk nytta eftersom privatresenärer och affärsresenärer alla har olika preferenser och policy. Vid resebokning på Internet respekteras sällan bestämmelserna om opartisk information, och Internet omfattas inte heller av uppförandekoden.

1.4 Kommissionen bör genomdriva att det pris som visas alltid inkluderar alla skatter, avgifter, tillägg och kostnader för de datoriserade bokningssystemen. Flyginformationen bör också vara tydlig, särskilt när det gäller bedrägliga metoder som gemensamma linjebeteckningar (code sharing), där det tydligt måste framgå för konsumenten vilket lufttrafikföretag som utför en viss flygning.

1.5 Resebyråer och flygbolag bör tillåtas att fritt förhandla om villkoren med de datoriserade bokningssystemen när det gäller hur MIDT-information (Marketing Information Data Tapes) kan användas och köpas.

1.6 Bestämmelserna om uppgiftsskydd bör skärpas så att alla de som registrerats i samband med bokning (PNR-uppgifter) skyddas, inte bara resenären.

1.7 Genomförandet av avsnittet om uppgiftsskydd i uppförandekoden, i synnerhet överföring till tredjeländer av uppgifter som finns inom flygbolaget (företag och statliga organisationer) måste säkerställas av EU och erkännas i bilaterala avtal med tredjeländernas regeringar, inte regleras i form av åtaganden som inte är rättsligt bindande.

1.8 Nya bestämmelser bör infogas om att alla passageraruppgifter som läggs in av abonnenter på datoriserade bokningssystem utan undantag måste skyddas genom uppförandekodens bestämmelser om uppgiftsskydd. Det gäller också för flygbolag som lägger ut värdskapet för sina PNR-databaser på entreprenad till tillhandahållare av datoriserade bokningssystem samt resebyråer, researrangörer och andra företag.

1.9 Bestämmelsen om tre månaders uppsägningstid för abonnenter som vill säga upp kontrakt med tillhandahållare av datoriserade bokningssystem bör strykas.

1.10 Datoriserade bokningssystem bör formellt erkännas som registeransvariga, inte bara för uppgifter om flyg och tåg, utan också om hotell, bilar, färjor, försäkringar och andra uppgifter som finns i deras system.

1.11 Datoriserade bokningssystem som nyligen har kommit in på marknaden och därmed ökat konkurrensen mellan systemleverantörerna bör uppmuntras. Abonnenter och konsumenterna kommer att dra fördel av bättre service, förbättrad teknik och konkurrenskraftig prissättning.

1.12 Tillhandahållare av järnvägstjänster bör uppmuntras att distribuera sitt innehåll via datoriserade bokningssystem, och sådana mer miljövänliga transportsätt bör främjas i hela EU.

## 2. Inledning

2.1 Den 15 november 2007 föreslog kommissionen en översyn av uppförandekod nr 2299/89 för datoriserade bokningssystem. Förordningen tillkom för att förhindra konkurrensbegränsande åtgärder på en speciell marknad där inte allmänna konkurrensregler skulle räcka. Vid den tiden var datoriserade bokningssystem den enda kanal som konsument kunde använda för att få tillgång till reseinformation, och de datoriserade bokningssystemen ägdes och kontrollerades av flygbolagen, vilket var en avgörande faktor.

2.2 Datoriserade bokningssystem är datorsystem som används för att lagra, hämta fram, distribuera och reservera reseuppgifter.

2.2.1 De fyra datoriserade bokningssystem som finns i dag är SABRE, Galileo, Worldspan och Amadeus. Alla har amerikanska ägare utom Amadeus som är europeiskt. Galileo och Worldspan gick samman 2007 men drivs fortfarande som separata enheter.

2.3 Förutsättningarna för de datoriserade bokningssystemen har förändrats som en följd av följande faktorer:

2.3.1 De flesta flygbolag har sålt sina andelar i de datoriserade bokningssystemen, med de viktiga undantagen Air France, Lufthansa och Iberia <sup>(1)</sup>.

2.3.2 Internet har inneburit att de datoriserade bokningssystemen inte längre är den enda kanalen för den som vill boka flygbiljetter. I takt med att tillgången till Internet fortsätter att öka inom EU <sup>(2)</sup> och tekniken för att boka resor online förbättras, kommer beroendet av de datoriserade bokningssystemen som enda kanal att fortsätta att minska.

2.4 Marknaden för de datoriserade bokningssystemen i USA avreglerades 2004 under förutsättning att moderföretagen avyttade sitt ägande i de datoriserade bokningssystemen fullständigt. Därefter har bokningsavgifterna sjunkit med 20–30 %. De europeiska flygbolagen kämpar hårt för att kunna konkurrera med de amerikanska flygbolagen, eftersom de inte kan förhandla fram mer gynnsamma kontrakt med tillhandahållarna av datoriserade bokningssystem.

2.5 Som ett resultat av uppförandekoden domineras marknaden för datoriserade bokningssystem inom EU av ett oligopol, och de stora aktörernas förhandlingsstyrka är ojämnt fördelad. De datoriserade bokningssystemen har en garanterad marknad och kontrollerar förhållandet till resebyråerna, medan flygbolagen har stärkt sin förhandlingsposition genom att utveckla möjligheterna till bokning via Internet.

2.6 Vid sidan av bestämmelserna om moderföretag antas EU:s allmänna konkurrenslagstiftning vara tillräcklig för att förebygga missbruk som prisöverenskommelser i frånvaro av en sektorspecifik reglering.

## 3. Kommentarer

### 3.1 Moderföretag

3.1.1 Flygbolag som är delägare i datoriserade bokningssystem kallas moderföretag. Att upphäva bestämmelserna om

moderföretag skulle vara för riskabelt eftersom tre av de största europeiska flygbolagen (Iberia, Lufthansa och Air France) har avsevärda ägarintressen i Amadeus. Risken för konkurrenshämmande åtgärder är alltför stor, och den dubbla dominansen på hemmamarknaden fortsätter att utgöra ett verkligt hot för övriga datoriserade bokningssystem och flygbolag som inte är delägare.

3.1.2 EU bör införa totala restriktioner för alla flygbolags ägande i datoriserade bokningssystem eller aktieinnehav (befintliga eller framtida).

3.1.3 En fullständig uppdelning av ägandet mellan datoriserade bokningssystem och flygbolag eller andra transportföretag kommer i slutändan att eliminera moderbolagens möjlighet till hemliga överenskommelser eller illojal konkurrens. Med detta scenario kan uppförandekoden till och med förenklas ytterligare genom att man stryker de många skyddsklausulerna för moderbolagen i kommissionens förslag 709/2007. Hela marknaden för distribution av flygresor skulle tjäna på den utvecklingen, eftersom både datoriserade bokningssystem och flygbolag skulle konkurrera på lika villkor utan misstankar om eller rädsla för missbruk.

3.1.4 Till dessa villkor är uppfyllda måste de särskilda bestämmelserna för moderföretag i artikel 10 upprätthållas för att förhindra konkurrenshämmande beteende.

### 3.2 Opartisk information för resebyråer på Internet och andra resebyråer

3.2.1 Genom uppförandekoden säkerställs att de datoriserade bokningssystemen visar flyginformation på ett neutralt sätt och rangordnar den utan partiskhet eller diskriminering. Resebyråer måste informera sina kunder om flygalternativ i fallande ordning efter flygtid (först direktflyg utan mellanlandning, därefter direktflyg och sedan flyg som innebär byte). Kunden kan emellertid begära att få informationen sorterad efter individuella behov.

3.2.2 Att upprätthålla kraven på fullständig och opartisk information är meningslöst på dagens marknad, särskilt som sådana krav inte gäller distributionskanaler via Internet, till exempel flygbolagens hemsidor eller verktyg där företagen själva kan göra bokningar.

3.2.3 Marknadsefterfrågan medför att kunden får tillgång till alla trafikbolag, även med Internetresebyråer som *Lastminute.com* och *ebookers*, som ägs av datoriserade bokningssystem, och alla flygbolag som går att boka finns i allmänhet tillgängliga även om prioriteringsordningen inte är neutral.

3.2.4 Websidor där det går att jämföra resealternativ <sup>(3)</sup> ger trafikföretag och resebyråer möjlighet att betala för en bättre position bland sökresultaten, oavsett pris eller tidtabell. Konsumenten kan sedan ordna flygningarna med utgångspunkt i en rad kriterier, inbegripet totalpris, avresetid, flygbolag eller total flygtid. Konsumenter förvägras därför inte neutral information eftersom all information finns tillgänglig. Konsumenten kommer till slut att välja det alternativ som passar honom eller henne bäst.

<sup>(1)</sup> De äger tillsammans 46,4 % av Amadeus.

<sup>(2)</sup> För närvarande är penetrationen 50 % för EU:s medlemsstater som helhet.

<sup>(3)</sup> T.ex. Kelkoo (<http://www.kelkoo.fr>).

3.2.5 Flyginformationen till affärsresenärer styrs i normalfallet av företagets resepolicy, biljettpriser och flygbolag, inte så mycket av neutralitet.

3.2.6 Att avskaffa kravet på fullständig och neutral information skulle ge trafikföretagen möjlighet att betala för bättre positioner i de datoriserade bokningssystemens listor. Det är emellertid osannolikt att de mindre trafikföretagen skulle förlora avsevärda marknadsandelar av det skäl som nämndes ovan: Konsumenten väljer på grundval av sina resebehov, inte den prioriteringsordning som visas. Detta kan liknas vid visningen av sökresultat på Google, där all information finns tillgänglig, men vissa tillhandahållare kan betala för att få en bättre position. Resebranschen behöver inte vara annorlunda.

3.2.7 Av den anledningen rekommenderar vi att man upphäver artikel 5 om textbilder. Eftersom marknadskrafterna och konsumenternas val borgar för att den tillgängliga reseinformationen presenteras på ett rättvist sätt, finns det inget behov av att reglera informationen.

3.2.8 Det ligger i konsumenternas intresse att säkerställa maximal öppenhet vad avser priserna genom att inkludera alla skatter, avgifter och tillägg, inbegripet avgifterna till de datoriserade bokningssystemen, redan i den första visningen av resultaten. Detta kommer att hindra flygbolagen från att snedvrیدا visningen genom att inkludera extrakostnader först senare i köpprocessen.

### 3.3 MIDT-bestämmelser

3.3.1 MIDT-information (information på databand med saluföringsinformation, *Marketing Information Data Tapes*) innehåller detaljerade uppgifter om resebyråers och flygbolags totala bokningsverksamhet. Denna information insamlas av de datoriserade bokningssystemen och säljs till flygbolagen. MIDT ger flygbolagen värdefull konkurrensinformation, inbegripet resebyråernas bokningar, inkomster och trafikmönster.

3.3.2 För att uppnå balans mellan flygbolag och resebyråer och för att gynna konsumenterna och marknaden som helhet bör man omöjliggöra identifiering av resebyråer direkt eller indirekt. Eftersom MIDT-information emellertid också kan erhållas från andra källor, t.ex. IATA, bör abonnenter, för att inte denna information ska tappa alltför mycket i värde, också kunna förhandla utan reglering med de datoriserade bokningssystemen om hur uppgifterna ska användas.

3.3.3 I artikel 7 bör man lägga till en bestämmelse som tillåter flygbolag och abonnenter att förhandla fritt med de datoriserade bokningssystemen om villkoren för köp av MIDT-information.

### 3.4 Bestämmelser rörande abonnenter på datoriserade bokningssystem

3.4.1 Dagens bestämmelser syftar till att skydda resebyråerna genom att ge dem möjlighet att avsluta ett kontrakt med ett datoriserat bokningssystem efter en uppsägningstid på tre månader.

3.4.2 Ett upphävande av artikel 6.2 rekommenderas. Detta skulle möjliggöra fria förhandlingar mellan parterna utan regleringsbehov.

### 3.5 Värds-kapsavtal

3.5.1 Värds-kapet bör vara åtskilt från avtal med datoriserade bokningssystem i syfte att eliminera förmånsbehandling av vissa flygbolag, i synnerhet moderföretag. Om moderföretagen avyttrar sitt ägande i de datoriserade bokningssystemen kan denna bestämmelse upphävas.

### 3.6 Uppgiftsskydd

3.6.1 PNR (passageraruppgifter, *Passenger Name Records*) är ett dokument som skapas av det datoriserade bokningssystemet när en passagerare har bokat flyg- eller tågresa, boende, hyrbil, försäkring eller annat i samband med resan. Informationen i detta dokument är mycket känslig och bör därför omfattas av stränga bestämmelser om skydd av uppgifter och privatliv. Informationen i PNR omfattar bland annat resenärens namn, kontaktuppgifter, födelsedatum, personliga preferenser som kan avslöja hans eller hennes religion (t.ex. en beställning av koshermat), uppgifter om den person som betalar för biljetterna, kreditkortsinformation, vänner, familj eller kolleger som bokats in på samma resa, resebyråns kontaktinformation, samt (i fråga om affärsresenärer) koder, som ofta läggs till PNR med uppgift om vilken avdelning eller klient som betalar för resan, eller uppgifter om fackföreningstillhörighet. Det går att sammanställa en mycket detaljerad profil av både resenärer och icke-resenärer med koppling till bokningen, och EU måste garantera att personuppgifterna skyddas på det sätt som stipuleras i uppförandekoden.

3.6.2 De datoriserade bokningssystemen bryter systematiskt mot uppförandekodens bestämmelser om skydd av privatlivet i följande fall:

- a) Uppgifter överförs från EU till tredjeland.
- b) Personlig information behandlas utan tillstånd från den berörda personen.
- c) Information i det datoriserade bokningssystemet används för andra ändamål än bokning.

3.6.3 Detta utgör också ett brott mot EU-direktivet 95/46/EG (som kompletterar uppförandekodens bestämmelser om uppgiftsskydd). I enlighet med det direktivet måste det datoriserade bokningssystemet i egenskap av "registeransvarig" ha tillstånd från den registrerade för att få lämna ut personlig information, och informationen får inte överföras till länder utanför EU om inte uppgiftsskyddsnivån i detta land är lika hög som i EU. I USA finns ingen sådan lagstiftning om uppgiftsskydd, utan informationen kan användas av regering eller företag för att skapa profiler med utgångspunkt i reseuppgifter från EU. Dessa uppgifter kan sparas hur länge som helst. Ett exempel är det amerikanska systemet APIS (Advanced Passenger Information), som innebär att passagerarinformation från EU måste behandlas av den amerikanska regeringen för att passagerarna ska få tillstånd att komma in i landet.

3.6.4 Bestämmelserna om uppgiftsskydd bör skärpas så att alla de som registrerats i bokningslistor (PNR-uppgifter) skyddas, inte bara resenären.

3.6.5 Genomförandet av avsnittet om uppgiftsskydd i uppförandekoden, i synnerhet överföring till tredjeländer av uppgifter som finns i det datoriserade bokningssystemet måste säkerställas av EU och erkännas i bilaterala avtal med tredjeländernas regeringar. De befintliga avtalen mellan USA och EU är "åtaganden" vilkas efterlevnad inte går att kontrollera och som inte är juridiskt bindande.

3.6.6 En ny bestämmelse bör införas om att alla passageraruppgifter som skapas av abonnenter i datoriserade bokningssystem måste skyddas av uppförandekodens bestämmelser om uppgiftsskydd utan undantag, inbegripet flygbolag som lägger ut värdskapet för sina PNR-databaser på entreprenad till tillhandahållare av datoriserade bokningssystem samt resebyråer, researrangörer, företag och andra bokningskällor kopplade till datoriserade bokningssystem.

#### 4. Slutsatser och fortsatt arbete

4.1 En förenkling av uppförandekoden syftar till att skapa en mer naturlig ekonomisk miljö där de datoriserade bokningssystemen kan konkurrera på grundval av pris och tjänsternas kvalitet, samtidigt som konsumentintresset är högt prioriterat.

4.2 Graden av innehållskonsolidering (t.ex. genom integrering av nya järnvägsbolag eller lågprisbolag) som följer av fri prissättning bör övervakas noggrant. Integrering av järnvägs- och lågprisbolag skulle innebära lägre priser för konsumenten (och flera resealternativ) via datoriserade bokningssystem för korta och medellånga avstånd. Detta kan innebära att trafikföretag i nätverk konkurrerar i fråga om priset, vilket skulle leda till allmänt sänkta priser för flygresor på medellång eller lång sikt. För dem som är beroende av tillhandahållare av datoriserade bokningssystem för reseinformation skulle detta vara en viktig fördel.

4.3 Integrering av tågresor i de datoriserade bokningssystemens visning bör uppmuntras eftersom det är en viktig faktor för att minska flygtrafikens miljökonsekvenser och främja "grönare" transportsätt.

4.4 Konsekvenserna av att avskaffa kravet på fullständig och neutral information bör övervakas. Marknadskrafterna bör motverka möjligheterna till konkurrenshämmande beteende från moderföretagen sida. Målet med regleringen genom uppförandekoden bör inte vara att genomföra en gemensam, konsoliderad och neutral informationskälla via de datoriserade bokningssystemen, eftersom detta på grund av de växlande marknadsvillkoren, särskilt Internet, blir alltmer irrelevant.

4.5 De socioekonomiska konsekvenserna av de förändringar som föreslås i uppförandekoden bör också inriktas på små och medelstora företag, inbegripet trafikföretag och resebyråer, som kan vara sårbara för den nya flexibilitet som tilläts på marknaden för datoriserade bokningssystem.

4.6 EU måste skapa medvetenhet bland allmänheten om användningen av personuppgifterna i den bokning som registreras. Stora delar av allmänheten vet inte att det finns datoriserade bokningssystem eller vad som händer med de personuppgifter som behandlas där. Utan denna medvetenhet är de registrerades rätt till tillgång till uppgifter om dem själva, vilket föreslås i uppförandekoden, meningslös. Ingen passagerare har troligtvis begärt att få ta del av sina personuppgifter i ett datoriserat bokningssystem, eftersom ingen vet vad som händer med uppgifterna. Om de visste det, skulle de inte ha samtyckt till användningen.

4.7 Man bör i samrådsförfarandet öka representationen från de grupper som inte direkt ingår i resedistributionssystemet, till exempel konsumentgrupper och sakkunniga på uppgiftsskyddsområdet. Detta skulle ge en mer balanserad översikt över marknaden för datoriserade bokningssystem i EU.

4.8 Man bör granska framstegen i tekniken för att boka resor via Internet. Det sker avsevärda framsteg i utvecklingen vad avser tillgänglighet, bokning och tjänster i anslutning till bokningen, funktioner som utvecklats av datoriserade bokningssystem och andra företag som sysslar med teknik i samband med resor. Dessa förbättringar i online-tekniken ökar konsumentens makt och kan leda till ytterligare förändringar i lagstiftningen.

4.9 Den tekniska utvecklingen leder nu till att amerikanska flygbolag står i direkt kontakt med resebyråer (och går förbi de datoriserade bokningssystemen), vilket ändrar villkoren för de datoriserade bokningssystemen. Beroendet av tillhandahållarna av datoriserade bokningssystem minskar, medan konsumenter, resebyråer och flygbolag får större inflytande.

4.10 Man bör uppmuntra nya företag på marknaden. Ökad konkurrens vad gäller oligopolen inom EU kommer att stimulera marknaden för datoriserade bokningssystem. En ny generation tillhandahållare av datoriserade bokningssystem har dykt upp i USA<sup>(4)</sup> efter avregleringen, och de kan med hjälp av ny teknik erbjuda mycket attraktiva tjänster till lägre kostnader för flygbolagen.

4.11 Man bör också göra en bedömning av konsekvenserna av att sänka distributionskostnaderna både på den interna marknaden och på den internationella marknaden med avseende på biljettpriser och på konkurrenssituationen i förhållande till amerikanska flygbolag.

4.12 Slutligen bör man göra en översyn av uppförandekoden om 2–3 år för att bedöma läget med avseende på moderföretagens roll, efterlevnaden vad gäller uppgiftsskydd samt samråd med ytterligare intressegrupper innan nya ändringar föreslås.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> T.ex. G2 Switchworks, Farelogix – dessa kallas GNE – GDS New Entrants (nya aktörer inom globala distributionssystem).



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett flerårigt gemenskapsprogram för att skydda barn som använder Internet och annan kommunikationsteknik"**

KOM(2008) 106 slutlig – 2008/0047 (COD)

(2008/C 224/13)

Den 7 april 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 153 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett flerårigt gemenskapsprogram för att skydda barn som använder Internet och annan kommunikationsteknik"*

Den 11 mars 2008 gav presidiet facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att svara för kommitténs beredning av ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde kommittén vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) **Madi Sharma** till huvudföredragande. Yttrandet antogs med enhällighet.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill ge kommissionen en eloge för det arbete som den redan har utfört när det gäller barnens skydd mot "online-teknik" (<sup>1</sup>). Framför allt kan det noteras att kunskapen bland allmänheten genomsnittligt sett har ökat tack vare kampanjer som förts av olika aktörer i samhället, bland annat icke-statliga organisationer, och tack vare "dagen för säkrare Internet", som varje år anordnas av kommissionen.

1.2 EESK har också utarbetat många yttranden för att belysa dessa frågor (<sup>2</sup>). Dessutom förespråkar kommittén en global partnerskapsmodell med följande inslag:

1.2.1 Gemensam tillgång till uppgifter på internationell nivå och utbyte av bästa praxis mellan regeringar, brottsbekämpande myndigheter, telejourer (hotlines), bank-, finans- och kreditkortsinstitut, rådgivningscentrum för övergrepp mot barn, barns-kyddsorganisationer och Internetindustrin.

1.2.2 En arbetsgrupp på europeisk eller internationell nivå som sammanträder var tredje månad för att underlätta utbyte av uppgifter, sakkunskap och bästa praxis mellan de berörda aktörerna, bland annat telejourer, brottsbekämpande organ, regeringar och framför allt den internationella Internetindustrin.

1.2.3 Fastställande och främjande av en internationell och europeisk modell för bästa praxis som telejourer ska kunna använda sig av när det gäller bekämpning av barnpornografiskt material på Internet.

1.2.4 En översyn av alla befintliga och framtida telejourer mot bakgrund av nyligen antagen bästa praxis, samt utvärdering

av deras prestationer i förhållande till nya modeller för bästa praxis.

1.2.5 En effektivisering av programresurserna och den framtida tilldelningen av medel som ett resultat av översynen av telejourerna.

1.2.6 Deltagande av telejourerna i projektet för en europeisk databas.

1.2.7 Stöd till telejourer och andra relevanta organisationer, samt partnerskap med nationella domännamnregister för att avregistrera domännamn som propagerar för sexuella övergrepp på barn eller ger tillgång till sådant innehåll.

1.2.8 Gemensamma insatser för att öka medvetenheten om problem som "grooming" och "Internetmobbing" (<sup>3</sup>) När så är nödvändigt bör brottsbekämpande organ och barnrättsorganisationer underrättas.

1.2.9 Stödinsatser för utredningspersonal och dem som utsätts för bilderna när de arbetar på telejourer.

1.2.10 Insatser för att säkerställa en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på detta område.

1.2.11 Inrättande av en nätverksbyrå på kommissionsnivå som ska fungera som en oberoende utvärderare och samordna forskning och övervaka genomförandet av olika program och rekommendationer.

1.2.12 Inrättande av en årlig expertpanel för att öka kunskapsöverföringen.

(<sup>1</sup>) Med "online-teknik" avses här teknik som används för att få tillgång till Internet och annan kommunikationsteknik. I vissa fall, t.ex. i fråga om videospel, förekommer både online- och offline-användning av innehåll och tjänster och båda dessa kan vara relevanta när det gäller barns säkerhet.

(<sup>2</sup>) "Olagligt innehåll – Internet" (EUT C 61, 14.3.2003 s.32) och "Säkrare användning av Internet" (EUT C 157, 28.6.2005 s.136).

(<sup>3</sup>) "Grooming": Situationer där människor direkt tar kontakt med barn och försöker bli vän med dem i syfte att begå sexuella övergrepp. "Internetmobbing": Situationer där barn utsätts för mobbing i online-miljö.

1.2.13 Inrättande av ett ungdomsforum för att säkerställa att barns och ungdomars synpunkter och erfarenheter beaktas vid forskning och när framtida program genomförs.

1.2.14 En proaktiv och gemensam användning av finansieringsformer som Daphneprogrammet och programmen för ett säkrare Internet.

1.2.15 Etablering av kontakter med berörda amerikanska myndigheter i syfte att minska antalet barnpornografiska webbplatser i USA, och etablering av ett aktivt informationsutbyte över Atlanten.

1.3 Samarbete enligt partnerskapsmodellen säkerställer en maximal grad av sakkunskap, kunskapsspridning och finansiering. Framför allt säkerställer det att berörda aktörer och de ekonomiska och sociala aktörerna deltar i EU:s övergripande insatser för att minimera olagligt online-innehåll och tillgången till sådant.

## 2. Allmänna kommentarer till kommissionens förslag:

2.1 Internet och annan kommunikationsteknik (nedan kallad online-teknik) (\*) var till en början ett kommunikationsverktyg främst för experter och forskare, men används nu i hemmen, skolorna, affärsvärlden och offentlig förvaltning i de flesta delarna av världen.

2.2 Barn är aktiva användare av online-teknik, och använder den allt mer. Samverkan och delaktighet i online-miljön innebär fördelar, men det innebär också allvarliga risker för barn:

- a) Situationer där barn kan skadas direkt, t.ex. som offer för sexuella övergrepp som dokumenteras genom foton, filmer eller ljudfiler och sedan sprids via Internet (barnpornografiskt material).
- b) Upprepad kränkning av offren genom att övergreppen gång på gång visas till följd av den breda spridningen online och den globala tillgången.
- c) Situationer där personer direkt tar kontakt med barn och försöker bli vän med dem i syfte att begå sexuella övergrepp (så kallad grooming).
- d) Situationer där de utsätts för mobbning i online-miljö ("Internetmobbning").

2.3 Andra utvecklingstendenser är bland annat följande (se bilaga 1) (‡):

- a) En snabb och dynamisk utveckling av nya teknologier, som i allt högre grad präglas av digital konvergens, snabbare distributionskanaler, mobilt Internet, Web 2.0, trådlös uppkoppling och andra nya innehållsformat och tekniska onlinetjänster.
- b) Insikt om att mycket små barn faller offer för sexuella övergrepp och att övergreppen är av mycket allvarlig art.

(\*) Se not 1.

(‡) Bilagan finns endast på engelska i den elektroniska versionen av yttrandet på Internet.

c) Undersökning av problemets omfattning med avseende på offentligt tillgängliga webbplatser som skildrar sexuella övergrepp mot barn, dvs. en konkret och hanterbar målgrupp som utgörs av cirka 3000 webbplatser per år runt om i världen, och som underlättar tillgången till hundratusentals bilder på sexuella övergrepp mot barn.

d) Färska uppgifter om regionala webbplatsnätverk med barnpornografi tyder på att majoriteten av innehållet finns på amerikanska webbplatser.

e) Färska uppgifter visar att barnpornografiskt onlinematerial regelbundet byter värd företag och värdland för att undvika upptäckt eller avlägsnande. Därmed försvåras en brottsutredning på enbart nationell nivå.

f) På internationell nivå gör domännamnsregistren få insatser för att avregistrera domännamn som propagerar för sexuella övergrepp på barn eller ger tillgång till sådant innehåll.

g) Det finns alltjämt en "generationsklyfta", som potentiellt sett växer, mellan å ena sidan barn och ungdomars användning av online-teknik och deras riskuppfattning och å den andra sidan de vuxnas förståelse av deras användning av denna teknik.

h) Allmänhetens exponering för barnpornografiskt material kan minskas genom att tjänsteleverantörer blockerar enskilda webbadresser.

i) Nationella rekommendationer avseende online-verktyg, som filter, säkerhetsfunktioner i sökmotorer och liknande ger positiva effekter.

2.4 Att skydda Internetanvändare, framför allt barn, från olagligt och skadligt innehåll och beteende online, och att bromsa spridningen av olagligt innehåll är ett ständigt bekymmer för beslutsfattare och lagstiftare, industrin, slutanvändarna och i synnerhet föräldrar, omsorgspersonal och lärare.

2.5 Ur rättslig synvinkel måste tydlig åtskillnad göras mellan det som är olagligt å ena sidan och det som är "skadligt" å den andra, eftersom dessa kräver olika metoder, strategier och verktyg. Vad som anses vara olagligt varierar från land till land, definieras i tillämplig nationell lagstiftning och hanteras av brottsbekämpande organ, andra myndigheter och telejourer med motsvarande befogenheter.

2.6 EESK vill se att en harmonisering av lagstiftningen i medlemsstaterna tillämpas på nationell nivå samt att den åtminstone inkluderar följande i enlighet med Europarådets konvention om Internetrelaterad brottslighet (‡):

- a) En definition av barnpornografiskt material.
- b) Fastställande av att det handlar om sexuellt övergrepp mot barn om offren är under 18 år.
- c) Fastställande av att det är straffbart att inneha och titta på/ladda ned barnpornografiskt online-material och att detta brott leder till stränga straff.

(‡) Europeiska konventionen ETS nr 185 om Internetrelaterad brottslighet av den 23 november 2001. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>

2.7 Trots att vissa EU-omfattande kriterier har fastställts, där de rättsliga frågorna klargörs i form av olika rekommendationer och direktiv, bör man undersöka om detta har lett till ett praktiskt genomförande i medlemsstaterna.

2.8 Med skadligt innehåll avses innehåll som föräldrar, lärare och andra vuxna anser vara skadligt för barn. Definitionerna av sådant innehåll varierar mellan olika länder och kulturer, och kan omfatta allt från pornografi och våld till rasism, främlingsfiendlighet, hatpropaganda och Internetsidor om självstymning, anorexi och självmord. EESK är införstådd med att det är svårt att etablera internationella partnerskap med avseende på sådant material, men nationella insatser skulle kunna göras för att öka kännedomen om verktyg, metoder och teknik för att skydda barn från exponering.

2.9 EU har sedan 1996 varit en föregångare när det gäller att skydda barn online, och de olika programmen för ett säkrare Internet (handlingsplanen för ett säkrare Internet 1999–2004, Safer Internet plus 2004–2008) har varit viktiga inslag på detta område. Kommissionen antog ett meddelande om genomförandet av Safer Internet plus 2005–2006 <sup>(7)</sup>. Dessutom bekräftade en konsekvensanalys mellan april och juli <sup>(8)</sup> att de åtgärder som har vidtagits har varit effektiva, samtidigt som man underströk behovet av att anpassa dem till ny Internetteknik och en kriminalitet som ständigt tar sig nya former.

2.10 Det nya programmets målsättning är att främja en säkrare användning av Internet och annan kommunikationsteknik, framför allt bland barn, samt att bekämpa olagligt innehåll och "skadligt" beteende online genom att underlätta samarbete, erfarenhetsutbyte och bästa praxis på samtliga nivåer i frågor som rör barnsäkerhet online, och på så vis bidra med ett europeiskt mervärde.

2.11 Programmet kommer att inbegripa fyra åtgärder som alla uppmanar till internationellt samarbete:

- a) Minska det olagliga innehållet och bekämpa skadligt beteende online.
- b) Främja en säkrare online-miljö.
- c) Öka medvetenheten hos allmänheten.
- d) Bygga upp en kunskapsbas.

<sup>(7)</sup> KOM(2006) 661. Meddelande om genomförandet av det fleråriga gemenskapsprogrammet för att främja en säkrare användning av Internet och ny online-teknik (Safer Internet plus).

<sup>(8)</sup> <http://ec.europa.eu/saferinternet>.

2.12 EESK efterlyser emellertid definitioner och ett rättsligt klargörande när det gäller orden "skadligt" och "beteende", framför allt med tanke på en överföring till nationell lagstiftning. Ytterligare klargörande krävs även när det gäller den roll som spelas av telejourerna, som inte själva gör några utredningar och som inte heller har befogenheter att göra det (se bilaga 2) <sup>(9)</sup>.

### 3. En internationell modell

3.1 Internet ägs och förvaltas inte av stora multinationella företag som kontrollerar innehållet. Det består av hundratals miljoner sidor som en mängd Internetanvändare publicerar, vilket gör det svårt att övervaka och kontrollera olagligt innehåll. Tillgången till olagligt material kan emellertid minskas om alla aktörer samarbetar och åtgärder vidtas på lokal nivå (i hemmet), nationell nivå och internationell nivå (inklusive Internet).

3.2 Internet Watch Foundation kartlade 2007 en kärna av 2 755 barnpornografiska webbplatser runt om i världen. 80 % av dessa är kommersiella webbplatser som ofta byter värd företag och region för att undvika att bli avslöjade <sup>(10)</sup>. Denna taktik, tillsammans med brottens komplexa multinationella karaktär, innebär att endast en gemensam global insats som inbegriper brottsbekämpande myndigheter, regeringar och den internationella online-sektorn kan möjliggöra en effektiv utredning av dessa webbplatser, deras innehåll och organisationerna bakom dem.

3.3 EESK anser att det krävs en partnerskapsmodell för att säkerställa barnens skydd. De sociala och ekonomiska aktörerna, inklusive regeringarna, online-industrin, brottsbekämpande organ, barnskyddsorganisationer, företagen, arbetstagarnas företrädare, icke-statliga organisationer (bland annat konsumentorganisationer), och allmänheten måste samarbeta för att belysa farorna och riskerna, samtidigt som unga människor måste kunna dra nytta av fördelarna av detta revolutionerande verktyg för socialisering, inlärning och innovation.

3.4 Internet kan sägas förbättra livskvaliteten för många, särskilt ungdomar, äldre och många personer med funktionshinder. Det är ett unikt kommunikationsinstrument, och i dag utgör det i allt större utsträckning ett "socialt nätverk". En ny dynamik när det handlar om livsstils-, familje- och sysselsättningsmönster har lett till större oberoende och mer tid ensam. Att skydda framför allt de mest sårbara användarna, och särskilt barnen, är följaktligen en prioritering som inte kan lämnas åt sidan och betraktas som värdnadshavarnas ansvar.

<sup>(9)</sup> Bilagan finns endast på engelska i den elektroniska versionen av yttrandet på Internet.

<sup>(10)</sup> Storbritanniens telejour för rapportering om olagligt innehåll: Barnpornografiskt innehåll på webbplatser runt om i världen och webbplatser i Storbritannien med kriminellt obscänt material och uppmaningar till rashat \* Se bilagorna 1 och 2 (bilagorna finns endast på engelska och återfinns bilagda till den elektroniska versionen av yttrandet på Internet).

3.5 Ny teknik och nya tjänster är nyckeln till innovation och en global företagstillväxt. Ungdomarna är ofta de första som inser värdet av och använder dessa innovationer. Utvecklingen åtföljs emellertid av missbruk, och det är ett växande problem. Organen för självreglering både inom industrin och bland de berörda aktörerna besitter ingående kunskap om denna teknik, och de har möjlighet att utveckla motåtgärder för att bekämpa missbruket. Kunskapsutbyte, insatser för att öka medvetenheten och information till konsumenterna om hur webbplatser ska rapporteras och, om möjligt, tilldelning av medel för att komma till rätta med missbruk, i synnerhet när det handlar om sexuella övergrepp mot barn, tillhör Internetindustrins skyldigheter och är en del företagets gemensamma sociala ansvar.

3.6 Omfattningen av problemet när det gäller spridningen online av barnpornografiskt innehåll är föremål för många spekulationer. Som påpekas i kommissionens rapport saknas det emellertid statistiska uppgifter avseende EU:s medlemsstater. Insatser bör inriktas på att spåra aktiviteten hos de webbplatser som sprider barnpornografiskt innehåll och deras förflyttningar i syfte att ge kompetenta organ och internationella brottsmyndigheter information så att de kan avlägsna sådant innehåll och göra en utredning vad gäller distributörerna.

3.7 Sådana organisationer måste inrättas på nationell nivå och sammantråda regelbundet med Europeiska kommissionen i syfte att utarbeta strategier. En plattform på EU-nivå, som sammanför industrin, regeringarna, bank-/finans-/kreditkortsinstitut, icke-statliga organisationer, utbildningsinstitutioner samt arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter, skulle kunna utgöra ett värdefullt instrument för en snabb analys och snabba insatser i EU, med spridning av information utanför EU:s gränser i syfte att underlätta den internationella brottsbekämpningen.

3.8 Ett årligt "expertsammanträde" inom EU, där man tar upp utvecklingen av ny teknik, psykosociala faktorer och brottsbekämpande insatser, bör uppmuntras för att intensifiera överföringen av kunskap. Slutsatserna från dessa sammanträden skulle kunna spridas till samtliga EU-länder och de länder som ingår i plattformen och därefter anpassas, integreras och användas på nationell och lokal nivå.

3.9 Att inrätta en "nätverksbyrå" på kommissionsnivå med inriktning på inte bara europeiska utan även internationella forskningsprojekt skulle stödja plattformen genom att säkerställa alla kunskaperna – och även de statistiska uppgifterna – är aktuella och relevanta, och bidra till att effektiva processer för att bekämpa dessa problem sprids och snabbt kan överföras till berörda parter. Inspektioner och övervakning skulle också höra till nätverksbyråns uppgifter. Vidare skulle kontoret kunna fungera som en oberoende utvärderare av telejourerna och se över ansökningar om nya projekt i syfte att säkerställa att man undviker dubbelarbete samt att resursanvändningen är effektiv. Kontoret skulle även kunna lägga fram förslag till partnerskap. Nätverksbyråns uppgift skulle vara att reagera på nya utmaningar i samma takt som dessa utvecklas.

3.10 Att inrätta ett "ungdomsforum" skulle kunna vara värdefullt för att involvera ungdomar och sprida information till sociala nätverk som används av de mest utsatta. Ungdomarna har ett eget språk och lyssnar ofta motvilligt på myndigheterna, medan de är öppna för råd från andra ungdomar i deras egen sociala miljö. "Barnets rättigheter" måste beaktas och därför måste ungdomar involveras i processen.

3.11 Det krävs en effektiv modell där aktörerna åtar sig att utbyta kunskap och information för att man ska kunna anpassa sig till nya former av Internetkriminalitet runt om i världen.

#### 4. Riktlinjer för införande av telejourer

4.1 En modell för bästa praxis för telejourer (hotlines):

4.1.1 Erkända och utbildade analytiker som bedömer olagligt online-innehåll.

4.1.2 Analytiker som har specialistkunskaper när det gäller att spåra potentiellt olagligt online-innehåll.

4.1.3 En beprövad partnerskapsmodell som inbegriper samtliga nationella nyckelaktörer, dvs. regeringar, bank-, finans- och kreditkortsinstitut, brottsbekämpningsorgan, familjeorganisationer, barnskyddsorganisationer och framför allt Internetindustrin.

4.1.4 Sam- och självreglering, och ett effektivt och beprövat partnerskap med den nationella Internetindustrin, som följer en kodex om bästa praxis.

4.1.5 Ett globalt förfarande för anmälan och avlägsnande av olagligt onlineinnehåll på nationella företags webbplatser.

4.1.6 Deltagande i projektet för en centraliserad europeisk databas över webbplatser med barnpornografiskt innehåll.

4.1.7 Skyldighet att se till att nationella Internetföretag blockerar Internetadresser i anslutning till en dynamisk lista över webbplatser med barnpornografiskt material i syfte att skydda användare från oavsiktlig exponering.

4.1.8 Telejourerna ska förfoga över en komplett webbplats på det nationella språket med en enkel och anonym rapporteringsmekanism med tydliga hänvisningar till telefonhjälp-tjänster och relevanta organisationer när det gäller grooming och Internetmobbing, som faller utanför deras kompetensområde.

4.1.9 Insatser för att öka medvetenheten om hur telejourerna fungerar och därmed sammanhängande frågor.

4.1.10 Europeiska och internationella uppgifter, utbyte av upplysningar och sakkunskap.

4.1.11 Deltagande i europeiska och internationella partnerskap med berörda aktörer i syfte att utbyta uppgifter och upplysningar och sammanställa idéer för att bekämpa dessa brottsgränsöverskridande natur.

4.1.12 Åtgärder på europeisk och internationell nivå för att göra det möjligt att avlägsna barnpornografiskt innehåll och inleda en utredning med avseende på distributörerna, oavsett var i världen webbplatsen har sin värdplats.

4.1.13 Stöd till nationella och internationella organ som inrättas för att på internationell nivå bekämpa dessa webbplatser och underlätta samarbetet mellan multinationella brottsbekämpande organ.

4.1.14 Spridning av riktlinjer till arbetsgivare, lärare, organisationer, föräldrar och barn. Ett exempel är här CEOP:s (Child Exploitation and Online Protection Centre, Storbritanniens polismyndighet) utbildningsprogram "ThinkuKnow".

4.1.15 Insatser för att öka medvetenheten bland Internetanvändarna, framför allt i partnerskap med eller med stöd av nationella online-företag.

4.1.16 Organisationerna bör vara medlemmar i Inhope (International Association of Internet Hotlines), för att säkerställa att ett internationellt utbyte av välfungerande lösningar mellan telejourerna och industrin kan bidra till att avlägsna innehåll <sup>(1)</sup>.

4.1.17 Rapporteringsförfarandena måste vara enkla, rapportörernas anonymitet måste garanteras och hanteringen måste vara snabb.

4.1.18 Telejouperatorerna måste tillhandahålla förfaranden som säkerställer en god nivå vad gäller stöd och rådgivning till analytiker som hanterar bilder och uppgifter.

4.2 Dessutom bör telejourerna:

- a) Utveckla partnerskap med nationella domännamnsregistreringsföretag för att säkerställa att domäner som regelbundet ger tillgång till barnpornografiskt innehåll, eller med namn som associerar till barnpornografi, blir föremål för utredning och avregistreras.
- b) Försöka uppnå frivilliga anslag på självreglerande basis från nationella Internetföretag som drar nytta av telejourens rapporteringsmekanism, ett förfarande för anmälan och avlägsnande samt tillhandahållande av en dynamisk lista över blockerade adresser.
- c) Uppmuntra och underlätta för Internetindustrin i berörda länder att blockera webbplatser med barnpornografi.

<sup>(1)</sup> Mellan september 2004 och december 2006 behandlade Inhope 1,9 miljoner rapporter, 900 000 från allmänheten; 160 000 vidarebefordrades till brottsbekämpande organ för åtgärdande.

d) Uppmuntra konstruktiva kontakter mellan olika telejourer och telefonhjälp-tjänster som gör det möjligt att vidarebefordra information till organisationer till stöd för brottsoffer, i syfte att främja en större medvetenhet om relevanta och aktuella frågor.

## 5. Särskilda kommentarer till kommissionens förslag

5.1 I kommissionens förslag lämnas flera frågor obesvarade:

- a) Vem ska samordna de föreslagna åtgärderna, och utifrån vilka kvalifikationer?
- b) Hur fastställs kriterierna på de enskilda områdena? Många program som redan etablerats svarar mot mer än ett av kriterierna i den föreslagna kunskapsdatabasen <sup>(12)</sup>.
- c) Vem väljer lämpliga kandidater?
- d) Vem bär ansvaret för en fortlöpande utvärdering av dessa projekt och för nätverkssamarbetet mellan dem?

5.2 Om man besvarar dessa frågor behöver man inte uppfinna hjulet på nytt, utan undviker dubbelarbete och säkerställer ett effektivt resursutnyttjande. Framför allt måste man säkerställa att sakkunniga på fältet involveras aktivt i initiativet i nära samarbete med rådgivare och handläggare. Detta gäller även ovanstående förslag om en "nätverksbyrå" på kommissionsnivå som ska undersöka sådana projekt, lär känna dem, besöka dem och hålla kontakten med dem.

5.3 Kommissionen bör dessutom överväga en mer proaktiv och samarbetsinriktad användning av finansieringsformer som Daphne-programmet och programmen för ett säkrare Internet.

5.4 Slutligen vill kommittén uppmana kommissionen att understryka betydelsen av följande:

- Samtliga medlemsstater måste införa ett förfarande som gör det möjligt för telejourerna och Internetindustrin att anmäla och avlägsna barnpornografiskt innehåll.
- Det krävs en större uppslutning kring initiativet för att skydda Internetanvändare genom att blockera tillgången till barnpornografiska webbplatser.
- På internationell nivå måste domännamnsregistren och de berörda myndigheterna lägga sig vinn om att avregistrera domäner med anknytning till barnpornografi.

<sup>(12)</sup> Det förebyggande projektet Innocence in Danger motsvarar exempelvis mer än ett kriterium. Det finns många andra sådana exempel.

5.5 Ovanstående åtgärder skulle minska risken att oskyldiga Internetanvändare exponeras för chockerande och olagliga bilder, minska kränkningarna av barn genom att möjligheterna att titta på övergreppen inskränks, hindra tillgången till sådant material för personer som söker efter det och förhindra att kriminella organisationer sprider bilder till Internetanvändare för ekonomisk vinning.

5.6 Det är viktigt att framgälla att dessa åtgärder skulle försvåra verksamheten för dem som står bakom spridningen av barnpornografiskt innehåll. Eftersom kriminaliteten hela tiden utvecklas och lagöverträdarna använder sig av alltmer sofistikerad teknik blir det allt svårare att helt utrota den, men ju

dyrare, riskablare och osäkrare operationerna är, desto mindre är chanserna att det hela framstår som ett lätt sätt att nå ekonomisk eller annan vinning.

5.7 Färskare uppgifter om omfattningen av antalet barnpornografiska webbplatser (inte enskilda bilder eller webbsidor) ger ytterligare anledning till optimism i kampen för en total utrotning. Konkreta mål kan nu ställas upp för att visa fördelarna med att utbyta uppgifter och ta gemensamt ansvar på högsta internationella nivå, och man kan peka på effekterna av ett positivt och framgångsrikt gemensamt internationellt partnerskap för att påtagligt reducera antalet barnpornografiska webbplatser.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet"**

*KOM(2008) 100 slutlig – 2008/0044 (COD)*

(2008/C 224/14)

Den 16 april 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet"*

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) med 85 röster för och 2 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om problemet med vattenbrist och torka i Europeiska unionen"

KOM(2007) 414 slutlig

(2008/C 224/15)

Den 18 juli 2007 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om problemet med vattenbrist och torka i Europeiska unionen"

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 april 2008. Föredragande var **Stéphane Buffet**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 97 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Det är uppenbart att frågan om vattenbrist och torka bör diskuteras inte bara som en miljöfråga utan också som en nödvändig faktor för långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt i Europa, det vill säga som ett problem av strategisk betydelse.

1.2 Människor och familjer behöver vatten för att leva, men denna resurs är nödvändig också för många ekonomiska sektorer, inte minst jordbruket och livsmedelsindustrin som arbetar med levande råmaterial.

1.3 I kommissionens meddelande påpekas förtjänstfullt problemets betydelse, och ett antal riktlinjer fastställs dels för att bekämpa vattenbrist och torka, dels för att ta fram möjligheter till anpassning till en ny situation.

1.4 De klimatförändringar som konstaterats av forskare och människor i allmänhet skulle kunna försämra situationen, och det finns skäl att snabbt genomföra de åtgärder som kommissionen förordar.

1.5 Det är förvisso sant att läget inte är detsamma i alla medlemsstater, och det finns skillnader mellan södra och norra Europa och mellan östra och västra Europa. Ändå berörs alla medlemsstater, och perioder av sommartorka har även drabbat de nordiska länderna.

1.6 Därför bör skillnaderna inte hindra antagandet av en samordnad europeisk politik eller praktiska åtgärder som är anpassade till konkreta situationer i medlemsstaterna – det finns nämligen ingen färdig lösning för hela EU.

1.7 EESK efterlyser därför ett kraftfullt och systematiskt genomförande av de åtgärder som presenteras i föreliggande meddelande.

1.8 När det gäller vattenpriset understryker kommittén att prispolitiken kan visa sig ineffektiv om en stor del av vattenuttaget varken mäts eller registreras. EESK menar därför att

kommissionen bör föreslå medlemsstaterna en lämplig definition av vad som ingår när det gäller vattenanvändning.

1.9 EESK förordar att man skapar en europeisk webbplats med förvaltningsplanerna för avrinningsområden där de lokala myndigheterna kan finna förebilder för utarbetandet av de egna planerna samt förbättra sin information.

1.10 När det gäller fördelningen av de ekonomiska resurser som finns för vattenförvaltning föreslår kommittén att kommissionen anpassar sin stödnivå i förhållande till behovet av en rationell vattenanvändning och bevarande av vattenresurserna för att stimulera de lokala myndigheter som inte tar sitt ansvar att ändra sina metoder, utan att för den skull försämrade för de regioner som redan gör stora insatser på området.

1.11 För att förbättra riskhanteringen med avseende på torka anser kommittén att EU bör uppmuntra samordning mellan de förebyggande åtgärderna och brandbekämpning inom ramen för den europeiska räddningstjänstmekanismen.

1.12 När det gäller distributionsinfrastrukturen rekommenderar EESK att man studerar möjligheten till underjordisk lagring och återföring av vatten till grundvattenlagren. Kommittén anser att man inte direkt bör avfärda alla tankar på vattenöverföring inom en och samma medlemsstat, men att denna måste vara en del av en helhetslösning för att undvika slöseri med vattenresurser, som bör förvaltas med största försiktighet och med hjälp av den mest avancerade tekniken för kontroll av användningen (<sup>1</sup>).

1.13 För att främja rationellt vattenutnyttjande förordar kommittén avancerad teknik för mätaravläsning och anpassad fakturering. EESK understryker också vikten av god praxis på jordbruksområdet, och förordar återplantering av skog, återplantering av häckar i regioner där det är lämpligt och möjligt samt främjande av hållbar teknik för dränering och bevattning med stöd från landsbygdsutvecklingspolitikens fonder. Utnyttjandet

(<sup>1</sup>) Vid den offentliga hearingen i samband med studiebesöket i Murcia den 3 april 2008 kunde man konstatera att sådan genomtänkt och rimlig teknik redan finns på marknaden. För övrigt kan ökenspridning bekämpas genom odling och genom plantering av träd.

av vatten inom jordbruket blir successivt bättre, men bör fortsätta att förbättras med hjälp av instrument som modernisering och sparsam bevattning. Man bör därför understryka behovet av att fördjupa och utveckla forskning och ny teknik inom jordbruket. Kommittén betonar betydelsen av individuella system för vattenbesparing, återvinning och sanering, framför allt i områden med gles bebyggelse.

1.14 När det gäller att öka kunskaperna och samla in uppgifter föreslår EESK att man inrättar en webbsida, tillgänglig för lokala och regionala aktörer, där man kan ladda ner klimatparametrar från IPCC:s globala modeller.

## 2. Innehållet i meddelandet

2.1 Problemen med vattenbrist och de allt oftare förekommande perioderna av torka har blivit uppenbara i Europa, inte bara i de regioner där sådant redan tidigare har inträffat, utan på hela kontinenten. Andelen flodområden som berörs av allvarliga problem med vattenförsörjning i EU kan stiga från 19 % i dag till 39 % 2070. Södra, centrala och västra Europa är hårdast drabbade.

2.2 Antalet regioner och människor som berörs av torka har ökat med 20 % under de senaste 30 åren. Förutom de mänskliga kostnaderna orsakar dessa perioder av torka ekonomiska kostnader. Torrperioden 2003 kostade den europeiska ekonomin minst 8,7 miljarder euro. En granskning av vattenutnyttjandet i världen visar på stora skillnader. En amerikan förbrukar i genomsnitt 600 liter vatten per dag, en europé 250–300, en jordanier 40 och en afrikan 30 liter! Inför en bristsituation bör alla sträva efter att förändra sina vanor, men insatser måste sättas in där de kan ha den största effekten. Jordbruket är den mest vattenkrävande sektorn (71 % av vattenuttaget), följt av industrin (20 %) och privathushållen (9 %) <sup>(2)</sup>.

2.3 Som svar på en begäran från rådet (miljö) i juni 2006 föreslår kommissionen alltså en serie strategiska alternativ på det europeiska planet:

- Rätt prissättning för vatten.
- Effektivare tilldelning av vatten och vattenrelaterade bidrag
- Finansiering av effektiv vattenanvändning.
- Utveckling av riskhanteringsplaner för torka.
- Förbättrad användning av EU:s solidaritetsfond och EU:s mekanism för skydd och beredskap.
- Främjande av vattneffektiv teknik och metodik.

<sup>(2)</sup> Källa: *Atlas pour un monde durable*. Michel Barnier. Edition Acropole.

— Ett informationssystem för vattenbrist och torka i Europa.

— Forskning och teknisk utveckling.

2.4 Kommissionen har på så sätt för avsikt att skapa en effektiv strategi för vattneffektivitet som kan utgöra ett väsentligt bidrag till kampen mot klimatförändringar och EU:s satsningar för att återuppliva och stärka sin ekonomi.

2.5 Europeiska rådet <sup>(3)</sup> har understrukit att problemen med vattenbrist och torka bör hanteras separat, inte bara på europeisk nivå utan på internationell nivå, och har pekat på behovet av ett övergripande ramdirektiv för vatten.

2.6 Rådet har av kommissionen begärt en uppföljning av genomförandet av meddelandet, samt en översyn och en vidareutveckling för perioden fram till 2012 av EU:s strategi i frågan.

2.7 EESK tänker inte göra någon ytterligare granskning, vilket skulle vara överflödigt, utan föredrar att kommentera de förslag till lösningar som lagts fram, att komplettera dessa och framför allt att föreslå och stimulera konkreta lösningar.

2.8 Frågorna om vattenbrist och torka i EU berör flera politikområden. De kan för kommissionens del falla inom olika generaldirektorat, t.ex. GD Jordbruk, GD Miljö eller GD Regionalpolitik, eftersom det handlar om jordbruk, vattenpolitik, klimatförändringarna, krishantering och organisationen av räddningstjänsten i Europa. Kommissionen bör uppmärksam vaka över att problem i samband med vattenhantering behandlas sektorsövergripande.

## 3. Allmänna kommentarer

EESK:s kommentarer följer meddelandets disposition.

### 3.1 Vattenpriset

3.1.1 Kommissionens diskussion ska ses mot bakgrund av ramdirektivet om vatten. Kommissionen beklagar att de ekonomiska instrumenten inte har använts i tillräcklig utsträckning, och understryker att prispolitiken kan visa sig ineffektiv om en stor del av vattenuttagen varken mäts eller registreras av myndigheterna.

3.1.2 Många medlemsstater tillämpar dessutom restriktiva definitioner av vattenanvändning och nyttjare. Genom att en begränsad betydelse ges åt begreppet vattenanvändare – distribution av dricksvatten och vattenrening – och genom att inte beakta bevattning, navigation, vattenkraftsverksamhet, skyddet mot översvämningar osv. har vissa medlemsstater begränsat omfattningen när det gäller full kostnadstäckning och effektiv prissättning för olika typer av vattenanvändning.

<sup>(3)</sup> Europeiska rådets möte i Bryssel den 14 december 2007: Ordförandeskapets slutsatser 16616/1/07 rév. 1, s. 17.



3.1.3 EESK:s förslår därför att kommissionen ålägger de medlemsstater som är alltför "restriktiva" när det gäller definitionen av vattenanvändning och användare att se över sitt arbetssätt, till exempel i förhållande till en förteckning över vattenanvändningsområden, och motivera avvikelser. Det vore intressant att fastställa kriterier för en hierarki i fråga om vattenanvändning, som också skulle kunna fungera som stöd vid upprättandet av en klok prissättning.

3.1.4 Kommittén förordar också inrättandet av ett program för forskning i tillämpad ekonomi för att simulera finansiella och samhällsnyttiga flöden i olika typer av utnyttjande av vattnet och dess kretslopp i ett avrinningsområde.

3.1.5 Diskussionerna om rätt vattenpris bör förtydligas genom en ekonomisk analys av kostnader och fördelar i samband med vattenanvändning för samtliga verksamhetsområden och för konsumenter, användare och skattebetalare.

3.1.6 Kommittén vill också göra kommissionen uppmärksam på den tendens som vissa medlemsstater – på grund av otillräcklig avgränsning av vattenanvändningen – har att överföra kostnaden för bevarandet av resurserna på konsumenterna i städerna, vilket gynnar användare inom jordbruk och industri. Om priserna för användarna inom jordbruket skulle öka bör en skälig tariff fastställas.

3.1.7 EESK menar att en prissättning som kraftigt stimulerar vattenbesparing bör användas för att inte effekten ska förtas av de kostnader som härrör från att prissättningen blir mer komplex. Kommittén påminner om att den första besparingsåtgärden är att underhålla distributionsnätet ordentligt och bekämpa läckor, som ibland kan leda till otillåtligt resursslöseri. Slutligen noterar kommittén att prissättningen inte kan lösa alla problem, och att en reglering i stället kan krävas för att man ska kunna prioritera mellan olika vattenanvändningsområden.

3.1.8 I de fall då vattnefterfrågan inom andra sektorer än jordbruket är säsongsbetingad, vilket ofta är fallet på semesterorter, vore det lämpligt med en tudelad prissättning. Den skulle utgöra en faktor för att åstadkomma rättvisa mellan bofasta förbrukare och tillfälligt bosatta när det gäller fördelningen av de fasta kostnaderna för systemet.

## 3.2 Effektivare tilldelning av vatten och vattenrelaterade bidrag

3.2.1 Kommissionen konstaterar att den ekonomiska utvecklingen i vissa avrinningsområden kan ha en negativ inverkan på vattentillgången och framhåller att man måste ta särskild hänsyn till avrinningsområden med vattenstress eller vattenbrist.

3.2.2 EESK anser att man bör inrätta en europeisk webbplats med avrinningsområdesplaner under tillsyn av Europeiska miljöbyrån, och/eller av kommissionen, med konkreta exempel på avrinningsområdesplaner. Denna bör särskilt rikta sig till lokala myndigheter och behöriga berörda myndigheter.

3.2.3 De lokala aktörerna skulle på denna kunna finna exempel på metoder, målsättningar, lösningar och ekonomiska

beräkningar. Detta skulle kunna leda till stora tidsbesparingar när man utarbetar dessa planer.

3.2.4 Vi vet mycket väl hur jordbruket påverkar vattenresurserna. Man bör stimulera en effektivare vattenanvändning genom att främja t.ex. hållbar bevattning och dikning (t.ex. genom droppbevattning). Man måste utnyttja hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2008 för att ta större hänsyn till problemen med den stora vattenanvändningen i den gemensamma jordbrukspolitiken olika styrmedel. Önskan om en total frikoppling av stöden skulle sålunda kunna knytas till ett ökat stöd för vattenförvaltning inom ramen för programmen för landsbygdsutveckling. Man bör också inrätta särskilda styrmedel för att hantera risken för torka i jordbrukssektorn.

3.2.5 Kommissionen skulle rent generellt kunna anpassa stödnivån i förhållande till en rationell vattenanvändning och bevarandet av vattenresurserna (t.ex. 5–10 % kring den högsta stödnivån) särskilt vad gäller Sammanhållningsfonden. Detta kriterium, som skulle redovisas tydligt när man undersöker eller inforerar anbud på ett projekt (vid anläggning), skulle på initiativ av den myndighet som erhållit gemenskapsstöd underkastas en granskning inom fem år efter projektets genomförande. Det kompletterande stödet skulle som belöning för de prestationer som konstaterats dras av från det belopp som ska betalas tillbaka för investeringen.

3.2.6 Kommittén anser att det ur ett ekonomiskt perspektiv och för den hållbara utvecklingens skull är rätt att hålla de sammanlagda kostnaderna för projekt rörande tillgång till dricksvatten eller vattenrening nere. Med sammanlagd kostnad avses här det nuvarande nettovärdet av investeringen och kostnaderna för drift, underhåll och förnyelse över en längre period.

3.2.7 Framför allt kommissionen bör därför främja projekt med urvalskriterier och garantier i linje med denna ansats i syfte att sprida god praxis för rationell vattenanvändning och bevarande av vattenresurserna.

3.2.8 Hela detta angreppssätt ligger i linje med kommissionens önskan att i första hand stödja åtgärder som syftar till att främja en sparsam och rationell användning av denna resurs. Man bör sträva efter att göra denna politik samstämmig med åtgärderna i fråga om vattenförbrukande biobränslen.

## 3.3 Förbättrad hantering av risken för torka

3.3.1 Kommissionen vill uppmuntra utbyte av god praxis.

3.3.2 EESK anser att man bör använda satelliter för att varje vår som ett komplement till lokala meteorologiska analyser kartlägga riskerna för torka och underskott i jordbruksproduktionen samt brandfaran. I samband med detta bör man också använda sig av uppgifterna från de avrinningsplaner som redan utarbetats. Jordbrukarna och deras sammanslutningar skulle sedan få tillgång till dessa uppgifter för att kunna hantera risken.

3.3.3 Kommittén anser att man inte bara bör ägna sig åt krishantering utan också åt att hantera risken för torka. Krishantering kan dock, som vi kunde se i Grekland under de katastrofala bränderna sommaren 2007, förbättras ytterligare. EU skulle kunna underlätta och främja driftskompatibiliteten mellan de åtgärder som vidtas för att förebygga och bekämpa bränder, arbetet med att standardisera utrustningen, användningen av containrar för dieselpumpar samt gemensamma övningar. Det handlar här om ett konkret tillämpningsområde för EU:s mekanism för skydd och beredskap.

3.3.4 Den möjlighet som kommissionen nämner, att man kan använda sig av EU:s solidaritetsfond, i ändrad och anpassad form, för att lindra följderna av allvarlig torka, bör naturligtvis beaktas. Man borde också inrätta försäkringar mot följderna av perioder av torka, framför allt för de jordbrukare som är de första offren.

### 3.4 Ytterligare infrastruktur för vattendistribution

3.4.1 Kommissionen tänker här på kollektiva åtgärder. I vissa fall kan man också tänka sig enskilda initiativ. Man bör dock samtidigt framhålla hierarkin i vattenanvändningen.

3.4.2 I meddelandet nämns i alla händelser möjligheten att föra över vatten mellan avrinningsområden, att bygga fördämningar och mindre fördämningar under mycket reglerade former men också återanvändning av avloppsvatten och avsaltning. Vid återanvändning av vatten är problemet att föroreningar ackumuleras under återanvändningscyklerna. Man bör därför lansera eller stödja ett forskningsprogram för att utveckla en modell för hur koncentrationen av föroreningar förändras under loppet av flera cykler, så att man kan komma fram till stabiliseringskriterier och avgöra när koncentrationen av föroreningar når sådana gränsvärden att systemets förmåga till självrening äventyras.

3.4.3 Avsaltning leder till två slags problem: å ena sidan energiproblem, å andra sidan miljöproblem på grund av de biprodukter och det saltkoncentrat som uppstår.

3.4.4 Man skulle kunna tänka sig ett program för avsaltning med hjälp av solvärme i en rad av mindre anläggningar som tekniskt stöd från Europa till de utvecklingsländer som har problem med torka.

3.4.5 Rent generellt bör man främja forskning och utveckling av teknik för att spara vatten eller för att fylla på grundvattenlagren (till exempel genom ny gatubeläggning i städerna) och bioteknik som skulle göra det möjligt att utveckla ett mindre vattenintensivt jordbruk.

3.4.6 Man bör slutligen också undersöka möjligheten till underjordisk lagring och återföring av vatten till grundvattenlagren. Man bör här välja ut pilotprojekt och fastställa normer för det vatten som lagras, normer som både måste vara realistiska och skydda underliggande jordlager. Frågan om grundvattnet gäller både mängden vatten och kvaliteten, eftersom grundvattnet också utsätts för föroreningar. I samband med

detta bör man ägna särskild uppmärksamhet åt de industriaktiviteter som förbrukar mest vatten och som å ena sidan tömmer lagren och å andra sidan riskerar att förorena dem.

3.4.7 EESK uppmanar dessutom kommissionen att undersöka möjligheterna att överföra vatten mellan olika regioner. Det kan vara önskvärt att man för över vatten från vattenrika till vattenfattiga områden, också ur ett europeiskt perspektiv, till exempel för att trygga självförsörjningen inom jordbruket om vattenanvändningen i det mottagande området är effektiv och sparsam. Med tekniska åtgärder, avgifter och bestämmelser måste man förhindra följdläckor på annat håll, dvs. att det kollektiva stödet till en sektor "som förtjänat det" leder till att vattenförbrukningen inom icke-prioriterade sektorer ökar.

3.4.8 EESK anser att EU-länder och tredjeländer med gemensamma floder som korsar EU:s yttre gräns måste samordna sina åtgärder vid en eventuell reglering av sina floder.

### 3.5 Främjande av vattneffektiv teknik och metodik

3.5.1 Kommissionen anser att användningen av vattneffektiv teknik skulle kunna förbättras avsevärt. Bortsett från bekämpningen av läckor – som är omfattande inom vissa nät – och spill öppnar moderniseringen av vattenförvaltningsmetoderna intressanta framtidsutsikter.

3.5.2 De åtgärder som kommissionen förespråkar är helt klart önskvärda (standarder för vattenförbrukande konstruktioner, byggnaders vattenprestanda, prestandaindikator, anpassning av ekonomisk verksamhet till vattenbrist...).

3.5.3 Man bör också beakta möjligheten att använda "grävatten", men man bör vara medveten om att detta kräver investeringar, framför allt i separata avloppsledning och förebyggande åtgärder. Man bör också mer systematiskt beakta möjligheten till användning av regnvatten.

3.5.4 Det finns en teknik som ser lovande ut: avancerad mätaravläsning (*smart metering*) och anpassad fakturering. Mättekniken och tekniken för elektronisk överföring av förbrukningsdata gör det nämligen möjligt att liksom i elsektorn införa olika typer av tariffer. Abonnenten skulle i så fall kunna teckna ett abonnemang som inte bara passar den egna situationen bäst utan också möjliggör större besparingar: säsongtariff, fast tariff, låglasttariff m.m.

3.5.5 För att bevara vattenresurserna och motverka översvämningar, erosion och de föroreningar som detta leder till, bör politiken för att skydda landsbygds miljön kraftfullt stimulera återbeskogning och plantering av häckar på de platser där detta är möjligt och lämpligt samt bevara kulturväxterna. Kartläggning av behoven och övervakning skulle kunna ske med hjälp av moderna geografiska informationssystem. Genom det sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling bör man stimulera den jordbruksrelaterade grundforskningen i syfte att skapa växter med större motståndskraft mot torka.

3.5.6 När det gäller jordbruksmetoderna bör man också stimulera hållbar dikning och bevattning och rent generellt också användningen av bästa möjliga metoder. I anslutning till dräneringsdikena och framför allt på de platser där man anlagt övergångar bör man sätta av lokala lagringsplatser för att bromsa ansamlingen av vatten, erosionen och de föroreningar som detta leder till och för att vattnet ska sugas upp av jorden igen. På dessa lagringsplatser skulle det förstås krävas vattenrening, en fråga som bör studeras tillsammans med sakkunniga.

### 3.6 Främjande av en vattenbesparingskultur i Europa

3.6.1 Vi kan inte göra något annat än att instämma i kommissionens överväganden: Certifiering och märkning är rätt sätt att främja en effektiv och sparsam vattenanvändning. När det gäller märkning bör man dock notera att det är populärt med miljömärkning och att det finns en risk för att informationen blir obegriplig genom en mängd olika märkningar.

3.6.2 Det organiserade civila samhället som helhet, arbetsmarknadens parter och föreningsvärlden bör, liksom även utbildningssektorn, mobiliseras för att bidra till denna nya vattenbesparingskultur. När det gäller de tekniska aspekterna får man vid utbildning av tekniker och spridning av ny teknik inte göra om de fel som gjorts tidigare, framför allt när det gäller vattenförvaltningen i städerna.

3.6.3 Utbudet av anordningar för uppsamling av regnvatten eller återanvändning av "gråvatten" för enskilda hushåll blir allt större. Detta kan förklaras med framväxten av den sparsamhetskultur som kommissionen eftersträvar. Den rättmätiga strävan efter besparingar får dock inte leda till en individualistisk strävan efter självförsörjning, som tekniskt och ekonomiskt skulle undergräva den offentliga vattenförsörjningen och vattenreningen, som bidragit och bidrar till stora framsteg i fråga om hygien och livslängd. I vårt utvecklade samhälle har man nämligen glömt att vatten inte bara är en förutsättning för liv utan också kan hota liv.

3.6.4 Individuella icke-kollektiva system för att spara, återanvända och rena vatten kan alltså vara en intressant lösning för glesbygdsområden. I städerna är den ekonomiska och sociala nyttan av dem mindre uppenbar, utom i de fall där system för att samla upp regnvatten och för återanvändning – även om det handlar om privat vatten – behandlas och används av de allmännyttiga företagen.

### 3.7 Ökad kunskap och bättre datainsamling

3.7.1 Kommissionen noterar att det behövs tillförlitliga uppgifter om omfång och effekter av vattenbrist och torka. Vi kan bara instämma i önskan om en årlig europeisk bedömning

och ett maximalt utnyttjande av tjänsterna för global övervakning för miljö och säkerhet (GMES) som ett data- och övervakningsverktyg för vattenpolitiken. Universiteten och forskningscentrumen bör uppmuntras att utarbeta studier rörande vatten, bevarandet av vattenresurserna och hur man kan öka resurserna genom att utveckla ny teknik.

3.7.2 Kriterierna för den inventering av förteckningarna över vattenförekomster som ska ske enligt ramdirektivet om vatten bör göras enhetliga. I praktiken råder det stora skillnader mellan medlemsstaternas rapporter, både om man ser till storleken på de områden som undersöks och omfånget på uppgifterna om vattenkvaliteten och den biologiska mångfalden.

3.7.3 EESK uppmanar därför kommissionen att påskynda de specialiserade kommittéernas arbete med att följa upp tillämpningen av ramdirektivet om vatten och att offentliggöra uppgifter om medlemsstaternas framsteg i resultatavslutningar för att föra arbetet framåt och främja konvergens.

3.7.4 Man bör vara realistisk och inte vänta tills alla resultat och handlingsplaner blivit enhetliga och högkvalitativa utan koncentrera insatserna på de mest känsliga områdena. Dessa områden skulle kunna väljas ut på initiativ av medlemsstaterna men enligt gemensamma kriterier (bristande nederbörd och en definition av det geografiska området).

3.7.5 Om informationen om tendenserna i klimatutvecklingen fick så bred spridning som möjligt, skulle det bli lättare att göra de lokala och regionala aktörerna medvetna om risken för vattenbrist och mer generellt om effekterna av klimatförändringarna,

3.7.6 Mot denna bakgrund föreslår EESK konkret att man skapar en webbsida, som eventuellt kan ingå i *Water information system for Europe* (WISE), där sådana klimatparametrar som nederbörd, avdunstning, temperatur, vindhastighet och solljus, som ingår i de globala modeller som utarbetats av den mellanstatliga panelen för klimatförändringar, skulle kunna laddas ned. (I samma anda som projekten PRUDENCE eller ENSEMBLES, men mer systematiska till sin täckning och med numeriska data vid sidan om de grafiska).

3.7.7 De uppgifter som läggs ut måste vara aktuella och vetenskapligt förankrade. Detta arbete skulle anförtros åt en grupp av europeiska laboratorier som ingår i den mellanstatliga panelen.

3.7.8 EU skulle kunna finansiera utvecklingen av denna webbsida. Med en låg nedladdningsavgift skulle man kunna stödja forskningsarbetet vid de laboratorier som bidrar till att utveckla modellerna.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske"**

KOM(2007) 602 slutlig – 2007/0223 (CNS)

(2008/C 224/16)

Rådet beslutade den 4 december 2007 att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets förordning om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske"*

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 april 2008. Föredragande var Gabriel Sarró Iparraguirre.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 70 röster för och 3 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser

1.1 Mot bakgrund av att det krävs övergripande åtgärder för att komma till rätta med det ständigt pågående olagliga, orapporterade och oreglerade fisket (IUU-fisket), vilka är grundade på ett effektivt rättsligt instrument som är tillämpligt på hela leveranskedjan från fångst till försäljning, anser kommittén att förslaget till förordning rent generellt ger den nödvändiga ramen för att förebygga, avskräcka och undanröja IUU-fiske. Kommittén stöder därför förslaget, eftersom den anser att de föreslagna åtgärderna stärker gemenskapens roll som flagg-, hamn-, marknads- och mottagarstat.

1.2 Hur framgångsrikt förslaget till förordning kommer att bli beror enligt EESK på följande fyra faktorer:

- Medlemsstaternas insatser för att bekämpa IUU-fisket.
- Samarbetet mellan medlemsstaterna.
- Det internationella samarbetet.
- Ett fortlöpande och kontinuerligt arbete med att genomföra förordningen.

1.3 Utan att vilja undanta gemenskapsflottan från förslagets tillämpningsområde anser EESK att man i förslaget till förordning bör göra en tydligare skillnad mellan det IUU-fiske som bedrivs av fartyg från tredjeländer och som flaggstaterna inte kan övervaka, och det illegala fiske som bedrivs av gemenskapens fartyg. Detta fiske är en överträdelse av den gemensamma fiskeripolitiken och omfattas av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 2847/93 <sup>(1)</sup>.

1.4 Kommittén konstaterar att genomförandet av alla föreslagna övervaknings- och kontrollåtgärder kommer att kräva en

<sup>(1)</sup> Rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993.

betydande ökning av budgeten och administrationen i medlemsstaterna, liksom en förstärkt administrativ kontrollinfrastruktur. Kommissionen uppmanas därför att ta hänsyn till detta så att inte slutresultatet försämras, och under alla omständigheter vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förhindra att genomförandet av förslaget till förordning leder till ökade produktionskostnader för de företag vars fartyg bedriver lagligt fiske.

1.5 Kommittén anser även att de föreslagna åtgärderna inte under några omständigheter får påverka den lagliga kommersiella trafiken på ett sätt som kan utgöra ett hinder för handeln i strid mot världshandelsbestämmelserna.

1.6 Kommittén anser att det inte tillräckligt klart framgår av förslaget till förordning hur flaggstatens myndigheter ska godkänna det fångstintyg som EU kräver. EESK utgår ifrån att godkännandet ska ske elektroniskt och anser därför att det tydligt bör framgå av förslaget till förordning på vilket sätt godkännandet ska ske, såväl när det gäller fartyg som transporterar färska fiskeriprodukter som fartyg som transporterar djupfrysta.

1.7 EESK anser att kontrollen av fiskefartyg från tredjeländer bör genomföras på samma sätt i samtliga "utsedda hamnar" i de olika medlemsstaterna. Kommittén anser också att det i förslaget till förordning tydligare bör anges att inspektionerna ska genomföras såväl till havs som till lands och från luften.

1.8 Kommittén vill än en gång upprepa vad den framfört i andra yttranden, nämligen att gemenskapens kontrollorgan för fiske bör spela en viktig roll när det gäller samordning, övervakning och kontroll av IUU-fisket. Därför bör kontrollorganet få ökade ekonomiska resurser och mer personal.

1.9 Kommittén anser att sanktionsnivåerna när det gäller fartyg från tredjeländer bör harmoniseras i samtliga EU:s medlemsstater. Om en icke-samarbetande stat underlåter att följa bestämmelserna bör man även överväga möjligheten att utfärda sanktioner som inte behöver ha något samband med fiske.

1.10 Vi anser emellertid att de garantier som rör förfarandena för att förklara fartyg för IUU-fartyg och stater för icke-samarbetande måste stärkas, särskilt rätten till försvar, och att de grundas på konkreta bevis för att undvika att domstolarna senare ogillar de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna.

## 2. Bakgrund

2.1 Gemenskapen har bekämpat det olagliga, orapporterade och oreglerade fisket (IUU-fisket) i mer än tio år. Sedan 2002 har denna kamp ägt rum inom ramen för en gemenskapshandlingsplan som syftar till att förebygga, motverka och undanröja IUU-fisket i EU och på regional och internationell nivå (?).

2.2 År 2005 framhöll Europaparlamentet i sin resolution (3) om genomförandet av den gemenskapshandlingsplan som avses i ovanstående meddelande att EU måste utvidga och intensifiera sina ansträngningar i kampen mot IUU-fisket.

2.3 Trots goda framsteg har IUU-fisket inte kunnat utrotas. Kommissionen anser att denna situation kräver en snabb och kraftfull reaktion från EU:s sida.

2.4 Följaktligen utarbetade kommissionen förra året ett nytt meddelande (4) om "upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske".

2.5 Efter långvariga samråd under föregående år, där kommittén aktivt deltog (5), har kommissionen utarbetat föreliggande förslag till förordning (6), som omfattar följande åtgärdsområden:

- Förbättra kontrollen av att tredjelands fiskefartyg bedriver laglig verksamhet och att deras fångster är lagliga när de anlöper Europeiska gemenskapens fiskehamnar.
- Förbättra kontrollen av efterlevnaden av bevarande- och förvaltningsåtgärder när det gäller tredjelands fiskeriprodukter som importerats till gemenskapen på annat sätt än via fiskefartyg.

(3) KOM(2002) 180 av den 28.5.2002 och rådets slutsatser av den 7.6.2002.

(4) Europaparlamentets resolution 2006/2225, antagen den 15.2.2007.

(5) KOM(2007) 601 slutlig, 17.10.2007.

(6) EESK:s konferens om flaggstaternas ansvar den 30 januari 2007.

(7) Förslag till rådets förordning om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (2007/0223 (CNS)).

— Stänga EU:s marknad för IUU-fiskeriprodukter.

— Agera när det gäller IUU-verksamhet som Europeiska gemenskapens medborgare bedriver utanför EU.

— Förbättra de lagliga sätten att kartlägga IUU-fiske.

— Införa effektiva sanktioner för att förebygga allvarliga överträdelser av fiskeribestämmelser.

— Förbättra åtgärderna mot IUU-fiske inom regionala fiskeriorganisationer.

— Stödja utvecklingsländernas politik och åtgärder när det gäller att bekämpa IUU-fiske.

— Förbättra samordningen på området övervakning, tillsyn och kontroll mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och tredjeländer.

2.6 Förslaget bygger följaktligen på principen att en effektiv strategi mot IUU-fiske bör vara heltäckande och omfatta alla problemets aspekter i hela försörjningskedjan.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK anser att de oroväckande miljömässiga och socioekonomiska konsekvenserna av IUU-fisket kräver en kraftfull insats från gemenskapens sida och stöder därför i huvudsak kommissionen.

3.2 I den gällande gemenskapslagstiftningen om införande av ett kontrollsystem inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (?) fastställs ett omfattande system för att övervaka att gemenskapsfartygens fångster sker enligt bestämmelserna, men liknande kontroll- och sanktionsnivåer är inte tillåtna när det gäller fisk som fångats av fartyg från tredjeländer och som importerats till EU.

3.3 Denna svaghet gör det möjligt för ekonomiska aktörer såväl från EU som från tredjeländer att föra in fiskeriprodukter från IUU-fiske i gemenskapen, som är världens största marknad och importör av fiskeriprodukter, för att på så sätt öka sin lönsamhet. Av denna anledning anser kommittén att det är riktigt att förslaget till förordning fokuseras på det IUU-fiske som bedrivs av fartyg från tredjeländer utan att för den skull undanta gemenskapens fiskeflotta från förordningens tillämpningsområde, i enlighet med artikel 1.4 i förslaget.

(?) Rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993.

3.4 I förslaget till förordning föreskrivs ett nytt kontrollsystem som ska gälla all IUU-fiskeverksamhet och all verksamhet i anslutning till denna som bedrivs på en medlemsstats territorium eller i vatten som omfattas av dess överhöghet eller jurisdiktion, eller av gemenskapens fiskefartyg eller medborgare. Det ska också, utan att det påverkar flagg- eller kuststatens jurisdiktion, gälla för IUU-fiskeverksamhet som bedrivs av fartyg från tredjeland på öppet hav eller i vatten under tredjelands jurisdiktion, i likhet med vad som gäller för gemenskapsflottan i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken.

3.5 Utan att vilja undanta gemenskapsflottan från förslagets tillämpningsområde anser EESK att man i förslaget till förordning bör göra en tydligare skillnad mellan det IUU-fiske som bedrivs av fartyg från tredjeländer och som flaggstaterna inte kan övervaka, och det illegala fiske som bedrivs av gemenskapens fartyg. Detta fiske är en överträdelse av den gemensamma fiskeripolitiken och omfattas av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 2847/93.

3.6 I förslaget till förordning införs ett system för en fullgod kontroll av leveranskedjan för fiskeriprodukter som importeras till gemenskapen. Kommittén anser att de föreslagna åtgärderna inte under några omständigheter får påverka den kommersiella trafiken på ett sätt som kan utgöra ett hinder för den lagliga handeln.

3.7 EESK välkomnar kommissionens förslag till förordning. Förslaget är tydligt och har ett stort tillämpningsområde som omfattar kontroll av illegalt fiske såväl på EU-nivå som på internationell nivå, och det föreskriver omedelbara tillsynsåtgärder och effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för fysiska och juridiska personer som begått allvarliga överträdelser av förordningen eller är ansvariga för dem. Om en icke-samarbetande stat underlåter att följa bestämmelserna bör man även överväga möjligheten att utfärda sanktioner som inte behöver ha något samband med fiske.

3.8 EESK anser att ordningsföljden för de olika avsnitten i förslaget till förordning bör ändras. Kapitlen IV och V om gemenskapens varningssystem och om identifiering av fartyg som bedriver IUU-fiske bör komma efter kapitel I.

3.9 Kommittén anser även att det av kapitel III, artikel 13.1 klart bör framgå att importförbudet av fiskeriprodukter från IUU-fiske innefattar både sjö-, land- och lufttransporter.

3.10 Enligt kommitténs åsikt består den stora svårigheten när det gäller tillämpningen av förordningen i att det krävs en total enighet och stöd från medlemsstaterna, samt ett effektivt nätverk för samarbete på internationell nivå.

3.11 Kommittén konstaterar att genomförandet av alla åtgärder vad avser kontroll och inspektion, såväl i hamn som till sjöss, certifiering, övervakning och kontroll av fartyg och fångster, liksom kontroll av importen till lands, till sjöss och i luften, kräver en betydande ökning av budgeten, administrationen och de administrativa kontrollinfrastrukturerna i medlemsstaterna. Kommissionen uppmanas därför att ta hänsyn till detta i förslaget till förordning så att inte slutresultatet försämras.

3.12 Kommissionen uppmanas även att vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förhindra att genomförandet av förslaget till förordning leder till ökade produktionskostnader för de företag vars fartyg bedriver lagligt fiske.

3.13 Kommittén anser kort sagt att de föreslagna åtgärderna stärker gemenskapens roll som flagg-, hamn-, marknads- och mottagarstat.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Som hittills noterats kan förslaget till förordning genom en korrekt, fortlöpande och kontinuerlig tillämpning göra EU till ledare eller föregångare i den internationella kampen mot IUU-fisket.

4.2 Efter ett antal allmänna bestämmelser för genomförandet behandlar förordningen kontrollen av fiskefartyg från tredjeland i gemenskapens hamnar. Det bör framhållas att omlastningar i gemenskapens vatten med deltagande av fiskefartyg från tredjeland och fartyg från gemenskapen är förbjudet. Detta förbud sträcker sig utanför gemenskapens vatten och omfattar omlastningar till havs av fångster från fartyg från tredjeland till gemenskapsfartyg.

4.3 EESK har vid upprepade tillfällen begärt att kommissionen skulle förbjuda omlastningar på öppet hav, eftersom de ger upphov till ett omfattande IUU-fiske. Vi välkomnar därför detta förbud.

4.4 I förordningen anges tydligt att fartyg från tredjeland endast får anlöpa av medlemsstaterna på förhand "utsedda hamnar" i EU, under förutsättning att de uppfyllt en rad krav: meddelande om landning och tillstånd, godkänt fångstintyg och inspektion. Tillträde till medlemsstaternas hamnar, tillhandahållande av hamntjänster och genomförande av landning, omlastning och beredning ombord i sådana hamnar är tillåtet för fiskefartyg från tredjeland endast om de uppfyller kraven och bestämmelserna i förordningen.

4.5 I förordningen fås särskild vikt vid ingående och minutiosa kontroller av meddelande om anlöpning, fångstintyg och hammninspektion.

4.6 Vad avser kontrollen av fångstintygen, som måste skickas in 72 timmar innan fartyget anlöper en hamn, utgår kommittén ifrån att dessa intyg ska godkännas elektroniskt av den godkännande myndigheten. EESK anser att förslaget till förordningen inte tillräckligt tydligt klargör hur dessa intyg ska godkännas. Dessutom anser vi att kommissionen bör ange i vilka fall som undantag kan beviljas från denna 72-timmarsfrist.

4.7 Kommittén stöder kommissionens riktlinjer för kontrollen av fiskefartyg och efterlyser samförstånd mellan samtliga medlemsstater för att säkerställa en enhetlig tillämpning i samtliga "utsedda hamnar".

4.8 Överträdelse av förordningen där ett fiskefartyg från tredjeland har bedrivit IUU-fiske kommer att leda till förbud att landa, omlasta eller bereda fångsten ombord, till en undersökning och i förekommande fall till sanktioner i enlighet med nationell lagstiftning i den berörda medlemsstaten. I händelse av allvarliga överträdelser föreskrivs i förordningen omedelbara tillsynsåtgärder.

4.9 Syftet med denna stränga kontroll av fiskefartyg från tredjeland, som är densamma som för gemenskapsfartyg, är att kartlägga fiskeriprodukter från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Enligt den aktuella förordningen är det förbjudet att importera sådana produkter till gemenskapen.

4.10 EESK anser att inspektion av import i hela gemenskapen är nödvändig. Därför bör kapitel III också omfatta inspektion av containrar som importeras till gemenskapen land- eller luftvägen. Man bör också för containrar fastställa en lägsta procentsats som ska undersökas varje år.

4.11 I förordningen fastställs att när import av fiskeriprodukter förbjuds på grund av att de enligt förordningen anses vara ett resultat av IUU-fiske får medlemsstaterna konfiskera och förfoga över produkterna i enlighet med nationella bestämmelser. Man har dock rätt att överklaga ett sådant förfarande.

4.12 För att säkerställa en korrekt tillämpning av förordningen vad gäller allt som rör import och återexport av fiskeriprodukter, och i förekommande fall importförbud, fastställs att kommissionen kan ingå avtal med flaggstater om administrativt samarbete.

4.13 Det system som kommissionen inrättat i och med denna förordning kräver ett brett samarbete på internationell nivå mellan EU och flaggstaterna, stater som samarbetar inom

regionala fiskerierorganisationer och inom de regionala organisationerna själva. Som en följd av detta samarbete måste dessutom de stater som inte samarbetar kartläggas, och förordningen innehåller också bestämmelser för detta.

4.14 Den första interna följden av detta internationella samarbete är inrättandet av ett varningssystem i EU som varskar de ekonomiska aktörerna och medlemsstaterna i de fall EU hyser rimligt tvivel om att fiskefartyg eller fiskeriprodukter från vissa tredjeländer inte följer de lagar, bestämmelser eller internationella åtgärder som rör bevarande- och förvaltningsåtgärder.

4.15 Meddelandet resulterar i en övervakning på EU-nivå och internationell nivå, såväl av den import som utlöste varningen som av tidigare import, samt av de fiskefartyg som omfattas av meddelandet. Om utredningarna, inspektionerna och kontrollerna styrker att IUU-fiske har ägt rum kan kommissionen vidta andra åtgärder, t.ex. att föra upp fartyget/fartygen på en EU-förteckning över fartyg som bedriver IUU-fiske.

4.16 I förordningen preciseras att det är kommissionen själv eller ett organ som den har utsett som ska sammanställa och analysera all information om IUU-fiske.

4.17 EESK anser att det organ som är bäst lämpat att utföra denna uppgift är gemenskapens kontrollorgan för fiske, som bör tilldelas mer personal och resurser.

4.18 I förordningen beskrivs mycket utförligt hur gemenskapens förteckning över fartyg som bedriver IUU-fiske ska utarbetas, uppdateras och publiceras samt vad den ska innehålla. Fiskefartyg som finns upptagna på förteckningar över IUU-fartyg som antagits av regionala organisationer för fiskeförvaltning kommer automatiskt att upptas på denna lista. EESK anser att kommissionen i stället för att automatiskt föra upp fiskefartyg från gemenskapen på denna förteckning på förhand borde försäkra sig om att de berörda medlemsstaterna inte har vidtagit effektiva åtgärder i enlighet med artikel 26 i förslaget till förordning.

4.19 Vi anser att systemet i förordningen är korrekt eftersom det på allvar tar itu med processen för att föra upp fiskefartyg och icke-samarbetande stater på förteckningen över IUU-fartyg med alla de garantier för förhandsinformation och försvar som är förenat med detta. Där beaktas också de åtgärder som vidtas med avseende på de fiskefartyg och stater som ägnar sig åt IUU-fiske. Vi anser emellertid att de garantier som rör förfarandena för att förklara fartyg för IUU-fartyg och stater för icke-samarbetande måste stärkas, särskilt rätten till försvar, och att de grundas på konkreta bevis för att undvika att domstolarna senare ogillar de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna.

4.20 Med tanke på att det kan få allvarliga konsekvenser för en stat att hamna på listan över icke-samarbetande stater och att kraven i förordningen ska vara desamma för alla stater anser kommittén det mycket rimligt att kommissionen hjälper utvecklingsländerna att uppfylla de krav som rör övervakning och kontroll av fiskeverksamhet.

4.21 Vi anser att systemet för fartygsövervakning via satellit (VMS) är ett viktigt verktyg för övervakning av IUU-fiske. För att en stat ska kunna avföras från listan över icke-samarbetande stater anser EESK därför att man bör kräva att staten i fråga installerar VMS på alla sina fiskefartyg.

4.22 Kommittén stöder de strikta åtgärder i förordningen som gäller fiskefartyg och icke-samarbetande stater som ägnar sig åt IUU-fiske.

4.23 Förordningen omfattar även förbud för medborgare i medlemsstaterna att på något sätt stödja eller medverka i IUU-fiske eller i någon som helst verksamhet som rör befraktning, export eller försäljning av fiskefartyg som finns upptagna på gemenskapens förteckning över IUU-fiske.

4.24 I förordningen behandlas slutligen allvarliga överträdelser. Där harmoniseras också den lägsta nivån för de högsta bötesbeloppen i medlemsstaterna för såväl fysiska som juridiska

personer samt de omedelbara tillsynsåtgärder och kompletterande sanktioner som ska förebygga fortsatta överträdelser och som gör det möjligt för behöriga myndigheter att utreda förseelsen.

4.25 Kommittén anser att sanktionsnivåerna när det gäller fartyg från tredjeländer bör harmoniseras i samtliga EU:s medlemsstater.

4.26 För att förenkla gemenskapsbestämmelserna vill kommissionen i förslaget till förordning införliva de huvudbestämmelser om kontroll, inspektion och tillsyn som antagits i de regionala fiskerierorganisationer som gemenskapen är part i, och därmed utvidga deras tillämpningsområde till alla vatten som omfattas av en regional fiskerierorganisation.

4.27 EESK anser att kommissionen i framtiden bör undersöka möjligheten att utöka förordningen till att inkludera insjöfiske.

4.28 EESK anser att det förslag till förordning som kommissionen lägger fram utgör ett mycket värdefullt verktyg för att förebygga, avskräcka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Det kommer att krävas ett fortlöpande och kontinuerligt arbete för att genomföra den. Kommittén anser det därför viktigt att medlemsstaterna samarbetar sinsemellan.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

---



### Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

- "Förslag till rådets förordning om skydd av känsliga marina ekosystem mot de negativa verkningarna av fiske med bottenredskap på öppet hav" och
- "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Destruktiva fiskemetoder på öppet hav och skydd av känsliga djuphavsekosystem"

KOM(2007) 605 slutlig – 0227/0224 (CNS)

KOM(2007) 604 slutlig

(2008/C 224/17)

Den 4 december 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets förordning om skydd av känsliga marina ekosystem mot de negativa verkningarna av fiske med bottenredskap på öppet hav"*

Den 17 oktober 2007 beslutade rådet att i enlighet med det samarbetsprotokoll som undertecknades den 7 november 2005 rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Destruktiva fiskemetoder på öppet hav och skydd av känsliga djuphavsekosystem"*

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 april 2008. Föredragande var **José María Espuny Moyano** och medföredragande **Richard Adams**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 101 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK stöder de allmänna riktlinjerna i kommissionens förslag och meddelande, men anser att innehållet, effektiviteten och genomslaget i den föreslagna förordningen skulle kunna förbättras om man inkluderade rekommendationerna i avsnitt 4 och 5 i detta yttrande.

## 2. Inledning

2.1 Det har på senare år stått klart att ekosystemen i djuphavsområden kan vara källa till en väldigt mångfald och ett rikt marint liv. De utgör en av världens sista kvarvarande större grupper av naturresurser. Kallvattenrev, undervattensberg, koraller, hydrotermiska skorstenar och svampkolonier hotas i allt högre grad av mänsklig aktivitet. Dessa system förekommer i mycket mindre produktiva miljöer än de som finns i grunda vatten och det kan följaktligen ta hundratals år för dem att reproducera sig. Prospektering efter kolväten, kabelläggning, avfallsdumpning och särskilda typer av fiske med bottenredskap<sup>(1)</sup> samt annan mänsklig verksamhet kan få negativa effekter. Kallvattenkoraller förekommer också i kontinentalsockelområden på tempererade breddgrader<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Bland annat bottenrälar, skrapredskap, bottensatta garn, bottensatta backor/långrevar, tinor/mjårdar och fallor. Se Friewald, A., Fosså, J.H., Koslow, T., Roberts, J.M. 2004. *Cold-water coral reefs*. UNEP-WCMC, Cambridge, UK.

<sup>(2)</sup> Se ovanstående fotnot.

2.2 Fiske med bottenredskap kräver en mycket specialiserad utrustning, som vanligen kan användas utan större skadeverkningar på sand- eller lerbotten. Viss utrustning är emellertid med nödvändighet tung och kraftig och kan i känsliga djuphavsekosystem allvarligt skada livsmiljöer och förstöra gamla och till stor del oersättliga strukturer, särskilt koraller.

2.3 Som ofta är fallet med globala miljöfrågor förstod man att detta problem endast kunde tacklas i sin helhet genom världsomspännande, välavvägda, effektiva och genomförbara åtgärder. FN:s generalförsamling har sedan 2004 diskuterat det problem som fiskemetoder på öppet hav innebär. Den 8 december 2006 antogs resolution 61/105 om hållbart fiske, där FN kraftigt manar stater och organisationer med behörighet över bottenfiske på öppet hav att reglera detta fiske för att skydda känsliga marina ekosystem från skador<sup>(3)</sup>.

2.4 I yttrandet behandlas två kommissionsdokument om skydd av känsliga marina ekosystem. I det första, (KOM(2007) 604), redogörs för de allmänna policylinjer som föreslås vägleda och prägla specifika EU-åtgärder. De härrör från rekommendationer från FAO som tagits fram efter omfattande överläggningar

<sup>(3)</sup> FN:s generalförsamlings resolution 61/105, punkterna 83–86.

om denna fråga i FN:s generalförsamling <sup>(4)</sup>, där EU spelade en viktig roll. Det andra dokumentet (KOM(2007) 605) är ett förslag till rådets förordning som ska tillämpas på EU-fartyg som är verksamma på öppet hav som inte omfattas av en regional fiskerierorganisation, och bör ses som ett direkt lagstiftningsalternativ.

2.5 På lång sikt ligger det i såväl fiskeindustrins som miljöskyddsorganisationernas intresse att livsmiljöer på havsbotten skyddas för att garantera att fiskbestånden blir långsiktigt hållbara och den marina mångfalden bevaras och skyddas.

### 3. Sammanfattning av kommissionens allmänna strategi (KOM 604) och specifika förslag (KOM 605)

3.1 De två huvudinslagen i förvaltningen av bottenfisket på öppet hav är den miljökonsekvensbedömning av ett visst fiskeområde som ska föregå utfärdandet av tillstånd för enskild fiskeverksamhet och som är ett villkor för utfärdandet samt bevis på att inga betydande negativa effekter föreligger som ett villkor för fortsatt fiske. För att kunna göra detta krävs förbättrad forskning och datainsamling för kartläggning av kända och sannolika känsliga ekosystem och deras ekologiska dynamik.

3.2 En särskilt värdefull åtgärd är att vidta områdesbaserade stängningar eller fastställa särskilda förvaltningsområden. Detta kan ske genom ett gemensamt beslut inom en regional fiskerierorganisation. Varje enskild medlemsstat ansvarar för skyddet utanför en regional fiskerierorganisation via de fartyg som för deras flagg.

3.3 Med förslaget till förordning vill kommissionen införa stränga kontroller av bottenfiske på öppet hav genom åtgärder liknande dem som redan vidtagits av nationer som fiskar på öppet hav i nordvästra Stilla havet, södra Stilla havet och i vattnen kring Antarktis och som har lagts fram för antagande av regionala fiskerierorganisationer i norra och sydöstra Atlanten, Antarktis och Medelhavet.

3.4 Kommissionen tog emot ett stort antal företrädare från medlemsstaterna, fiskeindustrin och miljöskyddsorganisationer under de tre år långa förhandlingarna i FN:s generalförsamling. Kommissionen förespråkade reglerande åtgärder (i stället för ett förbud) med avsikten att en sådan skulle tillämpas av flaggstaterna genom regionala fiskerierorganisationer eller av flaggstater med fartyg som är verksamma på öppet hav i områden där inga regionala fiskerierorganisationer för närvarande finns.

<sup>(4)</sup> Resolutionerna 59/25 (2004) och särskilt 61/105 (punkterna 80–95) av den 8 december 2006.

3.5 I förslaget överlämnas förvaltningen av djuphavsfisket till stor del till EU-medlemsstaterna och kopplas till utfärdandet av speciella fisketillstånd. Vid ansökan om ett fisketillstånd måste ett fartyg lämna in en fiskeplan där det anges var man ämnar fiska, på vilka arter man ska inrikta sig, på vilket djup fisket ska ske och havsbottens batymetriska profil i området. Myndigheterna utvärderar sedan fiskeplanen och dess eventuella inverkan på känsliga marina ekosystem och grundar sig på bästa tillgängliga vetenskapliga data.

3.6 I förslaget fastställs också några tydliga begränsningar. Användning av bottenredskap på djup över 1 000 meter förbjuds. Fiskefartyg som upptäcker ett känsligt marint ekosystem tvingas omedelbart upphöra med fisket och får återuppta det först 5 sjömil eller mer från platsen i fråga. De ansvariga myndigheterna ska informeras om platsen och kan därefter komma att besluta att stänga området för fiske med bottenredskap. Alla fartyg kommer också att vara tvungna att använda satellitbaserade fartygsövervakningssystem och ha vetenskapliga observatörer ombord.

3.7 Medlemsstaterna ska var sjätte månad rapportera till kommissionen om genomförandet av förordningen. Kommissionen ska därefter före juni 2010 utarbeta en rapport till parlamentet och rådet med förslag på eventuella nödvändiga ändringar.

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK stöder kommissionens allmänna policylinjer som ligger i linje med kommitténs tidigare ståndpunkt i yttrandet "Att stoppa förlusten av biologisk mångfald" (NAT/334).

4.2 I flera yttranden <sup>(5)</sup> har EESK under senare år ingående behandlat de både positiva och komplicerade frågor som målen inom den gemensamma fiskeripolitiken ger upphov till och hur man på ett hållbart sätt ska utnyttja akvatiska resurser mot bakgrund av den hållbara utvecklingen genom en välavvägd hänsyn till miljömässiga, ekonomiska och sociala aspekter. Alla dessa aspekter bör beaktas vid en analys av kommissionens förslag till förordning.

4.3 I såväl meddelandet som i kommissionens arbetsdokument där förordningsförslagets inverkan bedöms nämns att det för närvarande endast ska omfatta de EU-bottenträlare som fiskar i sydvästra Atlanten utanför Argentinas exklusiva ekonomiska zon.

<sup>(5)</sup> NAT/264 – Förordning om Europeiska fiskerifonden (EUT C 267, 27.10.2005); NAT/280 – Förordning om gemenskapens finansieringsåtgärder för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken och havsrättsligt arbete (EUT C 65, 17.3.2006), NAT/316 (EUT C 318, 23.12.2006), NAT/333 (EUT C 168, 20.7.2007), NAT/334 – Att stoppa förlusten av biologisk mångfald (EUT C 97, 28.4.2007); NAT/364 – Förordning om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken (EUT C 10, 15.1.2008).

4.4 Detta fiske bedrivs av ca 30 EU-fartyg i sydvästra Atlanten, där en regional fiskerierorganisation ännu inte inrättats beroende på den mångåriga politiska konflikten om Falklandsöarna mellan Storbritannien och Argentina. Fiskeriverksamheten kan beskrivas på följande sätt:

- Fisket på öppet hav bedrivs på kontinentalsockeln och på övre kanten av patagoniska kontinentalsockeln. Det har pågått i 25 år och fiskeindustrin och forskarna försäkrar att det omfattar samma sandiga och platta bottenområden. Två fiskarter fångas: bläckfisk av arterna *Illex* och *Loligo* samt kummel (*Merluccius hubbsi*). Ingen av dessa arter klassas som djuphavsfisk: klassificeringen grundas på antingen djupkriterier<sup>(6)</sup> (som nu förkastats av FAO) eller biologiska kriterier (lång livslängd, sen mognad, långsam växt eller låg fruktbarhet<sup>(7)</sup>) vilket talar mot ytterligare skydd<sup>(8)</sup>. Det berör med andra ord arter med medelhög och hög produktivitet, utan väsentliga bifångster, i områden som inte anses innehålla särskilt känsliga ekosystem.
- Detta fiske började med av EU finansierade fiskeexpeditioner med avsikten att omfördela gemenskapens flotta. Observatörer deltog i dessa expeditioner som kommissionen skulle ha utförlig information om.
- Kommissionen har också finansierat konsekvensanalyser och Spanien har via Spaniens oceanografiska institut under hela perioden drivit ett program med vetenskapliga observatörer ombord för att utöver annan information få kontinuerliga uppgifter om denna fiskeverksamhet<sup>(9)</sup>.
- Antalet arter som fångas ofrivilligt (bifångster) är mycket få. Det rör sig främst om guldkingclip eller havsål (*Genipterus blacodes*) och noting. Den senare är en icke-kommersiell art och försök har gjorts att införa den på den europeiska marknaden.
- Alla EU-fartyg har speciella fisketillstånd som utfärdats av enskilda medlemsstater och som kontrolleras via satellit. Dessutom har ca 20 % av flottan vetenskapliga observatörer ombord.
- Fiske av både bläckfisk (av arterna *Illex* och *Loligo*) och kummel bedrivs i två små områden på öppet hav som utgör en del av ett mycket större fiskeområde som omfattar såväl Argentinas och Uruguays exklusiva ekonomiska zoner som det område som kontrolleras av Falklandsöarnas regering, där ca 100 fartyg från Argentina, tredjeländer och Falklandsöarna<sup>(10)</sup> är verksamma.
- Av de djuphavsarter som räknas upp i Bilaga I och II i rådets förordning (EG) nr 2347/2002 om särskilda tillträdeskrav

<sup>(6)</sup> Data insamlade av observatörer vid Spaniens oceanografiska institut, som överensstämmer med satellitinformation från "blå lädor", visar att 95 % av fisket från Spaniens fiske med bottentrålning på öppet hav vid patagoniska kontinentalsockeln sker på mindre än 400 meters djup.

<sup>(7)</sup> Studie från Koslow m.fl., publicerad år 2000 in ICES Journal of Marine Science: J.A. Koslow, G.W. Boehlert, J.D.M. Gordon, R.L. Haedrich, P. Lorange and N. Parin, 2000. *Continental Slope and deep-sea fisheries: implications for a fragile ecosystem.*

<sup>(8)</sup> Se skäl 10 i förslaget till förordning.

<sup>(9)</sup> Se punkt 2.2 i kommissionens arbetsdokument.

<sup>(10)</sup> Korea, Japan, Kina, Taiwan och Uruguay.

och därmed förbundna villkor vid fiske efter djuphavsbestånd<sup>(11)</sup> är det bara vrakfisk (*Polyprion americanus*) som lever i patagoniska vatten, men inga fångster av denna art har registrerats vare sig av spanska oceanografiska institutet eller av EU-flottan.

- De arbetstillfällen och det välstånd som dessa fartyg skapar är koncentrerade till en region inom EU som är starkt beroende av fiske<sup>(12)</sup>.

4.5 Mot bakgrund av ovanstående föreslår EESK att området (tydligt geografiskt avgränsat) bör undantas från kraven i förslaget till förordning, om den nu pågående omfattande oceanografiska översikten över detta område slutgiltigt visar att där inte finns några känsliga marina ekosystem.

4.6 EESK anser dessutom att kommissionens förslag inte säkerställer en effektiv tillämpning och harmonisering av reglerna från medlemsstaternas sida. Därför uppmanar vi kommissionen att spela en mer framträdande roll vad gäller att koordinera och säkerställa ett effektivt genomförande av förordningen i medlemsstaterna.

4.7 Kommissionen bör enligt EESK uppmuntra oberoende vetenskapliga utvärderingar utöver de konsekvensanalyser som görs av medlemsstaterna. Därför bör kommissionen avsätta tillräckliga medel för dessa utvärderingar.

4.8 EESK påpekar till sist att FAO håller på att utarbeta en uppsättning internationella riktlinjer för förvaltningen av djuphavsfiske på öppet hav, och föreslår att kommissionen beaktar de slutsatser som de innehåller.

## 5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK anser att artikel 1.1 i förslaget till förordning bör hänvisa till fiskefartyg från gemenskapen som fiskar med bottenredskap i orörda, outnyttjade områden på öppet hav och att den bör beakta det som anförts i punkt 4.5 ovan.

<sup>(11)</sup> EGT L 351, 28.12.2002, s. 6.

<sup>(12)</sup> Input-output-tabeller över industrin för fiskekonserver i Galicien, som publicerats av regionregeringen, visar att 61 av de 74 aktiviteter som utgör Galiciens ekonomi är beroende av fiske.

5.2 Definitionen "känsliga marina ekosystem" i artikel 2 i förslaget till förordning är enligt EESK:s mening vag och otydlig och skulle kunna skapa tolkningsproblem. Arbetet inom FAO skulle kunna bidra till att klargöra det.

5.3 Vad gäller artikel 4.5 vill EESK att eventuella ändringar i fiskeplanerna också ska ses över för att säkerställa att det inte uppstår några betydande negativa verkningar, dvs. att ändringarna verkligen syftar till att lösa de eventuella problem som påpekats i konsekvensanalysen. EESK är också orolig för att det system som inrättas inte kommer att vara flexibelt nog för att anpassas till fiskeverksamheten, som kan vara mycket föränderlig och svår att förutsäga.

5.4 EESK anser att artikel 5 skulle kunna skapa förvirring eftersom den inte skiljer mellan tillståndets upphörande och indragning. Det speciella fisketillståndet är ett administrativt tillstånd som är giltigt om de behöriga myndigheterna har uppfyllt kraven för utfärdandet, så länge det inte upphävs eller dras in av denna myndighet. Myndigheten ska uttryckligen informera tillståndsinnehavaren om indragningen eller upphävandet av tillståndet eller ge honom eller henne möjlighet att yttra sig. EESK föreslår därför följande lydelse: "Det särskilda fisketillståndet enligt artikel 3.1 ska dras in om fiskeverksamheten vid vilken som helst tidpunkt avviker från den fiskeplan som lämnats in enligt artikel 4.1".

5.5 Härav följer att andra meningen i artikel 5.3 bör lyda: "De behöriga myndigheterna ska granska ändringarna och får endast ändra villkoren för tillståndet om de inte innebär att fiskeverksamheten förflyttas till områden där känsliga marina ekosystem påträffas eller sannolikt påträffas".

5.6 I artikel 6 föreslås att användning av bottenredskap på djup som överstiger 1 000 meter ska förbjudas. EESK anser att denna bestämmelse bör strykas eftersom det inte finns tillräckliga vetenskapliga bevis för en sådan restriktion, vilket framgår av FAO:s diskussioner om de internationella riktlinjerna för förvaltningen av djuphavsfiske på öppet hav. Det faktum att ingen flotta för närvarande fiskar på djup som överstiger 1 000 meter innebär inte att förordningen bör förhindra detta i framtiden så länge verksamheten är hållbar. Som kommissionen själv erkänner rekommenderas inte heller denna åtgärd i FN:s generalförsamlings resolution 61/105.

5.7 EESK är bekymrad över tvetydigheten i artikel 8 i förslaget. Det tycks inte finnas någon garanti för att samtliga områden med förekomst eller sannolik förekomst av känsliga

ekosystem ska stängas för fiske med bottenredskap. Det finns inget tydligt krav på att medlemsstater som har kartlagt sannolika känsliga områden ska stänga dem för fartyg som för deras flagg.

5.8 I artikel 10 (precis som i artikel 5) förväxlas tillståndets upphörande med dess upphävande eller indragning. EESK föreslår därför följande lydelse i artikel 10.1: "Om fiskeplanen enligt artikel 4.1 under andra omständigheter än de som anges i artikel 5.2 inte följs, ska det särskilda fisketillstånd som utfärdats till det berörda fartyget dras in. All fiskeverksamhet från och med den tidpunkt då det särskilda fisketillståndet dras in ska betraktas som fiske utan innehav av fiskelicens ...".

5.9 Vad beträffar artikel 12, där det föreslås att vetenskapliga observatörer ska utses på samtliga fiskefartyg, anser vi denna åtgärd vara orimlig, onödig och i vissa fall omöjlig att genomföra eftersom alla fartyg inte är utrustade för att hysa ytterligare en person ombord. Detta skulle dessutom innebära ökade driftskostnader för företagen. På det hela taget anser vetenskapliga organ att ett bestämt antal observatörer ombord räcker för att uppnå de föreslagna målen.

5.10 Vad avser artikel 14 vill vi också föreslå att kommissionen överlämnar en rapport till rådet och parlamentet senast den 30 juni 2009 i stället för den 30 juni 2010, det datum som nu fastställs i artikeln. FN:s generalförsamling har enats om att år 2009 se över genomförandet av 2006 års resolution, och det är viktigt att kommissionen kan lägga fram en rapport i god tid före denna översyn.

5.11 EESK anser att tidsramen för ikraftträdandet (sju dagar efter offentliggörandet i EUT) inte är tillräckligt väl tilltagen för att fartygen ska kunna lämna in fiskeplaner och för att kommissionen ska kunna utvärdera och godkänna dem. Vi föreslår därför att en rimlig, realistisk tidsfrist fastställs som gör det möjligt för fartygen att uppfylla denna förpliktelse och för kommissionen att bevilja tillståndet.

5.12 Slutligen är det EESK:s åsikt att förordningen borde omfatta en bestämmelse eller artikel med krav på att en utvärdering ska göras för att säkerställa att regleringen av fisket ska leda till långsiktigt hållbara fiskbestånd och till att bevara bifångstarterna. Det förstnämnda efterlyses i resolutionen från FN:s generalförsamling och både det förstnämnda och det sistnämnda är skyldigheter som ingår i 1995 års FN-avtal om fiskbestånd för fiske på öppet hav.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om nya livsmedel och om ändring av förordning (EG) nr XXX/XXXX [enhetligt förfarande]"**

KOM(2007) 872 slutlig – 2008/0002 (COD)

(2008/C 224/18)

Den 30 januari 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om nya livsmedel och om ändring av förordning (EG) nr XXX/XXXX [enhetligt förfarande]"

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 april 2008. Föredragande var **José María Espuny Moyano**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 71 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

1.1 EESK anser att det är nödvändigt och lämpligt att uppdatera lagstiftningen om nya livsmedel, något som skulle leda till förbättrad livsmedelssäkerhet och rättssäkerhet. Därför stöder kommittén kommissionens förslag men har vissa synpunkter som bör tas i beaktande.

1.2 Kommittén är positiv till att kommissionens webbplats får en sida med en förteckning över godkända livsmedel som konsumenterna och industrin kan konsultera, men vi vill påpeka att det bör vara lätt att hitta sidan på webbplatsen och att den bör innehålla tydliga förklaringar för att kunna vara till verklig nytta.

1.3 Eftersom man i förordningen skiljer mellan två olika kategorier av nya livsmedel (beroende på om de har sitt ursprung i en EU-medlemsstat eller inte) föreslår EESK att förteckningen över godkända livsmedel ska innehålla två delar, så att den blir tillgängligare och begripligare för konsumenterna och sektorns aktörer.

1.4 Kommittén anser att myndigheterna bör slå vakt om företagens FoU- och innovationsinsatser genom att erbjuda tillräckligt uppgiftsskydd och respektera de immateriella rättigheterna.

1.5 Kommittén anser att tidpunkten för översynen (senast den 1 januari 2015) ligger för långt fram i tiden.

1.6 EESK anser att formuleringen "huruvida ett livsmedel använts som människoföda i betydande omfattning i (...)" är alldeles för tvetydig och kan leda till misstag, förvirring och olämplig praxis.

1.7 EESK noterar att det varken finns något system eller något tidschema för översyn av förteckningen, och förslår därför att man i förordningen fastställer en mekanism för hur förteckningen vid behov ska revideras.

1.8 Kommittén ifrågasätter om tidsfristen är tillräcklig för den bedömning som Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) vid behov ska genomföra.

## 2. Sammanfattning av kommissionen förslag

2.1 Den ursprungliga gemenskapslagstiftningen för nya livsmedel infördes 1997. Därefter har det visat sig vara nödvändigt att uppdatera och ändra vissa aspekter i lagstiftningen.

2.2 Målet är större effektivitet och öppenhet och ett system för godkännande som garanterar säkerhet i fråga om nya livsmedel, med ett förfarande för vetenskaplig bedömning som utförs av EFSA. Därmed skulle administrationen minska och företagets konkurrenskraft öka.

2.3 Genom kommissionens förslag fastställs harmoniserade bestämmelser för utsläppande av nya livsmedel i EU. Syftet är att garantera en hög skyddsnivå för folkhälsan och för konsumenterna, och samtidigt säkerställa att den inre marknaden fungerar effektivt.

2.4 Förslaget är inte tillämpligt på tillsatser, aromer, extraktionsmedel, enzymer, vitaminer och mineraler samt genetiskt modifierade livsmedel och foder, eftersom dessa produkter redan omfattas av ett särskilt förfarande.

2.5 Med "nytt livsmedel" avses i förslaget följande:

— Livsmedel som inte har använts som människoföda i betydande omfattning i gemenskapen före den 15 maj 1997.

— Livsmedel av vegetabiliskt eller animaliskt ursprung om en ej traditionell förökningsteknik som inte användes före den 15 maj 1997 tillämpats på växten eller djuret.

— Livsmedel för vilka det tillämpas en ny produktionsmetod som inte använts före den 15 maj 1997, om metoden innebär betydande förändringar av sammansättningen eller strukturen på livsmedlen vad beträffar deras näringsvärde, ämnesomsättning eller halt av icke önskvärda ämnen.

2.6 Dessutom återfinns definitioner av grundläggande begrepp, t.ex. "traditionellt livsmedel från tredjeländ" och "tidigare säker användning".

2.7 Ett nytt livsmedel får släppas ut på marknaden endast om det förs in i gemenskapsförteckningen och uppfyller följande villkor:

— Det utgör enligt tillgängliga vetenskapliga bevis ingen hälso-risk.

— Konsumenten vilseleds inte.

— Det är inte näringsmässigt ofördelaktigt jämfört med ett traditionellt livsmedel som det är avsett att ersätta.

2.8 Villkoren för införande i gemenskapsförteckningen är desamma både för nya livsmedel som framställs genom nya uppfödningstekniker och traditionella livsmedel från tredjeländer som betraktas som nya livsmedel. I båda fallen måste livsmedlen uppfylla kraven och genomgå det fastställda förfarandet (i vilket kommissionen, EFSA och medlemsstaterna deltar).

2.9 Vid behov ska kommissionen (i samarbete med EFSA) tillhandahålla tekniskt stöd och verktyg för att hjälpa livsmedelsföretagen, särskilt små och medelstora företag, med ansökningar om godkännande.

2.9.1 Om det blir nödvändigt kan kommissionen dessutom, efter EFSA:s yttrande och av skäl som rör livsmedelssäkerheten, införa ett krav på övervakning efter försäljning (artikel 11).

2.10 I förslaget tar man hänsyn till rätten till uppgiftsskydd (artikel 12), och det föreskrivs att de nationella myndigheterna ska fastställa påföljder för överträdelse av gemenskapsbestämmelserna (artikel 13).

2.11 Kommissionen ska biträdas av ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, och det fastställs en tidsfrist för översyn av hur förordningen har fungerat (2015) för att man ska kunna genomföra ändringar vid behov.

### 3. Allmänna kommentarer

#### 3.1 Centralisering av förfarandena för bedömning och godkännande

3.1.1 I förslaget föreskrivs ett centraliserat förfarande för bedömning och godkännande av nya livsmedel. Det ska genomföras av EFSA (vetenskaplig bedömning) och kommissionen (godkännande). Denna modell för bedömning som genomförs av EFSA (artikel 10) bör bidra till att garantera enhetlig säkerhet i fråga om nya livsmedel i EU och till förenklade förfaranden för

företagen, så att nya livsmedel kan godkännas snabbare i Europa. Kort sagt uppmuntrar förslaget indirekt företagen till investeringar och utveckling av nya livsmedel.

#### 3.2 Behov av ett centraliserat förfarande för godkännande av nya livsmedel för att garantera säkerheten och förenkla godkännandet av nya livsmedel

3.2.1 När förordningen om nya livsmedel och livsmedelsingredienser offentliggjordes 1997, fick gemenskapslagstiftningen ett nytt instrument som var nödvändigt för den fria rörligheten för säkra livsmedelsprodukter.

3.2.2 När förordningen genom åren har tillämpats har det visat sig att vissa aspekter måste förbättras för att man ska kunna garantera ett fullgott skydd av medborgarnas hälsa och välbefinnande samt fri rörlighet för varor, och att det behövs effektiva mekanismer för godkännande som gör det möjligt för företagen att satsa på innovation.

3.2.3 Genom förslaget inrättas två förfaranden för godkännande för de två olika typerna av nya livsmedel: för traditionella livsmedel från tredjeländer som för första gången släpps ut på gemenskapsmarknaden och för nya livsmedel som framställts genom icke-traditionell uppfödningsteknik eller med hjälp av nya produktionsprocesser.

3.2.4 För den förstnämnda kategorin (artikel 8) är det nödvändigt att förenkla det befintliga förfarandet för godkännande och erkänna att dessa livsmedel är säkra när detta kan styrkas genom säker användning under en viss tidsperiod (en generation) i tredjeländ och kontroll av att livsmedlen inte använts som människoföda i betydande omfattning i gemenskapen före den 15 maj 1997. Detta anmälningsförfarande innebär en betydande förenkling av de krav som man hittills har behövt uppfylla för att traditionella livsmedel från tredjeländer ska kunna släppas ut på gemenskapsmarknaden.

3.2.5 När det gäller den sistnämnda kategorin (nya livsmedel som framställts genom icke-traditionell uppfödningsteknik eller med hjälp av nya produktionsprocesser), som är föremål för de främsta FoU-insatserna från EU:s livsmedelsindustri, är det nödvändigt att en enda säkerhetsbedömning görs av EFSA och att man inför ett enhetligt förfarande (artikel 19). Förfarandet måste vara tydligt, enkelt och effektivt och göra det möjligt att skynda på godkännandet, som hittills har tagit lång tid. Trots att denna aspekt är så viktig går man i förslaget inte in i detalj på det förfarande som ska användas i dessa fall, eftersom man hänvisar till det enhetliga förfarandet för godkännande av tillsatser, enzymer och aromer. Att hänvisa till det enhetliga förfarandet för godkännande av tillsatser, enzymer och aromer (vilket ännu inte har antagits av EU) är intressant som förslag, men man verkar inte ha reflekterat tillräckligt mycket över dess räckvidd.

3.2.6 Det är nödvändigt att centralisera bedömningen och godkännandet av nya livsmedel (till EFSA och kommissionen), men man bör även inrätta ett enkelt, tydligt, effektivt och detaljerat förfarande med tidsfrister (precis som när det gäller anmälningsförfarandet för traditionella livsmedel från tredjeländer) för att godkänna nya livsmedel som framställts genom icke-traditionell uppfödningsteknik eller med hjälp av nya produktionsprocesser, som utgör kärnan i livsmedelsindustrins innovativa verksamhet.

3.2.7 Man kan införliva förfarandet i förslaget eller hänvisa till en annan förordning, men i båda fallen bör förslaget inbegripa alla detaljer som behövs för att aktören ska få tillräcklig information om vad som krävs för ett godkännande.

3.2.8 Förslaget bör vara tillräckligt tydligt och fullständigt för att företagen ska kunna tillämpa det, oavsett om kommissionen senare utarbetar riktlinjer (artikel 9).

### 3.3 Gemenskapsförteckningar

3.3.1 Initiativet att utarbeta förteckningar med nya livsmedel (artiklarna 5, 6 och 7) kommer att bidra till att konsumentinformationen förbättras och att företagets rättssäkerhet ökar. Modellen med förteckningar är inte ny utan blir allt vanligare (i detta sammanhang kan man bland annat nämna förordningen om näringspåståenden och hälsopåståenden och förordningen om tillsättning av vitaminer och mineralämnen). När det gäller

traditionella livsmedel från tredjeländer förefaller modellen vara tillräckligt utvecklad i förslaget (förteckningens innehåll, offentliggörande på GD Hälsa och konsumentskydds webbplats), men detta är inte fallet med den andra typen av nya livsmedel (det framgår t.ex. inte huruvida förteckningen kommer att offentliggöras på GD Hälsa och konsumentskydds webbplats). Här behövs ett klargörande.

### 3.4 Skydd av immateriella rättigheter

3.4.1 Utvecklingen av nya livsmedel kräver att företagen satsar stort på och investerar i FoU. I detta sammanhang är det inte bara nödvändigt att de får tillgång till enkla och snabba förfaranden till rimliga kostnader, utan även att kunskap och utveckling skyddas så att konkurrenskraften inte hämmas. Det är oklart vad det är för omfattning på det uppgiftsskydd som företagen i enlighet med förslaget ska ha rätt till (det framgår inte om det bara gäller godkännanden och inte heller vad som händer när ansökningar får avslag etc.).

3.4.2 Tack vare att den nya förordningen innehåller en sådan mekanism som uppgiftsskyddet kan företagen känna sig säkra när de avsätter ekonomiska resurser och personalresurser till ny utveckling. De kommer att uppfatta uppgiftsskyddet som en nödvändighet för att de ska kunna fortsätta sin innovationsverksamhet och bli allt konkurrenskraftigare på en marknad och inför konsumenter som blir allt mer krävande.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om förenkling av förfarandena för förteckning och offentliggörande av information på det veterinära och zootekniska området och om ändring av direktiv 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG, 2000/75/EG, beslut 2000/258/EG samt direktiv 2001/89/EG, 2002/60/EG och 2005/94/EG"**

KOM(2008) 120 slutlig – 2008/0046 (CNS)

(2008/C 224/19)

Den 11 april 2008 beslutade rådet i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets direktiv om förenkling av förfarandena för förteckning och offentliggörande av information på det veterinära och zootekniska området och om ändring av direktiv 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG, 2000/75/EG, beslut 2000/258/EG samt direktiv 2001/89/EG, 2002/60/EG och 2005/94/EG"*

Den 21 april 2008 gav Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö i uppdrag att bereda ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) **Leif E. Nielsen** till huvudföredragande och antog följande yttrande med enhällighet.

## 1. Slutsatser

1.1 EESK erkänner till fullo det behov av en harmonisering och en förenkling av förfarandena för förteckning och offentliggörande av information på det veterinära och zootekniska området som kommissionen konstaterat. Bestämmelserna för upprättande, uppdatering, översändande och offentliggörande av denna information bör därför ändras snarast möjligt.

1.2 Medlemsstaterna bör även fortsättningsvis ansvara för utarbetandet av informationen och för att den görs tillgänglig för övriga medlemsstater och allmänheten mer generellt. Harmoniseringen och förenklingen bör genomföras enligt det föreskrivande förfarandet, och för att skapa klarhet och enhetlighet bör detta nya förfarande även gälla på det zootekniska området.

1.3 Kommissionens förslag är emellertid onödigt komplicerat och byråkratiskt. Det borde vara möjligt att genomföra den avsedda förenklingen och harmoniseringen på ett snabbare och enklare sätt genom att direkt förse kommissionen med den begärda rättsliga grunden samt ett mandat att genomföra förenklingen och harmoniseringen i samarbete med medlemsstaterna enligt det föreskrivande förfarandet. Målet med förslaget kan därmed uppnås snabbare och mer direkt, och förfarandena för förteckning, uppdatering, översändande och offentliggörande av informationen kan tillämpas snarast möjligt. Vidare bör tillgången till den information som finns på medlemsstaternas

webbplatser underlättas samtidigt som informationen görs mer lättförståelig för alla.

1.4 Detta gäller i desto högre grad mot bakgrund av de generella önskemål som framförts om en enklare och mer överskådlig lagstiftning inom EU, samt inte minst kommissionens avsikt att utarbeta en gemensam lagstiftningsram på det veterinära området i samband med den nya strategin för djurhälsa som syftar till att konsolidera EU:s veterinära och zootekniska lagstiftning. Om förslaget genomförs i sin nuvarande form kommer denna konsolidering av de rättsliga instrumenten inom en gemensam lagstiftningsram att behöva ses över om endast några få år med nya tidskrävande ändringar av medlemsstaternas lagstiftning och administrativa praxis som följd.

1.5 I detta sammanhang finns det även ett behov av att snarast möjligt specificera förfarandena för godkännande och uppdatering av information om uppsamlingsplatser. Man bör även precisera vilka krav de nationella referenslaboratorierna måste uppfylla.

## 2. Bakgrund

2.1 Handel med levande djur och avelsmaterial i EU kräver godkännande och kontroll av berörda institutioner, företag, anläggningar och föreningar (nedan kallade "relevanta organ")<sup>(1)</sup>. Det är av avgörande betydelse att upprätthålla tillräcklig säkerhet och därigenom undvika risken för spridning av

<sup>(1)</sup> Detta gäller bl.a.

- Statliga laboratorier med ansvar för uppgifter i samband med allvarliga smittosamma djursjukdomar (övervakning, testmetoder och beredskap, användande av reagenser och utprovning av vacciner, m.m.).
- Stationer för insamling av sperma av tjurar och svin, spermastationer, embryosamling och embryoproduktion.
- Uppfödarorganisation och föreningar som officiellt erkänts för att upprätta eller föra stamböcker.
- Alla typer av godkända uppsamlingsplatser för nötkreatur, svin, får och getter, samt fjäderfäanläggningar.
- Godkända handlare och registrerade anläggningar som används av handlarna i deras verksamhet.



smittosamma djursjukdomar. De relevanta organen ska därför uppfylla en rad villkor, och de måste vara godkända av medlemsstaterna för handel inom gemenskapen med levande djur och avelsmaterial, särskilt genetiskt material från djur såsom sperma och embryon.

2.2 EU:s veterinära lagstiftning har växt fram genom att ett stort antal rättsakter successivt antagits. Till följd av detta finns det olika förfaranden för medlemsstaternas registrering av relevanta organ och för förteckning, uppdatering, översändande och offentliggörande av information. Detta försvårar för de nationella myndigheterna, aktörernas organisationer och aktörerna själva att använda informationen i praktiken. I vissa fall finns det ingen rättslig grund för de aktuella rapporterna.

2.3 Syftet med förslaget är att harmonisera och förenkla bestämmelserna med hjälp av det föreskrivande förfarandet <sup>(2)</sup>, vilket kommer att underlätta den administrativa bördan genom införande av mer systematiska, enhetliga och homogena bestämmelser för registrering samt förteckning, uppdatering, översändande och offentliggörande av informationen. Rent formellt kräver detta en ändring av 20 direktiv och ett beslut <sup>(3)</sup>. För att skapa klarhet och enhetlighet bör detta nya förfarande enligt kommissionen även användas på det zootekniska området och i fråga om avelsföreningar som officiellt erkänts för att upprätta eller föra stamböcker i medlemsstaterna, samt när det gäller handel med hästdjur som är avsedda för tävlingar och i fråga om deltagande i tävlingar.

2.4 Organ i tredjeländer ska även de uppfylla en rad villkor vid export av sperma och embryon till EU. Detta kontrolleras av de nationella myndigheterna i det berörda tredjelandet efter en eventuell veterinärbesiktning av EU. Vid betänkligheter i fråga om den information som lämnats av tredjeländer ska skyddsåtgärder vidtas i enlighet med direktiv 97/78/EG. För klarhetens och enhetlighetens skull bör förfarandet enligt kommissionen även gälla för myndigheter i tredjeländer som godkänts för att föra stamböcker i enlighet med gemenskapens zootekniska lagstiftning.

2.5 Enligt kommissionen bör ansvaret för utarbetande och uppdatering av information om godkända nationella referenslaboratorier och andra godkända laboratorier ligga hos medlemsstaterna, i motsats till vad som nu är fallet. Däremot kommer kommissionen även fortsättningsvis att ansvara för utarbetande och offentliggörande av information om godkända laboratorier i tredjeländer. Slutligen föreslås vissa övergångsåtgärder för att säkra kontinuiteten i samband med serologiska tester för kontroll av rabiesvaccin <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Det föreskrivande förfarandet fastställs i artikel 5 och artikel 7 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

<sup>(3)</sup> Direktiven 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG, 2000/75/EG, 2001/89/EG, 2002/60/EG, 2005/94/EG samt beslut 2000/258/EG.

<sup>(4)</sup> Rådets beslut 2000/258/EG av den 20 mars 2000 om att utse ett särskilt institut med ansvar för att fastställa de kriterier som behövs för att standardisera serologiska tester för kontroll av rabiesvaccins effektivitet, däribland vilket test som kan ersätta nuvarande IF-test eller nationella bestämmelser.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 EU:s veterinära och zootekniska lagstiftning är utomordentligt komplex och omfattande som en följd av att bestämmelserna utarbetats successivt i takt med utvecklingen, av sjukdomarnas komplicerade natur samt av behovet av ett säkert förebyggande arbete och övervakning. Utbrott och spridning av smittosamma djursjukdomar kan få mycket stora ekonomiska och sociala konsekvenser, och det är därför av avgörande betydelse att lagstiftning och administration fungerar optimalt. Härtill kommer ökade risker världen över till följd av en fortsatt befolkningstillväxt och ökande husdjursproduktion, en allt mer omfattande handel och fler internationella förbindelser. Klimatförändringar leder dessutom till att sjukdomars geografiska utbredning ändras.

3.2 EESK ser därför ett tydligt behov av att snarast möjligt genomföra den avsedda förenklingen och harmoniseringen av bestämmelserna för förteckning, uppdatering, översändande och offentliggörande av information. Enligt kommitténs uppfattning kan emellertid det avsedda målet uppnås snabbare och på ett mycket enklare sätt genom att de befintliga bestämmelserna om insamling och offentliggörande av information avskiljs från rättsakterna i fråga och ersätts med en enda rättsakt som ger kommissionen den nödvändiga rättsliga grunden samt mandat att snarast möjligt påbörja arbetet med att genomföra förenklingen och harmoniseringen enligt det föreskrivande förfarandet. Resultatet blir detsamma, och man behöver inte invänta det tidskrävande administrativa införlivandet i medlemsstaternas lagstiftning och administrativa praxis.

3.3 Kommissionens aktuella förslag innebär således att de nya bestämmelserna införlivas i var och en av de 21 rättsakterna med återkommande hänvisningar till nya bestämmelser, vilka i sin tur hänvisar till användandet av det föreskrivande förfarandet. Det förefaller onödigt komplicerat att procedurreglerna först ska framgå via hänvisningar i var och en av de 21 rättsakterna, följt av den försening som uppstår medan de nödvändiga genomförandebestämmelserna antas i den nationella lagstiftningen och administrationen i de 30 EES-länderna. Först därefter har kommissionen det nödvändiga mandatet, och det reella arbetet med att utarbeta de gemensamma bestämmelserna kan påbörjas i enlighet med det föreskrivande förfarandet.

3.4 Detta gäller i allra högsta grad mot bakgrund av de generella önskemål som framförts om en enklare och mer överskådlig lagstiftning inom EU, samt inte minst kommissionens avsikt att utarbeta en gemensam lagstiftningsram på det veterinära området i samband med den nya strategin för djurhälsa som syftar till att konsolidera EU:s veterinära och zootekniska lagstiftning <sup>(5)</sup>. Det skulle gå snabbare och vara mycket enklare

<sup>(5)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en ny strategi för djurhälsa för Europeiska unionen (2007–2013) enligt principen "Det är bättre att förebygga än att behandla", KOM(2007) 539 slutlig.

att direkt ersätta de nuvarande bestämmelserna genom att anta en relevant rättsakt och därigenom ge kommissionen det nödvändiga mandatet så att arbetet kan påbörjas så snart som möjligt, utan att vänta på att de ändrade bestämmelserna införlivas i de 21 nationella rättsakterna, med de förseningar och administrativa komplikationer som detta skulle medföra.

3.5 EESK anser följaktligen att rådet och kommissionen bör utnyttja möjligheten att använda sig av den planerade gemensamma lagstiftningsramen på detta område. I motsatt fall måste bestämmelserna återigen revideras i samband med konsolideringen av lagstiftningen, med åtföljande administrativa komplikationer för medlemsstaterna som då återigen måste revidera sin lagstiftning och administrativa praxis.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommissionen använder i sitt förslag genomgående uttrycket "förteckning" vilket ger intryck av en etablerad term. Förslagets kärna är emellertid frågan om förfaranden för förteckning, uppdatering, översändande och offentliggörande av information, samt utveckling av en mall för denna information med hjälp av det föreskrivande förfarandet.

4.2 För att underlätta tillgången till den information som finns tillgänglig på medlemsstaternas webbplatser och göra den mer lättförståelig, bör kommissionen snarast börja utveckla det

tekniska formatet och mallen för denna information. Det är också viktigt att lägga in en tydlig länk från kommissionens hemsida till den information som utarbetas och uppdateras av medlemsstaterna. I annat fall finns det risk för att medlemsstaterna fortsätter att utforma informationen på olika sätt, vilket gör det svårt för myndigheter och andra att använda den i praktiken.

4.3 Det är dessutom nödvändigt att förfarandena för godkännande av uppsamlingsplatser, samt för översyn och uppdatering av informationen om godkända uppsamlingsplatser, specificeras. Osäkerhet när det gäller att uppfylla bestämmelserna för urlastning av djur under långa transporter kan alltså bero på att informationen om användbara uppsamlingsplatser är ofullständig. Bestämmelserna är ofta missvisande med avseende på arter och antal djur som kan inhysas på uppsamlingsplatserna.

4.4 Kommissionens förslag om att låta medlemsstaterna godkänna referenslaboratorierna saknar motivering. Det beror förmodligen på en önskan om att minska kommissionens arbetsbörda och lämpligheten av att tvinga medlemsstaterna att ta på sig detta ansvar. Det är emellertid nödvändigt att snarast möjligt precisera de krav som de nationella referenslaboratorierna måste uppfylla i fråga om internationella standarder när det gäller laboratorieutrustning, kvalitetssäkring och metoder.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om extraktionsmedel vid framställning av livsmedel och livsmedelsingredienser (omarbetning)"**

KOM(2008) 154 – 2008/0060 (COD)

(2008/C 224/20)

Den 8 april 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om extraktionsmedel vid framställning av livsmedel och livsmedelsingredienser (omarbetning)"*

Eftersom kommittén till fullo står bakom förslaget och redan har framfört sin ståndpunkt i denna fråga i yttrandena CES 522/84, som antogs den 23 maj 1984 (\*), CES 633/92, som antogs den 26 maj 1992 (\*\*), CES 230/94, som antogs den 23 februari 1994 (\*\*\*), CES 1385/96, som antogs den 27 november 1996 (\*\*\*\*) och CESE 1599/2003, som antogs den 10 december 2003 (\*\*\*\*\*), beslutade EESK under sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) med 85 röster för och 4 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget och hänvisa till ståndpunkterna i ovannämnda dokument.

Ett yttrande från kommittén om det föreskrivande förfarandet med kontroll är för närvarande under utarbetande (KOM(2007) 741 slutlig, KOM(2007) 822 slutlig, KOM(2007) 824 slutlig och KOM(2008) 71 slutlig).

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

---

(\*) EESK:s yttrande om *Proposal for a Council Directive on the approximation of the laws of the Member States on extraction solvents used in the production of foodstuffs and food ingredients*, EGT C 206, 6.8.1984, s. 7.

(\*\*) EESK:s yttrande om *Proposal for a Council Directive amending for the first time Council Directive 88/344/EEC of 13 June 1988 on the approximation of the laws of the Member States relating to extraction solvents used in the production of foodstuffs and food ingredients*, EGT C 223, 31.8.1992, s. 23.

(\*\*\*) EESK:s yttrande om *Proposal for a European Parliament and Council Directive amending for the second time Council Directive 88/344, of 13 June 1988, on the approximation of the laws of the Member States relating to extraction solvents used in the production of foodstuffs and food ingredients*, EGT C 133, 16.5.1994, s. 21.

(\*\*\*\*) EESK:s yttrande om *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tredje ändringen av direktiv 88/344/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om extraktionsmedel vid framställning av livsmedel och livsmedelsingredienser*, EGT C 66, 3.3.1997, s. 3.

(\*\*\*\*\* ) EESK:s yttrande om *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om extraktionsmedel vid framställning av livsmedel och livsmedelsingredienser*, EUT C 80, 30.3.2004, s. 45.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet: Gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007–2012"**

KOM(2007) 62 slutlig

(2008/C 224/21)

Den 21 februari 2007 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 – Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet: Gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007–2012"*

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 maj 2008. Föredragande var **Ágnes Cser**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 80 röster för, 20 emot och 8 nedlagda röster:

## 1. Sammanfattning

1.1 Det är endast under förutsättning att löntagarna inom EU kan utföra sitt arbete i en tillfredsställande arbetsmiljö som den förnyade Lissabonstrategins mål om att öka produktiviteten och konkurrenskraften kan uppnås. Gemenskapslagstiftningen utgör tillsammans med de nationella bestämmelserna en garanti för löntagarnas hälsa och säkerhet på arbetet. Det är detta som den nya gemenskapsstrategin för arbetsmiljön 2007–2012 bör skapa i praktiken.

1.2 Arbetshälsa och -säkerhet bör betraktas som en viktig faktor för ekonomisk tillväxt och produktivitet. Det är fråga om höga kostnader, och förlorare är såväl företagen och arbetstagarna som samhället i stort. Dessa kostnader bör analyseras närmare. Detta är viktigt eftersom man då kan se hur mycket bristfällig säkerhet och undermålig arbetsmiljö kostar för alla parter och därmed sänker produktiviteten.

1.3 EESK välkomnar målet att minska arbetsolycksfallen med 25 %. Man bör även fastställa motsvarande mål för att minska arbetssjukdomarna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas arbetsrelaterade fall av cancer. En särskild handlingsplan, med mätbara mål samt tillförlitliga och jämförbara rapportmetoder, bör införas, kontrolleras och justeras.

1.4 Arbetstagarnas rättigheter måste respekteras och tillämpas på ett effektivt sätt, med hänsyn tagen till nya anställningsformer och behovet av att se till att lagstiftning – och därigenom inspektion – omfattar alla arbetstagare oavsett typ av arbete och anställningsform. Att inte göra detta skulle vara samma sak som att bryta mot de grundläggande rättigheterna.

1.5 EESK stöder en lämplig tillämpning av gemenskapslagstiftningen, framför allt genom utarbetande och genomförande av nationella strategier.

1.6 Prioriterade målgrupper, dvs. arbetstagare med funktionshinder, kvinnor, äldre arbetstagare, unga arbetstagare och migrerande arbetstagare, behöver ett särskilt regelverk, en särskild politik och ett särskilt stöd.

1.7 För att strategin ska kunna genomföras och följas upp är det nödvändigt att ha särskilda minimistandarder för antalet arbetsskyddsinspektörer i syfte att skapa en effektiv och enhetlig praxis för EU:s och medlemsstaternas inspektioner och kontroller (!).

1.8 Man får inte skära ner på personalresurserna hos yrkesinspektörskommittén eller berörda EU-instanser och nationella myndigheter, utan de bör i stället ökas med tanke på det stora antalet arbetstagare och invånare i det utvidgade EU.

1.9 Medlemsstaterna bör uppmuntra den sociala dialogen på EU-nivå, nationell och lokal nivå samt företagsnivå, eftersom den är ett viktigt verktyg för att garantera hälsa och säkerhet på arbetsplatsen för den enskilde arbetstagaren.

1.10 Samarbetet mellan medlemsstaterna måste utvidgas. I synnerhet bör man även i EU:s budgetpolitik genomföra nödvändiga åtgärder för att systematiskt och effektivt kunna genomföra gemenskapens arbetsmiljöstrategi i praktiken.

1.11 Genom att samordna gemenskapspolitiken i syfte att utveckla en kultur präglad av riskförebyggande måste utbildningsprogram som stöder sig på nationella, regionala och lokala erfarenheter införas och utvecklas. Samtidigt måste man också ta hänsyn till riskförebyggande i utbildningsprogrammen, ända från förskolan, genom hela grundutbildningen och även inom yrkesutbildningen samt samordna detta med folkhälsopolitiken.

(!) Proportionen bör vara minst en inspektör per 10 000 anställda (i många av medlemsstaterna är proportionen mindre).

1.12 För att förebyggande åtgärder ska bli framgångsrika behövs det organ och arbetsskyddsombud på arbetsplatserna med ansvar för arbetarskyddskultur, arbetshälsovård och säkerhet. Det är viktigt att säkerställa att utbildningen i hälsa och säkerhet på arbetsplatsen är tidsenlig. Förmän och skyddsombud är viktiga målgrupper. De bör få tillräcklig utbildning, tid avsatt för arbetarskyddsuppgifter samt möjligheter att påverka bl.a. utvecklingen av arbetsprocesser. I detta sammanhang har arbetsmarknadens parter en viktig roll i utformningen av avtal och genomförandet av dessa på arbetsplatsen.

1.13 De små och medelstora företagen, som sysselsätter mer än 80 % av arbetskraften, befinner sig i ett enormt underläge i förhållande till multinationella företag när det gäller ekonomiska resurser och möjligheter. Dessa företag är mycket utsatta och bör erhålla särskilt stöd om de förbinder sig att respektera den sociala dialogen och de sociala avtalen om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

1.14 Nya och föränderliga former för arbetets organisation och nya tekniska metoder leder till nya risker som det är lämpligt att hantera på EU-nivå. Enligt vetenskapliga kommittén för yrkeshygieniska gränsvärden för kemiska agenser bör man anta gränsvärden som grundar sig på hälsokriterier. Kommittén ställer sig positiv till att arbetsmarknadsparterna genom sina överenskommelser om stress, våld och mobbning, som ska genomföras på nationell nivå, har lämnat ett viktigt bidrag till att förbättra arbetstagarnas mentala hälsa.

1.15 Företagens sociala ansvar bör välkomnas som metod, men får inte ersätta befintlig och framtida lagstiftning.

1.16 De problem som gemenskapspolitikerna inriktar sig på kan inte lösas endast inom EU, i synnerhet med tanke på globaliseringen. En rättvis globalisering och ett arbete på anständiga villkor är en garanti för varje arbetstagare att EU-målen uppnås på global nivå. EU-institutionerna bör uppmana medlemsstaterna att ratificera ILO:s konventioner.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1 Medlemsstaterna har inom ramen för Lissabonstrategin erkänt att arbetsmiljöpolitiken i hög grad bidrar till den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen<sup>(2)</sup>. Förbättrande av arbetsmiljön ingår också i den europeiska sociala modellen.

<sup>(2)</sup> Se EESK:s yttrande av den 26 september 2007 "Främjande av hållbar produktivitet i det europeiska arbetslivet". Föredragande: Leila Kurki (EUT C 10, 15.1.2008). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:010:0072:0079:sv:pdf>

Den senaste tiden har karaktäriserats av ett behov av att återupprätta EU-medborgarnas förtroende och stöd<sup>(3)</sup>.

2.2 En beslutsam och inkännande arbetsmarknadspolitik bidrar inte bara till ökad produktivitet och konkurrenskraft, utan främjar också social sammanhållning och följaktligen arbetsfred och politisk stabilitet, vilket är en förutsättning för hållbar utveckling. Med andra ord är arbetsmarknadspolitikerna en faktor som påverkar produktiviteten<sup>(4)</sup>. Arbetsmiljön är sålunda inte ett mål i sig, utan minskar på lång sikt kostnaderna för hälsa och säkerhet på arbetet, och påverkar de ekonomiska resultaten positivt.

2.3 När det gäller hälsan är arbetsmiljön särskilt viktig eftersom en vuxen tillbringar en tredjedel av livet på arbetsplatsen. En farlig och ohälsosam arbetsmiljö innebär en BNP-förlust om 3–5 %. Förebyggande, offentliga utgifter för hälsovård och arbetsrelaterade kostnader för hälsovård måste ses som investeringar. På grund av de demografiska förändringarna måste man beakta den hållbara utvecklingen<sup>(5)</sup>, eftersom det är viktigt för EU att investeringarna ökar och att det skapas fler arbetstillfällen som garanterar individens hälsa.

2.4 En sammanhållen ram för frågor om hälsa och säkerhet på arbetet måste även fortsättningsvis utvecklas och tillämpas korrekt inom EU. Den måste också nå utsatta grupper som ännu inte täckts i tillräcklig mån och som har svårt att göra sina rättigheter gällande i fråga om säkerhet på arbetet, inklusive och framför allt dem som har otrygga anställningar eller en arbetsmiljö med en hög risknivå eller löper risk att förlora sin anställning p.g.a. kortsiktiga konkurrensfördelar.

2.5 Att främja hälsa och säkerhet på arbetet och att garantera detta på permanent basis är en av förutsättningarna för att skydda och bevara de anställdas hälsa. Det är också kostnadseffektivt. Förebyggande insatser är ett av de viktigaste sätten att uppnå detta. Förebyggande insatser – på det sätt som erbjuder den bästa avkastningen – kombinerat med korrekta minimistandarder för skyddet på alla arbetsplatser innebär betydande långsiktiga positiva effekter och besparingar, även när det gäller större hälso- och välfärdssystem och olycksfallsförsäkringspremier för företag eller andra kostnader som direkt eller indirekt hänger samman med olycksfall i arbetet. Kvaliteten på de förebyggande insatserna, utbildning för arbetstagarna i hälso-

<sup>(3)</sup> Se KOM(2005) 33 slutlig och Europeiska rådets slutsatser från mars 2007. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/sv/ec/93135.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/93135.pdf)

<sup>(4)</sup> Uttalande av Anne-Marie Sigmund vid EESK:s och ILO:s gemensamma konferens under titeln "Den europeiska sociala modellen" som ägde rum den 26–27 juni 2006.

<sup>(5)</sup> Se ILO: "Demographic change – Facts, Scenarios and policy responses" (april 2008).

och säkerhetsfrågor, bättre och effektivare säkerhetsstandarder, kompetenta regelbundna inspektioner och samarbete med arbetsmarknadens parter är viktiga faktorer för att skapa en god och säker arbetsmiljö, och de står i ett ömsesidigt beroendeförhållande.

2.6 I Progress-programmet står det att huvudmålet för EU:s arbetsmarknadspolitik är att konstant förbättra arbetsvillkoren, samtidigt som man ska lyssna till arbetstagarna och deras företrädare och inbegripa dem i beslutsprocessen. Social dialog på EU-nivå inom alla sektorer bör garantera att det råder lika rättigheter i alla medlemsstater. Man måste knyta an till avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare (till exempel om distansarbete, om att bekämpa våld på arbetsplatsen eller om arbetsrelaterad stress) och dessa måste åtföljas av effektiva åtgärder, oavsett vilken typ av arbete eller vilken anställningsform det handlar om. Trots den sociala dialogen råder det för offentliganställda enorma skillnader, inte bara i lagstiftningen, utan även i praktiken. Ett särskilt institutionellt särdrag i den sociala dialogen är att en fast anställd kontinuerligt övervakar och hanterar hälso- och säkerhetsrisker på arbetsplatsen.

2.7 EESK rekommenderar att medlemsstaterna på allvar ser till att bestraffa överträdelse av bestämmelserna och att analysera de utgifter som hör samman med arbetsmiljön, med tanke på att konsekvenserna av arbetsolycksfall och arbetssjukdomar är en börda för hela samhället och att de dessutom påverkar produktiviteten och därigenom även konkurrenskraften.

2.8 Trots en allmän förbättring av arbetsmiljön under de senaste årtiondena, både vad gäller antalet olyckor respektive sjukdomar och hur allvarliga de varit, så har inte riskerna i arbetslivet minskat över hela linjen. Situationen är fortfarande oroande inom vissa sektorer samt för vissa kategorier av arbetstagare och vissa typer av företag där siffrorna till största delen ligger långt över genomsnittet<sup>(6)</sup>. Utvärderingen visar att man i de nationella programmen inte tar hänsyn till vissa utsatta grupper, till exempel oäkta egenföretagare. Detta måste åtgärdas.

2.9 Trots att den tidigare strategin erbjöd utrymme för att öka medvetenheten om förebyggande insatser har detta arbete inte nått någon vidare spridning. I synnerhet bör små och medelstora företag få ett större regelbundet ekonomiskt stöd på villkor att de å sin sida åtar sig att respektera arbetsmarknadsavtalen om arbetsmiljö.

2.10 I fråga om inspektion av arbetarskyddet bör även företagens egna ansvar för intern övervakning understrykas, anser EESK.

<sup>(6)</sup> Inom byggnadssektorn är arbetsolycksfallen dubbelt så många som genomsnittet. Inom tjänstesektorn råder en uppåtgående tendens, vilket motiverar en mer djupgående analys. Arbetsolycksfallen ökar även inom hälso- och sjukvårdssektorn samt utbildningssektorn. Detta beror framför allt på våld, stress och försämringskador.

2.11 För att gemenskapspolitiken och gemenskapslagstiftningen ska tillämpas på nationell nivå och leda till resultat, måste man säkerställa genomförandet och kontrollen på nationell nivå. EESK ställer sig positiv till att medlemsstaterna systematiskt rapporterar om genomförandet av direktiven.

2.12 EESK stöder kommissionens förslag om gemenskapsstatistik om folkhälsa och hälsa och säkerhet i arbetet (KOM (2007) 46 slutlig) och fortsätter att insistera på att det är viktigt att ha gemensamma definitioner och bedömningssystem<sup>(7)</sup>. En enhetlig lagstiftning behövs för att samla in lämpliga och uppdaterade uppgifter så att man kan skapa standarder och jämförelsetal.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1 Kommissionen har fastställt som mål för perioden 2007–2012 att förbättra kvaliteten på arbetstillfällena och att öka produktiviteten som en grundval för arbetsmiljöstrategin – vilket är en följd av gemenskapsstrategin för åren 2002–2006, baserad på ramdirektivet 89/391/EEG.

3.2 Det har gjorts en rapport för att utvärdera genomförandet av målen och vilket genomslag de fått under perioden 2002–2006<sup>(8)</sup>. Under denna period fick EU tio nya medlemsstater. I brist på statistik och information har man i denna utvärdering inte tagit hänsyn till den situation som rådde i de tio nya medlemsstaterna och den nya strategin utarbetades på grundval av uppgifter från 1999. EESK beklagar därför att kommissionen – trots att de nya medlemsstaterna trädde in i EU i mitten av föregående period och möjligheten alltså fanns – inte valde att använda sig av en successiv planering där man hade kunnat modifiera strategin efter hand.

3.3 Det är positivt att man i gemenskapsstrategin har fastställt ett mål om att minska arbetsolycksfallen med 25 %. Det kommer att krävas en särskild handlingsplan med mätbara mål och indikatorer och med tillförlitliga och mätbara rapporteringsmetoder och kontrollmekanismer för att genomföra detta mål. Man bör även beakta interna orsaker till arbetsolycksfall, t.ex. brådska och snäva leveranstider, samt utomliggande orsaker, t.ex. då förbiseenden beror på stress i privatlivet. Förutom arbetsrelaterade olycksfall är det lika viktigt att komma till rätta med arbetsrelaterade sjukdomar, som är mycket mer omfattande. De första stegen mot förebyggande insatser är att erkänna att det finns arbetssjukdomar och att uppdatera definitionen av sådana sjukdomar. Om orsakerna till sjukdomarna blir kända i god tid kan man även vidta åtgärder i god tid för att bli av med dem.

<sup>(7)</sup> Se EESK:s yttrande av den 25 oktober 2007 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemenskapsstatistik om folkhälsa och hälsa och säkerhet i arbetet". Föredragande: Daniel Retureau. (EUT C 44, 16.2.2008). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0103:0105:sv:pdf>

<sup>(8)</sup> SEK(2007) 214.

Därför bör man fastställa ett konkret kvantitativt mål också för antalet arbetstagare som arbetar under riskförhållanden, eftersom detta har en avgörande effekt på antalet arbetssjukdomar i framtiden, och antalet arbetssjukdomar bör beräknas.

### 3.4 Lagstiftning och uppföljning

3.4.1 EESK understryker behovet av en arbetsmiljöstrategi med balans mellan lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder, beroende på vad som är mest effektivt att praktiskt genomföra. Det skulle vara till särskild nytta att fokusera på nya och förändrade arbetsförhållanden. Huruvida och hur dessa förändringar påverkar hälsan och säkerheten måste ses över på ett systematiskt sätt. På grundval av forskningsresultat bör man undersöka huruvida lämpliga åtgärder bör tas fram för att hantera de omfattande och ständigt ökande förändringarna i arbetsförhållanden och arbetsvillkor, och i synnerhet den snabbare och mer intensiva arbetstakten. EESK fäster uppmärksamheten på det faktum att alla arbetstagare har samma rättigheter och att detta måste respekteras på EU-nivå, men även på medlemsstatsnivå.

3.4.2 Vid tillämpningen av den nya strategin behöver ungdomar, migrerande arbetstagare, kvinnor, äldre arbetstagare och funktionshindrade särskilda bestämmelser och en särskild stödpolitik, eftersom de är de grupper som är mest utsatta för risker, arbetsolycksfall och arbetssjukdomar. Brister i utbildning, omskolning och information, obefintlig arbetsorientering och -handledning samt otillräckliga språkkunskaper utgör också risker. När det gäller de migrerande arbetstagarna är språkkunskaperna en viktig faktor vid förebyggande och information, och det är i detta fall viktigt att respektera likabehandlingsprincipen.

3.4.3 Samordningen och kontrollen av direktiven kräver lämpliga materiella och personella resurser. Trots detta – och trots utvidningen 2004 – planerar man att dra in tjänster på yrkesinspektörskommittén. Inte heller vore det lämpligt att minska antalet representanter i denna kommitté. Det är endast 26 personer som arbetar på den ansvariga enheten inom kommissionen och 4–5 av dem har hand om tillämpningen av bestämmelserna. Redan 2002 uppmärksammade EESK detta faktum i ett yttrande och då fanns det bara 15 medlemsstater, i dag har vi 27. Denna situation måste absolut förbättras. På motsvarande sätt bör man motsätta sig en minskning av antalet inspektörer i medlemsstaterna.

3.4.4 Huvudmålet bör vara att se till att det råder överensstämmelse med lagstiftningen om skydd av anställda. De behöriga myndigheternas inspektioner bör bli fler, både när det gäller arbetsgivarnas och arbetstagarnas åtaganden i hälso- och säkerhetsfrågor. En bredare medvetenhet om hälso- och säkerhet på arbetsplatsen bör uppmuntras genom utbildning och mer lättillgängliga lagstiftningsramar.

3.4.5 Förutom att kontrollera säkerhetsbestämmelserna kan de nationella arbetsmiljöinspektionerna spela en positiv roll genom rådgivning till och samråd med arbetsgivarna. För att garantera att arbetsmiljöinspektionen är oberoende och effektiv är det viktigt att ställa tillräckliga medel till förfogande.

3.4.6 Yrkesinspektörskommittén beslutade redan 2002 att förbättra kvaliteten på arbetsmiljöinspektionerna och ett av huvudverktygen är framtagandet av indikatorer som gör det möjligt att mäta kvaliteten på inspektionerna. EESK har stött detta beslut i ett tidigare yttrande<sup>(9)</sup>. EESK instämmer i yrkesinspektörskommitténs slutsatser och stöder dess rekommendationer, men kommittén beklagar att dessa inte har tagits med i strategin.

### 3.5 Tillämpning och nationella strategier

3.5.1 Man måste uppmuntra till dialog mellan arbetsmarknadens parter när det gäller arbetsmiljön eftersom det är nödvändigt med åtgärder på EU-nivå som har utarbetats av arbetsmarknadsparterna. Kandidatländerna måste stödjas, även ekonomiskt, via Europeiska socialfonden eller genom allianser mellan gamla och nya medlemsstater. När det gäller kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna har införandet av arbetsmiljöbestämmelserna inletts samtidigt som fler arbetsplatskontroller genomförs.

3.5.2 Läkare och sjukvårdspersonal har de kunskaper som krävs för att identifiera åkommor som härrör från arbetsförhållandena, men man måste i detta sammanhang även överväga de generellt stora kostnaderna på hälsoområdet. Kostnaderna för att förebygga sjukdomar kan inte läggas på arbetstagarna, eftersom detta kan leda till att de nonchalerar sin sjukdom för att inte drabbas ekonomiskt, vilket i slutändan kan skapa sjukvårdskostnader som är väsentligt högre. Inom ramen för företagshälsövården erbjuder arbetsgivare många åtgärder som utarbetats tillsammans med arbetstagarna och som bidrar till en hälsosammare livsstil bland arbetstagarna. Hit hör t.ex. kostnadsfri screening och program för rökavvänjning, rådgivning om sunda kostvanor och motion samt förebyggande av stress<sup>(10)</sup>.

3.5.3 I strategin efterlyses omfattande åtgärder för att omskola och återintegrera arbetstagare som utestängts från arbetsmarknaden p.g.a. arbetssjukdomar eller invaliditet förorsakad av arbetet. EESK stöder kommissionens förslag, men det anges inte hur denna gemenskapspolitik ska finansieras.

<sup>(9)</sup> Se EESK:s yttrande av den 17 juli 2002 om "Meddelande från kommissionen – Anpassning till förändringar i arbetsliv och samhälle: en ny arbetsmiljöstrategi för gemenskapen 2002–2006". Föredragande: Thomas Etty (EGT C 214, 7.10.2002). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:241:0100:0103:sv.pdf>

<sup>(10)</sup> Länk till ENWHP:s (European Network for Workplace Health Promotion) hemsida: <http://www.enwhp.org/index.php?id=4>

3.5.4 EESK ställer sig bakom kommissionens åsikt att det fortfarande är nödvändigt med en mängd insatser, t.ex. åtgärder som utarbetas i samarbete med de offentliga sjukvårdssystemen, när det gäller att integrera arbetsmiljöfrågor i andra politikområden.

3.5.5 EESK stöder verksamheten i den grupp som består av ett flertal enheter inom GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter och som syftar till att skapa synergier och uppnå konkreta resultat.

### 3.6 Förebyggande insatser och utbildning

3.6.1 Ett bättre arbetsmiljöskydd på medlemsstatsnivå är en integrerad del av hälsotänkandet i bred betydelse. Detta ligger även i medlemsstaternas intresse. Det ligger dessutom i arbetstagarernas intresse att kontinuerligt delta i utbildning i arbetsmiljöfrågor, vilket de också är skyldiga att göra. Förutsatt att arbetsgivarna uppfyller sin plikt att kontinuerligt informera arbetstagarerna och samarbeta med dem, är de viktiga aktörer när det gäller utbildning och utveckling av den nationella kulturen. Kollektivavtalen är också ett viktigt instrument i detta sammanhang.

3.6.2 EESK påminner medlemsstaterna och arbetsmarknadsparterna om vikten av förebyggande insatser och utbildning samt det ansvar som åligger dem inom detta område. Det är lämpligt att införa eller främja undervisning i hälso- och säkerhetsfrågor redan från förskolan och sedan inom grund- och yrkesutbildning, högre utbildning, vuxenutbildning och fortbildning.

3.6.3 Det är viktigt att man inom undervisning, utbildning och fortbildning tar hänsyn till olika grupper. EESK anser att det är bra att utbildning och livslångt lärande nu ingår i den nya strategin och i de förebyggande insatserna.

3.6.4 I allmänhet tar man inte hänsyn till frågor om hälsa och säkerhet på arbetet i grundutbildningen och inte heller inom omskolningsutbildning. Det är därför EESK särskilt gläder sig åt att utbildning och livslångt lärande har införts i den nya strategin och i de förebyggande insatserna.

3.6.5 När det gäller särskilt farliga arbetsplatser där de flesta fallen av arbetsolycksfall och arbetsjukdomar inträffar rekommenderar EESK att man i de nationella strategierna lägger särskild vikt vid nya risker då man arbetar med att identifiera och förebygga risker. Ett införande av sektorsuppdelade databaser skulle också vara till stor hjälp.

3.6.6 Kommittén anser att sjukdomar orsakade av cancerogena faktorer på arbetsplatsen utgör ett avsevärt problem. Cirka 2,3 miljoner nya cancerfall diagnostiserades i EU:s 25 medlemsstater enbart under 2006, vilket innebär att cancer är den främsta orsaken till för tidig död. Cirka 9,6 % av alla dödsfall i

cancer beräknas ha en koppling till förhållanden på arbetsplatsen<sup>(1)</sup>. Av detta skäl uppmanar kommittén medlemsstaterna att vidta konkreta åtgärder för att minska antalet anställda som utsätts för cancerogena ämnen.

3.6.7 EESK anser att man bör utveckla hälsovårdskulturen på bred front i syfte att göra arbetstagarerna mer uppmärksamma på hälsoaspekter. För att åstadkomma detta är det inte bara viktigt att hjälpa arbetsgivarna, utan också att föreslå ett stöd på EU-nivå och på nationell nivå, och att ge arbetstagarerna information om deras rättigheter på detta område med hänvisning till olika bestämmelser i den internationella rätten (ILO), gemenskapsrätten (EU) och den nationella rätten.

3.6.8 Både på EU-nivå och nationell nivå måste man på frivillig väg utveckla den förebyggande politiken och anslå tillräckliga budgetmedel eller sociala trygghetsmedel. Om den förebyggande verksamheten ska kunna stärkas är det nödvändigt att utarbeta en sammanhållen och förebyggande strategi. Man bör se till att alla arbetstagarare har tillgång till utbildning så att man kan minska vissa grupper utsatthet. Med tanke på de förändrade anställningsformerna är denna faktor särskilt viktig för de arbetstagarare som utan egen förskyllan ofta inte har tillgång till utbildning i säkerhetsfrågor och läkarundersökningar på arbetsplatsen eller till förebyggande och kontroll.

3.6.9 EESK anser att man bör ägna massmedias inflytande särskild uppmärksamhet i syfte att göra en bredare allmänhet bättre informerad om vikten av att man håller sig till arbetsmiljöbestämmelserna. Man måste i större utsträckning utnyttja de kampanjer som anordnas av Europeiska kommissionen, Europeiska arbetsmiljöbyrån, ILO och fackföreningarna (t.ex. internationella dagen till minne av döda och skadade arbetstagarare m.m.).

### 3.7 Nya risker

3.7.1 EESK föreslår att man genom vetenskapliga metoder ska mäta de nya riskerna på arbetsplatserna, till exempel stress eller nya svåra förhållanden. De psykosociala och fysiska konsekvenser som de nya verksamhetsområdena och de nya arbetsförhållandena har på arbetstagarerna måste utredas med hjälp av vetenskapliga metoder och i detta syfte måste det utarbetas nya indikatorer. EESK anser att alla företagsläkare bör få en utbildning som gör det lättare för dem att hos arbetstagarare diagnostisera sådan mental belastning som förorsakas av arbetsförhållandena och de problem som dessa leder till.

3.7.2 EESK instämmer i kommissionens förväntan att arbetstagarerna ska lägga större vikt vid hälsoaspekter, men detta kommer inte att ske om inte förutsättningarna finns. Osäkra och tidsbegränsade kontrakt, den tid man faktiskt tillbringar på arbetsplatsen och den konstanta stressen p.g.a. risken att förlora

<sup>(1)</sup> Studie: Hämmäläinen P., Takala J. Dla ILO [http://osha.europa.eu/OSH\\_world\\_day/occupational\\_cancer/view?searchterm=occupational%20cancer](http://osha.europa.eu/OSH_world_day/occupational_cancer/view?searchterm=occupational%20cancer)



arbetet, bristen på kunskaper om arbetstagares rättigheter och bristen på information, samt migrerande arbetstagares ofördelaktiga situation när de behöver hälsovård är några av de problem som hindrar god praxis.

3.7.3 Inom ramen för sin strategi för att skapa goda förhållanden på arbetet 2002–2006 har EU ännu inte uppfyllt sitt åtagande att skapa arbetsplatser där den mentala hälsan inte hotas av stress och depression. EESK beklagar detta och uppmanar kommissionen att utarbeta konkreta rekommendationer.

### 3.8 Hälsoskydd på internationell nivå

3.8.1 EU är inte bara ansvarigt för arbetsvillkoren för sina medborgare, utan även för dem som bor utanför EU:s gränser. Eftersom detta redan ingår i den tidigare strategin, måste

respekten för de grundläggande arbetstagarrättigheterna beaktas i utrikeshandeln och även i utvecklingspolitiken, även om det skulle stå i strid med principen om fria marknader <sup>(12)</sup>.

3.8.2 Inom ramen för den internationella politiken bör man uppmantra att andra länder antar ILO:s regler och rekommendationer samt tar intryck av EU:s framsteg, t.ex. Reach. Det är också lämpligt att utveckla politik och lagstiftning som syftar till att minska de risker och sjukdomar som förorsakas av asbest, cancerframkallande ämnen och kisel.

3.8.3 Inom ramen för tillhandahållande av statliga eller offentliga tjänster måste medlemsstaterna föregå med gott exempel genom att prioritera de företag som respekterar arbetsmiljöbestämmelserna för sina arbetstagare (såsom de definieras i strategin för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen 2002–2006).

3.8.4 Alla EU-medlemsstater bör uppmanas att ratificera befintliga ILO-konventioner.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(12)</sup> Se Jukka Takala, PE 390.606v01-00.

## BILAGA

**till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén**

Följande ändringsförslag avslogs men fick mer än en fjärdedel av rösterna:

**Punkt 2.4**

"En sammanhållen ram för frågor om hälsa och säkerhet på arbetet har redan skapats, och denna måste tillämpas korrekt och efterlevnaden kontrolleras inom EU. Detta gäller i synnerhet utsatta grupper som har svårt att göra sina rättigheter gällande i fråga om säkerhet på arbetet samt dem som har en arbetsmiljö med en hög risknivå."

*Motivering*

Självförklarande.

*Röstresultat*

Röster för: 41 Röster emot: 45 Nedlagda röster: 10

**Punkt 3.3**

"Det är positivt att man i gemenskapsstrategin har fastställt ett mål om att minska arbetsolycksfallen med 25 %. Det kommer att krävas en särskild handlingsplan med mätbara mål och indikatorer och med tillförlitliga och mätbara rapporteringsmetoder och kontrollmekanismer för att genomföra detta mål. Man bör även beakta interna orsaker till arbetsolycksfall, t.ex. brådska och snäva leveranstider, samt utomliggande orsaker, t.ex. då förbiseenden beror på stress i privatlivet. Förutom arbetsrelaterade olycksfall är det lika viktigt att komma till rätta med arbetsrelaterade sjukdomar, som är mycket mer omfattande. Om orsakerna till sjukdomarna blir kända i god tid kan man även vidta åtgärder i god tid för att bli av med dem. Därför bör man fastställa ett konkret kvantitativt mål också för antalet arbetstagare som arbetar under riskförhållanden, eftersom detta har en avgörande effekt på antalet arbetssjukdomar i framtiden, och antalet arbetssjukdomar bör beräknas."

*Motivering*

Självförklarande.

*Röstresultat*

Röster för: 46 Röster emot: 48 Nedlagda röster: 12

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – att maximera fördelar och möjligheter och samtidigt värna om skyddet för arbetstagarna"**

KOM(2007) 304 slutlig

(2008/C 224/22)

Den 13 juni 2007 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 och Regionkommittén om Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – att maximera fördelar och möjligheter och samtidigt värna om skyddet för arbetstagarna"*

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 maj 2008. Föredragande var **An Le Nouail Marlière**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 116 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

Den 13 juni 2007 offentliggjorde kommissionen ovannämnda meddelande. I meddelandet utvärderar kommissionen genomförandet och medlemsländernas åtgärder för utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster inom EU, och lämnar förslag till förbättringar av genomförandet av direktiv 96/71/EG.

Direktiv 96/71/EG syftar till att förena utövandet av den grundläggande friheten att erbjuda gränsöverskridande tjänster enligt artikel 49 i EG-fördraget för tillhandahållare av tjänster med behovet av att säkerställa ett tillräckligt högt skydd av anställningsvillkoren och anställningsförhållandena för arbetstagare som är tillfälligt utstationerade för att utföra dessa tjänster.

Enligt kommissionen är en arbetstagare utstationerad när han har sänts ut av sin arbetsgivare till en medlemsstat för att utföra sitt arbete där i samband med tillhandahållande av tjänster enligt kontrakt. Detta gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster innebär att arbetstagare skickas till en annan medlemsstat än den där de normalt arbetar, och arbetstagaren placeras in i en särskild kategori, nämligen "utstationerade arbetstagare". Ett visst tolkningsutrymme har lämnats till medlemsstaterna när det gäller definitionen.

Det meddelande som behandlas här utgör en uppföljning av två meddelanden<sup>(1)</sup> som innehöll riktlinjer i enlighet med direktiv 96/71/EG, enligt vilket kommissionen var skyldig att göra en översyn av texten före den 16 december 2001 i syfte att vid behov lägga fram förslag till ändringar för rådet.

Kommittén utarbetade i det sammanhanget ett yttrande<sup>(2)</sup> med rekommendationer till kommissionen om "att lägga fram en ny rapport, som tydligt anger följande:

— Om det verkligen finns möjlighet till insyn och öppenhet avseende rättigheterna.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 458 slutlig "Genomförandet av direktiv 96/71/EG i medlemsstaterna" och KOM(2006) 159 slutlig av den 4 april 2006 "Vägledning för utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster".

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande av den 31 mars 2004 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Genomförandet av direktiv 96/71/EG i medlemsstaterna". Föredragande: An Le Nouail Marlière (EGT C 112, 30.4.2004).

— Om de europeiska arbetstagarnas rättigheter garanteras.

— Om arbetstagarnas rörlighet hindras eller främjas av tillämpningen av bestämmelser som tillkommit genom medlemsstaternas införlivande av direktivet, med hänsyn till riskerna för en sluten och protektionistisk arbetsmarknad.

— Om man förhindrar konkurrensstörningar med hänsyn till den fria rörligheten för tjänster.

— Om de små företagen har riktig och tillräcklig tillgång till den information som behövs för att genomföra det införlivade direktivet."

Kommittén föreslog dessutom "en djupare analys som involverar arbetsmarknadens parter, en utvärdering för att förbättra informationssystemen för arbetstagare och företag, främjande av ett nätverk av informationspunkter på lokal, regional och gränsöverskridande nivå, en utvärdering av bästa metoder för utbyte av information till arbetstagare och arbetsgivare samt en rättslig studie som belyser huruvida den rättsliga ramen i medlemsstaterna och information om tillämpliga kollektivavtal är tillräckligt tydliga, tillgängliga och uppdaterade med hänsyn till utvidgningen".

## 1. Allmänna kommentarer

1.1 Det nu aktuella meddelandet stöder sig på en tredje utvärdering som avslutats många år efter den tidpunkt som anges i direktivet (senast den 16 december 2001) som tar hänsyn till införlivandet och genomförandet av direktivet i samtliga medlemsstater och som visar på de särskilda förhållandena inom området, som inte bara är rättsliga, tekniska och ekonomiska utan framför allt sociala och mänskliga. Dessa faktorer

försvarar bedömningen, införlivandet, genomförandet och kontrollen. Direktivet är av mycket juridisk karaktär, vilket innebär att det krävs tolkningar och tolkningsutrymme på flera nivåer, införlivande och rättspraxis utan särskild anpassning till verklighet ute på fältet för företagen, de utstationerade arbetstarna eller för dem som kontrollerar arbetet. Detta var vad arbetsmarknadsparterna och de lokala och nationella offentliga myndigheterna underströk vid parlamentets hearing. Europaparlamentet <sup>(3)</sup> utarbetade ett antal rekommendationer, som bland annat gick ut på att arbetsmarknadsparterna borde beaktas och involveras i större utsträckning. Man gick emellertid inte närmare in på hur detta skulle ske.

1.2 Kommittén vill påpeka att ett sätt att garantera att friheter som befinner sig på samma plan även blir jämbördiga i verkligheten, nämligen dels friheter för personer, dels friheter i samband med tillhandahållandet av tjänster, är att se till att direktivet erbjuder garantier för att man upprätthåller ett betydande skydd av utstationerade arbetstgares rättigheter, men även att direktivet får en huvudroll i skapandet av ett rättvist konkurrens-klimat för alla tjänstetillhandahållare genom att garantera att lika villkor råder. Kommittén anser inte det vara acceptabelt att den fria rörligheten för tjänster sker på vissa arbetstgares bekostnad. Det finns vissa som tolkar domslut från EG-domstolen <sup>(4)</sup> på senare tid i denna riktning, men kommittén vill påminna om att ILO:s konventioner nr 87 och 98 och därmed sammanhängande bestämmelser om föreningsfrihet och om kollektivavtal föreskriver att sociallagar ska utformas med beaktande av de normala formerna för social lagstiftning, också när dessa omfattar kollektivförhandlingar på företaget eller någon annan nivå och inom så skilda områden som fastställande av minimilön inom en bransch eller ett företag. Eftersom införlivandet av direktiv 96/71/EG har kommit att upptas inom den normala ramen för lagstiftning på det sociala området i den enskilda medlemsstaten borde kommissionen tillämpa internationell rätt enligt den tolkning som görs av olika tillfälliga kontrollorgan och de arbetsnormer som ratificerats av samtliga medlemsstater i enlighet med den ursprungliga lagstiftningen.

1.3 Utöver detta nya meddelande föreslår kommissionen nu att rådet antar en rekommendation <sup>(5)</sup> som syftar till bättre administrativt samarbete, ett system för informationsutbyte samt spridning och utbyte av goda metoder.

1.4 Med tanke på de nya förslagen som helhet vill kommittén understryka att de är ett steg i rätt riktning – i synnerhet förslaget om stärkt administrativt samarbete och ett system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Förslaget syftar också till utbyte av information om den arbetsrättsliga lagstiftning som tillämpas på utstationerade arbetstgare i landet, om tillämpliga kollektivavtal, i syfte att ge arbetstgare och tillhandahållare av tjänster tillgång till denna information, även på andra

språk än det som talas i det land där tjänsterna tillhandahålls, att skapa förbindelsekontor med fastställda samtalspartner, att engagera arbetsmarknadsparterna i högnivåkommittén osv.

1.5 Emellertid har kommissionen lagt fram utvärderingen av åtgärder för genomförande och införlivande i medlemsstaterna enbart på engelska, och därmed minimerat den nytta som denna utvärdering hade kunnat innebära för medlemsstaterna och arbetsmarknadsparterna på alla nivåer. Kommittén föreslår att kommissionen tar hänsyn till det särskilda området (mobilitet, fri rörlighet) i fråga och offentliggör bilagan <sup>(6)</sup> på åtminstone tre språk, varav ett romanskt och ett slaviskt, utöver engelska. Språkfrågan är viktig om man vill att de nya bestämmelserna ska få det önskade genomslaget, och kommittén rekommenderar lämplig språktäckning när det gäller informationen till berörda arbetsmarknadsparter i första hand, liksom systemet för informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Kommittén vill också hänvisa till sitt yttrande om genomförandet av kommissionens flerspråkighetsstrategi och till det nya förberedande yttrande <sup>(7)</sup> som kommissionen har begärt. Kommittén kommer att ta upp frågan om nödvändig kommunikation och information i samband med tillämpningen av bestämmelserna om utstationerade arbetstgare, varav kommunikationen mellan institutionerna är en aspekt.

1.6 Informationssystemet i allmänhet och systemet med de sociala registren i synnerhet

1.7 Kommissionen föreslår avskaffande av sådana åtgärder för kontroll av utstationering av arbetstgare som den anser vara onödiga samtidigt som ett tillbörligt skydd för utstationerad personal säkerställs även fortsättningsvis. I meddelandet betonar kommissionen att den därmed inte ifrågasätter medlemsländernas sociala modeller. Kommissionen anser däremot, med hänvisning till EG-domstolens rättspraxis, att vissa kontrollåtgärder inte är motiverade eftersom de går längre än vad som krävs för det sociala skyddet av arbetstgare.

1.8 Kommittén vill påpeka det inkonsekventa i att föreslå ett avskaffande av kravet på att hålla sociala register i de medlemsstater där tjänsterna tillhandahålls. Ett system för informationsutbyte ger visserligen upplysningar om den tillämpliga lagstiftningen och tillhandahållarnas och arbetstgarnas respektive rättigheter och skyldigheter, men medger inte någon individuell uppföljning av de rättigheter som har förvärvats i fråga om social trygghet på kort och lång sikt, sjukdom, olycksfall, pension, socialförsäkring, och ger heller ingen möjlighet att kontrollera obligatoriska sociala och skattemässiga avgifter i det land där tjänsten tillhandahålls, då dessa avgifter bygger på tillämplig arbetsrätt i det land där tjänsten tillhandahålls. Kommittén avråder således från denna ändring.

<sup>(3)</sup> Senast i B6-0266/2007 av den 11 juli 2007.

<sup>(4)</sup> Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan och Svenska Elektrikerförbundet, mål C-341/05.

<sup>(5)</sup> Kommissionens rekommendation om förbättrat administrativt samarbete vid utstationering av arbetstgare i samband med tillhandahållande av tjänster, IP/08/514.

<sup>(6)</sup> SEK(2008) 747.

<sup>(7)</sup> EESK:s förberedande yttrande om "Flerspråkighet", föredragande: Le Nouail-Marlière, under utarbetande.

1.9 EESK påpekar att målsättningarna i direktiv 96/71/EG inte helt har uppnåtts trots att det gått tio år sedan dess antagande. Det finns fortfarande olika uppfattningar om art och omfattning av det sociala skyddet för utstationerade arbetstagare i Europa, vare sig dessa är EU-medborgare eller kommer från tredje land.

1.10 Kommittén menar i sin grönbok "En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar" att svartarbete, särskilt i samband med förflyttning av arbetskraft över gränserna, utgör en mycket störande och svårutrotad företeelse på dagens arbetsmarknad, som även har lett till konkurrensnedvridning och utnyttjande av anställda<sup>(8)</sup>. I grönboken efterlyser kommissionen tillräckliga tillsynsmekanismer för att borga för effektiva arbetsmarknader, förhindra överträdelse av nationell arbetslagstiftning och skydda arbetstagarnas sociala rättigheter.

1.11 EESK vill påpeka att arbetsmarknadsparterna i byggbranschen är särskilt uppmärksamma på genomförandet av direktiv 96/71/EG med avseende på både social dumpning och konkurrensnedvridning p.g.a. denna sektors särskilda situation när det gäller förflyttning av personal, i synnerhet förflyttning över gränserna<sup>(9)</sup>. För att skydda både personalen på hemmaplan och utstationerad personal är det därför mycket viktigt att ha effektiva kontrollmekanismer som är anpassade efter byggbranschens speciella villkor. Kommissionens planer bör med tanke på detta inte försvaga medlemsländernas kontrollmekanismer, som sedan lång tid tillbaka har visat sig vara verkningsfulla. Annars skulle kommissionen gå emot sin uttalade avsikt att inte förändra medlemsländernas befintliga sociala modeller.

1.12 EESK vill lyfta fram Europaparlamentets ståndpunkt som innebär att kommissionen bör göra en mindre hård tolkning av EG-domstolens rättspraxis när den utvärderar vissa åtgärders förenlighet med gemenskapslagstiftningen<sup>(10)</sup>.

## 2. Särskilda kommentarer

2.1 När det gäller skyldigheten att tillhandahålla vissa handlingar på det mottagande medlemslandets språk anser kommissionen att skyldigheten att översätta handlingarna är en omti- verad begränsning av det fria tillhandahållandet av tjänster.

<sup>(8)</sup> Grönbok KOM(2006) 708 slutlig, punkt 4 b, sidan 11 och framåt. EESK:s yttrande av den 30 maj 2007 om "Grönbok – En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar", föredragande Daniel Retureau, (EUT C 175, 27.7.2007).

<sup>(9)</sup> En studie förtjänar särskilt omnämnande: "La Libre Circulation des travailleurs dans l'UE"/Jan Cremers och Peter Donders, European Institute for Construction Labour Research, förlag och Werner Buelen, FETBB upphovsman.

Andra sektorer drabbas också av social dumpning, men villkoren för utstationering regleras inte av samma direktiv. EESK:s yttranden CESE 1698/2007 "Gränsöverskridande arbetskraft inom jordbruket", föredragande: Martin Siecker och CESE 1699/2007 "Sysselsättning inom jordbrukssektorn", föredragande: Hans-Joachim Wilms.

<sup>(10)</sup> Europaparlamentets resolution B6-0266/2007 av den 11 juli 2007.

EG-domstolen fastställde däremot i ett beslut av den 18 juli 2007 (C-490/04) att denna omtvistade skyldighet helt står i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen.

2.2 Kommissionen citerar även en annan dom från EG-domstolen enligt vilken åtgärder som tillämpas automatiskt och ovillkorligt, utgående från en allmän presumtion om skatteflykt eller skatteundandragande från en persons eller ett företags sida när dessa utövar en grundläggande frihet som säkerställs i fördraget, utgör en obefogad inskränkning av det fria tillhandahållandet av tjänster<sup>(11)</sup>. EESK betvivlar att detta uttalande från EG-domstolen är tillämpligt på åtgärder som faller under direktiv 96/71/EG, eftersom direktivet gör det möjligt för medlemsländerna att vidta lämpliga åtgärder i händelse av bristande efterlevnad av direktivet ifråga. Bestämmelsen förutsätter inte någon allmän misstanke om bedrägeri. Den preciserar tvärtom att direktiven inte skulle ha någon rättslig innebörd om inte medlemsländerna, med hjälp av lämpliga medel, kunde kontrollera efterlevnaden vid utstationering av personal.

## 3. Förbättrat samarbete som en lösning på existerande problem i fråga om tillämpningen av direktiv 96/71/EG

3.1 Kommittén ser positivt på att kommissionen klart erkänner att det gränsöverskridande administrativa samarbetet för närvarande kännetecknas av avsevärda brister och behov av åtgärder, och kommittén är övertygad om att gott samarbete vad gäller informationsutbyte mellan medlemsländernas myndigheter kan bidra till att lösa de problem som uppstår till följd av de praktiska svårigheterna att genomföra direktivet om utstationering av arbetstagare, i synnerhet vad avser kontrollen av att bestämmelserna respekteras.

3.2 Kommittén anser emellertid inte att *ett förbättrat samarbete* gör *nationella kontrollåtgärder* onödiga. Samarbetsmekanismerna inom ramen för direktiv 96/71/EG har hittills visat sig vara oanvändbara då de inte har kunnat garantera att det sociala skyddet av arbetstagare har omsatts i praktiken på samma sätt och i samma omfattning i alla nationella system.

3.3 Denna situation är särskilt viktig för byggbranschen där förebyggande kontroller på byggplatserna är av avgörande betydelse för att kontrollera effektiviteten i skyddet av utstationerade arbetstagares rättigheter.

3.4 En återföring av tillsynsansvaret till det medlemsland som arbetstagaren kommer ifrån skulle medföra ovälkomna förseningar i fråga om skyddet av arbetstagarens rättigheter. Det är ett av skälen till att EG-domstolen i den ovannämnda domen från den 18 juli 2007 gav medlemsländerna möjlighet att behålla skyldigheten att tillhandahålla vissa handlingar på

<sup>(11)</sup> Se punkt 3.2 i kommissionens meddelande.

byggarbetsplatser på det mottagande landets språk. Kommittén anser inte att denna skyldighet bör tas bort utan rekommenderar tvärtom att man ökar tillgängligheten till uppgifter om anställning och sysselsättning, eller som i detta fall utstationering av arbetstagare, genom att behålla skyldigheten att tillhandahålla de uppgifter som krävs för kontroll från arbetsförmedlingar, organ för yrkesutbildning och socialt skydd i det mottagande landet och i ursprungslandet. Det kommer att bli än mer nödvändigt att se till att uppgifter finns tillgängliga, för varje enskilt företag och för varje enskild arbetstagare, på en utvidgad inre marknad och med tanke på den ökade rörlighet som man eftersträvar.

3.5 De uppgifter som krävs för att kunna informera om rättigheter i samband med pension eller skydd mot hälsorisker (skeppsvarv, kemiindustri, jordbruk osv.) bör kunna samlas in och kontrolleras enklare om kompletterande uppgifter anges (ursprungsland, företag, offentliga organ och tjänster osv.), enligt en öppenhetsprincip.

3.6 Kommittén menar också att de problem som uppstår i samband med den praktiska tillämpningen av direktivet om utstationering inte kan lösas enbart med bilaterala avtal mellan medlemsstaterna. Man bör överväga möjligheten att inrätta en instans i Europa som i samband med gränsöverskridande samarbete mellan myndigheter i anslutning till utstationering av arbetstagare kan fungera som knutpunkt, samordningspunkt, katalysator och informationscentrum. Denna instans skulle också regelbundet kunna rapportera om de problem som uppstått och de åtgärder som föreslagits för att lösa dem.

#### **4. Kommissionens rekommendationer för att förbättra genomförandet av direktiv 96/71/EG**

4.1 Kommittén välkomnar att kommissionen tillsammans med medlemsländerna, samt i samarbete med både fackförbund och arbetsgivare, ämnar inrätta en högnivåkommitté. Denna kommitté ska stödja utbyte och identifiering av metoder med påvisat goda resultat genom grundlig analys av och lösningar på problem som rör verkställandet av civil- och förvaltningsrättsliga påföljder i samband med utstationering utanför landsgränserna. EESK vill understryka att de europeiska arbetsmarknadsparterna inom branschen hittills har varit de som tagit det största ansvaret för övervakning och genomförande, och de bör därför också formellt få delta i processen, det vill säga ingå i kommittén så snart den är inrättad. De har för övrigt redan framfört en sådan önskan i en gemensam förklaring på europeisk nivå. Kommittén stöder kommissionens initiativ mot bakgrund av den erfarenhet som finns, men vill inte föregripa diskussionen om i hur stor utsträckning de europeiska branschöverskridande arbetsmarknadsparterna önskar delta.

4.2 Högnivåkommittén bör se till att medlemsländerna inte i praktiken ställs inför villkor som lagstiftare på nationell nivå

och EU-nivå normalt sett skulle ha behövt godkänna. De åtgärder som måste vidtas för att efterleva direktiv 96/71/EG är ännu inte tillräckligt harmoniserade inom EU, något som denna kommitté skulle kunna bidra till att avhjälpa.

4.3 Slutligen välkomnar EESK att kommissionen till fullo beaktar Europaparlamentets resolutioner vad beträffar utstationering av arbetstagare, i synnerhet när det gäller erkännandet av arbetsmarknadsparternas roll, och föreslår att man till fullo utnyttjar deras erfarenheter och ger dem ökade möjligheter att sprida goda metoder.

4.4 För att värna om alla arbetstagares lika rättigheter bör Europeiska kommissionen öka sina ansträngningar att vidta åtgärder som syftar till att förbättra kontrollen och samarbetet mellan medlemsländerna.

#### **5. Kvarvarande frågor**

##### *5.1 Fiktivt egenföretagande*

5.1.1 EESK konstaterar med oro problemen i anslutning till uppdragandet av "fiktiva egenföretagare" och deras ändrade rättsliga ställning när det rör sig om personer som är etablerade utanför den medlemsstat där de oegentliga förhållandena konstateras, eller när det rör sig om förtäckt utstationering. Vi vill uppmana kommissionen att överväga vilka rättsliga och praktiska möjligheter det finns för att komma till rätta med detta. Det händer att utstationerade arbetstagare uppmanas att ange att de är egenföretagare trots att de är helt beroende av en enda uppdragsgivare. Ibland händer det att de varken förklaras vara utstationerade eller egenföretagare, i vissa fall i farliga yrken där det sociala skyddet borde vara fullständigt.

5.1.2 Den nationella lagstiftningen bör inte bara innehålla tydliga och tillämpbara definitioner utan även tydliga ansvarsbestämmelser i händelse av fiktiv egen näringsverksamhet och/eller fiktiv utstationering för att garantera att korrekt ersättning, böter, skatter och sociala avgifter betalas, till förmån för arbetstagarna och samhället, och att myndigheterna kan kontrollera att dessa krav respekteras. Syftet är att minska den vinst som kan göras genom bedrägeri och att öka de ekonomiska påföljderna för dem som begår överträdelse i fall av bedräglig samverkan mellan företag och "fiktiva egenföretagare" för att komma undan skyldigheter i samband med det sociala skyddet.

##### *5.2 Entreprenad och ansvarsfrågor*

5.2.1 På medlemsstatsnivå har vissa nationella arbetsmarknadsparter eller branschförbund ställt sig bakom principen om att företag allmänt har ett gemensamt och solidariskt ansvar för sina underleverantörer. Denna princip har inkluderats i nationell lagstiftning och förtjänar att omnämnas såsom ett exempel på

god praxis. I ett betänkande från Europaparlamentet <sup>(12)</sup> betonas många fördelar för utstationerade arbetstagare i ett system med gemensamt och solidariskt ansvar. I sitt meddelande menar kommissionen att frågan om huruvida företagens subsidiära ansvar skulle kunna vara ett effektivt och proportionellt sätt att förbättra övervakningen och efterlevnaden av gemenskapsrätten förtjänar att undersökas och övervägas ytterligare. Europaparlamentet <sup>(13)</sup> har ställt sig positiv till sådana åtgärder.

5.2.2 Det är allmänt känt att olika erfarenheter har visat att direktivet om utstationering av arbetstagare ibland kringgås med hjälp av långa kedjor av underleverantörer, i kombination med tjänstetillhandahållare som arbetar över gränserna.

5.2.3 I meddelandet anger kommissionen att man har för avsikt att tillsammans med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter genomföra en djupgående utredning om problemen med tillämpningen av lagstiftningen över gränserna (sanktioner, böter, gemensamt och solidariskt ansvar). Kommissionen tar därigenom fasta på Europaparlamentets upprepade uppmaning att ta initiativ till lagstiftning om solidariskt ansvar för att minimera möjligheterna att kringgå normer som anges i lagar eller kollektivavtal i enlighet med direktivet om utstationering av arbetstagare. Kommittén vill gärna hållas informerad om resultaten av denna process.

Bryssel den 29 maj 2007

## 6. Slutsatser

6.1 Kommittén ställer sig bakom de initiativ som kommissionen föreslår rådet, men reserverar sig för det ensidiga synsättet som framför allt är inriktat på avlägsnande av förmåddade inskränkningar eller hinder för företag, som utstationerar arbetstagare över gränserna. Mot bakgrund av de kända bristerna i samband med kontrollen av arbetsvillkoren, det gränsöverskridande administrativa samarbetet och utmätningen av böter bör emellertid möjligheterna att hävda de rättigheter för arbetstagare som säkerställs genom direktivet om utstationering enligt kommittén få samma prioritet. Kommittén hyser i synnerhet betänkligheter i fråga om förslaget om att avskaffa kravet på att hålla sociala register i de medlemsstater där tjänsten tillhandahålls. EESK uppmanar rådet att anta den föreslagna rekommendationen om stärkt administrativt samarbete mellan medlemsstaterna, om förbättrad tillgång med god språktäckning till information för tjänstetillhandahållare och utstationerade arbetstagare, om utbyte av information och goda metoder mellan medlemsstaterna inom ramen för en högnivåkommitté med tre parter, inbegripet företrädare för medlemsstaterna och arbetsmarknadsparterna på nationell och europeisk nivå i syfte att stärka direktiv 96/71/EG och skyddet för de utstationerade arbetstagarna i samband med det fria tillhandahållandet av tjänster.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(12)</sup> Europaparlamentets betänkande om företagens sociala ansvar: ett nytt partnerskap (2006/2133(INI)), betänkandet om tillämpningen av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare (2006/2038(INI)) och betänkandet om en modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar (2007/2023(INI)). I detta uppmanar Europaparlamentet "kommissionen att reglera allmänna och huvudansvariga företags solidariska ansvar för att förhindra att arbetstagare utnyttjas av underleverantörer och vid utstationering, samt att skapa en öppen och konkurrensinriktad arbetsmarknad för alla företag baserad på lika villkor när det gäller arbetsnormer och arbetsvillkor. Parlamentet uppmanar särskilt kommissionen och medlemsstaterna att på europeisk nivå tydligt fastställa vem som är ansvarig för att arbetsrätten följs och för att lönerna, socialförsäkringsavgifterna och skatterna i en underleverantörskedja betalas." Ett praktiskt exempel är bygget av rådets högkvarter (Justus Lipsius) i Bryssel under 1990-talet. Där angavs vid ett tillfälle mellan 30 och 50 underleverantörer på informationsskylten för byggarbetet, och det faktiska antalet underleverantörer kan ha varit ännu fler. Ett annat exempel rör renoveringen av Berlaymont-byggnaden (Europeiska kommissionens säte) där ett tyskt företag, specialiserat på avlägsnande av asbest, via underleverantörer anställde cirka 110 portugisiska arbetare som inte erhållit någon som helst utbildning för uppgiften och arbetade under gräsliga förhållanden. Andra exempel finns upptagna i "The free movement of workers", CLR Studies 4 (2004), s. 48–51, Cremers and Donders eds.

<sup>(13)</sup> EESK:s yttrande av den 31 mars 2004 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Genomförandet av direktiv 96/71/EG i medlemsstaterna". Föredragande: An Le Nouail Marliere (EGT C 112, 30.4.2004).

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Att främja ungdomars mobilitet i Europa: villkor och tidsperspektiv"**

(2008/C 224/23)

I ett brev av den 25 oktober 2007 bad den franske statssekreteraren med ansvar för Europafrågor vid utrikesministeriet, Jean-Pierre Jouyet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om

*"Att främja ungdomars mobilitet i Europa: villkor och tidsperspektiv".*

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 maj 2008. Föredragande var **José Isaías Rodríguez García-Caro**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 4 röster emot och 1 nedlagd röst.

### 1. Slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar det intresse och det stöd det kommande franska ordförandeskapet visat när det gäller frågor i samband med de europeiska ungdomarnas rörlighet. I december 2000 antog Europeiska rådet vid sitt toppmöte i Nice en resolution med 42 åtgärder i syfte att stimulera och främja ungdomars rörlighet. Några år senare har Frankrike återigen i samband med sitt nya ordförandeskap visat en tydlig vilja att lösa de problem som drabbar den fria rörligheten för EU:s unga medborgare.

1.2 EESK anser att det största problemet som EU står inför i samband med ungdomars rörlighet över nationsgränserna är den uppenbara avsaknaden av lösningar på de problem som redan beskrivits vid upprepade tillfällen och svårigheten att tillämpa de åtgärder som vidtagits för att lösa dessa problem. Förteckningen över de problem som identifierats är lika omfattande som redogörelsen för de åtgärder som måste antas för att lösa dem. EESK anser följaktligen att man inte bör försöka hitta ytterligare hinder för den fria rörligheten och föreslå åtgärder för att främja den, utan i stället ta itu med den grundläggande frågan om vad som hittills uppnåtts och vad som återstår att göra, samt utvärdera resultaten.

1.3 Kommittén anser därför att det inte behövs fler expert- eller högnivågrupper, eftersom dessa förmodligen kommer att ta upp frågor som redan tidigare behandlats. Däremot anser kommittén att det är nödvändigt att inrätta en arbetsgrupp med företrädare för de olika generaldirektorat inom kommissionen som är behöriga i rörlighetsfrågor, med uppdrag att genomföra en analys av situationen och ta itu med följande frågor på ett metodiskt sätt:

— Fastställa vilka hinder som redan tidigare identifierats och beskrivits.

— Fastställa vilka verksamma åtgärder som antagits på EU-nivå för att lösa problemen (förordningar, direktiv, beslut, resolutioner, rekommendationer, etc.).

— Identifiera problem som beskrivits och ännu inte lösts, men som nu är på väg att lösas genom lagstiftning.

— Identifiera problem som redan beskrivits utan att det vidtagits några åtgärder för att lösa dem.

— Identifiera föreslagna åtgärder som inte beaktats eller genomförts av medlemsstaterna.

1.4 Dessutom bör ungdomarnas situation systematiskt definieras genom att de delas in i olika målgrupper med jämförbara förhållanden och liknande problem. På detta sätt skulle vi kunna ta reda på vilka problem som drabbar olika grupper av ungdomar och därefter anta specifika, målinriktade åtgärder för varje grupp. Besluten blir effektivare om de inte är alltför allmänt hållna.

1.5 Målgrupperna för denna analys bör bland annat omfatta följande:

— Universitetsstuderande.

— Ungdomar som avslutat sin universitets- eller yrkesutbildning och som nu kommit ut på arbetsmarknaden.

— Studenter som genomför en utbildning där det ingår praktik.

— Konstnärer.

— Unga frivilligarbetare.

— Unga egenföretagare.

— Ungdomar utan ekonomiska resurser.

— Unga par som måste kunna förena familjeliv med yrkesliv eller studier.



- Socialt utslagna ungdomar.
- Ungdomar som söker arbete och deras situation under de första yrkesverksamma åren.

1.6 EESK anser att det inte är nödvändigt att fortsätta att identifiera hinder och lösningar utan att i stället genomföra adekvata åtgärder inom rimlig tid, så att allt det som sagts om rörlighet kan vinna legitimitet i form av lösningar på de europeiska ungdomarnas problem när det gäller den fria rörligheten.

1.7 En genomgripande förändring av den nuvarande situationen är möjlig genom att man involverar alla berörda parter så att rörligheten blir en realitet för ungdomarna och genom ett mer proaktivt angreppssätt när det gäller olika EU-strategier på detta område.

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

2.1.1 Detta dokument har utarbetats av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén på begäran av Frankrikes statssekreterare med ansvar för Europafrågor. Den 25 oktober 2007 bad statssekreteraren kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om **"Att främja ungdomars mobilitet i Europa: villkor och tidsperspektiv"**. Detta yttrande har begärts inom ramen för det kommande franska ordförandeskapet för Europeiska unionens råd under det andra halvåret 2008.

2.1.2 Kommissionären med ansvar för utbildning stöder samtidigt inrättandet av en grupp sakkunniga på hög nivå för att främja EU-medborgarnas fria rörlighet. Högnivågruppen höll sitt första sammanträde den 24 januari 2008. Dess mål är att fastställa vilka åtgärder som kan vidtas för att öka ungdomsutbytet, förbättra stödet till rörlighet inom yrkesutbildningen och vuxenutbildningen samt öka rörligheten bland unga konstnärer, företagsledare och frivilligarbetare. Gruppens mål är att avsluta sitt arbete vid halvårsskiftet, och den kommer då att utarbeta en strategisk rapport.

### 2.2 Rörligheten inom EU – mer än en rätt till fri rörlighet

2.2.1 Den fria rörligheten är en rättighet som befästs i artikel 18 i EG-fördraget. När det gäller utbildning fastställs denna rättighet närmare i bestämmelserna i artikel 149.4 och 150.4 i fördraget. Ur detta perspektiv måste både EU rent generellt, men särskilt de enskilda medlemsstaterna, vidta nödvändiga åtgärder för att garantera rätten till fri rörlighet, vare sig det gäller arbete, utbildning, frivilligarbete eller helt enkelt fritidssysselsättningar.

2.2.2 Till en början utgjorde den fria rörligheten för arbetskraft, såsom en av de fyra grundläggande friheterna i Europeiska ekonomiska gemenskapen tillsammans med fri rörlighet för

varor, kapital och tjänster, grunden för EU-medborgarnas rörlighet. I syfte att garantera arbetskraftens fria rörlighet gjordes viktiga framsteg i gemenskapslagstiftningen, framför allt i fråga om sociala förmåner, vilka även omfattade familjemedlemmar som flyttade inom unionen. Senare genomfördes gemenskapsprogram på områdena för utbildning och forskning, och då uppenbarade det sig många andra hinder för rörligheten över gränserna.

2.2.3 Under årens lopp har man i ett stort antal dokument i olika frågor påpekat olika hinder för den fria rörligheten, och effektiva lösningar har föreslagits, beskrivits och ibland genomförts. På så sätt har det blivit möjligt att avlägsna vissa hinder för EU-medborgarnas rörlighet och bosättning i andra länder än ursprungslandet.

2.2.4 Med tiden har det emellertid visat sig att det inte alltid har varit tillräckligt att identifiera hindren och lägga fram förslag för att riva barriärerna och slutgiltigt lösa de problem som hindrar den fria rörligheten och mobiliteten. I de olika dokument som utarbetats av EU-institutionerna återkommer samma problem gång på gång, och åtgärder för att rätta till bristerna har föreslagits trots att de redan tidigare beslutats, men däremot inte genomförts.

2.2.5 Kommittén är medveten om att vissa problem i samband med den fria rörligheten kan vara svåra att lösa. Vi har emellertid också noterat att viljan att lösa problemen i vissa fall inte alltid står i proportion till den betydelse det har för medborgarna att administrativa och juridiska hinder för rörligheten försvinner.

2.2.6 Sannolikheten att antagna bestämmelser ska lösa problem som gäller rörligheten beror juridiskt sett helt och hållet på vilken typ av lagstiftning som används. Ju fler rekommendationer och resolutioner som används, desto större är sannolikheten att de föreslagna åtgärderna inte genomförs i samtliga medlemsstater. Eftersom kommissionen ibland måste väcka talan vid domstolen för att säkra att ett direktiv verkligen införlivas i en viss medlemsstats nationella lagstiftning finns det all anledning att befara att vanliga rekommendationer inte alltid införlivas, och därigenom blir de rekommenderade åtgärderna utan verkan.

2.2.7 Även om de rättsliga hindren med tiden har lämnat plats för andra hinder av mer praktisk karaktär, såsom språkkunskaper, ekonomiska resurser som möjliggör rörlighet, information till och intresse hos ungdomarna, etc., väntar förvisso andra frågor som är av både praktisk och rättslig natur, till exempel erkännande av kvalifikationer, fortfarande på en lösning inom EU.

2.2.8 EESK har, såväl på uppmaning av gemenskapsinstitutionerna som på eget initiativ, upprepade gånger yttrat sig i denna viktiga fråga som direkt påverkar EU-medborgarnas liv. Kommittén har i sina yttranden identifierat och fastställt många typer av hinder samt uttryckt sitt stöd för eller föreslagit olika lösningar. Av denna anledning och i sin egenskap av företrädare för det organiserade civila samhället kommer EESK att fortsätta att aktivt arbeta för att lösa alla problem som drabbar unionsmedborgarna när det gäller utövandet av rätten till fri rörlighet inom Europeiska unionen.

### 3. Hinder för den fria rörligheten inom EU – Analys av situationen

3.1 Grönboken "Grundutbildning, vidareutbildning, forskning – hinder för rörlighet över gränserna" <sup>(1)</sup> är en sammanställning av bakgrund, hinder och möjliga lösningar på problemen när det gäller rörligheten för personer som flyttar inom unionen i samband med sin utbildning. Kommittén utarbetade ett yttrande i denna fråga <sup>(2)</sup> och föreslog ytterligare lösningar utöver dem som angavs i grönboken, bland annat framhöll vi att "fördragets mer materiella aspekter har genomförts på ett effektivare sätt än deras mänskliga aspekter. Detta har lett fram till en situation där rörligheten för varor inom gemenskapen är större än den för människor. Kommittén anser att unionen bör eftersträva en politisk kompromiss, som gör det möjligt att nå fram till ett verkligt medborgarens Europa."

3.2 Vissa av de hinder som beskrivs i det yttrandet har avlägsnats, medan andra fortfarande återstår och är lika besvärliga som tidigare, i vissa fall kanske besvärligare. Bland dessa hinder återfinns uppehållstillstånd, erkännande av kvalifikationer, hinder för medflyttning av nationella stipendier, de enskilda medlemsstaternas skattesystem och socialförsäkrings-system, etc. Utöver dessa rättsliga problem förekom problem i samband med språkliga och kulturella svårigheter, avsaknad av information om destinationsorten och vardagslivet där, osv. Dessa problem finns i stor utsträckning även i dag.

3.3 Den 14 december 2000 antog Europeiska rådet i Nice en resolution om en handlingsplan för rörlighet <sup>(3)</sup>. Resolutionen är en fortsättning på slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon i mars 2000, där man erkände behovet av att omedelbart avlägsna de hinder för den fria rörligheten som medborgarna möter inom EU, i syfte att skapa ett verkligt europeiskt område för kunskap. I resolutionen anges 42 åtgärder ämnade att avlägsna hindren för den fria rörligheten.

<sup>(1)</sup> KOM(96) 462 slutlig.

<sup>(2)</sup> Se EESK:s yttrande av den 26 februari 1997 om "Grönbok om grundutbildning, vidareutbildning och forskning – hinder för rörlighet över gränserna", föredragande: José Isaias Rodríguez García-Caro, (EGT C 133, 28.4.1997), punkt 3.1.2.

<sup>(3)</sup> EGT C 371, 23.12.2000.

3.3.1 Åtgärderna grupperades med avseende på följande mål:

- Utarbeta en europeisk strategi för fri rörlighet.
  - Utbilda "resurspersoner" för rörligheten i Europa.
  - Utveckla flerspråkigheten.
  - Underlätta tillgången till information om rörlighet.
  - Kartlägga rörligheten.
  - Fundera över hur rörligheten kan finansieras.
  - Demokratisera rörligheten genom att göra den finansiellt och socialt tillgänglig.
  - Inrätta nya former av rörlighet.
  - Förbättra mottagandet av personer som utnyttjar den fria rörligheten.
  - Underlätta tidsplaneringen av rörligheten.
  - Särskild status för personer som utnyttjar rörligheten.
  - Utveckla systemet för erkännande och likvärdighet av examensbevis och utbildningar.
  - Erkänna erfarenheter.
  - Uppvärdera rörlighetsperioderna.
- 3.3.2 Följande åtgärder prioriteras i resolutionen:
- Utveckla flerspråkigheten.
  - Inrätta en portal som ger tillgång till olika europeiska informationskällor om rörlighet.
  - Erkänna perioder av rörlighet i kurser som leder till examensbevis.
  - Utbilda personal i rollen som ansvariga för den fria rörligheten, så att de kan ge råd och vägledning och utarbeta projekt i denna fråga.
  - Utforma och anta en kvalitetsstadga för rörlighet.
  - Upprätta en förteckning över utbytesvägar och befintliga goda rutiner när det gäller utbyten.
  - Knyta samman finansieringen av rörligheten från olika aktörer.

3.4 Den första rekommendation som antogs av Europaparlamentet och rådet i syfte att underlätta gemenskapens insatser till förmån för den fria rörligheten var rekommendation 2001/613/EG om rörlighet inom gemenskapen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, volontärer, lärare och utbildare<sup>(4)</sup>. EESK utarbetade ett yttrande<sup>(5)</sup> om denna rekommendation där man betonade att "en förutsättning för att den europeiska integrationen i form av ett Medborgarnas Europa skall kunna förverkligas och för att den internationella konkurrenskraften skall kunna stärkas är att rätten till rörlighet kan utövas utan hinder i så stor utsträckning som möjligt."

3.4.1 I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att

- avlägsna rättsliga och administrativa hinder för den fria rörligheten,
- minska språkliga hinder genom att främja inläringen av minst två språk,
- främja olika former av ekonomiskt stöd och underlätta överförbarhet av stipendier,
- främja ett europeiskt samarbetsområde när det gäller kvalifikationer,
- främja tillgång till all användbar information.

3.4.2 Dessutom föreslås en rad särskilda åtgärder för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, unga volontärer, lärare och utbildare.

3.5 I sitt initiativytrande<sup>(6)</sup> om "Vitbok om ungdomspolitik" framhöll kommittén angående den fria rörligheten följande: "För unga människor finns den i dag endast i teorin. Orsakerna kan vara brist på tillfällen och resurser, brist på erkännande av rörlighetens egen värde och värdet av de färdigheter rörligheten kan ge, ojämnt fördelade möjligheter, socialt och kulturellt motstånd inför rörlighetstanken, samt rättsliga och administrativa hinder. Man bör därför särskilt uppmärksamma de administrativa hinder som finns i medlemsstaterna när det gäller social trygghet, skatter, uppehållstillstånd samt erkännande av färdigheter som erhållits såväl genom formell utbildning som genom icke-formell och informell utbildning."

<sup>(4)</sup> EGT L 215, 9.8.2001.

<sup>(5)</sup> Se EESK:s yttrande av den 27 april 2000 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om rörlighet inom gemenskapen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, volontärer, lärare och utbildare", föredragande: Renate Hornung-Draus (EGT C 168, 16.6.2000), punkt 1.3.

<sup>(6)</sup> Se EESK:s yttrande av den 29 november 2000 om "Vitbok om ungdomspolitik", föredragande: Jillian Hassett (EUT C 116, 20.4.2001).

3.6 Trots att EU-institutionerna har gjort talrika ansträngningar för att lösa de problem som påvisades redan i grönboken, bland annat de hinder som försvårade rörligheten för ungdomar i allmänhet, lärare, utbildare och forskare, och trots de goda föresatserna i handlingsplanen för rörlighet, kvarstår en rad problem.

3.7 Trots allt finns det även exempel på rättsliga lösningar på befintliga problem, till exempel:

3.7.1 Antagna rättsakter:

- Direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier<sup>(7)</sup>.
- Förordning (EEG) nr 1408/71 och dess efterföljare förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen<sup>(8)</sup>.
- Beslut nr 2241/2004/EG om en enhetlig gemenskapsram för tydlighet i kvalifikationer och meriter (Europass)<sup>(9)</sup>.
- Direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer<sup>(10)</sup>.
- Europaparlamentets och rådets rekommendation 2006/961/EG om gränsöverskridande rörlighet inom gemenskapen i utbildningssyfte: Europeiska kvalitetsstadgan för rörlighet<sup>(11)</sup>.
- Europaparlamentets och rådets rekommendation 3662/07 om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande<sup>(12)</sup>.

3.7.2 Arbete med följande åtgärder pågår:

- Ett europeiskt system för meritöverföring inom yrkesutbildningen.
- Erkännande av kompetens som uppnåtts genom frivilligarbete<sup>(13)</sup>.
- En ramstrategi för flerspråkighet<sup>(14)</sup>.

<sup>(7)</sup> EUT L 158, 30.4.2004.

<sup>(8)</sup> EUT L 166, 30.4.2004.

<sup>(9)</sup> EUT L 390, 31.12.2004.

<sup>(10)</sup> EUT L 255, 30.9.2005.

<sup>(11)</sup> EUT L 394, 30.12.2006.

<sup>(12)</sup> EP-CONS 3663/07.

<sup>(13)</sup> Se EESK:s yttrande av den 13 december 2006 om "Frivilligarbetets roll och inverkan i det europeiska samhället", föredragande: Erika Koller, medföredragande: Soscha zu Eulenburg (EUT C 325, 30.12.2006).

<sup>(14)</sup> Se EESK:s yttrande av den 26 oktober 2006 om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En ny ramstrategi för flerspråkighet", föredragande: An Le Nouail Marlière (EUT C 324, 30.12.2006).

3.8 Kommittén har behandlat dessa frågor i flera yttranden och där uttryckt sin åsikt om de olika aspekter som direkt påverkar EU-medborgarnas fria rörlighet rent generellt och ungdomarnas i synnerhet. Det pågår en beslutsprocess som syftar till att lösa problemen i samband med de europeiska ungdomarnas rörlighet, men vissa mycket viktiga aspekter behandlas inte tillräckligt ingående för att främja och underlätta den fria rörligheten ska kunna uppnås.

3.9 Slutligen är det viktigt att inte glömma att vissa verktyg redan finns tillgängliga för medborgarna, och att man skulle kunna främja och förbättra användningen av dessa verktyg och deras funktion. Ett exempel på ett sådant instrument är Eures, det europeiska nätverket för arbetsförmedlingar. Dess databaser bör göras mer lättillgängliga och regelbundet uppdateras, och den information de innehåller bör följas upp, eftersom den ibland är alltför kortfattad. Framför allt måste portalen och nätverket bli mer synliga för medborgarna.

3.10 I detta sammanhang kanske EU-institutionerna bör ställa frågan hur mycket de europeiska ungdomarna vet om de olika initiativ som finns i syfte att underlätta rörligheten. Hur många vet vad Europass, Youthpass eller den europeiska kvalitetsstadgan för rörlighet innebär? Sprider medlemsstaterna kunskap om dessa möjligheter på ett adekvat sätt? Vilka rörlighetsprogram känner ungdomarna till förutom Erasmus? Att öka kännedomen om alla de resurser som redan finns är enligt EESK:s åsikt ett annat sätt att avlägsna hinder för den fria rörligheten.

#### 4. De europeiska ungdomarnas rörlighet över gränserna – Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ståndpunkt

4.1 EESK anser att det största hindret för de europeiska ungdomarnas rörlighet är avsaknaden av lösningar på de problem som ideligen påpekats och oförmågan att genomföra de åtgärder som gång efter annan föreslagits.

4.2 Kommittén anser att det är viktigare att inrikta ansträngningarna på att faktiskt genomföra de åtgärder som redan föreslagits än att sammankalla ytterligare expertgrupper som kommer att identifiera de problem som redan beskrivits och som man fortfarande är i färd med att lösa.

4.3 Vi vill inte påstå att det inte är nödvändigt att framhålla de reella svårigheter som de europeiska ungdomarna möter då de deltar i rörlighets- och utbytesverksamhet i samband med programmen för livslångt lärande<sup>(15)</sup>, till exempel Erasmus Mundus<sup>(16)</sup>, Aktiv ungdom<sup>(17)</sup> och Kultur<sup>(18)</sup>. EESK anser dock att en preliminär utvärdering bör prioriteras. Det är nödvändigt

att stanna upp och aktivt fundera över var vi står när det gäller denna viktiga fråga som direkt påverkar de europeiska ungdomarna.

4.4 Kommittén anser att det är nödvändigt att inrätta en samordningsgrupp för kommissionens olika generaldirektorat med ansvar för denna fråga och med uppdrag att genomföra en uttömmande analys av situationen med följande grundläggande målsättningar:

- Fastställa vilka hinder som redan tidigare identifierats och beskrivits.
- Fastställa vilka verksamma åtgärder som antagits på EU-nivå för att lösa problemen (förordningar, direktiv, beslut, resolutioner, rekommendationer, etc.).
- Identifiera problem som beskrivits och ännu inte lösts, men som nu är på väg att lösas genom lagstiftning.
- Identifiera de problem som redan beskrivits utan att det vidtagits några åtgärder för att lösa dem.
- Identifiera föreslagna åtgärder som inte beaktats eller genomförts av medlemsstaterna.

4.5 Så snart denna allmänna analys genomförts bör nästa steg vara att systematiskt definiera ungdomarnas situation genom att genom att de delas in i olika målgrupper med jämförbara förhållanden och liknande problem, enligt vad som anges i punkt 1.5 ovan.

4.6 På grundval av denna analys och med beaktande av det faktum att de olika gruppernas bakgrund är helt olika, skulle det vara möjligt att koncentrera EU-institutionernas och medlemsstaternas insatser på mer specifika och mindre generella åtgärder. Detta kan resultera i att åtgärderna blir effektivare och bidra till att problemen i samband med den fria rörligheten kan lösas på ett effektivare sätt.

4.7 I sin egenskap av företrädare för det organiserade civila samhället och rådgivande organ med stor erfarenhet när det gäller analys av och förslag till lösningar på problem i samband med den fria rörligheten i allmänhet och, mer specifikt, förbättringar av ungdomarnas situation på arbetsmarknaden<sup>(19)</sup>, är kommittén villig att samarbeta med kommissionen i syfte att uppnå ovannämnda mål. Särskilda åtgärder bör vidtas när det gäller unga arbetstagares rörlighet, för att ge möjlighet för alla medborgare att utnyttja tillämpliga bestämmelser i fråga om överföring av rättigheter. Kommitténs erfarenhet och närhet till samhället innebär att den är en nödvändig part i detta sammanhang.

<sup>(15)</sup> EUT L 327, 24.11.2006.

<sup>(16)</sup> EUT L 345, 31.12.2003.

<sup>(17)</sup> EUT L 327, 24.11.2006.

<sup>(18)</sup> EUT L 372, 27.12.2006.

<sup>(19)</sup> Se EESK:s yttrande av den 12 mars 2008 om "Den roll arbetsmarknadens parter kan spela för att förbättra situationen för de unga på arbetsmarknaden", föredragande: Mário Soares, medföredragande: Eve Päärendson, CES 500/2008.

4.8 Vi är emellertid medvetna om att man vidtagit åtgärder för att lösa konkreta problem som tidigare utgjorde verkliga rättsliga/administrativa hinder för den fria rörligheten och att dessa hinder minskar i betydelse. Det är emellertid viktigt att betona att det faktiskt kvarstår betydande hinder, och det tydligaste exemplet på detta är erkännande och validering av kunskaper och kompetens. Den europeiska referensramen för kvalifikationer kan vara en möjlighet att övervinna dessa hinder, men svårigheterna att tillämpa den påpekades redan i EESK:s yttrande i denna fråga <sup>(20)</sup>.

4.9 Utöver vad som tidigare nämnts kommer kommittén alltid att stödja alla insatser som syftar till att avlägsna hinder för utövandet av rätten till fri rörlighet, i den anda av konstruktiv kritik som alltid utgör en ledstjärna i våra yttranden. Dessa hinder är emellertid ibland knutna till situationer som inte omfattas av den rättsliga/administrativa ramen, exempelvis ungdomar som skulle vilja delta i utbytesverksamhet, men som saknar tillräckliga medel för att resa inom ramen för ovan nämnda program, svårigheter med språkinläring, vilket utgör

en oöverstiglig barriär för bosättning i andra länder, och osäkerheten över vad som väntar i värdlandet, som man kanske inte vet något om över huvud taget. För dessa faktorer krävs det givetvis inte några viktiga rättsliga avtal men däremot stora ansträngningar för att lösa problemen. I dokument som exempelvis handlingsplanen för rörlighet fanns det redan förslag till åtgärder för att främja flerspråkighet och finansiellt samarbete och för att demokratisera den fria rörligheten och göra den tillgänglig ekonomiskt, förbättra mottagandet av personer och ge dem en rättslig ställning, osv.

4.10 Kommittén vill än en gång framhålla att det inte är nödvändigt att fortsätta att identifiera hinder och lösningar utan att i stället genomföra adekvata åtgärder inom rimlig tid, så att allt det som sagts om rörlighet kan vinna legitimitet. En genomgripande förändring av den nuvarande situationen är möjlig genom att man involverar alla berörda parter så att rörligheten blir en realitet för ungdomarna, och genom ett mer proaktivt angreppssätt när det gäller olika EU-strategier på detta område.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(20)</sup> Se EESK:s yttrande av den 30 maj 2007 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande", föredragande: José Isaiás Rodríguez García-Caro (EUT C 175, 27.7.2007).

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning (2010)"

KOM(2007) 797 slutlig – 2007/0278 (COD)

(2008/C 224/24)

Den 30 januari 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning (2010)"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 maj 2008. Föredragande var **Krzysztof Pater** och medföredragande **Krisztina Koller**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 116 röster för, 1 emot och 5 nedlagda röster.

### 1. Kortfattad redogörelse för EESK:s ståndpunkt

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens förslag om att göra 2010 till Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning. Det är ett värdefullt initiativ för att öka allmänhetens medvetenhet om att det fortfarande finns öar av fattigdom och marginalisering i Europa och för att bygga upp ett stöd för att effektivt ta itu med dessa problem.

1.2 EESK välkomnar den mångfasetterade synen på fattigdom och social utestängning, som inte kan begränsas till bestående relativa inkomstskillnader. I syfte att på ett effektivt sätt sprida budskapet att fattigdom och social marginalisering inte kan accepteras på en så rik kontinent som Europa och för att vinna allmänhetens stöd för att lösa dessa problem, bör evenemangen under Europeiska året 2010 – förutom relativ fattigdom – inriktas på ett fattigdomsmått som avspeglar hela skalan av rådande grundläggande materiella brister, vilka områden som berörs och omfattningen av problemet. Samtidigt måste man beakta skillnaderna inom EU.

1.3 Europeiska året 2010 bör ha tydliga, utvalda och överordnade temaområden. För det första behövs det fler och bättre sociala stödssystem och stödprogram om man ska kunna minska fattigdomen och den sociala utestängningen genom arbete och social aktivering. Socialpolitiken är därigenom verkligen en produktiv faktor. För det andra ligger det i varje medborgares intresse att minska fattigdomen och den sociala utestängningen, och det är därför alla bör medverka till att nå detta mål. Detta ändrar dock ingalunda det faktum att det är politiken och därmed statliga och andra relevanta organ samt alla samhällsaktörer som har det främsta ansvaret för att leda kampen mot fattigdom och utestängning.

1.4 Europeiska året 2010 bör vara ett tillfälle att öka allmänhetens medvetenhet om att det är nödvändigt att uppdatera och förstärka den europeiska sociala modellen och vilka konsekvenser detta får. Aktiv integrering är av stor betydelse när det gäller att bevara och konsolidera sammanhållningen och solidariteten i samhället i denna tid som präglas av finans- och livsmedelskriser runt om i världen, globalisering och demografiska förändringar i Europa. Detta kommer dock att innebära en utveckling av många européers nuvarande livsstil. Rädslan för osäkerhet på arbetsmarknaden växer. Evenemangen under året bör användas för att öka allmänhetens stöd för dessa reformer.

1.5 Europeiska året 2010 bör också användas som en plattform för en offentlig debatt om hur man kan skydda och utveckla den sociala sammanhållningen samtidigt som inkomstskillnaderna ökar bland européerna. Man måste utarbeta en innovativ och integrerad offentlig politik.

— EESK pekar i samband med detta på att det måste finnas en samverkan mellan olika politikområden för att kampen mot fattigdom och utestängning ska lyckas. En rättvis fördelning av det välstånd som produceras måste därför också i mycket större utsträckning än hittills bli ett viktigt politiskt mål också på EU-nivå.

— Målen för året för fattigdomsbekämpning bör på ett bättre sätt avspegla hur viktigt det är att föra en aktiv politik för att ta itu med fattigdom och social utestängning genom att arbeta för målen i EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi <sup>(1)</sup>.

Men hur effektiv politiken blir kommer att bestämmas av ett kontinuerligt engagemang från arbetsmarknadsparterna och det civila samhällets organisationers samt av medborgarnas aktiva engagemang och deltagande i det lokala samhällsbyggandet.

<sup>(1)</sup> Se t.ex. EESK:s yttrande av den 18 januari 2007 om "Det europeiska samhället – en lägesbeskrivning", punkt 2.2., föredragande: Jan Olsson (EUT C 93, 27.4.2007) och EESK:s yttrande av den 13 juli 2005 om "Meddelande från kommissionen om den socialpolitiska agendan", punkt 6.1, föredragande: Ursula Engelen-Kefer (EUT C 294, 25.11.2005).

1.6 EESK anser att den operativa sidan av det kommande initiativet är väl genomtänkt. Det är särskilt värt att nämna att man i förslaget på ett korrekt sätt beaktar landspecifika drag som kräver nära samarbete med arbetsmarknadsparterna och andra institutioner i det civila samhället samt direktdeltagande av personer som drabbats av fattigdom och social utestängning.

1.7 EESK välkomnar att den finansiering som är öronmärkt för att genomföra målen under året är det största belopp som någonsin avsatts till ett sådant initiativ i EU, men med tanke på hur omfattande de planerade åtgärderna är finns det ändå anledning att öka finansieringen.

## 2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Syftet med beslutet att utnämna 2010 till Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning är att bidra till att uppnå målet "att verkningsfullt bekämpa fattigdomen". Detta mål etablerades genom Lissabonstrategin och bekräftades på nytt i den nya europeiska sociala agendan för 2005–2010 <sup>(?)</sup>.

2.2 Åtgärderna under året kommer att fokuseras på fyra mål: 1) **erkännande** av att människor som lever i fattigdom och social utestängning har rätt att leva ett värdigt liv och delta fullt ut i samhällslivet, 2) **ansvar**, dvs. alla samhällsmedlemmar har ett gemensamt ansvar för att bekämpa fattigdom och marginalisering, 3) **sammanhållning**, tron på att ett samhälle präglat av större sammanhållning ligger i allas intresse, och 4) **engagemang**, understryka EU:s starka politiska vilja att prioritera bekämpandet av fattigdom och social utestängning.

2.3 Åtgärderna ska vidtas på EU-nivå och nationell nivå och kommer att bestå av möten och konferenser, information och PR-kampanjer samt studier och rapporter. Åtgärderna ska omfatta alla berörda parter och göra det möjligt att uttrycka och få gehör för de behov och synpunkter som personer som drabbats av fattigdom eller social utestängning har.

2.4 Ett belopp på 17 miljoner euro från EU-budgeten har avsatts till projekt inom ramen för detta år. Tillsammans med förväntad medfinansiering från offentliga och privata organ i medlemsstaterna kan siffran öka till 26 175 000 euro.

<sup>(?)</sup> Kommissionens meddelande om den sociala agendan, KOM(2005) 33 slutlig, 9.2.2005, punkt 2.2, s. 9.

## 3. Allmänna kommentarer om målet för det kommande initiativet

3.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens förslag. Om det genomförs på ett korrekt sätt skulle det kunna hjälpa till att öka allmänhetens medvetenhet och stimulera den offentliga debatten om hur man på ett resolut och effektivt sätt kan ta itu med problemet med fattigdom och social utestängning.

3.2 EESK anser att temat för året är viktigt och att det kommer vid en lämplig tidpunkt. Det kommer inte bara att uppmärksammas av allmänheten, utan även medverka till att behålla fokus på problemet. EESK stöder de allmänna och specifika målen, de särskilda temana för året samt de metoder som föreslås för genomförandet av åtgärderna. Nedanstående kommentarer är avsedda att förstärka informationen till allmänheten och öka den politiska effektiviteten under året.

3.3 Att skydda och förbättra livskvaliteten för alla européer förutsätter att de inser att man måste hantera fattigdom och social marginalisering på ett effektivt sätt i det tämligen välbärgade Europa. Evenemangen under året bör stärka detta engagemang hos EU-medborgare i alla socialgrupper och på alla ekonomiska nivåer.

3.4 Det är därför viktigt att evenemangen under året grundar sig på de kunskaper och erfarenheter som samlats sedan EU-strategin för att bekämpa fattigdom och social utslagning lanserades vid Europeiska rådets möte i Nice 2000. Man bör se till att det skapas synergier med evenemang som anordnas av andra, t.ex. Europarådet i anslutning till rapporten från högnivågruppen om social sammanhållning under 21:a århundradet <sup>(?)</sup>, och FN i samband med Internationella dagen för utrotning av fattigdom som anordnas den 17 oktober.

3.5 EESK erinrar om att ett antal frågor och ämnen som tagits upp i tidigare yttranden <sup>(4)</sup> bör ingå i de evenemang som anordnas under året.

— Stöd till en moderniserad socialpolitik som en verklig produktionsfaktor som kan sysselsätta alla arbetsföra och aktivera alla i samhällslivet.

<sup>(?)</sup> Se "Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe", rapport från högnivågruppen om social sammanhållning under 21:a århundradet, Europarådet, Strasbourg den 26 oktober 2007, TFSC (2007) 31 E.

<sup>(4)</sup> EESK:s yttrande av den 13 juli 2005 om "Meddelande från kommissionen om den socialpolitiska agendan", punkt 6.1, föredragande: Ursula Engelen-Kefer (EUT C 294, 25.11.2005), EESK:s yttrande av den 29 september 2005 om "Kvinnofattigdom i Europa", föredragande: Brenda King (EUT C 24, 31.01.2006), 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), EESK:s yttrande av den 13 december 2006 om "Frivilligarbetets roll och inverkan i det europeiska samhället", föredragande: Erika Koller och medföredragande: Soscha zu Eulenburg (EUT C 325, 30.12.2006), EESK:s yttrande av den 18 januari 2007 om "Det europeiska samhället – en lägesbeskrivning", föredragande: Jan Olsson (EUT C 93, 27.04.2007), EESK:s yttrande av den 25 oktober 2007 om "Skuldsättning och social utslagning i överflödssamhället", föredragande: Jorge Pegado Liz (EUT C 44, 16.02.2008) och EESK:s yttrande av den 13 december 2007 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Främja solidariteten mellan generationerna", föredragande: Luca Jahier (EUT C 120, 16.05.2008).

- Uppdatering av den europeiska sociala modellen i bred bemärkelse så att den på ett framgångsrikt sätt kan hantera de nya utmaningarna inom sysselsättningen och när det gäller att skapa social integrering, bekämpa fattigdom och hantera globaliseringens samhällseffekter i syfte att EU även fortsättningsvis ska vara "ett demokratiskt, ekologiskt, konkurrenskraftigt, solidariskt och socialt integrerande välfärdsområde för alla medborgare i Europa" <sup>(5)</sup>.
- Behovet av mer effektiva strategier för att på arbetsmarknaden integrera grupper som är föremål för diskriminering eller förfördelade på annat sätt, framför allt de arbetande fattiga och människor med osäkra jobb <sup>(6)</sup>.
- Behovet av en öppen offentlig debatt och stöd för att uppdateringen orienteras mot aktivering i sysselsättning och deltagande i samhället. EESK har understrukit att: "Om den europeiska sociala modellen skall kunna bidra till skapandet av morgondagens europeiska samhälle måste den vara en dynamisk modell öppen för utmaningar, förändringar och reformer" och att: "Den europeiska sociala modellen kommer att vara relevant endast så länge som Europas medborgare uppskattar den och står bakom den." <sup>(7)</sup>
- Ett starkt fokus på lokala insatser, arbetsmarknadsparterna, engagemang och uppmuntran från det civila samhället samt uppmuntran till insatser från allmänheten, i synnerhet för att bekämpa fattigdom och social utestängning.
- Behovet av sammanhållna synsätt som når bortom traditionell sysselsättnings- och socialpolitik och strävar mot ekonomiska, utbildningsrelaterade, regionala, kulturella och infrastrukturella strategier, i synnerhet för att bekämpa fattigdom och social utestängning.
- Bekräftande och erkännande av att mäns och kvinnors erfarenheter av fattigdom skiljer sig åt och att socialpolitiken bör utformas därefter.
- Behovet av en mer effektiv öppen samordningsmetod på EU-nivå för att bekämpa fattigdom och social utestängning.
- Placera insatser mot fattigdom och social utestängning i ett internationellt sammanhang, i synnerhet genom att främja grundläggande rättigheter på arbetsplatsen och skäliga arbetsförhållanden över hela världen.

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", punkt 2.1.2.5. Föredragande: Ernst Erik Ehnmark (EUT C 309, 16.12.2006).

<sup>(6)</sup> EESK:s yttrande av den 12 juli 2007 om "Sysselsättning för prioriterade kategorier (Lissabonstrategin)" (initiativytrande). Föredragande: Wolfgang Greif (EUT C 256, 27.10.2007).

<sup>(7)</sup> EESK:s yttrande av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", punkterna 1.8 och 1.9. Föredragande: Ernst Erik Ehnmark (EUT C 309, 16.12.2006).

Här nedan utvecklar EESK några tankegångar som är särskilt relevanta för evenemangen under året.

3.6 Under detta år bör man lägga fokus på följande positivt inriktade åtgärder:

- Effekterna av kampen mot odeklarerat arbete.
- Aktiva åtgärder för återinträde på arbetsmarknaden.
- Investering i sysselsättningskapande åtgärder inom industri- och tjänstesektorn och utvärdering av eventuella negativa eller försvårande faktorer, t.ex.
- den ekonomiska tillväxten under och efter Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning,
- energi- och livsmedelssituationen för de mest utsatta eller där det råder fattigdom eller extrem fattigdom.

#### 4. Få ut budskapet på ett mer effektivt sätt

4.1 I beslutet om att inrätta Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning understryks att 78 miljoner människor i EU, dvs. 16 % av befolkningen, löper risk att drabbas av fattigdom. EESK anser att man för att föra ut årets politiska budskap på ett effektivt sätt även bör hänvisa till och använda andra sätt att mäta fattigdom än den gängse indikatorn relativ inkomstfattigdom och visa att den fortfarande finns och att många européer är drabbade. Följaktligen bör evenemangen under året även handla om ett omfattande paket av indikatorer på relativ och absolut fattigdom för att göra allmänheten medveten om dessa situationer och skapa en känsla av att de är oacceptabla.

4.2 Dessutom påpekar EESK att de använda indikatorerna måste "beskriva" problemet med fattigdom och social utestängning. Med utmaningarna för den sociala sammanhållningen i EU och den påföljande uppdateringen av den europeiska sociala modellen är det viktigt att dessa indikatorer ger balanserat resultat för den offentliga politiken, inbegripet bättre inkomstfördelning och strategierna för en korrekt finansierad och genomförd flexicurity på arbetsmarknaden och aktiv integrering. En sådan "dynamisk modell" för social- och sysselsättningspolitiken föreslog EESK i sitt yttrande i frågan <sup>(8)</sup>.

<sup>(8)</sup> Se EESK:s yttrande av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", punkt 2.4, föredragande: Ernst Erik Ehnmark (EUT C 309, 16.12.2006).



4.3 EESK välkomnar att kommissionen medger att fattigdomens och den sociala utestängningens mångfasetterade natur kräver lämpliga åtgärder. I meddelandet om den sociala agendan 2005–2010, som bland annat syftar till att övertyga medlemsstaterna om att konsolidera, integrera och rationalisera åtgärder för att bekämpa fattigdom och social utestängning, kompletterade kommissionen helt korrekt indikatorn för relativ fattigdom med en indikator för bestående fattigdom<sup>(9)</sup>. När kommissionen senare föreslog att socialförsäkringar, sjuk- och hälsovård samt långtidsvård också i högre grad skulle samordnas, fäste man även uppmärksamheten på att det behövs en större fokusering på "indikatorerna för brister i grundläggande materiella behov"<sup>(10)</sup>.

4.4 Mot bakgrund av ovanstående anser EESK att beslutet om det europeiska året 2010 bör grunda sig på insatser för att bekämpa fattigdom som på ett bättre sätt inriktar sig på hela skalan av brister i grundläggande materiella behov, de berörda områdena och problemets omfattning. Detta skulle öka allmänhetens medvetenhet om och stöd till den del av arbetsmarknads- och socialpolitiken på EU-nivå och nationell nivå som riktar mot människor och samhällen som hotas av eller drabbats av djup och absolut fattigdom<sup>(11)</sup>.

## 5. Huvudteman under året, målen och typerna av insatser

5.1 Fattigdom är ett mångfasetterat fenomen och riskerna är ojämnt fördelade i samhället. Framför allt när man lägger samman dem blir vissa grupper särskilt sårbara.

<sup>(9)</sup> Siffran för bestående fattigdom visar hur många människor som drabbats av relativ fattigdom under två av de senaste tre åren (Eurostats definition).

<sup>(10)</sup> Meddelande från kommissionen: "Samarbete ger bättre resultat: En ny ram för den öppna samordningen av politiken för social trygghet och social integration i Europeiska unionen", KOM(2005) 706 slutlig, 22.12.2005, punkt 3.5, s. 9.

<sup>(11)</sup> I sina yttranden har EESK ofta refererat till mer specifika beskrivningar av fattigdom, t.ex. vänt uppmärksamheten mot grupper av människor som "lider av bristande möjligheter" och "är kraftigt missgynnade" (EESK:s yttrande av den 13 december 2007 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Främja solidariteten mellan generationerna", punkt 2.5, föredragande: Luca Jahier, EUT C 120, 16.05.2008) mot bestående fattigdom (EESK:s yttrande av den 29 september 2005 om "Kvinnofattigdom i Europa", punkt 1.7, föredragande: Brenda King, EUT C 24, 31.01.2006) och mot fattigdom i kvalitativa termer, dvs. "bristande eller otillräckliga materiella resurser för att tillgodose människors grundläggande behov" (EESK:s yttrande av den 25 oktober 2007 om "Skuldsättning och social utslagning i överflödssamhället", punkt 3.1.3, föredragande: Jorge Pegado Liz, EUT C 44, 16.02.2008). Vid ett tillfälle ansåg kommittén t.o.m. följande: "Kommittén anser det vara ytterst angeläget att kommissionen ser över definitionen av begreppet 'fattigdom', eftersom man endast belyser de uppenbara orsakerna till fattigdom och underskattar kvinnors fattigdom och konsekvenserna av den typen av fattigdom." (EESK:s yttrande av den 29 september 2005 om "Kvinnofattigdom i Europa", punkt 2.1, föredragande: Brenda King, EUT C 24, 31.01.2006). Naturligtvis handlar inte denna brist i hur man mäter relativ fattigdom bara om kvinnors fattigdom, utan om fattigdom i allmänhet.

5.2 Fattigdom är oftast relaterad till arbetslöshet, särskilt långtidsarbetslöshet. Därför är ett jobb den bästa garantin mot att drabbas av fattigdom och social utslagning, som det står i den gemensamma rapporten om social trygghet och social integration 2007<sup>(12)</sup>. Men – som det också står – det kan inte vara den enda garantin. Det framgår klart och tydligt av att det finns arbetande fattiga.

5.3 Fattigdom kan också vara relaterad till begränsade färdigheter eller brist på de färdigheter som krävs för ett ledigt jobb eller färdigheter som inte räcker till för ett kvalitetsarbete med tillräcklig lön. Ungdomar, i synnerhet de som slutat skolan i förtid, och äldre arbetstagarare är särskilt utsatta för den här risken.

5.4 Folk kan fastna i fattigdom genom dåligt konstruerade inkomststödssystem som inte uppmuntrar till aktivitet på den officiella arbetsmarknaden och i slutänden dömer dem till fattigdom även på ålderdomen.

5.5 Familjestrukturen kan också vara en risk. Det gäller familjer med bara en inkomst, i synnerhet om familjen består av en ensamstående förälder, eller familjer med tre eller flera barn. Familjesplittring eller att förlora jobbet, vilket leder till att man även förlorar bostaden, är en potentiellt farlig situation.

5.6 På samma sätt löper personer med dålig hälsa (t.ex. beroende på ålder) eller kognitiva begränsningar samt funktionshindrade personer, i synnerhet med bristfälliga färdigheter, och missbrukare också stor risk.

5.7 Dessutom befinner sig personer som bor i avlägset belägna områden eller områden som på andra sätt är eftersatta också i riskzonen.

5.8 En särskild kategori med risk för att hamna i fattigdom är invandrare och etniska minoriteter som förutom att de ofta inte har tillräckliga sociala och språkliga färdigheter eller saknar kulturell anpassning också kan bli diskriminerade.

5.9 Exempelen ovan visar på omfattningen av den utmaning det handlar om och komplexiteten i den offentliga politik som måste föras. Om fattigdom och social utestängning ska kunna minskas kraftigt måste de offentliga myndigheter på alla nivåer, arbetsmarknadsparterna, det civila samhällets organisationer och

<sup>(12)</sup> Gemensam rapport om social trygghet och social integration 2007, Europeiska kommissionen (Europeiska gemenskaperna 2007), s. 45.

varje individ göra en gemensam ansträngning. Exempelen visar också på en paradox: om alla icke-funktionshindrade personer ska kunna integreras i samhället i första hand genom arbete i syfte att bidra till Europas ekonomiska tillväxt och motverka befolkningsminskningen, så krävs det fler och bättre stödssystem och stödprogram, snarare än färre. Detta bör vara Europeiska årets två ledande teman.

5.10 EESK tror att de allmänna och särskilda målen för året samt de aktiviteter man valt syftar till att uppnå en ny balans mellan det sociala kravet att vara ekonomiskt aktiv och individens behov av trygghet. Behovet av en sådan anpassning uppstår på grund av globaliseringen, de demografiska förändringarna, tekniska framsteg och utvecklingen på den europeiska arbetsmarknaden, inklusive betydande förändringar av många europeers livsstil. Dessutom måste arbetsmarknads- och socialpolitiken uppdateras och förbättras för att underlätta de nödvändiga omvandlingarna och erbjuda människor ett långsiktigt hållbart säkerhetsnät som finansieras och sköts på rätt sätt. Även om en del utnyttjar möjligheterna på de nya arbetsmarknaderna och i aktivitetsprogrammen, finns det andra som ser dem som ett hot mot sin sociala och yrkesmässiga ställning. EESK anser att man bör ta upp dessa reella orosmoln under året <sup>(13)</sup>.

5.11 När det handlar om personer som löper risk att bli arbetslösa eller socialt utestängda gör nuvarande fokusering på att alla arbetsföra ska vara aktiva på arbetsmarknaden att samhället kan använda sig av deras färdigheter, samtidigt som man tillfredsställer individens behov av att utvecklas både i yrket och socialt <sup>(14)</sup>. Förutom tillräckligt inkomststöd läggs också allt större vikt vid bättre tillgång till alla sociala tjänster, i synnerhet till sådana som hjälper personer att förbättra, uppdatera eller förändra sina kvalifikationer eller att behålla hälsan. För att man ska kunna dra nytta av dessa möjligheter krävs det dock mycket större individuella insatser samt fler initiativ, intellektuella ansträngningar och mer samarbete i kombination med olika stödtjänster än någonsin förut. Det är nödvändigt att informera om syftet med politik som kräver allmänhetens stöd <sup>(15)</sup>. Evenemangen under året bör kunna vara till hjälp i det fallet. Målen för året bör på ett bättre sätt avspegla hur viktigt det är att föra

<sup>(13)</sup> Se EESK:s yttrande av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", särskilt punkterna 1.6–1.8 och 2.3.1–2.3.5. Föredragande: Ernst Erik Ehnmark, (EUT C 309, 16.12.2006). Se även EESK:s yttrande av den 18 januari 2007 om "Det europeiska samhället – en lägesbeskrivning", särskilt punkt 2.4. Föredragande: Jan Olsson (EUT C 93, 27.4.2007).

<sup>(14)</sup> *The social situation in the European Union 2005-2006: The Balance between Generations in an Ageing Europe*, Europeiska kommissionen (Europeiska gemenskaperna, 2007), s. 17. Undersökningen av EU-medborgarnas tillfredsställelse med livet kan sammanfattas med att arbetets betydelse för tillfredsställelse med livet sträcker sig långt bortom den inkomst det genererar.

<sup>(15)</sup> "Europas medborgare måste ges möjlighet att diskutera dessa frågor" var en av huvudrekommendationerna i EESK:s yttrande av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", punkt 2.6. Föredragande: Ernst Erik Ehnmark, (EUT C 309, 16.12.2006).

en aktiv politik för att ta itu med fattigdom och social utestängning genom att arbeta för målen i EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi <sup>(16)</sup>. Att en uppdaterad och förbättrad socialpolitik gör att arbetsmarknaden fungerar bättre och bidrar till att skapa arbetstillfällen bör föras ut och på ett övertygande sätt visas vid de olika evenemangen under året. Likaledes bör det framkomma att korrekt utformade inkomststödåtgärder gagnar dem som riskerar att bli arbetslösa eller socialt marginaliserade genom att detta minskar de olika påtryckningar som gör att de stängs ute från den officiella arbetsmarknaden. På detta sätt bidrar de till att minska den informella ekonomin.

5.12 Förslaget till beslut innehåller ett flertal konstateranden som kräver klargöranden.

5.13 EESK understryker att hänvisningen till "barn, ensamstående föräldrar, äldre, invandrare och etniska minoriteter, funktionshindrade, hemlösa, interner, våldsdrabbade kvinnor och barn samt narkotikamissbrukare" <sup>(17)</sup>, som grupper som löper särskild risk att hamna i fattigdom och drabbas av social utestängning, utan en närmare definition av dessa grupper, kan få motsatt effekt. Dessa grupper omfattar både människor som löper risk att hamna i fattigdom och sådana som inte gör det. Som angetts ovan handlar det oftast om brist på lämpliga färdigheter eller om många familjemedlemmar i förhållande till antalet inkomsttagare när dessa grupper löper risk att drabbas av fattigdom.

## 6. Social sammanhållning och bestående eller ökande inkomstskillnader

6.1 Europeiska året 2010 kan också erbjuda ett tillfälle till offentlig debatt om befintliga och kommande utmaningar för den sociala solidariteten och sammanhållningen nu när Europa är på väg mot det kunskapsbaserade samhället och den kunskapsbaserade ekonomin. Det kan också vara ett tillfälle att ta itu med de demografiska förändringarna <sup>(18)</sup>. En sådan reflektion är särskilt nödvändig på en kontinent som inte har resurser att resolut minska fattigdom och social utestängning.

<sup>(16)</sup> Se t.ex. EESK:s yttrande av den 18 januari 2007 om "Det europeiska samhället – en lägesbeskrivning", punkt 2.2. Föredragande: Jan Olsson (EUT C 93, 27.4.2007). EESK:s yttrande av den 13 juli 2005 om "Kommissionens meddelande om den sociala agendan", punkt 6.1. Föredragande: Ursula Engelen-Kefer (EUT C 294, 25.11.2005).

<sup>(17)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning (2010), [KOM (2007) 797 slutlig, 2007/0278 (COD)], 12.12.2007, inledningen skäl 11, s. 9.

<sup>(18)</sup> EESK var redan i sitt yttrande av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell" orolig över "de sociala effekterna av kunskapsrevolutionen" (punkt 2.4.5) och rekommenderade att de skulle tas upp i den sociala dialogen. Föredragande: Ernst Erik Ehnmark, (EUT C 309, 16.12.2006).

6.2 Samtidigt är det alltför många unga människor som då de slutar skolan inte är tillräckligt bra på att läsa, skriva och räkna för att kunna få en framgångsrik karriär i den nya ekonomin. Effektiva motåtgärder behövs, inte bara för att avvärja deras sociala marginalisering, utan även för att tillfredsställa ekonomins efterfrågan på kvalificerad arbetskraft. Dessutom innebär den ökande segregationen av arbetsmarknaden i Europa – med en högkvalificerad välbetald grupp och en lågkvalificerad dåligt betald – att det uppstår inkomstskillnader. Ett synsätt som innebär att det går att behålla social rättvisa och social sammanhållning samtidigt som EU:s konkurrenskraft bevaras i den globala ekonomin måste utvecklas och accepteras av européerna.

6.3 Nedströmsåtgärder från regeringarna kommer inte att säkerställa social sammanhållning om de inte kompletteras av gräsrotsinitiativ från medborgarnas sida. På samma sätt som Europeiska rådet i Nice 2000 erkände deltagande av det civila samhällets organisationer som en nyckel till att effektivt mobilisera insatser för att bekämpa fattigdom och social utslagning, anser EESK att vikten av enskilt engagemang från varje medborgare när det gäller att bygga integrerande samhällen också bör erkännas och uppmuntras under Europeiska året. I detta sammanhang skulle det vara viktigt att föra ut budskapet att allmänhetens engagemang ligger i alla samhällsmedborgares intresse, oberoende av deras ekonomiska eller sociala ställning.

6.4 EESK erinrar om sitt yttrande om frivilliga insatser, där det bland annat står: "Regeringarna i medlemsstaterna bör uppmanas att utforma en egen nationell politik i frågan om frivilligarbete och en strategi för hur man direkt kan främja och vinna erkännande för det. I denna nationella politik bör man också ta upp frågan om vilken roll en infrastruktur för frivilligarbete kan spela." <sup>(19)</sup> Detta innebär att människor som vill ge av sin tid och sina kunskaper till de samhällen de lever i, åtminstone inte ska hindras att göra detta av några rättsliga eller byråkratiska hinder <sup>(20)</sup>. Samtidigt som EESK fortfarande anser att frivilligarbete kräver ett särskilt europeiskt år så bör relevanta aspekter av allmänhetens deltagande uppmärksammas även vid evenemangen under år 2010.

6.5 EESK understryker att evenemangen under året inte får ge intryck av att kravet på ansträngningar för att ta sig ur arbetslöshet och fattigdom (och därigenom bidra till social samman-

hållning) begränsas till arbetsgivarna, regeringarna och dem som får del av arbetsmarknadsprogram och program för social trygghet, mot bakgrund av nuvarande insatser för flexicurity och aktiv integration. I stället bör de föra ut budskapet att detta ansvar vilar på varje medborgare.

6.6 En annan fråga som är värd att fundera över är att i en värld av bestående eller till och med växande ekonomiska skillnader, kan upprätthållande av social sammanhållning även underlättas av utveckling av högkvalitativa offentliga platser (stadsområden, skolor, universitet, bibliotek, parker, rekreationsanläggningar, m.m.) där människor i olika livssituationer och med olika social och ekonomisk status skulle vilja samlas och tillbringa tid.

6.7 De flesta av de nya utmaningar och dilemman som hör samman med social sammanhållning och offentlig politik skulle kunna sorteras in under de allmänna målen i förslaget till beslut. De bör dock formuleras bättre för att stimulera till en nyttig offentlig debatt under året. De möjliga vägar till insatser för att främja social sammanhållning som vi föreslår här skulle kunna komplettera debatten om aktiv social integration och effektiva arbetsmarknadsstrategier under 2010.

## 7. Socialpolitik i bred bemärkelse

7.1 Enligt EESK:s uppfattning kommer det föreslagna konceptet för det europeiska året, framför allt raden av aktiviteter, också att göra det möjligt att uppmärksamma och öka medvetenheten om att det kommer att krävas en mängd olika åtgärder för att uppnå Lissabonmålet om ett verkningsfullt utrotande av fattigdomen senast 2010 <sup>(21)</sup>.

7.2 Utbildningsinsatserna under det europeiska året bör innefatta att i de enskilda medlemsstaterna bygga upp allmänhetens medvetenhet om vilka faktorer som bestämmer hur stor den framtida pensionen blir, och människor bör uppmuntras att vidta åtgärder som kan ge dem skäliga levnadsvillkor efter pensionen.

7.3 EESK anser att frågan om hur Europeiska centralbanken kan använda sina befogenheter enligt fördraget för att delta i ansträngningarna för att bekämpa fattigdom och social utestängning också förtjänar uppmärksamhet under årets evenemang.

<sup>(19)</sup> EESK:s yttrande av den 13 december 2006 om "Frivilligarbetets roll och inverkan i det europeiska samhället", punkt 1.2. Föredragande: Erika Koller, medföredragande: Soscha zu Eulenburg (EUT C 325, 30.12.2006).

<sup>(20)</sup> I EESK:s yttrande av den 13 december 2007 om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Främja solidariteten mellan generationerna" understryks nyttan av att även äldre personer engageras i samhällslivet och man manar till mer forskning om aktivt åldrande, punkt 4.5. Föredragande: Luca Jahier (EUT C 120, 16.05.2008).

<sup>(21)</sup> Trots att Lissabonstrategin löper ut 2010 är den en konstant referenspunkt när det gäller programdokument och konkreta åtgärder på EU- och medlemsstatsnivå. Trots att något beslut ännu inte har fattats, kan Lissabonstrategin förväntas fortsätta i någon form även efter 2010, i synnerhet eftersom strategins mål för sysselsättningen och samhället inte kommer att ha uppfyllts 2010.

7.4 EESK anser att det är nödvändigt att visa att social marginalisering kan begränsas genom strategier som går utöver de traditionella områdena arbetsmarknad och social trygghet, t.ex. en fysisk planering som syftar till att förhindra uppkomst av fattigdomsgetton, en transportpolitik som minskar de geografiska hindren för social rörlighet och en ekonomisk politik som verkar för att utveckla perifera områden liksom även försörjningsstrygghet och fördelningspolitik för att vända den tendens till en allt större klyfta mellan fattiga och rika som man kunnat konstatera i flera år.

7.5 I detta sammanhang vill EESK fästa uppmärksamheten på att de nationella förhållandena skiljer sig åt, något som har blivit mer påtagligt sedan EU:s utvidgning. I en studie uttrycks det så här: även de fattigaste i rika medlemsstater lider mindre brist på grundläggande materiella behov än de mest välbärgade i fattiga stater <sup>(22)</sup>. Detta understryker att det är viktigt med effektiva åtgärder för att skapa socio-ekonomisk sammanhållning och minska de nuvarande ekonomiska skillnaderna inom EU om man ska kunna minska omfattningen av grundläggande materiella brister och social utestängning. Detta skulle i sin tur möjliggöra ytterligare utveckling av den öppna samordningsmetoden för socialpolitiken i EU <sup>(23)</sup>. Detta är en punkt som förtjänar särskild uppmärksamhet och eftertanke under året.

#### 8. Kommentarer om genomförandet av det kommande initiativet

8.1 EESK anser att den operativa delen av det europeiska året är väl genomtänkt eftersom det på lämpligt sätt tar hänsyn till nationella prioriteringar och känsliga frågor (t.ex. den grannliga frågan om arbetsmarknad och social integration för invandrare och etniska minoriteter). Att det inrättas ett nära samarbete med

arbetsmarknadsparterna och det civila samhällets institutioner är också viktigt.

8.2 Den vikt som lagts vid att arbetsmarknadsparterna och det civila samhällets organisationer ska delta för att uppnå målen för året, visar på att de är nödvändiga för att uppnå Lissabonstrategins sociala agenda, som bekräftades 2000 genom Europeiska rådets beslut i Nice om den europeiska strategin för att bekämpa fattigdom och social utslagning. I dag mer än någonsin måste regeringsinsatser kompletteras, korrigeras och konsolideras genom gräsrotsinsatser. Det är också viktigt att i utformningen och genomförandet av socialpolitiken låta dem som den riktar sig till komma till tals. Det är därför lämpligt att dessa organisationer har inbjudits till att aktivt samarbeta i genomförandet av målen för Europeiska året 2010.

8.3 Kommittén välkomnar att den finansiering som öronmärkts för att genomföra målen för året är det högsta belopp som någonsin avsatts i EU för ett sådant initiativ. Efter att ha beaktat de detaljerade åtgärder som förtecknas i bilagan till förslaget efterlyser dock EESK ökad finansiering för åtgärderna under året i syfte att garantera att de blir effektiva.

8.4 EESK välkomnar också att de olika sätt som kvinnor och män upplever fattigdom och social utestängning på kommer att avspeglade sig i utformningen och genomförandet av aktiviteterna under året.

8.5 EESK anser att prioriteringarna för det europeiska året, som förtecknas i bilagan, bör utökas till att även omfatta fattigdom bland människor som arbetar under osäkra anställningsförhållanden. De frågor som avser funktionshindrade bör behandlas separat och inte klumpas ihop med dem som avser andra sårbara grupper.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(22)</sup> Anne-Catherine Guio, "Material deprivation in the EU", *Statistics in Focus: Population and Social Conditions, Living Conditions and Welfare*, 21/2005, Eurostat, s. 9.

<sup>(23)</sup> EESK:s yttrande av den 18 januari 2007 om "Det europeiska samhället – en lägesbeskrivning", punkterna 2.7 och 5.3. Föredragande: Jan Olsson (EUT C 93, 27.4.2007).

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Programmet Aktiv ungdom (2007–2013)"

KOM(2008) 56 slutlig – 2008/0023 (COD)

(2008/C 224/25)

Den 6 mars 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Programmet Aktiv ungdom (2007–2013)"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 maj 2008. Föredragande var **Tomasz Czajkowski**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 78 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst.

### 1. EESK:s ståndpunkt

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén gläder sig över att kommissionen föreslår ändringar i såväl förfarandet för tilldelning av bidrag till projekt som förvaltningsförfarandet inom programmet Aktiv ungdom. Denna ändring ska leda till att medlen fördelas snabbare mellan de sökande.

1.2 Kommittén håller med om att man bör frångå det ursprungliga förfarandet, eftersom en förlängning av den tid det tar att fatta beslut, det utdragna förfarandet för bedömning av projekt och programkommitténs och de nationella organens granskning av uppgifterna i bästa fall leder till förseningar och i sämsta fall till enorma finansiella problem, till att en del av organisationerna inte överlever eller till att medel inte används.

### 2. Inledning

2.1 Programmet Aktiv ungdom för perioden 2007–2013, som antogs genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 1719/2006/EG, är ett EU-program för icke-formell utbildning. Det vänder sig framför allt till de personer, för vilka icke-formell utbildning är den enda möjligheten till personlig utveckling och till att inhämta de kunskaper och färdigheter som krävs i dagens värld.

2.2 De överordnade målen för programmet är att undanröja hinder, fördomar och stereotyper bland unga människor och att främja deras rörlighet och ett aktivt medborgarskap, som är att uppfatta som en form av dynamisk inlärning. Programmet bidrar med finansiering till projekt som har till syfte att hjälpa unga människor att utveckla sin personlighet. Det stimulerar åtgärder till stöd för det lokala samhället och bidrar till ökad tolerans. Det uppmuntrar till alla slags åtgärder som främjar idén om ett förenat Europa.

2.3 Det är Europeiska kommissionen som bär det slutliga ansvaret för att programmet Aktiv ungdom fungerar som det ska. Kommissionen förvaltar budgeten på löpande basis och

fastställer prioriteringar, mål och kriterier för programmet. Kommissionen styr dessutom och övervakar det övergripande genomförandet av programmet och åtgärder som utgör en uppföljning eller utvärdering av det på europeisk nivå.

2.4 Till Europeiska kommissionens uppgifter hör också den övergripande övervakningen och samordningen av verksamheten vid de nationella organen, kontor utsedda och etablerade av de myndigheter som ansvarar för ungdomsfrågor i varje stat som ingår i programmet. Europeiska kommissionen bedriver ett nära samarbete med de nationella organen och utövar tillsyn över deras verksamhet.

2.5 EU:s medlemsstater och de andra länder som ingår i programmet deltar tillsammans i förvaltningen av programmet Aktiv ungdom, framför allt genom den programkommitté till vilken de utser sina företrädare. Myndigheterna i dessa länder utser också nationella organ och övervakar deras verksamhet, det senare tillsammans med Europeiska kommissionen.

2.6 Programmet Aktiv ungdom genomförs huvudsakligen på nivåer under den nationella och i så nära samarbete som möjligt med mottagarna för att man ska kunna anpassa sig till de olika system och förhållanden som gäller för ungdomarna i de enskilda länderna. I varje land som ingår i programmet har man utsett ett nationellt organ. De nationella organen ägnar sig åt att främja och genomföra programmet på nationell nivå och fungerar som en länk mellan Europeiska kommissionen, projektledarna på nationell, regional och lokal nivå och ungdomarna själva.

2.7 De projektledare som vill få bidrag måste följa det förfarande med förslagsinfordran som fastställs och offentliggörs av de nationella organen, och kommissionen fattar i ett senare stadium beslut om vilka förslag som ska tilldelas bidrag. Dessa beslut är genomförandeåtgärder för programmet och ska därmed följa ett särskilt förfarande på interinstitutionell nivå.

2.8 Rådet tilldelar i de rättsakter som det antar kommissionen befogenheter att genomföra de föreskrifter som rådet utfärdar. Rådet kan uppställa vissa närmare bestämmelser för utövandet av dessa befogenheter, bestämmelser som går under beteckningen "kommittéförfarandet". Det rör sig om ett obligatoriskt samråd med en kommitté rörande de genomförandeåtgärder som fastställs i den grundläggande rättsakten. Redan innan detta samråd kommer till stånd är det kommissionen som formellt disponerar över medlen för dessa projekt. Kommittén ska vara sammansatt av företrädare för medlemsstaterna, och kommissionen ska inneha ordförandeskapet.

2.9 Det finns olika slags kommittéförfaranden, och i den grundläggande rättsakt som kommissionens genomförandebefogenheter hänför sig till kan det föreskrivas att dessa olika förfaranden ska tillämpas när genomförandeåtgärderna vidtas.

### 3. Slutsatser – mot bakgrund av den nya situationen

3.1 Kommittén gläder sig över att kommissionen föreslår ändringar i såväl förfarandet för tilldelning av bidrag till projekt som förvaltningsförfarandet. Europaparlamentets rätt till insyn i genomförandet av rättsakter som antagits genom medbeslutandeförfarandet och därmed dess möjlighet att eventuellt motsätta sig åtgärder som kommissionen har planerat förenar ansvar för projekten med en skyddsmekanism inom ramen för medbeslutandeförfarandet.

3.2 Europaparlamentet har en månad på sig att behandla föreslagna åtgärder före kommissionens formella beslut, och åtgärderna antas i sin tur av kommissionen i överensstämmelse med förfarandena i rådets beslut.

3.3 Det förvaltningsförfarande som för närvarande tillämpas inom programmet Aktiv ungdom för perioden 2007–2013 gäller alla beslut om höga bidragsbelopp, politiskt känsliga projekt eller bidrag som överstiger 1 000 000 euro samt även mindre projekt.

3.4 Kommissionen föreslår att beslut rörande mindre projekt, med ett värde lägre än 1 000 000 euro, inte ska behöva behandlas enligt ett kommittéförfarande. I stället har kommissionen åtagit sig att underrätta programkommittén och Europaparlamentet om alla de urvalsbeslut som inte behandlats enligt förvaltningsförfarandet. EESK stöder till fullo denna avsiktsförklaring som är riktad till rådet och Europaparlamentet.

3.5 Kommittén håller med om att man bör frågå detta förfarande för mindre projekt, eftersom en förlängning av den tid det tar att fatta beslut, det utdragna förfarandet för bedömning av projekt och programkommitténs och de nationella organens granskning av uppgifterna i bästa fall leder till förseningar och i sämsta fall till enorma finansiella problem, till att en del av organisationerna inte överlever eller till att medel inte används.

3.6 Kommittén noterar efter att ha bekantat sig med statistik från de enskilda nationella organen att en överväldigande majoritet av de sökande utgörs av mindre organisationer, föreningar, stiftelser, för vilka hela förfarandet och avvaktan på resultatet är så pass kostsamt och tidsödande att det på längre sikt skulle kunna leda till ett allt mindre intresse för programmet. De administrativa kostnader som hänger samman med programmet skulle kunna ha en negativ effekt på programmets budget i framtiden.

3.7 EESK gläder sig över kommissionens argumentation som är en träffande bedömning av samrådsförfarandet i detta sammanhang. Genomförandet av projekten sker vanligen inom mycket kort tid efter det att ett projekt lämnats in. Detta innebär att ett samråd som varar i minst 2–3 månader kan äventyra genomförandet av många projekt, och detta påverkar effektiviteten i programmet som helhet negativt.

3.8 EESK gläder sig också över att programkommittén godtagit att ändra sin arbetsordning för att minska den tid som krävs för samråd om de urvalsbeslut som omfattas av samrådsförfarandet. Programkommittén kan nu istället använda sig av det skriftliga förfarandet och har fem dagar på sig att uttala sig om de urvalsbeslut som den föreläggs för yttrande. Europaparlamentet har också antagit ett tillfälligt system, som minskade tidsåtgången för rätten till insyn under föregående sommarperiod från en månad till fem dagar. Dessa lösningar har gjort det möjligt för kommissionen att påskynda arbetet med att godta projekt som ska genomföras, men det betraktas som en temporär lösning.

3.9 Av ovan nämnda skäl bör det nuvarande samrådsförfarandet avskaffas. Istället ska programkommittén och Europaparlamentet informeras genom att kommissionen utan dröjsmål lämnar dem en förklaring rörande de urvalsbeslut den fattat, på det sätt som kommittén nämner ovan.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Handlingsprogram för livslångt lärande"

KOM(2008) 61 slutlig – 2008/0025 (COD)

(2008/C 224/26)

Den 6 mars 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Handlingsprogram för livslångt lärande"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 maj 2008. Föredragande var **An Le Nouail-Marlière**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 80 röster för, 1 röst emot och inga nedlagda röster.

### 1. Sammanfattning

1.1 Kommittén stöder detta initiativ, ser positivt på det föreliggande förslaget och rekommenderar kommissionen att infoga sitt åtagande att omedelbart informera programkommittén och Europaparlamentet om de beslut som kommissionen fattar i enlighet med den ändrade artikeln 9.1a i beslut 1720/2006/EG.

### 2. Förenkling av förfaranden för bidragstilldelning inom ramen för olika fleråriga program

2.1 Detta är ett av fyra förslag som syftar till att förenkla de bestämmelser om tilldelning av små bidragsbelopp som fastställs för fyra fleråriga program för perioden 2007-2013. Det rör sig om följande program:

- "Aktiv ungdom".
- "Kultur".
- "Ett Europa för medborgarna".
- Det föreliggande "Handlingsprogram för livslångt lärande".

2.2 I enlighet med bestämmelserna om kommittéförfarandet i artikel 202 i EG-fördraget ger rådet kommissionen vissa befogenheter att med bistånd av en programkommitté – som är sammansatt endast av företrädare för medlemsstaterna och i vilken kommissionen har ordförandeskapet – genomföra bestämmelser som rådet och Europaparlamentet utfärdat genom medbeslutandeförfarandet, och Europaparlamentet hörs om genomförandet av rättsakter som antas genom medbeslutandeförfarandet. Kommissionen konstaterar dock att gemenskapslagstiftaren under förhandlingarna om de fyra programmen hade för avsikt att tillämpa kommittéförfarandet ("förvaltningsförfarandet med kvalificerad majoritet") endast på urvalsbeslut som rörde höga bidragsbelopp (belopp högre än 1 000 000 euro för

multilaterala projekt och nätverk) eller politiskt känsliga beslut (policysamarbete och innovation).

2.3 Kommissionen hade åtagit sig att utan dröjsmål informera programkommittén och Europaparlamentet om alla de urvalsbeslut som inte skulle behandlas enligt förvaltningsförfarandet. Kommissionen lämnade en förklaring till rådet och Europaparlamentet rörande denna interinstitutionella överenskommelse.

2.4 Gemenskapslagstiftarens avsikt överfördes inte på ett korrekt sätt till beslut 1720/2006/EG. Förfarandet för *kommittésamråd* kom att tillämpas på samtliga urvalsbeslut och beslut om tilldelning av lägre bidragsbelopp.

2.5 Samrådet med programkommittén och Europaparlamentet består i att man överlämnar urvalsbeslutet till programkommittén, tar hänsyn till dess synpunkter och informerar parlamentet som ska meddela kommissionen sitt samtycke. Detta samrådsförfarande och utbyte av skriftliga svar leder till betydande förseningar i tilldelningen av bidrag och kan äventyra många projekt och minska de årliga programmens effektivitet rejält.

2.6 Hittills har kommissionen, programkommittén och Europaparlamentet använt tillfälliga arrangemang för att förkorta tidsfristerna för granskning av kommissionens urvalsbeslut vid bidragstilldelning.

2.7 Kommissionen anser dock att dessa tillfälliga lösningar inte kan bestå och föreslår att man ändrar de bestämmelser som fastställdes när programmen inrättades. Då skulle skyldigheten att tillämpa samrådsförfarandet på beslut som rör mindre bidragsbelopp avskaffas, kommissionen skulle få fatta beslut om bidragstilldelning utan bistånd av en kommitté och förfarandet skulle ersättas med ett enkelt informationsförfarande.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Dessa förslag bör medföra att de fyra fleråriga program som rör utbildning, ungdomsfrågor och kultur kan fungera bättre.

3.2 I tidigare yttranden har kommittén uppmanat kommissionen att förenkla tillgången till program och bidrag för dem som lägger fram projekt och att stå i förbindelse med medlemsstaterna för att uppmuntra dessa att höra organisationerna i samband med fastställandet av de årliga riktlinjerna, att förkorta tidsfristerna för tilldelning och att inte äventyra projektens genomförande, vilket bland annat har skett genom att tidsfristerna varit så långa att genomförbarhetsstudier hunnit bli inaktuella före genomförandet.

### 4. Särskilda kommentarer

Mot bakgrund av motiveringen, punkterna 9, 11, 15 och 17 i det föreliggande beslutet, framhåller kommittén att det för

Bryssel den 29 maj 2008

öppenhetens, den goda förvaltningens och den offentliga informationens skull är önskvärt att kommissionen upprepar sitt åtagande att omedelbart informera programkommittén och Europaparlamentet om de beslut som kommissionen fattar i enlighet med den ändrade artikeln 9.1a i beslut 1720/2006/EG.

Kommittén rekommenderar att den nya artikeln 9.1a ändras enligt följande: "(...) ska den fastställa dessa beslut utan bistånd av en kommitté och omedelbart informera programkommittén och Europaparlamentet."

Kommittén konstaterar att kommissionen inte föreslår detta tillägg eftersom den anser att förslaget skulle ändras på ett sätt som inte går helt i linje med bestämmelserna för kommittéförfarandet i artikel 202 i EG-fördraget, och att motiveringen i det föreliggande beslutet är tillräckligt bindande.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Fördelarna och vinsterna med euron: Tid att utvärdera"

(2008/C 224/27)

Den 27 september 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om

"Fördelarna och vinsterna med euron: Tid att utvärdera".

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 30 april 2008. Föredragande var **Umberto Burani**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 130 röster för, inga röster emot och 3 nedlagda röster:

### 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Tio år efter den gemensamma valutans införande anser EESK att man bör utvärdera vilka fördelar och nackdelar euron har haft för medborgarna och företagen, inte i ekonomiskt och monetärt hänseende – eftersom ekonomer, politiker och journalister redan har ägnat och fortfarande ägnar sig åt detta – utan ur **användarnas synvinkel**. Med andra ord har euron under tio år visat sitt värde, och dess införande har gjort det möjligt för Europa att agera med en prestigefylld och stabil valuta på den internationella scenen. **Men hur uppfattar användarna den gemensamma valutans värde?**

1.2 Detta dokument grundar sig på en analys av fördelarna med eurons införande. Fram träder en bild som innehåller både

ljus och skuggor, till följd av världskonjunkturen. Fokus ligger på resultatet av de enkäter Eurobarometern regelbundet genomför för att undersöka om och i vilken utsträckning de uppnådda fördelarna uppskattas av Europamedborgarna.

1.3 I många länder är resultatet positivt, men i vissa länder förklarar en hög procentandel av intervjupersonerna att de fortfarande tycker att det är svårt att använda den "nya" valutans, att de räknar om priserna till den gamla nationella valutans, att de anser att höjda priser är en följd av euron och att de endast halvt om halvt tycker att införandet av en gemensam valuta har gynnat den ekonomiska tillväxten. Sammanfattningsvis leder undersökningen till slutsatsen att euron inte alltid, och inte i alla länder, har rönt tillräcklig uppskattning av allmänheten.



1.4 En första reaktion på resultatet kan bestå i att man ifrågasätter hur objektiva och medvetna svaren är, men EESK avvisar detta angreppssätt. I stället för att glädja sig över framgången bör man **förstå de djupliggande orsakerna till de negativa attityderna** och fråga sig vad man kan göra för att avhjälpa de objektiva eller subjektiva orsakerna till missnöjet.

1.5 Berättigade och objektiva uppfattningar kan avhjälpas eller motverkas genom **riktade politik eller riktade insatser**. Ett exempel på detta är förbättrade betalningssystem (**gemensamma eurobetalningsområdet, SEPA**) eller lämpliga åtgärder **för att begränsa prishöjningarna**, åtgärder som naturligtvis måste vara förenliga med principerna om fria marknader och fri konkurrens.

1.6 När det gäller **subjektiva uppfattningar** blir det svårare. Man måste agera med fullständig respekt för den allmänna opinionen och fråga sig vilka **djupliggande orsaker det finns till de negativa attityderna**. Det behövs förvisso en kommunikationsstrategi, men formerna för dess genomförande bör **anpassas till de olika nationella och sociala frågor som är viktiga** för den allmänhet man riktar sig till.

1.7 Eurobarometerns undersökningar har påvisat stora attitydskillnader mellan olika medlemsländer, och det är därför rimligt att **avvisa standardlösningar**. På detaljnivå kan man se stora skillnader i uppfattning **beroende på socialgrupp och utbildningsnivå**. Därför bör kommunikationsstrategierna riktas in på **målgrupper**, så att de avsatta medlen kan ge ett optimalt resultat.

1.8 För övrigt bör det påpekas att optimala resultat inte kan uppnås enbart genom en kommunikationsstrategi som rör euron. Den analys som har gjorts ger tillräckliga belägg för att euron ofta uppfattas som symbolen för Europa, och att det därför inte är euron i sig utan själva "Europatanken" som vissa motsätter sig. Slutsatsen av detta är att man måste betrakta kommunikationsstrategin för euron som en del i en långsiktig och omfattande politik som når sitt mål först när känslan av att tillhöra Europa har blivit så stark hos medborgarna att den övervinner EU-motståndet.

1.9 För att EU ska uppfattas inte bara som en ekonomisk, utan också en politisk och social enhet är det dock nödvändigt att man successivt åstadkommer levnadsförhållanden som bygger på jämställdhet, samarbete och frånvaro av sociala konflikter, ett mål som endast kan uppnås om medborgarna får se **konkreta åtgärder**. Ingen informationskampanj kommer att lyckas om dessa villkor inte är uppfyllda.

1.10 Den viktigaste utgångspunkten för att öka acceptansen för euron är därför en gemensam ekonomisk politik och socialpolitik som främjar sysselsättning och inkomster och samtidigt erbjuder ett fullgott system för social trygghet. Först då kan medborgarna uppskatta Europaprojektet och därmed också acceptera euron.

1.11 Kommittén är medveten om sitt ansvar och sitt uppdrag som språkrör för arbetsmarknadsparterna och som en institution som befinner sig nära medborgarna, arbetstagarna och de ekonomiska aktörerna. Vi anser att kommittén bör **bidra på ett**

**konkret sätt till de initiativ som tas, om det behövs med insatser ute på fältet**. Kontakter med motsvarande organ på nationell nivå och enskilda EESK-ledamöters insatser i förhållande till de egna europeiska och nationella branschorganisationerna kommer att vara särskilt värdefulla.

## 2. Bakgrund

2.1 Sex år efter eurons införande är det enligt kommitténs åsikt lämpligt att utvärdera vilka följder den nya valutan har fått för medborgarna i de länder där den antagits. Det är en skenbart enkel uppgift eftersom det finns ett rikt material att tillgå, framställt av bl.a. kommissionen, ECB, Europaparlamentet, universitet, forskningsinstitut, fackpress, experter och arbetsmarknadsparterna.

2.2 Det intryck man får är dock att detta material till största delen är resultatet av **ensidiga erfarenheter och synpunkter** eller **slutsatser** som är en kompromiss av olika och ibland motstridiga åsikter. Med ett sådant angreppssätt följer man demokratin regler, men problemens kärna döljs ibland av tillfälliga omständigheter och alltför ofta av interna ståndpunkter i de olika medlemsstaterna.

2.3 Kommittén anser att verkliga framsteg bara kan göras om man **betraktar verkligheten utan förutfattade meningar**. När man utgår från konstaterandet att euron generellt sett har varit obestridligt framgångsrik, vill man förstå **varför** den fortfarande **kritiserar** av mer eller mindre stora delar av den allmänna opinionen, och man måste **söka orsakerna** till detta och om möjligt **föreslå lösningar**. Avsikten är inte att göra braskande avslöjanden och ännu mindre att ge intrycket av att man vill lansera nya opinionskampanjer. Syftet med detta dokument är mer blygsamt: att uppmuntra till nya diskussioner om gamla välkända problem.

## 3. Arbetsmetoder

3.1 Vårt arbete tar sin utgångspunkt i fördelarna med euron, i de resultat som redan uppnåtts och de allmänt vedertagna "officiella" åsikterna. Sedan följer en kritisk analys av de resultat och åsikter som kartlagts genom studier på fältet, och en avslutande, egen analys av orsakerna till att den nya valutan har blivit föremål för kritik och mindre positiva omdömen. Eventuella förslag ska som tidigare sagt betraktas som en **utgångspunkt för ytterligare fördjupning**.

3.2 Vårt främsta referensdokument har varit Flash Eurobarometer nr 193, "The eurozone, 5 years after the introduction of euro coins and banknotes – Analytical report" från november 2006. Denna undersökning genomfördes av Gallup Organization och organiserades och leddes av Eurobarometerns arbetslag från kommissionens generaldirektorat för ekonomi och finans, ECFIN. Det har också gjorts intervjuer med utvalda personer i det land som senast anslöt sig till euroområdet, Slovenien (2007) och de länder som anslutit sig under 2008 (Malta och Cypern). Man lät medvetet bli att använda källor från länder utanför euroområdet, eftersom man ansåg att endast de erfarenheter som gjorts av direkt berörda personer var intressanta.

3.3 Detta dokument kompletteras av Eurobarometerens undersökning från september 2007 <sup>(1)</sup>, som genomfördes i de nya medlemsländerna. I flera fall kan man dra intressanta slutsatser av jämförelsen mellan "erfarenheter" och "förväntningar".

#### 4. Fördelarna med euron i enlighet med officiella resultat och åsikter

4.1 Enligt de skrifter som sammanställts inom EU-institutionerna och de personer som stöder den gemensamma valutan har **euron medfört en rad fördelar och vinster** som här anges. De numera välkända orsakerna har dock utelämnats, liksom kritiska kommentarer som i stället kan återfinnas i den del som handlar om medborgarnas uppfattningar.

4.2 Denna förteckning utan kommentarer omfattar följande fördelar och vinster:

- Euron är den viktigaste och konkreta symbolen för en europeisk identitet.
- Euron är ett instrument för att jämföra priser internationellt och för att främja konkurrens.
- Riskerna vid växling och kostnaderna för valutatransaktioner försvinner.
- Det är inte längre möjligt att använda devalvering av en valuta för att öka konkurrensen och/eller utforma handelsstrategier med utgångspunkt i devalveringsscenarier.
- Länderna i euroområdet skyddas bättre mot externa chocker.
- Euron har bidragit till att begränsa inflationen och räntorna, som även inflationsriskpremierna har bidragit till att minska.
- Euron är en faktor för tillväxten och sysselsättningen inom ramen för Lissabonstrategin.
- Europa har fått en framträdande monetär roll och eurons ställning som reservvaluta har stärkts.
- Euron är en stabilitetsfaktor i världsekonomin.
- Euron har i hög grad gjort det lättare och billigare att turista och resa i arbetet, framför allt inom euroområdet.

4.3 Vid sidan av dessa fördelar, som är föga omdiskuterade även om vissa menar att de inte är så självklara, finns de **aspekter som rör fördelarna med en "stark" valuta och kanske är mer kontroversiella**.

4.4 Här måste man vara tydlig: en stark valuta innebär **fördelar för somliga och nackdelar för andra**, men det är viktigt att bedöma de totala fördelarna för ekonomin. I eurons fall kan fördelarna inte ifrågasättas. Det behövs också en **stabil valuta**, vilket euron är i den bemärkelsen att den representerar

en stabil ekonomi som växer trots konjunkturchockerna. Dess externa värde beror på händelser vars effekter kan motverkas – men förvisso inte helt avhjälpas – genom lämplig ekonomisk och monetär politik.

#### 5. Eurons fördelar och nackdelar enligt medborgarnas uppfattningar

5.1 **Euron som kontant betalningsmedel. Sju år efter det att euron infördes** är det förvånande att **41 % av intervjupersonerna förklarar att de har "vissa svårigheter" eller "stora svårigheter" med att använda** denna valuta. Procentandelen håller på att minska men är fortfarande ganska stor. I undersökningen klargörs inte vilken typ av problem det gäller, men det är rimligt att anta att den **negativa attityden är mer känslöbetingad** än rationell när man betänker att en stor majoritet (mellan 93 % och 63 % beroende på land) förklarar att de inte har några problem med att känna igen mynten och sedlarna. De som säger att de har svårigheter är förmodligen i påtaglig utsträckning personer som inte såg någon fördel med att införa en gemensam valuta och som delvis tillhör mindre gynnade socialgrupper. Statistiskt stämmer hur som helst inte de svar som rör svårigheterna överens med dem som rör användningen.

5.1.1 Detta antagande stärks av en jämförelse med en undersökning i de nya medlemsländerna från september 2007. Cirka tre fjärdedelar av intervjupersonerna hade sett euromynt och eurosedlar, och 44 % *hade använt dem*. Det är mycket svårt att förklara att 41 % av de personer som bor i euroländerna och har tioårig erfarenhet av valutan hävdar att de har svårigheter, när detta inte är fallet i de nya medlemsländerna där 44 % säger sig använda (eller ha använt) euro utan problem.

5.1.2 Enbart informationsinsatser räcker inte för att få till en ändring av den här sortens attityder. Om de eventuella svårigheterna som det verkar är relativt små eller minimala bör man koncentrera sig på **riktade insatser på nationell nivå**. I detta sammanhang är utbildning snarare än information avgörande. Men om det till sist visar sig att de påstådda "svårigheterna" inte är något annat än ett uttryck för motvilja mot allt som "Europa" står för kommer särskilda åtgärder inte att få något resultat. En attitydförändring i förhållande till euron kommer att gå hand i hand med ett successivt godtagande av Europatanken.

5.2 **Euron: grunden för prisberäkningar och en faktor för konsumentval**. En förutsedd effekt var att en viss del av befolkningen (större eller mindre i olika länder) under lång tid skulle **fortsätta att "tänka" i den nationella valutan**. Undersökningen har bekräftat detta. När konsumenterna beräknar priser refererar 40 % av dem fortfarande – alltid eller "ibland" – till den nationella valutan, både vid dagliga och större inköp.

<sup>(1)</sup> *Introduction of the euro in the new member States*, Flash Eurobarometer nr 207, Gallup Organization, oktober 2007.

5.2.1 När det gäller konsumentval är den procentandel vars inköp påverkas negativt eller positivt av euron fortfarande hög (59 %). Men de som anser att **den gemensamma valutan är en "neutral" faktor** ökar successivt (från 31 % 2003 till 41 % 2007). Samtidigt minskar den procentandel som förklarar att de begränsar sina inköp av rädsla för att göra av med för mycket pengar (från 39 % till 33 %), medan den procentandel som tvärtom hävdar att de gör av med för mycket pengar därför att de inte kan bedöma valutans värde är stabil (26-25 %).

5.2.2 De två aspekter som beaktas – den nationella valutan och euron betraktade som "neutrala" faktorer – har inte nödvändigtvis något samband med varandra, och det finns inte heller något som ger anledning att tro att **de sammanfallande procenttalen (cirka 40 %)** motsvarar samma grupp.

5.3 Nyttan av dubbla prisangivelser och konsumenternas preferenser. I två olika undersökningar ställdes två frågor: Är dubbla angivelser värdefulla och tycker medborgarna att de är önskvärda? Svaren sammanföll. En **stor majoritet** (cirka 60 %) **tyckte varken att denna åtgärd var värdefull eller nödvändig efter en viss övergångsperiod**. Det bör framhållas att den procentandel som är emot dubbla angivelser har ökat successivt, ett tydligt tecken på att den gemensamma valutan håller på att få fäste (eller har fått fäste, beroende på hur man ser det) i människors vanor och vardagsliv.

5.3.1 Medborgarnas svar om dubbla prisangivelser är inte förvånande om man tänker på hur lång tid som gått sedan euron infördes. Men denna aspekt är mycket viktig för **de länder som just anslutit sig till euroområdet** (Slovenien, Cypern och Malta) och de som **snart kommer att ansluta sig** (baltländerna och Slovakien). Den undersökning som Eurobarometern genomförde i november 2007 visar att det finns en utbredd rädsla för prishöjningar till följd av eurons införande. Erfarenheterna visar att **dubbla prisangivelser kan vara effektiva för att avskräcka från sådana höjningar under förutsättning att de åtföljs av kontroller och andra avskräckande åtgärder**, något som inte alltid skett i de länder där euron först infördes. Kommissionen har nyligen intagit en ståndpunkt genom att föreskriva att dubbla prisangivelser **ska vara obligatoriska under sex månader och inte bör förekomma mer än ett år**.

5.4 **Sedlar och mynt**. Av undersökningen om de nuvarande valörerna på sedlar och mynt framgår att det inte verkar krävas någon förändring av sedlarnas valörer. **En stor andel** av intervjupersonerna (som dock varierar mellan 80 % i Finland och Tyskland och 33–35 % i Irland och Italien) tycker däremot att man bör **minska antalet myntvalörer** – för att det skulle bli bekvämare och enklare att betala – och i praktiken avskaffa en- och tvåcentsmynten. Majoriteten är dock rädd för att **priserna kan komma att höjas** om mynt med låga valörer avskaffas. Dessa farhågor är också utbredda i de länder där majoriteten vill att de små mynten avskaffas.

5.4.1 Erfarenheterna visar att **de prishöjningar inom detaljhandeln** som skedde i samband med införandet av euron eller kort därefter **till stor del** berodde på att man **avrundade** priser som vid valutabytet fått decimaler lägre än 5. Detta knep blev möjligt genom den bristande vaksamheten både hos myndigheterna och de konsumenterna som ansåg att de "små" mynten hade ett försumbart värde. Fenomenet blev särskilt uppmärksammat i länder där den nationella valutan har små valörer (bl.a. Italien). EESK **avråder helt** från avskaffande av en- och tvåcentsmynten. Mot den "bekvämlighet" som anförs inom vissa delar av marknaden står hänsyn till allmänna intressen.

5.5 Frågan om **resenärers användning av euron vid betalning utanför euroområdet** förtjänar särskild uppmärksamhet. I genomsnitt har över 50 % av intervjupersonerna svarat att de i större eller mindre utsträckning använder euro på resor till länder utanför euroområdet. Procenttalen skiljer sig dock avsevärt mellan länderna, från 72 % i Grekland till 38 % i Finland. Det är glädjande att den gemensamma valutan är välkommen i flera turistländer, tack vare sin prestige och det stora antalet användare.

5.5.1 Av försiktighetsskäl bör man dock **jämföra fördelen** med att inte behöva växla pengar när man reser utomlands med **kostnaden**. En undersökning visar att **växelkursen vid betalning med euro i tredje land med en "stark" valuta** i de flesta fall **är mycket högre än den officiella växelkursen**. Denna aspekt har inte framhållits i undersökningen och inte heller tagits upp av intervjupersonerna, ett tecken på att kostnaderna för växling betraktas som mindre viktiga eller inte alls uppmärksammas.

5.6 Kapitlet om den nuvarande användningen av den gemensamma valutan avslutas med den centrala frågan: **Vilken är medborgarnas generella bedömning av euron? Har den inneburit fler fördelar eller fler nackdelar?** Analysen av svaren är av största betydelse för **framtida kommunikationsstrategier**, men innebär också att det behövs en **diskussion om gemenskapens politik i fråga om euron** samt om de **nationella regeringarnas relationer till sina medborgare**.

5.6.1 Enligt de senaste uppgifterna anser **48 % av medborgarna att införandet av euron har varit fördelaktigt**, vilket är **avsevärt färre** än i september 2002 (59 %). Vad som är viktigare, och mer oroväckande, är att tendensen är konstant nedåtgående. En liten men stabil andel (7–8 %) anser att övergången till den nya valutan endast har fått försumbara konsekvenser. Allt fler menar däremot **motsatsen** (andelen har stigit från 29 % till **38 %**).

5.6.2 Den landsvisa analysen av svaren visar att Irland (75 %), Finland (65 %) och Luxemburg (64 %) är mest **positiva**, dvs. länder som kännetecknas av god ekonomisk tillväxt. En **negativ inställning** finns framför allt i Italien (48 %) Grekland (46 %) och Tyskland (44 %). Strax över medelvärdet ligger Frankrike (51 %). Man kan alltså **inte** fastställa något direkt **samband**

mellan en **positiv värdering av euron och ekonomisk tillväxt**: Å ena sidan är det visserligen sant att man bland de mest positiva inställda återfinner länder med god tillväxt och att man bland de negativt inställda återfinner länder med låg tillväxt (Italien och Grekland), men det framgår också att euroområdet två största länder, Tyskland och Frankrike, kännetecknas av både gynnsam tillväxt och en relativt negativ folkmening.

5.6.2.1 EESK anser att denna fråga utgör **nyckeln till hela undersökningen**: Som tidigare omnämnts i punkt 5.1.1 bör man undersöka om det finns ett **samband mellan värderingen av euron som valuta och inställningen till Europeiska unionen**, och i så fall hur detta samband ser ut. **Det skulle kunna finnas ett annat samband, nämligen med konjunkturen**, som i så fall förenklat skulle kopplas till euron. Det är med andra ord möjligt att det i bedömningen av euron som valuta finns en **känslomässig eller ideologisk komponent** som inte har något att göra med valutan som sådan.

5.6.3 Orsakerna bakom blygsam ekonomisk tillväxt är flera, och de påverkar och överlappar ofta varandra: Förutom de orsaker som har koppling till valutan (inflationstakt, växelkurs och ränta) kommer också sådant som produktivitet, konkurrenskraft, löneläge, konsumtion, betalningsbalans, fred på arbetsmarknaden, underskottet i de offentliga finanserna m.m. Frågan är komplex och diskuteras av politiker, ekonomer och arbetsmarknadsparter, men den genomsnittliga medborgaren **tendarar att förenkla** och riktar uppmärksamheten på den konkreta faktor som återfinns i vardagslivet, dvs. pengarna.

5.6.4 I specialistkretsar finns en tendens att skylla den svaga ekonomiska tillväxten på **valutapolitiken**, som enligt en del sakkunniga och politiska partier har visat svag motståndskraft mot de höga växelkurserna och som inte i tillräcklig utsträckning har främjat tillväxt och sysselsättning genom lämpliga räntesatser. Detta är inte rätt sammanhang för den debatten, men allmänheten uppfattar även här euron som roten till problemen.

5.6.5 Eurokritikerna hittar man i synnerhet i länder med låg tillväxt, men de återfinns också i viss utsträckning i **länder med högre tillväxt**. I dessa länder förstärks motståndet av att vissa delar av allmänheten redan före införandet offentligt uttryckt sitt **motstånd mot att överge den nationella valutan**, som var stark och prestigefylld och en symbol för landets värde och identitet. Dessa argument framförs dessutom ofta även i dag i de länder som har valt att inte delta i eurosamarbetet.

5.7 **Analysen av de positiva åsikterna** om euron ger stöd åt de hypoteser som framförts i punkterna 5.6.3 och 5.6.4<sup>(?)</sup>. De mest positiva kategorierna är de som i de socio-demogra-

(?) På grund av avsaknaden av socio-demografiska analyser land för land är det inte möjligt att kommentera hypoteserna i punkt 5.6.4.

fiska analyserna klassas som de mest välinformerade: fler män än kvinnor, fler egenföretagare och tjänstemän än arbetare och arbetslösa, fler unga än äldre, fler i städerna än på landsbygden, fler högutbildade än lågutbildade. **Bättre information leder till större mognad och kritisk förmåga.**

5.7.1 Det vore alltför förenklat att tro att enbart information skulle kunna övervinna motviljan mot euron, men varje beslut bör emellertid bedömas mot bakgrund av den särskilda situationen i varje land. Det finns länder där informationen nästan är alltför effektiv, men ofta har en kritisk underton. De politiska partierna och många gånger regeringarna har avgörande betydelse för opinionsbildningen. Det handlar inte om desinformation, utan om en kommunikation på grundval av övertygelse som av demokratiska skäl bör respekteras. Å andra sidan kan man tycka att **majoriteten – de positivt inställda – borde ställa upp ett mer övertygat, stabilt och uttryckligt försvar för euron.**

5.7.2 En kampanj för att stödja euron som i huvudsak grundar sig på politiska, ekonomiska eller monetära motiv skulle emellertid troligtvis inte få något starkt genomslag i den allmänna opinionen. Större samförstånd skulle kunna uppnås om man påminde om och underströk de **praktiska aspekter som ligger närmast medborgarnas behov**. Den typen av budskap skulle ha mycket **större chans att vinna gehör** hos mottagarna – om det gäller det dagliga livet behöver man inte hänvisa till abstrakta principer. **Budskapet måste alltså vara enkelt** – men inte förenklat. Officiella instanser är minst lämpade att sprida den här typen av budskap. Det är alltså mycket bättre att medvetandegöra och utnyttja **ekonomiska aktörer och arbetsmarknadsparterna**, som står närmare medborgarna och som förvisso är mer övertygande.

5.7.3 Om man granskar de praktiska aspekter som är fördelaktiga kan man i första hand lyfta fram **turismen. Resor till utlandet** blir enklare och billigare (i synnerhet inom euroområdet, men också i tredje land). Därtill kommer att det är **lättare att jämföra priser**<sup>(?)</sup>. Det är på denna positiva faktor, i synnerhet avskaffandet av växlingsavgifter och tryggheten när det gäller kostnaden vid köp utomlands, som researrangörer och fastighetsmäklare, turistbranschen i allmänhet och utgivare av betalkort borde rikta in sig på. Finanssektorn har här en viktig roll – den senaste utvecklingen när det gäller penningöverföringar (det gemensamma eurobetalningsområdet, SEPA) gör betalningar inom euroområdet lika säkra, snabba och avgiftsfria som överföringar inom landet. Det krävs emellertid en **noggrann övervakning** av tillsynsmyndigheterna för att säkerställa att finanssektorn följer reglerna.

(?) Detta skäl anförs av 30 % av de svarande, troligtvis med hänsyn till den nationella marknaden. Argumentet kan emellertid utvidgas till hela eurozonen.

5.7.4 Det tredje motivet (i ordning efter betydelse) som euroanhängarna framhåller är vid första anblicken mindre uppenbart: **ökad prestige för Europa**. Argumentet är generellt och teoretiskt och kan användas i en brett upplagd, allmän kampanj.

5.8 Av större intresse är analysen av **kritiken mot euron**. En mycket stor majoritet av medborgarna (81 % 2006, en andel som konstant ökar) håller euron **ansvarig för prishöjningarna**. Denna åsikt dök upp redan innan den gemensamma valutan infördes. Redan då fruktade man att leverantörer av varor och tjänster, särskilt affärsverksamheten, skulle utnyttja övergången från den nationella valutan för avrundningar och höjningar i strid med bestämmelserna. Kommissionen försäkrade att detta inte skulle hända, regeringarna bidrog å sin sida genom att främja avtal med handeln, och konsumentorganisationerna rekommenderade vaksamhet.

5.8.1 Det som hände i verkligheten tillhör den moderna historien: I vissa länder respekterades överenskommelserna (EESK anser att Österrike bör framhållas som exempel), i andra länder respekterades de i mindre utsträckning och i ytterligare några inte alls. Detta är inte rätt tid och plats för att inleda en diskussion om var ansvaret ligger, men man måste konstatera att **prishöjningarna i många länder inleddes just i samband med övergången till euron**. Detta ledde till den allmänna meningen att prishöjningarna "skapades" av euron, en känsla som fortfarande finns kvar och som cementerats allt mer i frånvaro av **kommunikation som kan återge frågan rätt proportioner**: Införandet av euron blev ett bra tillfälle för vissa att tjäna pengar, men euron i sig var och förblir ett "neutralt" instrument. Försök att informera om detta har inte gjorts, eller genomförts endast halvhjärtat.

5.8.2 De prishöjningar som har skett successivt efter införandet har ingenting att göra med euron. När valutan en gång har införts och användningen har konsoliderats utgör den en **måttstock på – inte en orsak till – marknadsutvecklingen**. Påverkan är försumbar när det gäller **inflation, växelkurs eller spekulation – förhållandena hade varit desamma för de olika nationella valutorna**, möjligen sämre än för euron. På denna punkt bör man, liksom när det gäller förhållandena i föregående stycke, **klargöra sakernas tillstånd en gång för alla**. Detta grundläggande argument i kampen mot den skepticism och motvilja som fortfarande finns till euron bör diskuteras och utgöra utgångspunkt för en **informationskampanj** som omfattar arbetsmarknadsparterna, regeringarna och kommissionen.

5.8.3 Ytterligare ett argument, som i viss mån hänger samman med föregående, är **priskonvergens**, dvs. att **euron skulle ha bidragit avsevärt till en priskonvergens inom eurozonen** tack vare konkurrensen mellan olika länder och trycket från konsumenterna, som nu slutligen kan jämföra priser. Detta antagande användes – och utgjorde en hörnsten – i den kampanj som föregick införandet av euron. Kampanjen innebar emellertid en risk för överdrivna förhoppningar

eftersom **gränserna för konvergens inte angavs**. Man angav inte heller att **konvergens inte skulle gälla varor och tjänster som produceras och konsumeras lokalt**. Dessa orsakar de allra största utgifterna, de som konsumenterna märker direkt.

5.8.4 Undersökningen tycks bekräfta denna uppfattning: 68 % av de svarande uppger att euron inte har bidragit till priskonvergens (45 %) eller "vet inte" (23 %). De som hävdar motsatsen är 32 %. I undersökningen saknas emellertid en grundläggande uppgift: Man får inte veta om svaret baseras på intuition eller känsla, eller på direkta erfarenheter (resor utomlands, gränsöverskridande inköp). I samband med informationskampanjen bör man **se till att förväntningarna på priskonvergens blir rimliga och förklara orsakerna till begränsningarna**. Man bör för övrigt understryka att den uteblivna eller reducerade konvergens i andra sektorer än lokala varor och tjänster framför allt beror på andra faktorer än den gemensamma valutan, t.ex. lagen om tillgång och efterfrågan, transportkostnader eller beskattning. Euron har kort sagt bidragit till priskonvergens i den mån det är möjligt, men prisskillnader kommer även fortsättningsvis att finnas, precis som i USA, ett land där man alltid har haft en gemensam valuta.

## 6. Politiska aspekter

6.1 En stor majoritet (75 %) av de intervjuade anser att euron har en viktig roll som **internationell valuta**, men en mycket mindre andel är intresserade av växelkursen, även om de i allmänhet har ett visst begrepp om den europeiska valutans allt starkare ställning i förhållande till dollarn. En lika stor – eller något större – andel (78 %) anser emellertid att euron **inte alls har påverkat huruvida de känner sig mer eller mindre europeiska**. En landsvis analys av svaren kan ge anledning till diskussion och viss förvåning. Bland de länder där euron betraktas som viktig för den europeiska identiteten återfinns i Irland (56 %) och (långt efter) Italien (28 %) och Luxemburg (19 %). De lägsta procentsatserna tillhör Holland, Grekland, Tyskland och Österrike (10–14 %).

6.1.1 Ett försök till förklaring, som emellertid är giltig endast för några länder, kan ges med utgångspunkt i att man bland de länder som har en hög uppfattning om euron som faktor av betydelse för den europeiska identiteten återfinner Italien, vars nationella valuta upplevde allvarliga svängningar, medan man bland de länder där uppskattningen är mindre återfinner Tyskland, där man var stolt över sin nationella valuta, som var stark och stabil. För andra länder kan man se andra motiv och uppfattningar, till exempel desinformation, likgiltighet, eller att **mindre vikt fästs vid idén om ett Europa med en prestige-fyllt valuta**. Denna senare aspekt tycks bekräftas av vissa förvånande uppgifter: I alla länder, inbegripet länder med en positiv uppfattning om euron, anser en stor majoritet av de tillfrågade att euron **inte alls har förändrats deras uppfattning i fråga om den europeiska identiteten**.

6.1.2 Trots att det har gått flera år sedan euron infördes och trots att den har visat sitt värde på det internationella planet kan man notera att euron inte på något avgörande sätt har fått en större roll som **främjare av och symbol för den europeiska identiteten**. Eftersom det här handlar om känslor som grundar sig på ett brett spektrum av individuella uppfattningar är det svårt att tänka sig särskilda kampanjer för att förändra medborgarnas uppfattning i denna fråga. En förändring kan ske endast gradvis genom att man **avlägsnar de grundläggande orsakerna till dessa känslor**. Euron kommer med andra ord att bli en symbol för den europeiska identiteten först när medborgarna verkligen känner att de är "européer".

6.2 Större optimism råder när det gäller frågan om huruvida man förväntar sig att euroområdet kommer att utsträckas till de nya medlemsländerna: Nästan 80 % totalt anser att det är troligt eller möjligt, och en majoritet i alla länder hyser denna uppfattning. EESK ser i detta svar ett **tecken på tilltro till eurons attraktionsförmåga**, en egenskap som valutan inte skulle ha om den verkligen betraktades som politiskt svag och en negativ faktor.

## 7. Samordning av den ekonomiska politiken och stabilitetspakten

7.1 Denna fråga, som utgör den grundläggande delen och den mest abstrakta, finns det skäl att diskutera i ett särskilt kapitel. EESK har å sin sida utarbetat ett antal yttranden i denna fråga, och förbehåller sig rätten att inom kort återvända till den. Här räcker det att notera att cirka hälften av de tillfrågade känner till att **den ekonomiska politiken samordnas på gemenskapsnivå**, men majoriteten av dessa menar att denna samordning **inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning**. Den landsvisa analysen visar emellertid att både medvetenhet och bedömning varierar i stor utsträckning mellan länderna. Det är slående hur objektivt de svarande bedömer den **ekonomiska situationen i det egna landet**: Medborgarna i länder där den ekonomiska situationen är god är medvetna om detta, medan de som bor i länder med svårigheter inte tvekar att erkänna detta.

7.2 När det gäller **stabilitetspakten** är graden av medvetenhet och skillnaderna mellan länderna ungefär desamma som i fråga om medvetenheten om den ekonomiska politiken. Tre fjärdedelar av de svarande är således överens om att **stabilitetspakten säkerställer en stark och stabil euro**. Det som har en annan uppfattning kommer symptomatiskt nog från länder som i större utsträckning har känt av prishöjningar, som då implicit tillskrivs euron.

7.3 Enligt undersökningen tycks det vara en spridd uppfattning att **euron är orsaken bakom den ekonomiska situationen och prisutvecklingen (ibland även de positiva aspekterna) i de olika länderna**, och att detta återspeglar vars och ens (nationella) utsiktspunkt. Man bör framhålla att ekonomin i hela euroområdet skyddar valutan från de chocker som skulle drabba varje enskilt land med större kraft. Alla medborgare

borde fråga sig hur det egna landets situation skulle ha varit om inte den gemensamma valutan hade existerat: Vilken nationell ekonomi skulle ensam ha kunnat möta de yttre händelser som inträffat under de senaste åren och som i framtiden kan drabba världsekonomin?

## 8. De nya medlemsländerna

8.1 Det är inte möjligt att i ett enda dokument ställa samman de analytiska övervägandena rörande euroländerna, de 11 nya medlemsländerna, inbegripet de tre länder som senast anslutit sig, och andra eventuella framtida anslutningsländer på kort eller längre sikt. En granskning av svaren på några av nyckelfrågorna i undersökningen från september 2007 kan emellertid fungera som underlag för en diskussion om den framtida politiken i fråga om införandet av den gemensamma valutan.

8.2 När det gäller åsikterna om **konsekvenserna av införandet av euron på nationell nivå** visar undersökningen att 53 % av medborgarna är positivt inställda, medan 33 % är motståndare och 15 % "vet inte" (\*). På frågan om **införandet av euron i allmänhet** blir det genomsnittliga resultatet ungefär detsamma. I båda fallen varierar andelen positivt respektive negativt inställda mellan olika länder: Motståndet varierar mellan 55 % i Lettland och 18 % i Rumänien. I allmänhet är inställningen mer negativ i länder med liten befolkning.

8.2.1 En jämförelse mellan dessa uppgifter och uppgifterna från euroländerna (se punkt 5.6) visar en lägre andel positivt inställda i den senare gruppen. EESK finner detta förvånande, men om resultatet överensstämmer med verkligheten beror det troligtvis på ett allmänt missnöje med EU snarare än en särskild motvilja mot den gemensamma valutan (se punkt 5.6.2).

8.3 Den obekanta storhet som konsumenterna anser vara viktigast är **konsekvenserna av införandet av euron på priserna**: Tre fjärdedelar av de svarande fruktar höjda priser, 11 % tror att euron inte skulle påverka priserna medan 6 % förväntar sig prissänkningar. Dessa uppgifter ska jämföras med resultatet i euroområdet (se punkt 5.1), där mer än 80 % ger den gemensamma valutan skulden för prishöjningarna. Man kan dra slutsatsen att erfarenheterna bekräftar farhågorna hos dem som ännu inte har antagit euron. Ett sådant påstående vore emellertid alltför förenklat och till och med vilseledande. **Faktum är att prishöjningar har konstaterats – och konstateras fortlöpande – i alla europeiska länder och i hela världen**. Det vore intressant att genomföra en undersökning i andra länder för att ta reda på vilka faktorer man skyller prishöjningarna på i avsaknad av euron.

8.4 Svaren på frågan om vilka **positiva effekter ett införande av euron** skulle få visar att en stor majoritet av de tillfrågade förväntar sig att den gemensamma valutan blir ett praktiskt betalningsmedel i samband med resor i utlandet, att den kommer att underlätta inköp i andra länder och prisjämförelser, och att man kommer att slippa växlingsavgifter. En mindre

(\* ) P.g.a. avrundningar blir inte totalsumman 100 %.

andel väntar sig att euron kommer att skydda deras länder från internationella kriser. Alla dessa **förväntningar motsvarar de fördelar som vi redan ser** i de länder där euron införts, vilket visar t.o.m. de mest hårdnackade motståndarna att förhoppningarna inte har svikits.

8.5 Mindre konkreta frågor besvaras mindre utpräglat positivt med en hög andel "vet inte". Det visar tydligt att **frågor om mindre konkreta företeelser besvaras med större försiktighet, eller inte alls**. Mot den bakgrunden framstår resultaten mer positiva: 66 % anser att euron kommer att stärka Europas position i världen, och cirka hälften tror att euron kommer att säkerställa prisstabilitet, främja tillväxt och sysselsättning samt säkerställa sunda offentliga finanser. Frågan om lägre räntor får däremot ett mer nyanserat svar: Endast en tredjedel svarar positivt medan motrösterna och de obeslutsamma fördelar de resterande två tredjedelarna lika mellan sig.

8.6 **Den centrala frågan om det "politiska" värdet handlar om inställningen till euron som en faktor som gynnar framväxten av en europeisk medvetenhet.** Medan 53 % besvarar frågan positivt är 35 % negativa. Resultatet är i sig uppmuntrande, och det är ännu mer glädjande om man betänker att svaren 2004 var positiva till 47 % och negativa till 45 %. Om man jämför dessa uppgifter med resultatet från **undersökningen i euroländerna** (se punkt 6.1) väcks frågorna: Mer än tre fjärdedelar i de senare förklarar att **euron inte har inneburit någon förändring i uppfattningen av den europeiska identiteten**.

## 9. Sammanfattande kommentarer

9.1 Eurobarometerns undersökningar är värdefulla eftersom medborgarnas inställning till euron kartläggs fortlöpande. I detaljer kan bedömningarna ibland skilja sig åt, men **enskilda mätningar** för att få en bättre bild av vissa tendenser kan visa sig otillräckliga eller till och med kontraproduktiva om man skulle förlora **det övergripande politiska värdet** ur sikte när det gäller vad en ledande politiker med god intuition kallat **"eurons diplomati"**.

9.2 Det finns inga tvivel om att en betydande del av opinionen både i euroländerna och i de nya medlemsländerna **fortfarande är skeptiska mot den gemensamma valutan**, men det intryck som svaren på de enskilda frågorna som helhet ger är att den negativa inställningen mycket ofta döljer ett **motstånd till EU-tanken**. Det är med andra ord **inte euron i sig som ifrågasätts, utan det som euron representerar för medborgarna**: en politisk konstruktion som man inte har tagit

till sig utan kanske rentav motarbetar och som tar sig uttryck i en valuta som "påtvingsats" uppifrån.

9.3 Orsakerna till den negativa inställningen till EU-tanken – och till euron som dess konkreta symbol – är många: En av dem är att det – trots regeringarnas officiella hållning – i varje land finns **politiska rörelser och informationskanaler som är motståndare till Europaprojektet**. Ofta är det **regeringarna** själva som motiverar nödvändiga men impopulära åtgärder med att den gemensamma valutan eller de bestämmelser som ligger till grund för den kräver dem. Det är svårt att säga i vilken utsträckning denna inställning verkligen beror på en negativ grundsyn eller om det rör sig om ren opportunist, men **det går inte att genomföra någon "europeisk" politik om den inte verkligen anammats av dem som har makten**: regeringar, politiska partier, medier.

9.4 **Det organiserade civila samhället har en avgörande roll i detta sammanhang** eftersom det är **sektorsövergripande** och står i direktkontakt med medborgarna. Det kan utöva **påtryckningar nedifrån och upp mot de beslutsfattande instanserna** och samtidigt **påverka uppifrån i förhållande till medborgarna**, vilket ger det organiserade civila samhället en gynnsam men samtidigt ansvarsfull position. Arbetet kan ge resultat endast om det finns ett **samförstånd** som går utöver politiska positioner och nationell tillhörighet. **EESK är den enda EU-institution som uppfyller dessa krav**, och kommittén avser att på allvar och med övertygelse spela sin roll i samarbete med kommissionen och arbetsmarknadsparterna i medlemsstaterna.

9.5 Det saknas inte skäl för att inrikta verksamheten på att föra medborgarna närmare euron och samtidigt EU-tanken: euroområdets ekonomiska tyngd, de globala investeringarna i den gemensamma valutan och den successivt ökande användningen av euron som reservvaluta, skyddet mot finansiell turbulens, prisstabiliteten och eurons bidrag till att bevara köpkraften. Invändningar kan bemötas med en fråga: **Vad hade hänt i ditt land om den nationella valutan hade varit tvungen att på egen hand möta turbulensen i det förgångna och de kriser som drabbar oss i dag och kan drabba oss i framtiden?**

9.6 Den viktigaste utgångspunkten för att öka acceptansen för euron är i vilket fall som helst en gemensam ekonomisk politik och socialpolitik som främjar sysselsättning och inkomster och samtidigt erbjuder ett fullgott system för social trygghet. Först då kan medborgarna uppskatta Europaprojektet och därmed också acceptera euron.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i fråga om behandling av försäkringstjänster och finansiella tjänster"**

KOM(2007) 747 slutlig – 2007/0267 CNS

(2008/C 224/28)

Den 18 december 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i fråga om behandling av försäkringstjänster och finansiella tjänster".*

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 30 april 2008. Föredragande var **Wautier Robyns de Schneidauer**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 98 röster för, inga emot och 3 nedlagda röster.

### Sammanfattning och rekommendationer

1. EESK välkomnar kommissionens ansträngningar att anpassa bestämmelserna för mervärdesskatt på försäkringstjänster och finansiella tjänster till inre marknadens krav. Kommittén uppskattar särskilt samarbetet med de direkt berörda aktörerna <sup>(1)</sup> i detta avseende samt det offentliga samråd som ägt rum på Internet. För kommande översyner av mervärdesskatten rekommenderar EESK emellertid att samtliga berörda aktörer engageras i lagstiftningsförfarandet.

2. EESK instämmer i att förslagen utgör ett viktigt steg mot en modern och mer konkurrenskraftig ram för mervärdesskatten i fråga om finansiella tjänster och försäkringstjänster. EESK skulle emellertid välkomna en mer genomgripande lagstiftningsmetod för att undanröja de kvarvarande tolkningssvårigheterna och olösta problemen. Det kan inte nog understrykas att kommissionen måste gå fram mycket försiktigt när det gäller utarbetandet av mervärdesskattelagstiftning för försäkringstjänster och finansiella tjänster. De båda sektorernas och deras kunders intressen, i synnerhet de privata konsumenternas, får inte äventyras. Dels rör det sig om två sektorer som är av central betydelse för en väl fungerande ekonomi och som skapar sysselsättningstillfällen för många EU-medborgare, dels är frågan mycket teknisk och det får inte finnas utrymme för gissningar. Eftersom ett av de viktigaste syftena är ökad rättssäkerhet och minskad administration för de ekonomiska aktörerna och de nationella skattemyndigheterna är det självklart att formuleringarna bör vara tydliga.

3. Eftersom detta rör frågan om en neutral mervärdesskatt noterar kommittén med tillfredsställelse arrangemangen för kostnadsdelning och den utvidgade rätten att välja beskattningsform. Kommittén är övertygad om att dessa instrument, korrekt formulerade och korrekt genomförda, kommer att minska konsekvenserna av dold mervärdesskatt i kostnaderna för leve-

rantörer av försäkringstjänster och finansiella tjänster. Detta kommer inte endast att förbättra sektorns effektivitet och konkurrenskraft, utan kommer också att öka tjänsternas tillgänglighet genom särskilda leverantörer och genom att arbetstillfällena behålls inom landet. Eftersom syftet är att skapa större neutralitet i fråga om mervärdesskatten och lika konkurrensvillkor inom försäkrings- och finanssektorn kvarstår emellertid fortfarande ett antal utmaningar. Det gäller bland annat behovet av ökad tydlighet och klarare definitioner i fråga om ett antal undantag och begrepp som "den specifika och väsentliga karaktären" hos den undantagna tjänsten liksom omfattningen av den förmedling som undantas. En acceptabel lösning bör tas fram för att utvidga omfattningen av arrangemangen för kostnadsdelning så att de omfattar så många aktörer som möjligt och att undvika olämpliga skillnader mellan medlemsstaterna i genomförandet av rätten att välja beskattningsform. Slutligen måste man undersöka hur man kan undvika att mervärdesskatten blir en ytterligare belastning utöver andra liknande skatter på tjänster som är föremål för särskild inhemsk beskattning, bl.a. beskattning av försäkringspremier, och som skulle komma att omfattas av mervärdesskatt när leverantören av dessa tjänster utnyttjar möjligheten att välja beskattningsform. I annat fall äventyras konsumenternas intressen.

### Bakgrund

#### 1. Mot en konkurrenskraftigare inre marknad för försäkringstjänster och finansiella tjänster <sup>(2)</sup>

1.1 Enligt den nuvarande mervärdesskattelagstiftningen ska de kunder som köper finansiella tjänster och försäkringstjänster inte betala mervärdesskatt. Detta innebär emellertid ett otillbörligt hinder för en integrerad, öppen, effektiv och konkurrenskraftig inre marknad för bolag som säljer försäkringstjänster och finansiella tjänster. Det finns två huvudproblem <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> MEMO/07/519, "Modernising VAT rules applied on Financial and Insurance services – Frequently Asked Questions", Bryssel, den 28 november 2007, s. 1–4.

<sup>(3)</sup> KOM(2007) 747 slutlig, "Förslag till rådets direktiv", motiveringsdel, Bryssel, 28 november 2007, s. 2–4.

<sup>(1)</sup> Bland aktörerna finns finansiella aktörer, försäkringsbolag och nationella skattemyndigheter.



1.2 Det första problemet är att definitionerna av försäkrings-tjänster och finansiella tjänster med undantag från skatteplikt är föråldrade ur mervärdesskattesynpunkt. Det finns heller ingen tydlig gräns mellan tillhandahållande av skattebefriade respektive beskattningsbara tjänster, och ingen metod som accepteras i hela gemenskapen för fastställande av ingående mervärdesskatt som kan återfås. Undantag tillämpas därför inte enhetligt i medlemsstaterna. Ett resultat av detta är att antalet fall som tagits upp i EG-domstolen har ökat avsevärt under de senaste åren. Det är därför nödvändigt att förtydliga bestämmelserna om undantag från mervärdesskatteplikt för försäkringstjänster och finansiella tjänster. Kommissionens avsikt är att det ska finnas utrymme för den framtida utvecklingen på området finansiella tjänster.

1.3 Det andra problemet är att mervärdesskatten inte är neutral. Tillhandahållare av försäkringstjänster och finansiella tjänster kan i allmänhet inte återfå den mervärdesskatt de betalar för varor och tjänster som de köper för att kunna driva sina företag (ingående moms). Detta är en skillnad i förhållande till icke-finansiella företag för vilka ingående moms inte är någon kostnad: Det är en skatt som de samlar in från konsumenterna (en konsumtionsskatt) och som därefter överförs till staten utan att påverka de egna inkomsterna. Mervärdesskatten utgör en viktig inkomstkälla för medlemsstaternas skattemyndigheter, men påverkar i senare led företagen negativt. "Dold" mervärdesskatt som inte går att återfå kommer att ingå bland kostnaderna i tillhandahållandet av finansiella tjänster och försäkringstjänster. Detta innebär att kostnaderna för varor och tjänster ökar för konsumenterna i allmänhet (\*).

1.4 Som en del av den allmänna integrationstendensen på den europeiska finansmarknaden och de globala satsningarna på ökad effektivitet och konkurrenskraft börjar finansiella företag och försäkringsbolag att använda nya affärsmodeller. Detta ger dem möjlighet att centralisera eller lägga ut central intern verksamhet och stödfunktioner på entreprenad till så kallade "kompetenscentrum" som utför dessa tjänster för hela grupper av aktörer. Sådana affärsmodeller möjliggör bland annat effektivare användning av kunskaper och investeringar, vilket resulterar i billigare produkter med högre kvalitet. Det problem detta skapar är emellertid att ytterligare kostnader genereras när dessa tjänster faktureras med mervärdesskatt till finansiella aktörer och försäkringsbolag. Detta leder till de negativa effekter som beskrivs ovan.

1.5 Målet med översynen av mervärdesskattelagstiftningen är att göra tillämpningen av mervärdesskattebestämmelserna mer uppdaterad och enhetlig och därmed skapa större rättssäkerhet och minska den administrativa bördan för de ekonomiska aktörerna och förvaltningarna. När det gäller frågan om mervärdesskattens neutralitet uppmans finansinstitut och försäkringsbolag (i mervärdesskattedirektivet) att minska kostnaderna för icke-avdragsgill mervärdesskatt genom att de får möjlighet att välja att tillhandahålla tjänster med mervärdesskatt, och möjlighet att undvika mervärdesskatt som inte kan återfås, genom att undantagen för arrangemangen för kostnadsdelning, inbegripet gränsöverskridande sådana klargörs och utvidgas.

(\*) Battiau P., (2005), "Letter from Brussels. VAT in the Finance Sector", *The Tax Journal*, 28 november 2005, s. 11–14.

## 2. Det gemensamma systemet för mervärdesskatt: Lagstiftningsvägen <sup>(5)</sup>

2.1 I mer än 30 år har det sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EG) utgjort grundvalen för det gemensamma systemet för mervärdesskatt i EU. Det har emellertid ändrats många gånger, och är därför svårt för de yrkesverksamma att läsa och tillämpa. Den 1 januari 2007 trädde det nya mervärdesskattedirektivet i kraft (2006/112/EEG) vilket innebar ökad klarhet, tydlighet och enkelhet, men inga innehållsmässiga förändringar.

2.2 Som en del av arbetet med att modernisera och förenkla skattereglerna för finansiella tjänster och försäkringstjänster föreslog kommissionen en ändring av EU:s mervärdesskattelagstiftning i november 2007 <sup>(6)</sup>. Förslaget ingår i kommissionens strategi för förenkling av lagstiftningen (avsnitt 66 i KOM (2006) 690). De nya definitionerna syftar till att skapa större överensstämmelse med reglerna för den inre marknaden (t.ex. i fråga om investeringsfonder, kreditvärdering och derivat).

2.3 Föreliggande förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för mervärdesskatt i fråga om behandling av försäkringstjänster och finansiella tjänster omfattar ändringar i artiklarna 135.1 a–g och 137.1 a och 137.2 i mervärdesskattedirektivet (2006/112/EG). Förslaget åtföljs av ett förslag till förordning <sup>(7)</sup> (mervärdesskatteförordningen) som innehåller bestämmelser om att genomföra de relevanta artiklarna i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt i fråga om behandling av försäkring och finansiella tjänster. Här förtecknas de finansiella tjänster, försäkringstjänster, förvaltnings- och förmedlingstjänster som omfattas respektive inte omfattas av undantag vad avser mervärdesskatt samt tjänster som har den specifika och väsentliga karaktären hos en från skatteplikt undantagen tjänst och som därför i sig själva berättigar till undantag. Mot bakgrund av komplexiteten på marknaden för finansiella tjänster och försäkringar och den fortsatta utvecklingen av nya produkter är dessa uppräknings inte uttömmande.

## 3. Samråd med berörda parter och konsekvensanalys <sup>(8)</sup>

3.1 Samråd med aktörerna genomfördes 2004–2007 och en oberoende studie beställdes av kommissionen. Alla uppgifter bekräftade att det behövdes en översyn av mervärdesskattelagstiftningen för försäkringssektorn och den finansiella sektorn.

<sup>(5)</sup> KOM(2007) 747 slutlig, "Förslag till rådets direktiv", motiveringsdel, Bryssel, 28 november 2007, s. 2–4.

<sup>(6)</sup> KOM(2007) 747: Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i fråga om behandling av försäkringstjänster och finansiella tjänster.

<sup>(7)</sup> KOM(2007) 746: Förslag till rådets förordning om tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i fråga om behandling av försäkring och finansiella tjänster.

<sup>(8)</sup> KOM(2007) 747 slutlig, "Förslag till rådets direktiv", motiveringsdel, Bryssel, 28 november 2007, s. 2–6.

De alternativ som beaktats beskrivs utförligt i konsekvensanalysen <sup>(9)</sup> från GD Skatter och tullar.

3.2 År 2004 hölls Fiscalis-seminariet i Dublin med representanter från medlemsstaternas skattemyndigheter. Vid seminariet diskuterades de olika problemområdena för de ekonomiska aktörerna, särskilt den utveckling globalt och på inre marknaden som ledde till utläggande på entreprenad. Under 2005 intensifierades dialogen med de viktigaste aktörerna. Regelbundna kontakter upprättades med representativa grupper som European Banking Federation (FBE), Comité Européen des Assurances (CEA), European Federation of Insurance Intermediaries (BIPAR) och European Fund and Asset Management Association (EFAMA) samt yrkesmässiga rådgivare och andra berörda parter.

3.3 Under uppföljningen av detta seminarium beställde GD Skatter och tullar en studie av en oberoende expert för att öka förståelsen av de ekonomiska effekterna av undantaget från skatteplikt för finansiella tjänster och försäkringstjänster <sup>(10)</sup>. Slutrapporten presenterades för kommissionen i november 2006 och omfattade bland annat följande slutsatser <sup>(11)</sup>:

- a) EU:s finansinstitut är mindre lönsamma än sina motsvarigheter i andra högt utvecklade ekonomiska regioner, t.ex. USA. EU:s finansinstitut drabbas i större utsträckning av dold mervärdesskatt (skatt som inte kan återfås och som får återverkningar i senare led). Detta ökar deras kostnader.
- b) Det finns tecken på att de ekonomiska operatörerna står inför avsevärd rättsosäkerhet när de fattar affärsbeslut beroende på skillnader mellan medlemsstaternas tolkningar av mervärdesskattedirektivet när det gäller vilka finansiella tjänster som omfattas respektive inte omfattas av undantag. Detta tycks spela en avsevärd roll i beslut om vad som ska läggas ut på entreprenad.
- c) Skillnader i tolkningen av EU-domstolens beslut och i beräkningen av andelen skatt som återfås betraktades som orsaker till snedvridning som bidrar till bristande neutralitet vad avser mervärdesskatten. I studien konstateras att den nuvarande beskattningen av finansiella tjänster på medellång sikt kommer att utgöra en källa till orättvisa konkurrensfördelar och störa genomförandet av en inre marknad för finansiella tjänster.

<sup>(9)</sup> SEK(2007) 1554, Kommissionens arbetsdokument: "Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards the treatment of insurance and financial services – Impact Assessment", Bryssel, den 28 november 2007, s. 1–61.

<sup>(10)</sup> Price Waterhouse Coopers, anbud nr Taxud/2005/AO-006, "Study to increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services", Bryssel, 2006, s. 1–369.

<sup>(11)</sup> SEK(2007) 1554, Kommissionens arbetsdokument: "Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards the treatment of insurance and financial services – Impact Assessment", Bryssel, den 28 november 2007, s. 12–13.

3.4 En serie bilaterala samråd med medlemsstaterna och GD Inre marknaden och tjänster ledde till att man utarbetade ett basdokument (arbetsdokument Taxud 1802/06), som diskuterades med berörda parter och medlemsstaterna vid skattekonferensen i Bryssel i maj 2006. I arbetsdokumentet identifierades grundläggande problem och möjliga tekniska lösningar för att åtgärda dem.

3.5 Mellan den 9 maj och 9 juni 2006 genomfördes ett öppet samråd på Internet. Kommissionen fick in 82 svar <sup>(12)</sup>. Bidragen från de aktörer som deltog i det offentliga samrådet om finansiella tjänster och försäkringstjänster ledde till tre huvudsatsatser. För det första bör de alternativ som väljs för att modernisera mervärdesskattebehandlingen av finansiella tjänster och försäkringstjänster leda till större rättslig förutsebarhet och klarhet samt minska de administrativa kostnaderna för tjänstetillhandahållare, underleverantörer, mellanhänder och kunder. För det andra har de ekonomiska aktörerna inom försäkringssektorn och sektorn för finansiella tjänster i huvudsak samma problem, men prioriterar eventuellt åtgärderna för att lösa dessa problem på olika sätt. För det tredje skiljer sig de ekonomiska operatörernas intressen beträffande "B2B"-transaktioner (*business-to-business*) väsentligt från deras intressen beträffande "B2C"-transaktioner (*business-to-consumer*).

3.6 I juni 2007 offentliggjorde generaldirektoratet på sin webbplats arbetsdokumenten med de första lagstiftningsutkasterna. Lagstiftningsförslagen diskuterades ingående med alla berörda parter under ett flertal sammanträden. Ett rundabordsamtal med aktörer som berörs av mervärdesskatt hölls den 31 juli 2007. Den 28 november 2007 antog och tillkännagav kommissionen ovannämnda förslag samt en konsekvensanalys.

3.7 I konsekvensanalysen redogjorde GD Tullar och skatter för förslagens förväntade konsekvenser för privata konsumenter, företagskonsumenter, europeiska finansföretag och försäkringsbolag samt nationella skatteförvaltningar. Analysen <sup>(13)</sup> grundades i synnerhet på resultaten av en studie vars mål var ökad kunskap om de ekonomiska följderna av att finansiella tjänster och försäkringstjänster beviljas undantag från mervärdesskatt. Budgetkonsekvenserna förväntas variera från en medlemsstat till en annan beroende på olika faktorer, såsom standardsatserna för mervärdesskatt, den nuvarande mervärdesskattebehandlingen av finansiella tjänster och försäkringstjänster, samverkan med andra skatter såsom inkomstskatter, konsekvenserna av sociala avgifter och arbetslöshetsavgifter mm. På basis av PwC-studien <sup>(14)</sup> kan dock följande förväntade konsekvenser noteras <sup>(15)</sup>.

<sup>(12)</sup> Dokumentet om det öppna samrådet (*Consultation Paper on modernising Value Added Tax obligations for financial services and insurances*) och en detaljerad redogörelse för de ståndpunkter som framfördes (*Summary of results – Public consultation on financial and insurance services*) finns på adressen: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/consultations/tax/article\\_2447\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_2447_en.htm).

<sup>(13)</sup> Price Waterhouse Coopers, anbud nr Taxud/2005/AO-006, "Study to increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services", Bryssel, 2006, s. 162–174.

<sup>(14)</sup> Se fotnot 10.

<sup>(15)</sup> MEMO/07/519, "Modernising VAT rules applied on Financial and Insurance services – Frequently Asked Questions", Bryssel, den 28 november 2007, s. 2–4.

**3.7.1 Ekonomiska konsekvenser för privata konsumenter och företagskonsumenter:** I dag är försäkringstjänster och finansiella tjänster vanligen undantagna från mervärdesskatt. En utökad rätt att välja beskattningsform får inte på något sätt leda till att slutkostnaderna för finansiella tjänster ökar för konsumenterna. När det gäller transaktioner i anslutning till finansiella tjänster är den inte avdragsgilla momsdelen av priset en så kallad dold skatt. Möjligheten att välja beskattningsform skulle avskaffa denna dolda skatt och sannolikt göra det möjligt för företagen att bli effektivare och därmed kunna erbjuda produkter till lägre priser. Detsamma gäller arrangemangen för kostnadsdelning. Detta är dock endast ett antagande som grundar sig på erfarenheterna av rätten att välja beskattningsform i t.ex. Belgien. Man kommer att göra en närmare bedömning av vilka följder rätten att välja beskattningsform i praktiken skulle få för företagsmodellerna och priserna på finansiella produkter i olika marknadssegment. Privata detaljhandelskunder borde kunna dra nytta av det fördelaktigaste alternativet och inte drabbas av några nackdelar på grund av att mervärdesskatt tillämpas på andra marknadssegment.

**3.7.1.1** Det är mycket osannolikt att rätten att välja beskattningsform skulle få negativa följder för företagskunderna, eftersom dessa i princip kan dra av ingående mervärdesskatt. De eventuella ekonomiska konsekvenserna för privata konsumenter i den relativt osannolika situationen att rätten att välja beskattningsform skulle tillämpas på B2C-transaktioner är inte lika tydliga. Eftersom privata konsumenter inte kan dra av mervärdesskatt, kan det uppstå problem med moms som uppstår utöver andra motsvarande skatter särskilt i anslutning till betalningen av försäkringspremier. I dag beläggs dessa premier med nationella skatter och skattelikhande avgifter av den särskilda anledningen att de nationella skattemyndigheterna inte kan uppbära moms på försäkringstjänster. Slutresultatet beror dock på i vilken utsträckning finansföretag och försäkringsbolag verkligen kommer att tillämpa rätten att välja beskattningsform på B2C-transaktioner.

**3.7.2 Effekter på sysselsättningen:** Det är viktigt att notera att budgetkonsekvenserna inte enbart avser storleken på intäkterna från mervärdesskatten. EESK är angeläget om att framhålla att sådana lösningar på momsfrågan som rätten att välja beskattningsform och arrangemangen för kostnadsdelning kommer att bidra till att medlemsstaterna kan locka till sig och hålla kvar olika nyckelbranscher. För det första tryggas direkta arbetstillfällen inom finansiella tjänster och försäkringsbranschen. För det andra skapas indirekta arbetstillfällen i medlemsstaterna. Indirekta arbetstillfällen kan också skapas inom andra sektorer såsom IKT och andra tillhandahållare av outsourcingtjänster. Detta omfattar också leverantörer av varor och tjänster till finansinstitut och försäkringsbolag (t.ex. tillhandahållare av hårdvaror, säkerhetstjänster, restaurangverksamhet, byggtjänster och fastighetstjänster). Förslagen torde hindra europeiska aktörer från att utlokalisera sin verksamhet till länder utanför EU eftersom de nya bestämmelserna, förutsatt att de utformas och genomförs effektivt, skapar en attraktiv möjlighet för företagen att centralisera eller utlokalisera sin verksamhet inom EU. Detta antagande grundar sig på en analys av normala affärsmetoder där man har beaktat vikten av lokal sakkunskap och kontrollkedjor. Detta är dock naturligtvis ingen garanti för att inte europeiska aktörer i

framtiden beslutar att flytta sin verksamhet till länder utanför EU. EESK anser därför att det är särskilt viktigt att finna rätt balans mellan konkurrenskraft och kvaliteten på arbetstillfällena.

**3.7.3 Förväntade konsekvenser för de europeiska finansföretagen och försäkringsbolagen:** Europeiska kommissionen förväntar sig att förtydligandet av definitionen på finansiella tjänster och försäkringstjänster som är undantagna från skatteplikt kommer att sänka tillämpningskostnaderna. I dag måste företagen kontrollera hur undantaget tolkas i varje enskild medlemsstat, och de är ofta tvungna att vända sig till EG-domstolen. Detta medför inte enbart stora utgifter, utan utgör också ett hinder för den europeiska integrationen och den internationella konkurrenskraften. En enhetlig tolkning innebär att en tolkning som tillämpas i en medlemsstat också gäller i de andra medlemsstaterna. Dessutom skulle ökad tillgång till arrangemangen för kostnadsdelning och rätten att välja beskattningsform innebära att finansföretagen och försäkringsbolagen bättre kan hantera de konsekvenser som den inte avdragsgilla mervärdesskatten får för deras interna kostnadsstruktur. Detta ökar de finansiella aktörernas och försäkringsbolagens lönsamhet, vilket förbättrar deras konkurrensmöjligheter på den globala marknaden och gör det möjligt för dem att sänka kapital- och försäkringskostnaderna för den europeiska ekonomin och för konsumenterna i allmänhet.

**3.7.4 Budgetkonsekvenser för de nationella skatteförvaltningarna:** Kommissionen är övertygad om att ökad rättslig förutsebarhet kommer att trygga medlemsstaternas beskattningsrätt och minska möjligheterna till aggressiv skatteplanering. Dessutom skulle de nationella skatteförvaltningarnas administrativa börda minska i och med tydligare undantagsbestämmelser. En enhetligare tillämpning av undantaget från skatteplikt kan dock inte utesluta att vissa medlemsstater blir tvungna att bevilja vissa tjänster undantag som de i dag anser är skattskyldiga och vice versa. Utgående från en bedömning på hög nivå antar kommissionen ändå att de sammanlagda konsekvenserna för skatteintäkterna kommer att bli små eller till och med obefintliga. Mer lönsamma finansföretag och försäkringsbolag blir tvungna att betala högre direkta skatter och i motsvarande grad bidra till den nationella budgeten. Dessutom uppbärs inte heller i dag en stor del av den mervärdesskatt som teoretiskt sett skulle gå förlorad på grund av arrangemangen för kostnadsdelning, eftersom aktörerna minimerar denna centraliseringskostnad med hjälp av lämpliga men komplicerade och administrativt betungande organisatoriska åtgärder.

**3.7.4.1** Europeiska kommissionen konstaterar ändå att det är svårt att uppskatta vilka följder dessa momslösningar skulle få. Mycket beror på hur de finansiella instituten och försäkringsbolagen reagerar på dessa förändringar. I fråga om kostnadsdelning beror minskningen av skatteuppbörden på om dessa arrangemang redan tillämpas och huruvida de i så fall är föremål för mervärdesskatt eller inte. Om de nya bestämmelserna uppmuntrar finansföretag och försäkringsbolag att införa effektivitetsstyrda system som de annars inte skulle ha övervägt torde det inte uppstå några momsrelaterade förluster. Om systemen redan finns och omfattas av mervärdesskatt, vilket är ytterst osannolikt, kan det uppstå intäktsförluster på grund av större skattelättnader. Vad gäller ändringarna i bestämmelserna om

rätten att välja beskattningsform kan en nettoförlust i fråga om skatteintäkterna förväntas vid B2B-transaktioner, eftersom företagskunder vanligen kan dra av den mervärdesskatt som de betalar. Å andra sidan skulle beskattning av B2C-transaktioner teoretiskt sett skapa skattevinster. Det är dock i detta skede oklart i vilken omfattning aktörerna skulle välja beskattning av försäkringar och finansiella produkter när det är fråga om B2C-transaktioner. Finansföretagen och försäkringsbolagen måste först se till att de kan öka sin effektivitet så mycket att de kan uppbära mervärdesskatt av privatkunder utan att höja priserna för dessa kunder.

#### 4. Kommentarer beträffande försäkringstjänster och finansiella tjänster

4.1 EESK ger Europeiska kommissionen sitt fulla stöd i dess ambitiösa projekt att anpassa moms-bestämmelserna för försäkringstjänster och finansiella tjänster efter kraven på den moderna marknaden. Det är uppenbart att förslagen syftar till att åtgärda de största problemen för finans- och försäkringssektorerna och deras kunder, och det tillvägagångssätt som har valts, dvs. ett förslag till direktiv samt ett förslag till förordning om tillämpningsföreskrifter, förefaller välgrundat och logiskt.

4.2 EESK uppmanar dock kommissionen att tillsammans med medlemsstaterna ytterligare förtydliga ett antal definitioner för att fullt ut åtgärda det stora behovet av större rättslig förutsebarhet. Vad gäller definitionerna av finansiella tjänster är EESK bekymrad över vissa formuleringar i förslagen, såsom definitionen av beviljandet av krediter i punkt 2 i artikel 135 i momsdirektivet och i artikel 15 i momsförordningen. Dessa definitioner är inte helt tydliga och förefaller att vara för begränsande. Till exempel omnämns endast allmänt "utlåning av betalningsmedel" till synes utan att man specifikt tar upp olika existerande eller nya finansieringslösningar, inklusive transaktioner som inbegriper värdepapper. Därför rekommenderar EESK att man överväger ett ytterligare förtydligande, samtidigt som man lämnar utrymme för en framtida utveckling på området finansiella tjänster, vilket också är kommissionens avsikt.

4.3 Samma rekommendation gäller också förslaget till förordning. EESK rekommenderar ytterligare insatser för att säkerställa att förteckningen över exempel i förordningen är fullständigt tydlig och konsekvent. EESK är medveten om att förordningen i teorin inte innehåller en uttömmande förteckning över definitioner, men kommittén är oroad över risken för missförstånd och över de okända konsekvenser som i praktiken skulle drabba finansiella tjänster och försäkringstjänster som inte uttryckligen omnämns i förteckningen.

4.4 Man bör överväga att skapa större klarhet i fråga om kategorierna för betalningstjänster, derivat, värdepapper och förvaringstjänster samt skatteundantagets omfattning när det gäller särskilda tjänster för förvaltning av investeringsfonder. När det gäller tjänster som anses ha den specifika och väsentliga karaktären hos en från skatteplikt undantagen tjänst, anser EESK att det kan behövas ett närmare förtydligande av begreppen "väsentlig" och "specifik" <sup>(16)</sup>. Förslagen verkar inte alltid ange tillräckligt tydligt vilka administrativa åtgärder som egentligen anses vara specifika och väsentliga, medan förteckningarna inte alltid förefaller helt konsekventa eftersom tjänster som hör till samma värdekedja tycks behandlas på olika sätt.

4.5 När det gäller förmedling krävs ett förtydligande av definitionen på avtalspart och standardiserade tjänster <sup>(17)</sup>. Förmedling bör också inkluderas i definitionen på tjänster som har den "väsentliga och 'specifika' karaktären hos en tjänst som är undantagen från skatteplikt" <sup>(18)</sup>. I annat fall skulle lika konkurrensvillkor inte längre gälla för förmedlare. Detta skulle också strida mot det nya synsättet beträffande förslagen till undantag, i vilket man tar hänsyn till tillhandahållandet av en tjänst och inte till den person som tillhandahåller tjänsten eller till de metoder som används för att tillhandahålla den.

4.6 Man bör fästa särskild uppmärksamhet vid sådana tjänster som pensioner och livräntor som kommer att beviljas undantag i enlighet med andra undantagskategorier. Beroende på om en risk föreligger eller inte kommer de att klassificeras som försäkringar <sup>(19)</sup> eller insättningar <sup>(20)</sup>. Problemet är att närliggande tjänster (*back office*) kommer att behandlas separat och enligt ett annat förfarande <sup>(21)</sup>. Som ett resultat av detta kommer de berörda totalprodukterna att höra till två separata momskategorier av väsentliga och specifika tjänster beroende på vilken huvudkategori av undantagna tjänster de tillhör.

4.7 EESK ser positivt på att rätten för aktörer att välja beskattningsform för bank- och försäkringstjänster utvidgas och arrangemang för kostnadsdelning införs som ett medel för att minska inverkan av dold mervärdesskatt. EESK befarar dock att de stränga villkoren för kostnadsdelning liksom det begränsade antalet tjänster som kan tillhandahållas inom ramen för systemet för momsneutral kostnadsdelning i praktiken kommer att leda till att de potentiella fördelarna med bestämmelserna om kostnadsdelning kan utnyttjas i ett mycket begränsat antal situationer.

<sup>(16)</sup> Se artikel 135.1a i förslaget till momsdirektiv och artikel 14.1 i förslaget till momsförordning.

<sup>(17)</sup> Se artikel 135.1a (9) i förslaget till momsdirektiv och artikel 10, 1–2 i förslaget till momsförordning.

<sup>(18)</sup> Se artikel 135.1a i förslaget till momsdirektiv.

<sup>(19)</sup> Se artikel 2.1 i förslaget till momsförordning.

<sup>(20)</sup> Se artikel 5.1 h i förslaget till momsförordning.

<sup>(21)</sup> Se artikel 14 och 17 i förslaget till momsförordning.

4.8 Ett allmänt införande av mervärdesskattegrupper (dvs. företagsgrupper som av momsrelaterade orsaker behandlas som en enda skattebetalare, vilket ingår som ett frivilligt alternativ i det nuvarande momsdirektivet) med lämpliga bestämmelser mot missbruk, skulle kunna utgöra en lämpligare och mer flexibel lösning som gör det möjligt för aktörerna att integrera sina viktigaste funktioner utan att ådra sig ytterligare mervärdesskatt. EESK erkänner dock att det i detta skede inte finns något enhetligt stöd bland medlemsstaterna för genomförandet av bestämmelserna om mervärdesskattegrupper och att även kommissionen har vissa invändningar mot detta. Mervärdesskattegrupper tycks därför inte vara en lösning på kort sikt.

4.9 EESK välkomnar införandet av en generell rätt att välja beskattningsform, som för tillfället inte är tillgänglig för försäkringstjänster. Förtjänsterna med detta alternativ är uppenbara vid B2B-transaktioner där kunden kan återfå mervärdesskatten. EESK befärar dock att den nya lagstiftningen kan medföra höjda skatter och få ekonomiska konsekvenser för privata konsumenter som inte kan återfå mervärdesskatten. Oberoende av vilken lag som tillämpas på ett avtal omfattas försäkringsavtal av indirekta skatter och skatteliknande avgifter på försäkringspremier i den medlemsstat där risken finns. Nivån på dessa skatter varierar stort från en medlemsstat till en annan och mellan olika försäkringskategorier (t.ex. livförsäkringar och ansvarsförsäkringar för motorfordon). Detta väcker frågor beträffande behovet

av samordning på EU-nivå. EESK betvivlar att försäkringsbolagen kommer att tillämpa rätten att välja beskattningsform i synnerhet på B2C-marknader så länge de nationella skattemyndigheterna uppbär andra skatter på försäkringspremier. Å andra sidan anser EESK att det är osannolikt att de nationella myndigheterna kommer att avskaffa, eller ens i motsvarande grad minska, beskattningen av försäkringspremier eftersom detta skulle innebära intäktsförluster för medlemsstaterna. Detta är en fråga som bör ses över.

4.10 När det gäller rätten att välja beskattningsform för försäkringstjänster och finansiella tjänster skulle EESK också välkomna ett system som gör det möjligt för aktörerna att göra detta val för varje enskild transaktion eller kund eller för på förhand fastställda kategorier av transaktioner och kunder. Likaså skulle EESK välkomna att aktörerna får möjlighet att i tillräcklig omfattning återfå ingående mervärdesskatt som är knuten till belopp för vilka utgående mervärdesskatt debiteras. Detta skulle skapa maximal momsneutralitet i anslutning till B2B-transaktioner. Det är dock mycket viktigt att ett enhetligt genomförande av denna valmöjlighet tryggas från och med år 2012, och att medlemsstaterna därför inte ges möjlighet att införa avvikande villkor för utnyttjandet av rätten att välja beskattningsform. Om denna rätt inte genomförs på ett enhetligt sätt är det sannolikt att konkurrensen mellan olika medlemsstater och ekonomiska aktörer snedvrids.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbindelserna mellan EU och Serbien – Det civila samhällets roll"

(2008/C 224/29)

I ett brev av den 18 juli 2007 bad kommissionsledamöterna Margot Wallström och Olli Rehn Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

"Förbindelserna mellan EU och Serbien: Det civila samhällets roll".

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 maj 2008. Föredragande var **Seppo Kallio**.

Vid sin 445:e plenarsession den 28–29 maj 2008 (sammanträdet den 29 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 74 röster för, 9 emot och 10 nedlagda röster.

### 1. Sammanfattning av yttrandet

#### 1.1 Rekommendationer till Europeiska unionens institutioner och organ:

- Stötta den serbiska regeringen i utarbetandet av en strategi för utvecklingen av det civila samhället <sup>(1)</sup>.
- Öka stödet, också det ekonomiska stödet, till det civila samhällets organisationer i Serbien, så att de kan upprätthålla sin självständighet från regeringen och bedriva verksamhet på lång sikt.
- Utveckla lämpligare och effektivare system för ekonomiskt stöd, i syfte att minska den långa ansöknings- och handläggningstiden. Detta gäller också den nya struktur som inrättats av Europeiska kommissionen för att främja utvecklingen av och dialogen med det civila samhället. Stödet bör ges till många olika intresseorganisationer och bör kunna anpassas efter deras behov.
- Gör åtskillnad mellan icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter när gemenskapens stödstrategier utformas och antas.
- Främja program inriktade på uppbyggnad av arbetsmarknadsparternas kapacitet för att stärka deras förmåga att föra en effektiv social dialog
- Ge systematiskt stöd till de projekt som drivs av organisationer i det civila samhället och fokusera på åtgärder som främjar idén om europeisk integration i hela samhället. En debatt om det europeiska integrationsarbetet bör föras systematiskt och inbegripa samtliga samhällsaktörer, även det civila samhället. I detta hänseende bör man överväga stöd till en rad olika områden inom Nationalkonventet om EU i Serbien, som består av representanter för såväl regeringen som det civila samhällets organisationer.
- Främja projekt som syftar till överföring av kunskap och erfarenheter från EU:s medlemsstater till Serbien. De "nya"

central- och östeuropeiska medlemsstaternas bidrag kan ge ett verkligt mervärde. Det är viktigt att EU:s institutioner lägger större tonvikt vid "vänortsprojekt" och ger till sådana projekt ökat erkännande och stöd. Den nya struktur som inrättats för att främja en utveckling av och dialog med det civila samhället kan utgöra ett positivt stöd för sådan verksamhet.

- Gör det möjligt för representanter för organisationer från det civila samhället i Serbien att besöka EU:s institutioner och utan avgift delta i konferenser och andra evenemang som anordnas av EU.
- Ge ytterligare stöd till regionala nätverk av organisationer i det civila samhället på västra Balkan och utarbeta regionala program. Man bör särskilt uppmärksamma frågan om en utvidgad dialog mellan det civila samhällets organisationer i Serbien och Kosovo <sup>(2)</sup>, för att överbrygga kommunikationsklyftan mellan Serbiens och Kosovos <sup>(2)</sup> regeringar.
- Upprätthåll en systematisk dialog med andra givarländer i syfte att ge det civila samhällets organisationer i Serbien och på västra Balkan i stort ett effektivt stöd med korrekt inriktning som ligger rätt i tiden.
- Gör Europeiska kommissionens delegation i Serbien mer synlig för representanterna för det civila samhällets organisationer och Serbiens medborgare.
- Se till att en systematisk och strukturerad dialog kommer till stånd mellan representanterna för det civila samhällets organisationer och Europeiska kommissionens delegation i Serbien, så att EU kan få förstahandsinformation om läget inom det serbiska civila samhället.
- Anordna regelbundna möten med representanter för det civila samhällets organisationer så att gemenskapen kan reagera med större flexibilitet på deras förväntningar och behov.

<sup>(1)</sup> Enligt den definition som används av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén omfattar "det civila samhället" arbetsgivarorganisationer, arbetstagarorganisationer och andra icke-statliga organisationer och intressegrupper.

<sup>(2)</sup> Kosovo enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244.

## 1.2 Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs rekommendationer:

- Inrätta en gemensam rådgivande kommitté för EESK och civila samhällets organisationer i Serbien, i syfte att främja och stödja den civila dialogen i Serbien. Eftersom det saknas rättslig grund, dvs. ett stabiliserings- och associeringsavtal, kan EESK inrätta en tillfällig gemensam rådgivande kommitté med samma målsättning fram till dess att ett stabiliserings- och associeringsavtal undertecknats och ratificerats.
- Delta aktivt i det nya programmet för dialog människor emellan som leds av Europeiska kommissionen (GD Utvidgning): EESK skulle kunna förbereda och organisera studiebesök i EU (framför allt i Bryssel) för representanter för det serbiska civila samhället.
- Gör det möjligt för representanter för det serbiska civila samhället att besöka EESK och lära känna kommitténs verksamhet.

## 1.3 Rekommendationer till de serbiska myndigheterna:

- Anta lagen om det civila samhällets organisationer och anknytande lagstiftning, framför allt skattelagstiftning, så snart som möjligt.
- Utarbeta en strategi för utveckling av det civila samhället. Detta skulle skapa en grund för ett långsiktigt fungerande civilt samhälle som en nödvändig del av ett moget demokratiskt samhälle. Strategin bör utvecklas i nära samarbete med det civila samhällets organisationer.
- Fortsätt att föra en systematisk dialog med det civila samhällets organisationer om de frågor som berör dem. Regeringens inställning gentemot det civila samhället bör bli mer inkluderande.
- Inför olika incitament för det civila samhällets organisationer, även ekonomiska incitament, i syfte att stödja organisationernas utveckling och se till att deras verksamhet kan fungera på lång sikt. Ett bidragssystem bör införas som är öppet för insyn och som ger det civila samhällets organisationer möjlighet att ansöka om bidrag som finansieras via statsbudgeten.
- Främja fortsatta regelbundna trepartsmöten inom ramen för den sociala dialogen och se till att Serbiens ekonomiska och sociala råd fungerar korrekt enligt de bestämmelser som fastställts i lag. Samtliga berörda ministerier bör delta i de sammanträden som anordnas inom Serbiens ekonomiska och sociala råd.
- Se till att bestämmelserna för förenklad viseringshandläggning och återtagandeavtalen med EU genomförs på ett korrekt och effektivt sätt. Genomför de reformer som krävs för det fortsatta arbetet med att göra det enklare att få visum. Viseringsfria resor är av avgörande betydelse för förbättrade kontakter mellan det serbiska civila samhällets

organisationer och deras motsvarigheter i Europeiska unionen.

## 1.4 Rekommendationer till det civila samhällets organisationer i Serbien:

- Inrätta en institutionaliserad plattform för regelbundna möten och åsiktsutbyten.
- Förbättra ledarskapskompetensen inom det civila samhället genom att låta organisationernas representanter delta i olika fortbildningsprogram.
- Öka antalet representanter för nationella och etniska minoriteter i projekt som genomförs av det serbiska civila samhällets organisationer.
- Lagg ökad tonvikt vid regionalt samarbete, eventuellt genom att dra lärdom från och samarbeta med det civila samhällets organisationer i EU:s medlemsstater, framför allt medlemsstaterna i centrala och sydöstra Europa.
- Utöka samarbetet med media och förbättra allmänhetens syn på det civila samhället, genom att främja projekt och lyfta fram framsteg i det civila samhällets organisationer.

## 1.5 Rekommendationer till det civila samhällets organisationer i Serbien och Kosovo (?):

- Gör allt för att upprätthålla eller förbättra samarbetet och kontakterna människor emellan och mellan det civila samhällets organisationer i Kosovo (?) och Serbien.

## 2. Bakgrund till yttrandet

### 2.1 EU:s målsättningar på västra Balkan och i Serbien:

Västra Balkan är ett av de områden som har högst prioritet för EU:s utrikespolitik. EU:s främsta mål för västra Balkan är att öka den regionala stabiliteten och det regionala välståndet. Att förbättra västra Balkan-länderna inför ett EU-medlemskap är ett lika viktigt mål. För att detta mål ska uppnås arbetar EU med särskilda instrument inom ramen för gemenskapens föranslutningsstöd.

En stabiliserings- och anslutningsprocess har skapats för att bistå länderna i regionen i deras strävanden på vägen mot ett EU-medlemskap. Undertecknandet av ett stabiliserings- och associeringsavtal anses vara ett viktigt steg på vägen mot fullt EU-medlemskap. I maj 2008 hade fem av sex länder på västra Balkan undertecknat ett stabiliserings- och associeringsavtal. Kroatien har redan inlett sina förhandlingar om medlemskap i EU. F.d. jugoslaviska republiken Makedonien, som har kandidatlandsstatus, har ännu inte inlett sina förhandlingar. Serbien undertecknade sitt stabiliserings- och associeringsavtal i Luxemburg den 29 april 2008. Bosnien och Hercegovina har avslutat förhandlingarna och inlett stabiliserings- och associeringsavtalsprocessen, och paraferat men ännu inte undertecknat avtalet.

(?) Kosovo enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244.

## 2.2 *Det civila samhällets organisationer i Serbien – nuvarande situation och organisationernas roll:*

### 2.2.1 *De icke-statliga organisationernas särskilda roll:*

Det civila samhällets organisationer och framför allt de icke-statliga organisationerna spelade en viktig roll när Slobodan Milošević tvingades lämna ifrån sig makten, eftersom de lyckades mobilisera en stor del av befolkning och kräva demokratiska förändringar. Sedan år 2000 har de icke-statliga organisationerna genomgått en omvandlingsprocess som bland annat inneburit en omdefiniering av deras program, målsättningar och prioriteringar. Eftersom Serbien befinner sig i en situation där man försöker komma till rätta med problematiska omvandlingsprocesser på det politiska, ekonomiska och sociala området, spelar icke-statliga organisationer – och framför allt de organisationer som arbetar med demokratisering och mänskliga rättigheter – en mycket viktig roll för demokratiseringen av det serbiska samhället. Vissa icke-statliga organisationer har i hög grad bidragit till samhällsutvecklingen, framför allt under de senaste presidentvalen i januari och februari 2008. De icke-statliga organisationerna har också spelat en viktig roll när det gäller att sprida europeiska värderingar och arbeta för att Serbien närmar sig EU.

### 2.2.2 *Behovet av en dialog med det civila samhället:*

I detta hänseende är det viktigt att lyfta fram behovet av en intensiv dialog mellan det civila samhällets organisationer å ena sidan och den serbiska regeringen å andra sidan. Trots att olika former av rådgivning har införts i förbindelserna mellan regeringen och det civila samhällets organisationer (\*) saknas fortfarande en systematisk civil dialog i Serbien. Det är av stor betydelse för hela det serbiska samhället, och för det civila samhällets organisationer i synnerhet, att en sådan dialog initieras. Det ligger också i EU:s intresse, eftersom ett handlingskraftigt och starkt civilt samhälle är en av grundförutsättningarna för en framgångsrik integration i EU.

## 3. *Den politiska utvecklingen i Serbien*

### 3.1 *Den nuvarande politiska situationen:*

Sedan år 2000, då en demokratisk och EU-vänlig regering tog över efter den förre presidenten Slobodan Milošević, har Serbien genomgått en politisk, ekonomisk och social omvandlingsprocess. Den politiska scenen i Serbien har radikaliserats, vilket förklaras av en problematisk ekonomisk övergång, frågan om Kosovos (†) slutliga ställning och ett populistiskt utnyttjande av nationalistiska fördomar och stereotyper från vissa politiska ledares sida. Detta gällde inte bara oppositionen, utan i viss utsträckning även den avgående regeringen som leddes av premiärminister Vojislav Koštunica. Medias inblandning i dessa processer får inte heller glömmas bort, eftersom de flesta journalister och radio-/TV-företag är långt ifrån helt oberoende. Vid det senaste presidentvalet återvaldes den sittande presidenten

(\*) Regelbundna konsultationer av olika organisationer inom det civila samhället har ägt rum på flera områden, t.ex. i fråga om det europeiska integrationsarbetet, fattigdomsbekämpning och ungdomspolitik och med flera olika regeringsorgan eller andra offentliga organ, t.ex. Serbiens presidentämbete, Europeiska integrationskontoret i Serbien, Ministeriet för social- och arbetsmarknadspolitik, Serbiska handelskammaren och Permanenta konferensen för städer och kommuner.

(†) Kosovo enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244.

Boris Tadić, som representerar de moderata strömningarna i serbisk politik. Den fortsatta instabiliteten inom regeringskoalitionen och spänningarna mellan Serbiens demokratiska parti med dess ledare Vojislav Koštunica och Demokratiska partiet som leds av Boris Tadić eskalerade efter det att Kosovo (‡) förklarade sig självständigt i februari 2008, vilket ledde till att premiärminister Vojislav Koštunica avgick. Tidigarelagda parlamentsval hölls den 11 maj 2008.

### 3.2 *De politiska förbindelserna med EU, Ryssland och Serbiens grannländer:*

EU-integrationen förutsätter att Serbien uppfyller Köpenhamnskriterierna, kraven i stabiliserings- och associeringsprocessen och andra villkor och krav som EU ställer. Serbien uppfyller ännu inte alla villkor och krav, men har visat prov på god administrativ förmåga under förhandlingarna om stabiliserings- och associeringsavtalet med EU och har genomfört nödvändiga reformer. EU paraferade stabiliserings- och associeringsavtalet i november 2007. Undertecknandet har dock förhindrats av det bristfälliga samarbetet med Internationella krigsförbrytartribunalen för forna Jugoslavien. EU har beslutat att inrätta en särskild arbetsgrupp för att undersöka olika möjligheter till snabba framsteg. Europeiska kommissionen anmodade å andra sidan Serbien att bekräfta sitt engagemang för närmare förbindelser med Europeiska unionen (¶). Samarbetet med Internationella krigsförbrytartribunalen för forna Jugoslavien är en av de viktigaste förutsättningarna för den fortsatta utvecklingen av förbindelserna mellan EU och Serbien, även efter undertecknandet av stabiliserings- och associeringsavtalet. Den serbiska regeringens förmåga att skilja frågan om Kosovos (‡) slutliga ställning från den europeiska integrationsprocessen kommer att bli ytterligare en betydelsefull faktor för förbindelserna mellan EU och Serbien.

Relationerna mellan Serbien och Ryssland har intensifierats alltmer. Detta beror till viss del på frågan om Kosovos (‡) ställning, eftersom Ryssland konsekvent har gett sitt stöd till den serbiska sidan. Det ekonomiska samarbetet ökar också, och det tydligaste tecknet på denna utveckling är det ökande intresset för den serbiska ekonomin bland ryska investerare.

Även om Serbiens förbindelser med landets grannländer förbättrats något under de senaste åren, är förbindelserna inte tillfredsställande med samtliga länder. Serbiens förbindelser med de grannländer som ingår i EU – Bulgarien, Ungern och Rumänien – kan kännetecknas som mycket goda. Detsamma gäller förbindelserna med Montenegro och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien. Relationerna mellan Serbien och Kroatien är goda, även om det finns en del olösta frågor, t.ex. i fråga om återvändandet av flyktingar till Kroatien. Relationerna med Bosnien och Hercegovina präglas i stor utsträckning av det särskilda förhållandet mellan Serbien och Republika Srpska. De största spänningarna återfinns naturligtvis i förbindelserna mellan Serbien och Kosovo (‡), framför allt sedan provinsen förklarat sig självständig.

(¶) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Västra Balkan: ökade utsikter till EU-medlemskap, Bryssel, 5.3.2008, KOM(2008) 127.



### 3.3 Serbiens roll i stabiliseringen av och utvecklingen på Balkan:

Serbien är ett viktigt land på västra Balkan och en viktig samarbetspartner för EU i regionen. På grund av de serbiska ledarnas och den serbiska arméns inblandning i samtliga krig på Balkan under 1990-talet är Serbiens rykte i regionen relativt negativt. Det enda sättet att förbättra denna syn på landet i regionen är genom förbättrade relationer med samtliga grannländer och ett aktivt deltagande i olika regionala initiativ, med stöd från EU.

## 4. Serbiens ekonomiska utveckling

### 4.1 Den nuvarande ekonomiska situationen i Serbien:

På grund av politisk och ekonomisk isolering, som en följd av Milošević regim, avmattades den ekonomiska utvecklingen under större delen av 1990-talet. Sedan år 2000 kan den serbiska ekonomin dock beskrivas som en typisk övergångs-ekonomi med en hållbar tillväxt (5,7 % år 2006 jämfört med 6,2 % år 2005). BNP-tillväxten har åtföljts av en sjunkande inflation, som 2007 uppgick till 10 % (<sup>7</sup>). Serbiens oomtvistade ekonomiska fördelar består av en relativt stor potentiell marknad, ett gynnsamt geografiskt läge, tullfritt tillträde till marknaderna i sydöstra Europa, EU, Ryssland och EU samt en välutbildad arbetskraft med hög yrkeskompetens.

### 4.2 Privatiseringsprocessen:

Den privata sektorn är relativt begränsad när man jämför med genomsnittet inom EU. Den privata sektorn står för 55 % av den totala produktionen och 60 % av den totala sysselsättningen (<sup>8</sup>). Att den privata sektorn är jämförelsevis liten påverkar den serbiska ekonomins konkurrenskraft negativt, framför allt när det gäller varor och tjänster. Ytterligare privatisering och omstruktureringar av statligt och offentligt ägda företag är därför ett måste om den serbiska ekonomin ska fortsätta att utvecklas.

### 4.3 Den serbiska ekonomins viktigaste sektorer:

De främsta sektorerna inom den serbiska ekonomin är (rangordnade efter betydelse) tjänstesektorn, industrisektorn, jordbrukssektorn och byggsektorn. Enligt den Serbiska byrån för främjande av investeringar och export är ekonomins mest dynamiska sektorer jordbruk, IT, träbearbetning, möbeltillverkning, energi, biltillverkning, textilier, elektronik och läkemedel (<sup>9</sup>).

### 4.4 Utrikeshandel:

Europeiska unionen är Serbiens främsta handelspartner. Bland Serbiens tio viktigaste exportmarknader är sex EU-medlemmar. Serbiens viktigaste exportmarknad är dock dess grannland

Bosnien och Hercegovina. Serbiens import kommer främst från Ryssland (<sup>10</sup>).

Serbiens ekonomiska samarbete och handelsförbindelser med sina grannländer kommer att påverkas positivt av införandet av det nya centraleuropeiska frihandelsavtalet, som undertecknades av länderna på västra Balkan och Moldavien 2006. Skapandet av ett frihandelsområde på västra Balkan har varit en av de frågor som prioriterats under föranslutningsprocessen.

### 4.5 Utländska direktinvesteringar och de största investerarna i den serbiska ekonomin:

Serbiens politik för att locka till sig investeringar har uppmärksammat av många utländska investerare. År 2006 var de totala utländska direktinvesteringarna högst i regionen (3,4 miljarder euro) (<sup>11</sup>). Det största investeringsflödet kanaliserades till finansiella tjänster, handel, tillverkningsindustrin, fastighetssektorn, offentlig förvaltning och transporter. De största investerarna kommer framför allt från EU:s medlemsstater, med Grekland på första plats (<sup>12</sup>).

Trots det ökande antalet investeringar har den serbiska marknaden fortfarande stor potential för fortsatt utveckling på detta område.

## 5. Det civila samhällets organisationer: nuvarande situation och organisationernas roll

### 5.1 Gemensamma problem och utmaningar:

Tre huvudproblem kan urskiljas: organisationernas skattemässiga ställning, klyftan mellan storstad och landsbygd samt hårdare konkurrens i stället för ökat samarbete.

I skattelagstiftningen i Serbien görs ingen åtskillnad mellan organisationer i det civila samhället och vinstdrivande organisationer, vilket gör situationen ganska problematisk. Det civila samhällets organisationer behandlas följaktligen på samma sätt som småföretag: de måste betala skatt på erhållna gåvor och endast ett fåtal organisationer är undantagna från gällande regler för mervärdesskatt. Den serbiska statens nuvarande skattepolitik utgör inte heller något incitament för gåvor till det civila samhällets organisationer.

Ett annat problem är den bestående klyftan mellan stad och landsbygd. De flesta organisationer i det civila samhället är koncentrerade till Belgrad eller två-tre andra stora städer, medan det saknas erfarenhet av dylika organisationer på landsbygden. Detta innebär att en stor del av befolkningen saknar kunskap om det civila samhället och den verksamhet som organisationerna i det civila samhället bedriver.

(<sup>7</sup>) National Bank of Serbia, [www.nbs.yu](http://www.nbs.yu).

(<sup>8</sup>) 2007 års framstegsrapport rörande Serbien, Europeiska kommissionen, Bryssel, 6.11.2007, SEK(2007) 1435.

(<sup>9</sup>) Serbian Investment and Export Promotion Agency, [www.siepa.sr.gov.yu](http://www.siepa.sr.gov.yu).

(<sup>10</sup>) *Statistical Yearbook of Serbia 2006*, [www.webzrs.statserb.sr.gov.yu](http://www.webzrs.statserb.sr.gov.yu). Uppgifter från Europeiska kommissionen: [www.ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm](http://www.ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm).

(<sup>11</sup>) [www.wiiw.at/e/serbia.html](http://www.wiiw.at/e/serbia.html).

(<sup>12</sup>) *Southeast Europe Investment Guide 2007*, [www.seeuropa.net/files2/pdf/ig2007/Serbia-pdf](http://www.seeuropa.net/files2/pdf/ig2007/Serbia-pdf).

Det tredje problemet – ökad konkurrens i stället för samarbete mellan organisationerna i det civila samhället – leder till spänningar och försvagar organisationernas ställning gentemot de serbiska myndigheterna.

## 5.2 Samarbetet med de serbiska myndigheterna: brist på civil dialog:

De flesta organisationerna i det civila samhället ses ännu inte som samarbetsparter till de serbiska myndigheterna, i synnerhet de organisationer som arbetar med vissa känsliga frågor (t.ex. krigsförbrytelser, massgravar m.m.). Samarbetet mellan organisationerna i det civila samhället och centralregeringen eller det lokala styret är genomgående mycket sporadiskt, eftersom regeringen inte tycks vara särskilt intresserad av att verka för ett partnerskap med organisationerna i det civila samhället. Å ena sidan beror detta på att det saknas lagstiftning som reglerar förhållandet mellan det civila samhällets organisationer och regeringen. Å andra sidan spelar frånvaron av politisk vilja att involvera det civila samhällets organisationer ytterligare i rådfrågning och i utarbetandet av vissa strategiska dokument en viss roll. En annan faktor som bör lyftas fram är att den serbiska staten endast väljer att samarbeta med vissa av det civila samhällets organisationer.

## 5.3 Arbetsmarknadens parter:

### 5.3.1 Den sociala dialogen:

Även om en effektiv social dialog är en av förutsättningarna för att den ekonomiska omvandlingen ska bli framgångsrik, är arbetsmarknadspartnerns roll i det serbiska samhället fortfarande relativt svag. När den nya arbetsmarknadslagstiftningen trädde i kraft år 2005 upphörde de allmänna kollektivavtalen att gälla. Detsamma gäller alla branschspecifika kollektivavtal som ingicks före 2001. En annan förändring som hänger samman med den nya lagstiftningen är att regeringen inte längre deltar i förhandlingarna om nya allmänna kollektivavtal, men fortsätter att aktivt delta i förhandlingarna om många branschspecifika kollektivavtal. De representanter för fackföreningarna och arbetsgivarorganisationerna som nu ansvarar för förhandlingarna om det nya allmänna kollektivavtalet har ännu inte lyckats komma överens. En av de viktigaste förutsättningarna för att intensifiera den sociala dialogen i det serbiska samhället är därför att parterna kommer överens om ett nytt allmänt kollektivavtal.

Serbiens ekonomiska och sociala råd, som inrättades genom lagen om ett ekonomiskt och socialt råd, utgör en institutionell plattform för trepartsförhandlingar. Rådets verksamhet har dock påverkats negativt av flera olika problem. För det första är det viktigt att nämna bristen på ekonomiska resurser. Trots ökade anslag från statsbudgeten påverkar bristen på ekonomiska resurser sekretariatets arbete negativt och förhindrar rådet från att inrätta ett antal arbetsgrupper och anordna regelbundna sammanträden. Ett annat problem är att närvaron för represen-

tanterna för arbetsmarknadens parter är mycket oregelbunden vid rådets möten. Som ett resultat av detta har vissa lagförslag antagits i parlamentet utan att ha diskuterats inom rådet.

### 5.3.2 Serbiens arbetsgivarorganisationer:

Serbiens arbetsgivarunion (UPS) är den främsta nationella arbetsgivarorganisationen. Till skillnad från fackföreningarna har UPS haft ett gott samarbete med ministeriet för social- och arbetsmarknadspolitik. UPS deltar regelbundet i verksamheten inom Serbiens ekonomiska och sociala råd. De flesta serbiska storföretag är dock inte medlemmar i UPS, och detta försvagar organisationens legitimitet inom ramen för den sociala dialogen. UPS har deltagit i arbetet inom sydöstra Europas arbetsgivarforum och i Internationella arbetsgivarorganisationen. UPS kommer att bedriva ytterligare verksamhet internationellt när de beviljats observatörsstatus inom BusinessEurope. UPS förväntas också bli medlem av Arbetsgivarorganisationen för Medelhavsområdet i juni 2008.

### 5.3.3 Den nuvarande situationen och fackföreningarnas roll:

Fackföreningarna skiljer sig mer åt sinsemellan. Totalt finns cirka 20 000 fackföreningar i Serbien på alla nivåer, från företagsnivå till nationell nivå. De flesta är anslutna till en av de två största nationella sammanslutningarna, Nezavisnost (Självständighet) och SSSS (Samarbetsorganisationen för oberoende fackföreningar i Serbien). Gemensamma aktioner genomförs sällan. Ett annat problem är bristen på samarbete mellan fackföreningarna. Även om fackföreningarnas ställning anses vara relativt svag i Serbien visar deras aktiva deltagande i förhandlingarna om kollektivavtal inom den offentliga sektorn och i offentligt ägda företag att deras roll när det gäller att stärka den sociala dialogen inte bör underskattas. I fråga om de serbiska fackföreningarnas internationella verksamhet är både Nezavisnost och SSSS medlemmar av Fria fackföreningsinternationalen och deltar i Europeiska fackliga samorganisationens Balkanforum.

## 5.4 Situationen inom olika intressegrupper:

### 5.4.1 En otillfredsställande rättslig situation:

Trots ett antal uttalanden från Serbiens regeringar efter år 2000 och deras åtaganden att anta en ny lag om medborgarorganisationer förblir arbetet inom icke vinstdrivande organisationer och dessa organisationers förbindelser med den serbiska staten oreglerade. Den rättsliga ställningen för olika intressegrupper, framför allt icke-statliga organisationer, regleras i själva verket av lagen om medborgares medlemskap i föreningar, samhällsorganisationer och politiska organisationer, som antogs redan av den socialistiska federala republiken Jugoslavien och av republikens (Serbiens) lag om samhällsorganisationer och medborgarföreningar från 1982, senast ändrad 1989 <sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> Zdenka Milivojević; *Civil Society in Serbia*. Suppressed during the 1990s – gaining legitimacy and recognition after 2000. *Civicas Civil Society Index Report for Serbia*. (Belgrad, 2006).

År 2006 antog Serbiens regering lagen om medborgarorganisationer. Dessa regler, som harmoniserades med de åsikter som framfördes av representanter för ett antal olika intressegrupper, har ännu inte lagts fram för godkännande av parlamentet. Lagförslaget innebär en förenkling av förfarandet för att registrera medborgarorganisationer, och gör det möjligt för organisationerna att förvärva egendom och andra tillgångar och finansiera detta genom medlemskapsavgifter, frivilliga bidrag, donationer och gåvor. Lagförslaget medger också att staten och kommunerna kan ge bidrag till olika intresseorganisationer. Lagen om medborgarorganisationer innebär dock inte någon lösning på organisationernas rättsliga och ekonomiska ställning. Det krävs därför ytterligare lagstiftning.

#### 5.4.2 Små och medelstora företag, lantbrukar- och konsumentorganisationer: roll och omfattning:

Det kan hävdas att representanter för små och medelstora företag samt lantbrukarorganisationer möter samma problem som fackföreningarna – kontraproduktiv splittring och konkurrens – vilket hindrar dem från att skapa inflytelserika påtryckargrupper. Den omfattande korruptionen innebär att vissa organisationer har bättre kontakter med den statliga byråkratin än andra. En annan splittrande faktor är dessa organisationers intima förbindelser med vissa politiska partier och det geografiska läget. Även om det finns färre konsumentorganisationer än små och medelstora företag och lantbrukarorganisationer har de alla liknande problem.

#### 5.4.3 De icke-statliga organisationerna i det serbiska samhället:

De serbiska icke-statliga organisationernas ställning stärktes under andra hälften av 1990-talet, när kriget i Bosnien var över. De spelade en avgörande roll när regimen Milošević störtades år 2000 genom att mobilisera medborgarna och delta i förhandlingarna med oppositionen mot Milošević. Valkampanjen "Izlaz 2000" var ett mycket framgångsrikt projekt som många icke-statliga organisationer stod bakom, och detta projekt visade att de icke-statliga organisationerna var mycket viktiga under den demokratiska förändringsprocessen.

Sedan år 2000 har de icke-statliga organisationernas ställning i det serbiska samhället förändrats. De har genomgått en omvandlingsprocess. Vissa icke-statliga organisationer saknar också entusiasm eftersom reformprocessen gått mycket långsammare än vad som förväntades efter omvandlingen år 2000. Ett annat problem är den splittring som kännetecknar de icke-statliga organisationernas syn på samarbete med regeringen. Vissa organisationer står i ständig opposition till regeringen, medan andra organisationer försöker att hitta sätt att samarbeta med den. I viss utsträckning har de icke-statliga organisationerna försvagats på grund av att vissa av organisationernas ledare blivit politiker efter år 2000, vilket därmed satte punkt för deras verksamhet. I detta hänseende kan vi dra slutsatsen att många icke-statliga organisationer inte lyckats nå målen om professionalisering och specialisering, och därför mött en rad stora problem samtidigt som andra icke-statliga organisationer intensifierat sin verk-

samhet. Som exempel på en positiv utveckling är det viktigt att framför allt nämna miljöförörelsen.

De största problemen rör organisationernas ekonomi, eftersom ekonomin utgör grunden för en stabil verksamhet inom de flesta icke-statliga organisationer. De erhåller endast bidrag för ett begränsat antal projekt under en begränsad tid. Pengarna kommer framför allt från utlandet. Många icke-statliga organisationer saknar därför specialkunskaper och måste fokusera på olika projekt med mycket olika inriktning. Detta påverkar inte bara organisationernas rykte i fråga om professionalitet, utan försvårar också för dem när det gäller att komma till rätta med stora problem som hotar deras existens.

## 6. Vilken roll spelar det civila samhällets organisationer i det europeiska integrationsarbetet?

### 6.1 *Det civila samhällets organisationer och den europeiska integrationsprocessen:*

Ett antal organisationer inom det civila samhället i Serbien spelar redan en viktig roll när det gäller att skapa ökad medvetenhet om EU och det europeiska integrationsarbetet bland allmänheten. Genom att anordna offentliga föreläsningar och seminarier och dela ut broschyrer och annat material om EU bidrar det civila samhällets organisationer till informationskampanjer om EU, framför allt på landsbygden och i eftersatta områden. Även om det civila samhällets organisationer i vissa fall haft skilda uppfattningar – t.ex. när det gällde att betona kravet på att Serbien fullt ut måste samarbeta med Internationella krigsförbrytartribunalen som en förutsättning för att förhandlingarna om stabiliserings- och associeringsavtalet skulle återupptas under våren 2007 – stod de enade under presidentvalen i januari och februari 2008. En överväldigande majoritet av organisationerna i det civila samhället förespråkade en EU-vänlig linje och bidrog till att valdeltagandet ökade.

Ett närmare samarbete mellan regeringen och arbetsgivarorganisationerna, fackföreningarna och andra intressegrupper skulle bidra ytterligare till att den serbiska befolkningen blir bättre förberedd inför ett EU-medlemskap. Om organisationerna inom det civila samhället ska engagera sig ytterligare i en djupgående dialog med regeringen, krävs dock ökad insyn och att de regelbundet får ta del av relevanta dokument och annan information.

### 6.2 *Det civila samhällets organisationer och det regionala samarbetet:*

Ett förbättrat regionalt samarbete och goda relationer med Serbiens grannländer utgör en förutsättning för att Serbien ska integreras på ett framgångsrikt sätt i EU. Det civila samhällets organisationer spelar redan en viktig roll när det gäller att stabilisera relationerna och överbrygga klyftorna mellan Serbien och övriga länder i regionen. I detta hänseende förtjänar det förbättrade samarbetet mellan organisationerna i det civila samhället i Serbien och Kroatien att omnämnas som ett mycket positivt exempel. Genom att förbättra det interna samarbetet och verka för gemensamma projekt kommer organisationerna i det civila samhället att vara bättre förberedda på att ta itu med regionala problem och möta regionala utmaningar. Framgångsrika resultat

från samarbetet mellan det civila samhällets organisationer på regional nivå kan också tjäna som inspirationskälla för de politiska ledarna i regionen. Kontakterna mellan organisationerna i det civila samhället utvecklas från år till år, men nuvarande status quo måste anses vara långt från tillfredsställande, i synnerhet som det fortfarande finns politiska hinder samtidigt som de ekonomiska resurserna är knappa, inkl. bidragen från EU. Stöd till regionala gräsrotsinitiativ kan vara en av möjligheterna när det gäller att stärka samarbetet mellan det civila samhällets organisationer i regionen.

### 6.3 Internationell verksamhet inom det serbiska civila samhällets organisationer:

Att inkludera organisationer från det serbiska civila samhället i gemensamma projekt med samlivsorganisationer från andra länder i regionen eller annorstädes kan underlätta kontakterna

mellan folken och återupprätta förbindelser som avbröts under kriget. I detta hänseende har utvecklingen varit positiv på många områden. Ett samarbete och ett nätverksarbete har tagit form särskilt inom de organisationer inom det civila samhället som arbetar med mänskliga rättigheter, miljöskydd och kvinnors rättigheter. I syfte att ytterligare utveckla det civila samhället och dess organisationer är det också viktigt att lyfta fram de positiva erfarenheterna från samarbetet mellan serbiska organisationer och deras motsvarigheter inom EU:s nya medlemsstater.

Vi får inte heller underskatta betydelsen av att inkludera det civila samhällets organisationer i frågor som rör utrikespolitik. Ett intensivare samarbete mellan officiell diplomati å ena sidan och "offentlig" diplomati å andra sidan kan bidra till att förbättra Serbiens utrikespolitik och påverka den europeiska integrationsprocessen i positiv riktning.

Bryssel den 29 maj 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Dimitris DIMITRIADIS

---