

Europeiska unionens officiella tidning

C 77



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtioandra årgången

31 mars 2009

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

III Förberedande rättsakter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

447:e plenarsession den 17–18 september 2008

2009/C 77/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppsnormer för nya personbilar som del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon" KOM(2007) 856 slutlig – 2007/0297 COD	1
2009/C 77/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om leksakers säkerhet" KOM(2008) 9 slutlig – 2008/0018 (COD)	8
2009/C 77/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En inre marknad för framtidens Europa" KOM(2007) 724 slutlig	15
2009/C 77/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Ett europeiskt initiativ för mikrokrediter för att främja tillväxt och sysselsättning" KOM(2007) 708 slutlig/2	23
2009/C 77/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 76/769/EEG med avseende på begränsningar för utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen och preparat (diklormetan)" KOM(2008) 80 slutlig – 2008/0033 (COD)	29
2009/C 77/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 68/151/EEG och 89/666/EEG med avseende på bestämmelsen om offentliggörande och översättning för vissa typer av företag" KOM(2008) 194 slutlig – 2008/0083 (COD)	35
2009/C 77/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG när det gäller krav på offentlighet för medelstora företag och skyldigheten att upprätta sammanställd redovisning" KOM(2008) 195 slutlig – 2008/0084 (COD)	37

SV

Pris:
30 EUR

(Fortsättning på nästa sida.)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (fortsättning)	Sida
2009/C 77/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om föreskrivna märkningar på två- och trehjuliga motorfordon" (kodifierad version) KOM(2008) 318 slutlig – 2008/0099 (COD)	41
2009/C 77/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förarsätet på jordbruks- eller skogsbrukstraktorer med hjul" (kodifierad version) KOM(2008) 351 slutlig – 2008/0115 (COD)	41
2009/C 77/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv på bolagsrättens område om enmansbolag med begränsat ansvar" (kodifierad version) KOM(2008) 344 slutlig – 2008/0109 (COD)	42
2009/C 77/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr .../... av den [...] om tilläggsskydd för läkemedel" (kodifierad version) KOM(2008) 369 slutlig – 2008/0126 (COD)	42
2009/C 77/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av förnybar energi". KOM(2008) 19 slutlig – 2008/0016 (COD)	43
2009/C 77/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Stöd till tidig demonstration av hållbar energiutvinning från fossila bränslen" KOM(2008) 13 slutlig	49
2009/C 77/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en första granskning av de nationella energieffektivitetsplanerna enligt direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster – Gemensamma insatser för energieffektivitet" KOM(2008) 11 slutlig	54
2009/C 77/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Sakernas Internet" (förberedande yttrande)	60
2009/C 77/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om kreativt innehåll på internet inom den inre marknaden" KOM(2007) 836 slutlig	63
2009/C 77/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser" KOM(2008) 134 slutlig – 2008/0055 (COD)	69
2009/C 77/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att underlätta gränsöverskridande uppföljning av trafikförseelser" KOM(2008) 151 slutlig – 2008/0062 (COD)	70
2009/C 77/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Internationella förhandlingar om klimatförändringar" (Initiativytttrande från observationsgruppen för hållbar utveckling)	73
2009/C 77/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna" KOM(2008) 40 slutlig – 2008/0028 (COD)	81
2009/C 77/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på marknaden och användning av foder" KOM(2008) 124 slutlig – 2008/0050 (COD)	84
2009/C 77/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Konsekvenserna av dagens utveckling på energimarknaderna för de industriella värdekedjorna i Europa"	88
2009/C 77/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok – Tillsammans för hälsa: Strategi för EU 2008–2013" KOM(2007) 630 slutlig	96



<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (fortsättning)	Sida
2009/C 77/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Utökade åtgärder mot diskriminering på andra områden än sysselsättningsområdet och argument för ett enda uttömmande direktiv mot diskriminering" (Initiativytttrande)	102
2009/C 77/25	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Flerspråkighet" (förberedande yttrande)	109
2009/C 77/26	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Beaktande av de äldres behov" (förberedande yttrande)	115
2009/C 77/27	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "För en balanserad utveckling av stadsmiljön: Möjligheter och utmaningar"	123
2009/C 77/28	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ekonomi i EU: 2007 års översikt – Hur produktiviteten i EU kan höjas"	131
2009/C 77/29	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpning av åtgärder för att motverka missbruk i fråga om direkt beskattning – inom EU och i förhållande till tredjeland" KOM(2007) 785 slutlig	139
2009/C 77/30	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Styrelseformer och partnerskap på nationell och regional nivå och grunden för regionalpolitiska projekt" (remiss från Europaparlamentet)	143
2009/C 77/31	YTTRANDE från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Skattebefrielse på permanent införsel från en medlemsstat av personlig egendom" (kodifierad version) KOM(2008) 376 slutlig – 2008/0120 (COD)	148
2009/C 77/32	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Strategin EU–Afrika"	148
2009/C 77/33	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbindelserna mellan EU och Ukraina: en ny dynamisk roll för det civila samhället"	157



III

(Förberedande rättsakter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

447:e PLENARSESSION DEN 17–18 SEPTEMBER 2008

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppsnormer för nya personbilar som del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon”

KOM(2007) 856 slutlig – 2007/0297 COD

(2009/C 77/01)

Den 22 februari 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 utsläppsnormer för nya personbilar som del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon”.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juli 2008. Föredragande var **Edgardo Maria Iozia**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 140 röster för och 4 röster emot.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I sina olika yttranden om minskning av koldioxidutsläppen har kommittén alltid gett sitt starka stöd åt sådana lagstiftningsinitiativ från kommissionen som syftar till att nå konkreta och tydliga mål för att minska växthusgasutsläppen och som utgör ett centralt bidrag i kampen mot klimatförändringen.

1.2 Kommittén välkomnar målen i förslaget till förordning om en gradvis minskning av koldioxidutsläppen så att man når det föreslagna målet 130 g/km till 2012 genom förbättrad motorfordonsteknik.

1.3 Dessutom uppmanar kommittén alla berörda parter att förbinda sig att nå målet 120 g/km senast 2012 med hjälp av den samordnade strategi som beskrivs i kommissionens meddelande av den 7 februari 2007. Kommittén uppmanar också rådet och Europaparlamentet att snarast anta alla förslag till lagstiftning som syftar till att bromsa klimatförändringen.

1.3.1 Kommittén rekommenderar att kommissionen sätter upp långsiktiga mål i enlighet med Europaparlamentets begäran: Djarvare lösningar krävs till 2020.

1.4 I synnerhet uppmanar kommittén till ett snabbt antagande av förslaget till direktiv om beskattning av personbilar (KOM(2005) 261 slutlig) och till utvidgning av direktiv 1999/94/EG om tillgång till konsumentinformation om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp vid marknadsföring av nya personbilar. Kommittén uppmanar också kommissionen att föreslå och samordna initiativ till reklam och marknadsföring i syfte att främja bränslesnåla motorfordon.

1.5 Det verkar finnas skäl för särskild lagstiftning för bilindustrin med hänsyn till behovet av att gå vidare efter en period av frivilliga åtaganden inom industrin. Även om dessa åtaganden lett till viktiga framsteg och haft god effekt på utsläppen från personbilar, räcker de inte till för att man ska kunna nå de uppsatta målen.

1.6 Kommittén stöder strategin och det tillvägagångssätt som föreslås, men vill uppmana till åtgärder som verkligen är genomförbara, så till vida att man uppnår rätt balans mellan att på ena sidan åstadkomma avgörande framsteg för miljön och på andra sidan säkerställa de 13 miljoner arbetstillfällen som finns inom denna industri samt bevara konkurrenskraften fullt ut hos de europeiska företagen i denna sektor, som otvivelaktigt har en strategisk betydelse för EU:s ekonomi.

1.7 Kommittén håller med om att en förordning är den lämpligaste regleringsformen, eftersom den garanterar omedelbar efterlevnad av besluten och på så vis förhindrar snedvridning av konkurrensen. Tidsramarna och detaljerna för de åtgärder som föreslås måste övervägas noggrant och på ett mer samstämmigt sätt, så att man behåller och stärker konkurrenskraften hos de europeiska företagen på den globala marknaden och så att man förhindrar att orimliga fördelar skapas bland de olika segmenten inom sektorn.

1.8 Därför föreslår kommittén att kommissionen överväger möjligheten att ersätta det nuvarande systemet för bestämning av gränsvärden för utsläpp som endast utgår från fordonets vikt (som i Japan) och börjar räkna med andra parametrar, såsom fordonets markyta (hjulbasen multiplicerad med spårvidden). Detta beräkningssätt används redan för lastbilar i USA.

1.9 Kommittén uppmanar till ytterligare eftertanke när det gäller den linjära kurvans lutning, uttryckt i procent, med hänsyn till dess omedelbara effekt på ansvarsfördelningen mellan tillverkarna. Kommissionen skriver själv i sin sammanfattning av konsekvensbedömningen (SEK(2007) 1724) att "Om dessa kriterier tillämpas tyder inledande analyser på att man för att uppnå balans mellan dem i detta läge bör överväga ett intervall mellan 50 % och 80 %". Därmed erkänner kommissionen indirekt behovet av en mycket bättre konsekvensbedömning i en sådan känslig fråga. Att välja en lutning på 60 % skulle lämna vissa problem olösta och skulle kunna skapa tvister med tillverkare som anser att beslutet är orättvist och obalanserat. Kommittén rekommenderar att effekterna av det slutgiltiga beslutet, som ska fattas efter att alla nödvändiga överväganden gjorts, varken ska medföra fördelar eller nackdelar för enskilda parter.

1.10 En annan aspekt som bör övervägas noggrant är införandet av böter i artikel 7 i förordningen. Kommittén stöder visserligen denna avskräckande strategi, men anser att åtgärdernas kraftiga progressivitet inte gör det möjligt för tillverkarna inom EU att anpassa sina produktionskedjor till de nya gränserna inom avsedd tidsram. I jämförelse med de åtgärder som planeras för andra sektorer verkar dessa åtgärder dåligt avvägda, eftersom de får större effekt på tillverkning av små och medelstora fordon än på tillverkning av stora fordon. Detta skapar automatiskt obalans mellan de olika tillverkarna.

1.11 Kommittén anser att dessa böter efter hand kan bli mycket höga och att de kan påverka konsumentpriserna och därigenom lägga kostnadsbördan på köparen samt eventuellt snedvrیدا konkurrensen och dessutom försena förnyelsen av vagnparken. Kommittén uppmanar kommissionen att se till att alla finansiella medel som härrör från denna åtgärd stannar inom bilindustrin. På så vis kan man skapa incitament till att byta ut äldre, mer förorenande bilar och genomföra kampanjer för ökad medvetenhet om koldioxidutsläppen som köpargument samt även bidra till de enorma resurser som behövs till forskning och utveckling.

1.12 Kommittén anser att vetenskaplig forskning är avgörande för hur stora framsteg man kan göra inom industrin.

Inledningsvis kan man visserligen nå resultat med befintlig teknik, men det är rimligt att anta att det i framtiden krävs ett "teknologiskt uppbrott från det nuvarande läget" genom att man inför mer avancerad teknik.

1.13 Enligt kommitténs uppfattning krävs det enorma resurser och ett starkt engagemang om man ska välja forskningsvägen. Till att börja med behöver man säkra samordningen av de initiativ som finns i medlemsstaterna, vid universitet och vid teknikcentrum på alla nivåer, samtidigt som man uppmuntrar till aktivt deltagande från tillverkarnas sida.

1.14 I detta syfte anser kommittén att ett gemensamt teknikinitiativ för bilindustrin skulle kunna hjälpa till att samla forskarvärlden.

1.15 Kommittén anser att konsekvensbedömningen inte går tillräckligt långt, vilket också konsekvensbedömningsnämnden själv poängterar. I dokument SEK(2007) 1725 begär nämnden ett klagörande av eventuella effekter på möjligheterna att nå målen och en förklaring av eventuella skillnader mellan resultat från TREMOVE-modellen och förhandsanalyser. Kommittén vill tillägga att vissa känsliga variabler som bränslepriser och autonom viktökning (AWI) behöver analyseras ytterligare. Man bör även göra en närmare bedömning av regionala effekter, särskilt när det gäller sysselsättningen, underleverantörerna till bilindustrin och den internationella konkurrenskraften.

1.16 För att en sådan långtgående strategi ska lyckas anser kommittén att det krävs lämpliga åtgärder för att stödja och skydda den industriella strukturen i Europa; detta med avseende på att säkerställa eller rentav förbättra den nuvarande konkurrenskraften samtidigt som man behåller kvalificerade arbetstillfällen inom industrin. Kommittén förespråkar ett infasnings-system som skulle innebära att slutmålet till minst 80 % uppnås år 2012 och att återstoden därefter uppnås gradvis fram till 2015.

1.17 En avgörande faktor för att nå miljömålen och säkerställa konkurrenskraften är en strikt tillämpning av utsläppsgränsvärdena för alla fordon som inte är tillverkade inom EU men som säljs inom EU. Dessa gränsvärden ska tillämpas på importerade fordon.

1.18 Med hänsyn till att detta förslag bara är början på en process som syftar till att ta itu med miljöproblemen i hela transportsektorn, vill kommittén uppmana kommissionen att snabbt utarbeta ny lagstiftning för begränsning av koldioxidutsläppen från lätta lastbilar, tunga fordon och tvåhjuliga fordon, och att sammanställa all relevant statistik om utsläppen från dessa fordon.

1.19 Kommittén menar att sektorspolitiken visserligen har stor betydelse för bilindustrin, men att det också behövs bredare åtagande inom den övergripande transportpolitiken. Icke desto mindre är sektorspolitiken en viktig förlöpare som kan vägleda hela industrin mot de miljömål som redan eftersträvas inom andra industrisektorer i EU.

1.20 Kommittén hoppas att de sektorsinriktade åtgärder som föreslås ska åtföljas av ett resultatutvecklat agerande som är inriktat på transportefterfrågan. Det är mycket viktigt att föra en rigorös politik med inriktning på en ännu större omläggning av vägtransporter till andra transportsätt som ger mindre utsläpp av växthusgaser, såsom järnväg, inlandssjöfart och kollektivtrafik (om möjligt med mycket låg utsläppsnivå).

1.21 Kommittén ställer sig inte bakom förslaget till tillfälligt undantag i förordningens artikel 9 i dess nuvarande form, eftersom detta helt klart innebär att tillverkarna behandlas ojämnt. Kommittén anser att det är mycket viktigt att undvika att det införs regelbaserade fördelar som skulle kunna snedvräda konkurrensen.

1.22 Kommittén rekommenderar att det utformas en modell för CO₂-beräkning som tar hänsyn till alla utsläpp från bilindustrin. Den klimatpåverkan som uppstår under fordonets hela livscykel borde beaktas.

1.23 För att nå detta mål behöver vi få igång en debatt om livsstil – en fråga som kommittén nyligen berört i särskilda yttranden. Det är en utbredd övertygelse att man inte kommer att kunna nå målet att minska koldioxidutsläppen med 20 procent om antalet personbilar och storleken på dessa fortsätter att öka och om lastbilar som släpper ut stora mängder växthusgaser och kväveoxider fortsätter att gynnas. Detta varken kan eller får godtas.

2. Inledning: bakgrund till förslaget

2.1 I FN:s ramkonvention om klimatförändringar, som för Europeiska gemenskapens del ratificerades genom rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993, uppmanas alla parter att formulera och genomföra program för att dämpa klimatförändringen.

2.2 Kommissionen har svarat genom att gradvis utveckla en rad lagstiftningsåtgärder som kulminerade i januari 2007 när EU i samband med internationella förhandlingar föreslog en 30-procentig minskning av utsläppen av växthusgaser i industriländerna (i förhållande till nivåerna 1990) och en 20-procentig minskning till 2020. Dessa mål vann sedan stöd hos både rådet och Europaparlamentet.

2.3 En analys av enskilda sektorer visar att de sammanlagda utsläppen av växthusgaser minskade med cirka 5 procent under perioden 1990–2004, men att koldioxidutsläppen från vägtransportsektorn ökade med 26 procent under samma period.

2.4 Med hänsyn till detta behövs det särskild lagstiftning för att få fordonssektorn att ansluta sig till den nedåtgående trenden när det gäller utsläpp av växthusgaser. I synnerhet måste man

agera mot utsläpp från personbilar, som står för 12 procent av EU:s samlade utsläpp av koldioxid, den viktigaste växthusgasen.

2.5 Man har visserligen gjort betydande tekniska framsteg inom bilindustrin, vilket har lett till att koldioxidutsläppen tack vare förbättrad bränslereffektivitet har minskat med 12,4 procent mellan 1995 och 2004. Denna minskning har emellertid helt och hållet uppvägs av den stadigt växande efterfrågan på transport och de allt större fordonen, och detta har i stället gjort att transportsektorns samlade utsläpp av växthusgaser har ökat.

2.6 Resultatet blir att EU knappast kommer att kunna nå utsläppsmålet på i genomsnitt 120 g koldioxid/km för den nya bilparken, om man inte vidtar särskilda åtgärder.

3. Milstolpar i kommissionens strategi

3.1 Unionens strategi för att minska koldioxidutsläppen började ta form 1995. Den bestod då av följande tre delar:

- frivilliga åtaganden från bilindustrin att minska utsläppen,
- bättre information till konsumenterna,
- främjande av bränslesnåla bilar genom skatteincitament.

3.2 1998 åtog sig den europeiska bilindustriföreningen (European Automobile Manufacturers Association, ACEA) att minska de genomsnittliga utsläppen från nya bilar till 140 g koldioxid/km till 2008. Den japanska och den koreanska bilindustrin (Japan Manufacturers Association, JAMA, respektive Korean Manufacturers Association, KAMA) gjorde ett liknande åtagande för att minska de genomsnittliga utsläppen till 2009.

3.3 Kommissionen gav sitt erkännande till åtagandena genom att utfärda rekommendation 1999/125/EG (om ACEA:s frivilliga åtagande), rekommendation 2000/303/EG (om KAMA:s frivilliga åtagande) och rekommendation 2000/304/EG (om JAMA:s frivilliga åtagande). För att kunna övervaka utsläppen antog EU Europaparlamentets och rådets beslut nr 1753/2000/EG, i vilket en plan fastställdes för övervakning av koldioxidutsläppen från nya personbilar.

3.4 Den 7 februari 2007 utfärdade kommissionen följande två parallella meddelanden om bilsektorn:

- resultat av översynen av gemenskapens strategi för minskade koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon, KOM(2007) 19 slutlig (EESK:s yttrande TEN/301, föredragande Virgilio Ranocchiaro),
- ett konkurrenskraftigt motorfordonsregelverk för tjugohundralet – Kommissionens ställningstagande till slutrapporten från högnivågruppen CARS 21 – Ett bidrag till EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning, KOM(2007) 22 slutlig (EESK:s yttrande INT/351, föredragande Francis Davoust).

3.5 I dessa meddelanden rapporterade man om framsteg när det gällde att nå målet 140 g koldioxid/km till 2008–2009, men man drog slutsatsen att det skulle bli omöjligt att nå målet 120 g koldioxid/km för den nya bilparken om man inte vidtog andra åtgärder.

3.6 Båda meddelandena uppmanade till en samordnad strategi med följande två huvuddrag:

- obligatorisk minskning av koldioxidutsläppen genom förbättrad fordonsteknik i syfte att nå målet på i genomsnitt 130 g/km,
- kompletterande åtgärder för att åstadkomma återstående minskning på 10 g/km med hjälp av ny teknisk utrustning i fordon (växelindikator, däcktrycksindikator, däck med lågt rullningsmotstånd, energisnål luftkonditionering etc.) och **ökad användning av biobränslen**.

3.7 I dessa meddelanden fastslog kommissionen att följande faktorer skulle beaktas i det genomsnittliga målet för den nya bilparken:

- konkurrensmässig neutralitet,
- social rättvisa och hållbara valmöjligheter,
- undvikande av all ooberättigad snedvridning av konkurrensen mellan bitillverkare,
- fullständig överensstämmelse med målen i Kyotoavtalet.

3.8 De rättsliga ramar som föreslagits och uppmuntrats av både konkurrensrådet och transportrådet är beroende av att alla bitillverkare intensifierar sitt arbete med att tillverka miljövänligare bilar, samtidigt som de eftersträvar maximal kostnadseffektivitet.

3.9 Detta innebär att man måste ha en samordnad strategi med alla parter involverade för att kunna genomföra minskningen av koldioxidutsläppen. Det behövs därför ett förslag till lagstiftning som innebär att målen nås samtidigt som bilindustrin bibehåller sin globala konkurrenskraft.

4. Kommissionens förslag

4.1 Syftet med förslaget till förordning (KOM(2007) 856) är att "minska koldioxidutsläppen från lätta fordon" och att vidta åtgärder för att nå målet på 130 g/km till 2012. Det gäller motorfordon i kategori M1 enligt definitionen i bilaga II till direktiv 2007/46/EG och fordon för vilka typgodkännandet utvidgats i enlighet med artikel 2.2 i förordning (EG) nr 715/2007, och som registreras för första gången i gemenskapen och inte registrerats tidigare utanför gemenskapen.

4.2 Förslaget är en del av en samordnad strategi som ska fullbordas genom åtgärder som ger en minskning på ytterligare 10 g koldioxid/km för att man ska nå unionens slutmål på 120 g koldioxid/km i enlighet med KOM(2007) 19 slutlig.

4.3 Vid fastställandet av nivåerna för koldioxidutsläppen tar förordningen hänsyn till

- följderna för marknader och tillverkarnas konkurrenskraft,
- innovationsstimulans,
- energibesparing.

4.4 Förslaget till förordning strävar också efter att

- uppmuntra bilindustrin att investera i ny teknik,
- aktivt främja ekologisk innovation,
- beakta framtida teknikutveckling,
- främja EU-industrins konkurrenskraft,
- skapa högkvalificerade arbetstillfällen.

4.5 Kommissionen förklarar att förordningen är förenlig med EU:s andra mål och övriga politik samt att den är resultatet av omfattande samråd med och synpunkter från en särskild arbetsgrupp som inrättats för det europeiska programmet för klimatförändringen (högnivågruppen CARS 21) med alla aktörer representerade.

4.6 **Rättslig grund:** Artikel 95 i EG-fördraget anses vara en lämplig rättslig grund för att skapa rättvisa villkor för alla ekonomiska aktörer och ge en hög hälso- och miljöskydds nivå.

4.7 **Subsidiaritet och proportionalitet:** Förslaget följer subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, även om det avser ett område där unionen inte är ensam behörig, i så måtto att det förhindrar att hinder uppstår på den inre marknaden. Antagandet av lagstiftningsåtgärder på unionsnivå gör det också enklare att agera för att nå en harmoniserad minskning av klimatförändringens inverkan på personbilar.

4.8 **Val av regleringsform:** Kommissionen anser att en förordning är den lämpligaste regleringsformen för att säkerställa att de antagna bestämmelserna omedelbart efterlevs och därigenom undvika snedvridning av konkurrensen, vilket skulle kunna ge återverkningar på den inre marknaden.

4.9 **Övervakning:** Varje medlemsstat måste enligt det tillvägagångssätt som fastslås i artikel 6 samla in uppgifter om koldioxidutsläpp från nya personbilar, uppmätta enligt den harmoniserade metod som lagts fram i förordning (EG) nr 715/2007, och rapportera dessa uppgifter till kommissionen.

4.10 Intyg om överensstämmelse: Tillverkarna ska enligt direktiv 2007/46/EG utfärda ett intyg om överensstämmelse som måste åtfölja varje ny personbil. Medlemsstaterna ska endast tillåta att en ny personbil registreras och tas i bruk om den åtföljs av ett giltigt sådant intyg (med det undantag som anges i artikel 9 i förordningen).

4.11 Böter för extra utsläpp: Enligt artikel 7 i förslaget till förordning ska man från 2012 utfärda böter för extra utsläpp för tillverkare (eller för poolansvarig, om det rör sig om en pool) som överskrider det specifika utsläppsmålet. Bötesbeloppet ska öka markant under åren efter 2012, och de böter som betalas ska ses som intäkter i Europeiska unionens budget.

5. Europaparlamentets förslag till strategi

5.1 I den resolution som antogs den 24 oktober 2007 välkomnade Europaparlamentet kommissionens strategi men föreslog att utsläppsmålen skulle genomföras från 2011 och framåt i syfte att nå 125 g koldioxid/km till år 2015 enbart genom tekniska förbättringar. Parlamentet betonade att man borde ta det andra steget med hänsyn till det långsiktiga målet på 95 g koldioxid/km till 2020 och eventuellt 70 g koldioxid/km till 2025, vilket skulle bekräftas eller revideras senast 2016.

6. Betydelsen av konsumenternas beteende

6.1 Konsumenternas beteende är särskilt viktigt för att man ska lyckas minska bilarnas koldioxidutsläpp. För att få bilanvändarna att bidra mer till att målen nås, har kommissionen börjat förbereda en ändring av direktiv 1999/94/EG om tillgång till konsumentinformation om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp vid marknadsföring av nya personbilar.

7. Allmänna kommentarer

7.1 Precis som i tidigare yttranden om kommissionens förslag till minskning av koldioxidutsläppen vill kommittén ånyo bekräfta sitt stöd till alla EU-initiativ som syftar till att nå specifika mål för att minska växthusgasutsläppen och som utgör en central del av kampen mot klimatförändringen.

7.2 Kommittén instämmer med målen i det aktuella förslaget till förordning, med förbehåll för nedanstående kommentarer. Kommittén uppmanar rådet och Europaparlamentet att snarast anta alla lagstiftningsförslag som syftar till att dämpa klimatförändringen.

7.3 Kommittén uppmanar EU-institutionerna att snarast anta direktivet om beskattning av personbilar (KOM(2005) 261), vilket skulle påskynda uppnåendet av målet och uppmuntra företagen att göra större ansträngningar. Kommittén uppmanar också institutionerna att snarast förbättra direktiv 1999/94/EG om tillgång till konsumentinformation om bränsleekonomi och

att föreslå och samordna initiativ om reklam och marknadsföring av motorfordon. Detta bör inbegripa åtgärder för att främja bränsleeffektiva fordon och förbjuda reklam för de fordon som förorenar mest.

7.4 Kommittén stöder valet av artikel 95 i EG-fördraget som rättslig grund för förslaget till förordning, eftersom denna artikel lämpar sig väl för att säkerställa rättvisa villkor för alla aktörer och en hög hälso- och miljöskyddsnivå.

7.5 Kommittén håller med om att en förordning är den lämpligaste regleringsformen, eftersom den garanterar omedelbar efterlevnad och förhindrar snedvridning av konkurrensen. Detta val framstår som nödvändigt, eftersom de frivilliga åtagandena från industrins sida, trots att de har haft en god effekt på utsläppen från personbilar, har visat sig otillräckliga när det gäller att nå de uppsatta målen.

7.6 Kommittén samtycker till förslaget om att begränsa utsläppen till 130 g koldioxid/km med hjälp av förbättrad motorfordonsteknik men beklagar att det inte längre förefaller realistiskt att försöka nå den snävare målsättningen på 120 g koldioxid/km som ursprungligen planerats till 2012. Kommittén är medveten om att kommissionen nu föreslår att målet på 120 g/km ska uppnås med andra medel, genom en samordnad strategi. Strategin bör omfatta förbättrade däckstandarder, främjande av ökad konsumentmedvetenhet, incitament till miljövänlig bilkörning⁽¹⁾ och framförallt större användning av biobränslen. Eftersom det råder ett växande tvivel om huruvida det är genomförbart och önskvärt att nå målet för biobränsleanvändning inom transportsektorn betraktar inte kommittén detta som ett tillfredställande alternativ.

7.7 Kommittén rekommenderar därför att kommissionen fastställer ytterligare mål för bilindustrin i syfte att minska koldioxidutsläppen från bilar under de kommande åren. EESK menar att man genom att nu inrätta en rad gradvis striktare mål för framtida år skulle ge en tydlig signal beträffande de normer som då kommer att vara tillämpliga och göra den europeiska industrin i stånd att anpassa sin produktion därefter.

7.8 Kommittén anser att motorindustrin genom att nå detta mål på ett viktigt sätt skulle bidra till kampen mot utsläpp av växthusgaser från transportsektorn, eftersom det skulle innebära en minskning av koldioxidutsläppen med 400 miljoner ton under den perioden.

7.9 Kommittén är övertygad om att betydande investeringar i forskning och utveckling är en avgörande faktor när det gäller att nå både nuvarande och långsiktiga mål. Dessa åtgärder måste utformas så att de hänger ihop och samordnas med pågående initiativ i de enskilda medlemsstaterna, vid universitet och inom alla teknikcentrum med anknytning till industrin. De måste också utformas så att tillverkarna deltar aktivt.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande: EUT C 44, 16.2.2008 (föredragande: Virgilio Ranocchiaro).

7.9.1 Kommittén vill rikta kommissionens och medlemsstaternas uppmärksamhet mot behovet av att införa åtgärder för inkomststöd – bl.a. via skatteincitament – för större familjer som är tvungna att använda stora fordon. Man bör också ta hänsyn till situationen på marknaderna i östra Europa, där fordonsparkens genomsnittsalder är mycket hög och där det handlas med mer förorenande andra- och tredjehandsfordon. Man bör försöka hitta olika vägar för att genom särbestämmer ge incitament till inbyte i dessa länder. Länder med låg per capita-inkomst kommer givetvis inte att kunna dra fördel av en allmän utsläppsminskning, eftersom folk inte har råd att köpa de nya, mer effektiva fordonen, vilka högst sannolikt kommer att vara dyrare.

7.10 Det står klart att man under de närmaste åren kan nå hyggliga resultat med hjälp av befintlig teknik, men i framtiden kommer man att behöva överväga ett ”teknologiskt uppbrott från det nuvarande läget” genom att införa mer avancerad teknik.

7.11 Med hänsyn till detta anser kommittén att ett gemensamt teknikinitiativ skulle kunna hjälpa till att samla forskarvärlden. Detta skulle kunna samfinansieras genom ansenliga budgetanslag från EU tillsammans med resurser i motsvarande omfattning från tillverkarna, i likhet med vad som nyligen föreslagits på viktiga områden som väte- och bränsleceller, flygteknik och lufttransporter, innovativa läkemedel, IT-system och nanoelektronik.

7.12 Kommittén stöder införandet av böter från 2012 för den tillverkare som inte uppfyller målen enligt artikel 7 i förordningen och instämmer med denna avskräckande strategi, men anser dock att dessa böter borde användas till verksamhet som har betydelse för bilindustrin, exempelvis till att

- stödja alla initiativ till forskning och utveckling,
- investera i yrkesutbildning,
- finansiera incitament för att byta ut äldre bilar som förorenar mer,
- genomföra informationskampanjer som uppmuntrar konsumenterna att ta hänsyn till utsläppen när de köper ett fordon,
- stödja den lokala kollektivtrafiken.

7.13 Kommittén anser att dessa åtgärder, med sin utpräglade progressivitet, kanske inte är förenliga med tillverkarnas förmåga att anpassa sina produktionskedjor till de nya gränsvärdena. Böterna framstår som påfallande höga. De kommer troligen att påverka konsumentpriserna och skulle också kunna snedvrída konkurrensen samt missgynna denna bransch i förhållande till andra branscher. Man måste hitta en lösning som jämnar ut bördan och som beaktar genomsnittskostnaden för andra branscher som deltar i arbetet med att minska koldioxidutsläppen.

7.14 Kommittén föreslår att kommissionen överväger möjligheten att ersätta det nuvarande systemet för bestämning av gränsvärden för utsläpp, som endast utgår från fordonets vikt, med ett system som tar med andra parametrar såsom fordonets markyta (en bils markyta beräknas genom att hjulbasen multipliceras med spårvidden).

7.15 Den linjära kurvans lutning, uttryckt i procent, påverkar hur ansvaret fördelas mellan tillverkarna och vilka effekter det har på miljön. Ju närmare 100 lutningen är, desto lättare börda läggs på tillverkare av tunga fordon. Omvänt gäller att ju närmare noll lutningen är, desto tyngre blir bördan för att uppnå målen (en 80-procentig lutning möjliggör ett utsläppsöverskott på 6 gram, en 20-procentig lutning endast ett utsläppsöverskott på 1,5 gram). Kommissionen har föreslagit en lutning på 60 % (4,6 grams överskott). Kommittén uppmanar kommissionen att bearbeta detta förslag ytterligare, så att det fullständigt säkerställs att förordningen inte kan gynna eller missgynna något företag i EU.

7.16 Om kommissionen beslutar att hålla fast vid denna vikt-baserade angreppsmetod, skulle det inte vara särskilt meningsfullt att göra en översyn av lutningen år 2010, eftersom viktökningen ska beaktas från och med 2013.

7.17 Kommittén uppmanar kommissionen att snabbt utarbeta ny lagstiftning som begränsar koldioxidutsläppen från lätta lastbilar, tunga fordon och tvåhjuliga fordon, för vilka det behövs tillförlitliga och kontrollerade uppgifter om faktiska utsläpp.

7.18 Kommittén uppmanar kommissionen att vid sidan om den oerhört viktiga frågan om miljöskydd beakta de eventuella effekterna av den här komplicerade processen för de 13 miljoner arbetstillfällena som finns inom fordonsbranschen. I en situation med stigande oljepriser och konsumenter som önskar spendera mindre på bränsle bör de europeiska biltillverkarna kunna vinna konkurrensfördelar samt bidra till sysselsättningen i EU genom att tillverka effektivare bilar.

7.19 Enligt kommitténs uppfattning krävs det lämpliga och praktiskt genomförbara forskningsåtgärder kring ny, innovativ och effektiv teknik, så att man säkerställer eller rentav förbättrar den europeiska bilindustrins konkurrenskraft och kvaliteten på de arbetstillfällena som erbjuds.

7.20 Kommittén anser att en viktig del av processen består i att strikt och fullständigt tillämpa utsläppsgränsvärden för alla fordon som inte är tillverkade i EU men som säljs i EU. Dessa gränsvärden kommer att beräknas på grundval av importerna.

7.21 Kommittén anser att den lägesrapport som ska utarbetas år 2010 ger en mycket viktig möjlighet att utvärdera hela strategin. Därför anhåller kommittén om att få delta i dessa återkommande utvärderingar och på så vis få tillfälle att yttra sig.

7.22 Kommittén anser att konsekvensbedömningen inte är tillräckligt omfattande. I yttrandet från konsekvensbedömningsnämnden efterlystes klargöranden av vissa avgörande punkter med tanke på frågans stora betydelse.

7.23 Nämnden har lämnat följande rekommendationer i dokumentet SEK(2007) 1725: Man bör klargöra inverkan på fordonsparkens sammansättning och vilken effekt den kan ha på möjligheten att nå målen samt förklara eventuella skillnader mellan resultat från TREMOVE-modellen⁽²⁾ och förhandsanalyser. Man bör genomföra en sensitivitetsanalys av vissa variabler som t.ex. bränslepriser eller autonom viktökning (AWI) och bedöma de regionala effekterna, särskilt när det gäller sysselsättningen. Man bör beakta effekterna på bilindustrins underleverantörer och konkurrenskraften på de yttre marknaderna. Kommittén instämmer med dessa förslag och hoppas att konsekvensanalysen ska breddas och fulländas.

7.24 Vid sidan om de föreslagna åtgärderna vill kommittén poängtera behovet av att intensifiera politik som syftar till att minska transportefterfrågan genom en ännu större omläggning av vägtransporter till andra transportsätt som genererar mindre växthusgaser, såsom järnväg, inlandssjöfart eller kollektivtrafik.

7.25 Kommittén ställer sig inte bakom förslaget till tillfälligt undantag i förordningens artikel 9. Så som det är formulerat strider det mot principen att alla företag ska behandlas lika och snedvrider påtagligt konkurrensen i detta specifika marknadssegment med besläktade produkter med liknande egenskaper. EESK anser att undantaget ska gälla samtliga tillverkare (oavsett om de

är knutna till andra tillverkare eller ej) som konkurrerar inom samma del av marknaden, som för övrigt är mycket liten, endast 0,2 %.

7.26 Kommittén rekommenderar att kommissionen sätter upp långsiktiga mål i enlighet med Europaparlamentets begäran: Djärvare lösningar krävs till 2020, och det måste läggas särskild tonvikt på dessa lösningars genomförbarhet. Det är mycket viktigt att fortsätta minska utsläppen och att tydligt visa vår avsikt att fortsätta på den inslagna vägen.

7.27 Kommittén rekommenderar att det utformas en modell för CO₂-beräkning som tar hänsyn till alla utsläpp från bilindustrin. I vissa länder importeras t.ex. många bildelar mycket långt bortifrån, och därigenom ökas de totala utsläppen per tillverkad bil redan innan bilen kommer ut på vägarna. Den klimatpåverkan som uppstår under fordonets hela livscykel borde beaktas, inbegripet de koldioxidutsläpp som uppstår i samband med skrotning.

7.28 I flera yttranden den senaste tiden har kommittén krävt att kommissionen ska inleda en debatt om livsstil. Visserligen instämmer kommittén med de föreslagna målen, men kommittén vill också framhålla att det blir omöjligt att nå det mål på 20 procents minskning av koldioxidutsläppen som anges i kommissionens aktuella förslag, om antalet personbilar, fordon för vägtransporter och andra transportsätt som genererar stora utsläpp av växthusgaser och kväveoxider fortsätter att öka i samma utsträckning som nu och om kommissionens tillväxtberäkningar visar sig vara riktiga.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁾ Tremove är en bedömningsmodell för analys av kostnadseffektiviteten i tekniska och icke-tekniska åtgärder som syftar till att minska utsläppen från hela transportsektorn och förbättra luftkvaliteten i följande 21 stater: EU-15, Schweiz, Norge, Tjeckien, Ungern, Polen och Slovenien (de fyra nya medlemsstaterna har valts ut utifrån tillgängliga data).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om leksakers säkerhet"

KOM(2008) 9 slutlig – 2008/0018 (COD)

(2009/C 77/02)

Den 17 mars 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 leksakers säkerhet".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juli 2008. Föredragande var **Jorge Pegado Liz**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 49 röster för, 1 röst emot och 8 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens initiativ att se över direktivet om leksakers säkerhet, även om detta kommer ganska sent och inte är tillräckligt ambitiöst.

1.2 EESK konstaterar att förslaget grundar sig på en konsekvensbedömning från 2004, där man inte beaktar alla de länder som nu är EU-medlemsstater.

1.3 Med tanke på att den senaste Rapex-rapporten (2007) visar att antalet anmälningar inom leksaksbranschen har ökat, är vi förvånade över att konsekvensbedömningen saknar slutsatser inte bara i fråga om kopplingen mellan direktivet och leksaksrelaterade barnolyckor, utan ännu mer i fråga om den erkänt bristande kunskapen om hur förslaget skulle påverka de leksaksrelaterade olyckornas antal och allvarlighetsgrad i framtiden – något som borde vara den centrala frågan och det grundläggande motivet för detta initiativ.

1.4 Eftersom kommissionen har konstaterat att det saknas tillförlitlig och trovärdig statistik om olyckor orsakade av leksaker inom EU föreslår EESK att kommissionen, i samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter, inrättar ett lämpligt system med statistik om sådana olyckor för att förebygga dem. Systemet bör vara minst lika omfattande som de som redan finns i vissa rättssystem och vara tillgängligt för alla aktörer i produktions- och marknadsföringskedjan ⁽¹⁾.

1.5 EESK anser att förslagets rättsliga grund bör vara fördragets artikel 153 i stället för enbart artikel 95, med tanke på att det viktigaste ändamålet, ett effektivt skydd av barn, ska ha företräde framför underlättandet av gränsöverskridande handel med leksaker.

1.6 Med tanke på det nya lagstiftningsförslagets tillämpningsområde och karaktär samt erfarenheterna från tillämpningen av

det nuvarande direktivet i de olika medlemsstaterna, och i och med att målet är en fullständig harmonisering, anser EESK att det lämpligaste rättsliga instrumentet skulle vara en förordning snarare än ett direktiv.

1.7 EESK värdesätter förslagets ur teknisk och rättslig synvinkel konsekventa och välstrukturerade form, och samtycker i stort till dess innovativa åtgärder, som inkluderar

— en bredare definition av "leksaker" och införande av begreppet "förtusebar användning" med tanke på barns beteende,

— förstärkta övervakningsåtgärder i medlemsstaterna,

— införande av lämpliga regler om förebyggande åtgärder och information när det gäller leksakers säkerhet – varningar och märkningar.

1.8 EESK beklagar emellertid att ett antal mycket viktiga aspekter inte har beaktats alls eller i otillräcklig utsträckning. Dessa är:

a) Tydligt iakttagande av försiktighetsprincipen.

b) Grundligare utbildning för dem som ansvarar för att ta hand om barn i kontakt med leksaker.

c) Tydliggörande av vissa begrepp som är alltför mångtydiga eller oklara, däribland "leksaker" och "skadans omfattning".

d) Importörer och auktoriserade representanter likställs inte med tillverkare, vilket innebär att aktörer inom leksakers försäljnings- och distributionskedja får minskat ansvar för ersättning för skador.

e) Förfarandena för bedömning av överensstämmelse passar inte för små och medelstora företag.

⁽¹⁾ Nationella elektroniska systemet för skadekontroll (NEISS – National Electronic Injury Surveillance System), som förvaltas av Förenade staternas kommitté för konsumentproduktsäkerhet (CPSC – the Consumer Product Safety Commission).

1.9 Kommittén uppmanar därför bestämt kommissionen att se över sitt förslag i enlighet med detta yttrande, så att det blir ett mer trovärdigt instrument för att effektivt skydda och garantera säkerheten för barn när de använder leksaker.

1.10 Kommittén anmodar Europaparlamentet och rådet att ta hänsyn till de förslag och rekommendationer som läggs fram här, och att integrera dessa i det lagstiftningsförfarande som föregår antagandet av det nya direktivet.

2. Inledning: Sammanfattning av förslaget

2.1 Kommissionen tillkännagav på 1970-talet för första gången sin avsikt att lagstifta om leksakers säkerhet, och lade fram ett antal förslag som senare drogs tillbaka på grund av bristande politiskt samförstånd. Efter rådets resolution av den 23 juni 1986 ⁽²⁾ om konsumentskydd och konsumentssäkerhet påpekades i ett nytt kommissionsförslag, som byggde på större samförstånd, slutligen behovet av en harmonisering på EU-nivå av definitionen av leksaker, deras tillverkningsnormer, huvudsakliga säkerhetskrav, villkor för utsläppande på marknaden och garantier för att de ska kunna användas av barn utan risk.

2.2 Direktiv 88/378/EG av den 3 maj 1988 ⁽³⁾ är ett av de första lagstiftningsinitiativ som bygger på den "nya metoden" inom området teknisk harmonisering och standardisering, grundat på rådets resolution av den 7 maj 1985 ⁽⁴⁾.

2.3 EESK utarbetade ett obligatoriskt yttrande om det förslag till direktiv som då presenterades ⁽⁵⁾. Samtidigt som kommittén välkomnade förslaget beklagade den de långa dröjsmålen i utarbetandet. Med utgångspunkten att alla leksaker ska vara säkra och att barn är känsliga för risker och måste få särskilt skydd, underströk EESK att frågan om leksakers säkerhet bör behandlas som en del av det mer omfattande produktansvarsdirektivet ⁽⁶⁾.

2.4 Under tiden blev direktivet från 1988 föremål för ett antal rättelser ⁽⁷⁾, en omfattande ändring genom direktiv 93/68/EEG av den 22 juli 1993 ⁽⁸⁾, och ett meddelande från kommissionen om dess tillämpning ⁽⁹⁾.

⁽²⁾ EGT C 167, 5.7.1986, s. 1.

⁽³⁾ EGT L 187, 16.7.1988, s. 1. EESK:s yttrande: EGT C 232, 31.8.1987, s. 22.

⁽⁴⁾ EGT C 136, 4.6.1985, s. 1.

⁽⁵⁾ KOM(1986) 541 slutlig (EGT C 282, 8.11.1986, s. 4).

⁽⁶⁾ Yttrande CES 639/87, föredragande: Alma Williams (EGT C 232, 31.8.1987, s. 22).

⁽⁷⁾ EGT L 281, 14.10.1988, s. 55; EGT L 37, 9.2.1991, s. 42.

⁽⁸⁾ EGT L 220, 30.8.1993, s. 1. EESK:s yttrande: EUT C 14, 20.1.2004, s. 15 och EGT C 129, 10.5.1993, s. 3.

⁽⁹⁾ EUT C 297, 9.12.2003, s. 18.

2.5 Två direktiv om allmän produktsäkerhet som antogs och publicerades 1992 och 2001 behandlade leksakers säkerhet i allmänna termer ⁽¹⁰⁾. I det senare betonades särskilt de "ändringar som införts i fördraget, särskilt i artikel 152 om folkhälsa och artikel 153 om konsumentskydd, samt [...] försiktighetsprincipen".

2.6 Tjugo år efter offentliggörandet av 1988 års direktiv föreslår kommissionen ett nytt direktiv i denna fråga, utifrån insikten att gällande lagstiftning under tiden har blivit inaktuell, att direktivets tillämpningsområde och de begrepp som används behöver förtydligas och anpassas till nya förhållanden och att det finns ett brådskande behov att se till att dess bestämmelser är förenliga med det nyligen föreslagna generella regelverket ⁽¹¹⁾ för marknadsföring av varor. Huvudmotiveringen är dock att allvarliga brister och skillnader i fråga om tillämpningen har framkommit vid införlivandet och genomförandet av direktivet i de olika medlemsstaterna, och att detta måste lösas.

2.7 Det föreliggande förslaget grundar sig på tre viktiga tekniska undersökningar, som ska ses som delar av detta. Två av undersökningarna gäller kraven för och användandet av vissa farliga ämnen vid leksakstillverkning. Den tredje är en allmän konsekvensbedömning, vars slutliga rapport är från 2004.

2.8 Sammanfattningsvis vill kommissionen med detta förslag uppnå följande mål:

A) Stärkta säkerhetskrav, särskilt när det gäller

- a) användning av kemiska ämnen,
- b) varningar och information till konsumenterna och användare,
- c) risk för strypning och kvävning,
- d) leksaker i livsmedel,
- e) fastställande av allmänna säkerhetskrav.

B) Effektivare och mer konsekvent tillämpning av direktivet, genom bland annat

- a) skärpta marknadsövervakningsåtgärder i medlemsstaterna,

⁽¹⁰⁾ Direktiv 92/59/EEG av den 29 juni 1992 (EGT L 228, 11.8.1992, s. 24 – EESK:s yttrande: EGT C 75, 26.3.1990, s. 1) och direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 (EGT L 11, 15.1.2002, s. 4); EESK:s yttrande CES 1008/2000 av den 20 september 2000 om förslaget till direktiv om allmän produktsäkerhet (KOM(2000) 139 slutlig), föredragande: Alma Williams (EGT C 367, 20.12.2000, s. 34). Tidigare hade ett yttrande på eget initiativ om samma ämne utarbetats av Alma Williams och antagits av EESK den 8 december 1999 (CES 1131/99 – EGT C 51, 23.2.2000, s. 67).

⁽¹¹⁾ Förslagspaketet KOM(2007) 36, 37 och 53 slutlig av den 14 februari 2007, EESK:s yttranden INT/352/353/354 (CESÉ 1693/2007 av den 13 december 2007, föredragande: Antonello Pezzini).

- b) information om kemikalier i den tekniska dokumentationen,
 - c) CE-märkning,
 - d) säkerhetsbedömning.
- C) Anpassning av direktivet till den allmänna lagstiftningen om saluföring av produkter.
- D) Förtydligande av tillämpningsområdet och bättre definition av de begrepp som används.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar kommissionens initiativ, även om det kommer sent med tanke på att direktivet som ses över är över 20 år gammalt. Sedan dess har förutsättningarna och metoderna för tillverkning och saluföring av leksaker förändrats på ett genomgripande sätt, i likhet med konsumenternas smak och vanor. EESK anser också att det föreliggande förslaget skulle kunna ha mer ambitiösa mål, och dess bestämmelser skulle kunna ta hänsyn till de farhågor som väckts av olika händelser på senare tid. Dessa händelser har även kommenterats i starka ordalag inte bara i uttalanden och ståndpunkter från kommissionsledamoten med ansvar för konsumentskydd, utan även i Europaparlamentets resolution från september 2007, som EESK ställer sig bakom ⁽¹²⁾. Därför beklagar EESK att diskussionerna med EESK inte har följts upp även av GD Hälsa och konsumentskydd, som inte har varit direkt involverad i utarbetandet av förslaget.

3.2 Kommittén är förvånad över att den konsekvensbedömning som föreliggande förslag grundar sig på är över fyra år gammal och inte täcker in situationen i alla medlemsstater. Det är heller inte klart i vilken utsträckning man har rådfrågat företrädare för konsumenterna och familjerna eller i vilken utsträckning de har deltagit i utarbetandet.

3.3 Mot bakgrund av kommissionens kritik av de påstådda bristerna i direktivets tillämpning, är kommittén förvånad över att denna kritik inte åtföljs av initiativ från kommissionens sida för att säkra en korrekt efterlevnad av denna gemenskapslagstiftning.

3.4 Med tanke på att kommissionen medger att statistiska uppgifter saknas eller är bristfälliga, har EESK svårt att förstå hur det är möjligt att dra korrekta slutsatser vare sig om den situation som behöver ändras eller om de föreslagna åtgärdernas effektivitet. Det är emellertid känt att leksaksmarknaden i EU, som 2002 bedömdes svara för 17,3 miljarder euro i detaljhandelspriser och en import som uppgår till över 9 miljarder euro,

⁽¹²⁾ Jfr kommissionsledamot Meglena Kunevas anförande i Europaparlamentet den 12 september 2007, hennes uttalanden vid möten med vice ordföranden för Mattel International den 20 september 2007 och med en delegation av leksakstillverkare, däribland Hornby, Lego och Mattel, den 9 april 2008, samt presskonferensen den 22 november 2007. Jfr också Europaparlamentets resolution P6-TA(2007)0412 av den 26 september 2007.

är en blomstrande sektor som omfattar omkring 2 000 företag, till största delen små och medelstora företag, och som direkt sysselsätter fler än 100 000 personer ⁽¹³⁾.

3.5 EESK anser att förslagens själva art motiverar att inte bara artikel 95 utan med nödvändighet också artikel 153 utgör rättslig grund, eftersom förslaget inte bara gäller fullbordandet av inre marknaden utan allra främst en särskilt sårbar grupp av konsumenter som inte på något sätt kan betraktas som "genomsnittliga konsumenter".

3.6 Det faktum att barn är indirekta konsumenter av leksaker, eftersom de ofta inte köper dem själva utan får tillgång till dem via sina föräldrar eller andra vuxna, bör föranleda kommissionen att inta en hårdare hållning och se till att behovet av tillräcklig information till och utbildning av denna konsumentgrupp återspeglas i bestämmelserna.

3.7 EESK förstår att kommissionen i detta fall väljer fullständig harmonisering, men upprepar sin övertygelse att man i denna typ av fall har allt att vinna på att välja en förordning som instrument i stället för ett direktiv. Detta skulle innebära uppenbara fördelar för rättssäkerheten och eliminera risken för sent eller felaktigt införlivande och skillnader i tillämpningen, något som kommissionen medger har skett med det nuvarande direktivet ⁽¹⁴⁾.

3.8 Med tanke på ämnets karaktär, den fortlöpande tekniska utvecklingen, olycksrisken, som tydligt framgår av Mattel- och Fisher Price-fallen, och den oroväckande ökningen av antalet leksaksrelaterade anmälningar som redovisas i den senaste årsrapporten från Rapex (2007), där leksakssektorn har ojämfortligt störst antal anmälningar (31 procent) ⁽¹⁵⁾, borde man i det föreliggande förslaget ha dragit lärdom av detta – särskilt av den bristande kontrollen av produkterna sedan de släppts ut på marknaden – och skapat ett mer genomförbart direktiv som lätt kan tillämpas i praktiken och därmed leda till en säkrare marknad för leksaker. Detta skulle innebära att man i osäkra fall och med hänsyn till barns oförutsägbara beteende förbjuder alla produkter som rimligen kan misstänkas innebära en risk när produkten används som en leksak av barn, även om det inte är helt bevisat och risken är liten. Detta är emellertid inte fallet.

⁽¹³⁾ Uppgifter från kommissionens webbplats.

⁽¹⁴⁾ Rådets direktiv 88/378/EEG av den 3 maj 1988 (EGT L 187, 16.7.1988, s. 1). Det är viktigt att notera att till skillnad från i föreliggande förslag har kommissionen i förslaget om kosmetiska produkter (KOM(2008) 49 slutlig/2, 14.4.2008) för avsikt att helt riktigt ersätta direktivet med en förordning. Det bör nämnas att ändringen av protokollet om subsidiaritet i reformfördraget, där preferensen för direktiv tagits bort, utgör ytterligare ett skäl för denna strategi i framtiden.

⁽¹⁵⁾ Över 18 miljoner leksaker som innehöll magneter och cirka 2 miljoner leksaker med färg som innehöll bly drogs enligt rapporten enbart under sommaren 2007 tillbaka från marknaden.

3.9 I fråga om CE-märkning vill EESK bara upprepa sin synpunkt från ett tidigare yttrande om en gemensam ram för marknadsföring av produkter, att *"bristande trovärdighet för CE-märkningen innebär bristande trovärdighet för hela systemet, vilket omfattar den myndighet som övervakar marknaden samt tillverkarna, laboratorierna och certifieringsorganen och i sista hand den lagstiftning som tillämpas på den nya metoden"* ⁽¹⁶⁾.

I detta fall uppmanar EESK kommissionen att anpassa den slutliga texten i det föreliggande förslaget till den text som antagits för alla förslag om den ovan nämnda gemensamma ramen ⁽¹⁷⁾.

3.10 EESK stöder till fullo Europaparlamentets förslag om att införa ett europeiskt märke för säkra leksaker, som skulle delas ut av oberoende organ. EESK beklagar att man i förslaget inte helt har beaktat alla de förslag som framfördes i Europaparlamentets resolution från september 2007. EESK är också lyhörd för de små och medelstora företagens farhågor, som inte handlar om att de leksaker som de tillverkar och säljer skulle vara mindre säkra, utan om proportionaliteten hos de förfaranden som används i överensstämmelsebedömningen, särskilt för produkter som inte är massproducerade eller som producerats i små mängder. Denna synpunkt framförs också i det ovan nämnda yttrandet ⁽¹⁸⁾.

3.11 EESK anser att alla ämnen som erkänts som potentiellt farliga helt måste avlägsnas från leksakstillverkningen inom en ram som är proportionell, balanserad och rimlig för de ansvariga tillverkarna och möjlig att genomföra för myndigheterna.

3.12 EESK välkomnar det beslut som kommissionen nyligen fattade om "magnetleksaker", men är förvånad över att denna fråga inte ens berörs i föreliggande förslag till direktiv. Kommissionens reaktion förefaller alltför kraftlös mot bakgrund av de

⁽¹⁶⁾ Yttrande CESE 1693/2007 av den 13 december 2007, föredragande: Antonello Pezzini (INT/352-353-354), punkt 5.2.11. Vidare innehåller punkt 5.2.11 följande viktiga anmärkning:

"En förstärkning av CE-märkningens status, i enlighet med rådets beslut 93/465/EEG, sker bäst genom följande radikala reform av själva märkningen:

- klargörande av att märkningen inte ska användas och betraktas som ett system för märkning för konsumtion, en kvalitetsgaranti eller certifiering eller godkännande av tredje part, utan enbart som en försäkring om överensstämmelse och teknisk dokumentation som tillverkaren eller importören måste lägga fram i enlighet med produktkraven, under fullständigt ansvar i förhållande till myndigheterna och konsumenterna,
- rationalisering av de olika förfarandena för bedömning av överensstämmelse,
- förstärkning av CE-märkningens rättsliga skydd genom att den registreras som kollektivmärke och myndigheterna därmed snabbt kan ingripa och beivra missbruk, samtidigt som det finns möjlighet att behålla ytterligare nationell märkning,
- förstärkning av mekanismerna för marknadsövervakning och tullkontroller vid gränserna,
- en studie i vilken producenter och konsumenter undersöker de positiva och negativa aspekterna av en eventuell frivillig uppförandekod på en hanterbar utbredning av kvalitetsmärkning, både europeiska och nationella märken – frivilliga eller inte – och deras förhållande till CE-märkningen".

⁽¹⁷⁾ KOM(2007) 36, 37 och 53 slutlig av den 14 februari 2007.

⁽¹⁸⁾ Yttrandet citerat i fotnot 16, punkterna 5.2.7.1 och 5.2.9. Se även EESK:s yttranden om politiska åtgärder för små och medelstora företag (INT/390, föredragande: Claudio Cappellini) och kosmetiska produkter (INT/424, föredragande: Jacek Krawczyk).

allvarliga riskerna och de olyckor som redan har inträffat med denna typ av leksak, och inskränker sig till en uppmaning till medlemsstaterna att, var och en på sitt sätt, se till att leksakernas förses med en "varning".

3.13 EESK anser att det finns skäl för en mer exakt definition av omfattningen och typen av påföljder, i linje med kommissionens tidigare agerande inom områden där skadeverkningarna av överträdelse är avsevärt mindre ur samhällssynpunkt.

3.14 Mer generellt beklagar EESK att man här har missat en möjlighet att se till att skyddet för europeiska barn ligger på minst samma skydds nivå som i vissa medlemsstater och andra länder, och som även har införts på tillverkarnas eget initiativ. Vissa typer av leksaker är helt enkelt förbjudna där, vilket påpekas i en undersökning som nyligen beställdes av Europaparlamentet ⁽¹⁹⁾.

3.15 Kommittén är medveten om den hårda internationella konkurrensen inom leksaksindustrin. EESK uppmanar därför kommissionen, Europaparlamentet och rådet att ta hänsyn till sektorns konkurrenskraft i samband med införandet av ändringar i lagstiftningsprocessen för att anta direktivet. Man bör inte sänka säkerhetsnormerna för leksaker på bekostnad av konsumentskyddet, i synnerhet när det gäller barn. De internationella handelsbestämmelserna måste strikt tillämpas, så att de europeiska företagen kan konkurrera på lika villkor.

3.16 Slutligen uppmanar EESK kommissionen att vara uppmärksam på arbetsrelaterade frågor i samband med leksakstillverkning, särskilt i tredjeländer där små barn arbetar långa arbetsdagar under avskyvärda förhållanden och dagligen hanterar giftiga, mycket farliga produkter, samt att inta en tydlig hållning till förmån för ekologiska leksaker och etiska leksaker.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Artikel 1 och Bilaga I – Förteckning över produkter som inte betraktas som leksaker

EESK noterar kommissionens avsikt att uppdatera definitionen av "leksaker" så att den kan tillämpas på alla produkter som inte uteslutande är utformade för lekändamål.

⁽¹⁹⁾ *Study on Safety and Liability Issues Relating to Toys* (PE 393.523 – undersökning om säkerhet och ansvarsfrågor i fråga om leksaker), författare: Frank Alleweldt – projektledare: Anna Fielder – huvudförfattare: Geraint Howells – rättslig analys: Senda Kara, Kristen Schubert och Stephen Locke.

EESK vill dock påpeka att den aktuella definitionen av leksaker inte är adekvat för att uppnå de mål som fastställts. Den möjliggör inte den uppdatering som krävs för att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen. Dessutom innehåller den en förteckning över produkter som inte omfattas av direktivet, vars relevans kan ifrågasättas, t.ex. dekorationsföremål för högtider och fester, fantasismycken, spel där spetsiga kastföremål används, produkter avsedda för användning i utbildningssyfte i skolor och i andra utbildningssammanhang samt sportutrustning.

Grunden för att införa särskilda bestämmelser för att skydda produktanvändarna är användarnas speciella karaktär, och särskilt deras sårbarhet. Användarna förstår inte syftet med alla föremål som de kommer i kontakt med – själva produkterna ses ofta som leksaker av barnen, deras föräldrar och även de handlare som registrerar och säljer dem som leksaker. Följaktligen förstår inte kommittén varför leksaker som används i utbildningssyfte i skolor inte omfattas av direktivet, eftersom det inte finns någon skillnad när det gäller typen av användare.

EESK betonar att i enlighet med försiktighetsprincipen bör all utrustning och alla produkter som är tillgängliga för minderåriga under 14 år och som de potentiellt kan använda som leksaker inkluderas i direktivets skyddsbestämmelser.

EESK uppmanar därför kommissionen att revidera definitionen i artikel 1 och den föreslagna förteckningen för att göra dem inbördes förenliga.

4.2 Artiklarna 2–5

EESK instämmer inte alls i den åtskillnad som görs mellan tillverkare och importörer, eftersom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet ger importörer samma ställning som tillverkare, ifall de senare inte har någon företrädare i medlemsstaten. Att behålla den aktuella åtskillnaden innebär att man inte i tillräcklig grad säkerställer användarnas rätt till ersättning för skador (eftersom ansvaret helt faller på tillverkaren). Det harmonierar dessutom dåligt med gemenskapslagstiftningen, vilket oundvikligen försvagar principen om rättssäkerhet.

EESK menar därför att med stöd i tillämpningen av nu gällande direktiv ska auktoriserade representanter och importörer (när tillverkaren saknar officiella representanter) betraktas som tillverkare, vilket inte är fallet i det aktuella förslaget som ger dem samma ställning endast när leksaker marknadsförs i deras namn eller använder deras varumärke eller när de har ändrat produktens karaktär, även om det inte påverkar tillverkningsprocessen.

EESK motsätter sig att auktoriserade representanter och tillverkare inte får samma ersättningsansvar. EESK befarar att denna regel kan göra det svårare att garantera konsumenternas rättigheter, särskilt rätten till skadeersättning i situationer där bara en auktoriserad representant är etablerad i medlemsstaten.

EESK stöder generellt att man behåller de bestämmelser i det nu gällande direktivet som fördelar ansvaret mellan alla som ingår i saluföringskedjan.

Definitionen av skada bör enligt EESK omfatta situationer som uppstår på lång sikt och som är en direkt följd av konstaterade olyckor.

4.3 Artikel 9

EESK välkomnar ändringen i punkt 2 i denna artikel, som föreskriver att leksakens förväntade användning, med tanke på barns beteende, ska beaktas när man bedömer riskerna (även om EESK vill påpeka att skäl 16 skulle kunna tolkas på motsatt sätt).

EESK anser dock att det bör finnas en skyldighet för tillverkare att förutse möjliga användningsområden för deras produkter som skulle kunna vara olämpliga för barn men som ändå inte är otänkbara. Att behålla förutsebarhetskriteriet är motsägelsefullt när man i motiveringen betonar behovet av att beakta barns ofta oförutsebara beteende vid utformningen av leksaker.

EESK instämmer inte i formuleringen av punkt 3, eftersom den inte bara innebär att det ska föreligga ett ovedersägligt bevis för skuld utan även inför vaga och oklara kriterier. Det gäller exempelvis begreppen "förutsebart" och "normalt", som i slutändan utesluter alla skyldigheter för tillverkaren att hålla sig à jour med vetenskapliga och tekniska rön inom sitt verksamhetsområde medan produkten finns tillgänglig på marknaden, vilket vore en självklar åtgärd för att upprätthålla allmän produktsäkerhet⁽²⁰⁾.

Skyldigheten att förhindra produktfel upphör inte när produkten släpps ut på marknaden. Tillverkaren eller dennes lokala representant är skyldig att fortlöpande följa, kontrollera och granska leksakerna, så att man kan upptäcka dels brister som var okända och inte kunde vara kända när leksakerna kom i omlopp, dels brister som orsakats genom användning, slitage eller för tidigt åldrande av leksaken.

⁽²⁰⁾ Se i detta sammanhang domen från EG-domstolen av den 29 maj 1997 (mål C-300/95, Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt 1997, sidan I-02649).

4.4 Artikel 10

EESK välkomnar kommissionens avsikt att kräva att varningar ska vara synliga och lättlästa och placerade på ett iögonfallande sätt på försäljningsstället, för att säkerställa att användarna är medvetna om riskerna före köp. De bör dock inte endast placeras på förpackningarna utan också på själva produkterna.

Kommittén anser dock att de varningar som visas vid försäljningen inte bara ska innehålla information om användarnas lägsta och högsta ålder, utan också information om vilken vikt som är lämplig för barn som använder vissa leksaker, och om produkten endast bör användas under tillsyn av dem som tar hand om barnen.

Kommittén betonar även att varningar bör formuleras på ett sätt som passar användarna, och i enlighet med deras särskilda mottaglighet.

EESK upprepar sin uppmaning om att man ska främja informationskampanjer för föräldrar och andra som har omsorg om barn för att göra dem uppmärksamma på försiktighetsåtgärder och risker i samband med användning av leksaker. Men det faktum att ansvaret för barnens säkerhet i slutändan vilar på deras föräldrar, förmyndare, omsorgsgivare, lärare, vakter etc. kan inte användas som ursäkt för att minska tillverkarnas, importörernas och försäljarnas ansvar för leksakernas fullständiga säkerhet.

Eftersom anvisningar i märkningen ofta är skrivna på andra språk än de nationella språken bör man i punkt 3 göra det obligatoriskt att formulera varningar och säkerhetsinstruktioner på det officiella språk som används i den medlemsstat där leksakerna saluförs, och inte bara ange det som en möjlighet.

4.5 Artiklarna 12 och 26

EESK inser att det är nödvändigt att behålla "presumtion om överensstämmelse", men anser att det vore mer i linje med den aktuella utvecklingen att införa en omvänd bevisbörda vid olyckor med personskador.

4.6 Artikel 17

EESK noterar att kommissionen kräver att tillverkare ska göra en analys av de risker som är förknippade med användning av leksaken, i stället för att tillåta att analysen begränsas till de inbyggda riskerna vid användningen. Kommittén anser dock att denna analys bör omfatta leksakens hela livslängd, oavsett om det sker olyckor, så att man kan undvika händelser som i fallet Mattel.

4.7 Artikel 18

EESK anser att förfarandet för bedömning av överensstämmelse bör omfatta alla typer av leksaker, och inte bara de fall som beskrivs i punkt 3. Kriterierna måste vara enhetliga och ett europeiskt säkerhetsmärke bör införas i enlighet med Europaparlamentets förslag ⁽²¹⁾.

Eftersom detta är ett tekniskt område där det saknas specifika konkreta kunskaper och statistik om olyckor som orsakats genom produktanvändning, betonar EESK att kommissionen bör tillämpa försiktighetsprincipen i det föreliggande förslaget på exakt samma sätt som i vitboken om livsmedelssäkerhet från januari 2000 ⁽²²⁾.

4.8 Bilaga II – Särskilda säkerhetskrav

Del I – Fysiska och mekaniska egenskaper

EESK anser att bestämmelsen i punkt 4 tredje stycket bör utvidgas till att omfatta barn under 60 månader, eftersom det upp till denna ålder är möjligt att barn använder en leksak oförsiktigt och stoppar den i munnen, även om detta inte var tillverkarens avsikt då produkten utformades.

EESK anser också att följande aspekter inte har täckts in:

- produkternas förpackningar, och särskilt då leksaker förpackade i plastpåsar,
- möjligheten att vissa delar av leksaker lossnar och sväljs av barn,
- leksakers egenskaper om de går sönder.

Del III – Kemiska egenskaper

Samtidigt som EESK välkomnar de föreslagna ändringarna vill vi uppmärksamma behovet av att tillämpa försiktighetsprincipen med omedelbar verkan när det gäller kemiska egenskaper, eftersom Världshälsoorganisationens undersökningar har visat att barn som utsätts för dessa produkter kan drabbas av kroniska sjukdomar som fortsätter att påverka barnen efter treårsåldern.

⁽²¹⁾ Europaparlamentets resolution om produktsäkerhet, särskilt avseende leksaker (P6-TA(2007) 0412) av den 26 september 2007.

⁽²²⁾ KOM(1999) 719 slutlig av den 12 januari 2000.

Kommittén betonar därför att det är nödvändigt att förbjuda alla CMR-ämnen – inklusive de som tillhör kategori 3, under förutsättning att de har erkänts som potentiellt farliga – inte bara vid utformningen av själva produkten utan också i alla dess beståndsdelar, i enlighet med direktivet om kosmetiska produkter. EESK vill också fästa kommissionens uppmärksamhet på den alltför stora slappheten när det gäller tillåtna överföringsgränser men också endokrinstörande ämnen, som kan hämma barns normala utveckling.

När det gäller användning av allergiframkallande ämnen rekommenderar EESK att kommissionen förbjuder användning av alla doftämnen och sensibiliserande ämnen, eftersom dessa inte bara kan innehålla allergiframkallande ämnen – som utan tvekan bör förbjudas – utan även andra ämnen som har en direkt påverkan på barns immunsystem.

Som en realistisk målsättning med tanke på leksaksmarknadens uppbyggnad med en stor majoritet av små och medelstora företag, och de omfattande förändringar som direktivet medför i synnerhet när det gäller kemiska substanser, rekommenderar EESK en övergångsperiod på fem år.

Slutligen vill EESK framhålla att det föreliggande förslaget måste vara förenligt med reglerna om livsmedelssäkerhet, särskilt när

det gäller material som används i leksaker för barn under 36 månader. Kommittén uppmanar därför kommissionen att vid utformningen av sådana leksaker bara tillåta de ämnen som tillåts för material i direktkontakt med livsmedelsprodukter.

Del IV – **Elektriska egenskaper**

EESK anser att bilagan bör innehålla särskilda regler för produkter som kräver användning av batterier, särskilt kvicksilverbatterier.

4.9 Bilaga V – Varningar

EESK anser att det bör finnas specifika varningar som tar hänsyn till de särskilda förutsättningarna för barn med vissa fysiska eller mentala funktionshinder, så att föräldrar eller vårdare på förhand är medvetna om de risker som användningen av leksaken innebär.

När det gäller användning av leksaker i livsmedel anser EESK att det bör finnas en särskild indikation, som är väl synlig och som inte kan tas bort, om att livsmedlet innehåller en leksak. Denna indikation bör vara synlig oavsett hur produkten förpackas.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En inre marknad för framtidens Europa"

KOM(2007) 724 slutlig

(2009/C 77/03)

Den 20 november 2007 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En inre marknad för framtidens Europa".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 15 juli 2008. Föredragande var **Bryan Cassidy** och medföredragande **Raymond Hencks** och **Claudio Cappellini**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 51 röster för, 2 röster emot och 4 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK betonar vikten av Lissabonfördraget som ett verktyg för att bevara fördelarna med inre marknaden samt utveckla och stärka den.

1.2 En välfungerande, konkurrenskraftig och innovationsvänlig inre marknad är mycket viktig för Europa i syfte att få ut så mycket som möjligt av globaliseringen samtidigt som välfärdsnivån bibehålls. EESK anser i sammanhanget att EG-domstolens senaste domar avseende utstationering av arbetstagare väcker farhågor beträffande följderna för gemenskapens regelverk när det gäller socialpolitiska frågor, något som kommittén för närvarande håller på att granska ⁽¹⁾.

1.3 För att utveckla den inre marknaden framhåller EESK att det är viktigt att främja och utnyttja resultaten av den vetenskapliga forskningen och innovationen, att göra det lättare för nationella teknologileverantörer att marknadsföra innovativa produkter och teknologi på EU-plan och verka för spridning och användning av forskningsresultat över gränserna. Inre marknaden är ett centralt verktyg för förverkligandet av Lissabonagendan. Dess målsättning är att gynna konsumenterna, den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i takt med att hindren för den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital gradvis undanröjs, även om många fortfarande finns kvar. Fördelarna med en ökad integration kan inte förnekas.

1.4 Kommissionens översynspaket för inre marknaden tillhandahåller en god grundval för en förnyelse av den inre marknaden, men en framgång för detta beror i hög grad på de nationella regeringarnas och arbetsmarknadsparternas förmåga och ambitioner när det gäller att ta sitt ansvar och anslå de resurser som krävs för att omsätta retoriken i praktisk handling.

1.5 Ett korrekt och enhetligt genomförande av gällande lagstiftning och regler är en av de viktigaste utmaningarna. Det är mycket viktigt med konsekvensanalyser, minskning av de administrativa bördorna och av kostnader kopplade till efterlevnaden av lagstiftningen till följd av den skattemässiga uppsplittningen av inre marknaden samt bättre samråd med arbetsmarknadsparterna och berörda aktörer, särskilt de små och medelstora företagen, såväl för att förbättra förståelsen av regleringarnas mål som för att identifiera lösningar som inte har lagstiftningskaraktär.

1.6 Små och medelstora företag bidrar på ett avgörande sätt till en effektivt fungerande inre marknad. Olika typer av små och medelstora företag spelar en särskilt viktig roll inom tjänstesektorn och är av central betydelse för de sociala kompromisser som underbygger EU:s ekonomi. *Small Business Act* (Rättsakten för småföretag i Europa) och småföretagsstadgan innebär ett erkännande av de små och medelstora företagens betydelse i de politiska beslutsprocesserna och institutionerna i EU och medlemsstaterna. EESK anser dock att större uppmärksamhet borde riktas mot de små och medelstora företagens roll vid genomförandet av politiken, särskilt när det gäller deras bidrag till att uppnå ekonomiska, ekologiska och socialpolitiska mål.

1.7 EESK understryker att Europeiska globaliseringsfonden är ett viktigt solidaritetsinstrument som specifikt kommer att hjälpa arbetstagare som har friställts till följd av förändrade globala handelsmönster att hitta ett nytt jobb. Vi välkomnar att fonden vänder sig till anställda inom små och medelstora företag men beklagar att den inte är tillgänglig för egenföretagare som är känsliga för samma förändringar.

1.8 EESK uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att se till att tillräckliga resurser anslås för att förbättra tillämpningen av de bestämmelser som gäller för den inre marknaden. Man bör också ta initiativ till att skapa samverkans effekter mellan politiken för den inre marknaden, konkurrenspolitiken och social- och miljöpolitiken som är av grundläggande betydelse för en välfungerande inre marknad.

⁽¹⁾ INT/416, R/CESE 1120/2008.

1.9 Kommissionen och medlemsstaterna måste säkerställa att nya lagstiftningsinitiativ som ska bidra till en väl fungerande inre marknad beaktar både effekterna på de europeiska företagens konkurrenskraft och de sociala och miljömässiga konsekvenserna. I syfte att säkerställa enhetlighet och rättslig säkerhet för företag och konsumenter och för att undvika att nya initiativ står i strid med varandra, bör det införas ett "kompatibilitetstest för den inre marknaden" ⁽²⁾ när det gäller nya förslag både på EU-nivå och på nationell nivå så att man kan utvärdera de sociala och miljömässiga effekterna.

1.10 Det ska vara enkelt och billigt för medborgare och företag att utnyttja rättssystemet, bl.a. när det gäller adekvata prövnings- och tvistlösningsmekanismer. Därför bör man påskynda utvecklingen av verktyg för reglering av tvister utanför domstol.

1.11 EESK kan inte annat än välkomna syftet med meddelandet av den 20 november 2007 om tjänster av allmänt intresse, nämligen att "konsolidera EU:s rättsliga ram för tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster och hälsovård, och erbjuda konkreta lösningar på de problem som uppkommer" och att skapa "en blandning av åtgärder inom vissa sektorer och för vissa frågor, med de nedan beskrivna tre huvudinriktningarna".

1.12 Eftersom EU:s primärrätt eller fördragen innebär ett erkännande av att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som helhet utgör en del av EU:s "gemensamma värden" och bidrar till unionens "sociala och territoriella sammanhållning", måste sektorsspecifika åtgärder (som beaktar särdragen i varje sektor) kombineras med åtgärder inriktade på specifika frågor.

1.13 Genom att distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster inkorporeras i primärrätten vid sidan av behovet av att garantera att de gemensamma organisatoriska principerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse efterlevs, visar protokollet om tjänster i allmänhetens intresse hur arbetet med att klargöra de aktuella begreppen och systemen nu är viktigare än någonsin i syfte att säkerställa att dessa tjänster inte längre är beroende av en exklusiv legislativ eller rättslig fall-till-fall-metod.

1.14 Trots en upprepad begäran från Europaparlamentet, som efterlyser en reell rättssäkerhet för de sociala tjänsterna av allmänt intresse, begränsas förslagen i meddelandet om tjänster av allmänt intresse till en serie svar på de vanligaste frågorna, och dessa svar är säkert användbara men saknar rättsligt bindande verkan.

1.15 EESK föreslår därför en pluralistisk och progressiv metod som kombinerar sektorsdimensionen med en tematisk dimension och som kan göra att lagstiftningsinitiativ antas när de är nödvändiga och att dessa principer och villkor anpassas till olika berörda sektorer (en övergripande metod med frågespecifik inriktning).

⁽²⁾ I enlighet med Europaparlamentets begäran i dess resolution av den 4 september 2007 med titeln "Översynen av den inre marknaden: undanröjande av hinder och ineffektivitet genom bättre genomförande och verkställighet" (2007/2024 (INI)).

2. De viktigaste inslagen i kommissionens meddelande

2.1 I det paket från kommissionen som här behandlas, föreslås en rad initiativ på grundval av fem arbetsdokument och två meddelande om tjänster av allmänt intresse och om den inre marknadens sociala dimension ⁽³⁾.

2.2 EESK har utarbetat yttranden om alla dessa ämnen ⁽⁴⁾. Nyligen antog kommittén ett initiativytrande om den externa dimensionen av EU:s inre marknad och vi håller nu på att utarbeta ett yttrande om dess sociala och miljörelaterade dimension ⁽⁵⁾.

3. Allmänna kommentarer – Mer effektiv kontroll av efterlevnaden

3.1 Kommittén välkomnar den tonvikt som i KOM(2007) 724 läggs på ett större inflytande för konsumenter och små och medelstora företag, så att de bättre kan utnyttja den inre marknadens fördelar och så att deras förväntningar och intressen tillgodoses i högre grad. Det är därför välkommet att politiken för den inre marknaden särskilt beaktar konsumentrelaterade områden, t.ex. energi, telekommunikationer, finansiella tjänster till privatpersoner och handel i grossist- och detaljstled.

3.2 En framgång för den kommande politiken för den inre marknaden beror på medlemsstaternas och kommissionens samlade kapacitet att förbättra inre marknadens funktion. Den inre marknaden är under utveckling och innebär ett gemensamt ansvar. Medlemsstaterna måste ta ett större ansvar för den. De nationella myndigheterna misslyckas ofta med att leva upp till sitt ansvar för skötseln av den inre marknaden, vilket leder till nya hinder som undergräver det förtroende som den inre marknaden borde ingjuta. Den viktiga roll som arbetsmarknadens parter spelar som stöd för den inre marknaden bör ges ett större erkännande.

⁽³⁾ Kommissionens paket från den 20 november 2007 består av ett meddelande "En inre marknad för framtidens Europa" (KOM(2007) 724 slutlig), som presenterar en uppsättning initiativ för att omorientera den inre marknaden. Det meddelandet stöds av fem arbetsdokument om

- "The single market: review of achievements" (SEC(2007) 1521),
- "Instruments for a modernised single market policy" (SEC(2007) 1518),
- "Implementing the new methodology for product market and sector monitoring: Results of a first sector screening" (SEC(2007) 1517),
- "The external dimension of the single market review" (SEC(2007) 1519),
- "Initiatives in the area of retail financial services" (SEC(2007) 1520).

Det finns ytterligare två meddelanden:

- ett meddelande om "Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande" (KOM(2007) 725 slutlig) samt flera arbetsdokument (kommissionens arbetsdokument: SEC(2007) 1514, SEC(2007) 1515, SEC(2007) 1516),
- ett meddelande om "Möjligheter, tillgång och solidaritet: mot en ny samhällsvision för tjugohundratalets Europa" (KOM(2007) 726 slutlig).

⁽⁴⁾ CESE 267/2008, EUT C 162, 25.6.2008, CESE 1262/2007, EUT C 10, 15.2.2008, CESE 62/2008, EUT C 151, 17.6.2008.

⁽⁵⁾ CESE 481/2008, EUT C 204, 9.8.2008 och INT/416, R/CESE 1120/2008.

3.2.1 Kommissionen vill ge högre prioritet åt ett korrekt genomförande. Det bör inrättas olika styrmedel för att se till att lagstiftningen fungerar bättre i praktiken. Ett korrekt införlivande i föreskriven tid av gemenskapslagstiftningen samt administrativ förenkling är av avgörande betydelse för att underlätta genomförandet. Det är särskilt viktigt med ett korrekt införlivande av tjänstedirektivet för att uppnå dess mål att skapa sysselsättning och tillväxt.

3.3 Det bör även fortsättningsvis vara en prioritet att erbjuda enkla och snabba lösningar till de problem som medborgarna och företagen har på den inre marknaden. SOLVIT är ett särskilt användbart men tyvärr "underutnyttjat" verktyg till följd av bristen på kunskap om systemet och dess användbarhet och på adekvata resurser, särskilt på nationell nivå. Alla initiativ för att komma tillrätta med denna situation, inbegripet åtgärder för att få fram tillräckliga resurser i SOLVIT-centrum, både när det gäller personal och budget, är högst välkomna. Detta gäller också initiativ som syftar till att vidga deras verksamhet.

3.4 EESK stöder kommissionens avsikt att strömlinjeforma och påskynda överträdelseförfarandena genom att ge prioritet – dock utan att äventyra de existerande avskräckningsmedlens effektivitet – åt överträdelser som medför de största riskerna och är ekonomiskt betydelsefulla.

3.5 Mycket återstår att göra när det gäller marknadsövervakningen av lokalt producerade och importerade produkter. Detta innebär ett åliggande både för medlemsstaternas myndigheter och för Europeiska kommissionen.

3.6 EESK skulle vilja att kommissionen lägger större tonvikt på stödet till små och medelstora företag genom att knyta småföretagspolitiken till Europeiska unionens sociala och miljörelaterade mål, och att slutgiltigt undanröja alla nationella icke-tariffära handelshinder, inbegripet hinder för fri rörlighet för kapital och arbetstagare ⁽⁶⁾.

3.7 Mer generellt är det mycket viktigt att kommissionen även fortsättningsvis spelar en aktiv roll som fördragens väktare och utövar sin initiativrätt så att den inre marknaden kan fungera väl.

3.8 EESK framhåller vikten av att ytterligare minska de kostnader som beror på en skattemässig splittring av inre marknaden, genom kontinuerliga insatser för att främja bestämmelser till stöd för utveckling av gränsöverskridande verksamhet och för att konsolidera inre marknaden.

⁽⁶⁾ Små och medelstora företag är nyckeln till tillväxt och sysselsättning. Halvtidsrapport om den moderna politiken för små och medelstora företag, KOM(2007) 592, tillgänglig på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0592:EN:NOT>

4. Bättre lagstiftning

4.1 EESK välkomnar målet att politiken ska utformas för att vara mer innefattande och strävan att bredda de berörda aktörernas medverkan. Det är mycket viktigt med systematiska konsekvensanalyser.

4.2 Det är också viktigt att representativa aktörer rådfrågas i samband med att en konsekvensanalys utarbetas. Konsekvensanalyser bör kontrolleras av ett oberoende, externt expertorgan som bl.a. ska innehålla företrädare för lagstiftningens målgrupp.

4.3 En minskning av företagens administrativa bördor måste också garanteras utan att de sociala resultaten äventyras.

4.4 I syfte att säkerställa enhetlighet och rättslig säkerhet för företag och konsumenter och för att undvika att nya initiativ skapar nya hinder, bör det införas ett "kompatibilitetstest för den inre marknaden" som åtföljs av en social och miljörelaterad konsekvensanalys ⁽⁷⁾ när det gäller nya förslag både på EU-nivå och på nationell nivå. Otydliga rättsakter, som ofta genomförs och tolkas på olika sätt, skapar inkonsekvenser i gemenskapslagstiftningen.

4.5 Förbättrad information och statistik om det praktiska genomförandet av bestämmelserna för inre marknaden är av mycket stor betydelse. Kommissionen borde visa större öppenhet när det gäller att lämna ut information om de medlemsstater som inte uppfyller sina skyldigheter och att bistå de nationella arbetsmarknadsparterna genom att göra den nationella rapporteringen mer enhetlig och öppen.

5. Den inre marknads externa dimension ⁽⁸⁾

5.1 EESK håller med kommissionen om att globaliseringen är en enorm källa till dynamik och konkurrenskraft och att den inre marknaden är en tillgång som bör användas som plattform för att möta de utmaningar som globaliseringen innebär.

5.2 Liberaliseringen av handeln utpekade med rätta som den första pelaren i EU:s strategi på detta område. Ett mått på EU:s framgång är om en ambitiös överenskommelse kan nås som resultat av Doharundan och om de omfattande förhandlingar om frihandelsavtal som inletts inom ramen för "Ett konkurrenskraftigt Europa i världen" kan slutföras.

5.3 Frågor som har att göra med regler och standarder blir alltmer avgörande för företagens möjligheter att bedriva verksamhet på internationell nivå. Europeiska standardiseringsorganisationer som CEN, CENELEC och ETSI bör i samarbete med rådgivande organisationer som Normapme ⁽⁹⁾ se till att dessa standarder finns tillgängliga för alla företag, och särskilt småföretag, både i EU och i utvecklingsländerna.

⁽⁷⁾ Se yttrande CESE 794/2007.

⁽⁸⁾ CESE 481/2008, EUT C 204, 9.8.2008.

⁽⁹⁾ Europeiska standardiseringsmyndigheten för hantverk, handel samt små och medelstora företag.

5.4 Kommissionen framhåller med rätta att det måste skapas ett bättre internationellt samarbete inom regleringsområdet, med syfte att få normer att konvergera och regler att bli mer likvärdiga. "En testmetod och en standard som är allmänt accepterade" bör vara det långsiktiga målet.

5.5 EU:s regler måste innebära bibehållen konkurrenskraft. Överdrivna bördor på företagen inom EU kommer inte att uppvägas genom en internationell acceptans av EU:s normer. Samarbetet med partnerländer inom regleringsområdet kommer inte att bli framgångsrikt om det saknas en anda av öppenhet och innovation i förhållande till andra angreppsmetoder.

5.6 EESK gläder sig över åtagandet att jämföra EU:s regler med internationell bästa praxis, särskilt när det gäller EU:s främsta handelspartner. Denna jämförelse bör systematiskt ingå i EU:s konsekvensanalyser, och unionen bör vara öppen för samarbete på regleringsområdet med viktigare handelspartner. EU bör godta officiellt erkända internationella standarder för bedömning av överensstämmelse.

5.7 Man bör främja initiativ som syftar till att ge EU en ledande roll på global nivå och uppmuntra utvecklingen av högkvalitativa, vetenskapligt baserade internationella standarder för industri- och livsmedelsprodukter. Gemensamma standarder bör kompletteras med gemensamma regleringsmål. Kommittén skulle därför vilja rekommendera att man fokuserar mer på bilaterala överenskommelser och nätverk mellan internationella regleringsorgan.

5.8 EU bör även fortsättningsvis stödja frihandel, men samtidigt garantera en adekvat nivå när det gäller marknadsövervakning i syfte att ge ett skydd mot import av farliga produkter. Kommissionen bör emellertid se till att varken dessa åtgärder eller nya system för privata standarder missbrukas på ett protektionistiskt sätt ⁽¹⁰⁾.

6. Den inre marknadens sociala dimension

6.1 Kommittén ställer sig bakom uppfattningen att en social dimension kan bidra till att förbättra den inre marknadens funktionssätt, i linje med strategin för "tillväxt och sysselsättning" och genom dess starka betoning av en sund ekonomi för små och medelstora företag.

6.2 Eftersom inträde på arbetsmarknaden är den bästa garantin mot social utestängning, måste en bättre användning av Europas arbetskraftspotential i ett snabbt föränderligt samhälle stå i centrum för kommissionens plan för "möjligheter, tillgång

och solidaritet". Kommissionen måste samarbeta med arbetsmarknadens parter för att se till att detta särskilt gäller utsatta grupper, invandrare och minoriteter.

6.3 För att svara på globaliseringens utmaningar, teknisk utveckling och förändringar i samhälle och miljö, måste politiska åtgärder inriktas på att säkerställa de sociala målen genom ökad sysselsättningsnivå och skapa ramvillkor för högre produktivitetstillväxt.

6.4 EESK har i sitt yttrande ⁽¹¹⁾ i ärendet framhållit vikten av att integrera "flexicurity" ⁽¹²⁾ i all EU-politik. Små och medelstora företag, och särskilt egenföretagare, spelar en central roll för att flexibla arbetsmarknader ska fungera effektivt. Det behövs därför en bättre förståelse för de små och medelstora företagens roll i förhållande till de sociala trygghetssystemen.

7. En innovationsdriven inre marknad

7.1 För att utveckla den inre marknaden framhåller EESK att det är viktigt att främja och utnyttja resultaten av den vetenskapliga forskningen och innovationen, att göra det lättare för nationella teknologileverantörer att marknadsföra innovativa produkter och teknologi på EU-plan och verka för spridning och användning av forskningsresultat över gränserna. Europas innovationsförmåga kan påverkas avsevärt av den inre marknadens kvalitet. På EU-nivå krävs en samordning av FoU-verksamheten mellan kluster av små och medelstora företag, storföretag, forskningsinstitut, universitet och det nyinrättade Europeiska institutet för innovation och teknik.

7.2 Utvecklingen av ett mer konkurrenskraftigt patentsystem i termer av rättslig säkerhet är av central betydelse för Europas innovationsförmåga. Detta inbegriper utveckling dels av ett gemensamt patenträttssystem i Europa som bör kunna leda till att alla företag uppnår högsta kvalitet, kostnadseffektivitet och tillförlitlighet, dels av ett gemenskapspatent som också uppfyller dessa resultatkriterier och som särskilt gynnar små och medelstora företag. Det behövs också ett starkt skydd för den immateriella äganderätten, med effektiva åtgärder på europeisk och internationell nivå mot det växande hotet från varumärkesförfälskning och piratkopiering.

7.3 Socialpolitiken bör ges ny inriktning, så att den omfattar hela bredden av den sociala ekonomins organisationer (t.ex. kooperativ), som under vederbörlig kontroll kan föra utbudet av tjänster närmare användargrupperna.

⁽¹⁰⁾ WTO:s rapport om världshandeln 2005, "Exploring the links between trade, standards and the WTO"
Se http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf

⁽¹¹⁾ CESE 999/2007, EUT C 256, 27.10.2007.

⁽¹²⁾ CESE 767/2008 (SOC/283), KOM(2007) 359 slutlig: Begreppet "flexicurity" kan definieras som en integrerad strategi för att på samma gång öka både flexibiliteten och tryggheten på arbetsmarknaden.

7.4 Den nya politiken för inre marknaden måste spela en central roll i skapandet av en miljömässigt hållbar global ekonomi.

8. Konsumentskyddspolitiken

8.1 Det är viktigt med en välavvägd konsumentpolitik för en väl fungerande inre marknad. EESK uppfattar konsumenterna som centrala för kommissionens nya vision för en genuint integrerad inre marknad. Mer uppmärksamhet bör riktas mot konsumenternas erfarenheter på marknaden, t.ex. genom konsekvensanalyser eller genom att inkorporera konsumenternas intressen i Lissabonagendan.

8.2 Fokus bör sättas på en gemensam marknad som är till fördel för konsumenterna och företagen och på den roll som tjänstesektorn kan spela i ekonomin för att höja kvaliteten och konsumenternas förtroende. Konsumenterna bör ha en effektiv tillgång till de varor och tjänster som erbjuds i EU, och företagen bör kunna erbjuda sina varor och tjänster överallt i EU lika lätt som på den inhemska marknaden. Harmonisering och ömsesidigt erkännande skapar tillsammans den rätta grunden för denna "vinn-vinn"-situation⁽¹³⁾.

9. Meddelande om "Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande"⁽¹⁴⁾

9.1 EESK har i en rad yttranden⁽¹⁵⁾ formulerat sina farhågor om den rättsliga osäkerhet som präglar tjänster av allmänt intresse.

9.2 I meddelandet framhålls den roll som spelas av det särskilda protokollet om sociala tjänster i allmänhetens intresse som fogats till Lissabonfördraget (protokoll om tjänster av allmänt intresse). Detta protokoll syftar enligt kommissionen till att upprätta en sammanhängande ram som vägledning för EU:s verksamhet och till att tillhandahålla en solid grundval för en definition av tjänster av allmänt intresse⁽¹⁶⁾.

9.3 I meddelandet om tjänster av allmänt intresse, å andra sidan, görs endast en flyktig hänvisning till den nya artikel 16 i Lissabonfördraget, utan en genomgång av dess implikationer, trots att det där införs en ny rättslig grund för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse; rådet och Europaparlamentet får ansvaret för att i form av förordningar och i linje med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utforma de principer och villkor som skapar förutsättningar för att tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse uppfyller kraven.

⁽¹³⁾ Något som Europeiska rådet konstaterade i sina slutsatser från mötet den 13–14 mars 2008.

⁽¹⁴⁾ KOM(2007) 725 slutlig.

⁽¹⁵⁾ CESE 427/2007, EUT C 161, 13.7.2007, CESE 976/2006, EUT C 309, 16.12.2006, CESE 121/2005, EUT C 221, 8.9.2005 och CESE 1125/2003, EUT C 80, 30.3.2004.

⁽¹⁶⁾ KOM(2007) 725 slutlig, 20.11.2007, punkt 3, s. 9.

9.4 En effektiv tillämpning av principen att tjänster av allmänt intresse har företräde, som nu möjliggörs genom den nya artikel 16 i Lissabonfördraget, kommer att bidra till att begränsa den nu vanliga tendensen att väcka talan inför EG-domstolen.

9.5 Lissabonfördraget innehåller många nyheter, inte minst den nya artikel 16 som nämndes ovan, och en generell hänvisning till tjänster av allmänt intresse och tjänster av icke-ekonomiskt allmänt intresse. Detta bidrar till att ge frågan om tjänster av allmänt intresse inom gemenskapsinsatsernas ram nytt fokus i linje med subsidiaritetsprincipen.

9.6 Enligt EESK är därför det nya Lissabonfördraget (artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och protokollet om tjänster av allmänt intresse) endast inledningen till en ny angreppsmetod som syftar till att uppnå större rättslig säkerhet och skapa en mer enhetlig reglering av nationella och europeiska system för tjänster av allmänt intresse.

9.7 Protokollet om tjänster av allmänt intresse utgör en vägledning till reglerna om tjänster av allmänt intresse, av såväl ekonomisk som icke-ekonomisk art, men inget försök görs att lösa problemet med hur en distinktion ska kunna göras mellan dessa båda kategorier.

9.8 Genom att distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster inkorporeras i primärrätten vid sidan av behovet att garantera att de gemensamma organisatoriska principerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse efterlevs, visar protokollet om tjänster i allmänhetens intresse hur arbetet med att klargöra de aktuella begreppen och systemen nu är viktigare än någonsin för att skapa rättssäkerhet för de företag och organ som har ansvaret för dessa tjänster och för de huvudsakliga användarna av dem.

9.9 I meddelandet om tjänster av allmänt intresse föreslås att man ska "konsolidera EU:s rättsliga ram för tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster och hälsovård, och erbjuda konkreta lösningar på de problem som uppkommer" och att skapa "en blandning av åtgärder inom vissa sektorer och för vissa frågor, med de nedan beskrivna tre huvudinriktningarna".

9.10 Sådana åtgärder bör givetvis beakta särdragen inom varje berörd sektor. Eftersom EU:s primärrätt innebär ett erkännande av att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som helhet utgör en del av EU:s "gemensamma värden" och bidrar till unionens "sociala och territoriella sammanhållning", måste dock sektors specifika åtgärder (som beaktar särdragen i varje sektor) kombineras med åtgärder inriktade på specifika frågor.

9.11 EESK föreslår därför en pluralistisk och progressiv metod som kombinerar sektorsdimensionen med en tematisk dimension och som kan göra att lagstiftningsinitiativ antas när de är nödvändiga och att dessa principer och villkor anpassas till olika berörda sektorer (en övergripande metod med frågespecifik inriktning).

10. De speciella förutsättningarna för sociala tjänster av allmänt intresse

10.1 EESK betonar vikten av Lissabonfördraget som ett verktyg för att bevara fördelarna med inre marknaden samt utveckla och stärka den.

10.2 Kommissionen har infört begreppet sociala tjänster av allmänt intresse och beskrivit det i sin vitbok om tjänster av allmänt intresse, i två meddelanden ⁽¹⁷⁾ och i ett arbetsdokument ⁽¹⁸⁾.

10.3 I meddelandet framförs inte någon definition av dessa sociala tjänster av allmänt intresse, utan man föredrar att göra en distinktion mellan två omfattande grupper av sociala tjänster av allmänt intresse: å ena sidan lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem; och å andra sidan "andra väsentliga tjänster som tillhandahålls direkt till berörda personer".

10.4 Kommissionens trevande försök visar hur svårt det är att klassificera sociala tjänster av allmänt intresse, eftersom dessa utgör exempel på specifika och ytterst varierade uppdrag som är djupt rotade i nationella och rentav lokala kollektiva preferenser.

10.5 Vid samrådet år 2003 om grönboken uppgav majoriteten av aktörerna inom denna sektor (lokala myndigheter, verksamhetsidkare, företrädare för användarna) att de uppfattade en ökad rättslig osäkerhet beträffande den gemenskapslagstiftning som gällde dem, med tanke på deras specifika särdrag, särskilt när det gäller tillstånd att utföra tjänster. De klargjorde att de hamnade i en "gråzon", vilket hindrade deras arbete. Detta ledde till följande:

- kommissionen inledde en särskild diskussionsprocess (med ett meddelande, olika studier osv.),
- lagstiftaren undantog dem i stor utsträckning från tillämpningsområdet för direktivet om tjänster ⁽¹⁹⁾,
- Europaparlamentet efterlyste vid två tillfällen större rättslig säkerhet ⁽²⁰⁾.

10.6 Kommissionen har dock inte anslutit sig till denna angreppsmetod, något som tydligt strider mot den sektorsspecifika metod som kommissionen själv förespråkar, och i dagsläget avser kommissionen att begränsa sina förslag till en serie svar på de vanligaste frågorna inom ramen för en interaktiv informationstjänst. Dessa svar är säkert användbara men saknar rättsligt bindande verkan.

⁽¹⁷⁾ KOM(2006) 177 av den 26 april 2006 med titeln "Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen", och KOM(2007) 725 av den 20 november med titeln "Tjänster av allmänt intresse, däribland sociala tjänster av allmänt intresse – ett nytt europeiskt åtagande".

⁽¹⁸⁾ SEC(2007) 1514: "Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest".

⁽¹⁹⁾ Se artikel 2.1 och artikel 2j i tjänstedirektivet.

⁽²⁰⁾ Rapkay-rapporten av den 14 september 2006 och Hasse Ferreira-rapporten från 2007.

10.7 I syfte att uppfylla kraven på rättslig säkerhet, bl.a. i anslutning till artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där nya perspektiv öppnas för den plats och roll som kan ges tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i Europeiska unionen, inbegripet sociala tjänster av allmänt intresse, måste arbetet med att klargöra begreppen och även de gemenskapsramar som är tillämpliga på uppoffrande handlingar i allmänhetens intresse drivas vidare.

11. Meddelande om "Möjligheter, tillgång och solidaritet: mot en ny samhällsvision för tjugohundratalets Europa"

11.1 Kommittén välkomnar de mål som anges i meddelandet om "Möjligheter, tillgång och solidaritet: mot en ny samhällsvision för tjugohundratalets Europa" ⁽²¹⁾. Meddelandet är riktat till EU:s medborgare, det civila samhället och företagen, inbegripet små och medelstora företag, och det bygger på Europas nyckelinstrument, t.ex. inre marknaden, Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning samt strategin för hållbar utveckling.

11.2 De pågående förändringarna i det europeiska samhället (EU-27 med 500 miljoner invånare, demografiska förändringar, globalisering, teknisk utveckling och ekonomisk utveckling, m. m.) kan skapa förutsättningar för nya sysselsättningsmöjligheter och kompetenser, men anpassningen till förändringarna medför också en risk för arbetslöshet och utestängning.

11.3 EESK stöder att EU ges en mer framskjuten roll när det gäller att underlätta, förutse och främja dessa strukturella förändringar och samtidigt främja europeiska värden på global nivå. I meddelandet skisseras en ny "möjligheternas samhällsvision" för det 21:a århundradets Europa, och man strävar efter att komplettera det samråd som avslutades den 15 februari 2008. Bl.a. Rådgivarbyrån för Europapolitik (BEPA), medlemsstaterna och EU-institutionerna har medverkat i debatten om sociala förändringar och om föreställningen om en europeisk social verklighet (*European Social Reality*). EESK välkomnar strävan att se till att slutanalysen av dessa diskussioner kommer att beaktas vid utarbetandet av den förnyade sociala agendan, som ska läggas fram 2008 och som ska ta hänsyn till de nya institutionella ramar som Lissabonfördraget medför.

11.4 Allmänna antaganden och kommentarer

11.4.1 En förändrad social verklighet

Alla medlemsstater upplever snabba och djupgående förändringar, och européerna ger särskilt uttryck för oro och farhågor när det gäller kommande generationer (se även tidigare EESK-yttranden och initiativ, BEPA-dokumentet med en

⁽²¹⁾ KOM(2007) 726 slutlig.

ingående redogörelse för pågående sociala trender, och kommissionens rapport om den sociala situationen 2007).

11.4.2 En möjligheternas samhällsvision för Europa: välfärd genom möjligheter, tillgång och solidaritet

- nya möjligheter – få en god start i livet, förverkliga sin potential och ta vara på de chanser som ett innovativt, öppet och modernt Europa erbjuder,
- tillgång – nya, effektivare sätt att få utbildning, ta sig fram på arbetsmarknaden, få bra vård och social trygghet samt delta i kultur och samhällsliv,
- solidaritet – främja social sammanhållning och social hållbarhet och se till att ingen lämnas åt sitt öde.

11.4.2.1 EESK håller med kommissionen om att det inte finns någon universallösning för Europa och att gemensamma utmaningar kräver gemensamma insatser med stöd av ett aktivt medborgarskap.

11.4.2.2 Kampen mot social utestängning och försöken att förbättra levnadsvillkoren genom skapandet av möjligheter för de enskilda är av avgörande betydelse för en ihållande ekonomisk tillväxt och för minskad risk för brister i välfärdssystemet. Det är mycket viktigt med förtroende och tillit för att uppnå framsteg, modernisering och öppenhet för förändringar.

11.4.3 Centrala insatsområden:

För att uppnå målen om "möjligheter, tillgång och solidaritet" bör EU investera i följande:

1. **Ungdomar:** Nya sociala förändringar och en ny ekonomi baserad på innovation och teknik kräver större satsningar på utbildning och kapacitetsutveckling; att investera i ungdom får en positiv inverkan på både den ekonomiska utvecklingen och den sociala sammanhållningen. I Lissabonagendan sätts utbildningen i centrum av det europeiska sociala och ekonomiska systemet genom framhävandet av kunskap som en hävstång för den europeiska konkurrenskraften i en global kontext.
2. **Tillfredsställande karriärer:** En dynamisk ekonomi och arbetsmarknad kräver flexibla arbetsmarknadsregler och en hög social standard (se "flexicurity").
3. **Längre, friskare liv:** Ökad medellivslängd lägger större bördor på de sociala trygghetssystemen men skapar också

nya ekonomiska möjligheter när det gäller nya tjänster och varor och ny teknik. EU bör främja nya socialpolitiska lösningar för att dra fördel av dessa möjligheter och för att komma tillrätta med bristerna i de nuvarande trygghetssystemen.

4. **Jämställdhet:** Nya ekonomiska modeller medför nya sociala system. Till exempel bör arbetsmarknadspolitik konsekvent anpassas till nya krav på jämställdhet. Några av kommissionens förslag rör löneklyftor, skattesystemet och familjevänliga lösningar i arbetslivet.
5. **Aktiv integration och likabehandling:** De senare utvidgningarna har avslöjat stora ekonomiska och sociala skillnader mellan medlemsstater och mellan regioner. Europeiska kommissionen strävar efter att utforma en ny sammanhållningspolitik som utgår från att acceptera mångfald, aktivt integrera de mest missgynnade grupperna, främja jämlikhet och utrota diskriminering.
6. **Rörlighet och framgångsrik integration:** Inre marknaden har lett till ökad rörlighet för medborgarna, vilket också påverkar de små och medelstora företagen. Detta kräver nya EU-omfattande angreppsmetoder som bygger på integration.
7. **Aktivt medborgarskap, kultur och dialog:** Dessa aspekter spelar en viktig roll för den sociala sammanhållningen och involverar ekonomiska resurser kopplade till innovation och teknisk utveckling.

11.4.4 EU:s uppgift

11.4.4.1 EESK vill framhålla att EU och arbetsmarknadsparterna spelar en viktig roll när det gäller att styra och stödja åtgärder och reformer på det här området, även om det är medlemsstaterna som bär huvudansvaret för politiken. Gemenskapens regelverk är ett mycket viktigt instrument, framför allt i fråga om utvidgnings- och sammanhållningspolitik, Lissabonfördraget och stadgan om de grundläggande rättigheterna.

11.4.4.2 Kommittén ställer sig bakom följande fem strategier som presenteras i kommissionens dokument:

- **lägga den politiska grunden för insatserna:** EU har redan fastställt gemensamma mål i syfte att skapa större överensstämmelse mellan medlemsstaternas politik med avseende på sysselsättningsstrategin, Lissabondagordningen och socialpolitiken. Ansträngningarna måste nu inriktas på att uppnå dessa mål och tillämpa dessa gemensamma principer i praktiken,

- **värna EU:s värderingar och skapa lika spelregler för alla:** EU:s rättsliga ram spelar en grundläggande roll när det gäller att styra nationell politik i riktning mot gemensamma mål,
- **sprida erfarenheter och bra lösningar:** EESK delar kommissionens åsikt att bästa praxis, erfarenhetsutbyte, gemensamma utvärderingar och inbördes granskning i fråga om sociala innovationer bör bli en del av den dagliga nationella och europeiska politiska debatten. Även institutioner på nationell, regional och lokal nivå samt arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer bör delta aktivt,
- **stödja lokala, regionala och nationella insatser:** EU:s sammanhållningspolitik och strukturfonderna har bidragit till att minska skillnaderna i välbefinnande och levnadsnivå inom EU. På senare år har instrumenten i allt högre grad knutits till EU:s politiska satsning på tillväxt och sysselsättning (för perioden 2007–2013 har över 75 miljarder euro ur Europeiska socialfonden (ESF) investerats i nya färdigheter och innovativa företag). EESK understryker att Europeiska globaliseringsfonden är ett viktigt instrument för solidaritet som bör kunna erbjuda aktiva åtgärder i syfte att mildra globaliserings konsekvenser för de mest utsatta grupperna samt

för företag, inbegripet de små och medelstora företagen. Därför är det ytterst viktigt att delta i debatten om EU:s budget efter 2013, så att resultaten från samrådet om sociala förhållanden kan inkluderas,

- **informera och bygga upp en stark kunskapsbas:** EESK välkomnar initiativ som Europaåren för lika möjligheter för alla (2007), för interkulturell dialog (2008) och för bekämpning av utestängning och fattigdom (2010). Befintliga stiftelser och byråer, t.ex. Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska jämställdhetsinstitutet, kommer i allt högre grad att bidra till beslutsunderlag och information samt till att främja systematiskt samråd (och inte bara e-samråd). Dessutom bör EESK samt oberoende expertpaneler, representativa organisationer och forskningsinstitut på EU-nivå och nationell nivå engageras i denna process. EESK uppmanar till ökat engagemang från alla berörda parter för att öka medvetenheten och förbättra kvaliteten på resultaten (tillhandahålla tillförlitliga data, statistikuppgifter, gemensamma indikatorer, övervakningssystem osv.) när det gäller sociala frågor.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Ett europeiskt initiativ för mikrokrediter för att främja tillväxt och sysselsättning"

KOM(2007) 708 slutlig/2

(2009/C 77/04)

Den 13 november 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 samt Regionkommittén – Ett europeiskt initiativ för mikrokrediter för att främja tillväxt och sysselsättning".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juli 2008. Föredragande var **Antonello Pezzini**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar kommissionens initiativ att öka stödet till inrättande och utveckling av mikroföretag och stärka och uppmuntra företagandet i syfte att bredda gemenskapens produktions- och sysselsättningsbas. Målet är ökad konkurrenskraft och sammanhållning och en mer kvalificerad kunskapsökonomi i enlighet med målen i den förnyade Lissabonstrategin.

1.2 EESK välkomnar initiativet att inrätta en ny gemenskapsstruktur till stöd för mikrokrediter men anser att det inte räcker med en stimulansåtgärd riktad till medlemsstaterna, eftersom det i många medlemsstater finns en bristande rättslig grund och mycket varierande grundläggande bestämmelser för sektorn utanför bankerna, vilken inte omfattas av EG:s bankdirektiv.

1.3 En pilotinsats för socialt ansvarsfulla mikroinvesteringar skulle kunna knyta samman mikrokreditinstitut inom och utanför banksektorn med enskilda institut i ett europeiskt nätverk – med hjälp av ett "samarförståndsavtal för socialt ansvarsfulla investeringar" och med stöd från branschorganisationer. Dessa insatser bör enligt kommittén i första hand inriktas på dem som har små möjligheter att få bankkrediter med målsättningen att

- utveckla projekt för genuint, produktivt och värdigt arbete,
- stärka och bredda produktionsbasen, den kooperativa basen och sysselsättningsbasen,
- reaktivera individens förmåga till egenmakt genom att integrera, stödja och stärka de personer som riskerar ekonomisk och social utestängning eller att utestängas från arbetsmarknaden.

1.4 Kommittén är övertygad om en innovativ tillämpning av ny teknik på mikrokrediter med hjälp av ett nätverk kan öka mikrofinansieringens räckvidd, stärka konkurrenskraften och sänka kostnaderna för användarna.

1.5 Kommittén anser också att ett stöd till mikrokrediter måste åtföljas av utbildningsanslag till dem som ansöker om krediter, för att de ska kunna utvecklas och lyckas på marknaden, med syftet att undvika social utslagning och för att snabbare uppnå Lissabonstrategins mål.

1.6 Vi håller visserligen med om att förändringar av den institutionella och rättsliga ramen till stöd för mikrokrediter främst är en angelägenhet för medlemsstaterna och att de genomförs med hjälp av mekanismerna inom Lissabonprocessens årliga cykel, men anser att man absolut måste stärka det europeiska referenssystemet särskilt genom följande initiativ:

- ett nätverk av avtal om socialt ansvarsfulla investeringar mellan den europeiska fond för mikrokrediter som ska inrättas och de enskilda mikrokreditinstituten på fältet för att nätverket för mikrokrediter ska bygga på kompatibla standarder för soliditet, solvens, portföljernas diversifiering⁽¹⁾, insyn och bekämpning av ocker,
- ett gemenskapssystem för ranking av mikrofinansinstitut inom och utanför banksektorn i syfte att förbättra deras kvalitet och tillförlitlighet och underlätta tillgången till information om risker och resultat: För ändamålet bör man fastställa en gemensam form som möjliggör dialog och utbyte av bästa praxis samt utdela en tillfällig och väl synlig europeisk kvalitetsmärkning till mikrokrediter för att locka till sig medel och öka förtroendet bland potentiella mottagare av mikrokrediter,
- gemenskapsinstrument för information och utbildning för personer som är intresserade av mikrokreditinsatser om vilka möjligheter och former som står till buds och om krav och metoder vad gäller de potentiella låntagarnas förslag till verksamhetsplaner med hjälp av förenklade och harmoniserade format,

⁽¹⁾ Se studier av Nobelpristagaren Harry Markovitz om sambandet mellan portföljdiversifiering, minskning av risker och compensation vid fluktuationer i investeringsavkastningen (effektivitetskurva) som får effekt på stabiliseringen i konjunkturcykeln.

- gemenskapsinstrument för fortbildning och kapacitetsuppbyggnad för ledning och anställda inom mikrofinansieringsinstitutet, med utgångspunkt i gemensamma tekniska know-how-paket, för att hantera förändringarna inom mikrofinansieringen, de nya användarkraven och behovet av en gemensam grund för att underlätta dialog och utbyte av framgångsrika metoder på EU-nivå,
- ett europeiskt databasnätverk som bygger på harmoniserade kriterier som möjliggör insamling och behandling av standardiserade uppgifter om utförda transaktioner och tillhörande risker, i syfte att bland annat minska de kostnader för riskbedömning som ingår i varje mikrokredittransaktion.

1.7 Beträffande förslaget om en lämplig stödstruktur inom Jeremie-avdelningen i Europeiska investeringsfonden anser vi att en sådan lösning inte skulle göra initiativet så synligt som man skulle önska. Det skulle också begränsa dess roll när det gäller att samordna de olika initiativ som redan existerar och göra det omöjligt att komplettera det tekniska stödet med andra verksamheter. Kommittén anser därför att man borde inrätta en separat avdelning som kan fungera som en mikrokreditfond.

1.8 Den finansiering och det tekniska stöd som tillhandahålls av denna nya struktur bör för övrigt inte endast komma nya mikrokreditinstitut utanför banksektorn till del utan omfatta alla för att inte orsaka snedvridning av konkurrensen.

1.9 Gemenskapsinitiativet för mikrofinansinstitut bör också syfta till att stärka den sociala dialogen och dialogen mellan de olika aktörerna i det civila samhället och att lyfta fram EU-nätverken för utbyte av bästa praxis, t.ex. *European Microfinance Network*, *Microfinance Center* och den europeiska mikrofinansieringsplattformen.

1.10 Enligt kommittén måste initiativet om mikrofinansinstitut lyfta fram den roll som företagorganisationerna spelar med avseende på kontroll av de kreditökandes tillförlitlighet och kompetens, utveckling av en solid grund för kontakter och förtroende, stöd och hjälp både i fråga om utbildning och rådgivning i syfte att locka fram mottagarnas personliga resurser och minska och förenkla byråkratin, framför allt i samband med utformningen av verksamhetsplanerna.

1.11 Inrättandet av en mikrokreditfond, som är knuten till finansinstitut, statliga förvaltningar⁽²⁾, branschorganisationer och till konsortier och kooperativ som beviljar garantier (Confidi), kan vara en viktig väg för att inrikta finansieringslösningarna mot en "social kreditförvaltning".

(2) I många medlemsstater stöder de regionala och lokala förvaltningarna utvecklingen av små och medelstora företag genom finansiering av garantikonsortier.

1.12 En social syn på krediten, som också skulle kunna ligga till grund för en mikrokreditfond, är intimt förknippad med principen om företagets sociala ansvar och värden som en bättre och mer utbredd sysselsättning.

1.13 Stödet till EMAS' miljöcertifiering kan bättre än andra metoder främja en ökad social medvetenhet inom företagen och underlätta en väl underbyggd spridning av en mikrokreditfond.

2. Inledning

2.1 Observationsorganet för små och medelstora företag noterade i april 2007 att det främsta hindret för innovation av produkter och processer inom de europeiska små och medelstora företagen är tillgången till krediter, följt av svårigheter att rekrytera kvalificerad personal. För större företag utgör de mänskliga resurserna det största problemet.

2.2 De största bristerna på marknaden består i otillräckligt såddkapital, bristande tillgång till finansiering och för liten efterfrågan. Dessa frågor behandlades i kommissionens meddelande "Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Finansiering av tillväxten i små och medelstora företag – Att skapa europeiskt mervärde"⁽³⁾, om vilket kommittén vid flera tillfällen yttrat sig⁽⁴⁾.

2.3 EESK noterade särskilt följande: "Politiken till stöd för att starta och utveckla företag bör stärkas, inbegripet möjligheter att starta eget snabbare och billigare, åtgärder för att förbättra tillgången till riskkapital, fler entreprenörutbildningsprogram, förenklad tillgång till nätverk och allmännyttiga tjänster samt ett tätare nätverk för stödtjänster till småföretag"⁽⁵⁾.

2.3.1 Kommittén upprepar sin ståndpunkt från tidigare yttranden⁽⁶⁾: "kooperativ, delägarföretag och ömsesidiga föreningar ('mutuals') samt innovativa nystartade företag och mikroföretag kan bidra till att stärka konkurrens- och innovationskraften i EU".

2.4 Kommittén underströk också följande: "En viktig fråga är hur man ska underlätta tillträdet till finansmarknaderna", och "banker och andra finansiella aktörer, t.ex. riskkapitalfonder, bör uppmuntras att inta en mer positiv attityd till risktagande..."⁽⁷⁾.

(3) KOM(2006) 349 slutlig av den 29 juni 2006.

(4) EESK:s yttrande 599/2007, EUT C 168, 20.7.2007, s. 1 – föredragande: Joost van Iersel och Enrico Gibellieri.

(5) EESK:s yttrande 982/2007, EUT C 256, 27.10.2007, s. 8 – föredragande: Christine Faes.

(6) EESK:s yttrande 1485/2005 om ett ramprogram för konkurrenskraft och innovation (2007–2013), föredragande: Bernhard Welschke och Lucia Fusco.

(7) Se fotnot 4 och 5.

2.5 Hösten 2007 meddelade kommissionen att man höll på att behandla en rad initiativ rörande små och medelstora företag, bland annat ett EU-initiativ om en ny stödstruktur för mikrokrediter ⁽⁸⁾.

2.6 Mikrokrediter anses allmänt vara ett ekonomiskt instrument som kraftigt påverkar företagsamhet, ekonomisk utveckling och produktiv social integration. Sektorn uppvisar dock alltför många fel och brister som har att göra med svårigheter att få tillgång till investeringar i startkapital, särskilt om den sökande är arbetslös, nyligen invandrad, hör till en etnisk minoritet eller bor i en konvergensregion.

2.7 Ett annat problem är att finansinstitutet kan uppnå skal fördelar som är förknippade med fasta transaktionskostnader för exempelvis datainsamling, utvärdering och låneuppföljning. Detta gäller särskilt vid mikrolån till egenföretagare eller till små och medelstora företag utan tillräcklig insyn och med begränsade möjligheter att förse banken med tillräcklig information.

2.8 Den internationella definitionen på mikrokrediter är ett lån av mindre omfattning – under 25 000 euro i EU ⁽⁹⁾ och 100 000 dollar i USA – till personer med låg inkomst som vanligen inte har tillgång till banklån, på grund av att de inte är tillräckligt solventa eller anser att transaktionskostnaden är för hög ⁽¹⁰⁾. Konsumentkrediter omfattas inte av definitionen på mikrokrediter.

2.9 Kommittén håller med kommissionen om att mikrokrediter spelar en viktig roll i genomförandet av Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning och främjandet av social integration. Vi anser det viktigt att slå vakt om deras främsta funktion, nämligen att främja egenföretagande och utvecklingen av mikro företag, så att de inte enbart förvandlas till socialt stöd.

2.10 Enligt EESK ska mikrokrediter i EU användas för att lösa problem som uppstått när marknaden sviktar, genom att garantera företagare tillgång till krediter som krävs för att sätta i gång och bygga ut ekonomiskt produktiv verksamhet, bland annat på området för stödpolitik och utvecklingssamarbete ⁽¹¹⁾.

2.11 På gemenskapsnivå säkerställer den EIF-stödda ⁽¹²⁾ mikrokreditgarantin inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation ett garantisystem för mikrokrediter som lokala

⁽⁸⁾ Redan 1997 inrättade kommissionen tillsammans med EIF ett stöd till mikrokrediter med hjälp av SMF-garantin.

⁽⁹⁾ SEK(2004) 1156; Ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation, beslut (EG) nr 1639/2006.

⁽¹⁰⁾ Se webbplatsen för Eurofi Francia: www.eurofi.net

⁽¹¹⁾ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete.

⁽¹²⁾ EIF, Europeiska investeringsfonden.

finansinstitut beviljar mikro företag ⁽¹³⁾. För närvarande finns dock inga specifika gemenskapsbestämmelser om mikrokrediter förutom för banksektorns mikrokrediter, som omfattas av den europeiska banklagstiftningen ⁽¹⁴⁾, och hänvisningar till mikrokrediter i olika gemenskapsprogram och gemenskapsinitiativ ⁽¹⁵⁾.

2.12 I medlemsstaterna regleras och förvaltas mikrokreditsektorn på olika sätt. Endast två medlemsstater har en särskild lagstiftning som reglerar mikrofinansieringen utanför banksektorn ⁽¹⁶⁾. Det finns dock en antiockerlagstiftning i fyra andra medlemsstater ⁽¹⁷⁾.

2.13 Vid Europeiska rådets möte i våras framfördes följande som en omedelbar prioritering: "Ytterligare underlätta tillgången till finansiering, bland annat genom EU:s befintliga finansieringsinstrument" ⁽¹⁸⁾, och "främja en högre samlad sysselsättningsgrad och komma till rätta med segmentering i syfte att säkerställa aktiv social integration".

2.14 Kommittén anser att en bredare rättslig ram och stödram skulle kunna bidra till att ytterligare främja inrättandet av nya företag och stärka deras ställning. Därmed kan man undvika risken för marginalisering och utestängning från produktionssystemet, vilket skulle kunna leda till sociala och kriminella avarter som ocker.

3. Kommissionens förslag

3.1 Kommissionen beskriver två handlingslinjer:

- införande av ett reformprogram i medlemsstaterna som syftar till att förbättra villkoren för mikrokrediter i enlighet med nationella villkor och prioriteringar, där EU eventuellt kan bidra med att ange kvantitativa mål och god praxis,
- inrättande av en ny gemenskapsstruktur för stöd till mikrokrediter, inom Jeremie, som ska utveckla teknisk assistans och stöd till konsolidering av mikrokreditorgan/ mikrokreditinstitut samt lämpliga insatser för spridning och kommunikation.

⁽¹³⁾ För definitionen på mikro företag se rekommendation 2003/261/EG.

⁽¹⁴⁾ Direktiv 2006/48/EG (direktivet om kapitalkrav).

⁽¹⁵⁾ Se Jeremie-initiativet; Initiativ för tillväxt och sysselsättning (beslut 98/347/EG), det fleråriga programmet för små och medelstora företag; ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (beslut (EG) nr 1639/2006); EJFLU (förordning (EG) nr 1698/2005); Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (förordning (EG) nr 1927/2006).

⁽¹⁶⁾ Frankrike och Rumänien; därutöver Storbritannien och Finland, som även om de inte har en särskild lagstiftning har några undantag på området i sina rättsordningar.

⁽¹⁷⁾ Belgien, Tyskland, Italien och Polen.

⁽¹⁸⁾ 13–14 mars 2008, punkt 11.

4. Ram för utveckling av mikrokrediter för att främja tillväxt och sysselsättning

4.1 Mikrokrediter utgör en hävstång för social integration och gör det möjligt för ekonomiskt svaga personer och företag som står utanför det traditionella banksystemet att få tillgång till nödvändiga ekonomiska resurser för att starta och utveckla inkomstbringande verksamheter.

4.2 På EU-nivå bör den europeiska stadgan för småföretag⁽¹⁹⁾ – vars uttalade mål är att lägga fast principer och konkreta åtgärder för att förbättra förhållandena för de europeiska små och medelstora företagen – göra det möjligt att kartlägga och riva de hinder som ligger i vägen för småföretagens potential genom ökade förenklingsinsatser, **förbättrad tillgång till lån** och lämpliga energi- och miljöbestämmelser.

4.3 Kommittén anser också att man borde åstadkomma en bättre samordning mellan de många befintliga instrumenten på detta område genom att utnyttja erfarenheter från både tidigare och befintliga instrument för mikrokrediter, vilket också påpekas i kommissionens meddelande⁽²⁰⁾:

- Jeremie-initiativet,
- mikrokreditgarantierna inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation⁽²¹⁾ samt EMN och MFC⁽²²⁾ inom handlingsprogrammet för kamp mot social utslagning,
- initiativen inom Europeiska socialfonden,
- programmen för landsbygdsutveckling inom EJFLU⁽²³⁾.

4.3.1 Kommittén anser att det vid utformningen av det nya gemenskapsinitiativet för mikrokrediter vore lämpligt att beakta de positiva erfarenheterna från införandet och den fleråriga praktiska tillämpningen av Europaid's ramprogram för mikrofinansiering EU/AVS.

4.4 Finansieringsinstrument och "Europeiska fonden för mikrokrediter"

4.4.1 Sedan början av 1980-talet⁽²⁴⁾ har de europeiska finansinstituten, framför allt tack vare de synpunkter och förslag som framkommit under debatterna under "EU-konferenserna

om hantverksföretag och småföretag"⁽²⁵⁾, spridit och främjat en kultur för finansieringslösningar i medlemsstaterna⁽²⁶⁾.

4.4.2 Behovet av att vidta konkreta åtgärder som skulle göra det lättare att få lån och bidra till att utforma finansieringslösningarna drev kommissionen och EIB att efter påtryckningar från bland annat de europeiska småföretagsorganisationerna inrätta EIF⁽²⁷⁾, som efter en kort första parentes då fonden också stödde kommunikationsnät⁽²⁸⁾ har satsat på att genom olika garantiformer och framför allt genom finansieringslösningar stödja insatser för mikroföretag samt för små och medelstora företag.

4.4.3 Tack vare kommissionens fleråriga program för mikroföretag och små och medelstora företag och kooperativ, och senare det första delprogrammet inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation⁽²⁹⁾ har insatserna på området för finansieringslösningar utvecklats genom följande:

- lånegarantier beträffande lån till "kooperativ och garantikonsortier" bland små och medelstora företag,
- värdepapperiseringsgaranti⁽³⁰⁾ av garantikonsortiernas riskkapital,
- kapitalgaranti genom en "mezzaninkredit"⁽³¹⁾,
- riskkapitalinvesteringar, stöd till miljöinnovation och tekniköverföring,
- insatser från "företagsänglar".

⁽²⁵⁾ 1990: Avignon; 1994: Berlin; 1997: Milano.

⁽²⁶⁾ **Finansieringslösningar** bygger på principen att det ekonomiska stödet till en småföretagare som vill starta en ny verksamhet och som vill investera i nya produkter och tillverkningsprocesser inte kan begränsas till kontakten mellan småföretagaren och finansinstitutet. Också andra aktörer, utifrån företagets funktion i samhället, bör involveras och ta på sig ansvar på olika nivåer och dela upp en del av riskerna och kostnaderna mellan sig.

⁽²⁷⁾ **EIF, Europeiska investeringsfonden:** Den inrättades 1994 på initiativ av dåvarande GD XXIII (generaldirektoratet för stöd till småföretag och hantverksföretag, som stod bakom "Europakonferenserna") och GD II (ekonomi och finans). EIF hade då en budget på 1 miljard ecu från EIB, 800 miljoner ecu från kommissionen och 200 miljoner ecu bestående av andelar på vardera 2 miljoner ecu från europeiska finansinstitut. Över 50 europeiska finansinstitut anslöt sig genast till initiativet.

⁽²⁸⁾ Jfr tunnelbanan i Lille.

⁽²⁹⁾ Ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation: Program 1: Stöd till entreprenörskap. Program 2: Stöd till IKT. Program 3: Stöd till intelligent energi för Europa.

⁽³⁰⁾ Värdepapperisering av en skuld går till så, att en del av eller hela det belopp som ett företag är skyldigt ett kreditkonsortium (eller en bank) överläts till specialiserade finansinstitut för att särskilt kreditkonsortier ska kunna höja de kreditgarantier som de kan erbjuda företag.

⁽³¹⁾ Mezzaninkredit bygger mer på de mottagande företagets förväntade kassaflöden än på reella garantier. Den kan fungera på två olika sätt: 1) andrahandslån (lån till fast eller indexkopplad ränta). 2) equity kicker (långgivaren/investeraren blir berättigad till en procentandel av det höjda värdet på den egendom som lånet avser). Mezzaninfinansiering löper mellan 4 och 8 år.

⁽¹⁹⁾ Se även EESK:s yttrande 977/2008, föredragande: Claudio Cappellini.

⁽²⁰⁾ Se KOM(2007) 708, bilaga 3.

⁽²¹⁾ Ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (2007–2013).

⁽²²⁾ EMN, European Microfinance Network. MFC, Microfinance Center för Central- och Östeuropa.

⁽²³⁾ EJFLU, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

⁽²⁴⁾ 1982: Europeiska året för småföretag och hantverk.

4.4.4 EESK har vid flera tillfällen uttryckt sin uppskattning för kommissionens, EIB:s och EIF:s insatser till stöd för småföretagen, framför allt under de senaste femton åren. EESK medger att EIB har utökat och moderniserat sitt stöd till de små och medelstora företagen ⁽³²⁾, **men anser att man skulle kunna öka ansträngningarna, bland annat via program som genomförs i samarbete med**

- EIB vad gäller kapital och EIF vad gäller kapitalgarantier,
- finansinstituterna i de olika medlemsstaterna,
- de organisationer som företräder mikroföretagen och de små och medelstora företagen,
- garantikonsortier som redan sysslar med finansieringslösningar och som ställer sig som garanter för mellan 50 % och 80 % av företagslånen.

4.4.5 Inom de olika medlemsstaterna skulle man kunna inrätta ett nät av **”mikrokreditfonder”** på olika nivåer, som får roterande fonder från EIB och ytterligare garantier från EIF. På regional nivå (NUTS II) och lokal nivå (NUTS-III) skulle lånen kunna utbetalas genom garantikonsortier där sådana finns ⁽³³⁾. Garantikonsortier har redan stor erfarenhet av startkapital, och med tillräckligt riskkapital och motgarantier från EIF skulle de i sin tur kunna tillhandahålla kapitalgarantier.

4.4.5.1 Detta nya förslag bör klargöras när det gäller EIB:s och kommissionens inrättande av en mikrokreditfond. Syftet med detta initiativ är att stödja mikrofinansinstitut runt om i EU genom att tillhandahålla finansiering (bidrag, lån, mezzanfinansiering eller instrument för eget kapital) samt tekniskt bistånd. Denna mikrokreditfond inrättas av EIF med ett startkapital på ca 40 miljoner euro för stödsatser (varav 20 miljoner euro kommer från EIB). Kommittén anser att fonden i framtiden bör förvaltas av EIF.

4.4.6 Mikrolånet skulle kunna räcka för inköp av material och enkel utrustning som krävs för att starta ett företag, eller för att förnya den utrustning som alltid behövs i ett mikroföretag ⁽³⁴⁾.

4.4.6.1 Enligt kommitténs uppfattning bör man fästa särskild vikt vid mikrokrediter till kvinnliga företagare. Flexibilitet och formerna och kriterierna för att bevilja krediter bör i sammanhanget ägnas större uppmärksamhet i syfte att undvika att det uppstår ett socialt och psykologiskt motstånd som kan förvärras när det handlar om

⁽³²⁾ <http://www.eib.org/projects/publications/sme-consultation-2007-2008.htm>

⁽³³⁾ Systemet med garantikonsortier är väl etablerat i många EU-länder och har en aktiv europeisk sammanslutning.

⁽³⁴⁾ Mikroföretagen utgör 94 % av samtliga privata företag utanför jordbrukssektorn i Europa.

- minoriteter,
- svåra familjeförhållanden,
- tendenser till socialt utanförskap.

4.4.6.2 När det gäller formerna för och förvaltningen av mikrokrediter som syftar till att utveckla kvinnligt företagande bör man i första hand prioritera integrationsinsatser och kvinnornas sociala och ekonomiska återanpassning till produktionsstrukturen. Det finns behov av att bekämpa bristande aktning och utveckla företagandan och kapaciteten att ta större ansvar och även risker.

4.4.7 Mikrolånen skulle också kunna vara en möjlighet för ungdomar som vill bli egenföretagare och som har tillräckliga yrkeskvalifikationer men inga ekonomiska möjligheter.

4.4.7.1 Den första säkerheten för lånet, som under alla omständigheter bör beviljas av ett finansinstitut inom eller utanför banksektorn, utgörs av den utrustning som förvärvats. Men det som skulle kunna få finansinstitutet att bli mindre rigida vad gäller långivning ⁽³⁵⁾ vore en ”Europeisk mikrokreditfond” som besitter resurser och sakkunskap och som via EIF, garantikonsortier och branschorganisationer regelbundet skulle kunna ingripa för att sanera eventuella ackumulerade skulder, men som också skulle kunna och vilja främja optimala normer för soliditet, diversifiering, förbättrad produktion, insyn och bekämpning av ocker ⁽³⁶⁾.

4.4.8 De undersökningar som under de senaste tio åren har gjorts av mikro- och småföretagens insolvens i de största EU-länderna visar att den inte överstiger 4 % av de beviljade lånen ⁽³⁷⁾. Eftersom det rör sig om en andel på under 5 % kan man använda en **multiplikator på 20** för att garantera det lån som beviljats av finansinstitutet.

4.4.9 Med en multiplikator på 20 och en garanti som täcker 50 % av var och en av gäldenärernas skuld skulle ett garantikon-sortium med ett riskkapital på en miljon euro kunna garantera lån på upp till 40 miljoner euro till ett stort antal företagare ⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ Genom att befria finansinstitutet från en stor del av risken gör finansieringslösningarna det möjligt att lättare och billigare bevilja lån, framför allt till nya och föga kända företag.

⁽³⁶⁾ Gemensamma åtgärder genomförda av banker och branschsamman-slutningar för att förbättra mikroföretagens finansiella förvaltning omnämndes redan i dokumenten från den första europeiska konferensen om hantverksföretag i Avignon 1990 och den andra konferensen i Berlin 1994. De utvecklades särskilt av de tyska folkbankerna tillsammans med branschorganisationer (ZDH).

⁽³⁷⁾ Se *FedartFidi UE*, Federazione europea dei confidi artigiani (Europeiska sammanslutningen av garantikonsortier i hantverkssektorn) i de medlemsstater som har fungerande garantikonsortier.

⁽³⁸⁾ 5 % av 40 miljoner euro är 2 miljoner, men garantikonsortier står för endast 50 % av den obetalda skulden, dvs. 1 miljon ur sitt eget riskkapital. Värdepapperiseringen av detta riskkapital kan göra det möjligt för garantikonsortier att bevilja nya lån upp till ett nytt tak på 40 miljoner euro.

4.4.9.1 Genom sina garantier beviljade systemet med garanti-konsortier de italienska hantverksföretagen en finansiering på 6 miljarder euro under 2007.

4.4.10 I EU inrättas varje år ca 500 000 nya företag. Ett något mindre antal företag läggs ner ⁽³⁹⁾. 99 % av de nyetable-rade företagen är små och medelstora företag, och bland dessa är minst 240 000 enmansföretag ⁽⁴⁰⁾.

4.4.11 Med exemplet i punkt 4.4.9 skulle man med en miljon euro i riskkapital och med hjälp av finansieringsteknik via en *mikrokreditfond* kunna garantera lån på 25 000 euro till 1 600 småföretagare.

4.5 Social kreditförvaltning

4.5.1 Som redan påpekats är krediter ett grundläggande instrument i den ekonomiska och sociala utvecklingen och i genomförandet av en "social marknadsekonomi".

4.5.2 Av detta skäl har nya sätt att se på krediter gradvis vunnit mark. Krediter ses inte längre som enbart en förbindelse mellan kund och finansinstitut utan som ett instrument av stort socialt värde genom sin koppling till ökad och tryggare syssel-sättning och ekonomisk utveckling.

4.5.3 Av denna nya och vidare syn på krediter följer kravet på att de risker som är förbundna med kreditgivningen ska fördelas på flera aktörer.

4.5.4 Om kreditriskerna fördelas på flera organ

- ökar garantierna gentemot finansinstituten,
- sänks räntesatsen på de lån som beviljas,
- blir det lättare att bevilja lån till sökande.

4.5.5 Med hänvisning till det sociala värdet måste det i allt högre grad finnas en koppling mellan kreditgivning och företagens sociala ansvar, och företagarna måste anpassa sig till och ansluta sig till kraven på hållbar utveckling.

Bryssel, den 18 september 2008.

4.5.6 EMA:s miljöcertifikat ⁽⁴¹⁾ vore det lämpligaste certifi-katet att ställa som krav inom ramen för en finansieringsteknisk process med koppling till kreditens sociala roll.

4.5.7 Under de senaste åren har endast några tiotusental företag kunnat utnyttja gemenskapens finansieringsinstru-ment ⁽⁴²⁾. Skillnaden är alltså stor mellan hur problemet uppfattas och vilka resultat som uppnåtts. Därför bör man diskutera vilka konkreta möjligheter det finns att ingripa via system som kan öka finansinstitutionernas deltagande och förbättra resultaten.

4.5.8 Vid ett extra möte i Europeiska rådet i Luxemburg den 20–21 november 1997, med sysselsättningen som enda punkt på dagordningen, introducerades bland annat tre konkreta initiativ för att hjälpa företagen att behålla konkurrenskraften på marknaderna. I samband med det mötet ombads kommissionen att lägga fram förslag för att stärka näringslivet och öka syssel-sättningen. De tre initiativen var: ETF Start, JEV (Joint European Venture) och SMF-garantin. Av dessa initiativ syftade ETF Start och SMF-garantin till att underlätta tillgången till krediter.

4.5.8.1 I slutet av 2005 hade över 277 000 små och medel-stora företag fått stöd via programmet för tillväxt och sysselsät-ning och det fleråriga programmet ⁽⁴³⁾.

4.5.8.2 Garantifaciliteten för små och medelstora företag är ett av de viktigaste EU-programmen för sådana företag ⁽⁴⁴⁾.

4.5.9 **Traditionellt riskkapital finns tillgängligt för endast 5–6 % av mikroföretagen** (23 miljoner företag i Europa) och småföretagen (1,1 miljoner företag i Europa), varav cirka 90 % är enmansföretag eller handelsbolag.

4.5.10 Kommittén anser därför att man måste ta fram nya former för kreditstöd som också riktar sig till handelsbolag, som i fallet med de finansieringstekniska instrumenten. Annars kommer användningen av sådant kapital att förbli marginell och hämma mikroföretagens och småföretagens tillväxt med kopp-ling till finansieringskulturen.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ Källa: Europeiska observationscentrumet för företag.

⁽⁴⁰⁾ 49 % av mikroföretagen i EU har inga anställda. De är alltså enmans-företag.

⁽⁴¹⁾ Se förordning (EEG) nr 1836/93 och förordning (EG) nr 761/2001.

⁽⁴²⁾ Samrådsdokument om gemenskapens program för entreprenörskap och konkurrenskraft, 2006–2010 GD Näringsliv, 2004, punkt 118.

⁽⁴³⁾ Källa: KOM(2007) 235, Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om finansieringsinstrumenten för det fleråriga programmet för företag och företagare, särskilt för små och medelstora företag (SMF) (2001–2006).

⁽⁴⁴⁾ Den 31 december 2005 var det genomsnittliga utnyttjandet av låne-garantin 67 %, av mikrokrediterna 66 % och för egenkapital 65 %.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 76/769/EEG med avseende på begränsningar för utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen och preparat (diklormetan)"

KOM(2008) 80 slutlig – 2008/0033 (COD)

(2009/C 77/05)

Den 10 mars 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 76/769/EEG med avseende på begränsningar för utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen och preparat (diklormetan)".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juli 2008. Föredragande var **David Sears**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Syftet med förslaget är att ändra rådets direktiv 76/769/EEG genom att införa restriktioner för saluföring och användning av diklormetan, när diklormetan används som en huvudingrediens i färgborttagningsmedel avsedda för industriell, yrkesmässig eller privat användning.

1.2 Detta är den sista ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG innan det ersätts den 1 juni 2009 av förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

1.3 Kommittén är medveten om de betydande vetenskapliga och politiska svårigheter kommissionen har haft att hantera när det gäller att lägga fram och nå en överenskommelse om en proportionerlig och kostnadseffektiv ändring som, i likhet med kraven i direktiv 76/769/EEG, bevarar den inre marknaden och samtidigt säkerställer en hög skyddsnivå för människors hälsa och för miljön.

1.4 EESK instämmer i att det föreligger övertygande bevis på att hög koncentration av ånga, orsakad av diklormetanens flyktighet, kan leda till medvetlöshet och dödsfall. Detta beror på undermålig industriell användning, inklusive otillräcklig ventilation. Det finns inte lika tunga bevis på allvarliga varaktiga risker vid enstaka fall av privat bruk. Förslaget om ett förbud mot saluföring är därför inte väl avvägt och förefaller, mot bakgrund av de kända men än så länge inte kvantifierade riskerna med alternativa produkter och processer, inte kunna leda till någon generell minskning av den ganska låga olycksnivå som registrerats.

1.5 EESK konstaterar även, i likhet med de konsulter som anlåtats av kommissionen, att de speciella farorna med diklormetan inte helt täcks in av dagens farosymboler, riskfraser och skyddsfraser. Samma sak gäller för de risker som barn utsätts för, och som är mer förekommande i hemmet. Detta är en följd

av den bristande märkningen och inte av de produkter eller personer som berörs. För att råda bot på situationen presenteras därför rekommendationer för förpackning och märkning.

1.6 Andra problem har identifierats, i synnerhet avsaknaden av avtalade gränser för exponering i arbetslivet (*Occupational Exposure Limits*) samt riktlinjer eller förordningar om god industriell användning. Tyska TRGS 612 anses vara en utmärkt modell i detta sammanhang.

1.7 Ett antal andra allmänna punkter lyfts fram för behandling av kommissionen, Europaparlamentet och medlemsstaterna i förhoppningen av överenskommelser ska kunna nås. Om detta inte lyckas kommer det att leda till en uppdelning på den inre marknaden. Användare, på arbetet eller på annat håll, kommer fortfarande att utsättas för risk.

2. Rättslig grund

2.1 Den 18 december 2006 antogs, som kommittén tidigare angivit, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), som träder i kraft den 1 juli 2009. Därmed upphävs och ersätts ett antal av rådets och kommissionens förordningar och direktiv, däribland rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar).

2.2 I bilaga I till rådets direktiv 76/769/EEG fastställs de särskilda begränsningar för användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och beredningar som man har kommit överens om och genomfört under de senaste 30 åren. Från 1 juni 2009 kommer dessa att utgöra hörnstenen i bilaga XVII till förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

2.3 Tidigare ändringar av rådets direktiv 76/769/EEG (dvs. ytterligare begränsningar) har skett i form av direktiv som krävt genomförande av medlemsstaterna. Detta förslag från kommissionen tar dock formen av ett beslut, med direkt effekt, i stället för ett direktiv. Därmed kommer det inte att kräva något införlivande i den nationella lagstiftningen, som kommer att behöva upphävas den 1 juni 2009 då förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) träder i kraft.

2.4 Alla därpå följande förslag till begränsning av användning och utsläppande på marknaden av farliga ämnen och beredningar kommer att gälla förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

2.5 De ämnen (och eventuella beredningar där de ingår) har vanligtvis fastställts genom utvärderingar av "prioriterade ämnen", som valts ut av medlemsstaterna och publicerats i fyra prioritetslistor mellan 1994 och 2000, för vilka begränsningar med avseende på användning och utsläppande på marknaden har ansetts nödvändiga, i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 793/93.

2.6 Ett antal ämnen som inte var upptagna i dessa listor har också bedömts med avseende på deras inverkan på folkhälsan och miljön, och förslag har lagts fram om att begränsa deras användning eller utsläppande på marknaden allteftersom nya problem har tagits upp på begäran av medlemsstaterna. Diklormetan hör till dessa ämnen. Ett antal medlemsstater har av olika skäl redan infört eller försökt införa begränsningar för användningen av diklormetan, särskilt i färgborttagningsmedel. Enligt andra medlemsstater är dessa åtgärder oproportionerliga och kostsamma och kan få än mer otillfredsställande följder för användarna. Det föreligger vissa belägg (eller en brist på belägg) för och emot båda ståndpunkterna.

2.7 Rådets första fullständiga genomgång av förslaget ägde rum i början av juni. Om en kompromiss kan nås under de kommande månaderna förväntas förslaget gå vidare enligt planerna. Annars kommer det att gå i stöpet. I så fall kommer splittringen på den inre marknaden för DCM-baserade färgborttagningsmedel att bestå och eventuellt förvärras. Diklormetan kommer då i sinom tid att bedömas enligt förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) och dess användning i färgborttagningsmedel utgöra en av många undersökta exponeringsvägar. Det är uppenbarligen oklart vad resultatet av detta kommer att bli samt när eventuella rekommendationer kan komma att presenteras.

3. Bakgrund

3.1 Diklormetan är en färglös, halogenerad alifatisk kolväteförening med låg kokpunkt och en mild, söttaktig lukt. Det har använts i stor utsträckning under många år som ett icke lättantändligt, kraftfullt lösningsmedel i tillverkningen av läkemedel, aerosolförpackningar och andra processer, t.ex. färgborttagning och avfettning av metaller, och som extraktionslösningsmedel i livsmedel.

3.2 Även om diklormetan betraktas som ett av de säkraste lågmolekylära halogenerade kolvätena bör det fortfarande användas med försiktighet. I EU klassas diklormetan som cancerframkallande i kategori 3, dvs. att den är "ett ämne som möjligen är cancerframkallande hos människa. Det tillgängliga underlaget är dock inte tillräckligt för att göra en tillfredsställande bedömning". Det måste därför förses med riskfras R40 ("misstänks kunna ge cancer"). Diklormetan utgör även en prioriterad substans i ramdirektivet om vatten.

3.3 Ett större problem är dock att ämnet även har kraftigt narkotisk effekt på det centrala nervsystemet, vilket kan ge leda till medvetslöshet och dödsfall. Detta har resulterat i en rad olyckor och dödsfall, vanligtvis kopplade till osäkra arbetsmetoder samt alltför stor exponering vid behandling i öppet bad inom industrin eller storskalig yrkesmässig användning. Användning i slutna system, när detta är möjligt, undanröjer riskerna.

3.4 Produktionsnivån för diklormetan i Europa (i Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien, Nederländerna, Storbritannien och Rumänien) sjunker långsamt allteftersom andra produkter dyker upp. Av de cirka 240 000 ton som tillverkas i Europa idag exporteras omkring 100 000 ton. 30–50 % av återstoden går till läkemedelsindustrin och 10–20 % säljs som oraffinerad diklormetan i färgborttagningsmedel. Ungefär samma tonnage gäller för återvunnen diklormetan från läkemedelsindustrin. Detta förslag avser endast användningen av diklormetan i färgborttagningsmedel.

3.5 De flesta fastighetsägare har använt färgborttagningsmedel i samband med bevarande och målning av trä, metall, sten och gipsföremål samt ytor inom- eller utomhus. Det finns även en rad mer specialiserade marknader, inklusive restaurering av konstföremål, avlägsnande av graffiti och ommålning av stora mobila föremål som t.ex. tåg eller flygplan.

3.6 Färgborttagningsmedel indelas lite godtyckligt i tre kategorier: "industriell användning" (dvs. permanent användning i stor mängd), "yrkesmässig användning" (många specialister, byggnadsarbetare och inredare) samt "konsumentanvändning" (enskilda personer som vid enstaka tillfällen utför underhållsarbete i hemmet).

3.7 Det är svårt att fastställa antalet faktiska olyckstillbud för var och en av kategorierna. Eftersom symptomen på överexponering för diklormetan påminner om symptomen på hjärtsvikt kan underrapportering eventuellt förekomma. De uppgifter som konsultfirman RPA har gett kommissionen visar att det under de senaste tjugo åren i Europa har inträffat 3–4 olyckor per år orsakade av DCM-baserade färgborttagningsmedel, varav en hade dödlig utgång. Dödsfallssiffrorna var högst i Frankrike (6), Tyskland (6) och Storbritannien (5) medan olyckorna utan dödlig utgång var vanligast i Storbritannien (36), Sverige (12) och Frankrike (6). I södra Europa noterades endast en olycka

under den period som RPA granskade (1930–2007) – en olycka med dödlig utgång inom industrin i Spanien år 2000. Lokala klimatförhållanden och arbetsmetoder kan mycket väl spela in. Under varma väderförhållanden står fönstren alltid öppna, ventilationen fungerar väl och riskerna är försumbara, medan det omvända kan gälla i kallare klimat.

3.8 Dödsfallen var jämnt fördelade mellan industriella användare och yrkesanvändare. Merparten av de icke-dödliga olyckorna registrerades bland användare som klassades som "yrkesanvändare". Den noterade dödsorsaken var nästan alltid otillräcklig ventilation samt bristande användning av personlig skyddsutrustning, särskilt vid behandling i öppet bad.

3.9 En eventuell dödsolycka i Frankrike 1993 som drabbade en konsument (eller en yrkesmässig användare) kan inte styrkas, och denna centrala del av uppgifterna har därför ifrågasatts. Den enda andra rapporterade dödsolyckan som drabbade en konsument inträffade i Nederländerna på 1960-talet. Det kan finnas andra faktorer som spelar in.

3.10 Det finns naturligtvis alternativ till DCM-baserade kemiska färgborttagningsmedel. Dessa delas vanligen in i tre kategorier – "fysikalisk och mekanisk färgborttagning" (sandpappersbehandling, skrapning och blåstring), pyrolitisk färgborttagning (ugnar, uppvärmda fluidiserade bäddar, blåslampa eller värmepistol) samt kemisk färgborttagning (kraftiga lösningsmedel, inklusive DCM, frätande och relativt starkt alkaliska vätskor eller pastor, myrsyra eller väteperoxidbaserade blandningar). Alla metoderna kan fungera och vara att föredra under vissa omständigheter. Samtliga innebär någon form av risk, antingen genom partikelpåverkan, värme-, eld- eller explosionsrisk, ögon- eller hudirritation eller genom sammansättningen i de lager som avlägsnas, främst i fråga om bly i färg som använts före 1960. När det rör sig om flera lager, som är 100 år gamla eller mer, i fortfarande användbara eller t.o.m. mycket attraktiva bostäder eller om känsliga ytskikt som inte får skadas, krävs mer än en metod samt ett visst mått av experimenterande.

3.11 Det finns inga framlagda uppgifter om den totala marknadsandelen för de olika alternativen i de tre kategorierna eller om kostnadsskillnaderna per avlägsnad kvadratmeter. DCM anses fortfarande vara det mest använda lösningsmedlet, framför allt inom konsumentsektorn, och även kaustiksodabaserade produkter är populära. Även inom kemisektorn är det svårt att jämföra kostnader. Det råder allmän enighet om att DCM-baserade färgborttagningsmedel förefaller vara billigare, om man ser till volymen, än konkurrerande produkter. Denna fördel försvinner troligen om man även tar hänsyn till den totala kostnaden för skyddsutrustning (om sådan används) och avfallshandlingen (i tillämpliga fall).

3.12 Den totala kostnaden beror även på genomloppstiden. Mer långsamt verkande men hälsosammare produkter och metoder ökar arbetskostnaderna och minskar vinsten. Lösningsmedel med högre kokpunkt gör det möjligt att behandla större ytor i taget men tar längre tid att verka. För konsumenten ersätts

den kortare exponeringstiden med längre exponering och en eventuellt större störning i hemmet. (RPA:s antagande att konsumentanvändarna är mindre känsliga för tidsaspekten "eftersom de vanligtvis använder färgborttagningsmedel på fritiden" kan helt klart ifrågasättas.) Nya arbetsmetoder och förändrade arbetsflöden kommer att vara av avgörande betydelse för samtliga användare. För en industriell användare minskar en övergång till vattenbaserade produkter ventilationskostnaden men ökar kraftigt arbetskostnaden för att minimera rostangrepp i rengöringsbad och rör. Mot bakgrund av alla dessa variabler är det extremt svårt att förutse effekterna av eventuella begränsningar. Konsumenter är under dessa omständigheter särskilt i farozonen, eftersom det finns få belägg för att valet av alternativa produkter eller metoder skulle ligga i deras eget intresse, till följd av motstridiga åsikter på regeringsnivå.

3.13 Ett av de populära alternativen till DCM som lösningsmedel är N-metyl-2-pyrrolidon (NMP), som nyligen klassats som "reproduktionstoxiskt i kategori 2", vilket i förlängningen kommer att leda till ett förbud mot att saluföra beredningar som innehåller NMP till allmänheten (men inte till yrkesanvändare eller industriella användare). Andra lösningsmedel, t.ex. 1,3-dioxolan, är mycket lättantändliga.

3.14 System som baseras på dibasisiska estrar (DBE) – blandningar av dimetyladipat, succinat och glutarat förefaller för närvarande vara de mest lovande alternativen, och det finns inte mycket som tyder på att det finns någon större anledning till oro över folkhälsan eller miljön. Även dimetylsulfoxid och bensylalkohol förefaller vara relativt "säkra". Det finns dock en rad faktorer som avgör om användarna betraktar något av dessa ämnen som kostnadseffektivt, och man kan inte garantera att de i slutändan kommer att välja dessa "säkra" alternativ.

3.15 På det hela taget är det tydligt att det inte finns någon helt godtagbar metod samt att bristfällig hantering mycket väl kan leda till en ökning av dagens relativt låga antal registrerade olyckor. Svårigheten är att hitta en lösning som kan tillfredställa samtliga parter, framför allt medlemsstater med olika erfarenheter och av förståeliga skäl svårubbade ståndpunkter.

4. Sammanfattning av kommissionens förslag

4.1 Kommissionens förslag syftar till att skydda människors hälsa och miljön och samtidigt behålla den inre marknaden för diklormetan, framför allt som en huvudingrediens i färgborttagningsmedel avsedda för industriell, yrkesmässig eller privat användning.

4.2 Förslaget syftar också till att förbjuda all försäljning av DCM-baserade färgborttagningsmedel till allmänheten och yrkesverksamma, med undantag för personer som har erhållit särskild utbildning och tillstånd från behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Försäljning till industrin skulle endast vara möjlig om en rad skyddsåtgärder har vidtagits, främst effektiv ventilation, samt om ändamålsenlig personlig skyddsutrustning

tillhandahålls och används. Alla DCM-baserade sammansättningar bör märkas outplånligt med "Endast för yrkesmässigt och industriellt bruk" (och får därmed endast säljas till personer med tillstånd).

4.3 Under tolv månader från beslutets ikraftträdande får inga nya DCM-baserade färgborttagningsmedel släppas ut på marknaden för saluföring till allmänheten eller till yrkespersoner. Leveranser till dessa två grupper kommer att förbjudas efter ytterligare tolv månader.

4.4 Beslutet ska träda i kraft den tredje dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

4.5 Förslaget innehåller även en motivering samt ett arbetsdokument från kommissionen (konsekvensbedömningsrapport). Ytterligare material finns att tillgå i de konsekvensbedömningar som externa konsulter tagit fram åt kommissionen (RPA, TNO) och i rapporter om specifika frågor (ETVAREAD-expertgruppens rapport "*Effectiveness of vapour retardants in reducing risks to human health from paint strippers containing dichloromethane*"). Konsekvensbedömningarna har därefter granskats av den vetenskapliga kommittén för hälso- och miljörisker. Eftersom DCM, trots de redan presenterade problemen, inte angivits som ett prioriterat ämne av någon av de berörda parterna har EU inte tagit fram någon formell riskbedömningsrapport.

4.6 Även vissa medlemsstater (samt andra betydande ekonomier och handelspartner som t.ex. Schweiz och USA) har genomfört studier som underlag för specifika och ofta starkt motsatta lagstiftningsmässiga och politiska ståndpunkter. De berörda branscherna har tagit fram en mängd uppgifter om eventuella risker och komparativa fördelar med olika produkter och metoder som, vilket inte är förvånande, även de är motstridiga. Andra intressegruppers synpunkter noterades under den europeiska arbetsmiljöveckan "Säkert byggande" år 2004, efter en expertkonferens anordnad av danska målarförbundet. Enligt RPA hade Europeiska byrån för konsumentorganisationer (BEUC), Europeiska federationen för gruv-, kemi- och energiarbetare (EMCEF) och Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) ännu inte lämnat något formellt yttrande i april 2007.

5. Allmänna kommentarer

5.1 Kommittén är medveten om de svårigheter kommissionen stött på i samband med sitt förslag om en proportionerlig och kostnadseffektiv ändring av direktiv 76/769/EEG om användning av diklormetan som lösningsmedel i färgborttagningsmedel. Relativt få olyckor har rapporterats och undersökts. Underrapportering kan (eventuellt) ha förekommit. Den existerande lagstiftningen följs inte alltid och förefaller vara otillräcklig i fråga om märkning. Alternativa produkter och metoder finns men har ännu inte utvärderats och medför risker. Det finns goda skäl till att medlemsstaterna har olika åsikter. Det finns inte någon garanti för att resultatet kommer att gynna någon av de grupper som förmodligen kommer att beröras.

5.2 Kommittén är även medveten om att detta, p.g.a. uppenbara tidsmässiga skäl, är sista chansen att införa nya åtgärder i

det ovannämnda direktivet. Om Europaparlamentet och medlemsstaterna inte kan nå en gemensam ståndpunkt och förslaget till beslutet (eller eventuella omarbetningar av det) inte kan antas och genomföras, kommer inget mer att ske förrän alla användningar av diklormetan har bedömts i enlighet med förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

5.3 En sådan försening är enligt EESK:s mening vare sig är nödvändig eller önskvärd när det gäller att skydda miljön samt alla användares hälsa, på och utanför arbetsplatsen. EESK anser även att en uppdelning av den inre marknaden i denna eller någon annan fråga vore beklaglig. Alla berörda parter torde vara medvetna om behovet av att hitta en grund för en överenskommeelse. Man bör sträva efter att hantera riskerna i stället för att ersätta en risk med en annan.

5.4 I detta sammanhang noterar EESK att det är säkert att tillverka, förvara, transportera samt använda DCM i slutna system. DCM är inte brandfarligt och bidrar inte till att marknära ozon bildas. I öppna system, t.ex. för färgborttagning, är det dock klart att DCM medför problem p.g.a. ämnets flyktighet (det dunstar snabbt), ångans densitet (det ansamlas vid den lägsta punkten eller där ventilationen är otillräcklig) samt dess narkotiska effekt (det kan leda till medvetslöshet och dödsfall). Sammantaget medför dessa faktorer ökade risker för barn. DCM är även klassat som cancerframkallande i kategori 3, och det är denna potentiella risk som anges tydligast i märkningen av produkter som innehåller diklormetan.

5.5 RPA m.fl. har konstaterat att detta är både vilseledande och otillräckligt för att skydda användare på och utanför arbetet ordentligt. Det finns inga riskfraser, skyddsfraser eller färosymboler i den nuvarande lagstiftningen, eller inom ramen för FN:s reviderade globala harmoniserade system för klassificering och märkning, som på ett adekvat sätt varnar för dess narkosverkan (och den därtill kopplade dödsrisken) eller, vilket är mer förvånande, den allvarliga risken för barn (vilken naturligtvis skulle gälla många produkter och metoder som används i hemmet).

5.6 Fokuseringen på den eventuella men än så länge inte påvisade cancerrisken är också vilseledande. Vetenskapliga kommittén för hälso- och miljörisker konstaterade i sitt yttrande om ETVAREAD-expertgruppens rapport om fördröjare att den metaboliska mekanismen hos en mus inte är densamma som hos en människa när det gäller den effekt som har testats (*end-point*) och att det utifrån det presenterade materialet därför inte är troligt att DCM är cancerframkallande. Det finns inte mycket användningsbaserat bevismaterial. Man väntar fortfarande på resultaten av två större epidemiologiska kohortstudier när det gäller DCM inom andra branscher i USA. Grupper inom EU kan ha exponerats för andra kända cancerframkallande ämnen som t.ex. styren. RPA presenterade inte några bevis för faktiska risker förknippade med exponering för DCM i färgborttagningsmedel i denna kategori. Den föreskrivna riskfrasen R68 ("Möjlig risk för bestående hälsoskador") är därför inte särskilt lämplig.

5.7 Det bör även noteras att den olycksstatistik som RPA presenterat för perioden 1930–2007, klart visade på farorna med överexponering för DCM, vilket vanligtvis var kopplat till bristfälliga arbetsmetoder. Motsvarande uppgifter om alternativa metoder och produkter har inte samlats in. Det är dock osäkert i vilken utsträckning dessa uppgifter kan överföras och användas på "yrkesverksamma" eller "konsumenter" i hemmet. Tecken på kroniska (långvariga) hälsoeffekter vid industriell användning kan möjligtvis (eller inte) tyda på problem vid intensiv (kortvarig) exponering bland konsumenter. Det är svårare att göra en proportionell beräkning av olycksstatistiken, vilket det kanske är tal om här.

5.8 Studierna lyfte även fram bristen på enhetliga gränser för exponering i arbetslivet (*Occupational Exposure Limits*) inom EU. Gränsvärdena för ett ämne (DCM) varierar mycket från ett medlemsland till ett annat och även mellan ämnen (t.ex. diklorometan i förhållande till dibasiska estrar eller dimetylsulfoxid). Tillverkarna måste erkänna sin skyldighet att iakttä försiktighet i förhållande till sina arbetstagare. För att uppnå detta måste beslutsfattarna tillhandahålla ett tydligt och enhetligt regelverk baserat på tillgängliga uppgifter.

5.9 I detta sammanhang har EESK särskilt uppmärksammat de tekniska reglerna för farliga ämnen, TRGS 612, beträffande alternativ till DCM-baserade färgborttagningsmedel som utarbetats av det tyska federala arbetsmarknads- och socialministeriet (version från februari 2006). Detta förefaller vara en modell som andra kan använda för att sörja för säkerhet på arbetsplatsen och som är betydligt mer detaljerad än det föreliggande förslaget från kommissionen.

5.10 Man bör i de flesta fall följa rangordningen av de frågor som ska besvaras vad gäller det ovannämnda: (a) Kan metoden bli säkrare genom ersättning av ämnet? (b) Om nej, varför inte? (c) Har alla lämpliga åtgärder vidtagits för att göra arbetsplatsen säker? De potentiella riskerna och fördelarna med alternativa metoder och produkter bör erkännas fullt ut. Först och främst bör man göra någon slags uppskattning av de troliga följderna av eventuella beslut om att avlägsna betydande mängder av ett visst ämne från marknaden, beträffande t.ex. vad användarna kommer att välja och om valet kommer att öka deras säkerhet?

5.11 Som ett exempel kan nämnas en medlemsstat som redan har infört ett förbud mot DCM-baserade produkter för såväl industriell som yrkesmässig användning. Förbudet gäller saluföring av produkter som innehåller DCM och inte ämnet i sig. Kraftfulla lösningsmedel kan fortfarande tillverkas genom att DCM blandas med metanol på den plats där användningen ska ske. Den produkt som erhålls är billigare men saknar de ytaktiva ämnen och fördröjare som gör korrekt framtagna produkter både effektivare och säkrare. Detta är således inte en önskvärd följd.

5.12 Det är som RPA och kommissionen har konstaterat svårt att försvara och hålla fast vid uppdelningen i olika användarkategorier i praktiken. Den enda verkliga skillnaden är att det för färgborttagningsverksamhet vid en anläggning med hög

produktion krävs stora öppna bad för kemikalier som produkterna doppas i, medan doppning, och därmed inte några stora öppna kärl, normalt sett inte behövs om färgborttagningen inte utförs vid en anläggning. Användning på en anläggning behandlas i andra direktiv, om t.ex. utsläpp av lösningsmedel och kvaliteten på avloppsvatten, som bör tillämpas strikt. Vid användning på annan plats spelar användarens aktsamhet och sunda förnuft en större roll. När det finns en arbetsgivare med i bilden ska vederbörande naturligtvis iakttä aktsamhetsplikten och sörja för bästa möjliga arbetsmiljö för all berörd personal.

5.13 Kategorin "yrkesmässiga användare" bör även delas upp i personer som alltid arbetar med specialiserade typer av rengöring (t.ex. borttagande av graffiti, fasadrenovering, tåg samt flyg), och personer som emellanåt ägnar sig åt färgborttagning (byggnadsarbetare, dekoratörer och "konsumenter") som ett nödvändigt men tidkrävande led i en mer lönsam verksamhet. Denna sistnämnda grupps behov, kompetens och sårbara punkter förefaller vara desamma och bör behandlas på ett likvärdigt sätt.

5.14 Slutligen har ett förslag om ett eventuellt undantag presenterats gällande utbildning och beviljande av tillstånd för vissa användare i syfte att möjliggöra en kompromiss mellan de olika ståndpunkterna. Det är dock svårt att jämställa användningen av DCM-baserade färgborttagningsmedel med t.ex. borttagning av asbest eller hantering av kärnavfall, där det helt klart krävs tillstånd. Mot bakgrund av de höga kostnaderna för installation och övervakning av sådana system är det svårt att föreställa sig att detta förslag skulle svara mot någon av parternas behov.

6. Särskilda kommentarer

6.1 Av ovannämnda skäl anser EESK inte att vare sig det aktuella förslaget är proportionerligt eller att det kommer att leda till färre olyckor på eller utanför arbetet. I ljuset av de stora faktiska och politiska skillnaderna mellan medlemsstaterna måste andra metoder övervägas och införas utan ytterligare dröjsmål.

6.2 Detta skulle omfatta förändringar i fråga om förpackning och märkning av DCM-baserade färgborttagningsmedel i syfte att minimera olycksrisken och betona de verkliga farorna. Saluföring till personer som inte kontinuerligt sysslar med färgborttagning, på eller utanför en anläggning, bör begränsas till högst en liter per behållare och köptillfälle oberoende av om det rör sig om "yrkesmässiga användare" eller "konsumenter". Behållarna bör vara försedda med barnsäker förslutning, i enlighet med relevanta befintliga eller nya EU-förordningar och direktiv och/eller EN ISO-standarderna 8317:2004 och 862:2005. Smala öppningar är en god idé för att minska spillet, även om effekten i sådana fall begränsas av behovet av att hålla över medlet innan det appliceras med hjälp av en pensel. Tillverkarna bör aktivt söka efter nya, säkrare leveranssystem om de vill att dessa produkter ska kunna klara sig på längre sikt. Försäljning i stora mängder till alla andra användare, för "industriell" eller

kontinuerlig "yrkesmässig" användning, bör ske i mängder på minst 20 liter. Tillverkare och leverantörer bör inse att de är skyldiga att iaktta försiktighet i sådana situationer och sörja för att tillräcklig information och utbildning ges för att garantera säker hantering och bortskaffande i alla led av användningen.

6.3 Nya symboler samt risk- och skyddsfraser för ämnen med narkotisk effekt och varningar för faror för barn bör omgående utarbetas som ett komplement till dem som redan används. För DCM-baserade färgborttagningsmedel (och andra produkter med liknande verkan) borde varningstexten lyda ungefär på följande sätt: *"Narkotiskt medel: höga koncentrationer kan leda till medvetlöshet och dödsfall"; "Får inte användas i närheten av barn eller särskilt känsliga vuxna"; "Får inte användas i slutna rum: Den tunga ångbildningen kan orsaka kvävning"*. Dessa fraser förefaller vara motiverade och relevanta mot bakgrund av bevismaterialet och de verkliga behoven. Fraserna bör inte skymmas av en uppsättning mindre viktiga varningar. En kraftfull varning och en omisskännlig symbol för behovet av att skydda barn har troligen större verkan än fler, mer komplicerade råd. I detta hänseende är den nuvarande riskfrasen S2 ("Förvaras oåtkomligt för barn") otillräcklig.

6.4 För att ytterligare förbättra arbetsmiljön inom EU är det även tydligt att det behövs en standardiserad och enhetlig gräns för exponering i arbetslivet. Detta kan ses som en positiv effekt av Reach-programmet under de kommande åren.

6.5 Goda arbetsmetoder samt noggrann efterlevnad av existerande kontroller är naturligtvis nyckeln till hanteringen av

riskerna på och utanför arbetsplatsen. Tillverkare och återförsäljare har ett delat ansvar att ge goda råd och se till att rekommendationerna kan följas av allmänheten och av andra som emellanåt använder farliga material eller metoder. Säkerhetsråd och säkerhetsutrustning bör främjas med samma entusiasm och incitament som de material som de ska behövs för.

6.6 Den metod som används i de tyska föreskrifterna TRGS 612 bör ligga till grund för kontrollerna i EU. Man kan vid behov lägga till ytterligare tekniska råd om ventilation eller avfallshantering. Bästa praxis bör offentliggöras och utbytas.

6.7 De pågående studier i USA kring effekterna av långvarig exponering för DCM bör avslutas så snart som möjligt och resultaten föreläggas den vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö (SCHER) för utvärdering. Man bör undersöka möjligheterna att identifiera relevanta studiekohorter i Europa.

6.8 Därutöver bör en systematisk utvärdering göras av de risker som är förenade med färgborttagning, för att få fram en gemensam grund för utvärdering av produkter och metoder. Därigenom skulle man få en bättre bild av produkternas och metodernas prestanda och risker och i slutändan göra det möjligt för användarna på och utanför arbetsplatsen att fatta mer välinformerade beslut. Inget av dessa förslag bör emellertid leda till att antagandet av de kontrollåtgärder som diskuteras ovan försenas.

Bryssel, den 17 september 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 rådets direktiv 68/151/EEG och 89/666/EEG med avseende på bestämmelsen om offentliggörande och översättning för vissa typer av företag"

KOM(2008) 194 slutlig – 2008/0083 (COD)

(2009/C 77/06)

Den 23 maj 2008 beslutade rådet att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 68/151/EEG och 89/666/EEG med avseende på bestämmelsen om offentliggörande och översättning för vissa typer av företag".

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium gav den 21 april 2008 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 447:e plenarsession den 18 september **Edgardo Maria Iozia** till huvudföredragande och antog följande yttrande med 72 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK uppskattar innehållet i detta direktiv och anser att åtgärden innebär ytterligare ett steg framåt i den strategi för administrativ förenkling som föreskrivs i meddelandet *En strategisk översyn av programmet "Bättre lagstiftning" inom Europeiska unionen*.

1.2 Detta ligger i linje med de positiva omdömena från EESK:s observationsgrupp för inre marknaden, som i flera yttranden har stött initiativen för administrativ förenkling på bolagsrättens område. Gruppen anser att initiativen i hög grad bidrar till de europeiska företagens konkurrenskraft genom att minska deras kostnader, så länge skyddet av andra aktörers intressen inte ifrågasätts.

1.3 Kommittén framhåller att förslaget om ändring av direktiven 68/151/EEG (första direktivet om bolagsrätt) och 89/666/EEG (elfte direktivet om bolagsrätt) i syfte att förenkla och minska de administrativa bördorna tar upp komplicerade aspekter, t.ex. bestämmelsen om offentliggörande och översättning för vissa typer av företag som ofta belastas av orimliga och ibland omotiverade bördor.

1.4 EESK stöder dessa åtgärder, som föreslagits och åstadkommit genom blygsamma förändringar av gemenskapens regelverk. Förutom att ändringarna minskar företagens administrativa bördor, vilket visas i konsekvensbedömningen, sätter de stopp för möjligheten att inom EU resa omotiverade hinder för varors och tjänsters fria rörlighet.

1.5 Därför är kommittén positiv till dessa åtgärder och instämmer i rådets uppmaning till kommissionen att vidta ytterligare åtgärder för att minska de omotiverade bördorna inom vissa sektorer, bördor som utan att ge användarna något mervärde belastar företagen och minskar deras förmåga att klara av den internationella konkurrensens nuvarande utmaningar.

1.6 Kommittén rekommenderar kommissionen att uppmana medlemsstaterna att fortsätta den administrativa förenklingen för företagen genom att via internet förmedla alla uppgifter som i enlighet med gällande lagar och bestämmelser ska offentliggöras.

2. Bakgrund

2.1 Efter en rad analyser under 2005 inledde kommissionen ett program för förenkling av lagstiftningen i syfte att minska de ekonomiska och administrativa bördor som i enlighet med gällande lagstiftning åligger företagen. Utgångspunkten var åsikten att onödiga kostnader sätter käppar i hjulet för gemenskapens näringsliv och minskar företagens konkurrenskraft.

2.2 Den 14 november 2006 lade kommissionen fram ett meddelande med den talande titeln *Bättre lagstiftning inom Europeiska unionen* ⁽¹⁾ och ett arbetsdokument med titeln *Beräkning av administrativa kostnader och minskning av de administrativa bördorna i Europeiska unionen* ⁽²⁾. I båda dokumenten framhölls hur viktigt det är att åstadkomma konkreta ekonomiska fördelar för företagen, när en förenkling är möjlig utan negativa effekter för de aktörer som använder denna information.

2.3 Denna inriktning har successivt förstärkts genom ett åtgärdsprogram från mars 2007 för minskning av administrativa bördor ⁽³⁾, vilket ännu inte offentliggjorts i EUT. Dess målsättning är att minska dessa kostnader med 25 % senast 2012.

⁽¹⁾ En strategisk översyn av programmet "Bättre lagstiftning" inom Europeiska unionen, KOM(2006) 689 slutlig, EUT C 78, 11.4.2007, s. 9.

⁽²⁾ Beräkning av administrativa kostnader och minskning av de administrativa bördorna i Europeiska unionen, KOM(2006) 691 slutlig.

⁽³⁾ Åtgärdsprogram för minskning av administrativa bördor i Europeiska unionen, KOM(2007) 23 slutlig.

2.4 I mars 2007 antogs genom det påskyndade förfarandet en rad förslag om minskning av de administrativa bördorna, och den 10 juli 2007 lade kommissionen fram ett meddelande om förenkling på områdena bolagsrätt, redovisning och revision ⁽⁴⁾.

2.5 Under sitt möte den 13–14 mars 2008 uppmanade Europeiska rådet sedan kommissionen att gå vidare genom att lägga fram nya förslag om minskning ⁽⁵⁾.

2.6 Detta är bakgrunden för det föreslagna direktivet när det gäller bestämmelsen om offentliggörande och översättning för vissa typer av företag på bolagsrätts område. Förslaget innebär minskning eller avskaffande av kravet på sådan information som inte tillför ett mervärde för användarna.

3. Kommissionens förslag

3.1 Enligt kommissionen är direktivets målsättning att stärka de europeiska företagens konkurrenskraft genom minskning eller avskaffande av de administrativa krav i gällande bestämmelser som inte motsvarar användarnas behov av information, utan i stället innebär onödiga extrakostnader för företagen.

3.2 Kommissionen ingriper på detta område genom en ändring av direktiven 68/151/EEG (första direktivet om bolagsrätt) och 89/666/EEG (elfte direktivet om bolagsrätt). Ändringen gäller bestämmelsen om offentliggörande och översättning för vissa typer av företag.

3.3 I det första direktivet ställs ett nytt minimikrav rörande det som för närvarande föreskrivs i artikel 3.4 i direktiv 68/151/EEG om bolagsrätt. Den ändrade artikeln syftar till att avskaffa några av de nuvarande kraven på offentliggörande av information om företags grundande i nationella officiella tidningar och offentliggörande av årsbokslut som i enlighet med gällande lagstiftning bör offentliggöras varje år.

3.4 En sådan förenkling innebär inte att mervärdet för användarna minskar. Detta är särskilt uppenbart i en tid när information från handelsregistren, för vilka medlemsstaterna måste garantera tillgång till nödvändig information, finns tillgänglig på internet via en alltmer utbredd elektronisk användning.

3.5 Medlemsstaterna ska säkerställa att informationen finns tillgänglig i elektronisk form och kronologisk ordning, och de har möjlighet att föreskriva ytterligare åtgärder endast när sådana inte medför extra kostnader för företagen.

⁽⁴⁾ Ett förenklat företagsklimat på områdena bolagsrätt, redovisning och revision, KOM(2007) 394 slutlig.

⁽⁵⁾ Slutsatser från Europeiska rådets ordförandeskap, Bryssel den 13–14 mars 2008, doc. 7652/08, slutsats 1.

3.6 När det gäller direktiv 89/666/EEG (elfte direktivet om bolagsrätt) ändras nuvarande praxis, som innebär översättning av alla dokument i den egna dossiern även när ett företag registrerar en ny filial.

3.7 Enligt artikel 4 i det nya direktivet ska dokument offentliggöras på ett av gemenskapens officiella språk, och översättningen ska anses bestyrkt när detta har skett genom ett förfarande som godtagits av myndigheterna i en annan medlemsstat. Alla medlemsstater ska godta ett sådant intyg, och de ska inte införa något formellt krav utöver dem som fastställs i punkterna 1 och 2. Därmed uppfylls målet att minska kostnaderna för översättning och bestyrkande till ett minimum.

3.8 Den rättsliga grunden för det nya direktivet ändras inte utan förblir densamma som för tidigare direktiv, det vill säga artikel 44.2 g i fördraget, och kommissionen anser att det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

3.9 Kommissionen anger att de föreslagna ändringarna och konsekvensbedömningen enhälligt godkänts av en mycket stor grupp med företrädare för de berörda parterna (110 företrädare från 22 medlemsstater). Detta positiva resultat har offentliggjorts på webbplatsen för generaldirektoratet för inre marknaden och tjänster (GD MARKT).

3.10 Enligt kommissionens beräkningar i konsekvensbedömningen bör besparingarna uppgå till minst ca 410 miljoner euro/år för offentliggörande av årsbokslut och ca 200 miljoner euro/år för offentliggörande av förändringar i registren. När det gäller kostnaderna för översättning och bestyrkande bör man kunna spara cirka 22 miljoner euro.

4. Allmänna kommentarer

4.1 I flera yttranden som utarbetats av observationsgruppen för inre marknaden har EESK gett uttryck för sitt stöd till administrativ förenkling inom ramen för initiativet *En strategisk översyn av programmet "Bättre lagstiftning" inom Europeiska unionen*.

4.2 Kommittén ger i sina yttranden fullständigt stöd till detta program, vilket på ett konkret sätt bidrar till att öka de europeiska företagens konkurrenskraft genom att minska bördor som på bolagsrätts område i stor utsträckning förefaller föråldrade och orimliga. Genom de föreslagna åtgärderna ifrågasätter man dock inte skyddet av de övriga aktörernas intressen.

4.3 Kommittén framhåller att detta program inte bara minskar kostnaderna rejält på det sätt som visats i konsekvensbedömningen, med ingrepp på komplicerade områden såsom bestämmelsen om offentliggörande och översättning för vissa typer av företag, utan också ger EU större trovärdighet genom att motverka alla försök att resa artificiella och omotiverade hinder för bestämmelserna om varors och tjänsters fria rörlighet.

4.4 Kommittén konstaterar att de initiativ som hittills tagits har följt på en noggrann bedömning av målen och de grundlägg-

gande subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och efter ingående samråd med alla berörda parter.

4.5 Kommittén ställer sig därför bakom innehållet i detta direktiv, som vi anser utgör ett lämpligt steg i en allmän strategi. Vi instämmer i rådets uppmaning till kommissionen att ingripa i flera sektorer och på andra områden, där förenkling förefaller nödvändig för att minska de många krav som fortfarande belastar företagen.

Bryssel, den 18 september 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 rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG när det gäller krav på offentlighet för medelstora företag och skyldigheten att upprätta sammanställd redovisning"

KOM(2008) 195 slutlig – 2008/0084 (COD)

(2009/C 77/07)

Den 23 maj 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 44 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG när det gäller krav på offentlighet för medelstora företag och skyldigheten att upprätta sammanställd redovisning".

Den 21 april 2008 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 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) **Claudio Cappellini** till huvudföredragande i enlighet med artiklarna 20 och 57.1 i arbetsordningen. Yttrandet antogs med 59 röster för och 1 röst emot.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ser positivt på att undantagen för småföretag i det fjärde bolagsrättsdirektivet utvidgas till medelstora företag, eftersom detta innebär en minskning av bördorna för dessa företag.

1.2 Kommittén välkomnar också de föreslagna ändringarna till sjunde direktivet, eftersom de tydliggör växelverkan mellan konsoliderade bestämmelser i detta direktiv och de internationella redovisningsstandarderna (IFRS).

1.3 EESK uppskattar särskilt att man verkligen uppnår målet att förenkla den finansiella rapporteringen. Det blir ingen betydande informationsförlust för användare av redovisningar, och andra aktörer berörs knappt. Den föreslagna förenklingen

grundar sig på behoven hos de små och medelstora företagen och dem som använder finansiell information.

1.4 Hittills har bristen på forskning och fakta gjort det omöjligt att bedöma användarnas behov, som kan variera stort medlemsstaterna emellan. Innan man inför ytterligare ändringar i de finansiella kraven på små och medelstora företag, bör man se över ståndpunkten rörande de alternativ som ges i fjärde respektive sjunde direktivet. Detta bör inbegripa a) tillämpningen av befintliga alternativ, b) medlemsstaternas motiv för att välja det alternativ de valt och c) en undersökning av i vilken grad medlemsstaterna lyckats med att uppnå sina mål.

1.5 Kommittén rekommenderar därför forskning på detta område som grundval för rationella förslag till framtida strategier.

1.6 Redovisningskrav tillhör de första lagstiftningsområden som harmoniserades på gemenskapsnivå. Kommittén påminner om att det är avgörande att fullborda den gemensamma marknaden och påpekar hur viktigt det är att genom harmonisering skapa enhetliga konkurrensvillkor i EU.

1.7 De små och medelstora företagens gränsöverskridande handel ökar inom EU. Därför finns det tungt vägande skäl till att vidareutveckla harmoniseringen av bestämmelserna för finansiell rapportering för att a) bidra till handelns ökning och b) skapa enhetliga konkurrensvillkor.

2. Bakgrund

2.1 I slutsatserna från mötet den 8–9 mars 2007 betonade Europeiska rådet att minskning av administrativa bördor är en viktig åtgärd för att stimulera Europas ekonomi, särskilt med tanke på de effekter detta kunde få för små och medelstora företag.

2.2 Europeiska rådet framhöll att kraftfulla gemensamma insatser från Europeiska unionen och medlemsstaterna är nödvändiga för att minska de administrativa bördorna, genom en förenkling av små och medelstora företags redovisning. Den rättsliga grunden för dessa åtgärder skulle vara artikel 44.1 i EG-fördraget ⁽¹⁾.

2.3 Redovisning och revision har lyfts fram som prioriterade områden för att minska de administrativa bördorna för europeiska företag ⁽²⁾.

2.4 Särskild uppmärksamhet riktades mot ytterligare lättnader i fråga om rapporteringskraven för små och medelstora företag.

2.5 Tidigare har ett antal ändringar gjorts för att göra det möjligt för företag som omfattas av tillämpningsområdet för direktiven 78/660/EEG och 83/349/EEG att använda redovisningsmetoder i enlighet med internationella redovisningsstandarder (IFRS).

2.6 I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 av den 19 juli 2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder ⁽³⁾ måste företag vars värdepapper är noterade på en reglerad marknad i en medlemsstat upprätta sin koncernredovisning i enlighet med IFRS, och de är därför undantagna från de flesta av kraven i direktiven 78/660/EEG och 83/349/EEG. Dessa direktiv ligger emellertid fortfarande till grund för små och medelstora företags redovisning i gemenskapen.

⁽¹⁾ EGT C 325, 24.12.2002, s. 35.

⁽²⁾ EU-projekt om referensnivåberäkningar och minskning av administrativa kostnader, andra interimrapporten, 15 januari 2008, s. 37. Den slutliga rapporten har ännu inte offentliggjorts (se fotnot 6 i KOM(2008) 195 slutlig).

⁽³⁾ EGT L 243, 11.9.2002, s. 1.

2.7 Små och medelstora företag omfattas ofta av samma regler som större företag, men deras särskilda redovisningsbehov har sällan utvärderats. I synnerhet är det ökade antalet krav på offentliggöranden betungande för sådana företag. Omfattande rapporteringskrav skapar en finansiell börda och kan hindra effektiv användning av kapital för produktiva syften.

2.8 Tillämpningen av förordning (EG) nr 1606/2002 har också visat att det finns ett behov av att klargöra förhållandet mellan redovisningsreglerna enligt direktiv 83/349/EEG och IFRS.

2.9 Även om kostnader för bolagsbildning kan redovisas som tillgångar i balansräkningen, krävs enligt artikel 34.2 i direktiv 78/660/EEG att sådana kostnader förklaras i en not till redovisningen.

2.10 Små företag kan undantas från denna upplysningsskyldighet i enlighet med artikel 44.2 i direktivet. För att minska de onödiga administrativa bördorna bör det vara möjligt att även undanta medelstora företag från en sådan upplysningsskyldighet.

2.11 I direktiv 78/660/EEG föreskrivs att noterna ska innehålla en upplysning om omsättningen fördelad på rörelsegränar och geografiska marknader. Denna skyldighet omfattar alla företag, men små företag kan undantas i enlighet med artikel 44.2 i direktivet. För att minska de onödiga administrativa bördorna bör det vara möjligt att även undanta medelstora företag från denna upplysningsskyldighet.

2.12 Enligt direktiv 83/349/EEG måste ett moderföretag upprätta en sammanställd redovisning även om det enda dotterföretaget eller alla dotterföretag sammanlagt endast har ringa betydelse med hänsyn till de syften som anges i artikel 16.3 i direktiv 83/349/EEG. Dessa företag omfattas följaktligen av förordning (EG) nr 1606/2002 och är därför skyldiga att upprätta sammanställda redovisningar enligt IFRS. Detta krav anses vara betungande när ett moderföretag endast har dotterföretag av ringa betydelse.

2.13 Det bör därför vara möjligt att undanta ett moderföretag från skyldigheten att upprätta en sammanställd redovisning och ett sammanställt årsbokslut om detta moderföretag endast har dotterföretag som anses vara av ringa betydelse, både sett för sig och sammanlagt.

2.14 Eftersom målen för detta direktiv, dvs. att minska de administrativa bördor som är kopplade till vissa krav på offentliggörande för medelstora företag samt skyldigheten att upprätta en sammanställd redovisning för vissa bolag inom

gemenskapen, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, när det gäller den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapnivå, får gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget.

2.15 I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

2.16 Direktiven 78/660/EEG och 83/349/EEG bör därför ändras i enlighet med detta.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Syftet med ändringen av direktiv 78/660/EEG (fjärde bolagsrättsdirektivet) ⁽⁴⁾ är att förenkla den finansiella rapporteringen för medelstora företag ⁽⁵⁾ och lätta på deras rapporteringsbördor på kort sikt. Ändringarna bör leda till en minskad administrativ börda utan att man går miste om relevant information.

3.2 Syftet med ändringen av direktiv 83/349/EEG (sjunde bolagsrättsdirektivet) ⁽⁶⁾ är att förtydliga förhållandet mellan reglerna om sammanställning i detta direktiv och de internationella redovisningsstandarderna (IFRS).

3.3 Rådgivning och konsekvensbedömning

3.3.1 Diskussionen om meningsfull minskning av de små och medelstora företagens administrativa bördor under de fjärde och sjunde bolagsrättsdirektiven inleddes av kommissionen i god tid och parallellt med rådfrågningsprocessen, och man beaktade målet att de små och medelstora företagen ska blomstra på den europeiska inre marknaden. Problemet med småföretagens administrativa bördor orsakas uteslutande av att de ursprungliga bestämmelserna är utformade för större företag. Sådana bestämmelser är inte nödvändigtvis relevanta för småföretagen och innebär ofta en avsevärd börda i fråga om administration och kostnader.

3.4 Förenkling som grundar sig på behoven hos de små och medelstora företagen och dem som använder finansiell information

3.4.1 Det är viktigt att diskussionerna inte bara handlar om "förenkling" av kraven på finansiell rapportering, utan också om deras "relevans" för småföretagen (i motsats till stora noterade aktiebolag). Diskussionen om förenkling har en tendens att fokusera på kostnaderna, medan diskussionerna om relevans handlar om fördelarna med finansiell rapportering samt särskilda användare och deras behov.

3.4.2 Förenklingen av "redovisningsdirektivet måste ske med utgångspunkt i behoven hos småföretagen och dem som använder småföretagens redovisning". Om de finansiella rapporterna ska bli användbara och relevanta måste hänsyn tas till användarna och deras behov vid utformningen av ett regelverk för europeisk finansiell rapportering för små och medelstora företag. Användarna är många: finansinstitut (rating) och offentliga myndigheter (skatt, penningtvätt etc.).

3.4.3 Man bör också komma ihåg att de små och medelstora företagen själva använder mycket finansiell information, t.ex. i egenskap av leverantörer och kontraktsparter till andra småföretag, i situationer där det är viktigt att bedöma kreditvärdigheten.

3.4.4 När redovisningsbestämmelserna för små och medelstora företag "förenklas" är det viktigt att noggranna konsekvensbedömningar görs, vilket inbegriper en bedömning av såväl fördelarna med finansiell rapportering som de ekonomiska och administrativa bördorna. I dessa konsekvensbedömningar bör man beakta de ursprungliga orsakerna till kraven på finansiell rapportering och aktörernas intressen (bl.a. öppenhet), som de var avsedda att skydda.

3.5 Harmonisering för att skapa enhetliga konkurrensvillkor i EU

3.5.1 De små och medelstora företagens gränsöverskridande handel ökar ⁽⁷⁾ inom EU. Därför finns det tungt vägande skäl till att vidareutveckla harmoniseringen av bestämmelserna för finansiell rapportering för att a) bidra till handelns ökning och b) skapa enhetliga konkurrensvillkor. Det kan bli nödvändigt att minska antalet alternativ och åstadkomma maximal harmonisering, t.ex. när det gäller offentliggörande av finansiell information och allmänhetens tillgång till denna information.

3.6 Inga obligatoriska internationella redovisningsstandarder för små och medelstora företag

3.6.1 IASB:s (International Accounting Standards Board) småföretagsprojekt är en följd av att normeringsorgan, revisorer och andra aktörer har krävt ett alternativ till de fullständiga internationella redovisningsstandarderna (IFRS). Trots att IASB ursprungligen hade invändningar mot projektet, övertygades detta organ om att de berörda aktörerna ville driva igenom det och att endast IASB hade tillräcklig trovärdighet och auktoritet för att kunna fastställa genomförbara redovisningsstandarder med hög kvalitet. Utgångspunkten för detta projekt var dock de fullständiga internationella redovisningsstandarderna (IFRS), som utvecklats för noterade aktiebolag.

⁽⁷⁾ Se EESK:s yttranden om den inre marknads betydelse.

— CESE 952/2006 om *En strategi för förenkling av lagstiftningen*, (INT/296) (EUT C 309, 16.12.2006, s. 18),

— CESE 89/2007 om *Översyn av den inre marknaden* (INT/332) (EUT C 93, 27.4.2007, s. 25),

— CESE 1187/2008 om *Politiska åtgärder för små och medelstora företag* (INT/390) (ännu inte offentliggjort i EUT),

— CESE 979/2008 om *Internationell offentlig upphandling* (INT/394) (ännu inte offentliggjort i EUT).

⁽⁴⁾ EGT L 222, 14.8.1978, s. 11. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/46/EG (EUT L 224, 16.8.2006, s. 1).

⁽⁵⁾ Definitioner i artikel 27 (medelstora företag) i det fjärde bolagsrättsdirektivet.

⁽⁶⁾ EGT L 193, 18.7.1983, s. 1. Direktivet senast ändrat genom rådets direktiv 2006/99/EG (EUT L 363, 20.12.2006, s. 137).

3.6.2 De fullständiga IFRS hade utvecklats med beaktande av de noterade aktiebolagens och deras aktörers finansiella rapportering. Som ovan nämnts sker småföretagens finansiella rapportering oftare för intern eller informell användning (i relation till leverantörer, kontraktsparter, finansinstitut etc.) än på grund av rättsliga eller andra krav på rapportering till ett bredare spektrum av användare.

3.6.3 Det obligatoriska genomförandet av IFRS eller en annan uppsättning nya bestämmelser som grundar sig på dem som utvecklats för noterade aktiebolag skulle medföra avsevärda administrativa bördor och ekonomiska kostnader för småföretagen, bördor som sannolikt väger lika tungt som eventuella positiva effekter. Det nära sambandet mellan årsredovisning och skattedeklarationer skulle också tvinga småföretag verksamma i olika medlemsstater att genomföra två separata finansiella rapporteringar, vilket också skulle bidra till den administrativa bördan.

3.7 Förenkling av direktiv

3.7.1 När det gäller olika alternativ till förenkling för småföretagen i redovisningsdirektiven som främst är utökade

varianter av de möjligheter som direktiven redan ger dessa företag, är det viktigt att undersöka hur dessa alternativ fungerar i medlemsstaterna innan nya direktiv införs. EESK rekommenderar dessutom att *engångsprincipen* tillämpas systematiskt på alla nivåer ⁽⁸⁾.

3.7.2 Innan man inför ytterligare ändringar i kraven på finansiell rapportering från små och medelstora företag, bör man se över ståndpunkten rörande de alternativ som ges i fjärde respektive sjunde direktivet. Detta bör inbegripa a) tillämpningen av befintliga alternativ, b) medlemsstaternas motiv för att välja det motiv de valt och c) en undersökning av i vilken grad medlemsstaterna lyckats med att uppnå sina mål.

3.7.3 Ett stort problem är för närvarande de uppifrån-och-ned-strategier som a) leder till administrativa bördor för de små och medelstora företagen och b) gör regelverken och standarderna för finansiell redovisning mindre relevanta för dessa företag. I en framtida översyn av den finansiella rapporteringen bör man ta itu med detta problem genom att anlägga ett nedifrån-och-upp-perspektiv. Ett sådant angreppssätt skulle fokusera på småföretagens och andra aktörers behov, och bygga på studier av användarna och deras behov såsom föreslås ovan.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "De olika politiska åtgärder som, utöver en adekvat finansiering, kan bidra till de små och medelstora företagens tillväxt och utveckling" (förberedande yttrande), INT/390. Denna princip innebär att företagen inte bör tvingas att återigen tillhandahålla information som myndigheterna redan har fått på annan väg, och den gäller alla nivåer (gemenskapsnivå samt nationell, regional och lokal nivå).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om föreskrivna märkningar på två- och trehjuliga motorfordon" (kodifierad version)

KOM(2008) 318 slutlig – 2008/0099 (COD)

(2009/C 77/08)

Den 18 juni 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 föreskrivna märkningar på två- och trehjuliga motorfordon" (kodifierad version).

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) enhälligt att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förarsätet på jordbruks- eller skogsbrukstraktorer med hjul" (kodifierad version)

KOM(2008) 351 slutlig – 2008/0115 (COD)

(2009/C 77/09)

Den 7 juli 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 förarsätet på jordbruks- eller skogsbrukstraktorer med hjul" (kodifierad version).

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september 2008) enhälligt att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv på bolagsrättens område om enmansbolag med begränsat ansvar" (kodifierad version)

KOM(2008) 344 slutlig – 2008/0109 (COD)

(2009/C 77/10)

Den 7 juli 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 44 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv på bolagsrättens område om enmansbolag med begränsat ansvar" (kodifierad version).

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september 2008) enhälligt att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr .../... av den [...] om tilläggsskydd för läkemedel" (kodifierad version)

KOM(2008) 369 slutlig – 2008/0126 (COD)

(2009/C 77/11)

Den 7 juli 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 (EG) nr .../... av den [...] om tilläggsskydd för läkemedel" (kodifierad version).

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september 2008) enhälligt att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av förnybar energi".

KOM(2008) 19 slutlig – 2008/0016 (COD)

(2009/C 77/12)

Den 3 mars 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175 första stycket och artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av förnybar energi"

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juli 2008. Föredragande var **Lutz Ribbe**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 105 röster för, 38 emot och 10 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar Europeiska rådets klimatskyddsplaner från 2007, som ska genomföras bland annat genom detta direktiv.

1.2 Kommittén håller uttryckligen med kommissionen om att den eftersträlvade utbyggnaden av förnybar energi inte bara är klimatpolitiskt motiverad. Att bygga ut förnybar energi får också eller kan få en tydligt positiv inverkan på energiförsörjningssäkerheten, den regionala och lokala utvecklingen, landsbygdens utveckling, exportmöjligheterna, den sociala sammanhållningen och sysselsättningen, särskilt för små och medelstora företag och oberoende energiproducenter.

1.3 Sätillvida välkomnar EESK i princip förslaget till direktiv och målet om 20 % förnybar energi. Kommittén ser i den förnybara energin inte bara ett bidrag till klimatskyddet utan också ett verkligt strategiskt energipolitiskt krav, som kommer att leda till en högre grad av självförsörjning på energiområdet och därmed till större försörjningstrygghet.

1.4 Det finns ett nära samband mellan målsättningen "minus 20 % koldioxid fram till 2020", som ska uppnås med andra direktiv⁽¹⁾, och målsättningen "20 % slutenergi från förnybara energikällor", som behandlas i detta utkast, och målsättningarna kompletterar varandra. De bör dock ändå betraktas oberoende av varandra. Detta gäller desto mer som vissa av de förnybara energiformerna inte alltid har entydigt positiva klimatpolitiska effekter (se punkt 6 om jordbruksbränslen).

1.5 Det står klart att vi måste omforma vårt energisystem, och detta kommer att vara förenat med höga investeringskostnader. Därför är det viktigt att medlemsstaterna visar stor flexi-

⁽¹⁾ Se punkt 3.5.

bilitet, så att de alltid kan vara aktiva där minsta möjliga kostnad gör största möjliga nytta, när det gäller klimatskydd och arbets-tillfällen.

1.6 EESK framhåller både sitt tydliga stöd för utbyggnad av förnybar energi och sin medvetenhet om att det på medellång och lång sikt krävs en mycket större andel än de 20 % som aviserats till år 2020 för att man ska nå rådets ambitiösa mål om en minskning av koldioxidutsläppen med 60–80 % och en högre grad av självförsörjning på energiområdet.

1.7 EESK konstaterar att en strategisk reglering om att delvis ersätta diesel och bensin med jordbruksbränslen är en av de dyraste och minst effektiva klimatskyddsåtgärderna och att det för närvarande innebär en extremt felaktig fördelning av finansiella medel. Varför man i politiken främjar just de dyraste åtgärderna, medan man låter ekonomiska frågor och i synnerhet så många ekologiska och sociala frågor vara helt obesvarade (se punkt 6), framstår som obegripligt för EESK. Därför avvisar EESK det separata målet på 10 % för jordbruksbränslen.

1.8 EESK välkomnar att EU tänker sätta upp hållbarhetskriterier för jordbruksbränslen. De ekologiska kriterier som formuleras i utkastet när emellertid inte tillräckligt långt, och sociala frågor berörs inte alls. På denna punkt är förslaget till direktiv helt otillräckligt. ⁽²⁾

2. Inledning

2.1 Direktivet ska fastslå bindande mål för utbyggnaden av förnybar energi. För förnybar energi planeras en andel på totalt 20 % av EU:s slutliga energiförbrukning år 2020. Dessutom ska

⁽²⁾ Behovet av ekologiska och sociala hållbarhetskriterier för jordbruksbränslen är något som EESK redan förtydligt i yttrandena "Lägesrapport om biodrivmedel", TEN/286 – CESE 1449/2007, EUT C 44, 16.2.2008, s. 34, och "Minskning av vägtransporternas utsläpp av växthusgaser", NAT/354 – CESE 1454/2007.

det vara bindande för varje medlemsstat med minst 10 % biobränslen ⁽³⁾ inom transportsektorn ⁽⁴⁾.

2.2 Europeiska unionens mål på 20 % ska genomföras genom nationella mål som presenteras i bilaga I del A. Det ska vara bindande för medlemsstaterna att anta de nationella målen. Medlemsstaterna måste då upprätta nationella handlingsplaner där de fastslår sektormål för el, värme/kyla och transportsektorn/jordbruksbränslen samt beskriva de åtgärder som behövs för att nå målen.

2.3 Direktivet grundar sig på besluten vid EU:s vårtoppmöte 2007. Motiveringen är att klimatförändringarna ska motverkas genom att man använder förnybar energi. Samtidigt beskriver man också att just "sektorn för förnybar energi ... kan ... utnyttja lokala, decentraliserade källor och stimulera till utveckling av högteknologiska branscher av världsklass".

2.4 Enligt kommissionen är de förnybara energikällorna "huvudsakligen inhemska, de är oberoende av framtida tillgång till konventionella energikällor och det faktum att de oftast är decentraliserade gör att våra ekonomier blir mindre sårbara för snabba förändringar i energiförsörjningen". Försörjningssäkerheten är alltså vid sidan av klimatskydd, innovation och ekonomisk utveckling ytterligare ett viktigt argument för kommissionen.

2.5 Kommissionen menar att "utvecklingen av en marknad för förnybara energikällor och förnybar energiteknik" har "en tydligt positiv inverkan på försörjningstryggheten, regionala och lokala utvecklingschanser, landsbygdsutvecklingen, exportmöjligheterna, den sociala sammanhållningen och sysselsättningen, inte minst vad gäller små och medelstora företag och oberoende elproducenter".

2.6 I direktivet slås inte bara fast de nämnda kvantitativa målen utan regleras bland annat även

- hur andelen energi från förnybara källor (artikel 5) ska beräknas, inkl. importfrågan,
- ursprungsgarantier (artiklarna 6–10),
- åtkomst till elnät (artikel 14),
- kriterier för jordbruksbränslenas miljömässiga hållbarhet och betydelse för klimatet (artikel 15 och följande artiklar),

⁽³⁾ I förslaget till direktiv används officiellt begreppet "biobränslen". EESK har i flera olika yttranden pekat på åtskilliga miljömässiga problem som härrör från dessa "bio"-bränslen. Eftersom förleden "bio-" antyder att det handlar om en helt och hållet miljövänlig produkt (jfr "biodynamisk" odling), använder EESK det neutrala uttrycket "jordbruksbränslen" i stället för "biobränslen".

⁽⁴⁾ I utkastet till direktiv står följande: "Det föreslås emellertid att varje medlemsstat ska uppnå en andel på minst 10 % förnybar energi (främst biobränsle) inom transportsektorn till 2020".

— ramvillkor för de nationella bidragssystemen med syftet att förhindra snedvridning av konkurrensen.

2.7 I och med att det nya direktivet antas upphävs två direktiv, dels direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el med det hittillsvarande målet att 21 % av gemenskapens sammanlagda elförbrukning 2010 ska utgöras av el producerad från förnybara energikällor, dels direktiv 2003/30/EG om främjande av användningen av jordbruksbränslen eller andra förnybara drivmedel, som anger en andel på 5,75 % som mål till 2010.

3. Allmänna kommentarer till de övergripande och klimatpolitiska målen i direktivet

3.1 Europeiska rådet upprepade 2007 "att absoluta åtaganden att minska utsläppen är grunden för en global koldioxidmarknad. Industriländerna bör fortsätta att vara pådrivande genom att förbinda sig att kollektivt minska sina utsläpp av växthusgaser i storleksordningen 30 % fram till 2020, jämfört med 1990. De bör göra detta även i syfte att kollektivt minska sina utsläpp med 60–80 % fram till 2050, jämfört med 1990".

3.2 Det framlagda förslaget till direktiv är en byggsten i genomförandet av detta beslut. EESK välkomnade Europeiska rådets klimatbeslut och framhåller att energisparande och energieffektivitet måste ha högsta prioritet. En massiv utbyggnad av förnybar energi är oundviklig, och detta är inte bara ett klimatpolitiskt krav. Redan den framtida bristen på fossila resurser gör att det blir nödvändigt på medellång till lång sikt. De snabba prisökningar på fossil energi som kan iakttas för närvarande kommer också att leda till att många förnybara energiformer kommer att löna sig snabbare.

3.3 EESK välkomnar uttryckligen att kommissionen inte bara tar upp klimataspekter i förklaringstexten utan ger frågorna om försörjningstrygghet och arbetstillfällen en central roll. Flera gånger framhålls hur viktigt det kan vara med decentraliserade strukturer för energiförsörjningen, till exempel för det regionala näringslivet och landsbygden (punkt 2.4 och 2.5). Kommittén håller helt och hållet med om detta, men anser att man just i dessa aspekter absolut behöver en mycket mer differentierad syn på de olika strategierna för förnybar energi än man haft hittills.

3.4 EESK delar kommissionens uppfattning att det både är positivt i ett klimatpolitiskt perspektiv och ger konkurrensfördelar på sikt åt Europas näringsliv, om Europa tar ledarrollen när det gäller utveckling och genomförande av förnybar energi. Förslaget till direktiv är en tydlig energi-, miljö- och industripolitisk signal – både inför de kommande internationella klimatförhandlingarna och till det globala samfundet.

3.5 Den egentliga fördelningen av insatserna, dvs. varje stats bidrag till Europeiska unionens sammanlagda mål att minska koldioxidutsläppen med 20 %, är fastställd i "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om medlemsstaternas insatser för att minska sina utsläpp av växthusgaser i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020" (KOM(2008) 17 slutlig) och i "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser" (KOM(2008) 16 slutlig).

3.6 EESK anser att ett mål på en 20-procentig andel förnybar energi till 2020 är politiskt-strategiskt meningsfullt och även tekniskt och ekonomiskt möjligt. På så sätt kan man skönja en övergång till en postfossil energipolitik. EESK anser också att de nationella målsättningarna är möjliga att nå, allra helst som medlemsstaterna ges mycket flexibla möjligheter (kompletterande köp, deltagande i projekt m.m.). Det står klart att en omställning av energisystemet inte är gratis och inte heller kan genomföras utan strukturförändringar. Det krävs investeringar inte bara i anläggningar där elektricitet genereras ur förnybar energi utan också i energilagringsteknik för att möta svängningar i elproduktionen till följd av otillräcklig vind eller solstrålning samt i en utbyggnad av internationella kraftledningar inom EU. Om vi bara betonar elproduktionen kommer vi inte att uppnå förväntade resultat.

3.7 Som exempel kan nämnas att Tyskland genom en inmatningslag stöder elproduktion från förnybar energi. Andelen miljövänlig el ligger för närvarande på 15 %. Merkostnaderna, som täcks av elkonsumenterna genom en högre ersättning för inmatning av el, ligger på cirka 3,5 miljarder euro per år. Vad man dock inte tagit med i beräkningen här är den nationalekonomiska nyttan i form av nya arbetstillfällen, minskade skador på miljön och nya skatteintäkter.

3.8 Det är önskvärt att kostnaderna för att nå målen är så låga som möjligt. Därför ska man enligt direktivet kunna nå enskilda nationella mål även genom att stödja åtgärder för utbyggnad av förnybar energi i andra stater. Det är även möjligt att importera el från förnybar energi – med ursprungsgaranti. EESK anser i princip att detta är meningsfullt. Kommittén stöder visserligen kraven från dessa medlemsstater på att handeln ska vara tillståndspliktig, så att man kan förhindra att det stöd till förnybar energi som finansieras av en stat⁽⁵⁾ kan användas för att minska kostnaderna i en annan stat.

4. Minskad flexibilitet vid utbyggnaden av förnybar energi

4.1 EESK delar kommissionens synsätt om att man bör ange ett övergripande mål och inte tre separata mål för de tre sektorer för vilka förnybar energi har betydelse (nämligen för el,

⁽⁵⁾ Eller konsumenterna i en stat.

uppvärmning och kylning samt för transportsektorn). På så sätt blir det medlemsstaternas sak att avgöra hur de ska kombinera åtgärder inom de tre sektorerna, så att de når det fastställda nationella övergripande målet.

4.2 Denna flexibla hållning begränsas dock oerhört om man sätter upp ett separat bindande mål för ett enskilt delområde inom en av de tre sektorerna – nämligen för ersättningen av diesel och bensin inom transportområdet.

5. Jordbruksbränslenas särskilda roll i förslaget till direktiv

5.1 Kommissionen ger alltså jordbruksbränslena en särskild roll.

5.2 Åtskilliga studier om jordbruksbränslen som publicerats de senaste månaderna visar att biomassa i motsats till solenergi är en begränsad resurs, som automatiskt konkurrerar om yta med livsmedelsproduktionen respektive bibehållandet av den biologiska mångfalden. Det råder fortfarande olika meningar om hur omfattande denna konkurrens kommer att bli. Innan politiska styrmedel sätts in behöver man därför göra ett mycket noggrant strategiskt övervägande om vilken form av förnybar energi som är mest ändamålsenlig för vilket användningsområde. Här behöver man bedöma följderna mycket noggrant.

5.3 I november 2007 publicerade det tyska federala jordbruksministeriets vetenskapliga kommitté en rekommendation om användning av biomassa för energiutvinning, i vilken man företräder uppfattningen att sol- och vindkraft på lång sikt kommer att dominera inom förnybar energi, bland annat eftersom det här finns en betydligt högre potential jämfört med biomassa. Den vetenskapliga kommittén framför tre skäl till detta:

a) Med solenergi kan man utnyttja ytor som inte konkurrerar med produktionen av biomassa till livsmedel, och varje ytenhet kan ge betydligt högre energiutbyte än med bioenergi.

b) Bristen på åkermark i världen leder till att priset på bioenergi stiger när oljepriserna stiger. Detta får till följd att prisnivån även stiger för hela jordbruket. Därmed stiger också råvarukostnaderna för bioenergianläggningarna, medan högre olje-, kol- och gaspriser ger lönsamhetseffekt åt solenergi.

c) Vid brist på åkermark leder en storskalig utvidgning av bioenergin utan undantag till att man börjar odla på hittills obrukad mark (plogning av gräsmark, röjning av skog) eller till att bruket av odlad mark intensifieras. Detta leder till större utsläpp av koldioxid och dikväveoxid, vilket får till följd att utvidgningen av bioenergiproduktionen på åkermark i slutänden till och med kan motverka klimatskyddet.

5.4 Om de tillgängliga naturliga resurserna inte räcker till och det är förenat med jämförelsevis stora investeringar att ställa om till nya, regenerativa och om möjligt decentraliserade strukturer för energiförsörjningen, måste man beakta principen att koncentrera de finansiella resurserna till de mest effektiva strategierna för klimatskydd.

5.5 På EU-nivå är vissa av de existerande och delvis statligt stödda strategierna för bioenergi, nämligen jordbruksbränslen samt framställning av biogas från majs, förenade med mycket höga kostnader för att undvika koldioxidutsläpp ⁽⁶⁾ (från 150 till över 300 euro/ton koldioxid).

5.6 Inom andra bioenergistrategier är kostnaderna för att undvika koldioxid bara 50 euro per ton koldioxid ⁽⁷⁾. Det gäller till exempel framställningen av biogas ur naturgödsel (helst i samband med värmekraft), kombinerad el- och värmeproduktion från träflis (av spillvirke från skogsavverkning respektive plantskogar) samt förbränning av träflis i befintliga storkraftverk.

5.7 När det gäller reduktionen av växthusgaser per hektar, slår Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum fast att det är mycket mer effektivt att använda biomassa till elproduktion än till att framställa flytande jordbruksbränsle ⁽⁸⁾. Moderna biomassakraftverk är nästan lika effektiva som anläggningar för fossila bränslen, så vid värme- och elproduktion motsvarar 1 megajoule (MJ) biomassa cirka 0,95 MJ fossil energi. Energieffektiviteten vid omvandlingen av biomassa till flytande bränsle för transportändamål ligger i regel bara på 30–40 %. 1 MJ biomassa motsvarar då endast cirka 0,35 till 0,45 MJ råolja i transportväsendet.

5.8 Vid framställning av jordbruksbränslen kan cirka 3 ton koldioxid per hektar undvikas. Med de bioenergistrategier som beskrivs i punkt 5.6 kan mer än 12 ton koldioxid undvikas per hektar.

5.9 Mot bakgrund av detta frågar sig EESK varför kommissionen uttryckligen vill fastslå ett mål på 10 % för jordbruksbränslen. EESK påminner om att Europeiska rådet i våras uttryckte att detta mål skulle uppnås "kostnadseffektivt" och att tre förutsättningar måste uppfyllas, nämligen att

— produktionen skulle ske på ett hållbart sätt,

— andra generationens jordbruksbränslen skulle vara tillgängliga på marknaden,

⁽⁶⁾ När det talas om kostnader för att undvika koldioxidutsläpp avses här koldioxidekvivalenter.

⁽⁷⁾ Källa: "Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik", Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, antagen i november 2007.

⁽⁸⁾ Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum: "Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations", 2008
Internet: http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (endast på engelska).

— direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen skulle ändras.

5.10 När det gäller hållbarheten finns det fler frågor än svar (se även punkt 8), och andra generationens jordbruksbränslen är ännu inte tillgängliga. Därmed är åtminstone två av de tre kriterierna från Europeiska rådet inte uppfyllda, vilket ändå inte hindrar kommissionen från att vilja fastslå tioprocentmålet.

5.11 Kommissionens argument för detta är bland annat att transportsektorn jämfört med andra näringssektorer har de snabbast ökande utsläppen av växthusgaser, och jordbruksbränslen "är fortfarande dyrare att framställa än andra former av förnybar energi, vilket kan innebära att de inte skulle utvecklas utan särskilda krav".

5.12 EESK kan inte förstå denna motivering.

5.12.1 Det stämmer att utsläppen av växthusgaser i transportsektorn har utvecklats i oönskad riktning. Men enligt EESK:s uppfattning löser man inte problemet med skärpta gränsvärden för avgaser och en tioprocentig ersättning av diesel och bensin. Det kan inte ens kompensera för den ökning från transportsektorn som når vår miljö de närmaste åren.

5.12.2 Vid flera tillfällen har kommittén påpekat att detta problem bör åtgärdas med en politik som syftar till minskad transport och med en ändrad fördelning till förmån för klimattvänligare transportgrenar som järnväg, kollektivtrafik och sjöfart.

5.12.3 I ett tekniskt perspektiv anser EESK inte att framtiden för motordrivna privata transporter ligger i förbränningsmotorer utan i elmotorer drivna med förnybar energi. För att en VW Golf ska kunna köras 10 000 kilometer, måste man årligen så raps avsedd för biodiesel på 2 062 kvadratmeter åkermark enligt en beräkning från EMPA ⁽⁹⁾. Med solceller, däremot, skulle det räcka med 37 kvadratmeter per år för den energi som behövs till 10 000 kilometer, bara ungefär en sextiondedel av rapsfältets yta.

5.12.4 Ett strategiskt beslut om att ersätta diesel och bensin med jordbruksbränslen är alltså en av de dyraste och minst effektiva klimatskyddsåtgärderna. Detta innebär en extrem felfördelning av finansiella medel. Varför man i politiken främjar just de dyraste åtgärderna, medan man låter ekonomiska frågor och i synnerhet så många ekologiska och sociala frågor vara helt obesvarade, framstår som obegripligt för EESK.

⁽⁹⁾ EMPA är en forskningsinstitution för materialvetenskap och teknologi. Den hör till Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH). Källa: *Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. Schlussbericht* (Ekologisk balans för energiprodukter: Ekologisk bedömning av biobränslen, slutrapport), april 2007. På uppdrag av federala myndigheten för energi (Bundesamt für Energie), federala myndigheten för miljö (Bundesamt für Umwelt) och federala myndigheten för lantbruk (Bundesamt für Landwirtschaft); EMPA, avdelningen teknik och samhälle (Abteilung Technologie und Gesellschaft), St. Gallen: R. Zah, H. Böni, M. Gauch, R. Hischier, M. Lehmann, P. Wäger.

Kan laddas ned på: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8514.pdf>

5.12.5 EESK instämmer således inte i kommissionens uttalande om att "... en ökad användning av biobränslen för transporter är också ett av de mest effektiva sätten" att möta utmaningarna.

5.13 Om man betänker att kommissionen eftersträvar att tillåta jordbruksbränslen under förutsättning att dessa leder till en minskning av växthusgaserna med minst 35 % jämfört med bränslena från fossila oljor, kommer 10-procentsmålet att leda till att utsläppen av växthusgaser från motordriven trafik minskar med nätt och jämnt 3,5 %, om trafikens omfattning är oförändrad. Eftersom transporterna bidrar till omkring en fjärdedel av de sammanlagda utsläppen av växthusgaser, talar vi alltså om att potentiellt minska de sammanlagda utsläppen av växthusgaser med 1 %. Detta är ett värde som inte står i relation till kostnaden och de risker som är förenade med detta.

5.14 Även om man ansåg att det vore meningsfullt att använda biomassa till jordbruksbränslen för transporter skulle man behöva satsa på absolut effektivitet. Men i direktivets bilaga VII gör man klart att omvandling av biomassa till estrar eller etanol inte är den rätta lösningen. All (industriell) molekylär omvandling är nämligen förenad med energitillförsel och därmed energiförluster. Det vore mer meningsfullt att använda den utvunna biomassan direkt, utan industriell-kemisk omvandling.

5.15 Att detta är tekniskt möjligt visar några traktortillverkare, som nu erbjuder motorer med ren vegetabilisk olja som drivmedel.

5.16 Bilaga VII visar att det är denna teknik som kan ge den största minskningen av växthusgaser. Ren rapsolja ger ett standardvärde för utsläppsminskning av växthusgaser på upp till 55 %, jordbruksdiesel av raps bara 36 % och etanol av vete 0 % i förhållande till bränslen av fossil olja. För EESK är det obegripligt att kommissionen inte uttryckligen framställer denna väg som särskilt meningsfull, i synnerhet när det främst är på så vis som det skulle kunna skapas decentraliserade strukturer för energiförsörjningen och därmed även arbetstillfällen inom jordbruket och på landsbygden.

5.17 En god strategi enligt EESK vore att främja användningen av ren vegetabilisk olja i jordbruket och exempelvis för kommunala transportmedel eller fartyg. Ren vegetabilisk olja utvinns ur till exempel miljövänliga blandade odlingar⁽¹⁰⁾. På så vis skulle jordbrukare omedelbart delta i utvecklingen av regionala energicykler och dra nytta av denna. Inom ramen för jordbruksbränslestrategin blir de däremot producenter av billigaste möjliga råvara till mineraloljeindustrin, om man överhuvudtaget skulle använda råvaror producerade i Europa.

⁽¹⁰⁾ Se även yttrandet om förnybar energi (TEN/211 – CESE 1502/2005 från den 15 december 2005, föredragande: Ulla Sirkeinen, punkt 3.3.1).

6. Kommentarer till argumentet om försörjningstrygghet

6.1 Kommissionen antar att en stor del av den biomassa som behövs till jordbruksbränslen antagligen kommer att odlas utanför EU i regioner med ett mer gynnsamt klimat. Men att ersätta importen av olja med import av biomassa innebär ingen minskning utan enbart en diversifiering av beroendet av externa källor.

6.2 En ny energipolitik i EU kan inte på allvar ha som mål att låta ett beroende avlösas av ett annat.

6.3 Man borde snarare prioritera en politik som verkligen ställer decentraliserade, lokalt och regionalt tillgängliga källor i centrum för den nya strategin för förnybar energi. Då kan och måste också bioenergin bli betydande, dock inte på det sätt man tänkt sig i strategin för jordbruksbränslen.

7. Sysselsättning

7.1 Kommissionen skriver att förnybar energi är en "snarlik ersättning för konventionell energi och levereras via samma infrastruktur och logistiska system". EESK anser att detta är en felaktig slutsats. Förnybar energi från decentraliserade strukturer är delvis raka motsatsen till "vanlig" energi, som snarare kommer från centralt organiserade stora strukturer.

7.2 En strategi med jordbruksbränslen, som grundar sig på energiimport och på att blanda i jordbruksbränslen i diesel- och motorbränslen, använder sig av "traditionella", det vill säga centralt organiserade strukturer i globalt verksamma mineraloljekoncerner. Den befäster därmed deras produktions- och fördelningsstrukturer, vilket ligger helt och hållet i mineraloljebranschens intresse. Men den skapar knappast nya arbetstillfällen i Europa⁽¹¹⁾.

7.3 Om man däremot satsar på en mer energieffektiv användning av till exempel träflis för värme- och elproduktion eller regionalt odlade rena vegetabiliska oljor respektive biogas till fordon och områden utan naturgasnät eller på teknik med decentrala solceller, kan man bana nya vägar för regionalt organiserad produktion och distribution, vilket öppnar för många nya arbetstillfällen.

7.4 När det gäller solvärme och decentraliserad användning av solcellteknik producerar konsumenterna (av energi) själva större delen av den energi de behöver. Detta är också ett bevis på att energiförsörjning som bygger på förnybar energi är organiserad på ett helt annat sätt än nuvarande struktur för energiförsörjning.

⁽¹¹⁾ Se även den redan nämnda studien från Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum: "Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations", 2008. Internet: http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (endast på engelska).

7.5 Även andra åtgärder, t.ex. för förbättrad energieffektivitet och energisparande, kan redan under uppbyggnadsfasen skapa hundratusentals arbetstillfällen i små och medelstora företag. Byggnadsisolering, installation av sol- och vindkraftanläggningar eller byggnation av biogasanläggningar är exempel på detta. Politiken har ansvar för att just dessa möjligheter utnyttjas. De planerade strategierna för jordbruksbränslen i direktivet är inte den mest effektiva vägen.

7.6 Detta innebär att det verkligen krävs en mycket grundlig och mycket mer differentierad syn på de olika typerna av förnybar energi, även när det gäller frågan om arbetstillfällen. Förnybar energi kan verkligen främja och stödja regionala näringsstrukturer, men kan även bidra till att befästa centraliserade storstrukturer.

7.7 Samma sak gäller för övrigt de länder som odlar biomassa till jordbruksbränslen. Tysklands förbundsministerium för utvecklingsbistånd lade i mars 2008 fram diskussionsunderlaget "Entwicklungspolitische Positionierung zu Agrartreibstoffen". När det gäller utvecklingsländernas ekonomiska, miljömässiga och sociala utveckling kommer man här fram till att en strategi för exportinriktad massproduktion av biomassa, som reaktion på den kraftigt ökande efterfrågan från industriländer, är förenad med höga risker och inte skapar några arbetstillfällen. I diskussionsunderlaget visas i stället att biomassa generellt bör ses som något positivt för en decentraliserad energiförsörjning med småskalig produktion.

8. Kommentarer till hållbarhetskriterierna

8.1 EESK välkomnar att kommissionen planerar att införa hållbarhetskriterier för produktionen av jordbruksbränslen. Det är ett viktigt steg framåt, men EESK anser ändå att det framlagda förslaget är klart otillräckligt.

8.2 Kommissionen betonar själv gång på gång hur viktig balansen är mellan den ekonomiska, miljömässiga och sociala delen i hållbarhetspolitiken. Men redan på grund av att de sociala frågorna helt och hållet utelämnas i de nämnda kriterierna anser EESK att förslaget till direktiv absolut inte anger hur en genomtänkt hållbarhetsstrategi respektive genomtänkta hållbarhetskriterier för jordbruksbränslen ska förverkligas. Förslaget till direktiv måste snarare revideras helt på denna punkt.

8.3 För EESK är det dessutom viktigt att man med anledning av den indirekt förändrade markanvändningen tar fram verk samma miljömässiga och sociala kriterier inte bara för jordbruksbränslen utan för alla importerade jordbruksprodukter inklusive djurfoder.

8.4 Det är också en illusion att tro att man genom att bestämma en tidpunkt (januari 2008) skulle kunna t.ex. skydda urskog eller torvmark från att omvandlas till ytor för produktion av jordbruksbränsle. Detta skulle förutsätta såväl ett fungerande registreringssystem för fastigheter som ett fungerande förvaltnings- och kontrollsystem. Båda är som erfarenheten visar obefintliga i de flesta nya industriländer och utvecklingsländer.

8.5 EESK anser att de kriterier för att behålla den biologiska mångfalden och förhindra användningen av mark med stora kolreserver som räknas upp i artikel 15 tredje och fjärde styckena är otillräckliga. Det är mycket mer som har betydelse för den biologiska mångfalden än bara de typer av mark som nämns i tredje stycket under a) till c). Detsamma gäller för artikel 4 a) och b) avseende kolreserverna.

8.6 I bilaga VII del B presenterar kommissionen "uppskattade typiska värden respektive standardvärden för framtida bio-bränslen", som ännu inte eller bara i försumbar mängd finns på marknaden. EESK anser att man inte bör arbeta med uppskattade värden utan enbart med verifierbara värden.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Stöd till tidig demonstration av hållbar energiutvinning från fossila bränslen"

KOM(2008) 13 slutlig

(2009/C 77/13)

Den 23 januari 2008 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 – Stöd till tidig demonstration av hållbar energiutvinning från fossila bränslen".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juli 2008. Föredragande var **Jan Simons**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 143 röster för, 3 emot och 5 nedlagda röster.

1. Sammanfattning

1.1 EESK stöder de mekanismer för att främja demonstration av avskiljning och lagring av koldioxid (CCS) i kraftverk som kommissionen beskriver i sitt meddelande, även om bristen på finansieringskapacitet och tydliga finansieringssystem på medellång sikt (2010–2020) och lång sikt (från och med år 2020) är oroväckande.

1.2 Man bör noga se till att kommissionens bristande finansieringskapacitet delvis kan kompenseras genom inkomster från systemet för handel med utsläppsrätter (EU-ETS), t.ex. genom auktioner för utsläppsrätter från energisektorn efter 2013. Det är viktigt att konstatera att det så här långt inte har föreslagits något särskilt finansieringssystem – som inbegriper nödvändig säkerhet – på EU-nivå.

1.3 Det är viktigt att de finansiella villkoren är tydliga och vedertagna senast i slutet av 2009. Bara på så sätt kan man ha en finansiell grund för att inleda förberedelserna för anläggningar för CCS-demonstration i stor skala som kan vara driftsklara 2015.

1.4 Inkomster från EU-ETS bör samlas på nationell nivå och ingå i genomförandet av det reviderade EU-ETS-direktivet från och med 2013.

1.5 Kommissionens idé om att kombinera nationella EU-ETS-auktioner med möjligheten att låta 20 % av de totala inkomsterna avsättas för åtgärder till stöd för minskningen av koldioxidutsläpp är helt olämplig och innebär att man missar en finansieringsmöjlighet. Medlemsstaterna bör bestämt uppmanas att drastiskt förändra sin inställning till EU-ETS-inkomster och använda alla dessa inkomster till teknik för låga koldioxidutsläpp och koldioxidneutral teknik med öronmärkta medel för CCS. På

så sätt kan man få tillgång till de miljardbelopp i euro som kommissionen saknar men behöver för att stödja tidig CCS-demonstration i stor skala.

1.6 Kommissionen bör utarbeta en plan för att definiera det europeiska industriinitiativets organisation och roll, och garantera att det kompletterar men inte överlappar andra initiativ, t.ex. projekt som stöds av sjunde ramprogrammet, den europeiska tekniska plattformen för nollutsläpp från kraftverk som drivs med fossilt bränsle (ETP-ZEP) och dess huvudprogram.

1.7 Kommittén håller med om att det behövs en gemensam europeisk infrastruktur för transporter och lagring av koldioxid. Ett Europatäckande transportsystem krävs för att koppla samman medlemsstater som kanske inte kan bygga upp nationella lagringsanläggningar på egen hand.

1.8 Eftersom transportererna utgör en viktig faktor i skapandet av storskalig CCS-infrastruktur bör akronymen CCTS antas (Carbon Capture Transport and Storage; dvs. transporter räknas in i avskiljningen och lagringen av koldioxid).

2. Bakgrund ⁽¹⁾

2.1 Utvecklingen av hela värdekedjan för CCS, med avskiljning, transport och lagring av koldioxid befinner sig i en tidig, bitvis endast förberedande fas. Däremot går arbetet med att öka verkningsgraden i den konventionella kraftverkstekniken successivt framåt. Med tanke på det trängande behovet av att ersätta kraftverkskapacitet i Europa under de kommande årtiondena efterlyser kommittén ett pragmatiskt tillvägagångssätt som går ut på att vidareutveckla båda teknikformerna parallellt.

⁽¹⁾ Se yttrandet om förslaget till direktiv om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, 96/61/EG, direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och förordning (EG) nr 1013/2006 – KOM(2008) 18 slutlig – 2008/0015 (COD) – CESE 1203/2008, punkt 4.

Ökad effektivitet kan uppnås genom marknadskrafterna, men CCS-tekniken (både kraftverk och infrastruktur) behöver ytterligare stöd i samband med demonstrationsfasen och utsläppandet på marknaden.

2.2 CCS-tekniken utvecklas på flera fronter: Som en integrerad kraftverksteknik som innebär att koldioxiden avskiljs före förbränningsprocessen eller som *post-combustion*-teknik, som innebär att koldioxiden tvättas ut ur rökgasen efter förbränningen (CO₂-tvätt). Den sistnämnda metoden kan installeras i efterhand på högeffektiva nya kraftverk som byggs i dag, om de konstrueras med tanke på detta (*capture ready*). Gemensamt för dessa teknikformer är att den avskilda koldioxiden måste transporteras från kraftverket till en särskild lagringsplats.

2.3 Frågan om säker och långsiktig lagring av koldioxid är av avgörande betydelse för den samhälleliga och politiska acceptansen. I den slutliga analysen är denna aspekt den viktigaste miljöfrågan som gäller tekniken i sig ⁽²⁾.

2.4 Vid ett möte i Aomori, Japan, den 9 juni 2008 kom G8-gruppen bestående av åtta stora industrimakter överens om att lansera 20 stora projekt för demonstration av CCS senast 2010, i syfte att stödja den tekniska utvecklingen och minska kostnaderna för inrättande på bred front av CCS från 2020.

2.5 I G8-mötet deltog företrädare för Storbritannien, Kanada, Italien, Japan, Frankrike, Tyskland, Ryssland, USA, Kina, Indien och Sydkorea.

2.6 För att stödja G8:s CCS-åtaganden lovade USA:s energiministerium att finansiera införandet av CCS-teknik i storskaliga anläggningar för integrerad kolförgasning (Integrated Gasification Combined Cycle – IGCC) eller kraftverk med avancerad teknik för rent kol. Inom ramen för Future Gen-programmet har USA också inlett sju regionala partnerskap för kolbindning, för att demonstrera effektiviteten i storskalig och långsiktig marklagring av koldioxid.

2.7 G8:s CCS-förklaring ligger i linje med Internationella energioorganets (IEA) rekommendation att använda CC-teknik i en pakettlösning för att halvera utsläppen av växthusgaser senast 2050.

3. Sammanfattning av kommissionens meddelande

3.1 Teknik för avskiljning och lagring av koldioxid (CCS) är en viktig del av en mängd existerande och kommande

teknikformer som har potential att uppnå de minskningar av koldioxidutsläpp som behövs för att uppfylla målen efter 2020 ⁽³⁾.

3.2 En omfattande tillämpning av CCS i kraftverk kan vara kommersiellt gångbar om tio till femton år, vilket gör att CCS år 2020 eller kort därefter kan stå på egna ben i system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (ETS) som ett centralt instrument för avlägsnande av koldioxidutsläpp från fossila bränslen vid kraftgenerering.

3.3 Detta kommer inte att ske utan att de nödvändiga förberedande stegen tas. Tidig demonstration är särskilt viktig för att CCS-tekniken, som redan är globalt utvecklad och används i andra tillämpningar, i tillräckligt hög grad ska kunna anpassas för att användas i stor skala vid kraftgenerering.

3.4 Europeiska rådet gav i mars 2007 och även i mars 2008 sitt stöd till kommissionens plan för att fram till 2015 stimulera byggandet och driften av tolv anläggningar för demonstration av hållbar energiutvinning från fossila bränslen i kommersiell kraftgenerering.

3.5 Det nuvarande meddelandet kompletterar kommissionens förslag till ett direktiv om geologisk lagring av koldioxid, vilket ska skapa den rättsliga ramen för CCS i EU, och syftar till att driva arbetet på CCS-området framåt och skapa en struktur för att samordna och på ett effektivt sätt stödja demonstrationer av CCS i stor skala och skapa villkor för djärva industriinvesteringar i ett antal anläggningar.

3.6 Det är mycket viktigt att de europeiska insatserna för demonstration av CCS inom en samordnad strategisk ram inbegriper koncentrerade FoU-ansträngningar, och att åtgärder för att öka allmänhetens medvetande och acceptans kommer igång så snart som möjligt. Enligt kommissionen kan en försening på sju år vad gäller demonstration (vilket leder till en liknande försening av det globala införandet av CCS) innebära att över 90 Gt koldioxid i onödan släpps ut globalt fram till 2050 ⁽⁴⁾. Detta motsvarar över 20 år av EU:s nuvarande totala koldioxidutsläpp.

3.7 Tydliga och beslutsamma åtaganden från den europeiska industrin med stöd av incitament och garantier från kommissionen är nödvändiga för att åstadkomma finansiering med allmänna medel. I synnerhet de medlemsstater som har för avsikt att förlita sig på kol i sin framtida energimix bör genomföra stödåtgärder för tidig demonstration av CCS.

⁽²⁾ Se särskilt IEA:s rapport, "Energy systems analysis of CCS Technology; PRIMES model scenarios" och även punkterna 5.3.2, 5.1.5.1 och 5.1.5.2 i yttrandet om geologisk lagring av koldioxid – CESE 1203/2008.

⁽³⁾ Även om förbättringar i förbränningsteknik kommer att vara outhärliga, räcker de inte till för att ge den nödvändiga minskningen av koldioxidutsläpp.

⁽⁴⁾ IAES.

3.8 Följande två typer av hinder nämns:

- lagstiftnings- och säkerhetsrelaterade hinder: Dessa frågor kan behandlas i tid och utan några större extrakostnader. När en lagstiftningsram garanterar riskminimering kan lagstiftningsrelaterade hinder undanröjas,
- ekonomiska hinder: CCS-kostnaderna beräknas till cirka 35 euro per ton koldioxid 2020, och den allmänna uppfattningen är att de lätt kan täckas med inkomster från utsläppsrätter.

Kommissionen nämner i sitt dokument att EU kan inta en ledande roll vid utformningen av den internationella regleringen.

3.9 Det föreslagna europeiska industriinitiativet bör samla aktörernas insatser i ett nätverk för demonstrationsprojekt. Detta bör bidra till utbyte av erfarenheter och information, öka allmänhetens medvetande och bidra till en politik som möjliggör en fullständig CCS-värdekedja. Dessutom förväntas det europeiska industriinitiativet också bidra till att dra till sig nationella och internationella investeringar.

3.10 Kommissionen hävdar att den endast kan ge minimalt stöd, och koncentrerar sig därför på att "katalysera" finansiering från aktörerna själva och offentliga medel från nationella myndigheter och internationella icke-statliga organisationer.

3.11 Tre åtgärder definieras:

- mobilisera aktörer i industrin med hjälp av huvudprogrammet och ge betydande kommersiella fördelar,
- kommissionens vilja att från fall till fall bevilja statsstöd och andra förmånsåtgärder från medlemsstaterna,
- mobilisera finansiering på EU-nivå: Ett särskilt initiativ från kommissionen och EIB för att utveckla instrument för finansiering och riskdelning.

Dessutom påpekas att ju längre tid det tar för industrin att integrera CCS, desto mer kommer beslutsfattarna att tvingas ta till obligatoriska åtgärder.

3.12 Behovet av gemensam europeisk infrastruktur för transporter och lagring av koldioxid behandlas. Man planerar en översyn av TEN-E-riktlinjerna som innefattar CCS.

4. Bakgrund till kommissionens remiss

4.1 Som en följd av rådets beslut från mars 2007 om klimatskydd och energiförsörjningstrygghet har kommissionen i olika dokument föreslagit en rad åtgärder i syfte att uppnå de mål som formulerats i rådets beslut. Tyngdpunkten i åtgärderna

ligger på energieffektivitet, utbyggnad av förnybara energikällor samt utveckling och användning av motsvarande innovativ teknik. Kommittén har redan utarbetat yttranden i vissa av dessa frågor ⁽⁵⁾.

4.2 En viktig faktor i detta sammanhang är utvecklingen av åtgärder för att långsiktigt minska utsläppen av växthusgaser i samband med användning av fossila bränslen, vilket är föremål för detta yttrande.

4.3 Detta yttrande kommer att kompletteras med ett annat yttrande ⁽⁶⁾ från kommittén om en besläktad teknik som behandlas i kommissionens förslag till direktiv om geologisk lagring av koldioxid.

5. Allmänna kommentarer

5.1 I meddelandet påpekar kommissionen flera gånger att en förutsättning för att planerna ska lyckas är att man på ett tidigt stadium visar att systemet för handel med utsläppsrätter (EU-ETS) kommer att spela en viktig roll och att det finns utrymme för "betydande kommersiella fördelar". EU-ETS kan förväntas generera betydande kommersiella fördelar för aktörerna. Det kommer dock att bli för sent om kommissionen före utgången av 2009 inte lyckas utarbeta en tydlig och definitiv grunduppsättning bestämmelser för EU-ETS-systemet efter 2012.

I slutet av 2009 kommer industrin att ha en stabil grund för att fatta investeringsbeslut, så att man kan inleda teknik- och uppbyggnadsfasen i så god tid att de första CCS-anläggningarna kan tas i drift 2015. Denna aspekt har inte betonats tillräckligt, särskilt med tanke på att oklarheterna rörande EU-ETS samt kommissionens vaga krav på industrin och de nationella myndigheterna gör att finansieringsfrågan hänger i luften.

5.2 EU-ETS är i själva verket en viktig koldioxidmarknad som kan visa sig bli mycket effektiv, men så kan dock bara bli fallet om systemet tydligt styrs mot ett pris för utsläppsrätter som blir högre än extrakostnaderna för minskning av koldioxidutsläppen. Om kommissionen misslyckas med att fastställa tydliga bestämmelser för auktionernas reglering och räckvidd och för hur inkomsterna ska användas på lämpligt sätt, och även misslyckas med att spela en övervakande roll, kommer potentiella investerare antagligen att "vänta och se" på grund av den stora osäkerheten.

⁽⁵⁾ NAT/399, NAT/400, NAT/401 och TEN/334, TEN/338, TEN/341.

⁽⁶⁾ Yttrande NAT/401, CESE 856/2008 om förslaget till direktiv om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG, direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och förordning (EG) nr 1013/2006 – KOM(2008) 18 slutlig – 2008/0015 (COD).

5.3 En gemensam europeisk infrastruktur för transport och lagring av koldioxid är i själva verket något som klart skulle underlätta storskaligt genomförande av CCS i Europa. Vissa medlemsstater kommer kanske inte själva att kunna inrätta nationella lagringsanläggningar ⁽⁷⁾. När det är möjligt bör man utnyttja befintlig infrastruktur som inte längre används eller nya anläggningar som integreras med annan infrastruktur. Eftersom transportererna har så stor betydelse skulle EESK även föreslå att man antar förkortningen CCTS (Carbon Capture Transport and Storage), som innebär att transportererna inbegrips, även om förkortningen CCS redan är internationellt känd och erkänd.

5.4 Kommissionen lägger en avsevärd börda på nationella myndigheter när det gäller finansieringen av CCS, eftersom det inte finns något utrymme för större bidrag från kommissionens nuvarande budget. Med tanke på att denna fråga har stor betydelse för EU och att det behövs övervakning på EU-nivå för att garantera att demonstrationsprojekten lyckas, bör kommissionens andel av finansieringen av CCS-projekten vara större än den som nu planeras och om nödvändigt backas upp av medlemsstaterna ⁽⁸⁾.

5.4.1 Auktionerna med utsläppsrätter inom ramen för EU-ETS har gett en möjlighet att behandla frågan om otillräcklig finansiering med kommissionsmedel. För närvarande avsåts endast 20 % för att stödja teknik för låga koldioxidutsläpp. Medlemsstaterna bör bestämt uppmanas att drastiskt förändra sin inställning till EU-ETS-inkomster och använda dessa inkomster till teknik för låga koldioxidutsläpp eller koldioxid-neutral teknik med öronmärkta medel för CCS ⁽⁹⁾. På så sätt kan man få tillgång till de miljardbelopp i euro som kommissionen saknar men behöver för att stödja tidig CCS-demonstration i stor skala.

5.4.2 Dessutom skulle energibudgeten inom ramen för sjunde ramprogrammet kunna ökas med 15 %, såsom kommissionen redan föreslagit, vilket skulle innebära att den BNP-andel som investeras i forskning och utveckling ökades med 2–3 %. På det sättet skulle sjunde ramprogrammet verkligen kunna bidra till att främja demonstration av CCS.

5.4.3 Det förekommer en rad andra åtgärder som får stöd under sjunde ramprogrammet och som också kan bidra till förberedelser av demonstrationsprojekt i stor skala. De olika åtgärderna bör ha en tydlig koppling till de föreslagna mekanismerna för främjande av demonstration.

⁽⁷⁾ Se PRIMES-studien som nämns i fotnot 2 med relevanta kartor i bilaga.
⁽⁸⁾ Det förekommer dock andra förslag om hur man ska komma ur det finansiella dödläget – se artikeln "Financing woes plague EU Climate technologies", som publicerades på webbplatsen EurActive.com onsdagen den 27 februari 2008.

⁽⁹⁾ I Europaparlamentet diskuteras för närvarande ett förslag om att avstå mellan 60 och 500 miljoner euro av EU-ETS-inkomsterna till storskaliga kommersiella demonstrationsprojekt (en ändring av förslaget om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgas (KOM(2008) 16).

5.5 Ingenting sägs om hur det europeiska industriinitiativet ska komplettera den rad av andra åtgärder och initiativ som kommissionen är involverad i ⁽¹⁰⁾. För att säkerställa ett heltäckande angreppssätt är det viktigt att ange vilka åtgärder som kommer att vidtas.

5.6 Utvecklingen och genomförandet av CCS-tekniken förväntas få betydande positiva effekter på sysselsättningen i Europa. Vissa viktiga leverantörer av CCS-utrustning och transportinfrastruktur är baserade i Europa. De utvecklar och skulle också sälja och installera t.ex. utrustning och rörledningar om CCS genomfördes över hela världen. När det gäller CCS har Europa en stark internationell ställning som skulle stärkas ännu mer om EU lyckades med storskaliga demonstrationer av CCS-teknik inom Europa ⁽¹¹⁾.

5.7 Kommittén föreslår att ordet "rena" ska användas i stället för "hållbara" om fossila bränslen. Hållbar är en bättre term för exempelvis sol- eller bioenergi och mindre lämpligt för CCS-teknik, som ska överbrygga klyftan genom ren användning av fossila bränslen till dess att vi lyckats slutföra övergången till hållbar energiförsörjning.

5.8 När det gäller genomförandet av säker lagring av koldioxid finns det redan betydande erfarenheter, vilket kortfattat anges nedan.

- i) Gasfält: Möjligheten att lagra naturgas/koldioxid har bevisats medan potentialen för ökad gasproduktion återstår att bevisa.
- ii) Oljefält: Möjligheten att lagra olja har bevisats, och förbättrade oljeproduktionsrutiner förekommer i sydvästra USA sedan mitten av 1970-talet.
- iii) Akviferer: Stor potential med hög osäkerhet. Bedömningar på plats krävs. Goda och mångåriga erfarenheter från Sleipnerfältet – saltvattensakvifer vid Utsira (Norge).
- iv) Kolflötser: Intressant nisch för metanutvinning i kolbädd med injektion av koldioxid. Här befinner man sig dock i en forskningsfas.
- v) En viktig aspekt på storskalig demonstration kommer att bli att visa och bevisa för allmänheten att lagring av koldioxid bland andra gasfält är lika säkert som att producera olja och gas på samma fält. EESK ber kommissionen att vidta de åtgärder som behövs för att informera allmänheten om detta.

⁽¹⁰⁾ I detta sammanhang kan man t.ex. hänvisa till det huvudprogram som lanseras av den europeiska tekniska plattformen för nollutsläpp från kraftverk som drivs med fossilt bränsle (ETP-ZEP).

⁽¹¹⁾ Se IEA:s rapport.

6. Särskilda kommentarer

6.1 Kommittén kan stödja de mekanismer för att främja demonstration av CCS i kraftverk som beskrivs i kommissionens meddelande, men vill göra följande kommentarer:

6.1.1 Kommissionen bör ha en strategi som garanterar att det europeiska industriinitiativet inte överlappar den europeiska tekniska plattformen för nollutsläpp från kraftverk som drivs med fossilt bränsle (ETP-ZEP) och dess huvudprogram. Dessa verksamheter bör samordnas på ett korrekt sätt och stärka varandra inbördes.

6.1.2 I sitt meddelande talar kommissionen om "att utvidga räckvidden för det europeiska industriinitiativet till att omfatta mer än ett projektnät". Syftet med detta uttalande är inte klart. Det påpekas också att den nödvändiga finansieringen först måste uppbringas. Vilket mervärde innebär en sådan utvidgning och hur kan den komplettera de ovannämnda åtgärderna rörande CCS?

6.2 Kommittén stöder inte förslaget om att katalysera finansieringen av CCS-demonstration eftersom det inte är tillräckligt långtgående.

6.2.1 Förslaget förespråkar en strategi med bedömning från fall till fall, enligt vilken nationella initiativ läggs fram för kommissionen som avgör vilka former av statsstöd och andra nationella åtgärder som ska tillåtas. För att garantera att demonstrationsprojekten i det europeiska huvudprogrammet lyckas bör kommissionen spela en central samordnande och övervakande roll. Detta skulle innebära att kommissionen tog ansvar för den allmänna finansieringen. Förutom kommissionens bidrag skulle finansieringen sedan kunna kompletteras med öronmärkta bidrag från de berörda medlemsstaterna, som sedan skulle få dessa medel erkända som statsstöd. Samtidigt skulle industrin behöva åta sig att respektera finansieringen och genomförandet.

6.2.2 Om kommissionen under vissa villkor ska garantera samfinansiering från EU som står i proportion till öronmärkta nationella bidrag, kan detta innebära stimulans för de nationella myndigheterna. Förhandsbestämd samfinansiering skulle kunna

avhjälpa något av den osäkerhet som omger projektfinansieringen och skynda på takten i projektutvecklingen.

6.2.3 Att katalysera finansieringen av demonstrationsprojekt genom tillgång till nya finansiella instrument är i sig en attraktiv idé. I den slutliga analysen kan sådana modeller dock endast bli effektiva om risken är acceptabel och det tydligt framgår hur de långsiktiga extrakostnaderna kan täckas i varje enskilt fall.

6.3 Kommittén är beredd att stödja åsikten att införlivande av CCS i systemet för handel med utsläppsrätter (EU-ETS) i hög grad främjar utvecklingen och genomförandet av storskaliga demonstrationsprojekt i en europeisk kontext. I sitt meddelande påpekar kommissionen också att aktörerna måste kunna se "betydande kommersiella fördelar".

6.4 Det påpekas dock att EU-ETS bör kunna kompensera för merkostnaderna i varje enskilt fall (eller generera inkomster som överstiger dessa kostnader). För närvarande kan detta scenario inte garanteras av följande skäl:

- situationen är oklar när det gäller EU-ETS efter 2012,
- om man antar att CCS införlivas i ETS råder det fortfarande osäkerhet rörande prissättningen för utsläppsrätter. De mest brännande frågorna i detta sammanhang är t.ex. karaktär, räckvidd och tidpunkt för auktionerna på medlemsstatsnivå och frågan om en mekanism för ren utveckling (CDM),
- kostnaderna för CCS efter 2012 (tidig demonstration) och efter 2020 (kommersiellt genomförande) kommer i stor utsträckning att bero på framsteg inom forskning och utveckling och på ekonomiska utvecklingstendenser (t.ex. i fråga om bränslepriser samt projekterings- och anläggningskostnader).

6.5 Systemet för handel med utsläppsrätter (EU-ETS) ger aktörerna stora möjligheter att få betydande kommersiella fördelar i förhållande till andra aktörer. Ytterligare insatser krävs dock för att göra EU-ETS till en trovärdig och varaktig marknad som ger aktörerna konkurrensfördelar i förhållande till nya marknadsaktörer. Ansträngningar bör dock göras för att åstadkomma starkare och eventuellt annorlunda marknadsdrivande faktorer.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en första granskning av de nationella energieffektivitetsplanerna enligt direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster – Gemensamma insatser för energieffektivitet"

KOM(2008) 11 slutlig

(2009/C 77/14)

Den 23 januari 2008 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en första granskning av de nationella energieffektivitetsplanerna enligt direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster – Gemensamma insatser för energieffektivitet".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juli 2008. Föredragande var **Edgardo Maria Iozia**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 142 röster för, 6 röster emot och 3 nedlagda röster:

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 I några nyligen utfärdade yttranden om energieffektivitet i allmänhet ⁽¹⁾ och byggnaders energieffektivitet i synnerhet ⁽²⁾ har EESK uttryckt sitt starka och praktiskt taget enhälliga stöd för en seriös politik för energieffektivitet.

1.2 Kommittén beklagar att medlemsstaterna inte har utarbetat nationella energieffektivitetsplaner i tid. Vidare beklagar kommittén att medlemsstaternas dokument med få undantag saknar starka och seriösa åtaganden för att uppnå målen. Framför allt gäller detta de främsta områdena för förbrukning, det vill säga privata transporter och bostäder.

1.3 Endast två medlemsstater har respekterat tidsfristerna, femton andra lade fram planerna med mellan två och sex månaders försening, två lade fram dem först när kommissionens granskning var avslutad och ytterligare åtta ännu senare. Först i början av april 2008, tio månader senare än planerat, var alla planer tillgängliga.

1.4 EESK konstaterar att besparingarna från energieffektivitetsplanerna i kommissionens program bör utgöra ett första bidrag till minskningen av växthusgaser. Målet att minska energiförbrukningen med 20 % senast 2020 innebär en minskning av koldioxidutsläppen med 780 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Med tanke på att EU-25 släppte ut 5 294 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2006 (Europeiska miljöbyråns rapport 2006) är det tydligt att energieffektiviteten kan ge ett oundgängligt bidrag.

1.5 Kommittén erinrar om att den gräns som satts för temperaturhöjningen, 2 °C, bara kan hållas om koncentrationen av växthusgaser (som för närvarande ligger på 425 ppm

koldioxidekvivalenter med avseende på volymen) är betydligt lägre än gränsvärdet 550 ppm ⁽³⁾. Med tanke på att koncentrationen ökar med 2–3 ppm per år behöver nivån stabiliseras på 450 ppm för att det ska finnas 50 % procent sannolikhet att begränsa den genomsnittliga temperaturökningen till 2 °C.

1.6 Medlemsstaterna har utformat sina planer på enormt olika sätt. Vissa nationella energieffektivitetsplaner består av 13 sidor och andra av 221, och jämförelser blir därmed praktiskt taget omöjliga. Många planer har endast skrivits på landets språk och är därför särskilt svåra att förstå. Kommittén rekommenderar att man antar en modell liknande den som utarbetats för EMEES (Evaluation and Monitoring for the EU Directive on Energy End-Use Efficiency and Energy Services) i samarbete med *Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy*.

1.7 Medlemsstaterna har exempelvis kommit överens med miljöbyrån om en modell för årlig klimatrapportering, NIR (*National Inventory report*). EESK anser att samma förfarande kan antas, men att modellen kan göras mer flexibel med särskilda bilagor för olika åtgärdsområden (bostäder, transporter etc.).

1.8 Kommittén menar att de frivilliga avtal som kan ingås med de nationella aktörerna är värdefulla, men i de avtal som godkänts bör det tydligt framgå att tvingande bestämmelser tillämpas om målen inte uppfylls.

1.9 För övrigt håller kommissionen på att vidta vissa åtgärder som aviserades redan 2006 för att göra energibesparingar obligatoriska, och planerar att följa Australiens exempel och avveckla försäljningen av glödlampor vars energiförbrukning till 90 % går åt till att alstra värme och till 10 % till att alstra ljus! EESK hoppas att tillverkarna finner möjligheter att sänka priset

⁽¹⁾ CESE 242/2006, föredragande: Stéphane Buffetaut och CESE 1243/2007, föredragande: Edgardo Maria Iozia.

⁽²⁾ CESE 270/2008, föredragande: Antonello Pezzini.

⁽³⁾ Delar per miljon.

på fluorescerande lampor, att de statliga institutionerna i EU-länderna främjar ökad produktion av dem, att lampornas livslängd ökar och att de blir mer hållbara och kompakta och att man löser de problem som hänger samman med återvinning av dem.

1.10 Miljöbyråns nästa rapport, som kommer att offentliggöras i juni 2008, visar att utsläppen av växthusgaser mellan 2005 och 2006 minskades med 35,8 miljoner ton koldioxidkvalenter, och det är intressant att konstatera att störst insats gjorts av privata hushåll och företag, som har sparat 15,1 miljoner ton koldioxidkvalenter. Elproduktion och uppvärmning har dock stått för en ökning med 14 miljoner ton koldioxidkvalenter. Trots minskningen visar rapporten att de framsteg som gjorts av EU-27 är 0,5 % mindre än 1990, och vissa medlemsstater bör intensifiera sina ansträngningar.

1.11 Avregleringen av energimarknaden kan innebära att energibesparingarna accelererar, eftersom produktions- och distributionssystem med olika hög effektivitet kommer att konfronteras med varandra på marknaden och detta kan främja forskning och investeringar för att minska energislöseriet. Redan i genereringsfasen går 30 % av energin förlorad. I ett nyligen utarbetat yttrande (*) stöder EESK kommissionens förslag om det tredje energipaketet, som går ut på att göra den europeiska energimarknaden effektiv.

1.12 Kommittén är övertygad om att man bör göra mer och åstadkomma bättre resultat än hittills, och vi efterlyser mer ingående information om kommissionens bedömning efter granskningen av de nationella planerna och önskar yttra oss över det som framkommit vid denna granskning.

1.13 Kommittén har flera gånger framhållit kravet på att involvera det civila samhället både i Europa och i medlemsstaterna, eftersom vi anser att medvetenhet hos och fullt stöd från EU-medborgarna är nödvändigt för att kunna uppfylla energieffektivitetsmålen. Rekommendationerna från det civila samhället bör tas på allvar. Åtgärder bör alltid vidtas med beaktande av de problem som många miljoner medborgare konfronteras med i sitt dagliga liv. Energibesparingsprogram medför nödvändigtvis kostnader och bör innehålla ett noggrant urval av åtgärder och lämpligt stöd för personer som har dålig ekonomi och konfronteras med högre utgifter till följd av ökade energikostnader utan att kunna minska sina egna kostnader, eftersom de exempelvis inte har råd med besparingsåtgärder i hemmet.

1.14 Kommittén påpekar att initiativ på energieffektivitetsområdet måste vara konkreta och genomförbara, och vi undrar om man inte bör överväga att göra åtminstone några åtgärder obligatoriska och undersöka om resultaten avviker från målen, vilket har varit fallet med avgaser från motorfordon, den allmänna koldioxidminskningen, utsläppen av växthusgaser och förnybar energi.

1.15 I de nationella energieffektivitetsplanerna anges det inte tydligt vilka åtgärder och resurser som ska användas för att

involvera slutanvändarna i ett stort europeiskt projekt för energieffektivitet och energibesparingar. Flera gånger har kommittén framhållit den viktiga roll det organiserade civila samhället kan spela i utformningen av goda informationsmetoder och spridning av välfungerande metoder. EESK efterlyser en särskild diskussion med EU-institutioner som inte verkar särskilt engagerade eller intresserade.

1.16 Kommittén föreslår att kommissionen och medlemsstaterna inför ett särskilt integrerat övervakningssystem av den typ som finns för vattenpolitiken. Ett sådant system är nödvändigt eftersom det saknas information om och konsekvensbedömningar av EU:s energieffektivitetspolitik för slutanvändarna (framför allt de små och medelstora företagen), liksom det saknas metoder för att undersöka överensstämmelsen mellan internationella och europeiska mål, och en övervakningsprocess för de resultat som dessa användare uppnått.

1.17 I vissa sektorer, t.ex. offentligt subventionerade bostäder, består byggnadsbeståndet av mycket gamla och ineffektiva byggnader. Mer än 25 miljoner bostäder kräver akuta och komplicerade åtgärder. Kommittén önskar att man ska inrätta omstruktureringsplaner för subventionerade bostäder som finansieras med EIB-medel. Det finns inte ett spår av sådana åtgärder i de nationella energieffektivitetsplanerna.

1.18 EESK anser att marknadsinstrumenten, som liknar de som redan används, kan göra en stor insats. Att även öppna en marknad med "negawatt", d.v.s. en energieffektivitetsmarknad för slutkonsumenterna, skulle kunna innebära ett värdefullt incitament för miljövänligare beteenden hos medborgarna. Om man byter ut glödlamporna skulle man kunna spara energi motsvarande minst 80 kraftverk på 1 000 MW (nästan lika mycket som bruttokapaciteten i Italiens anläggningar), och med tanke på det har tillverkningsföretagen ett klart intresse av att verka för energieffektivitet. De kan ju tillfredsställa fler kunder med samma elförbrukning.

1.19 Kommittén önskar att en ny positiv trend ska inledas, att medlemsstaterna seriöst satsar på effektivitetspolitik och energibesparingar och att detta ska omvandlas i seriösa nationella planer som blir trovärdiga och realistiska och får mätbara mål. Medlemsstaterna bör också ange vilka resurser de avsätter för att i tillräcklig mån stödja medborgarnas och företagens nödvändiga investeringar.

2. Inledning

2.1 I meddelandet om en första granskning av de nationella energieffektivitetsplanerna, som har titeln *Gemensamma insatser för energieffektivitet*, fullgör kommissionen en skyldighet i enlighet med direktiv 2006/32/EG, som i artikel 14.5 föreskriver att kommissionen ska lägga fram en rapport med slutsatser om de 27 nationella planerna senast den 1 januari 2008. Den andra rapporten ska läggas fram senast den 1 januari 2012 och den tredje senast den 1 januari 2015.

(*) CESE 758/2008, föredragande: Carmelo Cedrone.

2.2 De mål som meddelandet hänvisar till återfinns i artikel 4.1 i det ovannämnda direktivet, där följande slås fast: "Medlemsstaterna skall anta och sträva efter att för detta direktivs nionde tillämpningsår uppnå ett övergripande nationellt vägledande energibesparingsmål på 9 %, som skall uppfyllas med hjälp av energitjänster och andra åtgärder för förbättrad energieffektivitet".

2.3 Kommissionen konstaterar att endast två medlemsstater har respekterat den fastställda tidsfristen (Finland och Storbritannien). Femton andra har gjort det för sent (Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Irland, Italien, Litauen, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Österrike). Belgien och Slovakien översände sina nationella energieffektivitetsplaner i slutet av 2007, för sent för att de skulle inbegripas i dokumentet.

3. Kommissionens meddelande

3.1 Av de planer som granskats framgår att fem medlemsstater har satt upp mål som är ambitiösare än direktivets, och andra har satt upp mycket högre mål men inte gjort några officiella åtaganden. Av de 17 planer som granskats täcker sex stycken inte den tidsperiod fram till 2016 som direktivet omfattar. Ett bra exempel på vilken exemplarisk roll den offentliga sektorn kan spela återfinns i Irland, där man satt upp målet att minska energiförbrukningen med 33 % senast 2020 och Tyskland där målet är att minska koldioxidutsläppen med 30 % senast 2012, medan Storbritannien planerar att offentliga byggnader ska vara koldioxidneutrala 2012.

3.2 Andra exempel är nationella kampanjer, t.ex. Irlands beslutsamma och webbaserade *Power of One*-kampanj för offentligt-privat utbyte av välfungerande metoder, energibesiktningar av byggnader som i Danmark, med skyldigheten att tillämpa rekommendationer, och renovering av federala byggnader i Tyskland där man har avsatt 120 miljoner euro för detta. I Malta har man utsett "gröna ledare", tjänstemän som i varje ministerium ägnar sig åt energieffektivitet och främjar förnybar energi.

3.3 Storbritannien kommer att tillämpa hållbarhetskoden *Code for Sustainable Homes* på alla bostadsprojekt, närmare bestämt nivå 3 i bestämmelserna, som innebär en 25-procentig förbättring av energiprestandan jämfört med byggnormerna från 2006. Österrike åtar sig att göra offentliga byggnader mer energieffektiva än lagen föreskriver, medan Spanien kommer att ersätta de offentliga belysningsystemen med mer effektivt material och göra behandlingen och distributionen av dricksvatten betydligt mer effektiv.

3.4 Polen och Finland ålägger den offentliga sektorn att genomföra energibesparingar som åtminstone motsvarar det nationella målet, vilket redan uppnåtts för kommunerna, medan

Nederländerna satsar på en ledande roll utifrån antagandet att 100 % av den offentliga upphandlingen på nationell nivå och 50 % av upphandlingen inom lokal och regional förvaltning ska omfatta hållbarhetskriterier senast 2010.

3.5 Skattelättnadspolitiken anses vara mycket viktig. Tyskland och Österrike syftar till energieffektivitet i byggnader, som står för 40 % av energiförbrukningen. Litauen åtar sig att sänka mervärdesskattesatsen från 18 % till 9 % för bostäder som finansieras med offentliga budgetmedel. Nederländerna inför ett system med avdrag för energiinvesteringar för privata företag. Italien har infört ett system som ger en bruttoskattelättnad på upp till 55 % vid köp av energieffektiva hushållsapparater och vitvaror (kylskåp i A+-klass och varmvattenberedare) och belysningsmaterial samt vid energirenovering av byggnader.

3.6 De frivilliga avtalen betraktas som ett viktigt instrument, framför allt i Finland (under denna period står de för 60 % av den slutliga energiförbrukningen, med målet att uppnå 90 % senast 2016), i Nederländerna, där de främst gäller företagen, och i Danmark där de i stället används vid offentlig upphandling. Spanien, Polen, Storbritannien, Rumänien och Irland förklarar att de vill införa frivilliga avtal som ett viktigt instrument för att åstadkomma energibesparingar.

3.7 I några få länders nationella planer förekommer marknadsinstrument (vita certifikat). Italien planerar att förlänga sitt system till 2014 och Polen planerar att införa det, medan *Energy Efficiency Commitment* (EEC) kommer att förlängas till 2020 i Storbritannien. Detta initiativ har döpts om till *Carbon Emission Reduction Target* och energibesparingsmålen har fördubblats under perioden 2008–2011. Stor betydelse tillmäts energitjänstföretagen, som ännu inte har utvecklats på det sätt som förväntats. Detta gäller främst Irland, Italien, Polen, Spanien, Tyskland och Österrike.

3.8 Bulgarien, Rumänien och Storbritannien planerar att införa medel och finansieringsmekanismer för i första hand handels- och bostadssektorn. Utbildnings- och informationspolitiken har inte utformats på ett enhetligt sätt av de nationella miljöbyråerna, som har inbördes olika uppgifter. Vissa länder, t.ex. Danmark och Italien, har beslutat att delegera dessa uppgifter till regionala och lokala organ.

3.9 Transporterna, som står för mer än en tredjedel av energiförbrukningen, kritiserar särskilt av många, men i praktiken är det bara Irland och Österrike som vidtar konkreta åtgärder för en övergång till offentliga transporter.

3.10 De flesta planer som lagts fram syftar till att bibehålla den nuvarande situationen, och i vissa medlemsstater råder en "avsevärd" klyfta mellan å ena sidan de politiska åtagandena och å andra sidan de insatser som gjorts och de medel som avsatts.

3.11 Förutom att noga följa upp och övervaka införlivandet av direktivet försöker kommissionen underlätta tillämpningen med hjälp av programmet "Intelligent energi – Europa". Kommissionen kommer att skapa en webbplats för bidrag från de berörda aktörerna, som kommer att involveras för att stödja tillämpningen av direktivet och förhoppningsvis medverka i antagandet av nationella åtgärder och utformningen av framtida nationella energieffektivitetsplaner. De nationella planerna kommer att utvärderas inom ramen för Energy Efficiency Watch-projektet.

3.12 I slutsatserna erinrar kommissionen om det internationella samarbetets betydelse och sitt initiativ till en internationell plattform för energieffektivitet med syftet att utveckla standarder, handel och tekniköverföring. Effektiva och säkra program för att förbättra energieffektiviteten är oundgängliga med tanke på de stora utmaningar Europa står inför och det ansvar vår världsdel vill ta för miljöförändringarna, säker och hållbar energiförsörjning och minskning av utsläppen av växthusgaser.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Den främsta negativa faktorn i detta meddelande är självklart att direktivets tidsfrist för framläggande av nationella energieffektivitetsplaner bara har respekterats av två av de 27 länderna. 15 länder lyckades lägga fram sina slutsatser något senare, två länder alldeles för sent och från åtta länder har ingenting hörts. Ett år efter att tidsfristen den 30 juni 2007 löpte ut saknas fortfarande planer från en medlemsstat.

4.2 Den andra negativa faktor som framgår av kommissionens slutsatser är att de analyserade dokumenten med få undantag innehåller så kraftfulla och allvarliga åtaganden som situationen kräver. Det händer allt oftare att stats- och regeringschefer som företräder medlemsstaterna lättvindigt antar direktiv från Bryssel som de inte kan eller vill efterleva när de väl har kommit hem. Lissabonagendan är det tydligaste exemplet på detta, men det förekommer många andra fall av sådant motsägelsefullt beteende. Och fler kommer det att bli.

4.3 När man läser de nationella energieffektivitetsplanerna blir det tydligt att det saknas ett referenssystem, eftersom planerna har utformats på mycket olika sätt och därför är svåra att begripa och jämföra. Inom ramen för projektet EMEES (Evaluation and Monitoring for the EU Directive on Energy End-Use Efficiency and Energy Services), som utformats i samarbete med *Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy*, har man infört en modell som är lämplig för utarbetande av nationella planer. I ett brev beklagar Belgien det faktum att denna viktiga modell infördes först den 11 maj, bara några dagar innan tidsfristen för att lägga fram nationella planer löpt ut.

4.4 Dokumentlängden varierar mellan 13 sidor för Tjeckien och Litauen, 41 för Rumänien och 89 för Malta när det gäller de nyligen anslutna länderna. Om man ser till de större länderna

omfattar Frankrikes plan 37 sidor, Tysklands 102, Spaniens 211 och Storbritanniens 214. Belgien har på grund av landets federala karaktär utarbetat fyra dokument om totalt 221 sidor. Det totala sidantal som lagts fram av de 25 medlemsstaterna (Sverige och Portugal återfinns fortfarande inte på kommissionens webbplats) uppgår till 2 161, och uppgifterna, tabellerna och åtgärderna skiljer sig åt. Varje enskilt land har valt sina parametrar, metoder och kommunikationsmedel. Resultatet är nedslående eftersom ingen utvecklingstrend går att urskilja.

4.5 Det material som Frankrike, Slovenien, Grekland (bara ett utkast), Nederländerna och Luxemburg har offentliggjort är avfattat på det nationella språket (ett oöverstigligt hinder för föredraganden). Det är mycket svårt att genomföra ett utbyte av välfungerande metoder med utgångspunkt i dokumenten i originalversion, men länderna har varken uppmanats eller ålagts att använda ett gemensamt språk. Kommissionen har åtagit sig att översätta alla dokument till ett gemensamt språk, men förse-ningarna i framläggandet av de nationella energieffektivitetsplanerna återspeglas tyvärr i tidsfristerna för översättningen.

4.6 Kommittén framhåller motsatsförhållandet mellan målen i den nationella planerna och de två ovannämnda faktorerna. Varken ytterst utförliga planer eller mycket kortfattade sådana bidrar till förståelsen för vart vi är på väg. Både en överdriven detaljrikedom och en alltför kortfattad framställning gör att dokumenten blir svåra att läsa och förstå. EMEES-modellen kan utgöra en bra medelväg mellan dessa två motsatser. Kommittén rekommenderar varmt att en gemensam modell för lätlästhet och begriplighet antas inför nästa version av de nationella planerna.

4.7 Kommittén ser negativt på initiativbristen inom den offentliga sektorn och jordbruket, med några få lovvärda undantag som nämns i detta yttrande. I de nationella energieffektivitetsplanerna sägs ingenting om dessa mycket viktiga sektorer.

5. Allmänna kommentarer

5.1 I januari 2007 anmodade rådet kommissionen att utarbeta åtgärder rörande energi och klimatförändringar, för att kunna uppfylla de ambitiösa målen. Dessa mål fick en mer konkret form i det tredje energipaketet, paketet för förnybar energi och klimatförändringar, direktivet om minskning av koldioxidutsläpp från nya personbilar och den nya Energy Star-förordningen, grönboken om rörlighet i städer, som bland annat innehåller incitament för mer effektiva fordon, och den strategiska EU-planen för energiteknik.

5.2 Vad är utmärkande för dessa åtgärder? Några anvisningar och många regler. När regeringarna formellt har godkänt åtgärderna är de tyvärr inte kapabla att stå emot trycket från de nationella företagen och hålla fast vid sina ståndpunkter, utan begär att det som kollektivt har godkänts ska ändras, som i fallet med koldioxidutsläpp.

5.3 Orsaken till att medlemsstaterna inte längre verkar så angelägna finns i själva direktivet. I skäl 12 framhålls följande: "Även om medlemsstaterna förbinder sig att arbeta för att uppnå målet på 9 % är de nationella energibesparingsmålen vägledande till sin natur och medför ingen juridiskt bindande skyldighet för medlemsstaterna att uppnå det angivna målet".

5.4 Denna regleringspraxis (direktiv som har icke-bindande mål och inte föreskriver påföljder vid bristande efterlevnad) präglar de lagstiftningsinitiativ som har utfärdats under vissa år och på vissa områden. Fram till för några år sedan insisterade medlemsstaterna fortfarande på suveränitet på energiområdet, i fråga om val, försörjning, produktion och överföring. Detta har medfört icke-bindande regler (*soft law*) som har kommit att prägla denna period. Direktiv 2003/30/EG om biodrivmedel innehöll kvantitativa mål, men ingen särskild skyldighet att uppfylla dem.

5.5 Under dessa förhållanden och med dessa förutsättningar är det mycket svårt att åstadkomma en 20-procentig minskning av förbrukningen senast 2020 med hjälp av energieffektivitet, om man inte antar kompletterande och strikta åtgärder och/eller mål.

5.6 EESK har stött och fortsätter stödja alla initiativ som syftar till att uppnå en allt högre energieffektivitetsnivå, eftersom vi anser att både koldioxidutsläppen och EU:s energiberoende är allvarliga problem.

5.7 Kommittén framhåller samtidigt att det finns ett motsatsförhållande mellan allmänna icke-bindande åtgärder och särskilda, bindande åtgärder som är resultatitriktade. Allt är inte obligatoriskt. Men är de enstaka delarna det? Kommissionen bör föregå med gott exempel genom att offentliggöra den effektivitetsgrad och de energibesparingar som uppnåtts i kommissionens egna byggnader, de initiativ som tagits och de medel som avsatts. En bilaga av "federal" karaktär skulle hjälpa läsaren att bättre förstå denna politikens betydelse.

5.8 Kommittén vill peka på klyftan mellan de stora förväntningarna på åtgärder som kan öka energieffektiviteten i hög grad och medlemsstaternas projekt, som inte är särskilt lovärda eller ambitiösa. Därför anser vi att det är nödvändigt att på kort, medellång och lång sikt anta konkreta åtgärder som ger målen substans.

5.9 Med utgångspunkt i denna slutsats rekommenderar kommittén åtgärder som är lämpliga för att uppfylla målen, i stället för den sorts kosmetiska åtgärder som antagits vid andra tillfällen.

5.10 EESK har välkomnat såväl Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster som "Handlingsplan för energieffektivitet: att förverkliga möjligheterna" av den 19 oktober 2006, men denna lagstiftning och dessa riktlinjer

präglades av relativt låga oljepriset. När direktivet lades fram 2004 låg priset runt 42 USD per fat, medan det genomsnittliga priset under 2006 var något lägre än 62 USD.

5.11 I detta sammanhang är det också begripligt att målen var indikativa och att kommissionen i direktivet inte ålade medlemsstaterna någon skyldighet att uppfylla målen. EESK skrev att den bästa energin är den som sparas, men om besparingen lämnas åt medlemsstaternas goda vilja utan något annat incitament än ansvars känslan, blir målet osäkert eller snarare ouppnåeligt.

5.12 Men kan unionen tillåta sig att inte uppnå målen för att minska energiintensiteten med 1,5 % per år? Och avstå från att spara 390 Mtoe som genererar 780 miljoner ton koldioxid? På ena sidan bekräftas ambitiösa och bindande mål för att minska utsläppen av växthusgaser med 20 % och öka den förnybara energin till 20 % av den totala energin. På andra sidan förblir det mål som snabbast kan uppnås och innebär omedelbara besparingar en from förhoppning.

5.13 Kommittén framhåller att ansvaret för att genomföra planerna i vissa länder tillkommer de regionala myndigheterna, utan att det förekommer tillräcklig samordning. Detta leder i praktiken till bristande enhetlighet och territoriell sammanhållning.

5.14 Kommittén beklagar bristen på verkliga valmöjligheter i utbudet, och anser att möjligheterna bör bli fler och kombineras med incitament för de svagaste grupperna, framför allt konsumenterna och de små och medelstora företagen, för att snabbt uppnå de uppsatta målen. I vissa länder har incitament gett mycket uppmuntrande resultat, t.ex. när det gäller vitvaror.

5.15 Kommittén ser positivt på erfarenheterna av energitjänstföretag och anser att spridning av sådana tjänster till medborgarna och företagen bör stödjas. Nya yrken, nya möjligheter till ett kvalificerat arbete, positiva resultat på energieffektivitetsområdet och minskade utsläpp av växthusgaser är några av de positiva inslagen i dessa tjänster.

5.16 Kommittén framhåller att medlemsstaterna inte gör tillräckligt för att uppnå de uppsatta målen, och vi är övertygade om att det liksom i fallet med utsläpp från transporter är nödvändigt att stödja kommissionens initiativ när dessa syftar till att stärka medlemsstaternas skyldigheter. Förra året antog kommissionen glädjande initiativ, t.ex. Energy Star-förordningen, vars normer har blivit obligatoriska för upphandling om kontorsmateriel, grönboken om rörlighet i städer, som bland annat innehåller förslag om mer effektiva fordon, det tredje energipaketet, som innebär att de nationella tillsynsmyndigheterna får större befogenheter på energieffektivitetsområdet, den strategiska EU-planen för energiteknik och förordningen om utsläpp från nya personbilar.

5.17 Andra initiativ är planerade för de kommande månaderna. Det handlar dels om nya direktiv om energieffektivitet eller miljömärkning för många olika produkter (t.ex. gatubelysning och kontorsbelysning samt stand by- och off-läge för minimal förbrukning), dels om den nya förordningen som är planerad till 2009 och rör TV-apparater, kylskåp, frysar, tvättmaskiner, diskmaskiner, varmvattenberedare, persondatorer, bildutrustning, elektriska motorer, värmepumpar och luftkonditioneringsapparater. År 2009 planerar kommissionen även att anta ett initiativ för att snabbt ersätta glödlampor i hushåll. De nya transportstrategierna kommer att bygga på en översyn av direktivet om märkning av bilar samt effektiviteten hos däck och system som kontinuerligt övervakar däckens tryck och kvalitet.

5.18 Kommittén anser att det är nödvändigt att inrätta en inre energimarknad på vilken priserna är ett resultat av sund konkurrens, i enlighet med el- och gasdirektiven.

5.19 EESK fäster uppmärksamheten på att man i EU:s medlemsstater måste utforma utbildningsplaner för skolorna (som bör delta aktivt i energieffektivitetsprogram) och kommunikationsprogram som syftar till att göra medborgarna medvetna om hur viktigt det är att förbruka energi på ett ansvarsfullt och effektivt sätt.

5.20 Något som är särskilt intressant när det gäller utbildning är vissa tävlingar mellan tekniska institut, i vilka eleverna deltar aktivt för att åstadkomma bästa möjliga energibesparingar. I Italien har man t.ex. haft stor framgång med "Datti una scossa"-projektet ("Gör ett ryck!") med ett pris på 25 000 euro för förverkligande av ett föreslaget projekt. Ett annat bra exempel är det internationella miljömaraton i vilket ett franskt institut presenterade ett prototypfordon som körde 3 039 km med en liter bensin! Ett lag från Danmark lyckades tillverka en förbränningsmotor som släppte ut 9 g per km och vann därmed priset *Climate Friendly Award*.

5.21 De ekonomiska instrumenten måste vara effektiva och hållbara på samma gång. Kommittén anser att man särskilt bör uppmärksamma fördelningen av lättnader som riktas till slutkonsumenterna. Man bör överväga möjligheten att reservera en del av lättnaderna också för leverantörer av energitjänster, så att det uppstår gemensamma intressen av energieffektivitetspolitik.

5.22 EESK uppmanar kommissionen att motverka underprisättning, så att priserna kan ge kunderna lämpliga signaler som gynnar rationell och effektiv energiförbrukning. Därvid bör man ta hänsyn till vad gemenskapslagstiftningen tillåter i fråga om främjande av förnybar energi och låta gas- och eldirektivens bestämmelser rörande utsatta konsumenter förbli oförändrade.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Sakernas Internet" (förberedande yttrande)

(2009/C 77/15)

Den 7 februari 2008 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Sakernas Internet" (förberedande yttrande).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juli 2008. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Slutsatser och rekommendationer

EESK vill uppmana Europeiska kommissionen att vidta följande åtgärder:

1.1 Investera i forskning i syfte att stödja informationsverksamhet (såsom i anslutning till det förra ordförandeskapets evenemang) och standardiseringsarbete, eftersom kommittén anser att sakernas Internet är ett viktigt område.

1.2 Vidta åtgärder för att avlägsna hinder för teknikutveckling.

1.3 Bedöma huruvida centraliserade system kan hantera den volym trafik som kan väntas till följd av tillämpningar i anslutning till sakernas Internet, och om en lokal förvaltning (av namn och tjänster) är en bättre lösning för att hantera en storskalig spridning.

1.4 Undersöka om dataskyddet och säkerhetskraven hanteras korrekt i de direktiv som för närvarande finns, eller om det krävs nya lagstiftningsåtgärder.

1.5 Man bör överväga om det krävs ett antal laboratorier i Europa som kombinerar resurser från universitet och privata företag i syfte att säkerställa att forskningsresultat uppnås och att forskare inte försvinner till forskningsinstitut och företag i andra delar av världen (USA).

1.6 Eventuella risker med elektromagnetiska fält – försiktighetsprincipen bör tillämpas i dessa nya miljöer med många avläsare av vågor, särskilt när det gäller arbetstagare som vistas i sådana miljöer – men frågan måste utvärderas ingående på grundval av vetenskapliga studier. Information för arbetstagarna om eventuella risker och hur man kan skydda sig bör finnas till hands.

1.7 Man bör ha i åtanke att den tekniska utvecklingen ska ske till förmån för människorna, och att det finns behov av att göra en bedömning av relaterade etiska risker.

1.8 När det gäller transeuropeiska tjänster bör Europeiska kommissionen eller den oberoende administrativa myndighet

som i framtiden kan komma att reglera spektrumet överväga spektrumbehoven med avseende på sakernas Internet.

1.9 Forskning kommer att få en avgörande betydelse för att vinna kapplöpningen när det gäller att tillhandahålla datorkapacitet i syfte att hantera det framtida sakernas Internet med tillämpningar i realtid.

2. Kommissionens förslag

2.1 Som uppföljning av sitt meddelande från 2007 om RFID-taggar⁽¹⁾, och efter konferensen på samma tema i Lissabon i november förra året, går nu kommissionen med detta meddelande vidare med följande etapp, nämligen sakernas Internet⁽²⁾.

2.2 Man bör även nämna ett stort antal meddelanden och initiativ som utarbetats av EESK de senaste åren⁽³⁾. Programmet i2010 blev exempelvis föremål för en interimrapport⁽⁴⁾.

3. Kommentarer och analyser

3.1 Inledning

3.1.1 IT-utvecklingen innebär en stor utmaning för våra samhällen. Med sin gemensamma marknad är Europeiska unionen väl lämpad att bli en central region för den digitala marknaden, men det krävs grundforskning och forskning och utveckling samt insatser på det politiska planet när det gäller förvaltningen av detta framtidens Internet.

⁽¹⁾ KOM(2007) 96 slutlig, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – "Radiofrekvensidentifiering (RFID) i Europa: på väg mot en strategi".

⁽²⁾ Se "Towards an RFID policy for Europe" (Mot en politik för radiofrekvensidentifiering i Europa), seminariedokument, red. Maarten Van de Voort och Andreas Ligtvoet, 31 augusti 2006.

⁽³⁾ Exempelvis EESK:s yttrande "Radiofrekvensidentifiering (RFID-teknik)", föredragande: Peter Morgan, EUT C 256, 27.10.2007, s. 66 – TEN/293.

⁽⁴⁾ Meddelande "Europas digitala framtid förbereds – Halvtidsöversyn av i2010" (KOM(2008) 199 slutlig).

3.1.2 Den europeiska tillväxten och konkurrenskraften är starkt beroende av detta, och det är hög tid att EU befäster sin roll i den politiska styrningen av denna form av Internet samt att man utvecklar teknik och investeringar och nödvändig teoretisk och praktisk kunskap.

3.1.3 Trots det interaktiva och mobila Web 2.0 bygger Internet fortfarande på ett internationellt nätverk av hundratusentals servrar och routrar, dvs. fasta datorer som är sammankopplade med hjälp av sladdar eller fiberoptik. Men kopplingarna till mobila terminaler som mobiltelefoner eller handdatorer sker via elektromagnetiska vågor, och är föremål för en mycket snabb spridning via olika överföringsprotokoll (.3G, 3G+-HSPDA, Edge, WiFi och WiMax).

3.1.4 Web 2.0 är interaktivt. Innehållet är även användargenererat – på individuell basis, under gemensamma former eller via samarbete (Wikipedia, programvaror med öppna källkoder osv.). Ett stort antal små och medelstora företag tillhandahåller programvaror, kreativt innehåll och framför allt mycket varierande tjänster (installation och underhåll av nätverk, datasäkerhet, utbildning osv.).

3.1.5 Chipkorten blir allt mindre samtidigt som de blir mer komplexa och förbrukar mindre energi. De går att använda i allt lättare mobila terminaler där inbyggda programvaror och datorprestanda erbjuder telefoni, Internettillträde och geolokalisering (Sif 3-chip).

3.2 Mot ett sakernas Internet

3.2.1 Sakernas Internet håller på att tas i bruk i ett komplext tekniskt sammanhang, med användning av Web 2.0 och liknande teknik, som i de flesta fall redan finns och där en sammanslagning innebär ett stort steg framåt i riktning mot sakernas Internet:

- protokollen Ipv6 ⁽⁵⁾, HTTP ⁽⁶⁾, FTP osv. och den nya universella standarden HTML 5 för webbläsning (som ännu inte är fullt utvecklad),
- RFID-taggar ⁽⁷⁾ och radiofrekvensavläsare, som kopplar ihop dem med databaser,
- geolokalisering (GPS, och inom kort Galileo),
- sammankopplade nätverk samt kapacitet att lagra uppgifter,
- artificiell intelligens, framför allt på Web 3.0 (semantisk webb, där språket kommer att ligga närmare det naturliga språket), och hanteringen av uppgifter mellan maskiner,

⁽⁵⁾ Internet-protokoll version 6.

⁽⁶⁾ Hypertext Transfer Protocol (HTTP) är ett kommunikationsprotokoll för informationsöverföring på intranät och World Wide Web. Den ursprungliga tanken var att publicera och samla hypertextsidor på Internet.

⁽⁷⁾ Radiofrekvensidentifiering.

- nanoteknik, som bland annat tillämpas på mikroprocessorer,
- 2D-koder (streckkoder, Datamatrix) som fortfarande går att använda, framför allt om man kopplar ihop ett rikt innehåll med en Internetadress som kodats med Datamatrix och fotograferats med en bärbar terminal med direktkoppling till webbplatsen (olika typer av användning, turism, reklam, information osv.).

3.2.2 Mot bakgrund av olika komponenters ökande betydelsen i framtidens nätverk kommer parallella system att spela en allt större roll. Hundra- eller tusentals processorer kan fungera parallellt ⁽⁸⁾ i stället för med på varandra följande operationer, vilket gör det möjligt att kraftigt öka antalet beräkningar och utforma komplexa och simultana virtuella världar. Virtualiseringen gör det redan möjligt att på ett mer heltäckande sätt använda sig av datorernas kapacitet genom att virtuellt låta flera maskiner fungera via en enda, även med olika operativsystem, och det är en teknik som utvecklas snabbt.

3.2.3 Det finns ett verkligt behov av att intensifiera forskningen i EU och utveckla en hög teoretisk och praktisk kompetens på dessa områden i syfte att hålla kvar de forskare som lockas av de stora privata eller universitetsanknutna laboratorier i USA och snart även i Kina och Indien. Risken för en stor teknisk eftersläpning är överhängande till följd av bristen på mer omfattande initiativ för att kontrollera framtidens Internet.

3.2.4 Tekniken för masslagring utvecklas snabbt. Den är absolut nödvändig när det gäller databaser som innehåller en beskrivning av objekt som identifieras via en Internetadress. Denna kapacitet banar i kombination med databehandlingskapaciteten vägen för ett intelligent Internet, som kommer att lagra nya kunskaper i mer kompletta databaser genom att kombinera och behandla information som kommer å ena sidan från objekt och å andra sidan från identifieringsdatabaser. Samtidigt blir nätverket själva datorn och lagrar program som möjliggör användning av databaser och ingrepp av människor: komplexa framställningar, rapporter osv.

3.3 Inledande tillämpningar

3.3.1 Ett antal tillämpningar håller på att prövas, och vissa tillämpningar är redan operativa med de resurser som finns att tillgå inom bland annat följande ekonomiska sektorer:

- detaljhandel (Wall Mart),
- transportlogistik och uppföljning av varor,
- säkerheten inom vissa företag osv.

⁽⁸⁾ Universitetet i Stanford har inrättat ett nytt laboratorium, "Pervasive Parallelism Lab" som finansieras av de största dataföretagen i USA, bland annat HP, IBM och Intel.

3.3.2 RFID-taggar som fästs på föremål, passerkort, varor som säljs på stormarknader osv. förser en läsare som befinner sig inom ett relativt kort avstånd (beroende på vilken frekvens som används) med simultan information (adress, egenskaper) om de varor som avläses samtidigt (kundvagn, container) och drar slutsatser (pris att betala, detaljerad tulldeklaration). I Japan kan man redan nu använda sig av ett sådant system när man gör inköp; varorna betalas via ett chip i mobiltelefonen (en multifunktionell terminal).

3.3.3 När det gäller transportlogistik och geolokalisering kan man få all den information som behövs om en beställning som håller på att utföras, inklusive geografisk position i realtid.

3.3.4 Sakernas Internet är överallt förekommande. Man talar om ett allestädes närvarande Internet (ambient Internet), där information som i olika faser överförs av läsare kan behandlas automatiskt.

3.3.5 När det gäller ett visst antal tillämpningar kommunicerar föremålen med varandra, nätverket lär sig saker och kan fatta lämpliga beslut, som exempelvis rör hemelektroniska tillämpningar: biometrisk personigenkänning, öppning av dörrar, utförande av beslut som rör hemmet och dess utrustning, reglering av värme, ventilering, säkerhetsinstruktioner till barn m.m.

3.3.6 Tillträdet till vissa maskiner eller viss information kan styras av läsare som kontrollerar fingeravtryck eller känner igen former.

3.4 *Det allestädes närvarande Internet och privatlivet, säkerhetsfrågor*

3.4.1 Informationsbehandlingen kan emellertid påtagligt öka risken för intrång i privatlivet eller inverka menligt på affärshemligheter, förbindelserna mellan kunder och leverantörer av varor och tjänster, eftersom ett välfungerande allestädes närvarande Internet förutsätter att nätverken innehåller en stor mängd personliga, konfidentiella och strikt personliga uppgifter precis som när det gäller medicinska tillämpningar.

3.4.2 Man bör ställa sig frågan om gemenskapens befintliga rättsliga instrument för uppgiftsskydd kommer att räcka till inom en nära framtid.

3.4.3 Om man inte stärker skyddet av känsliga uppgifter kan det allestädes närvarande nätverket bli ett instrument med full insyn vad gäller personer (vilket redan är fallet för husdjur i det europeiska identifikationssystemet).

3.4.4 Det gäller framför allt att övervaka samkörningen av spridda uppgifter genom att reglera informationen om föremål

och förbjuda information som rör personer. Uppgiftsspridning förutsätter anonymitet, vilket sätter stopp för argumenten från dem som vägrar att förmedla uppgifter av sociologisk karaktär med hänvisning till skyddet av privatlivet. Det behövs inget förhandstillstånd ifall uppgifterna är anonyma och behandlas statistiskt innan resultaten offentliggörs.

3.4.5 Konfidentiell information, som ska ges en juridisk definition, bör skyddas genom kraftig kryptering för att endast personer (eller maskiner) med tillstånd ska få tillträde.

3.4.6 Som kommissionen påpekar har man ännu inte funnit något svar på frågan om huruvida de starka ultrahöga frekvenser som snart kommer att få en utbredd användning är skadliga eller innebär vissa risker.

3.4.7 Lagstiftningen om arbetstagares skydd mot radiovågor och elektromagnetisk strålning kan komma att visa sig vara mycket otillräcklig när det rör sig om en ständig exponering för höga och ultrahöga frekvenser. Studier på området, som i princip utförts för att undersöka hur mobiltelefonerna påverkar användarnas hälsa, har inte lett fram till några slutsatser. Det är angeläget att påskynda och utveckla forskningen om eventuella risker och motåtgärder innan vissa av den nya generationens taggar utvecklas under okontrollerade former ⁽⁹⁾.

3.4.8 Helst bör man fastställa universella eller åtminstone europeiska bestämmelser avseende användningen av RFID-taggar. Rätten till skydd av privatlivet bör ges företräde, och eventuellt bör den inte bara omfatta fysiska personer, eftersom gällande lagstiftning tillämpas i olika stor utsträckning och inte omfattar alla de situationer som är kopplade till den aktuella och framtida användningen av RFID-taggar och sakernas Internet.

3.5 *Framtidens Internet*

3.5.1 Framtidens Internet kommer, i den utsträckning det går att utarbeta prognoser på medellång sikt på ett område i ständig förändring, förmodligen att vara en kombination av Web 3.0 och sakernas Internet.

3.5.2 Det framtida Internets olika beståndsdelar finns redan till stor del, eller så håller de på att fulländas eller införas, vilket innebär att det nya Internet inom kort kommer att "göra debut". Det kommer att framstå som ett nytt omdanande paradigm när det gäller de allestädes närvarande nätverkens plats och roll i medborgarnas liv och i den ekonomiska tillväxten i en omfattning som det fortfarande är svårt att få grepp om, men det kan leda till en stor samhällsförändring och till att det skapas en unik källa till utveckling för de företag och länder som behärskar

⁽⁹⁾ En flerårig, brittisk vetenskaplig studie av mobiltelefoner visar att de är oskadliga. Rapporten finns tillgänglig på <http://www.mthr.org.uk>

alla detaljer, dvs. som i god tid har gjort nödvändiga investeringar när det gäller forskning, utbildning, skapande av normer, nya tjänster osv. Det skulle kunna leda till förändringar av det ekonomiska och vetenskapliga styrkeförhållandet på global nivå. Det är en utmaning som EU måste anta.

3.5.3 Sakernas Internet innebär slutligen en sammanslagning av den fysiska och digitala världen, verkligheten och det virtuella. Intelligent objekt (smart objects) tränger sig automatiskt in på de allstades närvarande nätverken (ubiquitous network) och de kommer att inta en större plats än i Web 2.0,

som bygger på deltagande och humana värden och som kommer att försvinna i ett växande nätverk.

3.5.4 Det nya nätverket innebär förvaltningsproblem, till följd av dess dimension och dess nya innehåll, dess namngivningskrav som omfattar hundratals miljarder namn, samt universella normer som ska tillämpas. För närvarande är RFID föremål för privata normer och handelsrelationer med EPC Global, men är det hållbart vid en full utveckling av framtidens Internet?

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om kreativt innehåll på internet inom den inre marknaden"

KOM(2007) 836 slutlig

(2009/C 77/16)

Den 3 januari 2008 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om kreativt innehåll på internet inom den inre marknaden".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juli 2008. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 115 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Konsumenternas rättigheter

1.1.1 EESK förespråkar ett starkt konsumentskydd, och ser därför fram emot utarbetandet av en konsument- och användarguide till informationssamhällets olika tjänster.

1.1.2 Enligt EESK bör denna guide behandla åtminstone följande punkter:

- nätet måste vara neutralt för att förbättra konsumenternas valmöjligheter,
- kravet på ett adekvat skydd av personuppgifter och en hög säkerhetsnivå i den digitala miljön,
- främjande av frivilliga regler och förtroendemärkning i den elektroniska handeln,

— hävdande av konsumenternas rättigheter i den digitala miljön, särskilt när det gäller accessrätt, samhällsomfattande tjänster och skydd mot otillbörliga affärsmetoder,

— införande av kvalitetskrav för internetjänster,

— utformning av ett lättförståeligt europeiskt online-formulär för att anmäla bedrägeri,

— ett online-system för att lösa tvister utanför domstol.

1.2 Driftskompatibilitet

1.2.1 EESK framhåller att driftskompatibilitet utgör en central ekonomisk faktor, och konstaterar att öppna standarder har en avgörande betydelse för att uppnå bättre driftskompatibilitet och ökad säkerhet och tillförlitlighet.

1.2.2 Den bristfälliga driftskompatibiliteten begränsar EU-medborgarnas tillgång till teknisk utrustning, tjänster och innehåll, tvingar dem att betala högre priser för utrustning och begränsar samtidigt valet av utrustning och tvingar dem att använda nätportar eftersom vissa aktörer utnyttjar de onödiga tekniska skillnaderna för att skaffa sig monopolställning på marknaden.

1.2.3 DRM-lösningar ⁽¹⁾ som är kompatibla i hela Europa är enligt EESK endast skenbart en god idé som skapar fler problem än den löser, och som skulle förhindra vissa upphovsmän från att sprida sina verk på internet. Innehållsmarknaden är dessutom global, vilket framgår av zonindelningen, som begränsar användarnas frihet.

1.3 Kommittén anser att den mer eller mindre anarkistiska beskattningen av alla typer av digitala media eller minnesmedia leder till stora skillnader mellan medlemsstaterna och till en kraftig snedvridning av marknaden.

1.4 De straffrättsliga åtgärderna och undantagsförfarandena i lagförslaget "Olivennes" i Frankrike går betydligt längre än WTO:s krav i Marrakech-avtalet från 1994. Som EG-domstolen har slagit fast i Pro Musicae-målet ska man vid valet av metoder för att värna om upphovsrätten respektera proportionalitetsprincipen, och det ska finnas en tillfredsställande balans mellan rättigheter och friheter och de intressen som berörs.

1.5 EESK ser därför fram mot kommissionens planerade rekommendation om kreativt innehåll på internet och möjligheten att yttra sig specifikt om transparens (märkning) och nya former av fastställande av digitala rättigheter på europeisk nivå, främjande av innovativa licensieringssystem för spridning av kreativt innehåll på internet samt effektiva sätt att stoppa illegal kopiering för kommersiellt ändamål och alla andra former av kränkning av upphovsrätten.

2. Kommissionens förslag

2.1 Kommissionens meddelande rör i första hand följande mål och frågeställningar:

- reglering och harmonisering av kreativt innehåll på nätet,
- upphovsrätt och relaterade europeiska rättigheter. Gränsöverskridande licensiering. Bättre skydd för rättigheter som rör litterär och konstnärlig äganderätt,
- driftskompatibla europeiska DRM-system som är adekvata för relevanta media, särskilt när det gäller innehåll på internet,
- säker kommunikation och säkra betalningar, kamp mot piratkopiering och bedrägeri för att öka förtroendet för den digitala ekonomin och möjliggöra fler tjänster på internet,

⁽¹⁾ Digital Rights Management ("hantering av digitala rättigheter", ett "politiskt korrekt" uttryck som betecknar programbaserade eller tekniska metoder för att förhindra kopiering).

- det största problemet i framtiden kommer tveklöst att gälla privat kopiering, som är föremål för livliga diskussioner i hela Europa. Lagstiftningen i EU:s olika medlemsstater är långtifrån harmoniserad på detta område.

2.2 Enligt kommissionens arbetsdokument (41 sidor), som läggs fram separat från meddelandet och enbart på engelska ⁽²⁾, bör EU:s åtgärder – med hänsyn till online-kommunikationens gränsöverskridande karaktär och de nya företagsmodeller som den nya tekniken kräver – syfta till att främja och snabbt sprida dessa nya företagsmodeller för att på internet skapa och distribuera innehåll och kunskap. "Kreativt innehåll som distribueras på nätet" är innehåll och tjänster på internet såsom audiovisuella media (film, TV, musik och radio), spel, publikationer, utbildningsrelaterad information liksom innehåll som skapas av användarna (sociala nätverk, bloggar etc.).

2.3 Huvudmålet är att skapa ett gemensamt europeiskt informationsområde, ett mål som ställdes upp redan i i2010 ⁽³⁾. De problem som beskrivs i dokumentet finns kvar eftersom teknikplattformarna har blivit diversifierade och fler till antalet.

2.4 En fråga som ständigt återkommer när det gäller förtroendet för den digitala ekonomin är driftskompatibiliteten mellan hårdvara, tjänster och plattformar. Vissa anser att kriminaliseringen av fildelning "peer to peer" (P2P) eller Bit Torrent-fildelning och drakoniska åtgärder för att skydda immaterialrätter inte främjar ett förtroendefullt klimat. Det gäller inte minst som den explosiva utvecklingen av användarskapat innehåll, som ger en ny dimension åt den roll som spelas av dessa användare i den digitala ekonomin, har gett upphov till ett antal politiska utmaningar på olika områden, som bland annat rör förtroende och säkerhet.

2.5 Användningen av DRM-system kritiserats starkt av konsumentorganisationerna, som anser att de strider mot de viktigaste konsumenträttigheterna. De innebär också en risk för dataskyddet och är svåra att hantera för användarna. Vissa företrädare för industrin försvarar dem dock och hävdar att problemen med driftskompatibilitet beror på hårdvarutillverkarna och programutvecklarna.

2.6 På världsmarknaden konfronteras de nationella marknadsaktörerna med en mängd olika språk och begränsningar på vissa marknader samt skiftande nationella licensieringsregler. Internettjänsteföretagen (ISP – Internet Service Providers) stöder gränsöverskridande licenser och regler medan andra delar av industrin snarare är negativt inställda. Nationella licenser skulle ge upphovsmännen högre intäkter, men många organisationer som förvaltar upphovsmannarättigheter är verksamma i flera länder. Dessutom vill musikorganisationerna och mobiloperatörerna att det ska bli enklare att få ersättning för rättigheterna.

⁽²⁾ KOM(2007) 836 slutlig, Bryssel, 3.1.2008 SEC(2007) 1710, kommissionens arbetsdokument.

⁽³⁾ "i2010 – Det europeiska informationsområdet för tillväxt och sysselsättning" (KOM(2005) 229 slutlig).

2.7 Internettjänsteföretagen kritiserar också de många olika systemen för insamling av ersättning vid privat kopiering, som har blivit alltmer tungrodda och komplexa, och ifrågasätter deras värde jämfört med DRM.

2.8 Det bristande utbudet av innehåll för spridning via internet, uppsplittringen av marknaden och de många olika kontrakten för olika former av användning begränsar möjligheten att snabbt erbjuda digitala verk online och utgör en allvarlig hämsko för utvecklingen av tjänster.

2.9 Kommissionens dokument avspeglar resultaten av de båda samråden och visar på de många skiftande synpunkterna bland de berörda intressegrupperna. Kommissionen vill dock gå vidare med de (kontroversiella) gränsöverskridande licensieringarna och en europeisk upphovsrätt och framför allt öka användningen av driftskompatibla DRM-system så att det kan skapas en verklig europeisk marknad som värnar om den kulturella mångfalden.

2.10 Målet är att den europeiska innehållsmarknaden (musik, film, spel osv.) ska fyrdubblas från år 2005 till 2010, dvs. från 1,8 till 8,3 miljarder euro i intäkter.

3. Kommentarer

3.1 Kommittén är fullt medveten om att internet gör det möjligt att digitalt skaffa sig eller distribuera varor och tjänster på olika sätt som kränker de immateriella rättigheter som innehålls av upphovsmännen och personer som sprider kreativt innehåll på internet. Det förekommer också kränkningar av privatlivet och nya former av bedrägerier mot företag och enskilda.

3.2 De verk som oftast läggs ut på nätet är modern musik och i allt större utsträckning audiovisuella verk samt alla typer av program. Fenomenet har fått mycket stor utbredning under en tidsperiod då distributörerna inte har föreslagit någon affärsmodell som tar hänsyn till de nya möjligheterna att kränka immateriella rättigheter. Det skulle också ha behövts en utbildningssatsning med inriktning på ungdomars internetanvändning, men ingen institution har tagit initiativ till det och situationen är fortfarande mycket otillfredsställande.

3.3 De första reaktionerna har ibland varit extrema men också, om än inte lika ofta, avvaktande. Distributörerna har i allmänhet infört system för kopieringsskydd (s.k. DRM-system), krav på ekonomisk ersättning till rättsinnehavare och ytterst avskräckande straffrättsliga åtgärder. De är dock i praktiken ogenomförbara på grund av bedrägeriets omfattning, bortsett från piratkopiering i stor skala som huvudsakligen härrör från Östeuropa och Asien. Ett fåtal personer har gripits för att tjäna som avskräckande exempel, även om det inte går att bedöma åtgärdernas avskräckande inverkan så länge det inte finns oberoende undersökningar och realistiska uppgifter om vilka summor som går förlorade till följd av piratkopieringen.

3.4 Kommittén känner dock en viss förvåning över kommissionens förslag om att inrätta "europeiska" driftskompatibla DRM-system för innehåll på internet. När det gäller musik är miljontals titlar redan i dag tillgängliga på kommersiella webbplatser utan DRM-system. Tendensen är att DRM gradvis håller på att försvinna. Distributionsföretagen håller på att utforma

olika distributionssystem för denna innehållskategori, inklusive möjlighet till direkt uppspelning utan nerladdning och särskilda abonnemang som gör det möjligt att ladda ner ett visst antal verk, gratis innehåll mot "obligatorisk" reklam etc.

3.5 Fysisk skyddsteknik för mobila medier, och t.o.m. terminaler, ses numera snarare som ett hinder för "rättvis användning" än som ett effektivt skydd mot piratkopiering. Den kan också leda till vertikal integration (webbplatser, ägarkodning med större eller mindre kvalitetsförlust, systemspecifika spelare: Apple-distributionsystemet med AAC-kodning och iPod- eller iPhone-spelare), som innebär ett konkurrenshämmande system. Ett ofta använt skydd, i synnerhet i fråga om programvaror, spel och vissa on line-publikationer, grundar sig på en digital åtkomstnyckel som skickas till köparen efter att denne har betalat för en enhet eller för ett visstidsabonnemang. Detta system är relativt effektivt och har redan fått stor spridning.

3.6 Kommittén anser att integrerade och kompatibla digitala DRM-system i praktiken är föråldrade. Det vore utan tvekan bättre att noga följa utvecklingen inom de olika marknadssektorerna för innehåll på internet, som förefaller att gå mot ett skydd av upphovsrätten och närstående rättigheter, bland annat på basis av lämpliga uppförandekoder och realistiska företagsmodeller (*), istället för att försöka kontrollera en snabbt skiftande övergående situation genom ett EU-initiativ.

3.7 Vad gäller upphovsrätten och närstående rättigheter utgör existerande internationella avtal och överenskommelser en rättslig grund som i princip är gemensam för medlemsstaterna och vid förbindelser med tredjeländ. I praktiken förekommer det, trots gemenskapslagstiftningen, dock skillnader. Förslaget om en "europeisk upphovsrätt" för inre marknaden skulle medföra ett automatiskt skydd i alla medlemsstater så fort denna rätt har godkänts i en av medlemsstaterna, och detta skulle också garantera ett enhetligt skydd.

3.8 I internets och kunskapssamhällets tidsålder är det nödvändigt att nå en verklig balans mellan allmänintresset och privata intressen. Upphovsmännen och distributörerna bör få rättvis ersättning. Läsarna eller lyssnarna och användarna bör kunna utnyttja innehåll som de lagligen förvärvat på ett rimligt sätt, både privat, på bibliotek och i undervisning på olika nivåer i utbildningsinstitutioner.

3.9 Man måste konstatera att det i många länder finns en sträng strafflagstiftning, som skyddar upphovsrätten och föreskriver orimliga sanktioner mot privatpersoner som inte använder den i kommersiellt syfte, eftersom den privata nyttjande- och kopieringsrätten har begränsats. De polismetoder som internetleverantörer utsätts för kan kanske visa sig nyttiga i kampen mot terrorism men förefaller oproportionerliga och potentiellt kränkande av rätten till ett privatliv i en rättslig ram

(*) Försäljning av musik på internet till samma priser som vid försäljning av CD-skivor i butikerna ger distributörerna en orimlig vinst och uppmuntrar inte forskning om realistiska modeller som beaktar det verkliga självkostnadspriset och en rimlig ekonomisk vinst.

som ensidigt gynnar distributörerna. Det är möjligt att denna typ av lagstiftning till sist kommer att tas upp till behandling i Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg, som vakar över rätten till privatlivet. EG-domstolen i Luxemburg åberopar för sin del respekten för proportionalitetsprincipen och strävan efter jämvikt mellan olika berörda rättigheter (domen "Pro Musicae").

3.10 Dessutom uppbär vissa länder, ofta desamma, skatt på alla former av digitala medier, eftersom de anser att dessa är verktyg för piratkopiering oberoende av vad de egentligen är avsedda för. Även om denna skatt ofta betecknas som "skatt på privata kopior" genererar den i själva verket stora intäkter, som ibland fördelas på ett allt annat än öppet sätt. Denna inställning, som innebär att man likställer all privatkopiering och "rättsvis användning" med en kränkning av upphovsrätten och närstående rättigheter, är helt oacceptabel för ärliga användare av IKT, det vill säga det stora flertalet, och för företag som använder dem för annat än kopiering av musik eller spel. Sådana skatter bör åtminstone vara måttliga och stå i proportion till de faktiska kostnaderna för lagring på digitala enheter (t.ex. en procentsats av försäljningspriset dividerad med mediets totala kapacitet i gigabyte). För närvarande förekommer det stora skillnader mellan olika medier.

3.11 Olika intressenters rättigheter bör respekteras, men detta bör ske med beaktande av gällande direktiv och i enlighet med proportionalitetsprincipen, såsom EG-domstolen uttryckligen anger i sin dom "Pro Musicae" ⁽⁵⁾.

4. Kompletterande kommentarer från EESK

4.1 Kommittén stöder ståndpunkten att driftskompatibilitet, som är nödvändig för den fria konkurrensen, endast kan uppnås om konsumenterna kan få tillgång till verken via det medium

som de själva valt. Enda lösningen på detta är att på verken tillämpa en öppen kodning som är tillgänglig för alla. Alla DRM-system gör det emellertid omöjligt att få tillgång till ett verk via medier, hårdvaror och mjukvaror som inte uttryckligen har auktoriserats av rättighetsinnehavaren. DRM-systemen bygger per definition på hemliga och slutna format, vars tekniska specifikationer inte är tillgängliga för allmänheten. System som inte har auktoriserats eller certifierats av rättighetsinnehavaren är följaktligen uteslutna från all form av konkurrens. I dag finns det inte ett enda DRM-system som bygger på öppna standarder. Denna lösning skulle förutsätta att komplexa system med korslicensiering inrättas, och vissa innehållsskapare skulle kunna komma att uteslutas från marknaden t.ex. på grund av att de inte använder DRM. En hel sektor av det digitala skapandet, omfattande vetenskapliga institutioner och forskningscentrum, universitet, öppen programvara och innehåll som skapats med alternativa licenser, skulle kunna uteslutas från en marknad som endast tillåter kommersiellt innehåll. Detta förefaller oförenligt med informations- och kunskapsamhället, där EU vill vara en föregångare.

4.2 Inget av dessa alternativ är tillfredsställande, t.ex. när det gäller import av verk och innehåll från tredjeländer till EU samt export till länder utanför EU. Europeisk DRM-programvara bör följaktligen även vara kompatibel med programvaran på marknaderna utanför EU, som ofta är mycket mer aktiva på det audiovisuella området. DRM öppnar dörrarna för konkurrens-hämmande attityder och för försök till vertikal integration i multimediasektorn. Apples iTunes, med DRM-teknik och ägar-kodning som i praktiken tvingar användaren att använda en iPod- eller iPhone-spelare, är ett exempel på detta problem.

4.3 Om man endast ger tillgång till API (*Application Programming Interface*) för en DRM-mjukvara, och inte hela källkoden, vilket skulle kunna vara en stor frestelse för vissa internetleverantörer, löper man alltid risk att omöjliggöra en verklig driftskompatibilitet.

4.4 Pirattillverkarna lyckas mycket snabbt kringgå eller reproducera alla former av skyddssystem, till den grad att innehållsleverantörerna inte längre har förtroende för DRM-systemen och i stället söker efter nya kommersiella distributionsformer, såsom abonnemang med fast pris, fri uppspelning men nerladdning av verk mot betalning, inkludering av reklam osv. Man borde ha förtroende för marknaden i stället för att stifta lagar i all hast och under stor förvirring, såsom är fallet i Frankrike där den ena lagen följer på den andra och ger upphov till motstridig rättspraxis. Trycket från "de storas" lobbyverksamhet (fem stora bolag dominerar musikindustrin medan sex eller sju dominerar den audiovisuella sektorn) har hittills varit av avgörande betydelse när vissa länder har beslutat att överge rätten till privatkopiering och att kriminalisera fildelning mellan privatpersoner. Det senaste lagförslaget i Frankrike fortsätter in i denna återvändsgränd av överdrivet repressiva bestämmelser.

4.5 Som EESK har konstaterat i sina tidigare yttranden bör straffrätten endast tillämpas på varumärkesförfalskning för kommersiella ändamål (produktion och distribution, ibland av kriminella organisationer). I vissa medlemsstater är det mycket lätt att till och med på den öppna marknaden köpa piratkopior av programvaror, musikinspelningar och videomaterial. Det

⁽⁵⁾ Domstolens dom (stora avdelningen) av den 29 januari 2008. I mål C-275/06, angående en begäran om förhandsavgörande.

... meddelar domstolen (stora avdelningen) följande:

"Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (direktiv om elektronisk handel), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/48/EG av den 29 april 2004 om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation), innebär inte att medlemsstaterna är skyldiga att, i ett fall som det som här är i fråga, föreskriva en skyldighet att lämna ut personuppgifter i ett tvistemål, i syfte att skapa ett effektivt skydd för upphovsrätten. Gemenskapsrätten innebär emellertid ett krav på att dessa medlemsstater, när de införlivar dessa direktiv med nationell rätt, skall utgå ifrån en tolkning av direktiven som gör det möjligt att uppnå en korrekt balans mellan de olika grundläggande rättigheter som åtnjuter skydd enligt gemenskapens rättsordning. Vid genomförandet av införlivandeåtgärderna beträffande dessa direktiv, ankommer det på medlemsstaternas myndigheter och domstolar att inte bara tolka sin nationella rätt på ett sätt som står i överensstämmelse med dessa direktiv utan även att se till att de inte grundar sig på en tolkning av dem som skulle stå i strid med dessa grundläggande rättigheter eller med andra allmänna principer för gemenskapsrätten, såsom proportionalitetsprincipen."

finns visserligen en europeisk produktion av piratkopior, men merparten av kopiorna kommer från Asien. Det är denna omfattande piratkopiering för kommersiella ändamål som man i första hand bör rikta in sig på och straffa, samtidigt som polis-samarbetet och det rättsliga samarbetet bör utvecklas i syfte att upplösa de internationella kriminella nätverken.

4.6 Mot bakgrund av fildelningen, framför allt bland ungdomar, måste man först och främst förbättra informationen om nödvändigheten av att upphovsmän och producenter erhåller en rimlig betalning för sitt arbete (särskilt upphovsmännen, som ofta får en mycket liten andel av inkomsterna), samtidigt som medborgarna måste göras medvetna om detta faktum.

4.7 All fildelning i stor skala berör inte nödvändigtvis upphovsrättsskyddat material. Det kan röra sig om utbyte och publicering av material av varierande innehåll som är gratis (resultat av vetenskapliga experiment och arbeten, licensierade verk som fritt kan kopieras och distribueras).

4.8 Enligt det lagförslag som nu behandlas i Frankrike ska emellertid hela internet bevakas och internetanvändarnas personuppgifter bevaras under lång tid. Dessa uppgifter ska vara tillgängliga för de stora skivbolagens representanter. Om ett sådant system verkligen införs, bör uppgifterna emellertid endast vara tillgängliga för myndigheterna sedan de erhållit ett domstolsbeslut.

4.9 Rätten till privat kopiering kommer att bli ett undantag som underkastas stränga restriktioner inom ramen för de "kontrakt" som innehållsleverantörerna ska utarbeta på ett svår-begripligt språk som är oförenligt med de impulsiva och modebetonade köp som är så vanliga bland konsumenterna.

4.10 I praktiken blir det bara professionella upphovsmän och distributörer som tjänar på ett sådant överdrivet lagskydd, medan det däremot inte finns något speciellt skydd för enskilda innehållsleverantörer, okända artister och personer som använder alternativa licenser (det finns ett femtiotal varianter, bl.a. GPL, LGPL, och "Creative Commons"-licensen), trots att dessa licenser omfattas av upphovsrätten och inte alltid är gratis. De blir tvungna att vända sig till domstol med en anmälan om piratkopiering, vilket skapar en avsevärd ojämlikhet inför lagen mellan de stora, multinationella distributörerna å ena sidan och små företag och privatpersoner å den andra.

4.11 Kommittén anser att den grundläggande principen för lagstiftningen bör vara att skydda konsumenter som handlar i god tro och att ge upphovsmännen en rimlig ersättning för deras arbete.

4.12 De restriktiva bestämmelserna när det gäller användningen av en lagligt förvärvad licens och tillgången till personuppgifter för de stora skivbolagens representanter strider mot de mål som eftersträvas, eftersom de "kommersiella" piraterna kan övervinna alla tekniska hinder och dölja sina spår på nätet. Endast internetanvändare som sysslar med laglig eller olaglig fildelning utan kommersiellt syfte kommer att kunna kontrol-

leras. En hel del av denna fildelning är obestridligen olaglig och måste bekämpas på sätt som lämpar sig för ett sådant massfenomen. Enstaka domar för att statuera exempel och publicitet för att avskräcka vissa internetanvändare är inte tillräckligt för att lösa problemet, eftersom risken att ertappas statistiskt sett är oerhört liten och inte kommer att oroa exempelvis ungdomar som inte är medvetna om den skada de åsamkar sina favoritartister.

4.13 Det faktum att internettjänsteföretagen lagrar alla internetanvändares personuppgifter under lång tid utgör ett allvarligt intrång i användarnas privatliv. Är denna lagring verkligen absolut nödvändig för att värna om upphovsrätten och närbesläktade rättigheter, eller är den i själva verket oproportionerlig med avseende på målet? Är dessa rättigheter så absoluta att de kan rättfärdiga ett permanent intrång i alla internetanvändares privatliv?

4.14 Dessa lagrade uppgifter kan eventuellt komma till användning i kampen mot terrorismen, men under alla omständigheter måste internetanvändarna ha lagliga garantier för sekretess när det gäller deras internetanslutningar. Dessa garantier kan dock upphävas med hänvisning till allmänintresset av en offentlig myndighet med fullmakt att göra detta och i ett specifikt syfte noggrant angivet i ett domstolsbeslut.

4.15 I informations- och analys syfte kan viss användning av dessa uppgifter tillåtas på vissa villkor, i synnerhet kravet på anonymitet. Däremot bör man förbjuda samkörning av personregister, insamling av personuppgifter i profilerings syfte i avsikt att göra reklamen effektivare, samt lagring och samkörning av dessa uppgifter med en förteckning över nyckelord som används i sökmaskiner och andra vanliga metoder vilka framför allt gynnar de största skivbolagen och andra storföretag, eftersom de utgör ett intrång i medborgarnas privatliv.

4.16 I många länder är alla fasta eller rörliga medier för data-lagring belagda med skatt som uteslutande kommer rättsinnehavarna till godo (särskilt när det gäller de audiovisuella rättigheterna), även i fråga om medier som inte är avsedda för detta ändamål. I ett sådant avgiftssystem betraktas varje enskild användare av digitala media som en potentiell pirat. Vissa användarkategorier, särskilt företag, bör befrias från dessa avgifter. Däremot skulle det kunna fastställas en relativt låg avgift för bredbandsleverantörer, som har utvecklat sitt nät i medvetenheten om att de i vissa fall kan utnyttjas illegalt. Denna avgift skulle kunna kopplas till trafikvolymen bland de privata användarna i syfte att bidra till royaltynkomsterna och till att främja ett nytt innehåll. Bortsett från kostnaderna för insamling och omfördelning bör staten varken helt eller delvis inkassera dessa avgifter.

4.17 Det sätt på vilket rättigheterna förvaltas i de skandinaviska länderna, särskilt i Sverige, bör utgöra en förebild i motsats till de otaliga franska lagarna och lagförslagen som är obalanserade och föga övertygande när det gäller stödet till unga artister och små och medelstora företag.

4.18 Efter en rimlig period då de exklusiva rättigheterna garanteras skulle man kunna införa ett globalt system, i likhet med svensk praxis.

4.19 Vid behandlingen av förslaget till direktiv om skydd av "immateriella rättigheter" (industriell äganderätt, litterär och konstnärlig äganderätt, samt andra besläktade eller tillfälliga rättigheter som erkänns och skyddas av EU) efterlyste kommittén en fast och väl avvägd strategi vid bekämpandet av piratkopiering för kommersiella ändamål.

4.20 WTO har å sin sida i avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS) varnat för eventuellt missbruk från rättighetshavarnas sida som skulle kunna begränsa konkurrensen eller strida mot allmänintresset.

4.21 "Mål: Skyddet av och respekten för immaterialrätter bör bidra till att främja teknisk innovation, tekniköverföring och teknikspridning till ömsesidig fördel för upphovsmän till och användare av de tekniska kunskaperna samt till förmån för den

sociala och ekonomiska välfärden. En jämvikt mellan rättigheter och skyldigheter bör säkerställas."

4.22 Principer: ... 2. "Åtgärder kan behöva vidtas för att undvika att de som innehar rättigheterna missbrukar det immaterialrättsliga skyddet och att sådana metoder används som på ett orimligt sätt hämmar handeln eller den internationella tekniköverföringen. Dessa åtgärder måste dock vara förenliga med bestämmelserna i detta avtal."

4.23 Ovanstående citat i kommitténs yttrande från den 29 oktober 2003 ⁽⁶⁾ "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder och förfaranden för skydd av immaterialrätter" överensstämmer med målen för TRIPS-avtalet (artikel 7) och principerna bakom dem (artikel 8, andra stycket), och bör finnas med i skälen till direktivet eftersom eventuella straffrättsliga påföljder inte kan särskiljas helt från den materiella rätten och eftersom man inte kan avstå från att beakta risken för att innehavarna av det immaterialrättsliga skyddet missbrukar sina rättigheter ⁽⁷⁾.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ EUT C 32, 5.2.2004, s. 15.

⁽⁷⁾ Del III i TRIPS-avtalet, som utgör bilaga 1 C i avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (WTO), och som undertecknades i Marrakech den 15 april 1994 och godkändes genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar – vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet – av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EUT L 336, s. 1) har rubriken "Säkerställande av skydd för immaterialrätter". I artikel 41, avsnitt 1, som återfinns i denna del anges att: "Medlemmarna skall i sina respektive rättsordningar införa i denna del angivna förfaranden för att göra det möjligt att vidtaga effektiva åtgärder mot alla former av intrång i av detta avtal omfattade immaterialrätter, inbegripet ändamålsenliga förfaranden för att förebygga intrång samt sanktionsmöjligheter som avskräcker från vidare intrång. Dessa förfaranden skall tillämpas på sätt som är ägnat att dels undvika uppkomsten av handelshinder, dels säkerställa att de inte missbrukas".

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser"

KOM(2008) 134 slutlig – 2008/0055 (COD)

(2009/C 77/17)

Den 4 april 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juli 2008. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Kommissionens förslag

1.1 Kommittén har rådfrågats om de ändringar som kommissionen vill göra i direktivet från 2005 om bekämpning av föroreningar förorsakade av fartyg för att se till att det stämmer överens med EG-domstolens rättspraxis när det gäller miljöbrott, med avseende på de olika gemenskapsinstitutionernas behörighet, gemenskapslagstiftningens effektivitet samt EG-fördragets företrädare framför EU-fördraget när det gäller den gemenskapspolitik och de gemenskapsmål som fastställs i fördragen.

2. Allmänna kommentarer

2.1 På det straffrättsliga området kan kommittén på nytt konstatera att gemenskapen i princip inte ges några befogenheter alls i fördragen.

2.2 Kommissionen ska emellertid se till att gemenskapsrätten, som är ett område där kommissionen har initiativrätt, är effektiv så att man kan genomföra den politik som anges i fördragen och som hör till dess befogenhetsområden. I detta syfte kan kommissionen i sina lagstiftningsinitiativ föreslå att regeringarna ser till att den nationella lagstiftningen innehåller proportionella, effektiva och avskräckande sanktioner, även av straffrättsligt slag, med avseende på fysiska och juridiska personer som begår miljöbrott, uppsåtligen eller på grund av grov oaktsamhet, genom direkt inblandning eller som medbrottslingar, eller om de uppmuntrar till brott som föranleder tillämpning av sådana straffrättsliga sanktioner.

2.3 I sitt tidigare yttrande ⁽¹⁾ kritiserade kommittén de extrema ståndpunkter som kommissionen intog avseende omfattningen av gemenskapens behörighet på det straffrättsliga området, och förordade en mer sansad tolkning, vilket till slut visade sig vara helt i linje med EG-domstolens rättspraxis ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EUT C 220, 16.9.2003, s. 72.

⁽²⁾ Se EG-domstolens dom av den 23 oktober 2007: kommissionen, med stöd av Europaparlamentet, mot rådet, mål C-440/05.

Sedan år 2000 har man förlorat mycket tid på en mellaninstitutionell konflikt. I denna har man nu fattat ett avgörande beslut, vilket kommer att göra det möjligt att se till att miljönormerna respekteras bättre i framtiden.

2.4 De farhågor som ibland har kommit till uttryck om att den framtida ändringen av fördragen skulle leda till nya ändringar av befogenheterna och följaktligen även av lagstiftningen, som därmed skulle brista i stabilitet och säkerhet, förefaller inte berättigade, vare sig med hänsyn till den aktuella institutionella situationen eller till en eventuell tillämpning av Lissabonfördraget. Under alla omständigheter förefaller medlemsstaterna inte vara beredda att överge sina befogenheter på det straffrättsliga området, som betraktas som en suverän befogenhet som tillhör kärnan av de enskilda staternas befogenheter. Inte ens en utveckling – och självfallet skulle det inte handla om någon radikal sådan – av de lagstiftande institutionernas respektive befogenheter skulle automatiskt berättiga en grundläggande ändring av lagstiftningen.

2.5 I fråga om mål C-308/2006, som lades fram för domstolen med avseende på lagligheten i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 mot bakgrund av den offentliga folkrätten, förklarade sig EG-domstolen obehörig, och satte därmed punkt för den tvist som inletts. I själva verket skulle målet inte ens kunna drivas med framgång inför andra internationella domstolar på grund av rättsliga och politiska faktorer som överskrider ramarna för detta yttrande. Även om en domstol accepterade att i rådgivande syfte uttala sig om ett förslag till gemenskapsrätt, skulle det inte räcka för att hindra gemenskapslagstiftaren, eftersom denne stöds av gemenskapsrättens överhöghet i förhållande till den nationella rätten och den internationella rätten, och som dessutom inte är underkastad den sistnämnda.

2.6 Förslaget om fartygens föroreningar ålägger alltså – helt i linje med gemenskapens rättspraxis – medlemsstaterna att i ett begränsat antal allvarliga fall som fastställs i förslaget och som medlemsstaterna uppmannas att sanktionera, utforma effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga sanktioner i sin

strafflagstiftning samt att, i händelse av brott mot bestämmelserna, tillämpa dessa sanktioner i syfte att bekämpa de överträdelser som tydligt anges i gemenskapsrätten.

2.7 Det rör sig inte om en harmonisering av tillämpliga straffrättsliga bestämmelser, utan bara om att uppmana medlemsstaterna att betrakta som brott och straffrättsligt sanktionera beteenden som gemenskapslagstiftaren finner det lämpligt att identifiera. EG-domstolens rättspraxis gör det emellertid möjligt att införa tvingande åtgärder för medlemsstaterna på det

straffrättsliga området, vilket är ett effektivare medel för att stärka de europeiska normerna och respekten för dessa när de avser viktigare frågor.

2.8 Mot denna bakgrund välkomnar och ställer sig kommittén bakom förslaget att ändra direktivet från 2005, och vi menar att de nya medel för att kartlägga och övervaka fartyg som successivt kommer att införas, kommer att göra det möjligt att säkerställa att direktivet respekteras fullt ut tack vare effektiva och systematiska sanktioner av olagligheter.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att underlätta gränsöverskridande uppföljning av trafikförseelser"

KOM(2008) 151 slutlig – 2008/0062 (COD)

(2009/C 77/18)

Den 13 maj 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71.1 c i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att underlätta gränsöverskridande uppföljning av trafikförseelser".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 juli 2008. Föredragande var **Jan Simons**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Slutsatser

1.1 Kommissionen presenterar i utkastet till direktiv förslag på hur man ska kunna skapa en effektiv uppföljning av trafikregler och påföljder när de gäller trafikförseelser som begåtts i ett annat medlemsland.

1.2 Syftet med förslaget är att kunna uppnå den målsättning som kommissionen fastställde år 2001, dvs. att halvera antalet dödsfall i trafiken under perioden 2001–2010.

1.3 Denna målsättning kan inte nås om inte kompletterande åtgärder vidtas. Förslaget är ett led i denna process och fokuserar på hanteringen av trafiköverträdelser som begås i ett annat medlemsland.

1.4 Kommittén anser att förslaget till direktiv utgör ett bra redskap för att på ett adekvat sätt kunna hantera förseelser som

har begåtts i en annan medlemsstat. Detta redskap måste dock kombineras med effektiva kontroller och påföljder. Kommittén uppmanar rådet och medlemsstaterna att omgående införa förbättringar på denna punkt.

1.5 Kommittén påpekar att man för att göra direktivet mer verksamt bör utvidga den förteckning över överträdelser som kommissionen presenterar i sitt förslag till alla överträdelser som har koppling till förbättrad trafiksäkerhet.

1.6 Av effektivitetsskäl anser kommittén att man för utbyte av information bör använda sig av ett existerande elektroniskt nätverk som till exempel Eucaris-systemet eftersom det har låga omkostnader. Kommittén uppmanar kommissionen att åtminstone genomföra – eller låta genomföra – en hållbarhetsstudie beträffande en utvidgning av det existerande systemet till att omfatta det avsedda informationsutbytet.

1.7 Som straffpåföljd för överträdelse anser kommittén även att man bör överväga t.ex. "körkort med straffpoäng", beslag av fordonet och tillfällig indragning av körkortet, som eventuellt kan utdömas i kombination med böter.

1.8 Kommittén anser att utnämmandet av en central myndighet per medlemsland för verkställande av de åtgärder som anges i förslaget till direktiv vore bra ur effektivitetssynpunkt.

1.9 Kommittén ser inte mervärdet av det "Formulär för meddelande om trafikförseelse" som kommissionen föreslår. Det är enligt kommitténs mening innehållet och inte formen som är viktig. Därför anser vi att kommissionen bör begränsa sig till att ge en noggrann beskrivning av den information som är nödvändig utifrån direktivets målsättning.

1.10 Kommittén stöder det kommittéförfarande som kommissionen föreslår för verkställandet av de föreslagna åtgärderna.

2. Inledning

2.1.1 Målsättningen att EU fram till år 2010 ska halvera antalet dödsoffer i trafiken fastställs i Vitboken om den gemensamma transportpolitiken från 2001. I konkreta siffror innebär detta att antalet dödsoffer i trafiken måste minska från 54 000 i EU-27 år 2001 till 27 000 år 2010.

2.1.2 Mellan 2001 och 2007 minskade antalet dödsoffer med 20 %. För att en halvering ska uppnås till år 2010 hade minskningen behövt ligga på 37 %. Utökade åtgärder är således nödvändiga.

2.2 Kommissionens förslag

2.2.1 I samband med utarbetandet av utkastet till direktiv anordnade kommissionen ett offentligt informationsmöte samt ett sammanträde med representanter för de berörda parterna. Dessa möten har bidragit till innehållet i det föreliggande förslaget till direktiv.

2.2.2 Kommissionen ser förslaget till direktiv som ett effektivt medel för att trots allt uppfylla målsättningen och säkerställa att EU:s medborgare erhåller lika behandling.

2.2.3 Förslaget till direktiv syftar till att förbättra möjligheterna att bestraffa trafikförseelser som begåtts i ett annat medlemsland än det där fordonet är registrerat.

2.2.4 I dagsläget bestraffas ofta inte trafikförseelser som begåtts med ett fordon som är registrerat i ett annat medlemsland. Man vet till exempel att utländska förarens andel av det totala antalet fortkörningar ligger på mellan 2,5 % och 30 %.

2.2.5 Eftersom det har visat sig att fortkörningsförseelser ligger till grund för 30 % av antalet dödsoffer i trafiken, skulle en effektiv hantering av fenomenet kunna leda till en kraftig minskning av antalet dödsoffer.

2.2.6 Även de överträdelser som i övrigt behandlas i förslaget har stora konsekvenser, dvs. rattonykterhet (25 %), underlåtenhet att använda bilbälten (17 %) och körning mot rött ljus (4 %).

2.2.7 Kommissionen avser inte att genomföra en harmonisering i fråga om trafikbestämmelser eller böter för trafikförseelser. Dessa frågor kommer även fortsättningsvis att tillhöra medlemsstaternas befogenheter. Förslaget innehåller endast administrativa bestämmelser för att skapa ett effektivt gränsöverskridande system för uppföljning av de viktigaste trafikförseelserna och på så sätt uppnå målet om en halvering av antalet dödsoffer i trafiken till 2010.

3. Allmänna kommentarer

3.1 I sitt yttrande om kommissionens meddelande "Europeiskt åtgärdsprogram för trafiksäkerhet – Att halvera antalet dödsoffer i trafiken i Europeiska unionen till år 2010: ett gemensamt ansvar", som antogs den 11 december 2003, ifrågasatte kommittén det den uppfattade som en alltför ambitiös målsättning från kommissionens sida. Det visar sig nu också mycket riktigt att kompletterande åtgärder krävs för att uppnå denna målsättning.

3.2 Kommittén anser således att det finns ett tydligt mervärde i att behandla gränsöverskridande trafikförseelser på EU-nivå. Vi stöder kommissionens uppfattning att man måste göra allt för att ändå uppnå den målsättning om att halvera antalet dödsoffer i trafiken till år 2010 som fastställdes 2001, och ser det föreliggande förslaget till direktiv som ett stort steg i den riktningen. Detta redskap måste dock även kombineras med effektiva kontroller och påföljder. Kommittén uppmanar även rådet och medlemsstaterna att utifrån sina befogenheter och den rådande situationen snarast införa förbättringar på detta område.

3.3 Den metod som kommissionen föreslår förefaller enkel. Genom ett nätverk för informationsutbyte, som återstår att upprätta, ska medlemsländerna ges möjlighet att bötfälla bilister från andra medlemsländer som begår trafikförseelser på landets territorium. Det är fortfarande ovisst vilket nätverk och vilken typ av system kommissionen tänker sig.

3.4 I artikel 4 i förslaget till direktiv anger kommissionen att man snabbt bör inleda informationsutbytet med hjälp av ett elektroniskt nätverk inom EU, som ska upprättas inom en 12-månadersperiod. I dokumentet står även att läsa att man kommer att använda ett redan existerande informationssystem för utbyte av information. Därigenom kan även kostnaderna hållas nere. Kommissionen anger dock inte vilket system som kommer att användas för informationsutbytet. Kommittén anser liksom kommissionen att man, för att spara tid och pengar, gör bäst i att ansluta sig till ett redan existerande informationssystem inom EU.

3.5 Rent konkret tänker sig kommittén därmed ett tillvägagångssätt som liknar det som används inom ramen för rådets beslut om att trappa upp det gränsöverskridande samarbetet i kampen mot terrorismen och den gränsöverskridande brottsligheten, där systemet Eucaris används. Systemet används för närvarande av 18 medlemsstater och kommer att användas av alla 27 medlemsstater när rådsbeslutet har trätt i kraft. I jämförelse med andra nätverkssystem är kostnaderna mycket låga.

3.6 Kommittén förespråkar att kommissionen åtminstone ska låta genomföra en hållbarhetsstudie av samtliga befintliga system, inklusive Eucaris-systemet, beträffande möjligheten att utvidga dem till att omfatta det avsedda informationsutbytet.

3.7 Kommittén anser att kommissionen gör rätt i att begränsa sitt förslag till att tillhandahålla en rättslig grund för utbyte av fordonregistreringsavgifter. Medlemsstaterna bör själva, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, ansvara för lagföringen. Detta är också i linje med subsidiaritetsprincipen.

3.8 Kommittén framhåller dock att uppföljningen skulle bli mer effektiv om avtal kunde träffas som gällde hela unionen och genomfördes och kontrollerades på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna, t.ex. i fråga om harmonisering av hastighetsbegränsningar, promillegränser och straffpåföljder. Rådet måste i slutändan även nå resultat på denna punkt.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Mot bakgrund av målsättningen, dvs. en halvering av antalet dödsoffer i trafiken år 2010 jämfört med år 2001, samt halvtidsöversynen i slutet av 2007 som visade att man inte kommer att uppnå målsättningen om inte kompletterande åtgärder vidtas, anser kommittén att det gränsöverskridande samarbete som kommissionen föreslår på de fyra områdena

- fortkörning,
- rattonykerhet,
- bilkörning utan bälte, och

Bryssel, den 17 september 2008.

— körning mot rött ljus

utgör ett steg i rätt riktning eftersom det, enligt kommissionens uppgifter, kan spara omkring 200–250 liv i trafiken per år.

4.2 Kommittén menar att det är nödvändigt att kommissionen i artikel 1 i förslaget till direktiv lägger till andra gränsöverskridande trafikförseelser, t.ex. användning av mobiltelefon under körning utan handsfree-anordning, aggressiv körning, överträdelse av omkörningsförbud, körning i förbjuden färdriktning samt drograttfylleri. I likhet med vad kommittén redan tidigare angivit i sitt yttrande om kommissionens meddelande om ett "Europeiskt åtgärdsprogram för trafiksäkerhet – Att halvera antalet dödsoffer i trafiken i Europeiska unionen till år 2010: ett gemensamt ansvar" bör man med alla tillgängliga medel försöka uppnå målsättningen.

4.3 Som straffpåföljd för överträdelserna anser kommittén även att man bör överväga t.ex. "körkort med straffpoäng", beslag av fordonet och tillfällig indragning av körkortet, som eventuellt kan utdömas i kombination med böter.

4.4 Kommittén kan acceptera kommissionens förslag i artikel 6 i förslaget till direktiv om att varje medlemsstat bör utse en centralmyndighet som ska samordna tillämpningen av direktivet.

4.5 Mot bakgrund av subsidiariteten anser EESK inte det vara önskvärt att kommissionen, i artikel 5 i förslaget till direktiv, föreskriver användningen av ett "Formulär för meddelande om trafikförseelse". Det viktiga är framför allt innehållet och inte formen. Enligt kommitténs mening bör kommissionen begränsa sig till att ge en noggrann beskrivning av den information som är nödvändig.

4.6 I artikel 8 i förslaget till direktiv föreslås att kommissionen ska bistås av en kommitté för kontroller på området vägtrafiksäkerhet. EESK stöder det föreslagna kommittéförfarandet.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Internationella förhandlingar om klimatförändringar" (Initiativytttrande från observationsgruppen för hållbar utveckling)

(2009/C 77/19)

Den 16–17 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Internationella förhandlingar om klimatförändringar".

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö (Observationsgruppen för hållbar utveckling), som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 2 september 2008. Föredragande var **Frederic Adrian Osborn**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 130 röster för, 3 röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Klimatförändringarna är ett av de främsta problemen vi står inför under 2000-talet. För att undvika katastrofala förändringar måste de sammanlagda globala utsläppen av växthusgaser minskas avsevärt, och de utvecklade ländernas utsläpp kommer att behöva minskas med 60–80 % av 1990 års nivåer fram till mitten av århundradet.

1.2 De internationella förhandlingar om klimatförändringar som inleddes på Bali i december 2007 är mycket viktiga, eftersom de kommer att ha ett avgörande inflytande på vidden av de åtgärder som kommer att vidtas globalt fram till 2020. Det är viktigt att dessa förhandlingar framgångsrikt ros i land i Köpenhamn 2009.

1.3 EU har ställt sig bakom ett bindande mål om att fram till 2020 minska utsläppen av växthusgaser med 20 % från 1990 års nivåer och har på förhandlingsbordet lagt fram ett erbjudande om att utöka detta till en minskning på 30 % från 1990 års nivåer, om andra länder är beredda att göra liknande åtaganden. Kommissionen har sedan i sitt energipaket av den 23 januari 2008 lagt fram förslag om hur man kan uppnå tjugo-/trettioprocentsmålet.

1.4 Kommittén stöder till fullo det initiativ som EU tagit i förhandlingarna och framför allt dess ensidiga åtagande att minska utsläppen med 20 % fram till 2020 i syfte att få i gång förhandlingarna.

1.5 Vi anser dock att klimatförändringarna är en så pass allvarlig utmaning att man bör göra allt för att gå vidare. EU bör sträva efter den trettioprocentiga minskning som man under vissa villkor föreslagit fram till 2020, och i förhandlingarna bör vi försöka utverka liknande åtaganden från andra utvecklade länder och stora åtaganden också från tillväxtekonomierna, där utsläppen ökar snabbt.

1.6 För att maximera sitt inflytande över förhandlingarna måste EU kunna visa sin trovärdighet genom att genomföra vad man åtagit sig. Ett paket av åtgärder för att uppnå målet om en tjugo procentig minskning bör ha antagits senast i slutet av 2008.

1.7 Vi anser att man för att uppnå målet om en trettioprocentig minskning fram till 2020, som enligt vår mening är det rätta målet, nog kommer att behöva ytterligare en uppsättning åtgärder på europeisk och nationell nivå. Vi anser att man så snart som möjligt bör vidta åtgärder för att skapa en andra uppsättning åtgärder för att uppnå målet om en trettioprocentig minskning.

1.8 Vi ser fram emot kommissionens förslag om anpassning till klimatförändringarna och rekommenderar att dessa kompletteras med nationella anpassningsstrategier för var och en av medlemsstaterna.

1.9 Vi rekommenderar att nya initiativ utvecklas i syfte att stödja kapacitetsuppbyggnad och tekniköverföring på områdena för begränsning av klimatförändringarna och anpassning till dem.

1.10 För att kunna reagera på klimatförändringarna på ett lämpligt sätt kommer det att krävas stora förändringar i världsekonomin och i investeringsströmmarna. Vi anser att man bör fortsätta undersöka hur stora resurser som behövs och vilka offentliga och privata instrument som kommer att krävas för att hantera dessa strömmar. Vi tror att de ansträngningar och det ledarskap som behövs är att jämföra med vad som krävdes för Marshallplanen för Europas återuppbyggnad efter andra världskriget. EU bör här spela en viktig roll när det handlar om att initiera den plan som behövs.

1.11 Det kommer framför allt att behövas medel för att stödja åtgärder för begränsning och anpassning i utvecklingsländerna. En utvidgning av CDM-mekanismen är en källa till medel, men kriterierna och genomförandet måste skärpas. Europa skulle kunna tillhandahålla en del av de extra resurser som behövs via intäkterna från utauktioneringen av utsläppsrätterna för koldioxid.

1.12 Åtgärder måste vidtas av offentliga organ av alla slag och på alla nivåer och av konsumenterna och allmänheten i stort.

1.13 EU har en viktig roll att spela när det handlar om att visa vägen och iscensätta denna stora omvandling. Vi uppmanar alla EU-institutioner att till fullo spela sin roll för att uppfylla EU:s klimatområde. Kommittén kommer att göra allt den kan för att bidra till att mobilisera stöd från det civila samhället i detta stora gemensamma projekt.

1.14 Innehållet i det globala avtal som ska utformas i de internationella förhandlingarna under de kommande arton månaderna måste fastställas så snart som möjligt så att de politiska insatserna kan koncentreras på att informera om målen och skapa stöd, förtroende och engagemang bland alla samhällsgrupper världen över för den stora omställning som kommer att krävas. Detta är inget avtal som kan utformas bakom stängda dörrar – alla delar av samhället måste involveras. Åtgärderna för att minska utsläppen måste vara realistiska, ekonomiskt och socialt acceptabla och genomförbara i utsatt tid.

2. Bakgrund

2.1 Klimatförändringarna är ett av främsta problemen vi står inför under 2000-talet. I den fjärde utvärderingsrapporten från den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC), som offentliggjordes 2007, dokumenterades de förändringar som ägt rum till följd av den enorma ökningen av mängden utsläpp av växthusgaser orsakade av människan under de senaste två århundradena. I rapporten varnar man också för andra alarmerande förändringar som kan ske, om man inte vidtar skyndsamma åtgärder för att minska de globala utsläppen under de närmaste åren. Enligt IPCC bör det globala målet vara att de genomsnittliga globala temperaturerna inte får överstiga de förindustriella nivåerna med mer än 2 °C om vi vill undvika katastrofala följder. För att uppnå detta mål måste de sammanlagda globala utsläppen av växthusgaser minskas avsevärt, och de utvecklade ländernas utsläpp kommer att behöva minskas till 60–80 % av 1990 års nivåer fram till mitten av århundradet.

2.2 Världssamfundet har under de senaste 20 åren försökt att komma överens om kollektiva åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Ramkonventionen om klimatförändringar kom man överens om i Rio de Janeiro 1992 och denna skärptes därefter genom Kyotoprotokollet 1997, genom vilket man ålade signatarstaterna specifika utsläppsminskningar fram till 2012. Det är allmänt erkänt att dessa överenskommelser och åtgärder bara är en början och att det kommer att krävas mycket mer kraftfulla och heltäckande åtgärder under åren som kommer för att uppnå det mål som fastställdes för tiden fram till århundradets mitt. De internationella förhandlingar om klimatförändringar som inleddes på Bali i december 2007 är därför avgörande, eftersom de kommer att ha ett avgörande inflytande på vidden av de åtgärder som kommer att vidtas globalt fram till 2020. Det är viktigt att dessa förhandlingar framgångsrikt ros i land i Köpenhamn 2009.

2.3 **Mål för 2020.** I färdplanen från Bali hänvisar man till ett avsnitt i IPCC:s fjärde utvärderingsrapport som visar att det i de utvecklade länderna fram till 2020 kommer att krävas utsläppsminskningar på 25–40 % under 1990 års nivåer för att man ska

kunna uppnå det långsiktiga målet att begränsa den globala uppvärmningen till 2 grader över de förindustriella nivåerna.

2.4 Det är tydligt att det är de utvecklade länderna som bör åstadkomma de största absoluta minskningarna i sina utsläpp, eftersom det är de som varit och fortfarande är de som bidragit mest per invånare till klimatförändringen. Europa måste fullgöra sin roll. USA måste vinnas tillbaka för den internationella strategin och göra verkliga åtaganden för att minska sina utsläpp. Ryssland kommer också att behöva bidra genom att godta ett mer realistiskt mål än i Kyotorundan.

2.5 EU spelar en betydande roll i dessa förhandlingar. Rådet har antagit en långsiktig vision om att de utvecklade länderna ska minska sina utsläpp med 60 till 80 % fram till 2050. EU har som en provisorisk åtgärd inför detta långsiktiga mål påtagit sig ett bindande mål att fram till 2020 minska utsläppen av växthusgaser med 20 % från 1990 års nivåer. EU har på förhandlingsbordet lagt fram ett erbjudande om att utöka detta till en minskning på 30 % från 1990 års nivåer, om andra länder står beredda att göra liknande åtaganden. Kommissionen har sedan i sitt energipaket av den 23 januari 2008 lagt fram förslag om hur man kan uppnå tjugo-/trettioprocentmålet.

2.6 Det börjar också bli viktigt att utvecklingsländerna gör egna seriösa åtaganden för att bidra till att begränsa klimatförändringen. De främsta tillväxtekonomierna som Kina, Indien, Brasilien och ett antal andra är redan eller håller snabbt på att bli stora producenter av växthusgaser, och det kommer att vara viktigt att de sköter sina ekonomier på ett sådant sätt att de begränsar tillväxttakten för utsläppen till en nivå som ligger betydligt lägre än i ett scenario med oförändrade förhållanden (*business-as-usual*).

2.7 Själva kärnan i den globala överenskommelse som förhandlarna eftersträvar är att de utvecklade länderna ska åta sig utmanande mål och åtgärder för att minska sina egna utsläpp och att de ska erbjuda utvecklingsländerna finansiellt och tekniskt stöd i utbyte mot åtaganden från deras sida att styra sin tillväxt och utveckling på ett sådant sätt så att tillväxten i utsläppen av växthusgaser begränsas i så stor utsträckning som möjligt.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK har å sin sida ända sedan början följt både de allmänna framstegen i förhandlingarna och det åtgärds paket som kommissionen föreslagit för att EU ska kunna fullgöra sina egna åtaganden. För att följa förhandlingarna direkt har kommittén på det europeiska civila samhällets vägnar skickat små delegationer som ingått i EU-delegationerna vid Balikonferensen för konventionsstaterna och extramötet i Bonn. EESK använder också sina kontakter med det civila samhällets organisationer och grupperingar i andra ledande länder för att ytterligare utforska deras ståndpunkter och vilken roll det civila samhället kan spela när det handlar om att stimulera enighet och genomförande.

3.2 Kommittén håller i ett antal separata yttranden på att gå igenom de enskilda delarna av kommissionens klimat- och energipaket. Föreliggande allmänna yttrande sammanfattar och innehåller hänvisningar till dessa. I sitt sammanfattande initiativyttrande går kommittén nu igenom framstegen i och utsikterna för förhandlingarna i allmänhet och vilken roll Europa spelar i detta sammanhang. När yttrandet antagits planerar kommittén att anordna sidoevenemang vid de förhandlingsmöten som planeras i Poznań i december 2008 och i Köpenhamn i december 2009 för att hjälpa det civila samhället att reagera på och relatera till de pågående förhandlingarna.

3.3 I den färdplan för förhandlingarna som man kom överens om på Bali identifierades de fyra främsta byggstenarna i förhandlingarna:

- åtaganden i form av nationella mål och åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser fram till 2020 och bidra till att begränsa klimatförändringarna,
- åtgärder för att styra anpassningen till oundvikliga klimatförändringar,
- åtgärder för att stödja tekniköverföring och kapacitetsuppbyggnad för att begränsa klimatförändringarna och anpassa sig till dem,
- lämpliga finansiella arrangemang för att stödja begränsnings- och anpassningsåtgärder, tekniköverföring m.m.

3.4 Vi har strukturerat våra kommentarer i yttrandet kring dessa fyra byggstenar.

4. Ytterligare begränsning av klimatförändringarna genom att begränsa eller minska utsläppen (byggsten 1)

4.1 **Mål.** Kommittén instämmer i IPCC:s bedömning att en minskning av utsläppen från de utvecklade länderna i storleksordningen 25–40 % från 1990 års nivåer är en lämplig ambitionsnivå för de mål som ska fastställas för 2020. Det skulle förmodligen vara omöjligt att nu uppnå större minskningar än dessa före 2020.

4.2 Kommittén stöder till fullo den ledande ställning som EU intagit i förhandlingarna. Vi lovordar det initiativ som EU visat prov på genom att ensidigt åta sig att minska utsläppen med 20 % fram till 2020 för att få i gång förhandlingarna. Vi anser dock att klimatförändringen är en så allvarlig utmaning att man bör göra allt för att uppnå den trettioprocentiga minskning som man under vissa villkor föreslagit fram till 2020, och i förhandlingarna bör man försöka utverka liknande åtaganden från andra utvecklade länder och stora åtaganden också från tillväxtekonomierna, där utsläppen ökar snabbt.

4.3 Om förhandlingarna bara leder till ett åtagande att minska utsläppen med 20 % och förhållandevis blygsamma

åtaganden från andra länders sida skulle detta enligt vår mening innebära ett allvarligt misslyckande.

4.4 **Genomförande.** För EU är de åtgärder som kommissionen föreslår i sitt klimat- och energipaket en mycket positiv och konstruktiv genomförandeplan för att Europa ska kunna fullgöra sitt åtagande att minska utsläppen med 20 % fram till 2020. Kommittén har utarbetat separata yttranden om var och en av delarna av denna plan. I sammanfattningen uttrycker vi vårt stöd för alla delar av planen med förbehåll för följande kommentarer:

- vi stöder de reformer som föreslås och förslaget om att utvidga systemet för handel med utsläppsrätter. Att taket skärps och att man i större utsträckning auktionerar ut utsläppsrätter är ett steg i rätt riktning, eftersom det ligger i linje med principen om att förorenaren betalar och man därmed kan undvika oförtjänta vinster, främja och finansiera anläggningar och produkter med låga koldioxidutsläpp samt uppmuntra innovation. Med tanke på vilka investeringar som krävs för en omvandling både i Europa och utvecklingsländerna anser vi dock att åtminstone 50 % av intäkterna från utauktioneringen av rättigheterna bör örönmärkas för stöd till åtgärder för begränsning av och anpassning till klimatförändringarna snarare än de 20 % som kommissionen föreslagit ⁽¹⁾. Vi ställer oss också positiva till rådets och Europaparlamentets beslut att ta med luftfarten i systemet för handel med utsläppsrätter från och med 2012,

- vi stöder målet bakom förslagen om ansvarsfördelning för de sektorer som inte omfattas av handeln och uppmanar institutionerna att inte urholka det övergripande målet i sina ingående diskussioner om grunden för delade mål inom denna sektor ⁽²⁾,

- vi stöder helt och fullt ansatsen till snabba framsteg i fråga om förnybara energikällor. Att uppnå målet om 20 % förnybara energikällor fram till 2020 skulle vara ett bra första steg i riktning mot att öka användningen av dem till mycket högre nivåer fram till 2050 ⁽³⁾,

- vi beklagar att den mycket viktiga frågan om energieffektivitet, där målet om en tjugoprocentig ökning fram till 2020 inte är bindande, verkar ha fått en mindre framträdande plats än den förtjänar, vilket tydligt framgår av kommissionens rapport om de nationella energieffektivitetsplanerna. De flesta medlemsstaterna har inte fastställt sina nationella planer i tid, kvaliteten på planerna varierar och några av dem saknar helt tydligt ambitioner, även om man ofta kan uppnå stora energieffektivitetsvinster även vid startinvesteringar med förhållandevis låga kostnader och mycket korta återbetalningstider ⁽⁴⁾,

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande CESE 1201/2008, som antogs den 9 juli 2008.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande CESE 1202/2008, som antogs den 9 juli 2008.

⁽³⁾ Se EESK:s yttrande 1511/2008, som antogs den 17 september 2008.

⁽⁴⁾ Se EESK:s yttrande 1513/2008, som antogs den 17 september 2008.

— medan vi ställer oss positiva till den lagstiftningsram för avskiljning och lagring av koldioxid som kommissionen föreslår, är vi också oroliga för att det inte kommer att finnas tillgång till tillräcklig finansiering för de planerade demonstrationsprojekten och att tillämpningen i industriell skala kommer att fortskrida alltför långsamt, även om det kommer att vara av avgörande betydelse om vissa länder under många år framöver i betydande utsträckning tvingas att förlita sig på kol och andra fossila bränslen ⁽⁵⁾.

4.5 EU har satsat en hel del tillit och politiskt kapital på att göra sitt utsläppstak och sitt handelssystem till ett viktigt verktyg för de utsläppsminskningar som kommer att behövas. EU:s system för handel med utsläppsrätter har redan blivit världens största system för handel med utsläpp och kommer att bli ännu mer omfattande efter 2012. Till en början hade systemet bara en begränsad inverkan på de europeiska utsläppen, eftersom generösa starttak och tilldelningar ledde till ett mycket lågt koldioxidpris. Allt eftersom taken blivit strängare har priset på koldioxid stigit. Detta i kombination med andra faktorer som driver upp priset på de fossila bränslena gör att effekten på den europeiska kraftproduktionen och andra branscher förmodligen kommer att bli större.

4.6 Rent allmänt anser vi att en stärkning av systemet för handel med koldioxidutsläpp kommer att få en positiv effekt på näringslivet och sysselsättningen i EU genom att det stimulerar en snabb utveckling av mer energieffektiva och mer koldioxid-snåla processer och produkter som kommer att bli marknadsledande i framtiden. Detta kommer inte bara att skapa sysselsättning utan också att minska vårt importberoende och därmed öka vår energisäkerhet.

4.7 Medan EU varit först på detta område måste det nu bli en central målsättning att stimulera utvecklingen av handelssystem i USA och andra länder och koppla samman alla system på en gemensam global koldioxidmarknad. Utvecklingen av en verkligt global koldioxidmarknad skulle kunna spela en viktig roll när det handlar om att på effektivaste och kostnadseffektivaste sätt minska utsläppen av koldioxid i hela världen. Vi stöder till fullo initiativet ICAP (internationella partnerskapet för insatser på koldioxidområdet), som ska göra det möjligt för de olika handelssystem som uppstår i olika delar av världen att utvecklas harmoniskt i riktning mot en enda global marknad. Allt eftersom en internationell koldioxidmarknad tar form inom ett system med utsläppstak som gäller för hela världen torde risken minska för att ett handelssystem som endast omfattar Europa skadar Europas konkurrensställning.

4.8 Det skulle också vara användbart med internationella sektorsöverenskommelser med mer detaljerade planer och strategier för gradvisa minskningar av utsläppen från de sektorer som främst berörs och från deras produkter. Men detta borde bara ses som ett sätt att stödja genomförandet av fasta nationella mål som fastställts i internationella överenskommelser, inte som ett

alternativ till bindande nationella mål, eftersom de senaste 20 åren visar oss att frivilliga sektorsöverenskommelser på detta område i sig ger alltför obetydliga resultat, alltför sent och att man inte på ett effektivt sätt kan framtinga efterlevnaden av dem.

4.9 På transportområdet vill vi återupprepa vår synpunkt att en långsiktig hållbarhetsstrategi för transportsektorn måste börja med en grundläggande omvärdering av de faktorer som driver på efterfrågan på transporttjänster och hur strategierna för fysisk planering, infrastruktur och kollektivtrafik över tiden skulle kunna dämpa den obehagliga tillväxten i efterfrågan på transporttjänster och slutligen till och med minska denna. Planeringen bör inte grunda sig på antagandet att tillväxten i trafiken är oundviklig och att utsläppen från transportsektorn endast kan begränsas genom tekniska förbättringar i fråga om bränslen och motorkonstruktion – hur viktiga dessa än är.

4.10 Vad gäller de tekniska åtgärderna menar vi att man inte bara bör fastställa strikta mål för att minska utsläppen från bilar på kort sikt (120 g CO₂ per km till 2012/2015) utan även på medellång sikt för att uppnå fler betydande utsläppsminskningar till år 2020 ⁽⁶⁾. Samtidigt bör extra stöd ges till utveckling och ett snabbt införande av el- eller vätedrivna bilar utan koldioxidutsläpp.

4.11 Vi är mindre optimistiska än kommissionen när det gäller möjligheten att nå transportsidans mål på 10 % för biobränsle. Mot bakgrund av problemen kring de flesta biobränslenas framställning, vad gäller förmågan av minska växthusgasutsläppen, och framställningens miljömässiga och sociala konsekvenser bör striktare kriterier än de som föreslås av kommissionen införas för att säkerställa att biobränslen endast används då de verkligen och i betydande utsträckning bidrar till minskade nettoutsläpp av koldioxid och inte på ett oacceptabelt sätt belastar markanvändningen och livsmedelsproduktionen. Ekonomiska faktorer pekar dessutom även tydligt på att det i dagsläget är mycket effektivare att använda biomassa för el- eller värmeproduktion (åtminstone nu och inom den närmaste framtiden) än som biobränsle.

4.12 **Ytterligare åtgärder för att nå 30 %-målet.** Om paketet kan antas i slutet av 2008 och snabbt börja genomföras under 2009 anser vi att det innebär goda utsikter för EU att nå målet om en tjugoprocentig minskning till 2020.

4.13 Kommittén betvivlar dock att det kommer att vara möjligt att nå målet om en trettioprocentig minskning till 2020 genom att endast höja ambitionsnivån i paketets olika delar och öka användningen av tillgodohavanden inom ramen för mekanismen för ren utveckling, i likhet med vad kommissionen nu föreslår. Vi menar att både EU och de enskilda medlemsstaterna troligen kommer att behöva vidta mer omfattande åtgärder för att nå denna mer ambitiösa målsättning.

⁽⁵⁾ Se EESK:s yttrande CESE 1203/2008, som antogs den 9 juli 2008.

⁽⁶⁾ Se EESK:s yttrande 1500/2008, som antogs den 17 september 2008.

4.14 På EU-nivå föreslår kommittén att följande aspekter tas upp till behandling inför ett andra paket:

- fler åtgärder, genom lagstiftning och fastställande av normer, som syftar till att göra alla större sektorer och produkter mer energieffektiva,
- ytterligare åtgärder som syftar till att skynda på utvecklingen och användningen av förnybara energikällor,
- ytterligare stöd till utvecklingen av el- och vätedrivna fordon,
- utvidgning av systemet för handel med koldioxidutsläpp till att omfatta sjöfarten (kommittén betvivlar att de pågående diskussionerna inom internationella sjöfartsorganisationen kommer att leda till att tillräckliga åtgärder vidtas tillräckligt snabbt),
- fler gemensamma ansträngningar under överenskommelsen om gemensamma insatser i syfte att anta striktare nationella utsläppsmål.

4.15 För att uppnå striktare mål på medlemsstatsnivå inom ramen för överenskommelsen om fördelning av bördor menar kommittén att medlemsstaterna och deras politiska ledare måste göra större ansträngningar för att engagera allmänheten, näringslivet, fackförbunden och andra organisationer i det civila samhället i partnerskap och i de gemensamma ansträngningarna.

- medborgarna måste uppmuntras och spöras att bidra genom att t.ex. förbättra energieffektiviteten i sina bostäder, använda mer miljövänlig energi för belysning och uppvärmning, köpa mer energisnåla varor och tjänster samt minska koldioxidutsläppen i samband med regelbundna resor och semester. Vi menar att en växande del av befolkningen samt organisationerna i det civila samhället redan är beredda och villiga att vidta åtgärder om de bara fick tydliga politiska anvisningar om vad som förväntas av dem samt lämpliga incitament att agera,
- många lokala och regionala myndigheter har redan visat prov på visioner och djärvt politiskt ledarskap på området. Dessa myndigheter behöver uppmuntras och stimuleras att fortsätta arbetet,
- på samma sätt behöver företag stimuleras till ytterligare framsteg. De måste spöras och stimuleras att kontinuerligt förbättra energieffektiviteten i verksamheten och välja energikällor med låga koldioxidutsläpp. Lagstiftning bör användas som ett mer systematiskt och kraftfullt medel att öka alla varors och tjänsters energiprestanda. Byggnadsindustrin måste bli skyldig att öka energieffektiviteten både när det gäller byggnader som är under uppförande och har tagits i bruk,
- även fackföreningar har en viktig roll att spela. Många av deras medlemmar står i främsta ledet när det handlar om

att förbättra energieffektiviteten och sprida praktisk information och deras potentiella bidrag bör erkännas och uppmuntras. Fackförbunden bör även fullt ut engageras i omställningen av industrin och ekonomin till minskad koldioxidintensivitet. Om de sköts rätt bör de nya produktionsmetoderna skapa lika många sysselsättningstillfällen som de gamla, koldioxidintensiva metoderna, samtidigt som de goda arbetsförhållandena bibehålls.

4.16 För att stärka EU:s trovärdighet på det internationella planet är det mycket viktigt att varje medlemsland gör allt som står i dess makt för att säkerställa att inte bara Kyoto-avtalets övergripande mål för EU-15 utan även de individuella Kyoto-målen för 2012 uppnås. I kommissionens senaste framstegsrapport om Kyoto-målen⁽⁷⁾ anges att endast tre av medlemsstaterna i EU-15 håller tidsplanen för att nå sina mål, med hjälp av sina nuvarande nationella politiska strategier, och att åtta medlemsstater endast beräknas nå sina mål "om man tar hänsyn till effekterna av Kytomekanismer, kolsänkor och kompletterande nationella strategier och åtgärder som redan diskuteras". Tre medlemsstater förefaller inte kunna nå sina Kyoto-mål. Den stora användningen av tillgodohavanden inom ramen för den flexibla mekanismen, främst mekanismen för ren utveckling, visar att det i många av medlemsstaterna är långt kvar till den välbehövliga omställningen till ett samhälle med låga koldioxidutsläpp.

5. Anpassningen till klimatförändringarna (byggsten 2)

5.1 Även om väl fungerande åtgärder vidtas för att minska de globala utsläppen i framtiden förväntas den globala uppvärmningen fortsätta under de kommande årtiondena p.g.a. de utsläpp som redan har gjorts. Kommittén har redan antagit ett yttrande om kommissionens grönbok om anpassningen till klimatförändringarna⁽⁸⁾. Kommittén menar i korthet att EU behöver utarbeta en övergripande strategi för att hantera anpassningen till klimatförändringarna inom EU, inom ramen för vilken varje medlemsstat bör utarbeta mer detaljerade anpassningsplaner. Även när det gäller forskning och analys, budgetarbete, investeringsprogram samt andra åtgärder bör anpassningen prioriteras i mycket högre utsträckning. Kommittén hoppas att kommissionen i vitboken om anpassningen, som beräknas presenteras under hösten 2008, kommer att föreslå detaljerade åtgärder för att nå framsteg på området.

5.2 Utanför EU finns många utvecklingsländer som redan har drabbats hårt och kommer att drabbas än mer i framtiden och som inte har samma resurser att hantera följderna. Ökat ekonomiskt och annat stöd till särskilt sårbara delar av världen i syfte att hjälpa dem att hantera klimatförändringarna bör därför vara en topprioritet för EU och andra OECD-länder. Klimatförändringsfrågorna måste integreras i all utvecklingspolitik.

⁽⁷⁾ KOM(2007) 757 slutlig.

⁽⁸⁾ EUT C 120, 16.5.2008, s. 38.

5.3 Man kommer även att behöva göra stora insatser för att stödja hållbar skogsförvaltning i utvecklingsländerna och begränsa det kommersiella tryck som fortfarande ger upphov till omfattande skövling i många delar av världens klimatsystem. EESK håller på att utarbeta ett separat yttrande om klimatförändringarna och skogsnäringen.

6. Insatser för teknisk utveckling och tekniköverföring (byggsten 3)

6.1 För att lyckas med omställningen till en mindre koldioxidintensiv ekonomi måste världen genomgå en ny industriell revolution. En omfattande övergång till renare energiproduktion, ny teknik för att avskilja utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser kommer att krävas liksom kontinuerliga insatser för att skapa effektivare och mindre energiintensiva produkter och konsumtionsmönster. Detta kommer att kräva en stark ökning av forskningsprogram inom den offentliga och privata sektorn samt betydande investeringsprogram för att ställa om industrin och förändra produkter och tjänster. Mycket av den nödvändiga tekniken finns redan men måste få en mycket bredare användning än vad som är fallet i dag.

6.2 För att man ska kunna göra nödvändiga investeringar och stödja forskning och utveckling inom EU krävs stora förändringar av gemenskapens och ländernas utgiftsprogram. Det kommer också att krävas skattemässiga och andra incitament för att få företag och andra parter att göra de nödvändiga investeringarna.

6.3 Det kommer att finnas behov av att identifiera vilka typer av teknik och tjänster som bäst kan hjälpa tillväxtekonomierna och utvecklingsländerna att på ett hållbart och icke koldioxidintensivt sätt hantera sin fortsatta utveckling samt av att överföra detta till dessa ekonomier på lämpliga villkor. När ny teknik har hittats som kan vara särskilt användbar för utvecklingsländernas anpassning till klimatförändringarna eller för att minska koldioxidens inverkan i deras framtida utveckling måste man hitta ett sätt att införa den snabbt och i stor skala till rimliga kostnader. Man bör notera att tillväxtekonomierna själva tar fram eller vidareutvecklar en del av den nya teknik som kommer att behövas. Tekniköverföringen bör inte bara ses som en enkelriktad väg från norr till söder utan som något som underlättar snabb internationell spridning av nyckelteknik, oavsett teknikens ursprung.

6.4 Kommittén uppmanar EU att tillsammans med sina partner omgående titta på hur utvecklingsländerna snabbt kan beredas tillgång till den senaste och mest koldioxideffektiva tekniken mot en rimlig kostnad, främst teknik för energisektorn, energiintensiv industri, transportsektorn samt, allteftersom tekniken blir tillgänglig, avskiljning av koldioxid. De länder som troligen kommer att fortsätta vara mycket beroende av kol för

kraftproduktion kommer att behöva stöd för att kunna använda den mest aktuella rena koltekniken och införa kolbindningsteknik så snart den finns att tillgå.

6.5 Denna typ av bistånd genom tekniköverföring torde göra det möjligt för de berörda utvecklingsländerna att styra sin utveckling mot lägre koldioxidnivåer än vad som annars hade varit fallet. Det vore rimligt att i viss mån koppla biståndet till lämpliga åtaganden från de berörda utvecklingsländernas sida om att själva vidta andra åtgärder för att begränsa den potentiella ökningen av utsläppen.

6.6 Vid sidan om klimatförhandlingarna bör EU och USA presentera ett nytt initiativ inom WTO i syfte att liberalisera handeln med miljövänliga varor och tjänster. Initiativet bör utformas på ett sätt som ger både utvecklade länder, utvecklingsländer och tillväxtekonomier möjlighet att dra fördel av liberaliseringen, t.ex. genom att främja utveckling (vidareutveckling) av miljövänlig teknik och miljövänliga tjänster i utvecklingsländerna.

7. Ökade investeringar och finansiering till stöd för utsläppsreducering och anpassning (byggsten 4)

7.1 Utvecklingsländerna kommer att behöva omfattande stöd från de utvecklade länderna för att kunna bidra till kampen mot klimatförändringarna utan att äventyra sina utvecklingsmål. Det kommer att vara särskilt viktigt att säkerställa att den framtida utvecklingen i utvecklingsländerna håller så låga koldioxidnivåer som möjligt och att man inte återupprepar det alltför stora beroende av koldioxidintensiv produktion som kännetecknat (och haft negativ inverkan på) utvecklingen i norr.

7.2 De utvecklingsländer som drabbats hårdast av klimatförändringarna och har minst resurser att hantera anpassningen kommer också att behöva ytterligare hjälp. De kommer att behöva förbättrade program för kustskydd, förebyggande av översvämningar, åtgärder vid torka, omställning av jordbruket, nya folkhälsobehov osv.

7.3 Kommittén välkomnar att alla länder vid Bali-mötet erkänt att ytterligare nya medel, investeringskanaler och mekanismer kommer att behövas för att hantera denna överföring. Om man ser bakåt har de utvecklade länderna dock ofta inte, med några få lovvärda undantag, hållit sina löften om att tillhandahålla mer resurser för hållbara utvecklingsmål. Nu är det således av avgörande betydelse för hela världen att ytterligare resurser verkligen skjuts till.

7.4 Kommittén har noterat de uppskattningar som gjorts av UNFCCC och andra om att flera hundra miljarder dollar årligen kan komma att behövas från både den offentliga och privata sektorn när programmen är fullt operativa. De rekommenderar

att UNFCC, kommissionen och/eller OECD och de internationella finansinstituten i vilket fall som helst omgående vidtar åtgärder för att mer exakt bedöma behoven och säkra de nödvändiga åtagandena. På så sätt kan man erhålla finansiering och se till att programmen på ett avgörande sätt bidrar till kampen mot klimatförändringarna. Intäkter från utauktionering av utsläppsrätter inom olika delar av det framtida systemet för handel med utsläppsrätter för koldioxid kan utgöra en ny finansieringskälla men räcker i sig inte för att svara mot alla behov.

7.5 Mekanismen för ren utveckling har rönt viss framgång när det gäller att kanalisera resurser till lämpliga investeringar i länder som inte finns upptagna i bilaga I. Fördelningen av projekt har dock kraftigt gynnat Kina och andra tillväxtekonomier och projektens mervärde och kvalitet har i många fall allvarligt ifrågasatts. För att mekanismen ska kunna bidra till att säkerställa att så effektiva koldioxidminskningar som möjligt verkligen åstadkoms måste kriterierna för godkännande av projekt tillämpas och övervakas på ett effektivt sätt.

7.6 Kommittén rekommenderar EU och de övriga berörda parterna att snarast undersöka hur bristerna i systemet kan åtgärdas under den kommande perioden och hur hela programmet ska kunna tas i drift. I framtiden bör man när det gäller mekanismen för ren utveckling prioritera projekt som i hög grad bidrar inte bara till att minska utsläppen utan även främjar omställningen till ett samhälle med låga koldioxidutsläpp. Framförallt i tillväxtekonomierna förefaller det inte vara förnuftigt att fortsätta att finansiera rena energieffektivitetsprojekt ("lättplöckade frukter") som landet ändå skulle ha bedrivit. För dessa länder kan "sektoriella mekanismer för ren utveckling" – eventuellt i kombination med mål som gynnar alla (*) – innebära en lösning.

7.7 Storskaliga investeringar från den privata sektorns sida i mindre koldioxidintensiv produktion kommer att vara av avgörande betydelse i alla delar av världen. De åtgärder som vidtas av EU och medlemsstaterna bör framförallt inriktas på att skapa incitament för den privata sektorn att satsa på sådana investeringar.

7.8 De nödvändiga kostnaderna och investeringarna kommer att uppgå till flera biljoner dollar under de kommande 50 åren. Det handlar alltså om stora belopp. Sådana investeringar börjar dock redan bli nödvändiga allteftersom världens tillgångar på fossilt bränsle minskar och priserna ökar. Bortsett från klimatförändringarna håller det således ur ekonomisk synvinkel på att bli allt viktigare att frångå de fossila bränslena och använda de återstående resurserna på ett effektivare sätt. Även säkerhetsmässiga faktorer visar på detta, eftersom de knappa fossila bränslena och de klimatförändringar vi ser i dag starkt bidrar till instabilitet och konflikter i många delar av världen.

(*) Mål som gynnar alla: Löfte om en viss utsläppsminskning, utan påföljd om målet inte uppnås men med möjlighet att sälja tillgodohavanden om minskningen överstiger löftet.

7.9 Sett ur detta perspektiv är behovet av att snabbt reagera på hotet från klimatförändringarna inte en ytterligare börda för den globala ekonomin utan endast ännu ett starkt skäl att snabbt fortsätta den ekonomiska och industriella omställning som i vilket fall som helst är nödvändig. När oljepriset nådde 60 USD per fat anförde man i Stern-rapporten att kostnaderna för de åtgärder som behöver vidtas under de kommande 50 åren för att hantera klimatförändringarna kan komma att uppgå till 1 % av den globala bruttonationalprodukten. Dagens pris på långt över 100 USD per fat gör redan investeringar i förnybar energi och olika typer av effektivitetsåtgärder mycket mer attraktiva ur affärssynpunkt. På samma sätt kommer troligen de ytterligare nettokostnaderna för åtgärder i kampen mot klimatförändringarna att bli mycket lägre och skulle när det gäller vissa tillämpningar t.o.m. kunna uppvägas av vinsterna. Detta visar att effektiva klimatåtgärder faktiskt kommer att innebära en nettovinst för världsekonomin under de kommande åren.

7.10 Ett lämpligt gensvar på klimatförändringarna bör därför inte ses som en enorm, deprimerande och betungande skyldighet som kommer att hämma den ekonomiska tillväxten utan snarare som en möjlighet att gå i bräschen för nästa ekonomiska och industriella revolution. EU har tagit en ledande roll i den politiska debatten om klimatförändringarna men måste fortfarande göra mer för att förvandla denna framåtsträvande politiska hållning till ett lika aktivt och dynamiskt näringslivsklimat som sporrar våra företag och samhällen att göra de investeringar som behövs för att i framtiden bli globala ledare och konkurrenskraftiga vinnare i ett samhälle med låga koldioxidutsläpp.

7.11 EESK stöder den parallell som har dragits av vissa kommentatorer om behovet av en ny Marshall-plan eftersom den ger en bild av utmaningens och de nödvändiga insatsernas omfattning. Vi behöver en vision, av samma mått som i Marshall-planen, för hur världens länder kan stå enade inför en gemensam global fara, där de starkaste och rikaste länderna går i täten och hjälper andra efter bästa förmåga.

7.12 Åtgärder måste vidtas av offentliga organ och myndigheter av alla slag och på alla nivåer, av alla slags företag, av konsumenterna och allmänheten i stort.

8. Slutsatser

8.1 Klimatförändringarna har redan börjat och de har redan fått allvarliga konsekvenser runtom i världen. Problemen förväntas bli värre under de kommande åren genom att koncentrationen av växthusgaser ökar och temperaturen stiger snabbare. Vad världen behöver är omgående åtgärder som innebär att krävande mål för att minska utsläppen senast 2020 fastställs

och genomförs, och att dessa under åren därefter leder till ännu större minskningar. Ju tidigare minskningarna kan göras, desto mer kan de medverka till att takten på temperaturökningen sänks.

8.2 Utvecklade länder har mycket högre utsläpp per capita än resten av världen och måste ställa upp ambitiösare mål och vidta fler åtgärder för att minska dem. EU måste säkerställa att det uppnår sina åtaganden för 2012 och därefter eftersträva en trettioprocentig minskning fram till 2020 – det högre målet på skalan. För att dessa mål ska vara trovärdiga behöver EU utforma ytterligare ett paket med välgenomtänkta och realistiska åtgärder som kan garantera att unionen uppnår dessa mål, och redan i dag börja planera för de fortsatta minskningar som kommer att krävas efter 2020.

8.3 Utvecklingsländerna måste också engageras, och särskilda ansträngningar måste göras för att säkerställa att de mest energi-intensiva sektorerna i tillväxtekonomierna förses med de mest energieffektiva och minst kolintensiva produktionsformerna. De kommer att behöva omfattande och riktad hjälp från den industrialiserade världen.

8.4 Innehållet i det globala avtal som ska utformas i de internationella förhandlingarna under de kommande arton månaderna måste fastställas så snart som möjligt så att de politiska

insatserna kan koncentreras på att informera om målen och skapa stöd, förtroende och engagemang bland alla samhällsgrupper världen över för den stora omställning som kommer att krävas. Detta är inget avtal som kan utformas bakom stängda dörrar – alla delar av samhället måste involveras. Åtgärderna för att minska utsläppen måste vara realistiska, ekonomiskt och socialt acceptabla och genomförbara i utsatt tid.

8.5 Den globala omvandling som krävs är till sin omfattning jämförbar med den industriella revolutionen under de två senaste århundradena, som utnyttjade energi från fossila bränslen för att uppnå en massiv ökning av det mänskliga samhällets produktiva kapacitet och produktionsresultat. Världen behöver nu en andra industriell revolution för att ersätta de fossila bränslena med andra former av energi och för att maximera energieffektiviteten, så att det blir möjligt för oss att uppnå jämförbara produktions- och tillväxtnivåer utan att belasta atmosfären med ohållbara nivåer på utsläppen av växthusgaser. Omfattande investeringar krävs; det måste göras ändamålsenliga och fokuserade förändringar av regler, skatter och andra ekonomiska instrument; det kommer att krävas betydande förändringar av det ekonomiska beteendet och av individernas sätt att leva. Alla måste förstå utmaningen och engagera sig för att uppnå de nödvändiga förändringarna.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna"

KOM(2008) 40 slutlig – 2008/0028 (COD)

(2009/C 77/20)

Den 10 mars 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 livsmedelsinformation till konsumenterna".

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 september 2008. Föredragande var **José María Espuny Moyano**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 77 röster för och 3 röster emot.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens initiativ, som förutom att förenkla lagstiftningen även kommer att underlätta för konsumenterna att förstå information.

1.2 Kommittén påpekar emellertid att om den information som avses i punkt 3.4.1 inte på förhand får stöd av lämpliga åtgärder i form av utbildning av slutkonsumenterna kommer den att förlora en stor del av sitt värde, och de flesta målen kommer inte att kunna uppnås. EESK beklagar därför att förslaget inte åtföljs av åtgärder som främjar utbildning av konsumenterna, såväl på nationell nivå som på EU-nivå. En vägledning över prioriterade åtgärder på detta område som bilaga till förordningen kunde åtminstone vara en första, mycket användbar åtgärd.

1.3 När det gäller angivande av ursprung bibehålls de nuvarande bestämmelserna. Med tanke på det intresse som konsumenterna visat för frågan om livsmedelsprodukters ursprung beklagar EESK att det nya förslaget till förordning inte innehåller några krav på obligatorisk märkning. EESK anser dock att man bör skilja mellan produkter i första och andra bearbetningsledet så att man i varje enskilt fall avgör om det ska vara obligatoriskt att nämna de viktigaste jordbruksråvarorna i dessa produkter.

1.4 Kommittén är allvarligt bekymrad över de kompletterande "nationella system" som beskrivs i kapitel VII i förslaget, eftersom de inte bidrar med några ytterligare fördelar utan tvärtom kommer att störa den fria rörligheten på inre marknaden. Risken är särskilt stor när det gäller små och medelstora företag, eftersom över 65 % av livsmedelsföretagen marknadsför sina produkter i andra medlemsstater, enligt vad kommissionen själv anger i sitt förslag. Det kommer alltså att bli svårare för dessa företag att exportera sina produkter till andra medlemsstater, och såväl deras omkostnader som deras konkurrenskraft kommer att påverkas. Enda sättet att undvika dessa negativa effekter är att se till att de "nationella systemen" endast bidrar med kompletterande information som inte är obligatorisk att

ange på etiketten men som finns tillgänglig på andra sätt (Internet, gratis telefonnummer, etc.).

1.5 EESK förstår att kommissionen i syfte att uppnå enhetlighet har för avsikt att tillämpa ett liknande undantagssystem i fråga om alkoholhaltiga produkter. Detta system kan komma att omprövas inom fem år, efter offentliggörandet av rapporten i denna fråga.

1.6 EESK föreslår att medlemsstaterna använder den nödvändiga förteckningen över överträdelser och sanktioner i syfte att förebygga överträdelser av de gemensamma bestämmelserna, vilka för övrigt borde harmoniseras, så att samma beteende kan straffas lika hårt i samtliga medlemsstater.

1.7 I detta sammanhang uppmanar EESK kommissionen och medlemsstaterna att utforma informationsredskap, bland annat en databas där allmänheten kan söka den information som obligatoriskt måste anges vid märkning av olika livsmedel. Detta skulle säkra att företag, konsument och myndigheter använder samma riktlinjer då lagstiftningen träder i kraft.

1.8 När det gäller läsbarheten förefaller det svårt att genomföra kommissionens krav på 3 mm. Aspekter som mängden information och förpackningens storlek och form bör tas i beaktande. Ett acceptabelt referensvärde skulle kunna vara den bokstavsstorlek som används i EU:s officiella tidning.

1.9 För att uppnå den eftersträlvade klarheten och enkelheten anser kommittén slutligen att hänvisningarna till de bestämmelser som upphävs bör vara tydligare och därigenom underlätta förståelsen och tillämpningen.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Avsikten med förslaget är att samla den nuvarande lagstiftningen om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel i en enda förordning (inklusive näringsvärdesdeklarationen) i syfte att modernisera, förenkla och förtydliga denna lagstiftning.

2.2 Förslaget upphäver den nuvarande lagstiftningen om livsmedelsmärkning, det vill säga direktiven 2000/13/EG, 90/496/EEG (inom fem år), 87/250/EEG, 94/54/EG, 1999/10/EG, 2002/67/EG och 2004/77/EG samt förordning (EG) nr 608/2004.

2.3 De viktigaste syftena med förslaget är att dels säkra en hög skyddsnivå för konsumenterna, dels en välfungerande inre marknad.

2.4 Tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta dels alla aspekter av livsmedelsinformation till slutkonsumenten från näringsidkarna, dels livsmedel som levereras av och till storkök.

2.5 De allmänna principer och de obligatoriska krav när det gäller märkning som har fastställts i tidigare lagstiftning bibehålls. Vissa aspekter utvidgas, exempelvis det ansvar som åligger varje enskilt led i livsmedelskedjan och under vilka omständigheter det är obligatoriskt att ange ursprungsland.

2.6 När det gäller näringsvärdesdeklaration sker det en genomgripande förändring i förhållande till tidigare bestämmelser, eftersom det nu blir obligatoriskt att ange sex näringsämnen eller andra ämnen, både i fråga om mängd och i procent av det rekommenderade dagliga intaget.

2.7 En annan väsentlig förändring är att förordningen ska fungera sida vid sida med de "nationella systemen" för näringsvärdesdeklaration, vilket innebär att sätten att presentera näringsvärdesinformationen på etiketterna blir fler genom de frivilliga märkningskrav som fastställs på nationell nivå.

2.8 Enligt förslaget till förordning ska många av de nödvändiga förändringarna ske via kommittéförfarandet. En rad övergångsperioder planeras för att underlätta ikraftträdandet.

2.9 Bilagorna innehåller detaljerade beskrivningar bland annat av vilka ingredienser som kan orsaka allergi eller intolerans, ytterligare obligatoriska uppgifter, dispens från näringsvärdesdeklarationen, livsmedlets beteckning, mängdangivelse och benämning på ingredienserna, uppgift om nettoinnehåll, sista förbrukningsdag, alkoholhalt, rekommenderat intag, energivärde, samt enheter och ordningsföljd vid näringsvärdesdeklaration.

2.10 Förordningen ska träda i kraft 20 dagar efter antagandet, men tidsfristen när det gäller de obligatoriska uppgifterna och näringsvärdesdeklarationen är tre år. De små och medelstora företagen har fem år på sig att genomföra bestämmelserna om näringsvärdesdeklaration.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Konsolidering, uppdatering och förenkling

3.1.1 Gemenskapslagstiftningen om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel har under de knappt 30 senaste åren bidragit till att upprätthålla en hög konsumentskyddsnivå och en välfungerande inre marknad.

3.1.2 Avsikten med föreliggande förslag är att samla och uppdatera den nuvarande lagstiftningen, att förenkla den och minska den administrativa belastningen samt öka tydligheten för konsumenten. EESK stöder dessa mål men beklagar komplexiteten i den föreslagna texten till förordning, som innebär att förordningen inte kan tillämpas direkt.

3.2 Utarbetande av extra "nationella system"

3.2.1 En förordning som konsoliderar och aktualiserar de nuvarande, ofullständiga bestämmelserna kommer utan tvivel att leda till större enhetlighet när det gäller konsumentskyddsnivån samt till en bättre harmonisering. Kommittén är emellertid bekymrad över införandet av de så kallade "nationella system" som omnämns i artikel 44 och följande, eftersom de kan innebära ett hot mot den eftersträvade harmoniseringen och enhetligheten. Enligt de nya bestämmelserna kommer medlemsstaterna att tillåtas införa nationella system som innebär ytterligare krav. Trots att dessa system är frivilliga kommer de att resultera i mer information i samband med märkningen, vilket kan skapa förvirring hos konsumenterna.

3.2.2 Problemet förstärks om man betänker att det på samtliga nationella marknader säljs produkter från många av de andra medlemsstaterna. På dessa produkter kommer det att finnas olika slags upplysningar som bestämts i något av de andra länderna och som kanske inte förstås av en konsument som inte är van vid dem.

3.3 Obligatoriska krav på information

3.3.1 Förslaget till förordning omfattar de allra flesta av de uppgifter som är obligatoriska enligt nuvarande lagstiftning och som visat sig vara till nytta för att skydda konsumenternas hälsa och intressen (exempelvis beteckning, ingrediensförteckning, mängd, datum, samt namn eller firmanamn och kontaktadress). Vissa av dessa upplysningar beskrivs mer detaljerat i bilagorna.

3.3.2 De senaste årens erfarenheter bekräftar nyttan av sådana krav och att de bör bibehållas. Mot bakgrund av dessa erfarenheter hoppas EESK att det även ska bli obligatoriskt att ange ursprunget för livsmedel och produkter i det första bearbetningsledet samt, utifrån en bedömning från fall till fall av produkter i det andra bearbetningsledet, de viktigaste ingredienser som använts vid framställningen av produkten.

3.4 Näringsvärdesdeklaration

3.4.1 Man bör först och främst fundera över de europeiska konsumenternas behov av utbildning i näringslära för att kunna välja en balanserad kost. De europeiska konsumenterna behöver en grundkurs i näringslära, eftersom de annars inte kan tillgodogöra sig och använda den information som finns tillgänglig. Åtgärderna för att öka näringsvärdesinformationen välkomnas, men vi får inte glömma att utan konsumentutbildning i näringslära kommer de inte att få önskad effekt.

3.4.2 Mot bakgrund av den näringsmässiga obalansen hos Europas befolkning måste alla informationsåtgärder åtföljas av betydande utbildningsinsatser.

3.4.3 Av olika anledningar innebär förslaget en genomgripande förändring i förhållande till gällande lagstiftning. För det första blir näringsvärdesinformation obligatorisk, medan den enligt direktiv 90/496/EEG var frivillig. För det andra blir följande upplysningar obligatoriska, nämligen energivärde och fettinnehåll, samt innehåll av mättat fett, kolhydrater, socker och salt. För det tredje ska inte enbart mängden av dessa ämnen anges utan även deras andel i procent av det rekommenderade dagliga intaget, för att konsumenterna ska kunna avgöra hur mycket de kan konsumera av en viss produkt inom ramen för en balanserad kost. Slutligen ska denna information återfinnas i det huvudsakliga synfältet på förpackningen och anges i en viss bestämd ordning.

3.4.4 Mot bakgrund av den mängd obligatoriska upplysningar som redan finns på etiketterna bör man noga överväga vilken typ av näringsvärdesinformation som är användbar för konsumenten. Övergången från frivillig till obligatorisk näringsvärdesdeklaration kommer redan i sig att innebära en viktig förändring för många små och medelstora företag i livsmedelssektorn. Den obligatoriska informationen skulle därför kunna begränsas till den frivilliga information som rekommenderas i dag, dvs. uppgifter om energivärde, protein, kolhydrater och fettinnehåll.

3.4.5 Den modell för näringsvärdesdeklarationer som kommissionen föreslår har den stora fördelen att inkludera en

upplysning (rekommenderat dagligt intag) som informerar konsumenten om i vilken omfattning produkten bör vara en del av en sund kost. Den värderar därmed inte produkten i sig, utan betraktar den som en del av den totala kosthållningen i enlighet med näringsexperternas rekommendationer.

3.5 Ytterligare obligatorisk information om livsmedlets ursprungsland

3.5.1 Redan i den nuvarande lagstiftningen fanns det krav på att ursprungslandet skulle anges i de fall konsumenten kunde sväva i tvivelsmål.

3.5.2 EESK anser att angivande av ursprung inte bara svarar mot konsumentkrav, utan också bidrar till att förbättra öppenheten på marknaden och stöder den framtida utvecklingen inom jordbrukssektorn och i landsbygdsområden i hela EU. Att skapa en direkt koppling till den region som maten kommer ifrån och att ange de produktionsmodeller som är knutna till livsmedlen är de centrala faktorerna som den europeiska utvecklingsmodellen baserar sig på, grundad på respekt för bestämmelser som värnar livsmedelssäkerheten, miljön, djurens välfärd och adekvata normer för folkhälsan.

3.5.3 Därför bör angivande av ursprung vara obligatoriskt för alla jordbruks- och livsmedelsprodukter som är obearbetade eller ingår i första bearbetningsledet. För livsmedel i det andra bearbetningsledet bör man från fall till fall bedöma om det ska vara obligatoriskt att ange ursprung för de viktigaste jordbruksråvaror som använts i framställningen av slutprodukten.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på marknaden och användning av foder"

KOM(2008) 124 slutlig – 2008/0050 (COD)

(2009/C 77/21)

Den 18 mars 2008 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 37 och 152.4 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på marknaden och användning av foder".

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 september 2008. Föredragande var **Frank Allen**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar detta förslag till förordning från kommissionen.

1.2 EESK välkomnar förslaget i artiklarna 4.1 och 5.1 om att foderhygienförordningen och livsmedelsförordningen i tillämpliga delar ska gälla för husdjursfoder likaväl som för foder för livsmedelsproducerande djur.

1.3 Det är viktigt att kontrollmyndigheterna har tillgång till all information om sammansättningen eller de påstådda egenskaperna hos de foder som släpps ut på marknaden så att de kan verifiera att informationen i märkningen är korrekt.

1.4 De foderföretag som först släpper ut foder på EU:s marknad och använder foder eller foderråvaror som importerats från länder utanför EU måste se till att dessa importvaror motsvarar samma normer som de råvaror som har sitt ursprung i EU. Detta måste kunna verifieras av kontrollmyndigheterna.

1.5 Det måste finnas en garanti för att den person som besvarar samtalen på det gratistelefonnummer som anges på etiketten till husdjursfoder har den kompetens som krävs för att kunna besvara frågor från kunderna och att förfrågningar behandlas snabbt.

1.6 Artikel 17.1 a och 17.1 b bör gälla under alla omständigheter. Detta innebär att etiketten för foderblandningar alltid måste innehålla uppgift om den djurkategori som fodret är avsett för och korrekta instruktioner för användningen.

2. Bakgrund

2.1 Frågor om avyttring av foderråvaror och foderblandningar regleras för närvarande i fem gamla rådsdirektiv och i ett femtiotal ändringsakter eller verkställande akter. Lagstiftningen

är extremt splittrad och innehåller många hänvisningar, vilket gör det svårt att förstå och genomföra den på ett enhetligt sätt i de olika medlemsstaterna. Två medlemsstater har exempelvis tillämpat direktivet annorlunda i fråga om den tillåtna halten av vitamin D3 i foderblandningar.

2.2 Handeln med foderblandningar mellan EU:s medlemsstater uppgår till så lite som 2,6 % av produktionen, vilket antyder att det kan finnas handelshinder och bristande samstämmighet i genomförandet av befintliga direktiv.

2.3 Man bör notera att fem miljoner lantbrukare i EU-25 under 2005 producerade mjölk, fläsk, kött av fjäderfä, nötkött och kalvkött till ett sammanlagt värde av 129 miljarder euro. Inköpen av foderblandningar uppgick till 37 miljarder euro. Foderindustrin i EU (exklusive husdjursfoder) sysselsätter direkt 100 000 människor på cirka 4 000 anläggningar.

2.4 Om man ser till mängderna utgörs cirka 48 % av det använda fodret av grovfoder producerat på lantbruk, t.ex. gräs, ensilage, hö och majs och 32 % av fodret utgörs av köpta foderblandningar.

2.5 Runt 62 miljoner EU-hushåll har husdjur. EU-marknaden för husdjursfoder beräknas uppgå till 9 miljarder euro per år och skapar direkt sysselsättning för 21 000 människor.

2.6 Märkningen har följande funktioner: genomförande av lagstiftningen, spårbarhet och kontroll samt information till konsumenten.

2.7 Det har uttryckts oro för att den nuvarande lagstiftningen om märkning av husdjursfoder kan vilseleda kunderna i fråga om kvaliteten och beskaffenheten hos de ämnen som ingår i husdjursfodret.

3. Definitioner på djurfoder

3.1 Djurfoder delas upp i fyra kategorier:

- a) Foderråvaror som kan ätas direkt, t.ex. gräs, säd eller foderråvaror som kan ingå i foderblandningar.
- b) Fodertillsatser, dvs. sådana ämnen som mikroorganismer eller beredningar (andra än foderråvaror och förblandningar), som medvetet tillsätts i fodret för att fylla vissa funktioner.
- c) Foderblandningar är blandningar av foderråvaror med eller utan tillsatser, avsedda för utfodring av djur, i form av helfoder eller kompletteringsfoder.
- d) Foderläkemedel är foder som innehåller veterinärmedicinska läkemedel avsedda för utfodring av djur utan ytterligare bearbetning.

3.2 Foderråvaror och foderblandningar är de absolut vanligaste formerna av foder.

4. Kommissionens förslag

4.1 Förslaget ingår i kommissionens förenklingsprogram. Det ligger i linje med kommissionens initiativ för bättre lagstiftning och med Lissabonstrategin.

4.2 För närvarande finns de allmänna bestämmelserna om utsläppande av foder på marknaden, inklusive foder för husdjur, spridda över flera direktiv beroende vilket slags foder det handlar om. Vi har direktiv 79/373/EEG om foderblandningar och direktiv 93/74/EEG, som innehåller bestämmelser om avyttring av foder avsedda för särskilda näringsbehov ("dietfoder"). Direktiv 96/25/EG innehåller allmänna bestämmelser om avyttring och användning av foder och direktiv 82/471/EEG saluföringsbestämmelser för vissa produkter som hör till kategorin foderråvaror som används i djurfoder ("bioproteiner"). Förslaget till förordning innebär att alla ovan nämnda bestämmelser förenklas, uppdateras och moderniseras.

4.3 Förordningen om transmissibel spongiform encefalopati (999/2001) innehåller ett förbud mot att utfodra livsmedelsproducerande djur med kött- och benmjöl. I förordningen om animaliska biprodukter (1774/2002) fastställs villkoren för sådana produkter om de är avsedda för utfodring av djur. Förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder (1829/2003) innehåller bestämmelser om användningen av genetiskt modifierade foder. Syftet med förordningen om foderhygien (183/2005) är att garantera säkerheten under foderproduktionen. Dessa förordningar, som utarbetats inom ramen för "från jord till bord-perspektivet", den integrerade strategin för livsmedelssäkerhet, ändras inte.

4.4 Det allmänna syftet med den nya förordning som föreslås är att konsolidera, revidera och modernisera befintliga direktiv om avyttring och märkning av foderråvaror och foderblandningar.

4.5 Subsidiaritetsprincipen är tillämplig eftersom gemenskapen inte är ensam behörig på det område förslaget gäller. Förslaget ligger i linje med proportionalitetsprincipen eftersom det innebär en harmonisering av bestämmelserna för saluföring och användning av djurfoder.

4.6 Med förslaget avskaffas onödiga och ineffektiva märkningskrav. Man föreslår nu att kraven på att ingredienserna ska anges ska vara desamma som för livsmedel. Enligt den nya bestämmelsen skulle man inte längre behöva ange procentandelen för alla råvaror utan det skulle räcka med att ange dem i exakt viktordning. För närvarande måste man för alla foderråvaror som används i foderblandningar för livsmedelsproducerande djur ange hur många procent av den sammanlagda vikten de utgör, med en tillåten avvikelse på cirka 15 %. Lantbrukaren kan inte få uppgift om den verkliga procentandelen. Enligt det nya förslaget måste procentangivelserna vara exakta om en tillverkare anger dem frivilligt. Den exakta procentangivelsen måste dessutom anges för råvaror i foderblandningar som speciellt framhävs på etiketten. Lantbrukaren får slutligen begära upplysningar om fodrets sammansättning utöver den fallande viktordningen, och tillverkaren får endast avslå denna begäran om detta innebär att affärshemligheter röjs.

4.7 Namnet på det foderföretag som först släpper ut en foderblandning på EU:s marknad måste tydligt anges på etiketten.

4.8 Alla frivilliga upplysningar som ges på etiketten måste vara korrekta och begripliga för slutanvändaren.

4.9 Kommissionen ska ha en skyldighet att föra och uppdatera en förteckning över foderråvaror som inte får släppas ut på marknaden. Kommissionen får dessutom anta riktlinjer för att klargöra skillnaden mellan foderråvaror, fodertillsatser och veterinärmedicinska läkemedel.

4.10 Kravet på godkännande före utsläppande på marknaden måste stå i proportion till risken vilket ska garantera att de nya foderråvarorna har en specifikation som tydligt anger vad de kan användas till. "Från jord till bord-perspektivet", den integrerade strategin för livsmedelssäkerhet (enligt förordning nr 178/2002), gör det säkert att minska byråkratin på detta område. Det är inte rimligt att kräva att alla bioproteiner och nya foderråvaror godkänns innan de släpps ut på marknaden.

4.11 Trenden är att utbudet av biprodukter för foderrationer ökar på grund av den ökade konkurrensen om grundläggande grödor mellan foder, livsmedel och bränsle. Bristen på tydlig produktinformation bidrar till ett underutnyttjande av dessa råvaror.

4.12 Man föreslår att alla intressenter (och användare) involveras i arbetet med att upprätta en gemenskapsförteckning över foderråvaror som är mer omfattande och bättre anpassad till utvecklingen på marknaden än den nuvarande ofullständiga förteckningen i direktivet. Intressenterna skulle också uppmuntras att utarbeta gemenskapsriktlinjer för god märkningspraxis som ett led i den frivilliga märkningen med en kod för husdjursfoder och en annan kod för livsmedelsproducerande djur. Kommissionen ska bistå med råd vid utarbetandet av den frivilliga gemenskapsförteckningen och koderna, där kommissionen måste ge sitt slutgodkännande av båda (samreglering).

4.13 Märkning av fodertillsatser skulle bara vara allmänt bindande för känsliga tillsatser. Övriga tillsatser skulle kunna märkas på frivillig basis i överensstämmelse med intressenternas kod för god praxis såsom den godkännts i grundförordningen.

4.14 Vad gäller husdjursfoder är målet att förbättra märkningen, göra det lättare för köparen och förhindra vilseledande märkning. Man måste kunna kontrollera att alla hälsopåståenden är vetenskapligt korrekta. Enligt artikel 19 måste etiketter för husdjursfoder innehålla uppgift om ett gratistelefonnummer dit kunderna kan ringa för att få upplysningar om fodertillsatser och foderråvaror som anges kategorivis.

4.15 Foder avsett för särskilda näringsbehov får bara saluföras som sådant om det har de grundläggande näringsmässiga egenskaper som påstås, och så som det godkännts och tagits upp i den förteckning som upprättats i enlighet med artikel 10. Enligt artikel 13.3 får märkning och presentation av foder inte hävda att fodret förebygger, behandlar eller botar sjukdom.

4.16 Märkning och presentation av foder får inte utformas på ett sådant sätt att användaren vilseleds. De obligatoriska märkningsuppgifterna ska samtliga vara tydligt placerade på förpackningen.

4.17 Det foderföretag först som släpper ut ett foder på EU-marknaden är ansvarigt för märkningsuppgifterna och ska se till att märkning finns och är korrekt.

5. Allmänna kommentarer

5.1 Nivån på livsmedels- och fodersäkerheten har stigit avsevärt genom den nya livsmedelslagstiftningen, förordningen om foderhygien och tillhörande tillämpningsåtgärder. Den förbättrade spårbarheten och införandet av HACCP-systemet (systemet

för riskbedömning och kritiska kontrollpunkter) i foderbranschen garanterar bättre fodersäkerhet överlag.

5.2 Man måste se till att de ändringar som föreslås inte äventyrar de säkerhetsnormer som krävs för livsmedelsproducerande djur.

5.3 Foderföretagen måste ge de officiella myndigheterna all den information som krävs för att de ska kunna se till att bestämmelserna följs som de ska.

5.4 Att minska de administrativa bördorna är någonting som vi vanligtvis bör ställa oss positiva till, för på många områden har vi en överdriven pappersexercis.

5.5 Det kan inte bli tal om att någonsin tillåta att kött- och benmjöl används för att utfodra idisslande livsmedelsproducerande djur. Förordningen om transmissibel spongiform encefalopati (nr 999/2001) innehåller ett förbud mot att utfodra idisslare med kött- och benmjöl, som endast får användas i husdjursfoder. Detta förslag till förordning innehåller inte några förslag till ändringar i användningen av kött- och benmjöl, eftersom denna fråga inte omfattas av tillämpningsområdet för förslaget till förordning. Ämnet bör diskuteras i anslutning till förslaget till förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

5.6 Produktion av foderblandningar sker vanligtvis i närheten av de platser där djuren föds upp. Produktionsanläggningarna befinner sig därför ofta i landsbygdsområden med begränsade alternativa sysselsättningsmöjligheter. När det handlar om att transportera djurfoder till gårdarna är det lämpligt att ha ett lokalt distributionssystem, så att de lastbilar som används för leveranserna inte behöver köra så långt. Härigenom minskar man utsläppen av växthusgaser.

5.7 Kommissionen understryker att handeln med foderblandningar mellan EU:s medlemsstater är liten och förklarar att den nya förordning som föreslås kommer att förbättra konkurrensen genom att den stimulerar större handel med foderblandningar inom EU.

6. Särskilda kommentarer

6.1 Kommittén ställer sig generellt positiv till förslaget om att förenkla, harmonisera och förbättra den administrativa effektiviteten inom sektorn för djurfoder.

6.2 Den nya förordning som föreslås ger foderföretagen större frihet och ansvar. Enligt artikel 12.1 ska fodertillverkarna vara ansvariga för märkningsuppgifterna och för att märkning finns och är korrekt, och de ska också fullgöra sina skyldigheter enligt denna förordning och andra relevanta förordningar, t.ex.

nr 183/2005, 178/2002 och 1831/2003. Medan förordning nr 882/2004 innehåller allmänna bestämmelser om officiella kontroller av efterlevnaden av bestämmelserna, måste Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) se till att tillämpningen är enhetlig. De foderföretag som först släpper ut ett foder på EU:s marknad och som använder import från länder utanför EU måste underkastas en lämplig kontroll för att verifiera att importen motsvarar samma normer som de produkter som härstammar från länder inom EU.

6.3 Detta större ansvar för fodertillverkarna att reglera sin affärsverksamhet innebär att allvarliga problem med foder som förorenats med giftiga ämnen eller foder som är skadliga för djuruppfödningen eller miljön, framför allt vad gäller nya foderåvaror, kan leda till allvarliga skador för sektorn för livsmedelsproducerande djur, innan adekvata åtgärder vidtas. Om tillverkaren inte har tillräckligt med finansiella resurser för att hantera problemet kan ännu allvarligare problem uppstå.

6.4 Djurfoderkunden, dvs. lantbrukaren, behöver ett fullgott skydd i händelse av en katastrof på grund av de finansiella, sociala och ekonomiska förluster som detta innebär. Dessa aspekter bör därför beaktas i samband med en särskild rättslig ram och mot bakgrund av kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om "de befintliga rättsliga bestämmelser, system och metoder i medlemsstaterna och på gemenskapsnivå som rör skadeståndsansvar inom livsmedels- och foderområdena

och om genomförbara system för finansiella garantier inom foderområdet" ⁽¹⁾.

6.5 Vi måste iakttä försiktighetsprincipen på detta område, eftersom mycket allvarliga fel gjorts i det förflutna.

6.6 Det kommer sannolikt inte att ske någon större tillväxt i handeln inom EU med foderblandningar för livsmedelsproducerande djur, eftersom kunderna föredrar att göra affärer med lokala foderföretag. Situationen skulle kunna förändras om multinationella företag tog kontrollen över en större del av djurfodderssektorn.

6.7 Det finns en risk för att multinationella företag försöker ta kontroll över stora delar av djurfodderssektorn och därigenom minskar konkurrensen. Om detta händer skulle det kunna leda till en stor minskning av antalet foderfabriker och till större handel inom gemenskapen. Detta innebär inte att marknaden kommer att bli mer konkurrenskraftig.

6.8 När det gäller husdjursfoder behöver ägarna till husdjuren framför allt lämpliga råd om vilket foder som är bäst för deras husdjur snarare än en förteckning över de faktiska ingredienserna. Det är också viktigt att uppge med vilka mängder man ska utfodra olika husdjur och huruvida fodret är kompletterings- eller helfoder.

6.9 Med den allt större efterfrågan på protein över hela världen ökar också behovet av en massiv ökning av forskning och utveckling i djurfodderssektorn.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ EUT C 246, 20.10.2007, s. 12.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Konsekvenserna av dagens utveckling på energimarknaderna för de industriella värdekedjorna i Europa"

(2009/C 77/22)

Den 17 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Konsekvenserna av dagens utveckling på energimarknaderna för de industriella värdekedjorna i Europa".

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för beredningen av arbetet, antog sitt yttrande den 24 juni 2008. Föredragande var **Josef Zboril** och medföredragande var **Hans-Jürgen Kerkhoff**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 62 röster för, 5 emot och 5 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Kommittén noterar de ändrade förhållandena på energimarknaderna och konstaterar att det är nödvändigt att minska de klimatförändringar som människan ger upphov till genom att begränsa utsläppen av växthusgaser. Klimatförändringarnas kostnader och kostnadseffektiva strategier för att minska utsläppen av växthusgaser är viktiga frågor i den klimatpolitiska debatten. Dessa frågor är desto viktigare eftersom den globala energiförsörjningen måste fördubblas fram till 2050 för att kunna täcka världens energibehov. En hållbar energi- och klimatpolitik bör utformas på ett sådant sätt att målen uppfylls samtidigt som man bevarar de industriella förädlingskedjorna som ryggraden i den europeiska ekonomin och även tar hänsyn till kostnaderna för de skador som klimatförändringarna förorsakar. Det ligger i hög grad i EU:s eget intresse.

1.2 På grund av den stora andel energi som krävs för att framställa basmaterial genom förädling av råvaror påverkas råvaruindustrin kraftigt av ändrade energikostnader eller energiavgifter och liknande finansiella åtgärder. Basmaterialalets energirelaterade avtryck måste emellertid tillskrivas hela den industriella värdekedjan och kan rimligtvis inte tacklas separat.

1.3 Kommittén anser att ekonomisk tillväxt och innovation i den europeiska ekonomin endast kan uppnås om det finns ett hållbart industriellt underlag. Konkurrenskraftiga och innovativa basmaterialindustrier är en grundläggande förutsättning för de industriella värdekedjorna. Att stödja miljöteknik och förnybar energi är i själva verket en viktig målsättning, men även utvecklingen av miljöteknik kräver att det finns högpresterande industriella värdekedjor och tillgång till och grundläggande kunskap om basmaterialindustrierna. Framför allt miljörelaterade innovationer ställer krav på samarbete i hela värdekedjan. Resultat kan inte uppnås utan en övergripande insats som omfattar hela värdekedjan.

1.4 Kommittén erinrar om att byggnader, som står för 40 % av Europeiska unionens energiförbrukning, är den största enskilda

posten för energiförbrukning. Så mycket som halva potentialen för energieffektivitetsvinster kan förverkligas inom byggnadssektorn och till en negativ ekonomisk kostnad. Sådana besparingar kan i sig själva innebära att EU:s åtaganden enligt Kyotoprotokollet fullgörs. Dessutom kan energibesparingarna åstadkommas genom utnyttjande av befintlig teknik. Ökad energiprestanda för byggnader har enbart positiva effekter, i och med att nyttiga jobb skapas och de löpande kostnaderna minskar samtidigt som komforten ökar och miljön gynnas. Detta bör få högsta prioritet för EU. Kommittén inser också betydelsen av nya och mer utvecklade basmaterial i hushållsapparater och kontorsutrustning samt inom andra sektorer, t.ex. energi och transporter.

1.5 En eventuell utflyttning av energiintensiva industrier från EU skulle göra det mycket mindre attraktivt att lokalisera industrier till Europa; det skulle leda till förluster i form av ekonomisk tillväxt och sysselsättning och äventyra den europeiska sociala modellen. På grund av det ömsesidiga beroendet inom de industriella värdekedjorna går det inte att på kort sikt uppväga dessa förluster i andra sektorer, t.ex. miljöteknik. Tvärtom skulle även dessa sektorer bli mindre konkurrenskraftiga.

1.6 De energiintensiva industrierna bör bidra till att energi- och klimatpolitikens mål uppfylls. Kraven måste emellertid vara sådana att det inte uppstår några konkurrensackdelar i ett globaliserat företagsklimat. Basmaterialindustrierna är till sin natur mycket känsliga för energikostnader. Därför måste de energi- och miljöpolitiska instrumenten noga gås igenom och utformas med hänsyn till hur de påverkar dessa industriers konkurrenskraft.

1.7 De energiintensiva industrierna behöver en trygg energiförsörjning baserad på en passande europeisk energisammansättning, som inte utesluter några energikällor (kol, förnybar energi, kärnkraft) utan bygger på en effektiv konkurrens på el- och gasmarknaderna och leder till rimliga priser för energiförsörjningen. Den nationella energipolitikens intressen bör i högre grad ingå i ett integrerat europeiskt koncept, eftersom

energimarknaden hittills inte har lyckats hålla takten med inre marknaden för industrivaror. Trots vissa medlemsstaters beslut att avstå från att utnyttja kärnkraft innebär ett bevarande i EU av elproduktion baserad på fission även att man måste bevara kunskapen om denna teknik i Europa. Det säger sig självt att en fortsatt användning av kärnkraft förutsätter en hög säkerhetsnivå och välutbildad personal (¹).

1.8 Att sluta ett ambitiös internationellt klimatförändringsavtal är ytterst viktigt i kampen mot klimatförändringarna. Det måste innebära att alla större utsläppsländer åtar sig att minska utsläppen (enligt principen om gemensamt, men differentierat ansvar) och inbegripa de energiintensiva industrierna så att rättvis konkurrens och lika villkor garanteras. Om ett sådant avtal inte kommer till stånd bör man överväga fri tilldelning av utsläppsrätter till energiintensiva industrier med risk för "koldioxidläckage" inom ramen för EU:s system för handel med utsläppsrätter i syfte att motverka riskerna för de EU-baserade industriernas konkurrensförmåga och den ekonomiska tillväxten i Europa. Det slutliga valet av tilldelningsmetod bör vara resultatbaserat (riktmärkning), enligt bästa tillgängliga teknik.

1.9 För att bereda väg för ett långsiktigt bidrag till energi- och klimatpolitikens mål rekommenderar kommittén starkt att man fokuserar på forskning och utveckling av ny teknik, i synnerhet som de nuvarande tillverkningsmetoderna börjar bli föråldrade. Där det ännu inte finns tekniska lösningar kan kraven på större energieffektivitet och målen om minskade utsläpp inte uppfyllas. Det finns redan användbara strukturer såsom teknikplattformar, men insatserna måste samordnas bättre såsom förväntas i exempelvis SET-planerna (²). Det måste emellertid finnas tillräckligt med tid för att uppnå de framsteg som eftersträvas på det tekniska området och de marknadsföringsmöjligheter som är nödvändiga i den globala konkurrensen.

1.10 Mot bakgrund av sitt särskilda förhållande till de ekonomiska aktörerna bör Europeiska ekonomiska och sociala kommittén lyfta fram de industriella värdekedjornas problem, som inte alltid uppmärksammas i tillräcklig utsträckning av de politiska institutionerna.

2. Energins effekt som produktionsfaktor på den industriella värdekedjan i Europa

2.1 Produktionen av basmaterial som stål, aluminium och andra icke järnhaltiga metaller, kemikalier, cement, kalk, glas och pappersmassa och papper är en nödvändig utgångspunkt för de industriella värdekedjorna. Industriprodukter kräver grundläggande konstruktionsmässiga och funktionella material med specifikt definierade mekaniska, fysiska och kemiska egenskaper som inte finns tillgängliga i naturlig form. Industriprodukternas kvalitet beror i själva verket på om det material som utnyttjas för framställningen motsvarar användningsprofilen och utnyttjas på bästa möjliga sätt med avseende på material och

energiförbrukning, kvalitet, tillförlitlighet, ekonomisk effektivitet, hållbarhet, miljöpåverkan osv. En ständig utveckling av sådana material är därför en mycket viktig faktor när det gäller graden av teknisk innovation i olika produkter. En värdekedja är en rad företag eller aktörer som arbetar tillsammans för att uppfylla marknadsefterfrågan på specifika produkter eller tjänster. De industrier som befinner sig i ett senare led i värdekedjan förbrukar jämförelsevis mindre energi i sina tillverkningsprocesser; därför räcker det inte att enbart ta hänsyn till slutprodukten. De energirelaterade utsläppen måste räknas ut över hela värdekedjan. En ökning av energikostnaderna påverkar inte bara produktionen av basmaterial, utan kan samtidigt medföra prisökningar på mellan- och slutprodukterna i efterföljande led, till följd av de ökade kostnaderna för basmaterialet och under förutsättning att marknaden ger utrymme för sådana öknings.

2.2 En konkurrenskraftig och innovativ basmaterialindustri är en viktig faktor vid beslut om lokalisering av efterföljande led i den industriella värdekedjan (biltillverkning, konstruktion av motorer, byggnadsindustri osv.). Den står som garant för en gemensam utveckling av skraddarsydd material, anpassade till konsumenternas individuella behov. Kundernas krav på rullande lagerhållning kräver också att leverantörerna befinner sig i närheten av kunderna. Den industriella värdekedjan mister sin innovationsförmåga och konkurrenskraft om det inte finns ett relevant försörjningsunderlag. Detta gäller särskilt små och medelstora företag. Många av dem återfinns t.ex. i stålbearbetningssektorn.

2.3 I regel kräver framställningen av basmaterial stora mängder energi – framför allt i jämförelse med efterföljande produktionsled. Energiförbrukningen i energiintensiva branscher är per värdeenhet minst tio gånger (och upp till 50 gånger) högre än i efterföljande led, såsom maskinindustrin. I Tyskland ligger till exempel den primära energiförbrukningen för cement på 4,5 kg, för stål på 2,83 kg och för papper på 2,02 kg kol-ekvivalent per mervärdesenhet, medan motsvarande siffror endast ligger på 0,05 kg SKE inom verkstadsindustrin (³). Det beror på att basmaterialen framställs av naturliga råvaror genom fysisk eller kemisk reaktion. Det kräver höga temperaturer för förbränning, smältning och processer för reduktion samt ström för elektrolys. Framställning av halvfabrikat innebär också stor energiförbrukning. I många fall används primära energikällor inte till värme- och elframställning, utan som råvaror eller reduktionsmedel, t.ex. i reduktionsprocesser vid framställning av järn. Det är även viktigt att notera att råvarornas kvalitet successivt försämras och att deras bearbetning vanligtvis kräver sig energi.

2.4 En industriprodukts samlade energibehov måste sättas i relation till både de energibesparingar som kan uppnås genom innovationen av produkten och dess användning inom andra branscher. En sådan jämförelse kan bara göras genom ett

(¹) World Nuclear Association, "World Nuclear Power Reactors 2007-2008 and Uranium requirements" <http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html>

(²) SET Plan – KOM(2007) 723 slutlig.

(³) Statistiska beräkningar av Destatis.

samarbete mellan basmaterialleverantörer och industriproducenter i efterföljande led, där nyligen utvecklade material spelar en betydande roll. Exempelvis kräver energieffektivare kraftverk med en lägre primär energiförbrukning högeffektivt, värmeresistent stål. Dessutom kan exempelvis bränsleförbrukningen inom transportsektorn minskas genom att man använder lätta material vid biltillverkning.

3. Situationen på olika energimarknader (kol, olja, gas och el) och effekten på energiintensiva industrier ⁽⁴⁾

3.1 De branscher som producerar basmaterial – cement, stål, icke järnhaltiga metaller, kemiska produkter, glas, pappersmassa och papper – använder fossila bränslen till energi och som råvaror, och påverkas på många sätt av kostnaderna för olika energikällor. Råolja används exempelvis i den kemiska industrin som råvara för framställning av plast och andra petrokemiska produkter. Samtidigt påverkar utvecklingen på oljemarknaderna inköspriserna på gas och el, eftersom gaspriserna fortfarande är sammankopplade med oljepriserna. Utvecklingen på kolmarknaden påverkar också elkostnaderna i energiintensiva branscher. Inom stålindustrin använder man dessutom kol och koks som reduktionsmedel.

3.2 Oljetillgångarna, dvs. de resurser som i dag kan utnyttjas lönsamt och tekniskt, har en räckvidd på omkring 40 år. Den kan bli betydligt längre om ytterligare resurser utnyttjas lönsamt i framtiden, särskilt icke-traditionella oljeresurser som oljesand. Utvecklingen av priserna på olja präglas av en ökad konsumtion, särskilt i Kina och Indien. Effekten av denna situation stärks av att OPEC-länderna får allt större makt på marknaden, vilket gör det ständigt svårare att sprida försörjningskällorna eftersom reserverna är orättvist fördelade. Att produktionen är regionalt koncentrerad till länder som präglas av betydande politisk och ekonomisk instabilitet kommer att öka osäkerheten med tanke på eventuella begränsningar av tillgångarna i framtiden och alla därav följande pris effekter.

3.3 Naturgasresurserna beräknas i dag räcka omkring 60 år, dvs. längre än oljan. Naturgas är Europas snabbast växande primära energikälla. EU:s beroende av naturgasimport ökar till och med snabbare än förbrukningen. Olje- och gasfyndigheterna i vissa europeiska länder som Holland, Norge och Storbritannien minskar efter hand, medan importen av gas – huvudsakligen från ett enda land, nämligen Ryssland – ökar. Man måste på längre sikt räkna med stigande gaspriser, och dessutom kan beroendet av en enda försörjningskälla innebära att Ryssland kan utöva politiskt inflytande på EU. Sannolikheten för en sådan utveckling ökar till följd av EU:s naturligt begränsade strategiska gasreserver.

3.4 De kolresurser som kan utnyttjas lönsamt är mycket större än olje- och gasfyndigheterna. Generellt förväntas kolet

räcka i 150 år. Vidare är kolreserverna bättre fördelade över kontinenterna, och de återfinns i stort sett i politiskt stabila länder som USA och Australien. Precis som när det gäller andra energikällor har priset på kol ökat kraftigt de senaste åren på grund av den ökande efterfrågan.

3.5 Elektricitet är en sekundär energiform, som främst framställs av kol, gas och kärnkraft och förnybara primära energikällor, och i några medlemsstater bygger en stor del av elproduktionen fortfarande på olja. Elproduktionskostnaderna beror till stor del på hur produktionsmixen är sammansatt. Kol- och kärnkraftsbaserad el utgör en kostnadseffektiv källa för den grundläggande energiförsörjningen, men förnybara energikällor bör ytterligare byggas ut i EU. Jämfört med andra primära energikällor har förnybar energi hittills präglats av relativt höga kostnader, inte minst på grund av att de externa kostnaderna i stor utsträckning inte återspeglas i priserna på konventionell energi. Tillgången till vindkraft och solenergi är för närvarande liten och osäker, vilket har inneburit problem för ledningsnäten. Deras kapacitet måste anpassas till den framtida ökningen av elförsörjningen via förnybara energikällor. Vissa förnybara energikällor är kostsammare än andra, och kostnaderna skiljer sig åt från en region till en annan. Solenergi kan exempelvis vara ekonomiskt fördelaktigt i solrika regioner som södra Europa, men olönsamt i norra Europa.

4. Energimarknadernas föränderliga miljö

4.1 Energimarknaderna befinner sig i en dynamisk miljö, som påverkas av ekonomiska, politiska och sociala faktorer som ingår i ett komplext samspel. Branschen står inför förändringar när det gäller villkoren och kostnaderna för energiförsörjningen, vilket skapar extrem osäkerhet. Det växande beroendet i Europa av importerad energi och förväntade ytterligare energiprisökningar ökar oron för att man inte ska kunna fylla de framtida energibehoven. Generellt är man överens om att en säker och pålitlig energiförsörjning till överkomliga och stabila priser är avgörande för den ekonomiska och sociala utvecklingen och bör ingå i en sund, konsekvent energipolitik.

4.2 Den senaste tidens snabba förändringar i den ekonomiska miljön i Europa och runt om i världen gör det nödvändigt för energisektorn att utveckla nya metoder och en ny politik för att bättre kunna täcka behovet av en säker energiförsörjning. En trygg energiförsörjning har traditionellt ansetts vara i första hand medlemsstaternas regeringars ansvar, men den aktuella situationen på den europeiska energimarknaden kräver att marknadskrafterna spelar en kompletterande roll. På en avreglerad marknad innebär säkerhet och konkurrenskraft också kostnader. Den gemensamma, europeiska energipolitiken är en fråga av stor strategisk betydelse ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Se exempelvis BP Statistical Review of World Energy June 2007.

⁽⁵⁾ Yttrande TEN/312 "Mot en gemensam energipolitik" CESE 236/2008 fin.

4.3 Fossila energikällor är inte förnybara. Många av EU:s olje- och naturgasresurser är redan helt uttömda. Detta bör ses mot bakgrund av en ökande förbrukning i utvecklingsländer som Kina och Indien. Särskilt när det gäller oljan finns det en bred uppsättning extra, icke-traditionella lager (t.ex. oljesand), som fortfarande är svåra och dyra att utvinna och som genererar stora mängder växthusgaser. Begränsade förekomster kan därför komma att återspeglas i ökade utvinningskostnader och därmed högre priser i slutändan.

4.4 Importerade primära energikällor står i dag för ca 50 % av EU:s totala förbrukning och andelen förväntas stiga till 70 % inom den närmaste framtiden (2030). EU är följaktligen, framför allt när det gäller olja och gas, beroende av import från några få länder (såsom OPEC-länderna och Ryssland), som intar en stark position på marknaden. Eftersom dessa länder och regioner ofta präglas av betydande politisk och ekonomisk instabilitet, kan de inte säkerställa någon trygg försörjning. De nyligen stigande oljepriserna har visat på EU:s ekonomiska sårbarhet. Därför är det en viktig uppgift att öppna upp för EU:s egna resurser och säkerställa en hållbar utveckling av de befintliga resurserna i EU. Beroendet av energiimport har stor betydelse för säkerheten när det gäller alla former av energi med undantag för kol, eftersom kol importeras från fler länder som dessutom anses som stabila. Dessutom har Europa också egna ekonomiskt lönsamma kolresurser, eftersom utvinning av brunkol i EU är relativt billigt.

4.5 El- och gasmarknaderna, som tidigare var naturliga monopol och en nationell angelägenhet, håller på att avregleras och integreras. När nätverken regleras är tanken att konkurrensen när det gäller tillverkning och marknadsföring ska leda till lägre priser och ökad effektivitet. Denna strategi har lett till en viss priskonvergens mellan grannländer. En segmentering på de nationella marknaderna till följd av de historiska flaskhal-sarna i överföringsnät har emellertid med få undantag hämmat konkurrensen mellan medlemsstaterna.

4.6 Dessutom har priserna på gas och annan primärenergi – som står för merparten av kostnaderna för elframställning (se punkt 3.5 ovan) – stigit kraftigt de senaste åren. Slutligen är det inte längre tal om överskott på kraftverkskapacitet, och elindustrin står inför en period med enorma investeringar. Alla dessa faktorer har lett till stigande priser trots fortlöpande förbättringar (t.ex. den successiva integrationen i Mellan- och Västeuropa: Belgien, Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Nederländerna). Även utanför EU förekommer en koncentration av produktionen och distributionen av energi, utan att det finns något samband mellan denna och prisnivåerna på gas och el.

4.7 EU:s politiska beslut om att minska de klimatförändringar som människan ger upphov till genom att kraftigt begränsa utsläppen av växthusgaser spelar redan en viktig roll på energimarknaderna och kommer att bli allt viktigare. Därför har man i allt högre grad fokuserat på energieffektiviteten, som bör förbättras kraftigt så att energiförbrukningens koldioxidintensitet säkert minskas. Ur denna synvinkel godtar man i mindre utsträckning kolrika fossila bränslen, medan kolfattiga bränslen (såsom gas) eller nästan koldioxidfria tekniker (som förnybar

energi och i vissa avseende kärnkraft) vinner mark, även om det inte är fallet i alla medlemsstater.

4.8 Att trygga energiförsörjningen i EU har blivit en större utmaning, eftersom det ställer krav på passande och tillgänglig teknik, och i allt större utsträckning en kapplöpning mot klockan. Tidigare fattade några få medlemsstater beslut om att utveckla kärnkraften, med alla de begränsningar i elproduktionsmixen som det skulle innebära. Dessutom har konstruktionen av både kolkraftverk och den infrastruktur som krävs för överföring av elkraft varit föremål för visst motstånd inom befolkningen. Detta kan leda till allt fler planer på att utveckla kolkraftverk, vilket redan varit fallet i exempelvis Ensding i Tyskland, på grund av påtryckningar från medborgargrupper. Även vissa förnybara energikällor som vindkraftverk är i allt större utsträckning föremål för motstånd. Allmänhetens acceptans av olika former av energi, inte bara kärnkraft, har blivit en allvarlig fråga som bör hanteras med största omsorg om elproduktionen ska vara i linje med medborgarnas och ekonomins behov.

4.9 Som ett resultat stagnerar framställningskapaciteten i EU, endast ett fåtal nya projekt håller på att utvecklas och det är inte uteslutet att EU i framtiden kommer att stöta på problem. Den förestående moderniseringen av de europeiska kraftverken innebär både en utmaning och en möjlighet. Det är nu ofrånkomligt att potentiella investerare omedelbart får en signal om att endast investeringar i teknik med låga koldioxidutsläpp är ekonomiskt meningsfulla.

5. Industrins anpassningsstrategier

5.1 Energiintensiva basmaterialindustrier ställs inför stora påfrestningar när det gäller att anpassa sig inför marknadernas globalisering och förändrade förhållanden på energimarknaderna. Å ena sidan ska företagen kunna klara sig i den internationella konkurrensen genom att utveckla innovativa produkter och processer. Å andra sidan tvingas de att anpassa sig till stigande energikostnader och rätta sig efter politiska beslut om minskade koldioxidutsläpp och lägre energikonsumtionsnivåer.

5.2 Det internationella ekonomiska samspelet har intensifierats till följd av globaliseringen. Leverantörer från utvecklingsländerna har kommit i kapp när det gäller tekniska eftersläpningar och erbjuder nu en arbetskraftintensiv produktion till rimligare priser. Leverantörer av basmaterial har reagerat på denna utmaning genom att optimera sina produktionsprocesser, specialisera sig på högteknologiska kvalitetsprodukter och utveckla skräddarsydda produkter i nära samarbete med kunderna. Det etableras fler partnerskap mellan materialleverantörer och kunder, där man erbjuder en stor uppsättning tjänster.

5.3 Energikostnaderna svarar för en stor del av kostnaderna för produktionen av material i energiintensiva branscher. Det ligger därför i de energiintensiva industriernas eget intresse att begränsa energiförbrukningen. Anmärkningsvärda resultat har uppnåtts de senaste årtiondena. De energiintensiva industrierna i EU är världsledande när det gäller en energieffektiv produktion.

5.4 De senaste politiska kraven på att minska koldioxidutsläppen och öka energieffektiviteten innebär nya utmaningar för de energiintensiva industrierna. De existerande produktionsteknikerna och -processerna har i många fall redan nått sina fysiska och kemiska gränser⁽⁶⁾. Stålundustrins förbrukning av reduktionsmedel i masugnar vid förädlingsprocessen befinner sig till exempel redan på ett kemisk/fysiskt minimum och kan inte reduceras ytterligare utan att kundernas efterfrågan och produktionsmängderna påverkas negativt. Ett antal grundläggande tekniska landvinningar, som kvarstår att klartläggas, utforskas och utvecklas, är en förutsättning för att ytterligare nämnvärda förbättringar av energieffektiviteten ska kunna göras. Detta kräver stora insatser från industrins sida. Av denna anledning finns det redan långsiktiga, gemensamma forsknings- och demonstrationsprojekt inom ramen för teknikplattformarna och försök med exempelvis CCS-teknik. Detsamma gäller andra industrier med processutsläpp, exempelvis kalk- och cementindustrin. Även när det gäller energiförsörjning utgör forskning och utveckling en viktig långsiktig utmaning, exempelvis med hänsyn till CCS-teknik och förnybar teknik.

5.5 Basmaterialindustriernas insats för att utveckla nya, revolutionerande produktionstekniker med lägre energiförbrukning kommer att ta tid. Tekniska framsteg och nya processer bör införas i enlighet med företagets investeringscyklar. I slutändan är den avgörande förutsättningen för att införa nya processer deras ekonomiska lönsamhet – som i sin tur ska jämföras med konkurrensen på världsmarknaden. Av denna anledning och på grund av andra faktorer (administrativa bördor, begränsade finansiella resurser och därmed sammanhängande ekonomisk osäkerhet) bör man räkna med flera årtionden innan basmaterialindustrin kan göra större framsteg i form av energibesparingar. Detta skiljer de energiintensiva industrierna från elframställningssektorn, som också gör successiva effektivitetsframsteg i enlighet med innovationscyklerna, men som har det lättare att föra över utgifter på förbättringar och andra liknande administrativa bördor på kunderna.

5.6 Industriprodukter kan göras avsevärt mer energieffektiva genom att man använder sig av nya, högutvecklade basmaterial som framställs i samarbete med andra sektorer, såsom biltillverkare och kraftverksarkitekter, och leder fram till komponenter som har högre värmeresistens och är lättare. Lämpliga processkontrollsystem medför också kvalitetsförbättringar med avseende på energieffektiviteten. Utrustning för framställning av förnybar energi tillverkas också av funktionella basmaterial (vindturbiner tillverkas exempelvis av stål och högpresterande plaster). Även om det finns en stor potential är behovet av materialforskning fortfarande lika stort, eftersom de flesta innovationer ännu inte är tillräckligt mogna för att utnyttjas kommersiellt.

6. Energipolitikens inverkan på den industriella värdekedjan

6.1 Energipolitiken påverkar energimarknaderna genom en blandning av instrument. Å ena sidan går EU:s regelverk för en

inre marknad för el och gas långsamt framåt, men har ännu inte lett till det eftersträvade målet om prisstabilisering. Å andra sidan skulle energiproduktionen och industrins energiförbrukning kraftigt påverkas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, som är avsett att fungera som ett viktigt instrument för en minskning av utsläppen. Värdet av EU:s system för utsläppshandel kommer att mätas på grundval av hur mycket det påverkar de europeiska utsläppen av växthusgaser samt om det är relevant och ett gott exempel som kan stimulera till globala insatser eller utvecklas till ett världsomspännande system. Det största problemet består i att systemet inte är globalt utan begränsat till EU, vilket skapar en risk för koldioxidläckage vid konkurrerande industrier i tredjeländ. I förhandlingarna om ett nytt klimatavtal bör EU också verka för att handeln med utsläppsrättigheter för växthusgaser sker på internationell nivå. De problematiska aspekterna av det föreslagna reviderade systemet bör därför hanteras ytterst försiktigt för att minimera de kostnadseffekter som förutses.

6.2 År 2005 infördes absoluta tak för koldioxidutsläpp vid kraftverk och produktionsanläggningar i energiintensiva industrier. För energiintensiva industrier, vars utsläpp på grund av tekniska begränsningar hänger nära samman med produktionsvolymerna, innebär detta kraftigt stigande kostnader vid produktionsökningar som överstiger den tilldelade volymen. Utauktioneringen av utsläppsrätter, som planeras börja 2013, skulle innebära ansevära kostnadsökningar för all produktion av basmaterial, som i de flesta fall inte kan överföras på slutkunderna.

6.3 EU siktar på minskade koldioxidutsläpp, ett bibehållet importberoende på hanterbara nivåer och främjande av teknik för export genom att öka andelen förnybara energikällor. Startfinansiering av förnybara energikällor vore ett rimligt bidrag till dessa mål, men stadigvarande stödssystem bör undvikas. Förnybar energi måste slutligen bli konkurrenskraftig på marknaden. Den senaste energiprisutvecklingen och olika tekniska framsteg i fråga om förnybar energi har dock stärkt de förnybara energikällornas konkurrenskraft avsevärt. I EU främjas för närvarande förnybar energi i elsektorn genom nationella stödssystem, som på olika sätt involverar kvotsystem med handel med utsläppsrätter och system för inmatningstariffer för förnybar energi. De merkostnader som den förnybara energin medför överförs i regel på det elpris som slutkonsumenterna betalar. Energiintensiva industrier måste f.n. precis som alla andra användare finansiera den förnybara energin via elpriset.

6.4 Trots att vissa sektorer, som delar av verkstadsindustrin, drar nytta av marknaderna för förnybar energi ska dessa fördelar jämföras med de negativa effekterna inom basmaterialindustrin. Dess försörjningskedja och därmed dess konkurrenskraft skulle dessutom kunna påverkas om basmaterialen skulle trängas ut av merkostnaderna för stödet till den förnybara energin⁽⁷⁾. Detta kan åtminstone undvikas genom ett kostnadstak för dessa industrisektorer. Utvecklingen av marknaden för förnybar energi skapar också möjligheter till export av teknik, t.ex. vindkraft, i

⁽⁶⁾ Se anföranden vid en offentlig hearing inom CCMI 052 den 7 maj 2008 (tillgängliga på CCMI:s webbplats:http://eesc.europa.eu/sections/ccmi/index_en.asp).

⁽⁷⁾ Se exempelvis Pfaffenberger, Nguyen, Gabriel (december 2003): Ermittlung der Arbeitsplätze und Beschäftigungswirkungen im Bereich Erneuerbarer Energien (Utvärdering av sysselsättningsläget och effekterna på sysselsättningen inom området för förnybarenergi).

regioner där denna kan utvinnas med vinst. Man bör dock också beakta att inte enbart europeiska företag utan också den europeiska ekonomin drar nytta av de marknader i EU som får stöd – exempelvis importeras en stor del av materialet till solcellstekniken i EU från Japan.

6.5 Kärnkraften är en viktig faktor inom energimixen i många EU-länder, medan andra länder har beslutat upphöra med denna form av kraftproduktion. I dessa länder finns ingen energikälla som möjliggör en prisvärd och koldioxidfattig elproduktion för grundbelastningen, som måste ersättas av fossila bränslen eller förnybara energikällor⁽⁸⁾. Följden skulle bli att priset på el, koldioxidutsläppen och priset på koldioxidutsläppsrätter skulle öka, vilket i sin tur skulle inverka på energiintensiva industrier.

6.6 Många EU-medlemsstater inför skatter för att minska energiförbrukningen eller utsläppen av koldioxid. I en grönbok om klimatpolitiska ekonomiska verktyg överväger kommissionen att harmonisera dessa instrument i hela EU och införa fler incitament för att minska koldioxidutsläppen. Energiintensiva industrier skulle drabbas av omfattande prisökningar på el och energi. Som nämns ovan skulle dessa kostnader bara till en del kunna uppvägas genom åtgärder för energieffektivitet.

7. Den globala miljön

7.1 Energi- och klimatförändringspolitiken stannar inte längre vid nations- eller regiongränser. Försörjningstrygghet, bristande energiresurser och framför allt klimatförändringen utgör globala utmaningar. Klimatförändringen kan bara bekämpas effektivt om alla världens regioner deltar i denna ansträngning. Samtidigt kommer en ambitiös politik i EU för att minska utsläppen att förbli verkningslös så länge den industriella expansionen i länder med kraftig tillväxt som Kina snabbt kan omintetgöra denna minskning.

7.2 Det ökande samspelet mellan den globala handeln och kapitalströmmarna leder till ökad konkurrens mellan världens regioner. Energiintensiva industrier utsätts också alltmer för global konkurrens om kunder och kapital. För det första konkurrerar de direkt med andra materialleverantörer utanför EU. För det andra överför de sektorer inom bearbetningsin-

dustrin som är kraftigt exportberoende, som bil- och maskinbyggnadsindustrin, det kostnadstryck som förorsakats av världsmarknaden på basmaterialindustrin. Den internationella konkurrenssituationen gör åtskillnad mellan energiintensiva industrier och regionala sektorer som elsektorn.

7.3 Kombinationen av globala energi- och klimatpolitiska utmaningar och den industriella konkurrensen i världen innebär att orimliga kostnadsbördor för energiintensiva industrier utlöser utlokaliseringar. Sådana inträffar när regioner utanför EU inte lägger jämförbara kostnadsbördor på sina industrier. Alla byggtstenar i EU:s klimat- och energipolitik bör vara väl förankrade i realistiska bedömningar av resurser (naturresurser, mänskliga och sociala resurser) och deras potentiella utveckling inom en viss tidsram (Lissabonstrategin etc.) för att dessa resurser ska kunna utnyttjas för vår gemensamma hållbara framtid. Dessa grundprinciper bör avspeglas i EU:s strategiska överväganden.

7.4 En utlokalisering av produktionen skulle troligen leda till större utsläpp i regioner utanför EU. Deras tillverkningsprocesser skulle mycket väl kunna vara mindre energieffektiva än ursprungsländernas. Ytterligare utsläpp uppstår när dessa utflyttade produkter transporteras till EU. Även om produktionen skulle utlokaliseras till effektiva anläggningar, skulle detta bli ohållbart eftersom produktionen skulle tvingas bort från EU, vilket skulle resultera i förlust av arbetsplatser och teknisk know-how, också med avseende på miljöteknik. En global minskning av utsläppen av växthusgaser bör vara ett avgörande element inom gemenskapens politik.

7.5 Utlokalisering av energiintensiva industrier skulle leda till minskad sysselsättning och lägre ekonomisk tillväxt. Förlusten av kopplingen till basmaterialen gör det också mindre lockande att etablera sig för efterföljande industriedjör och leder till en urholkning av samtliga led i värdekedjan. EU:s ekonomi behöver emellertid sin industriella kärna. En rent tjänstebaserad ekonomi är inte hållbar, eftersom många intensivt värdeskapande tjänster är industrirelaterade tjänster, som också skulle riskera att mista sin industriella bas. EU:s ledande ställning inom teknik och innovation (både vad gäller miljö och andra frågor) är avhängig av förekomsten av basindustrier.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Vattenkraft, som t.ex. i Skandinavien, är fortfarande förbehållet ett begränsat antal länder med gynnsamma naturliga förutsättningar.

BILAGA 1

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av rösterna, men avlogs under debatten:

1. Punkt 1.9

Lägg till en ny punkt:

"På medellång och lång sikt är det emellertid viktigt att man inom den europeiska ekonomin övergår till koldioxidfattiga produktionsmetoder och produkter. Om vi vill sänka koldioxidutsläppen med 60–80 % i industriländerna före 2050 (vilket anses nödvändigt för att förhindra att klimatförändringarna blir ohanterliga) är det kontraproduktivt att skydda koldioxidintensiva industrier. I stället måste EU göra framsteg när det gäller ekonomins omstrukturering i syfte att uppnå konkurrensfördelar och kunna gå i spetsen för tekniska innovationer och ta initiativ till förändringar i andra länder. Denna tredje industriella revolution går inte att genomföra med attityden att man kan fortsätta i gamla hjulspår och en blygsam ökning av effektiviteten i energiintensiva produkter."

Resultat av omröstningen

Röster för 23 Röster emot 27 Nedlagda röster 12

2. Punkt 6.7

Lägg till en ny punkt:

"På medellång till lång sikt måste det europeiska näringslivet dock övergå till produktionsmetoder och produkter med lägre koldioxidutsläpp. Om vi vill lyckas minska koldioxidutsläppen i industriländerna med 60-80 % fram till 2050, vilket anses vara nödvändigt om vi vill undvika en okontrollerbar klimatförändring, är det kontraproduktivt att skydda koldioxidintensiva industribranscher. Europa måste tvärtom göra framsteg i omvandlingen av sitt näringsliv för att som spjutspets i den tekniska innovationen skaffa sig en konkurrensfördel och ge en impuls till förändringar i andra länder. Med "business as usual" i kombination med smärre effektivitetsökningar för energiintensiva produkter kommer man inte att kunna genomföra denna tredje industriella revolution."

Samma text som i punkt 1.9 (sammanfattning och rekommendationer) återkommer nu i punkt 6 (Energipolitikens inverkan på den industriella förädlingskedjan). Eftersom punkt 1.9 avlogs utgår punkt 6.7.

3. Punkt 7.4 och 7.5

Ändra punkt 7.4 och stryk punkt 7.5 enligt följande:

"En utlokalisering av produktionen skulle kunna ~~trogen~~ leda till större utsläpp i regioner utanför EU: om ~~deras~~ tillverkningsprocesser skulle mycket väl kunna vara är mindre energieffektiva än ursprungsländernas. Det förefaller dock inte särskilt sannolikt för nya anläggningar, med tanke på de stigande energipriserna. Ytterligare utsläpp uppstår när dessa utflyttade produkter transporteras till EU. Även om produktionen skulle utlokaliseras till effektiva anläggningar, skulle detta bli ohållbart eftersom produktionen skulle tvingas bort från EU, vilket skulle resultera i förlust av arbetsplatser och teknisk know-how, också med avseende på miljöteknik. Det är därför ytterst viktigt att ett avtal om klimatförändringar kommer till stånd för att uppnå ~~en~~ global minskning av utsläppen av växthusgaser ~~bör vara ett avgörande element inom gemenskapens politik.~~

Utlokalisering av energiintensiva industrier skulle leda till minskad sysselsättning och lägre ekonomisk tillväxt. Förlusten av kopplingen till basmaterialen gör det också mindre lockande att etablera sig för efterföljande industrikedjor och leder till en urholkning av samtliga led i värdekedjan. EU:s ekonomi behöver emellertid sin industriella kärna. En rent tjänstebaserad ekonomi är inte hållbar, eftersom många intensivt värdeskapande tjänster är industrirelaterade tjänster, som också skulle riskera att mista sin industriella bas. EU:s ledande ställning inom teknik och innovation (både vad gäller miljö och andra frågor) är avhängig av förekomsten av basindustrier inom unionens territorium."

Resultat av omröstningen

Röster för 21; röster emot 41; nedlagda röster 03.

BILAGA 2

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande punkter från CCM:s yttrande avlogs till förmån för ändringsförslag som antogs vid sammanträdet men erhöll åtminstone en fjärdedel av de avgivna rösterna:

1. Punkt 4.9

”Riskerna med viss teknik överdrivs medan de ekonomiska fördelarna kraftigt underskattas. Den tyska energibyrån räknar exempelvis med att Tyskland kommer att sakna en garanterad kraftverkskapacitet på mellan 11 700 och 15 800 MW år 2020 beroende på utvecklingen av efterfrågan ⁽¹⁾. Det innebär att ett underskott i kraftproduktionskapaciteten är nära förestående i hela EU – priset för uteblivna åtgärder kommer att bli mycket högt. Andra studier visar att det är möjligt att överbrygga underskottet genom att öka energieffektiviteten och framställa el med hjälp av förnybara energikällor. En energimix som omfattar alla energikällor kommer dock att krävas för att förebygga en sådan utveckling, och de berörda aktörerna bör klart och öppet förmedla sådana behov till medborgarna.”

Resultat av omröstningen

Röster för: 36, röster emot: 20, nedlagda röster: 05.

2. Punkt 6.3

”Detta kan undvikas genom kostnadstak för energiintensiva industrier för att förena stödet till förnybar energi med basmaterialindustriernas internationella konkurrenskraft. Ett obalanserat stöd till förnybar energi hotar dessutom materialförsörjningskedjan för vissa industrisektorer, t.ex. skogsbruket ⁽²⁾. Detta hot skulle exempelvis kunna resultera i att traditionella industrigrenar i EU, som massa- och pappersindustri, helt försvinner.”

Resultat av omröstningen

Röster för: 37, röster emot: 20, nedlagda röster: 04.

⁽¹⁾ DENA, Kurzanalyse der Kraftwerks- und Netzplanung in Deutschland, mars 2008.

⁽²⁾ Bio-energy and the European Pulp and Paper Industry – An Impact Assessment; McKinsey, Pöyry, för CEPI, augusti 2007.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok – Tillsammans för hälsa: Strategi för EU 2008–2013"

KOM(2007) 630 slutlig

(2009/C 77/23)

Den 23 oktober 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Vitbok – Tillsammans för hälsa: strategi för EU 2008–2013".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 juli 2008. Föredragande var **Ágnes Cser**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 114 röster för, 4 emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar vitboken med titeln "Tillsammans för hälsa", eftersom också kommittén betonar sambandet mellan hälsa, ekonomiskt västånd och konkurrenskraft och även erkänner medborgarnas rätt till större inflytande över sjukvården vad gäller såväl mental som fysisk hälsa och till en hälsovård av god kvalitet.

1.2 Vi ser positivt på att rådet ställde sig bakom gemensamma värderingar och principer i EU:s hälso- och sjukvårdssystem och angav som övergripande värderingar allmängiltighet, tillgång till vård av bra kvalitet, rättvisa och solidaritet⁽¹⁾. EESK förväntar sig att folkhälsofrågorna utvecklas med utgångspunkt i dessa principer och principen att hälsofrågor ska integreras i all politik. Därför måste handeln på inre marknaden, konkurrenspolitiken och den ekonomiska politiken samordnas och inriktas på att stödja EU:s mål att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för att främja, bevara och förbättra människors hälsa.

1.3 Kommittén ställer sig också bakom kommissionens åsikt att man inte kan föreställa sig ett aktivt EU-medborgarskap utan relevant information och grundläggande rättigheter. Hit hör bland annat att framhålla, sprida kunskap om och säkerställa patienternas rättigheter. Utan detta kan man inte heller tänka sig en hälsopolitik på EU-nivå.

1.4 Vi stöder kommissionens prioriteringar särskilt i syfte att bekämpa de stora gränsöverskridande svåra sjukdomarna och allvarliga folkhälsoriskerna, samt åtgärder för att förutsäga och följa upp katastrofer och genomföra folkhälsoskyddsåtgärder avseende tobak och alkoholmissbruk.

1.5 Kontinuerlig och samordnad medverkan av specifika EU-byråer⁽²⁾ spelar en viktig roll när det gäller att genomföra och skapa acceptans för strategin.

(1) Rådets slutsatser om gemensamma värderingar i Europeiska unionens hälso- och sjukvårdssystem (EUT C 146, 2006, s. 1).

(2) Byrån för grundläggande rättigheter i Wien, Byrån i Bilbao, Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar, etc.

1.6 EESK vill se en mer målgruppsfokuserad insamling av data på EU-nivå, och att man gemensamt utvärderar dessa uppgifter i syfte att öka chanserna för att strategin ska bli framgångsrik. Förutom faktiska och jämförbara indikatorer bör insatser göras för att uppdatera databaserna och utveckla metoder för att kontrollera de insamlade uppgifternas riktighet. Kommittén vill emellertid fästa uppmärksamheten på att det är mycket viktigt med ett extra strikt skydd av personuppgifter.

1.6.1 EESK anser att de patienter som behöver gränsöverskridande vård bör erhålla information om sin rätt till kvalitetsvård. Medlemsstaterna bör dessutom se till att friheten att tillhandahålla tjänster inte leder till social dumpning, eftersom det skulle påverka vårdpersonalen och deras professionalism negativt, samt i sista hand även patienterna.

1.7 Kommittén ställer sig positiv till att kommissionen vill komma till rätta med den stora brist på jämlikhet som råder inom och mellan medlemsstaterna. Vi vill dock fästa kommissionens uppmärksamhet på att ökad rörlighet för patienterna och en förbättring av vårdpersonalens rörlighet inte får förvärpa dessa ojämlikheter.

1.8 EESK stöder kommissionens avsikt att stärka och främja de förebyggande insatserna, och vi ser positivt på att kommissionen främjar program för bättre hälsokunskap för olika åldersgrupper. Public service-radio och -TV bör spela en viktig roll och bör fokuseras på de fattiga, som utgör en stor del av EU:s befolkning, och särskilt barn och ungdomar, som inte har möjlighet att på annat sätt få tillgång till kunskap och objektiv och värdefull information.

1.9 EESK föreslår att man ska inleda en långsiktig kampanj på temat "Friska EU-medborgare", som skulle åtfölja femårsstrategin till planerat slutdatum. Det skulle möjliggöra en fortlöpande utvärdering, och vid behov en anpassning, tack vare ett rullande årligt program med möjligheter till feedback. Kommittén rekommenderar kommissionen att utvidga tidsperioden för såväl strategin och programmet som den långsiktiga kampanjen till tio år, i syfte att väcka ett mer medvetet förhållningssätt till hälsan bland EU-medborgarna.

1.10 EESK vill framhålla behovet av att i stor utsträckning inbegripa de berörda aktörerna i olika insatser för att informera om strategin, väcka debatt om den och genomföra den. Genom insyn och samarbete kan den godtas och bli framgångsrik, och deltagardemokratien kan bli verklighet.

1.11 EESK vill fästa kommissionens uppmärksamhet på den viktiga roll som hälsa och säkerhet på arbetsplatsen spelar. Inom ramen för gemenskapspolitiken efterlyser vi ett välorganiserat samarbete som inbegriper arbetsmarknadsparterna och medlemsstaterna, och som stärker de förebyggande insatserna och skyddsåtgärderna.

1.12 Kommittén föreslår att sakkunniga på olika politikområden samt företrädare för arbetsmarknadsparterna, branschorganisationerna och det civila samhället inrättar forum på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Dessa forum för samarbete på olika nivåer skulle kunna fungera som ett nätverk, främja informationsutbyte, företräda olika intressen och göra det möjligt att utforma europeiska och nationella politiska strategier samt bidra till att dessa genomförs. Utbildning av befolkningen i individuellt och kollektivt beteende i samband med allvarliga hälsovårdsrelaterade krissituationer bör ingå i dessa samarbetsforum som täcker ett brett spektrum av befolkningen och som i förekommande fall möjliggör en effektiv förvaltning i samband med allvarliga händelser, vilket ligger i allas intresse.

1.13 Genom att inrätta liknande forum på området för EU:s internationella politik i samarbete med internationella organisationer och under medverkan av berörda aktörer menar EESK att man kan säkerställa en diskussion om de politiska frågorna och se till att strategier utarbetas och genomförs.

1.14 EESK stöder innovationer i medlemsstaternas hälsosystem, och vi välkomnar utvecklingen på området e-hälsa. För att subsidiaritetsprincipen och ett effektivt utövande av patienträttigheterna ska kunna säkerställas bör man emellertid studera frågan och fortsätta att lägga fram förslag till lösningar.

1.15 EESK beklagar att denna strategi – som rör samtliga EU-medborgare – inte förfogar över en oberoende budget. För att säkerställa ett effektivt genomförande av den nya strategin förordar vi att man granskar EU:s budget⁽³⁾, att man kartlägger projekt som rör EU-medborgarnas hälsa och att man säkerställer utvärdering och uppföljning liksom en senare harmonisering. Under hela strategins förlopp bör insatser göras för att man vid sidan av finansieringen av enskilda projekt ska kunna säkerställa en budgetfinansiering för återkommande uppdrag för perioden efter 2013.

⁽³⁾ Se EESK:s yttrande av den 12 mars 2008 om "EU:s budgetreform och dess framtida finansiering", föredragande: Susanna Florio (EUT C 204, 9.8.2008).

2. Allmänna kommentarer

2.1 Hälsa och högkvalitativ vård är en del av den europeiska sociala modellen som inbegriper omistliga värden som solidaritet och bör utvecklas på ett välunderbyggt sätt⁽⁴⁾.

2.2 Rätten till goda möjligheter att vårda den mentala och fysiska hälsan och till mental och fysisk hälsovård tillhör EU-medborgarnas grundläggande rättigheter och är en av de viktigaste drivkrafterna bakom ett aktivt EU-medborgarskap.

2.3 EU-medborgarna bör sättas i centrum och vi bör arbeta gemensamt för att skapa en gemensam kultur för hälsa och säkerhet.

2.4 Inom EU är det mycket angeläget att bekämpa fattigdomen och säkerställa tillgången till hälsovård av god kvalitet; det är en grundläggande indikator för att mäta framgångarna på hälsoområdet men även när det gäller att främja konkurrenskraften⁽⁵⁾.

3. Vitbokens innehåll

3.1 Europeiska kommissionen har hållit två samråd på temat hälsa. Samråden visade att det finns ett allmänt stöd för att man inom EU utformar en ny strategi för hälsopolitiken. Dessutom önskar man se ett intensivare samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna i syfte att ytterligare förbättra hälsoskyddet inom unionen.

3.2 Flera viktiga frågor lyftes fram vid de allmänna samråden:

- bekämpningen av olika hot mot hälsan,
- ojämlikheterna i fråga om hälsa, även på grundval av kön,
- betydelsen av att informera medborgarna,
- säkerhet och kvalitet när det gäller gränsöverskridande vård,
- kartläggning av de viktigaste livsstilsrelaterade hälsofaktorerna, såsom mat, motion, alkoholkonsumtion, rökning och psykisk hälsa,
- behovet av att utveckla ett europeiskt informationssystem till stöd för den europeiska hälsostategin.

3.3 Lissabonfördraget, som undertecknades den 13 december 2007, kompletterar och preciserar artikel 152 i EG-fördraget genom att "människors hälsa" ersätts med "den fysiska och mentala hälsan". Innehållet i fördraget utvidgas genom att man säkerställer "övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa."

⁽⁴⁾ EESK:s yttrande av den 6 juli 2006 om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell" (initiativytrande), föredragande: Ernst Erik Ehnmark (EUT C 309, 16.12.2006).

⁽⁵⁾ EESK:s yttrande om "Genomförandet av Lissabonstrategin: den nuvarande situationen och olika framtidsperspektiv".

3.4 I vitboken framhålls gemensamma värden som rätten till tillgång till högkvalitativ vård grundad på principerna om rättvisa och solidaritet. Kommissionen har utarbetat gemenskapsstrategin med utgångspunkt i fyra grundläggande principer:

- gemensamma hälsovärderingar,
- hälsan som vår viktigaste tillgång,
- betydelsen av att hälsoaspekten finns med som ett centralt inslag på alla politikområden,
- en stärkt roll för EU i globala hälsofrågor.

3.5 Mot denna bakgrund formulerar kommissionen tre viktiga målsättningar för kommande år:

- Hälsoskyddet i en åldrande union.
- Medborgarnas hälsoskydd i förhållande till hoten mot deras hälsa.
- Stöd till dynamiska hälsosystem och ny teknik.

Kommissionen presenterar för övrigt 18 förslag till åtgärder för att förverkliga dessa målsättningar.

4. Särskilda synpunkter

4.1 EESK ställer sig bakom de grundläggande principer som fastställs i vitboken. Följaktligen välkomnar vi principen "att integrera hälsoaspekten i all politik" (Health in All Policies). För att främja och genomföra strategin krävs ett mycket tätare samarbete mellan kommissionen, arbetsmarknadsparterna, det civila samhällets organisationer, den akademiska världen och medierna.

4.2 Kommittén är införstådd med de tre viktigaste utmaningar som den offentliga globala folkhälsan står inför: kampen mot en mikrobiologisk värld i ständig förändring, utvecklingen av mänskliga vanor och attityder och kampen för större insyn och större ekonomiska resurser⁽⁶⁾. Vi har identifierat de utmaningar som EU står inför och de möjligheter som man förfogar över:

- en åldrande befolkning, vilket är ett återkommande problem när det gäller såväl diagnostik som vård och behandling,
- hälsohot som pandemier, smittsamma sjukdomar och "bioterrorism" är ett växande problem,
- klimatförändringarna och globaliseringens dolda faror,
- en dynamisk utveckling av ny teknik och en lika dynamisk utveckling av resurser för att främja folkhälsan, förebyggande åtgärder och behandling av sjukdomar.

4.3 EESK vill understryka att det är viktigt att de berörda aktörerna (de offentliga myndigheterna, arbetsmarknadsparterna,

⁽⁶⁾ Anförande av Margaret Chan, generaldirektör vid WHO: "Address to the Regional Committee for Europe", 18 september 2007, Belgrad, Serbien:
http://www.who.int/dg/speeches/2007/20070918_belgrade/en/index.html

det civila samhällets organisationer och framför allt patientorganisationer och konsumentskyddsorganisationer) kan spela en aktiv och avgörande roll såväl när det gäller att kartlägga och lösa problem som när det gäller att utveckla en större medvetenhet om hälsofrågor.

4.4 Kommittén beklagar att arbetsmarknadsparterna, det civila samhällets aktörer, branschorganisationerna och patientorganisationerna inte har involverats i större utsträckning. Inom ramen för det sociala partnerskapet bör det ske ett samarbete med de offentliga myndigheterna – på lokal, regional, nationell och europeisk nivå – och en effektiv användning av de ekonomiska resurserna utgör enligt vår mening en absolut nödvändig förutsättning för att hälsostrategin ska kunna genomföras och Europeiska unionen nå ekonomiska framgångar.

5. EU-medborgarnas hälsa

5.1 EESK håller med kommissionen om att EU:s hälsopolitik för att kunna bygga vidare på medborgaragendan måste grundas på medborgarnas och patienternas rättigheter. För att främja allas hälsa bör man aktivt utveckla solidariteten, som är den europeiska sociala modellens drivkraft⁽⁷⁾.

5.2 Kommittén stöder ett aktivt europeiskt medborgarskap på hälsoområdet, vilket förutsätter att denna fråga får större uppmärksamhet. Trots de insatser som EU och medlemsstaterna hittills har gjort kvarstår stora skillnader när det gäller medborgarnas hälsa⁽⁸⁾, deras tillgång till en sund livsstil och lika möjligheter – mellan könen och med avseende på missgynnade eller svaga grupper⁽⁹⁾. EESK vill uppmana kommissionen att efter att ha kartlagt de handikapp som dessa grupper står inför utforma specifika lösningar och stödsystem, samtidigt som samarbetet mellan medlemsstaterna bör uppmuntras. Med hänsyn till den demografiska utvecklingen skulle främjande av särskilda program som syftar till att undersöka och bevara äldre människors hälsa dessutom få positiva konsekvenser för hela samhället.

5.3 Med hänsyn till skillnaderna inom och mellan medlemsstaterna stöder kommittén den gemensamma målsättningen enligt vilken hälsopolitiken bör bidra till strategierna för att minska och utrota fattigdomen. Även om kostnaderna inom hälsovårdssektorn fortsätter att stiga, får denna ökning inte leda till att enskilda individer och familjer får det sämre eller tvingas in i fattigdom, vare sig inom eller utanför EU. Man måste också säkerställa ett motsvarande lokalt tillgängligt utbud av allmänna sociala tjänster och hälsovårdstjänster samt lika möjligheter i hälsovårdshänseende, och detta till rimliga priser. Det är viktigt att man undviker att utvidga den klyfta mellan rika och fattiga som redan finns i vårt samhälle.

⁽⁷⁾ EESK:s yttrande av den 26 september 2007 om "Patienträttigheter" (initiativytrande), föredragande: Lucien Bouis (EUT C 10, 15.1.2008).

⁽⁸⁾ Se konsekvensanalys: I Italien beräknas man vara vid god hälsa till 71 års ålder, vilket kan jämföras med 53 år i Ungern.

⁽⁹⁾ EESK:s meddelande av den 13 september 2006 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En färdplan för jämställdhet 2006–2010", föredragande: Grace Attard (EUT C 318, 23.12.2006).

5.4 EESK anser att alla EU:s medborgare bör ges inflytande över sjukvården vad gäller såväl mental som fysisk hälsa och lika rättigheter till en hälsovård av god kvalitet. Det kräver att man ägnar särskild uppmärksamhet åt missgynnade grupper, exempelvis personer som lever i långvarig fattigdom, marginaliserade grupper och personer som är utestängda av religiösa skäl. Att förbättra folkhälsan förutsätter att man fäster större uppmärksamhet vid den mentala hälsan, särskild med avseende på missgynnade grupper ⁽¹⁰⁾.

5.5 EESK anser att medlemsstaterna ytterligare bör främja den interkulturella dialogen för att stödja EU:s och dess medborgares insatser, framför allt när det gäller utbudet och användningen av hälso-tjänster. Att man erkänner och stöder den kulturella mångfalden och flerspråkigheten kan i hög grad bidra till att legitimera och förankra ett ökat medvetande om hälsofrågor, och till och med främja ett ömsesidigt bistånd ⁽¹¹⁾ och tillgång till hälso- och sjukvård i god tid.

5.6 Kommittén uppmanar kommissionen att utarbeta förslag som syftar till att utveckla medvetenheten om hälsofrågor i syfte att integrera denna målsättning på EU:s samtliga politikområden. Målsättningen är att ge oberoende information om mental och fysisk hälsa som är tillgänglig även för medborgare som inte har tillgång till Internet och för missgynnade personer, som tyvärr hela tiden blir allt fler. Som medel för att lyckas med detta kan man tänka sig ett samarbete med icke-kommersiell radio och TV för att sprida information om folkhälsa och hälsouppgifter (bland annat om förebyggande vård) samt förmedla sådana uppgifter som krävs för att i god tid komma i kontakt med instanser för uppföljning och vård. Här skulle man också kunna använda kommunikationsverktyg som Internet, som är tillgängligt både för patienter och vårdpersonal.

5.7 EESK betonar att kampanjen för att bekämpa rökning, fastställandet av gemensamma märkningsnormer för livsmedel, läkemedelsforskningen och utvecklingen och spridningen av hälsorelaterade webbplatser tillför ett mervärde. Utbytet av god praxis och utvärderingen av uppnådda resultat kan spela en viktig roll på flera områden som rör ett effektivt och ändamålsenligt utnyttjande av de begränsade finansiella resurserna.

5.8 EESK anser att politiken för stöd till familjen, lämplig utbildning och anpassade stödåtgärder är viktiga för att göra människor mer hälsomedvetna. För att förbättra denna medvetenhet kan stöd till kvinnor sättas in redan under graviditeten ⁽¹²⁾. För att främja EU-medborgarskapet föreslår kommittén därför att man lanserar en långsiktig kampanj på temat "friska EU-medborgare".

⁽¹⁰⁾ EESK:s yttrande av den 17 maj 2006 om "Grönbok – Förbättring av befolkningens psykiska hälsa. Mot en strategi för psykisk hälsa i Europeiska unionen" (initiativyttrande), föredragande: Adrien Bedossa (EUT C 195, 18.8.2006).

⁽¹¹⁾ EESK:s yttrande av den 20 april 2006 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om Europeiska året för interkulturell dialog (2008)", föredragande: Ágnes Cser (EUT C 185, 8.8.2006).

⁽¹²⁾ Som exempel kan nämnas det nätverk av ungerska sjuksköterskor som följer barnen och deras familjer ända från graviditeten fram till barnens 18-årsdag.

5.9 Även om EESK stöder arbetstagarnas fria rörlighet och erkänner patienternas rättigheter vill vi göra kommissionen uppmärksam på att patienternas och hälsovårdspersonalens mobilitet inte på något sätt får förvärpa de ojämlikheter som redan finns på hälsoområdet. I stället bör orättvisorna avskaffas ⁽¹³⁾.

5.10 EESK anser att fullgoda offentliga sociala tjänster och hälsovårdstjänster av god kvalitet är en förutsättning för att täcka behovet av välutbildad personal inom dessa sektorer. Därför bör de anställda få högre lön och ett större socialt och moraliskt stöd så att dessa yrken blir mer lockande för ungdomar. Kommittén är oroad över hälsotillståndet bland de arbetstagare inom den sociala sektorn och hälsovårdssektorn som är äldre och som lider av utbrändhet och stress på arbetet. Kommittén anser att det arbete som utförs på det sociala området och inom sjukvården bör få större uppskattning, och vi betonar att arbetstagarna inom branschen utför ett mycket värdefullt arbete som syftar till att främja hälsan i samhället som helhet.

5.11 På nationell nivå bör man medvetet eftersträva en effektiv hälsopolitik, som bara kan genomföras om tillräckliga budgetmedel eller medel från de sociala trygghetssystemen ställs till förfogande. Medlemsstaterna måste inte bara investera i sina befolkningars välbefinnande, utan också i sina medborgares välbefinnande.

6. Gränsöverskridande och globala frågor

6.1 EESK håller med om att EU vad gäller globalisering och hälsa kan spela en viktig roll såväl inom som utanför sina egna gränser genom att hjälpa till att lösa de globala hälsoproblemen, genom att bidra med europeiska lösningar på katastrofer, pandemier och klimatförändringens nya utmaningar och genom att hantera den globala bristen på yrkesfolk inom hälsovården med hjälp av särskilda kompensationsfonder ⁽¹⁴⁾. Unionen kan också tillföra ett mervärde vad gäller att främja tillgång till läkemedel.

6.2 De befintliga och nya hälsohoten (hiv/aids), som inte känner några gränser, bekräftar än mer att EU skapar ett mervärde, eftersom medlemsstaterna inte var och en för sig förmår vidta effektiva åtgärder mot dessa problem (problem med tillgång till kombinationsbehandling). Detta gäller framför allt förbättrade kontroller och ökat skydd och samordning av förebyggande åtgärder vad gäller smittsamma sjukdomar.

⁽¹³⁾ EESK:s yttrande av den 27 oktober 2004 om "Meddelande från kommissionen – Uppföljning till diskussionsprocessen på hög nivå om patientrörlighet och utvecklingen av hälso- och sjukvården i EU", föredragande: Adrien Bedossa (EUT C 120, 20.5.2005).

⁽¹⁴⁾ EESK:s yttrande av den 11 juli 2007 om "Hälsa och migration" (förberedande yttrande), föredragande: Ágnes Cser och Sukhdev Sharma (EUT C 256, 27.10.2007).

6.3 EESK beklagar att kommissionen har så få förslag på specifika åtgärder till förmån för de anställda inom denna sektor, som är så viktiga för att EU:s hälsostrategi ska bli en framgång. Det råder ett obestridligt samband mellan bristen på personal inom hälsovården och problemen med otillräcklig eller bristande vård.

6.4 EESK framhåller vikten av ett etiskt förhållningssätt vad gäller patienträttigheter i förhållandet mellan läkare, patienter och övrig vårdpersonal. I en föränderlig värld som ständigt utvecklas – t.ex. den dynamiska utvecklingen inom medicinsk teknologi – bör etik och skydd av personuppgifter spela en allt viktigare roll. Dessa frågor bör därför särskilt uppmärksammas inom utbildning och vidareutbildning.

6.5 EESK vill peka på den ökande bristen på hälsovårdspersonal och på att denna yrkeskategori blir allt äldre. Därför krävs också ett verkligt etiskt förhållningssätt vid personalrekrytering. Situationen för den vårdpersonal som kommer från medlemsstaterna eller tredjeländer kräver också adekvat integration och kunnande samt en särskilt anpassad lönepolitik. Man bör fundera över metoder att få den kvalificerade vårdpersonal som migrerat att återvända så att de kan bidra till att utveckla hälsovårdssystemet i sina ursprungsländer. När det gäller sjukvårdspersonalens omflyttning inom EU bör medlemsstaterna säkra att friheten att tillhandahålla tjänster inte leder till social dumpning, eftersom det skulle påverka vårdpersonalen och deras professionalism negativt, samt i sista hand även patienterna.

7. Antagande och genomförande av strategin

7.1 EESK beklagar att det saknas tillräckliga, objektiva, jämförbara och analyserbara uppgifter om EU-medborgarnas situation. Det finns inget uppföljningssystem som skulle möjliggöra jämförelser mellan medlemsstater eller regioner. Uppgifterna rörande hälsa och säkerhet i arbetet uppvisar också mycket stora skillnader och innehåller många gråzoner⁽¹⁵⁾. Vissa av EU:s olika byråer spelar här en viktig roll.

7.2 Kommittén föreslår att ytterligare insatser görs på lokal, regional, nationell nivå och EU-nivå i arbetet med att fastställa vilka relevanta statistiska data och indikatorer som ska samlas in.

7.3 Den förnyade Lissabonstrategins framgång är till stor del avhängig av arbetstagarnas säkerhet och hälsa på arbetsplatsen. En vuxen tillbringar en tredjedel av livet på arbetsplatsen, varför de förhållanden som råder där är särskilt viktiga ur hälsosynpunkt. En farlig och hälsovådlig arbetsplats innebär för övrigt en BNP-förlust på 3–5 %. Förebyggande åtgärder är det viktigaste medlet för att sörja för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen också

⁽¹⁵⁾ EESK:s yttrande av den 29 maj 2008 om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet: Gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007–2012", föredragande: Ágnes Cser (EUT C 224, 30.8.2008).

på lång sikt. De små och medelstora företagen, som sysselsätter 80 % av arbetstagarna, bör – såvida de godkänner och följer kollektivavtalen – få ett särskilt stöd, eftersom de är missgynnade vad gäller möjligheter och finansiella resurser (gentemot multinationella företag). EESK beklagar att oberoende arbetstagar inte omfattas av bestämmelserna för arbetsskydd.

7.4 Kommittén är positiv till ändringar i medlemsstaternas hälsovårdssystem i riktning mot bättre kvalitet på tjänsterna. När det gäller ojämlikheter såväl inom som utanför medlemsstaterna är det viktigt att tänka inte bara på medlemsstaternas ansvar utan också på den roll som regionerna spelar, en roll som på intet sätt får innebära att man tummar på medlemsstaternas behörighet. I det sammanhanget beklagar EESK med eftertryck de reformer av de offentliga socialförsäkringssystemen och hälsovårdssystemen som för närvarande pågår i vissa medlemsstater i syfte att begränsa de offentliga sjukförsäkringssystemen och genomföra en massiv privatisering av den offentliga hälsovården.

7.5 EESK stöder kommissionens målsättning att främja och stärka de förebyggande åtgärderna eftersom avsikten är att verka för en bättre hälsa bland äldre, barn och ungdomar. Åtgärder som rör tobak, livsmedel, alkohol, mental hälsa (däribland Alzheimers sjukdom) och cancerscreening spelar också en avgörande roll för att detta mål ska kunna uppnås⁽¹⁶⁾.

7.6 Kommittén välkomnar framstegen inom den tekniska utvecklingen. Vi anser dock att kraven vad gäller lika möjligheter inte tycks uppfyllas genom den föreslagna lösningen med e-hälsa. Man vet faktiskt inte hur de sjukvårdsanställda ser på saken. Även om det är motiverat att peka på sänkta kostnader och ett mer individcentrerat angreppssätt redogörs inte tillräckligt tydligt för åtgärder för att värna om patienträttigheterna och medlemsstaternas ansvar vad gäller utveckling och kontroll.

7.7 EESK stöder att samarbetet utökas och att nya initiativ tas med de internationella organisationerna. Eftersom EU spelar en framträdande roll vad gäller internationellt stöd är kommittén positiv till att stärka samarbetet med WHO.

7.8 EU kan bara verka för att WHO-målen för det 21:a århundradet uppfylls genom ett effektivt samarbete med medlemsstaterna, FN:s olika organ, WHO, ILO, andra internationella organisationer och International Office for Migrations (IOM) (internationella migrationskontoret). Kontakterna med internationella finansieringsorganisationer som IMF och Världsbanken måste också stärkas. Man måste se till att det skapas nya internationella diskussionsforum med arbetsmarknadsparterna och branschorganisationerna i det civila samhället, och särskilt med patientorganisationer och konsumentskyddsorganisationer.

⁽¹⁶⁾ EESK:s yttrande av den 30 maj 2007 om kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén "En EU-strategi för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att minska de alkoholrelaterade skadorna", föredragande: Jillian van Turnhout och Thomas Janson (EUT C 175, 27 juli 2007) och EESK:s yttrande av den 28 september 2005 om "Problemet med den tilltagande fetman i EU – vilken roll spelar de olika parterna i det civila samhället och vilket ansvar har de?", föredragande: Madi Sharma (EUT C 24, 30.1.2006).

7.9 I samband med EU:s ökade närvaro på det internationella planet hoppas kommittén – inom ramen för sitt kompetensområde – få spela en mer aktiv roll i de internationella diskussionerna om vissa frågor, särskilt sådana som rör de nya utmaningar som följer på klimatförändringen och deras återverkningar på människors hälsa.

7.10 Hälsostategin bör bli ett stadigvarande ämne på dagordningen för EU:s grannskapspolitik och internationella politik, just för att vi tillsammans ska kunna tackla nya hälsohot och pandemier, följderna av katastrofer och de nya hälsoproblem som orsakas av klimatförändringen eller andra faktorer.

Bryssel, den 18 september 2008.

8. Resurser och finansiella medel

8.1 EESK framhåller vikten av att beakta hälsostategin inom EU-politikens alla områden. Nödvändiga finansiella resurser måste säkerställas, eftersom det enligt vitboken inte förutses några ytterligare resurser i budgeten för detta ändamål. Därför tvivlar kommittén på att kontrollen på EU-nivå och förslagen att stärka mekanismerna för övervakning av och hantering av hälsohot kommer att bli framgångsrika om inte adekvat finansiering tillhandahålls. För en effektivare finansiering av projekten vore det tillrådligt, också med tanke på gemenskapspolitikens fortlöpande karaktär, att inrätta en permanent finansiering för varje enskild uppgift ⁽¹⁷⁾.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ EESK:s yttrande av den 5 juli 2006 om "Förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel (//EG, Euratom)", föredragande: Ágnes Cser (EUT C 309, 16.12.2006).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Utökade åtgärder mot diskriminering på andra områden än sysselsättningsområdet och argument för ett enda uttömmande direktiv mot diskriminering" (Initiativytrande)

(2009/C 77/24)

Den 17 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Utökade åtgärder mot diskriminering på andra områden än sysselsättningsområdet och argument för ett enda uttömmande direktiv mot diskriminering".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 juli 2008. Föredragande var **Nicholas Crook**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 112 röster för, 3 emot och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Rätten till jämlikhet är både en allmän rättighet och en grundläggande princip i gemenskapsrätten. Den ingår i stadgan om de grundläggande rättigheterna och har sitt ursprung i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, övriga internationella instrument som samtliga medlemsstater har undertecknat och i de konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna.

1.2 Enligt artikel 13 i EG-fördraget förbinder sig EU att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning inom ramen för sin behörighet. Enligt Lissabonfördraget är bekämpning av diskriminering ett specifikt mål för EU.

1.3 Diskriminering på de grunder som anges i artikel 13 kan äventyra gemenskapens mål i enlighet med artikel 2 i EG-fördraget, bland annat att främja en hög nivå av sysselsättning och social trygghet, jämställdhet mellan män och kvinnor, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten, samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

1.4 För att säkerställa utvecklingen av ett demokratiskt, tolerant samhälle som ger utrymme för mångfald och som ger alla människor möjlighet att delta fullt ut och integreras i det ekonomiska och sociala livet är det viktigt att ha ett effektivt skydd mot diskriminering även på andra områden än sysselsättningsområdet.

1.5 Man behöver vidta åtgärder för att bekämpa den fortsatta ojämlikheten och diskrimineringen inom EU. Sådan diskriminering skadar både enskilda personer och det europeiska samhället i allmänhet, och nuvarande EU-lagstiftning är otillräcklig i detta avseende. I arbetslivet är all diskriminering på de grunder som anges i artikel 13 förbjuden. EU-lagstiftningen skyddar även mot diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung när det gäller socialt skydd, t.ex. social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning och tillgång till varor och tjänster såsom bostäder, samt på grund av kön i fråga

om tillgång till varor och tjänster. EU:s lagstiftning mot diskriminering ger däremot inget rättsligt skydd på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning på andra områden än sysselsättningsområdet, och EU:s anti-diskrimineringslagstiftning erkänner inte och ger inte skydd mot diskriminering på flera olika grunder.

1.6 Det är svårt att få en fullständig överblick över det rättsliga skyddet inom EU. Många medlemsstater har lagar som täcker mer än vad EU kräver, men med stor variation vad gäller innehållet, samt typ av och nivå på skyddet, medan andra knappt uppfyller minimikraven. Trots de bevisade fördelarna med specialiserade jämlikhetsorgan för att bekämpa diskriminering och främja jämlikhet, kräver EU:s lagstiftning sådana organ endast i fråga om ras eller etniskt ursprung och kön. Många medlemsstater har inrättat jämlikhetsorgan med befogenheter att bekämpa diskriminering på alla eller vissa av de övriga grunder som anges i artikel 13.

1.7 EESK anser att det inte är försvarbart att EU behåller en lagstiftning som innebär att vissa skillnader i skyddsnivån bibehålls, trots att det finns ett tydligt fördragsåtagande att bekämpa diskriminering på sex olika grunder, dvs. mindre skydd mot diskriminering eller en mer begränsad garanti för jämlik behandling när det gäller vissa av dessa grunder. Utan ett bindande åtagande att uppnå en gemensam EU-standard finns det inget reellt incitament för medlemsstaterna att anta lagar som säkrar samma rättigheter på alla områden.

1.8 EESK befarar att arbetet med att uppnå EU:s mål allvarligt kommer att försvåras av detta hierarkiska skyddssystem mot diskriminering. Det skulle kunna förhindra den fria rörligheten för arbetstagare och varor, eftersom arbetstagarna kan bli tveksamma till att flytta till länder som erbjuder färre lagstadgade rättigheter, och kraven att uppfylla olika jämlikhetsnormer i olika länder kan ha negativa konsekvenser för leverantörer av varor och tjänster. Detta motarbetar den sociala sammanhållningen och kommer att begränsa deltagandet i det civila samhället.

1.9 EESK anser att det nu finns behov av en ny EU-lagstiftning som förbjuder diskriminering på andra områden än sysselsättningsområdet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, samt ålder eller sexuell läggning. I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i artikel 5 i EG-fördraget kan ett starkt gemensamt rättsligt skydd i alla medlemsstater inte förverkligas på annat sätt än genom åtgärder på gemenskapsnivå.

1.10 EU:s åtgärder bör ha formen av ett enda direktiv som täcker samtliga fyra grunder för diskriminering. För att uppnå samstämmighet och konsekvens mellan EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen bör det nya direktivet gälla alla områden med undantag av sysselsättningsområdet, som omfattas av direktivet om etnisk jämlikhet. Kommittén anser att ett enda direktiv har stora fördelar. Det skulle innebära största möjliga tydlighet för företag och andra varu- och tjänsteleverantörer, vilket skulle uppmuntra till att man följer reglerna på ett tidigt stadium, det skulle utgöra ett mycket effektivt skydd mot diskriminering på flera grunder, och det skulle främja större social sammanhållning.

1.11 EESK välkomnar därför kommissionens beslut av den 2 juli 2008 att lägga fram ett förslag till ett nytt direktiv om genomförandet av principen om lika behandling, oberoende av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

1.12 Det är mycket viktigt att man i den nya lagstiftningen ser till att rätten till likabehandling inte urholkas eller förminsкас och att den inte leder till ett minskat skydd mot diskriminering enligt den befintliga lagstiftningen eller de nationella lagarna. Ett nytt direktiv bör erbjuda en ram för uppfyllandet av jämlikhetskraven i FN:s konvention om funktionshindrades rättigheter och bland annat innehålla bestämmelser om tillgänglighet och rimliga anpassningsåtgärder så att funktionshindrade kan delta fullt ut i samhället. I linje med principen om likabehandling bör det ge medlemsstaterna möjlighet att vidta åtgärder för positiv särbehandling och förmånsbehandling på grund av ålder eller funktionshinder. Direktivet får inte göra det möjligt att generellt tillåta direkt diskriminering, förutom i syfte att främja jämlikhet och respekt för den mänskliga värdigheten. Slutligen bör direktivet innehålla krav på att man upprättar eller utökar vissa specialiserade organ i syfte att behandla jämlikheten även på de övriga fyra grunderna.

2. Jämlikhet är en grundläggande princip inom EU:s lagstiftning

2.1 Rätten till jämlikhet är både en allmän rättighet och en grundläggande princip i gemenskapsrätten. Den har sitt ursprung i de internationella instrument som samtliga medlemsstater har undertecknat och i medlemsstaternas konstitutionella traditioner, och den återfinns i artiklarna 21 och 22 i stadgan om grundläggande rättigheter.

2.2 Rätten till jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, som funnits i 30 år, har varit ett av de viktigaste elementen i unionens utveckling. Rättvis behandling av kvinnor och män är en väsentlig faktor för en rättvis inre marknad, den fria rörligheten och uppbyggnaden av ett starkt och sammanhållet europeiskt samhälle.

2.3 Under 1990-talet ökade insikten om att det behövs åtgärder för att hantera diskriminering på grund av andra skäl än kön och på andra områden än sysselsättningsområdet. Införandet av artikel 13 i Amsterdamfördraget innebar ett stort steg framåt med nya befogenheter och ett utökat åtagande för att säkerställa likvärdig behandling. Artikel 13 förbinder EU att bekämpa diskriminering inte bara på grund av kön, utan även på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

2.4 Rådet insåg det brådskande behovet av åtgärder mot dessa former av diskriminering och antog år 2000 två direktiv, nämligen direktivet om likabehandling (2000/43/EG) om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och ramdirektivet om sysselsättning (2000/78/EG) om inrättande av en allmän ram för likabehandling. År 2004 antog rådet även direktivet om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (2004/113/EG).

2.5 I ingresserna till ovan nämnda direktiv hänvisas det till EU-fördragets artikel 6, och där fastställs att rätten till jämlikhet är en grundläggande rättighet. Den baseras på de rättigheter som är föreskrivna i de internationella instrument som samtliga medlemsstater har undertecknat och i de konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna.

2.6 Detta bekräftas även av EG-domstolen i dess förhandsavgörande i målet *Mangold mot Helm* ⁽¹⁾ när det gäller tolkningen av rådets direktiv 2000/78/EG om diskriminering på grund av ålder:

— ”74 ... Enligt artikel 1 [i direktiv 2000/78/EG] har direktivet nämligen uteslutande till syfte” att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning”, själva principen om förbud mot dessa former av diskriminering har sitt ursprung, liksom det framgår av skälen 1 och 4 i samma direktiv, i diverse internationella överenskommelser och i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

— 75 Principen om förbud mot diskriminering på grund av ålder skall således anses vara en allmän rättsprincip i gemenskapsrätten.”

Det finns ingen anledning att tro att EG-domstolen inom ramarna för direktiv 2000/78/EG inte skulle fastställa detta som en princip även när det gäller andra former av diskriminering.

⁽¹⁾ [2005] mål C-144/04 av den 22 november 2005.

2.7 I målet *Coleman Attridge mot Law*, där EG-domstolen ombads ge ett förhandsavgörande rörande tillämpningsområdet för rådets direktiv 2000/78/EG, fastställde generaladvokaten följande i sitt förslag till avgörande (?):

— ”8. Artikel 13 EG är ett uttryck för engagemanget i gemenskapens rättsordning för principen om likabehandling och icke-diskriminering. [...] Domstolens rättspraxis är klar i fråga om betydelsen av likabehandling och icke-diskriminering i gemenskapens rättsordning. Jämlikhet är inte bara ett politiskt ideal och en politisk önskan utan en av de grundläggande principerna i gemenskapsrätten.”

2.8 Såväl i direktivet om etnisk jämlikhet (?) som i ramdirektivet om sysselsättning (4) bekräftas rådets ståndpunkt att diskriminering på de grunder som anges i artikel 13 kan skapa hinder för gemenskapens mål i enlighet med artikel 2 i EG-fördraget, bland annat att främja en hög nivå av sysselsättning och social trygghet, jämställdhet mellan män och kvinnor, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten, samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

2.9 Genom Lissabonfördraget läggs förnyad vikt vid bekämpandet av diskriminering på de grunder som anges i artikel 13 (?), genom att detta fastställs som ett nytt mål för EU vid utformningen och genomförandet av politik och insatser (6).

3. Vikten av effektivt skydd mot diskriminering på andra områden än sysselsättningsområdet

3.1 I ramdirektivet om sysselsättning fastställs generella rambestämmelser för lika behandling i arbetslivet, oberoende av religion eller övertygelse, funktionshinder samt ålder eller sexuell läggning. I direktivet om etnisk jämlikhet genomförs principen om lika behandling av alla oavsett ras och etniskt ursprung inte enbart i arbetslivet utan även i fråga om social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning och tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, exempelvis bostäder.

3.2 Direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster ger ytterligare skydd mot könsdiskriminering i arbetslivet utöver de direktiv som antagits i enlighet med artikel 141 i EG-fördraget (?). I direktivet genomförs principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

3.3 Direktivet om etnisk jämlikhet (8) och direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (9) visar att rådet insett att man för att säkra alla

människors möjlighet att delta fullt ut i samhället måste utvidga skyddet mot diskriminering vidgas till att omfatta andra områden än arbetslivet.

3.4 EESK har erkänt (10) betydelsen av e-tillgänglighet när det gäller att bekämpa diskriminering och ge alla grupper i samhället möjlighet att delta fullt ut i samhällslivet. Kommittén har föreslagit ny lagstiftning i enlighet med artikel 13 i syfte att uppnå en gemensam hög standard när det gäller åtgärder i fråga om e-tillgänglighet.

3.5 EESK anser att det är av avgörande betydelse att diskrimineringen utrotas såväl på arbetsmarknadsområdet som på övriga områden om Lissabonstrategins mål ska kunna uppnås. I motsatt fall kommer diskriminering på områden som socialt skydd, hälso- och sjukvård, utbildning och bostäder, samt i fråga om tillgång till viktiga tjänster inom den privata och offentliga sektorn att förhindra framsteg i fråga om en hållbar utveckling och bättre arbeten.

4. Den nuvarande situationen i EU när det gäller jämlikhet och icke-diskriminering

4.1 Det Europeiska året för lika möjligheter för alla 2007 gav EU:s institutioner, de nationella regeringarna och det civila samhället en värdefull möjlighet att reflektera över betydelsen av jämlikhet och utrotande av diskriminering i syfte att förverkliga ett samhälle med en högre grad av social integrering. Under detta år framkom det tydligt att bristande jämlikhet och diskriminering på grund av kön, ras eller etnisk bakgrund, ålder, funktionshinder, religion eller övertygelse eller sexuell läggning ”fortsätter [...] att existera i EU till en mycket hög kostnad för de enskilda kvinnor och män som berörs och europeiska samhällen som helhet” (11), vilket rådet uttryckligen uppmärksammat.

4.2 Under det Europeiska året visade sig skillnaden i skydd mot diskriminering i den befintliga EU-lagstiftningen enligt punkt 3.1 och 3.2 ovan. Kommittén är oroad över att orättvis behandling, bland annat institutionell diskriminering, på någon av de grunder som anges i artikel 13, exempelvis hälso- och sjukvård, utbildning, tillgång till varor och tjänster samt bostäder kan bidra till den fortsatta ojämlikheten när det gäller tillträde till arbetsmarknaden och att detta kan få vittgående konsekvenser för den enskildes livskvalitet och möjligheter att fullt ut delta i samhället.

5. Diskriminering på flera grunder

5.1 Rådet konstaterade att ”Europaåret har framhävt de förvärrade svårigheter som härrör från diskriminering på flera grunder” (12).

(?) [2008] mål C-303/06 av den 31 januari 2008.

(?) Skäl 9.

(4) Skäl 11.

(5) Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version i dess ändrade lydelse genom Lissabonfördraget), artikel 19.

(6) Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version i dess ändrade lydelse genom Lissabonfördraget), artikel 10.

(7) Till exempel direktiv 76/207/EEG och direktiv 2002/73/EG.

(8) Skäl 12.

(9) Skäl 9.

(10) EESK:s yttrande av den 30 maj 2007 om ”Framtida lagstiftning om e-tillgänglighet”, föredragande Bernardo Hernández Bataller (EUT C 175, 27.7.2007).

(11) Rådets resolution av den 5 december 2007 om uppföljningen av Europeiska året för lika möjligheter för alla (2007), s. 1.

(12) Se föregående fotnot, s. 3.

5.2 Genom termen "diskriminering på flera grunder" erkänns den enskilda människans sammansatta identitet. Den förekommer då en person diskrimineras eller trakasseras på grund av mer än en av de faktorer som utgör hans eller hennes identitet.

5.3 I december 2007 offentliggjorde det danska institutet för mänskliga rättigheter forskningsrapporten "Tackling Multiple Discrimination – Practices, policies and laws" ⁽¹³⁾. På grundval av sin vetenskapliga och juridiska forskning och sina samråd med berörda aktörer drar författarna slutsatsen att man om man ska kunna ta itu med reell diskriminering och ojämlikhet måste finna genomförbara lösningar för att bekämpa förekomsten av diskriminering på flera grunder ⁽¹⁴⁾.

5.4 EU:s antidiskrimineringslagstiftning och den nationella lagstiftning där EU:s lagstiftning införlivas bör kunna skydda mot och ge rätt till prövning vid alla olika former av diskriminering på flera grunder. Detta kan endast uppnås om förbudet mot diskriminering är detsamma oavsett grunder, och för närvarande gäller detta endast sysselsättningsområdet.

6. Rättsligt skydd mot diskriminering i EU

6.1 Trots att alla medlemsstater ännu inte har införlivat direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung eller ramdirektivet om sysselsättning ⁽¹⁵⁾, har många medlemsstater lagar som förbjuder diskriminering som sträcker sig längre än kraven i fördragen som bygger på artikel 13.

6.2 I en studie ⁽¹⁶⁾ som offentliggjordes i december 2006 kartlade man nationella lagar som förbjuder diskriminering på grund av kön, sexuell läggning, funktionshinder, religion, övertygelse och ålder, på andra områden än sysselsättning och arbetsliv. I denna studie sägs följande:

Det som mest utmärker de europeiska länder som ingår i undersökningen är 1) att de flesta länder går mycket längre än de nuvarande EU-kraven och ger någon form av rättsligt skydd när det gäller en stor del av den diskriminering som utgör ämne för denna rapport, och 2) att det rättsliga skyddets omfattning och karaktär varierar stort mellan länderna. ⁽¹⁷⁾

6.3 Man upptäckte avsevärda skillnader när det gäller vilka former av diskriminering som omfattas, verksamhetsområdena och huruvida skyddet ingår i nationella författningar, allmän

anti-diskrimineringslagstiftning, nationella eller regionala lagar eller särskilda lagar som täcker vissa områden, t.ex. bostäder eller utbildning. För varje diskrimineringsgrund eller område har undantagen från rättigheterna till icke-diskriminering mycket olika karaktär, form och omfattning beroende på land ⁽¹⁸⁾. Bells, Chopins och Palmers jämförelse mellan medlemsstaterna ⁽¹⁹⁾ ger ytterligare belägg för denna variation och inkonsekvens.

6.4 Som rådet konstaterade i sin resolution om uppföljningen av det europeiska året, är särskilda jämlikhetsorgan viktiga drivkrafter i kampen mot diskriminering och främjandet av jämlikhet i varje enskild medlemsstat, eller de skulle kunna bli det. Framför allt spelar de en viktig roll för att öka medvetenheten. I direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung, direktivet om likabehandling av kvinnor och män när det gäller varor och tjänster samt omarbetningen av direktivet om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet ⁽²⁰⁾ anmodas medlemsstaterna att inrätta särskilda jämlikhetsorgan för att stödja lika rättigheter oavsett ras, etniskt ursprung och kön, men det förekommer inget krav på att inrätta jämlikhetsorgan för religion eller tro, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. De områden på vilka medlemsstaternas särskilda organ har befogenheter varierar stort. Vissa är begränsade till att behandla diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung medan andra behandlar all diskriminering som nämns i artikel 13 samt andra typer av diskriminering ⁽²¹⁾. På EU-nivå finns Equinet-nätverket ⁽²²⁾ som består av autonoma eller statliga myndigheter med uppgift genomföra lagstiftningen mot diskriminering.

6.5 Efter det att Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter hade sett över det rättsliga skyddet mot diskriminering på grund av sexuell läggning i EU ⁽²³⁾, rekommenderade byrån att EU-lagstiftning ska säkerställa lika rättigheter till lika behandling på alla de områden som nämns i artikel 13.

6.6 EESK anser inte att det finns något som verkligen berättigar att ett EU-system med anti-diskrimineringslagstiftning, som grundar sig på ett åtagande i fördraget att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras och etniskt ursprung, religion eller tro, funktionshinder, ålder och sexuell läggning, tillåter och cementerar en lägre grad av skydd och mer begränsade garantier för likabehandling på vissa av dessa områden.

⁽¹³⁾ Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2007 ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Se föregående fotnot, s. 7.

⁽¹⁵⁾ Se M. Bell, I. Chopin och F. Palmer, "Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States Compared", juli 2007, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Se A. McColgan, J. Niessen och F. Palmer, "Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation" VT/2005/062, från den migrationspolitiska gruppen och Human European Consultancy, december 2006.

⁽¹⁷⁾ Se föregående fotnot, s. 3.

⁽¹⁸⁾ Se föregående fotnot, jämförande tabeller, s. 36–45. Se även M. Bell, I. Chopin och F. Palmer (fotnot 15 ovan).

⁽¹⁹⁾ Se föregående fotnot, jämförande tabeller, s. 83–113.

⁽²⁰⁾ 2006/54/EG.

⁽²¹⁾ Se M. Bell, I. Chopin och F. Palmer, "Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States Compared", juli 2007, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, s. 108–113.

⁽²²⁾ Se www.equineteurope.org

⁽²³⁾ Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I – Legal Analysis, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2008 (författare: Olivier De Schutter).

6.7 Utan konsekvent lagstiftning som täcker varje grund för diskriminering på EU-nivå har medlemsstaterna inga riktiga incitament för att anta konsekvent lagstiftning, och det finns ingen rättslig grund för åtgärder från kommissionens eller rådets sida när skyddet mot diskriminering är otillräckligt eller ojämnt, vilket det för närvarande är.

6.8 EESK accepterar att antagande av lagstiftning som förbjuder diskriminering inte i sig gör att ett land blir fritt från diskriminering, men det säger åtminstone något om i vilken utsträckning man i landet erkänner den skada som diskriminering tillfogar individer och själva samhället, och landets åtagande att använda lagliga medel för att avhjälpa diskriminering. Det faktum att anti-diskrimineringslagstiftning saknas ger ganska olika signaler. Det kan visa på en (felaktig) uppfattning om att sådan diskriminering inte förekommer eller inte är ett så allvarligt problem att formella förebyggande åtgärder krävs, eller i politiskt hänseende visa att personer som kan göra sig skyldiga till diskriminering har så starka invändningar mot varje form av regelverk att dessa överskuggar strävan efter att förbättra medborgarnas livskvalitet och åstadkomma större social sammanhållning.

6.8.1 Det finns belegg för att informella icke-lagstiftningsåtgärder som syftar till att främja god praxis inte har lyckats utrota seglivade diskrimineringsmönster.

6.8.2 Anti-diskrimineringslagstiftning kan dock inte i sig uppnå detta mål, om det saknas ett omfattande program för upplysning och utbildning och verklig efterlevnad av lagstiftningen.

7. En hierarkisk uppdelning i fråga om rätten till lika behandling på olika områden motverkar förverkligandet av EU:s mål

7.1 EESK anser att man genom att tillåta dagens inkonsekventa hierarkiska uppdelning vad gäller skydd mot diskriminering inom EU hindrar förverkligandet av EU:s målsättningar:

- Den hämmar den fria rörligheten för arbetstagare, vars lagstadgade möjligheter i fråga om diskriminering är större i vissa medlemsländer än i andra. Exempelvis angav 69,2 % av de enskilda deltagarna i kommissionens nätbaserade undersökning "Discrimination, does it matter?" att deras val att flytta till en annan medlemsstat skulle påverkas av nivån på det rättsliga skyddet mot diskriminering utanför arbetet på grund av ålder, funktionshinder, religion, övertygelse och sexuell läggning ⁽²⁴⁾.
- Uppdelningen hindrar också fri rörlighet för varor, om leverantörerna måste uppfylla olika standarder för varor och tjänster i olika medlemsstater. Exempelvis anger 26,3 % av de företag som deltar i den europeiska näringslivspanelen om diskriminering ⁽²⁵⁾ att nivån på det rättsliga skydd som erbjuds i en annan medlemsstat mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder

eller sexuell läggning när det gäller tillgång till varor, tjänster och bostäder skulle påverka deras möjligheter att bedriva verksamhet där.

- Uppdelningen påverkar livskvaliteten, eftersom sannolikheten är stor för att diskriminering och trakasserier förblir okontrollerade om det saknas ett laga förbud, och det kommer fortfarande inte att vara möjligt för alla att åtnjuta alla ekonomiska och sociala rättigheter i lika mån.
- Uppdelningen motverkar social sammanhållning eftersom inte alla samhällsgrupper får fullt och likvärdigt erkännande.
- Den begränsar stora gruppers medverkan i det civila samhället.

7.2 I sin resolution om uppföljningen av det europeiska året uttrycker rådet oro över att diskriminering fortfarande förekommer och

- konstaterar att "diskriminering, genom att förhindra deltagandet samt tillgången till resurser, kan resultera i fattigdom och social utslagning",
- noterar att Europaparlamentet och det civila samhället har efterlyst en utvidgning av det rättsliga skyddet mot diskriminering till områden utanför arbetslivet, och
- uppmanar medlemsstaterna och Europeiska kommissionen att "öka ansträngningarna för att förhindra och bekämpa diskriminering ... på och utanför arbetsmarknaden" samt att "stärka och säkerställa de specialiserade jämlikhetsorganens effektivitet".

8. Behov av ett nytt direktiv

8.1 Som ett svar på den oro rådet har uttryckt och för att säkerställa en enhetlig lägsta skyddsstandard inom EU på andra områden än sysselsättningsområdet behövs ny lagstiftning där principen om lika behandling tillämpas oberoende av funktionshinder, religion, övertygelse, sexuell läggning eller ålder.

8.2 Mot bakgrund av karaktären hos och omfattningen på den diskriminering som i dag förekommer och den betydelse diskrimineringen har för förverkligandet av EU:s mål kan medlemsstaterna inte i tillfredställande mån svara mot behovet av en hög gemensam skyddsnivå. Därför krävs agerande på EU-nivå i överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i enlighet med artikel 5 i EG-fördraget.

8.3 Kommittén rekommenderar att detta bör ske genom ett enda direktiv som förbjuder diskriminering p.g.a. funktionshinder, religion, övertygelse, sexuell läggning och ålder på alla områden, utöver sysselsättningsområdet, som omfattas av direktivet om etnisk jämlikhet och som kräver att ett organ inrättas, eller att ett existerande jämlikhetsorgan utvidgar sin verksamhet, med full befogenhet att arbeta med alla frågor som faller inom lagstiftningens tillämpningsområde. Detta var en av de viktigaste rekommendationerna från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Nätbaserat samråd, juli-oktober 2007.

⁽²⁵⁾ 12/07/2007 – 31/08/2007, fråga 4a.

⁽²⁶⁾ Homofobi och diskriminering på grund av sexuell läggning i EU:s medlemsstater, del 1, juridisk analys, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2008, (författare: Olivier De Schutter).

8.3.1 Kommittén är medveten om att skyddet skulle kunna stärkas i de existerande direktiven mot diskriminering, inbegripet ett klarare medgivande av att institutionaliserad diskriminering förekommer, men prioriterar för närvarande att söka nå en skyddsnivå mot diskriminering på de ovannämnda grunderna som är likvärdig med den som gäller för ras och etnisk ursprung.

8.4 Vad gäller eventuella förslag om ny reglering inser EESK att många organisationer, särskilt små företag, till en början kommer att reagera med oro över kostnaderna för efterlevnaden. Den överlappande lagstiftningen gör efterlevnaden "oerhört svår" ⁽²⁷⁾ för företagen. Kommittén är inte övertygad om att tillämpningen av ett samlat direktiv, som fastställer en gemensam EU-standard för skydd mot diskriminering utanför sysselsättningsområdet, skulle medföra betydande nya kostnader. I många fall skulle kostnaderna för att bringa praxis i linje med lagstiftningen mer än väl uppvägas av den breddning av kundunderlaget som skulle följa om diskrimineringen upphörde. 89,8 % av deltagarna i den europeiska näringslivspanelen om diskriminering delade uppfattningen att lagstiftning behövs för att "säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering i hela EU" ⁽²⁸⁾.

8.5 Kommittén är medveten om de argument som talar för olika direktiv för varje diskrimineringsgrund men menar att ett direktiv som omfattar alla fyra grunderna klart är att föredra av följande skäl:

- För att skapa så stor tydlighet och insyn som möjligt för privatpersoner och tjänste- och varuleverantörer. Kommittén är medveten om att privata företag sällan välkomnar nya regleringsformer och att ett separat fastställande av EU-bestämmelser om icke-diskriminering för vart och ett av skälen, vid olika tidpunkter och utan garantier om överensstämmande krav, kommer att försvåra efterlevnaden, särskilt för småföretag med begränsade resurser.
- För att göra det möjligt att effektivt bemöta och avhjälpa diskriminering på flera grunder. Ett konsekvent, likvärdigt skydd för samtliga diskrimineringsgrunder gör det möjligt för personer som utsätts för diskriminering eller trakasserier p.g.a. mer än ett identitetsdrag att på ett lämpligt sätt söka upprättelse.
- För att göra lagstiftningen begriplig och åtkomlig. Rådet hänvisar i resolutionen om uppföljningen av det europeiska året till allmänhetens ringa kännedom om lagstiftningen mot diskriminering ⁽²⁹⁾. Arbetet med att öka medvetenheten kommer att bli mycket svårare om rätten till lika behandling varierar beroende på område och grund inom EU:s eller i den nationella lagstiftningen.
- För att undvika alla former av hierarkisk uppdelning i fråga om lika behandling i Europa. Den sociala sammanhållningen

är beroende av att samhällsmedborgarna delar känslan av gemensamt ansvar och tillhörighet. Detta är mycket svårare att uppnå om olika grupper tolkar lagstiftningen som att vissa grupper har större rätt till lika behandling än andra.

8.6 Utöver sysselsättningsområdet fastställer direktivet om etnisk jämlikhet de huvudområden, där EU har befogenhet och där man för att uppnå gemenskapens mål behöver förhindra diskriminering på grund av funktionshinder, religion eller övertygelse, sexuell läggning och ålder. EESK vill starkt rekommendera att dessa områden till fullo inkluderas i det nya direktivets tillämpningsområde.

8.7 I överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen godtar EESK att det, vad gäller anordnandet, tillhandahållandet och/eller andra lagstiftningsmässiga aspekter, främst är medlemsstaterna som på nationell eller regional nivå är behöriga i fråga om t.ex. bostads- och utbildningsområdet samt vissa andra offentliga tjänster. EESK anser, i enlighet med artikel 5 i EG-fördraget, att den omfattande, höga, gemensamma standard för lika behandling som krävs på alla sådana verksamhetsområden endast kan uppnås genom lagstiftning på EU-nivå.

8.8 EESK välkomnar därför kommissionens beslut av den 2 juli 2008 att lägga fram ett nytt direktiv genom vilket principen om lika behandling skulle tillämpas, oberoende av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, på de områden, utöver sysselsättningen, som omfattas av direktivet om etnisk jämlikhet. Eftersom flera tidigare versioner av detta yttrande har lagts fram för kommissionen hoppas vi att EESK:s studiegrupps argument och preliminära slutsatser, i vilka ett direktiv i den form som nu föreslås rekommenderas, kan ha bidragit till kommissionens beslut. Vi hoppas även att den slutliga versionen av yttrandet kan uppmuntra medlemsstaterna att i detta syfte erkänna värdet och betydelsen av EU-lagstiftning samt hjälpa dem bidra till utarbetandet och antagandet av direktivet.

8.9 EESK stöder kommissionens beslut att presentera ett direktiv som så långt som möjligt överensstämmer med andra direktiv baserade på artikel 13, innehåller samma definitioner av direkt respektive indirekt diskriminering, trakasserier, positiv särbehandling gällande alla personer i ett medlemsland, inklusive tredjelandsmedborgare, och samma skyldigheter för medlemsländerna att garantera möjligheten till talan, skydd mot repressalier, effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder samt omvänd bevisbörda. Lika viktig är skyldigheten att öka medborgarnas medvetenhet och att främja dialogen med arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer.

8.10 För att säkerställa att direktivets slutliga version svarar mot de mål vi har beskrivit rekommenderar EESK rådet och de andra EU-institutionerna att i samband med granskningen av det föreslagna direktivet beakta följande frågor:

⁽²⁷⁾ Businesseuropes svar på kommissionens samråd "Discrimination, does it matter?", 12 oktober 2007.

⁽²⁸⁾ 12/07/2007-31/08/2008, fråga 4b.

⁽²⁹⁾ Nätbaserat samråd, juli-oktober 2007, s. 1.

8.10.1 *Bevarandet av skyddsnivån:* Utarbetandet av ett nytt direktiv får inte användas för att sänka skyddet mot diskriminering på något av EU:s lagstiftningsområden och en medlemsstat bör inte ges möjlighet att ange tillämpningen av direktivet som grund för en sänkning av landets existerande skydd mot diskriminering.

8.10.2 *Lika rättigheter och rimliga anpassningsåtgärder för funktionshindrade:* På andra områden föreligger samma eller större hinder för funktionshindrades deltagande som på sysselsättningsområdet. Det nya direktivet bör erbjuda alla medlemsstater en ram för att nå sina respektive åtaganden om jämlikhet och icke-diskriminering enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder.

8.10.2.1 Det nya direktivet bör ålägga alla som tillhandahåller socialt skydd, inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning och varor och tjänster, såsom bostäder, att:

- a) söka föregripa de tillgänglighetsrelaterade behov, inklusive tillgång till fysiska miljöer, transport och information, som är kopplade till funktionshinder samt
- b) vidta rimliga anpassningsåtgärder för att undanröja hindren för maximalt deltagande och användning bland funktionshindrade.

8.10.2.2 Det nya direktivet bör definiera underlåtenhet att garantera åtgärder för rimlig tillgänglighet för eller rimlig anpassning till enskilda funktionshindrade som en form av diskriminering, om inte åtgärderna medför en oproportionerligt stor börda för leverantören.

8.10.3 *Diskriminering på flera grunder:* Direktivet bör bekräfta att principen om lika behandling inbegriper skydd vid diskriminering på flera grunder så att detta får effekt i EU och i den nationella lagstiftningen.

8.10.4 *Positiv särbehandling:* Bristen på jämlikhet är inte bara djupt rotad inom arbetslivet utan även inom t.ex. utbildnings-, hälsovårds- och bostadsområdet samt när det gäller tillgång till tjänster som t.ex. hotell, restauranger, finansiella tjänster och resor. För att säkerställa lika behandling i praktiken bör det nya direktivet uttryckligen ge medlemsstaterna möjlighet att behålla eller vidta åtgärder för att förebygga eller kompensera missförhållanden med koppling till religion, övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

8.10.5 *Positiv särbehandling p.g.a. funktionshinder eller ålder:* Det nya direktivet bör erkänna den praxis som finns i medlemssta-

terna i fråga om positiv särbehandling av personer på basis av ålder eller funktionshinder, eftersom denna ofta bidrar till ökad social integrering av äldre, yngre och funktionshindrade. Det nya direktivet bör inte få organisationer i den offentliga eller privata sektorn att avstå från att erbjuda sådana förmåner då syftet är att undanröja och minska verkliga ekonomiska eller attitydmässiga hinder för lika deltagande. Direktivet bör göra det möjligt för medlemsstaterna att tillåta sådana åtgärder under förutsättning att de har ett legitimt syfte som överensstämmer med principen om lika behandling och att proportionerliga medel används för att uppnå syftet.

8.10.6 Snäva definitioner måste skapas för eventuella undantag. EESK godtar att situationer kommer att uppstå där positiv särbehandling på basis av en diskrimineringsgrund är nödvändig och motiverad men förkastar införandet av en allmän möjlighet att tillåta direkt diskriminering. Undantagen från diskrimineringsförbudet bör inte vara så omfattande att direktivet inte längre ger det avsedda skyddet. Å andra sidan bör direktivet inte vara onödigt komplicerat, med en lång lista över särskilda undantag för specifika omständigheter eller grunder. Positiv särbehandling bör endast tillåtas inom ramen för lagstiftningen mot diskriminering när den syftar till att främja jämlikheten och stärka det mänskliga värdet och inte underminerar lagstiftningens verkan.

8.10.7 *Tillämpning av rättigheter:* På grundval av det organiserade civila samhällets betydelse och värde bör det nya direktivet garantera att sammanslutningar och organisationer som har ett legitimt intresse av att säkerställa att direktivet följs får inleda rättsliga eller administrativa förfaranden antingen på en diskriminerad persons vägnar eller till stöd för denna person.

8.10.8 *Särskilda organ:* Det råder föga tvivel om att en oberoende specialiserad myndighet med resurser och kompetens att fylla de funktioner som anges i direktivet om etnisk jämlikhet⁽³⁰⁾ och i direktivet om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster⁽³¹⁾ har positiv inverkan på medvetenheten om och tillämpningen av nationell lagstiftning samt främjandet av lika behandling. Det nya direktivet bör kräva att ett eller flera organ för frågor om religion, övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning inrättas (eller att en existerande myndighets verksamhet utvidgas). Dessa organ bör dessutom ha till uppgift att regelbundet utvärdera effekterna av politiken för kampen mot diskriminering.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Artikel 13.

⁽³¹⁾ Artikel 12.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Flerspråkighet" (förberedande yttrande)

(2009/C 77/25)

I ett brev från kommissionens vice ordförande **Margot Wallström** av den 4 februari 2008 uppmanade kommissionen i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

"Flerspråkighet".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 juli 2008. Föredragande var **An Le Nouail-Marlière**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 144 röster för, 8 röster emot och 13 nedlagda röster.

Sammanfattning av yttrandet och dess slutsatser

- Med tanke på att detta ämne får allt större politisk och ekonomisk betydelse beklagar kommittén att kommissionen inte alls har lagt fram ett konkret program som uppföljning av "den nya strategin för flerspråkighet" från 2005, utan i stället velat presentera en ny strategi för slutet på sin mandatperiod.
- Kommittén rekommenderar kommissionen och medlemsstaterna att skynda på debatten om de fastställda målen innan man klargör vilka åtgärder som bör vidtas i fråga om samordning på kultur- och utbildningsområdet.
- När det gäller val av första (levande) främmande språk uppmanar EESK medlemsstaterna och kommissionen att uppvärdera val av andra språk än angloamerikanska, och att uppmuntra människor att lära sig europeiska språk och använda dem i kontakterna med tredjeland.
- Eftersom det finns ett nära samband mellan EU-medborgarnas språkrelaterade behov, den europeiska sysselsättningsstrategin och konvergensmålen för de europeiska strukturfonderna, framför allt Sammanhållningsfonden, uppmanar vi medlemsstaterna och kommissionen att använda strukturfonderna till undervisning i modersmål och två främmande språk och ge detta hög prioritet i utnyttjandet av fondmedlen. Detta mål bör omfatta två kvalitativa målsättningar: att se till att de europeiska språken förblir livskraftiga och att utöka språkkunskaperna till språk som talas i tredjeland och kan användas i kulturella, sociala, politiska och ekonomiska kontakter och därigenom främja kunskap om andra kulturer, fred och vänskap mellan folken.
- Man kan konstatera att situationen inte förbättras för de befolkningsgrupper som har svårast att få anständigt arbete, dvs. deklarerat arbete med social trygghet, och inte heller för dem som lever längst från storstäder eller turistorter. Vi

uppmanar därför kommissionen och medlemsstaterna att se till att de åtgärder som vidtas inte orsakar diskriminering eller olika behandling, och inte heller leder till nya former av utestängning och mer frustration. Därför rekommenderar kommittén framför allt samråd med arbetsmarknadsparterna och de organisationer i det civila samhället som är verksamma på dessa områden.

- Eftersom kommissionen strävar efter ett samråd inom sina egna avdelningar bör man vad gäller de rekommenderade åtgärderna beakta arbetet med att förbättra lagstiftningen så att de inte undergräver de små och medelstora företagens konkurrenskraft.
- Kommissionen och medlemsstaterna bör inom ramen för det europeiska certifieringssystemet noga bedöma både informella och formella utbildningsformer, för att mäta deras omfattning och **låta dem bli föremål för överföring och erkännande av kvalifikationer för medborgare och löntagare oavsett deras ställning.**
- Inom ramen för det sociala samrådet uppmanar vi också medlemsstaterna och kommissionen att uppmuntra yrken med språkanknytning – lärare, översättare och tolkar – så att användningen av de officiella språken kan fungera i kommunikationen mellan institutionerna, och vi erinrar om att behoven inte är tillräckligt täckta, inte heller på de ekonomiska områdena.

1. Inledning

Den 6 september 2006, strax innan kommissionen fick en ny portfölj för flerspråkighet och interkulturell dialog och Leonard Orban utsågs till kommissionsledamot med detta ansvarsområde, antog EESK ett yttrande om en ny ramstrategi för flerspråkighet ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ 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).

En kort tid därefter, den 25 oktober 2007, deltog kommissionsledamoten på inbjudan av EESK:s ordförande Dimitris Dimitriadis i kommitténs plenarsession och uttryckte sitt intresse för EESK:s arbete.

Eftersom kommissionen hade för avsikt att utarbeta en ny strategi för flerspråkighet, uppmanade kommissionsledamoten EESK att utarbeta ett förberedande yttrande i frågan.

Därför åtar sig EESK följande:

- Att utvärdera utfallet av kommissionens tidigare strategi och av de rekommendationer som kommissionen då lade fram.
- Att sammanfatta de åtgärder som kommissionen vidtagit.
- Ge ett bidrag i det större perspektiv som utgörs av det breda samråd med allmänheten som kommissionen anordnar och en hearing den 15 april 2008, i tillräckligt god tid för att rekommendationerna ska hinna beaktas i kommissionens meddelande som väntas i september 2008.

2. Allmänna kommentarer

2.1 EESK konstaterar att frågan om mångspråkighet blir alltmer omfattande, inte till följd av någon tillfällig trend utan i samband med en konkret globalisering som leder till att allt fler aktörer av olika slag möts. Nya situationer behöver lösas och man måste hitta nya vägar. Världen förändras vad gäller ekonomi och teknik samt i socialt, politiskt, kulturellt och samhälleligt hänseende. Vissa fenomen har alltid funnits eller finns sedan länge, men i dag är de påtagligare och synligare än tidigare, och får ibland en avgörande betydelse.

2.2 Den kulturella dimensionen utvecklas på ett sätt som gör att EESK måste vinnlägga sig om att förstå den i alla dess former, såväl när det gäller arbetsliv som handel, fritid och turism, för att kunna förmedla medborgarnas frågor och synpunkter och lägga fram konkreta och intelligenta förslag för de övriga institutionerna. Detta kan bland annat ske genom att kommittén deltar i samråd och skapar diskussion.

Mångsidigheten och rikedomen i åsiktsyttringarna visar på EU-medborgarnas intresse för denna fråga som gäller något som alla människor har gemensamt.

2.3 I ovannämnda yttrande rekommenderade EESK följande:

- ”Att kommissionen tydligt informerar *medlemsstaterna om de band som bör knytas eller de kompletterande åtgärder som bör vidtas inom de nationella planerna* och förtydligar att flerspråkigheten eller mångspråkigheten är ett möjligt bidrag till EU:s politiska och kulturella integration och en spridare av förståelse och social acceptans.
- Att *variationen i utbudet* inom undervisningen diskuteras på EU-nivå i syfte att uppnå resultat på lång sikt och att den potentiella kunskapsreservoaren inte begränsas till ett litet antal språk.

— Att all användning av flera språk inom yrkeslivet, kulturen, politiken, forskningen och samhället gynnas och uppmuntras.

— *Att de sakkunniga som anlitas inte endast skall vara specialister på samhällliga eller vetenskapliga områden utan även inbegripa lingvister, tolkar, översättare, lärare och språkkonsulter.*

— *Att nuvarande generation av unga vuxna och ungdomar på ett lämpligt sätt och i högre grad skall beaktas i riktlinjerna med hänsyn till livslångt lärande och till deras kulturella rättigheter då kommissionens programperiod inleds.*

— *Att kommissionen inte endast beaktar universitetsforskningen utan även olika insatser inom sammanslutningar som är verksamma på området och stöder medborgarinitiativ i nätverk inom det civila samhället.”*

2.4 Sammanfattningsvis pekade EESK på nödvändigheten av att involvera så många medborgare som möjligt i strategierna för att lära sig, öva och behärska språk samt att ta fram realistiska metoder för att uppnå detta. Kommittén varnade för uppkomsten av nya former av diskriminering i samhället. Vidare efterlyste kommittén ett globalt synsätt när det gäller antalet resursspråk i Europeiska unionen, för att överskrida unionens språkliga, kulturella och ekonomiska gränser. Kommittén förespråkade en balans mellan ekonomi, kultur och medborgerliga rättigheter samt en reell återhämtning på området för sysselsättning och arbete.

2.5 EESK påpekade även att språk- och kulturdomänerna har utvecklats liksom politiken och ekonomin i hela världen, och att tendensen att vissa språk dör ut tyvärr går hand i hand med att vissa sociala eller politiska grupperingar assimileras eller försvinner. Europa står inför samma utmaningar som andra regioner i världen i och med tendensen att ett enda språk dominerar i förbindelserna mellan länder på bekostnad av mångfalden av regionala språk, och att vissa lokala språk också riskerar att dö ut. Skillnaden består dock i den ställning som de officiella nationella språken åtnjuter inom vår politiska och ekonomiska enhet (eller den enhet som håller på att bildas, beroende på hur långt man anser att EU-integrationen har gått).

2.6 EU konfronteras med en identitetskras som har beröringspunkter med alla kulturella och språkliga strategier, men under uppbyggnaden av unionen har ändå vissa fördelar uppstått. Man kan exempelvis nämna instrumenten för social och territoriell sammanhållning, de gemensamma kriterierna för representativ demokrati och deltagardemokrati samt de sociala modeller som bygger på en viss solidaritet.

2.7 Kombinationen av demografiska utmaningar och kulturella intressen väcker dock viktiga frågor som man måste våga ställa: Vilket intresse har européerna av sina egna språk, av att dela dem, bevara dem, hålla dem levande och inte låta dem dö, med andra ord tala dessa språk med varandra och andra?

3. Särskilda kommentarer

3.1 Den 14 september 2007 inledde kommissionen ett offentligt samråd som avslutades den 15 april 2008 med en konferens där kommissionen presenterade arbetsgruppernas resultat för ett flertal organisationer och föreningar som är verk-samma på kultur- och utbildningsområdet. Det rörde sig om följande resultat:

- Den expertgrupp som sammanträtt under ledning av Amin Maalouf.
- Näringslivsforum under ledning av Étienne Davignon.
- Rapporten "ELAN: Effect on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise" (Verkningarna på den europeiska ekonomin av bristande språkkunskaper i näringslivet) från det brittiska språkcentrumet CLIL.
- Formella samråd med kommittéerna (ReK och EESK).
- Samråd med medlemsstaterna: ministerkonferens, februari 2008.
- Rekommendationer från högnivågruppen för flerspråkighet.
- De externa bidrag som kommit in via samråd on-line.

3.2 Under debatterna kartlades flera utmaningar:

- Ekonomiska utmaningar.
- Politiska utmaningar (flerspråkighet och regional integration).
- Kulturella utmaningar (flerspråkighet och mellankulturellt utbyte).
- Individuell och kollektiv kommunikation kan bidra till att språk betraktas som ett kommunikationsverktyg bland andra. Litteraturens framtid?
- Flerspråkighet och mångspråkighet: Somliga undrade om det är nödvändigt med individuella kunskaper i många språk i en miljö som håller på att bli enspråkig.
- Europarådet framhöll hur viktigt det är att skydda minoritetsspråken och underlätta deras användning om man vill bekämpa nationalism på ett effektivt sätt. Flerspråkighet i mångfaldens tjänst får inte innebära risker för utestängning.
- Ett stort antal deltagare lyfte fram frustration och språklig orättvisa, konflikter mellan språk inom EU och i världen samt det faktum att olika länders kulturpolitik är inbördes oförenlig.
- Kulturella och sociala rättigheter: Många undrade vilka medel man förfogar över för dessa åtaganden. Man diskuterade romernas särskilda fall och allmänna integration, och möjligheten att lära sig och bevara deras språk i synnerhet.

— När det gäller sysselsättning och arbete behandlades rätten att arbeta på sitt eget språk utan att påtvingas språkkunskaper som inte står i proportion till arbetsuppgifterna, och frågor rörande säkerheten i en mångspråkig miljö där språk behärskas dåligt eller inte alls.

3.3 *Allmänna mål som lades fram av kommissionen vid hearingen för att främja den språkliga mångfalden*

3.3.1 Bredda språkkunskaperna inom EU ("engelska räcker inte").

Liksom vid andra tillfällen klagade kommissionsledamoten med ansvar för mångspråkighet, Leonard Orban, vid sitt anförande under ovan nämnda hearing att hans ambition är att försöka motverka tendensen i riktning mot "enbart engelska".

3.3.2 På det sociala området:

- Bekräfta språkens roll för den sociala sammanhållningen.
- Underlätta invandrades integration och uppmuntra dem att lära sig mottagarlandets språk, verka för att de använder och bevarar sitt modersmål och för det vidare till nästa generation, betrakta invandrarnas språk som en resurs och något som berikar.

3.3.3 På det ekonomiska området:

- Utveckla språkkunskaperna för att öka arbetstagarnas sysselsättningsmöjligheter och företagets konkurrenskraft.
- Låta flerspråkigheten genomsyra EU:s alla politikområden, med utgångspunkt i en enkät (inventering).

3.3.4 Flerspråkighetsaspekten i EU:s utrikespolitik:

Kommissionen bekräftar det så kallade Barcelona-målet, dvs. 1 modersmål + 2 främmande (levande) språk, men omformar det dock till 1 modersmål + 1 internationellt språk + 1 personligt adoptivspråk (ett begrepp inspirerat av rapporten från den expertgrupp som arbetat under ledning av Amin Maalouf).

3.3.5 Medel och metoder:

Kommissionen vill främja informellt lärande, s.k. *business literacy system*, som underlättar förståelse och tillgänglighet, men få detaljer ges. Enligt kommissionen handlar det om att låta EU-medborgarna komma i kontakt med främmande språkinslag, på exempelvis bussar eller andra offentliga platser, och inläringen ska ske genom "tillvänjning".

3.3.6 När det gäller framtiden:

Kommissionen vill stödja strukturellt samarbete mellan medlemsstaterna inom ramen för en medellångsiktig strategi, och tillföra ett europeiskt mervärde i utvecklingen av denna politik.

3.4 ELAN-rapporten ⁽²⁾:

ELAN-rapporten behandlar företagens intresse av kvalificerad och mångspråkig personal. Den innehåller dock ingen indelning av behoven med avseende på olika typer av jobb eller olika näringsgrenar. Det vore fördelaktigt för kommissionen att låta Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor med säte i Dublin (eller något annat europeiskt organ) göra en mer exakt bedömning både av företagens och arbetstagarnas yrkesbehov.

3.4.1 Rapport från Näringslivsforumet under ordförandeskap av Etienne Davignon ⁽³⁾:

Rapporten, som publicerades i slutet av juni 2008, visar varför det enligt Näringslivsforumet är viktigt att investera i språkkunskaper. Där görs en summering av vad som redan åstadkommit för att främja språk inom affärsvärlden, och rekommendationer formuleras om hur företagen ska bli bättre på flerspråkig affärskommunikation: "Göra en inventering av språkkunskaperna i företaget; se över rekryteringspolicyn och policyn för strategisk utveckling med avseende på mänskliga resurser; investera i språkutbildning; anställa personer med utländska språk som modersmål; använda sig av språkteknik och samarbeta med översättare och tolkar, kommunikatörer och kulturförmedlare; öka den internationella rörligheten bland personalen." I rapporten läggs också fram rekommendationer till EU och EU-institutionerna och till lokala, regionala och nationella förvaltningar, liksom argument för flerspråkighet.

3.5 Rapport från Amin Maaloufs expertgrupp ⁽⁴⁾:

Kommittén ser positivt på kommissionens initiativ att rådfråga en grupp med välrenommerade intellektuella. Deras rapport beskrevs under hearingen den 15 april av en företrädare för gruppen som "antagligen den hittills mest välskrivna och lättlästa av kommissionens alla rapporter" – vilket den på sätt och vis är. Den innehåller förslag om att låta européerna reflektera över inläring av ett internationellt språk och ett "adoptivspråk", det vill säga inläring av personligt intresse och utan ekonomiska syften. Även om förslaget storsint erkänner språkens roll som bärare av kultur och kommunikation förutsätter det att alla medborgare har lika stort intresse av och tid för språkinläring, vilket inte alls är fallet. Detta beror både på kulturella faktorer och på det faktum att de flesta EU-medborgare inte har en köpkraft som räcker till för vad professor Pierre Bourdieu definierar som "kvalificerande" kulturell verksamhet.

Visserligen kan man till exempel säga att ett allt större antal européer eller europeiska ungdomar inser värdet av att använda (levande) främmande europeiska eller icke-europeiska språk, men allt fler har också problem med att försörja sig själva och

sina barn, och det är ändå så – utan att man behöver se en klasskamp överallt – att det europeiska samhället är segmenterat och att man i detta sammanhang borde avsätta medel från Sammanhållningsfonden, framför allt för Lissabonmålen.

Det bidrag som Grundtvig-programmet och programmen för vuxenutbildning och livslångt lärande möjligen kan ge bör därför bli föremål för kvantifiering och ekonomiska beräkningar innan de läggs fram för medlemsstaterna, rådet och parlamentet. Därmed skulle det bli möjligt att ge medlemsstaternas befogenheter på utbildningsområdet ett mervärde.

Kommittén konstaterar att detta inte innebär någon lösning på frågan om val av engelska som första främmande språk, såvida man inte vänder sig direkt till medlemsstaterna och föräldrarna, och kommissionen tar inte tag i frågan ordentligt. Visserligen "räcker det inte med engelska", men det är ändå detta språk som EU accepterar för internationella kontakter. Den väg man väljer ger ingen lösning; det är bara en början. Kommittén vill uppmärksamma kommissionen, medlemsstaterna, rådet och Europaparlamentet på denna fråga.

3.6 ReK:s utkast till yttrande ⁽⁵⁾:

ReK anser i sitt yttrande att språkfrågan har mycket stor betydelse för de lokala och regionala myndigheterna, eftersom den inte bara är en avgörande faktor i sysselsättningshänseende utan också när det gäller kontakter mellan européer och icke-européer på alla nivåer inom samhället och inom alla verksamhetsområden, från hälsovård ("arbetskraftsbrist") till turism över tjänster till privatpersoner, förskola och skola samt integration av invandrare. Dessutom är den en viktig strukturell faktor i ett allt större antal regioner. ReK förespråkar också, med rätta, att medel från Sammanhållningsfonden bör vara tillgängliga och att kommittén bör rådfrågas på ett tidigt stadium av när viktiga beslut fattas.

3.7 Kommissionens arbetsdokument "Rapport om genomförandet av handlingsplanen – Främjande av språkinläring och språklig mångfald" ⁽⁶⁾:

När man förnekar vikten av att anslå gemenskapsmedel finns det enligt kommitténs uppfattning risk för tröghet, det vill säga att åtgärderna inte utvecklas i takt med behoven, och att resultatet blir nedslående på medellång och lång sikt. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att tänka över detta. Det räcker inte med TV, och den informella inläringen måste gå att mäta. Kommittén inser dock att den samordningsmetod som kommissionen utformat innebär ett administrativt framsteg men inte nödvändigtvis att man kommer närmare medborgarna.

⁽²⁾ Se ELAN-rapporten "Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise".

http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/elan_en.pdf

⁽³⁾ Se rapport från Näringslivsforumet:

http://ec.europa.eu/education/languages/news/news1669_en.htm

⁽⁴⁾ Se rapporten om flerspråkighet från gruppen av intellektuella för interkulturell dialog, under ledning av Amin Maalouf: "A rewarding challenge. How language diversity could strengthen Europe".

http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/doc1646_en.pdf

⁽⁵⁾ Se Regionkommitténs yttrande om flerspråkighet, föredragande: Roberto Pella (CdR 6/2008).

⁽⁶⁾ Se KOM(2007) 554 slutlig/2, 15.11.2007.

4. Slutsatser

4.1 Kommittén anser att den goda vilja kommissionen ger prov på liknar en besvärjelse, men att det inte läggs fram några förslag på kontinuerliga EU-insatser förutom kommissionens uppmaning till medlemsstaterna att anpassa utbildningssystemen.

4.2 Kommittén rekommenderar medlemsstaterna att hålla fast vid sin policy och se till att det sker en utvidgning till andra internationella kommunikationsspråk än engelska.

4.3 Medlemsstaterna bör fortsätta att främja släktskap och språklig eller geografisk närhet i utbudet av undervisning i europeiska språk på alla utbildningsnivåer (förskola, grundskola, gymnasium, högre utbildning och livslångt lärande) och samtidigt sörja för mångfald.

4.4 Den vuxenutbildning som kommissionen planerar ⁽⁷⁾ bör tillgodose behovet av att låta fler medborgare ingå i satsningen på ett modersmål plus två främmande (levande) språk per person, genom att utbudet anpassas och konkreta åtgärder vidtas för att väcka intresse och skapa motivation. Därvid bör man ta tillvara kunskaper hos organisationer i det civila samhället som är verksamma på området samt yrkesverksamma inom den offentliga och den privata sektorn, och se till att de nya initiativen inte diskriminerar medborgare som har begränsad tillgång till mellankulturellt utbyte.

4.5 Demokratiseringen och det informella lärande som kommissionen främjar bör utgöra föremål för **en exakt bedömning inom ramen för det europeiska certifieringssystemet, så att man kan göra följande:**

- Mäta effekterna av de insatser som gjorts av medlemsstaterna, kommissionen och andra statliga eller icke-statliga aktörer.
- Kunna överföra och erkänna kvalifikationer för medborgare och löntagare oavsett deras ställning.

4.6 På ett konkret sätt involvera de lokala och regionala myndigheterna i utformningen av det framtida utbildningsutbudet, som ska motsvara kommissionens ambitioner.

4.7 Eftersom det i första hand är företagen och löntagarna som berörs av kommissionens påpekanden om företagens ekonomiska behov, är det lämpligt att medlemsstaterna och kommissionen **uppmanar arbetsmarknadsparterna att ta upp denna fråga i den sociala dialogen, för att tillsammans undersöka utmaningarna och hitta bästa möjliga lösningar och metoder.**

⁽⁷⁾ Se bland annat KOM(2006) 614 slutlig och KOM(2007) 558 slutlig.

4.8 **"Språkbud" i en miljö där ett språk talas är nödvändigt för att man ska kunna använda ett språk och oundgängligt för att kunskaperna ska befästas. Detta bör därför tillåtas och uppmuntras på alla nivåer och för alla målgrupper, men behovet är kanske allra störst hos de grupper som i minst utsträckning deltar i utbyte över nationsgränserna, det vill säga de grupper som är minst rörliga, och det behövs konkreta medel och material för detta ändamål. Man kan inte tvinga någon att resa, men somliga har mindre resurser än andra. Det räcker inte med engelska, och inte med TV heller.**

4.9 När det gäller **invandarspråken** måste man betona den **resurs** som de utgör. Det finns olika synsätt i denna fråga. Några anser att invandrarna är skyldiga att lära sig mottagarlandets språk för att kunna integreras, eller till och med för att få tillträde till EU:s territorium, medan andra menar att invandrare har rätt att lära sig mottagarlandets språk för att kunna arbeta, leva och försvara sina rättigheter där, och att de offentliga myndigheterna har ansvar för att anordna sådan utbildning. Hur man än ser på det är det långt mellan teori och praktik. Många erfarenheter visar att alla goda metoder inte har uppmuntrats, utan många organisationer har tvärtom fått sitt stöd indraget. I dag är de pedagogiska utmaningarna enorma, eftersom man inte lär sig på samma sätt i alla åldrar. I detta sammanhang **rekommenderar kommittén forskning om det mellankulturella utbyte som all språkinläring bygger på ⁽⁸⁾**. Kommittén påpekar att det är nödvändigt att rådfråga och involvera alla som arbetar med utbildning och pedagogik, ända från förskola till vuxenutbildning och livslångt lärande. De två kategorier som mest berörs är eleverna och lärarna, och häri inbegrips också det framtida erkännandet av den informella inläringen ⁽⁹⁾.

4.10 De språk som talas i Europa omfattar såväl regionala och nationella språk som invandarspråk. Det är en betydelsefull tillgång, och när man hanterar Europas kulturella mångfald ställs man inför två stora utmaningar: dels främjande av europeisk kulturell mångfald, dels tolerans och respekt för invandrare. Den sociala och territoriella sammanhållningen i EU är inte längre bara ekonomisk eller politisk; i framtiden och redan nu är den oupplösligt förbunden med den kulturella dimensionen.

4.11 Invandrarnas språk bör i samma utsträckning som **de europeiska modersmålen överföras till nästa generation, och eftersom inget språk överlever om det inte talas bör invandrarna också betraktas som resurser när det gäller att överföra och lära ut sitt modersmål till grupper som vill kunna kommunicera på flera språk.**

⁽⁸⁾ Se <http://www.newcomers.com> – Nourredine Erradi har i många år arbetat för utbildningscentra för invandrare i Nederländerna och tagit fram pedagogiska verktyg för lärare och politiker inom lokala och regionala organ och myndigheter.

⁽⁹⁾ EESK:s yttrande av den 11 september 2008 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om inrättandet av ett europeiskt system för meritöverföring inom yrkesutbildningen (ECVET)", föredragande: An Le Nouail-Marlière (CESE 1066/2008).

4.12 Detta innebär att det europeiska civila samhället i dag har andra ambitioner och att det inte räcker att framhålla fördelarna med att vara flerspråkig i en mångspråkig miljö. Detta civila samhälle vill få erkännande för sina egna initiativ inom respektive organisationer, få sina behov uppmärksammade och under alla omständigheter få tillgång till antingen offentliga eller privata medel för att uppnå dessa mål.

4.13 Det förutsätter också att **arbetsmarknadsparterna accepterar ett långsiktigt perspektiv och tillsammans definierar de kvalifikationer som krävs, den inledande och livslånga utbildning som ska införas och de offentliga och privata investeringar som ska övervägas, och samtidigt strävar efter att stärka företagens konkurrenskraft.**

4.14 Om språkinläring också betraktas som en nödvändig faktor för konkurrenskraften och Lissabonstrategins mål är rekommendationen ovan i högsta grad meningsfull.

4.15 Stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskriver i artiklarna 21 och 22 främjande av språklig mångfald och förbud mot diskriminering på grund av språk. Kommissionen bör därför **undersöka vilka medlemsstater som har en lagstiftning på detta område, och vid behov anmäla vissa fall till byrån för grundläggande rättigheter, och även undersöka huruvida det faktum att medlemsstaterna tillämpar olika system kan skapa snedvridning och diskriminering, t.ex. när det gäller rörlighet, rekrytering etc.** För detta ändamål bör man exempelvis skilja mellan två relevanta nivåer: dels de språkkunskaper som krävs för att en person ska utföra de uppgifter han eller hon åläggs i arbetet (kontakter med allmänheten eller utländska kunder), dels förmedling av de instruktioner som krävs för att arbetsuppgifterna ska kunna utföras, formulerade på det språk som talas av den som utför uppgifterna.

4.16 I synnerhet när det gäller detta genomförande kommer EESK uppmärksamt att ta del av kommissionens förslag i den strategi som ska läggas fram i september 2008, och de framsteg som gjorts i förhållande till den tidigare strategin.

Bryssel, den 18 september 2008.

4.17 När det gäller EU-medborgares och tredjelandsmedborgares kulturella rättigheter och EU:s yttre samarbete, skulle kommissionen kunna **stödja sig på Unescos konvention för mångfald, genom att föreslå riktlinjer med utgångspunkt i de följder medlemsstaternas ratificering får för Europa, i samråd med icke-statliga och andra organisationer som redan är verksamma på kulturområdet.**

4.18 Arbetsmarknadsparterna främjar rörlighet, och åtskilliga arbetsgivare, arbetstagare och offentliga myndigheter, däribland kommissionen, betraktar rörlighet som ett universalmedel mot arbetslöshet och arbetskraftsbrist. Språkhindren uppmärksammas fortfarande i alltför liten utsträckning. Det är till exempel svårt att vad gäller livslångt lärande både följa en yrkesutbildning och uppnå de språkrelaterade målen. Föräldrar som å yrkets vägnar flyttar runt kan omöjligt skriva in sina barn i de skolor de vill; det gäller t.ex. romer i olika europeiska länder och vissa italienska grupper i Tyskland. Kommissionen bör inte överlåta denna fråga på medlemsstaterna utan begära information om diskriminering på grund av språk i skolor, dvs. olika behandling av barn med olika europeiska nationaliteter.

4.19 Man bör också nämna de svårigheter som medlemsstaternas myndigheter och även arbetsmarknadsparterna stött på vid tillämpningen av direktivet om utstationering av arbetstagare, och som orsakats av bristande förståelse på den lokala nivån, svårigheter som kommissionen inte är omedveten om men som bör diskuteras med alla parter (kommissionen, medlemsstaterna, arbetsmarknadsparterna, de lokala och nationella myndigheterna, arbetsmarknadsmyndigheterna etc.), vilket påpekats ovan ⁽¹⁰⁾.

4.20 Man måste slutligen tänka på resurserna för institutionernas språkanvändning även i andra sammanhang än officiell kommunikation mellan olika institutioner. Kommittén konstaterar att detta är en komplicerad fråga eftersom många offentliga dokument inte översätts, vilket också väcker frågor om resurser. Ett tydligt exempel är EU-institutionernas webbsidor, särskilt rådets och EU-ordförandeskapets.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ EESK:s yttrande av den 29 maj 2008 om "Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – att maximera fördelar och möjligheter och samtidigt värna om skyddet för arbetstagarna", föredragande: An Le Nouail-Marlière (EUT C 224, 30.8.2008).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Beaktande av de äldres behov" (förberedande yttrande)

(2009/C 77/26)

Den 18 februari 2008 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Beaktande av de äldres behov" (förberedande yttrande).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2008. Föredragande var **Renate Heinsch**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 106 röster för, 32 röster emot och 20 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Motivering

1.1.1 Den demografiska förändringen i Europa utmärks av att andelen äldre ökar snabbt, samtidigt som den totala befolkningen minskar (¹). Rådet har gjort flera uttalanden om den åldrande befolkningen. Denna tendens varierar från region till region. Detta gör att Europeiska unionen står inför stora samhällsutmaningar (²). Före 2008 års slut kommer kommissionen att anta ett meddelande med förslag till hur man med hjälp av strukturfonderna bättre kan beakta en åldrande befolknings behov.

1.1.2 Tyngdpunkten i detta yttrande är att man måste erkänna och uppskatta människor som åldras, förhindra diskriminering av dem och värna om deras värdighet. Man bör erkänna att de äldre inte bildar en homogen grupp ifråga om förmåga, ekonomisk trygghet eller hälsomässiga och sociala behov. Politiken och tjänsterna bör därför spegla att enhetslösningar eller åldersbaserade lösningar inte är lämpliga.

1.1.3 Yttrandet behandlar därför frågor som rör såväl äldre som just uppnått officiell pensionsålder som personer i mycket hög ålder. Detta innefattar naturligtvis – även om det inte alltid sägs uttryckligen – män och kvinnor, äldre funktionshindrade och äldre med invandrarbakgrund.

1.1.4 Vi behandlar inte ämnesområdena "äldre arbetstagare" och "äldre som är beroende av vård och omsorg", eftersom det redan utarbetats många förslag på dessa områden (³). EESK vill

(¹) Se t.ex. informationsrapporten från facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna CES 930/99 fin, SEK(2007) 638 kommissionens arbetsdokument "Europe's Demographic Future: Facts and Figures".

(²) Se bl.a. KOM(2006) 571, 12.10.2006; "SEK(2007) 638"; EPC & EC (Kommittén för ekonomisk politik och Europeiska kommissionen) (GD Ekonomi och finans): "The impact of ageing on public expenditure", Special Report no 1/2006.

(³) Se bl.a. EESK:s yttrande av den 16.12.2004 om "Att öka äldre arbetstagares sysselsättning och senarelägga utträdet från arbetsmarknaden", föredragande: Dantin (EUT C 157, 28.6.2005); EESK:s yttrande av den 28.10.2004 om "Hälsa- och sjukvård för äldre", föredragande: Braghin (EUT C 120, 20.5.2005); EESK:s yttrande av den 26.9.2007 om "Patienträttigheter", föredragande: Bouis (EUT C 10, 15.1.2008); EESK:s yttrande av den 24.10.2007 om "Övergripping mot äldre", föredragande: Heinsch (EUT C 44, 16.2.2008) och EESK:s yttrande av den 13.3.2008 om "Att garantera allmän tillgång till långtidsvård och en hållbar finansiering av långtidsvården för äldre", föredragande: Klasnic (EUT C 204, 9.8.2008).

dock betona vikten av en livscykelinriktad syn på det åldrande samhället för att förebygga diskriminering och stereotyper, samt behovet av integrerad politik över generationsgränserna.

1.1.5 Ekonomisk trygghet och möjligheter till frivillig, meningsfull sysselsättning, inklusive livslångt lärande, anställning, frivilligarbete och användning av ny teknik, är av avgörande betydelse för att äldre ska fortsätta delta i samhället och leva ett värdigt liv. Dessutom bör ledorden för transporter, energi, bostäder och hälso- och sjukvård vara tillgängliga, rimliga prissättning och lättillgänglighet.

1.2 Rekommendationer

1.2.1 För att livskvalitet och sysselsättning för det stigande antalet äldre människor i städerna och på landsbygden ska säkerställas på ett varaktigt sätt under de nya ramvillkoren begär kommittén att följande åtgärder vidtas:

— Man bör regelbundet sammanställa nationella och regionala **lägesrapporter**.

— Man bör **samla in och sprida exempel på bästa praxis** i medlemsstaterna.

— Man bör främja **en ny syn på äldre**, där man erkänner äldre människors (inklusive äldre invandrades) livsproduktion och ålderns förtjänster inom politik, ekonomi och samhälle.

— Man bör genomföra **mediakampanjer om "aktivt åldrande"**.

- **Åtgärder** behöver vidtas på olika områden, särskilt när det gäller tjänster i allmänhetens intresse, infrastruktur, tillhandahållande av varor och tjänster, finansiering, bostäder, hälso- och sjukvård, förberedelser inför livets slutskede och deltagande i samhällslivet.

Detta riktar sig till **medlemsstaterna, Europaparlamentet, Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.**

- Man bör inrätta en kompletterande **expertgrupp för "åldrande"** inom ramen för expertgruppen för demografiska frågor ⁽⁴⁾ vid Europeiska kommissionen.
- Man bör grunda en **uropeisk allians för "ett aktivt liv i ålderdomen"** med den europeiska alliansen för familjen som förebild ⁽⁵⁾, som bl.a. ska anordna europeiska workshoppar och konferenser.
- Man bör inrätta ett **uropeiskt centrum för forskning om åldrandet**, för att utvärdera, sammanföra och utbyta kunskaper och för att fastställa behovet av ytterligare forskning och främja sådan forskning.
- Man bör skapa en ämnesövergripande **prioritering "ålder"** med egen budget inom åttonde ramprogrammet för forskning.
- Man bör skapa en **uropeisk internetportal** med information till allmänheten från alla generaldirektorat om åtgärder med anknytning till åldrande.
- Man bör skapa **lokala, regionala och nationella internetportaler** med den europeiska internetportalen som förebild.
- Man bör stödja en **demografisk fond** ⁽⁶⁾ inom ramen för strukturfonderna för en finansiell utjämning för regioner som aktivt motverkar den demografiska förändringen (t.ex. genom en aktiv familjepolitik).
- Man bör lägga in **nya prioriteringar i programmet för livslångt lärande** för att utbilda ledsagare för övergångarna mellan de olika faserna i livet.

Detta riktar sig till **rådets ordförandeskap, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen.**

1.2.2 För att uppnå detta måste man eftersträva en hållbar förvaltning, så att man samtidigt kan bidra till genomförandet av Lissabonstrategin för ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

⁽⁴⁾ Kommissionens beslut 2007/397/EG.

⁽⁵⁾ Se http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_en.html

⁽⁶⁾ Se punkt 4.5.2 i EESK:s yttrande av den 13.12.2007 om "Fjärde rapporten om ekonomisk och social sammanhållning", föredragande: Derruine (EUT C 120, 16.5.2008).

2. Allmänna kommentarer

2.1 Detta förberedande yttrande fokuserar framför allt på det handlingsbehov som finns i EU:s regioner i denna fråga. I alla länder krävs det en omfördelning av tillgängliga medel ⁽⁷⁾, vilket innebär större belastningar för medborgarna i städerna och på landsbygden. Samtidigt ställs det höga krav på en anpassning av den kommunala infrastrukturen ⁽⁸⁾. Det är framför allt innovativa och integrerande koncept som behövs, om man vill göra regioner och kommuner "demografiskt hållbara".

3. Områden med handlingsbehov

För att de äldre ska få ett tryggt, hälsosamt och aktivt liv finns det flera grundförutsättningar som måste vara uppfyllda. Hit hör följande områden:

3.1 Tjänster i allmänhetens intresse

3.1.1 Tjänster i allmänhetens intresse är en grundläggande förutsättning för respekten för den mänskliga värdigheten och en garanti för ett omfattande skydd av den enskildes rättigheter. De bidrar till att de medborgerliga rättigheterna faktiskt tillämpas.

Tjänster i allmänhetens intresse avser i praktiken bl.a. fysisk planering och miljö ⁽⁹⁾, särskilt den kommunala infrastrukturen. På grund av sjunkande invånarantal särskilt på landsbygden ⁽¹⁰⁾ kommer viktiga tjänster i framtiden att försvinna eller bli för dyra, avskaffas helt och hållet eller inte motsvara de nya behoven. Här handlar det om att inom varje område garantera det grundläggande och tillgängligheten för hela befolkningen med särskild hänsyn tagen till de specifika behoven hos äldre och hjälpbehövande personer. Det gäller

- energiförsörjning, framför allt elektricitet, gas och värme,
- vatten och avlopp, avfallshantering och förebyggande av avfall,
- säkerhet på och renhållning av offentliga platser,
- offentliga tjänster och förvaltning.

⁽⁷⁾ Se EESK:s yttrande av den 14.3.2007 om "De ekonomiska och budgetmässiga konsekvenserna av en åldrande befolkning", föredragande: Florio (EUT C 161, 13.7.2007) och EESK:s yttrande av den 15.9.2004 om "Forskningsbehov inom området demografiska förändringar" föredragande: Heinisch (EUT C 74, 23.3.2005).

⁽⁸⁾ Se EESK:s yttrande av den 14.2.2008 om "En oberoende utvärdering av tjänster av allmänt intresse", föredragande: Hencks (EUT C 162, 25.6.2008).

⁽⁹⁾ Se EESK:s yttrande av den 18.1.2007 om "Strukturpolitikens återverkningar på sammanhållningen i Europeiska unionen", föredragande: Derruine (EUT C 93, 27.4.2007) och EESK:s yttrande av den 25.4.2007 om "EU:s territoriella agenda", föredragande: Pariza (EUT C 168, 20.7.2007).

⁽¹⁰⁾ T.ex. landsbygdsområden i Frankrike, Spanien och Portugal, i Östtyskland, vissa östeuropeiska regioner och avlägsna landsbygdsområden i Sverige och Finland. Se "The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration", ESPON project 1.1.4, Final report 2002.

3.1.2 Transportinfrastruktur och tillhandahållande av varor och tjänster för dagligt bruk

Självständighet och mobilitet är viktiga förutsättningar för att äldre ska kunna vara aktiva och ha en god livskvalitet ⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾. För detta krävs

- att de utan hinder kan nå butiker med dagligvaror samt viktiga inrättningar som post, bank, apotek, kyrkogårdar, offentliga byggnader och inrättningar, och då särskilt få tillgång till kommunernas utbud med avseende på delaktighet i samhället (t.ex. myndigheter, medborgarkontor och rådgivningskontor),
- att de har tillgång till ett adekvat utbud av lättillgänglig kollektivtrafik till rimliga priser,
- att det finns transportmöjligheter framför allt i glesbefolkade områden,
- att de kan utnyttja det offentliga rummet (t.ex. gångvägar, sittplatser, gatubelysning och trafiksäkerhet).

3.1.3 Boende

Dagens bostadsutbud kanske inte motsvarar behoven hos den åldrande europeiska befolkningen som värdesätter ett fortsatt självständigt boende. Vad gäller nya bostäder bör man i fråga om utformning och standard ta hänsyn till nedsatt fysisk, sensorisk och mental förmåga och använda energi- och teknikeffektiva system (t.ex. IT-stöd i boende) för att möjliggöra ett fortsatt oberoende. Ett sådant angreppssätt vore även lämpligt över generationsgränserna.

De myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för att bostadsbehovet tillgodoses bör garantera att organ inrättas för att anpassa existerande bostäder samt främja nya koncept när det gäller bostadsutformning och eget stödboende. Detta innefattar lämpliga åtgärder av ekonomisk och rättslig karaktär.

3.1.4 Hälso- och sjukvård

Ju äldre en människa blir, desto viktigare är det med tillförlitlig och åldersanpassad hälso- och sjukvård nära hemmet ⁽¹³⁾. Denna

⁽¹¹⁾ Se EESK:s yttrande av den 29.5.2008 om "Grönbok: Mot en ny kultur för rörlighet i städer", föredragande: Hernández Bataller, medföredragande: Barbadillo López (EUT C 224, 30.8.2008), yttrandet från AGE (den europeiska plattformen för äldreorganisationer) om denna grönbok (KOM(2007) 551 slutlig), http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm, eller också Mollenkopf et al. (Eds.) (2005). "Enhancing mobility in later life – Personal coping, environmental resources, and technical support". Amsterdam: IOS Press.

⁽¹²⁾ Exempel på kompletterande åtgärder för bibehållen autonomi finns bl. a. från Frankrike (Hautes Corbières, CG Val de Marne, Frankrike – anförande vid ANDASS-seminarium), från Tyskland (exemplen Berlin och Frankfurt am Main) och Storbritannien (Newcastle).

⁽¹³⁾ Se t.ex. GD Hälsa och konsumentskydds publikation "Healthy Ageing: keystone for a sustainable Europe" http://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/docs/healthy_ageing_en.pdf

omsorg är allvarligt hotad i glesbygd eller avsidens belägna regioner, eftersom befolkningen fortsätter att minska samtidigt som många läkare som fortfarande är verksamma också är överåriga. Man måste absolut fortsätta att utveckla en omfattande medicinsk vård som verkligen omfattar hela regionen. Hit hör (och detta innefattar värnandet om äldre människors rättigheter som patienter ⁽¹⁴⁾)

- medicinsk, särskilt geriatrisk vård och rehabilitering med hjälp av läkare och vårdgivare med utbildning i gerontologi och geriatrik,
- hemsjukvård samt enkla hjälptjänster inom ramen för uppsökande verksamhet,
- palliativ vård och psykologiskt stöd till familjerna,
- rådgivning och information om patienträttigheter och möjligheter till stöd,
- rådgivnings- och informationstjänster samt inrättningar och incitament för prevention (för att man ska lära sig att äta nyttigt, motionera, förebygga fallolyckor samt leva sunt; detta i kombination med olika former av incitament),
- tekniska hjälpmedel och system för stöd utan att den personliga kontakten ersätts (se avsnitt 3.6),
- att man bör främja och skapa formella och informella system för socialt stöd, inklusive medborgarkontor och rådgivningskontor, självhjälpgrupper och grupper för anhängvårdare samt närtjänster.

För de sistnämnda stödmöjligheterna finns det redan fungerande modeller i flera medlemsstater ⁽¹⁵⁾.

3.2 Förberedande åtgärder för nödsituationer och ett värdigt slut på livet

3.2.1 Nödsituationer

Förberedande åtgärder måste vidtas för sådana nödsituationer som översvämningar, längre värmeböljor eller katastrofer, så att man i tid kan assistera äldre som inte klarar sig själva.

⁽¹⁴⁾ Jfr EESK:s yttranden 1447/2004, 1465/2007, 1256/2007 och 501/2008, fotnot 3.

⁽¹⁵⁾ Exempel i Finland: Förebyggande arbete in Jyväskylä – Finland.ppt, exempel i Frankrike: Poitiers.pdf och Strasbourg.pdf, "Le Guide de l'Adiant Familial" (guide för anhängvårdare).

3.2.2 Frågor om livets slut

Frågan om hur livets slutfas ska utformas är omstridd, och lagstiftningen ser olika ut i medlemsstaterna (aktiv och passiv dödshjälp). Här måste rättssäkerhet skapas, så att man kan tillgodose äldre människors önskemål även vid nedsatt kognitiv förmåga, t.ex. när det gäller att sätta in livsförlängande åtgärder. Patienttestamenten kan vara ett medel, men man måste skydda särskilt sårbara personer. Här spelar palliativ medicin och hospiceverksamhet en viktig roll. På det hela taget måste värdighet in i det sista vara den vägledande principen för vårt agerande.

I en union där 25 % av befolkningen är 60 år eller äldre behövs det i dag rambestämmelser som kan förmå medlemsstaterna att genomföra nationella lagstiftningsåtgärder som skapar den rättssäkerhet som är nödvändig för att människor under värdiga förhållanden ska kunna förbereda sig inför livets slutskede.

EESK vill därför uppmanas till en debatt bland medlemsstaterna om möjligheten att utveckla en ram för frågor som gäller livets slutskede, som skulle kunna leda till lagstiftningsåtgärder i medlemsstaterna.

3.3 Social integration och delaktighet i samhället

Social integration och delaktighet i samhället är mänskliga grundbehov som påverkar många aspekter av äldre människors liv. Till de viktigaste aspekterna hör relationerna till anhöriga och vänner, förvärvsarbete, frivilligt engagemang, meningsfull sysselsättning liksom livslångt lärande och delaktighet i kultur och samhälle.

3.3.1 Social integration genom relationer till anhöriga och vänner

Den sociala miljön för äldre personer ändras dramatiskt ⁽¹⁶⁾. Allt fler äldre lever ensamma.

— I storstäder ligger andelen ensamhushåll redan på 50 %. Därför behövs det socialpolitiska eller organisatoriska åtgärder och tekniska innovationer som

⁽¹⁶⁾ Se EESK:s yttrande EESK:s yttrande av den 15.9.2004 om "Forskningsbehov inom området demografiska förändringar" föredragande: Heinisch (EUT C 74, 23.3.2005). Se också EESK:s yttrande av den 16.12.2004 om "Relationerna mellan generationerna", föredragande: Bloch-Lainé (EUT C 157, 28.6.2005), EESK:s yttrande av den 14.3.2007 om "Familjen och den demografiska utvecklingen", föredragande: Buffetaut (EUT C 161, 13.7.2007), EESK:s yttrande av den 11.7.2007 om "Arbetsmarknadsparternas roll när det gäller att förena arbets-, familje- och privatliv", föredragande: Clever (EUT C 256, 27.10.2007) och EESK:s yttrande av den 13.12.2007 om "Främja solidariteten mellan generationerna", föredragande: Jahier (EUT C 120, 16.5.2008).

— stöder nätverken inom och utom familjen genom lämpliga åtgärder för att förena yrkesliv och familjeliv för personer som vårdar äldre ⁽¹⁷⁾, på denna punkt konstaterar EESK att insatser för att förena yrkesliv och familjeliv görs både av kommissionen, inom ramen för den reviderade sociala agendan och av de europeiska arbetsmarknadsparterna,

— bidrar till aktiviteter över generationsgränserna ⁽¹⁸⁾,

— stöder egna initiativ och medborgarnas engagemang i allmänhet,

— stöder flergenerationsboende.

3.3.2 Integration och delaktighet genom meningsfull sysselsättning

Social integration och delaktighet i samhället kan bestå i såväl förvärvsarbete som ideellt arbete. Om man vill möjliggöra ett så långt socialt aktivt liv som möjligt krävs det åtgärder på båda områdena:

3.3.2.1 Delaktighet genom förvärvsarbete

För att de äldre som efter pensioneringen vill fortsätta att delta i samhällslivet genom att arbeta (av ekonomiska skäl eller för den stimulans arbetet ger) (beträffande målgruppen, se punkt 1.1.3), ska kunna erbjudas denna möjlighet, kan följande åtgärder vidtas:

— Man bör i enlighet med direktivet om likabehandling i arbetslivet ⁽¹⁹⁾ stödja en flexiblere övergång från förvärvsarbete till pension för den enskilde. En motsvarande anpassning av pensions- och skattesystemen bör ske inom ramen för ett sysselsättningskoncept som omfattar alla vuxna generationer ⁽²⁰⁾, och principen om lika lön för lika arbete bör tillämpas. Då medlemsstaterna inför åldersgränser bör dessa i princip endast ange när en person har rätt att gå i pension; de bör inte innebära ett förbud mot att fortsätta arbeta på frivillig basis.

— Man bör åldersanpassa arbetsplatser och arbetsmiljöer, vilket innefattar förbättringar med hänsyn till fysiska förutsättningar, hälsa, säkerhet, arbetstakt och arbetsorganisation.

— Man bör utnyttja och eventuellt anpassa det tekniska stödet i arbetsprocesserna.

⁽¹⁷⁾ Se t.ex. verksamheten inom VVSG (föreningen för flamländska städer och kommuner) (Flemish association Ageing VVSG-Vergrijzing-GRV-2006.pdf) och inom Sveriges kommuner och landsting (Sweden – care for the elderly in Sweden today.pdf).

⁽¹⁸⁾ Se t.ex. modellprogrammet inom tyska förbundsministeriet för familje-, äldre-, kvinno- och ungdomsfrågor "Generationsübergreifende Freiwilligendienste" (ideellt arbete över generationsgränserna).

⁽¹⁹⁾ Direktiv 2000/78/EG.

⁽²⁰⁾ Exemplet Finland visar hur man genom positiva incitament (i stället för ekonomiskt avbräck) och flexibla åldergränser (mellan 63 och 68 år) kan utforma pensioneringen på ett sätt som motsvarar den enskildes behov eller göra det möjligt att förvärvsarbete längre.

- Man bör undanröja eventuella hinder och främja nya avtalsformer för denna speciella övergångsperiod mellan livet före och livet efter pensioneringen och därigenom skapa rättssäkerhet så att det inte uppstår nya osäkerhetsfaktorer.
- Det måste ske en kulturomvandling i företagen i riktning mot en helhetsinriktad sysselsättningsstrategi som ger riktad stöd till individuella färdigheter oberoende av ålder ⁽²¹⁾.

3.3.2.2 Delaktighet genom frivilligt engagemang och meningsfull sysselsättning

För att ta tillvara äldre människors potential och samtidigt ge dem meningsfulla uppgifter som motsvarar deras olika färdigheter krävs att man vidtar följande åtgärder:

- Att man samlar in och säkerställer kunskaper som bygger på erfarenhet, inklusive socialt förhållningssätt och särskilda hantverksmässiga och konstnärliga färdigheter.
- Att man främjar innovativa former av kunskapsöverföring inklusive stöd till andra generationer ⁽²²⁾.
- Att man möjliggör en flexibel övergång mellan arbetsliv och pension samt en blandning av professionellt och ideellt engagemang utan ekonomiskt avbräck och på frivillig basis.
- Att man stöder ideellt engagemang på frivillig basis ⁽²³⁾ genom vidareutbildning och anknytning till lokala och regionövergripande projekt.
- Att man öppnar institutionerna i syfte att stärka de äldres möjligheter till frivilligarbete utan att avlönade arbetstillfällen ersätts.

3.4 Utbildning och delaktighet i samhället

En central förutsättning för äldre människors aktiva engagemang och delaktighet i samhället är utbildning respektive livslångt lärande och att det finns aktiviteter som grundar sig på faktiska behov. För detta måste utbudet på lokal, regional och regionövergripande nivå anpassas:

- Livslånga möjligheter till vidareutbildning för att värna om äldre arbetstagares prestationsförmåga. Också företagen uppmanas att möjliggöra och stödja sådana åtgärder. Samtidigt måste man skapa (t.ex. skatte-) incitament.

⁽²¹⁾ Se t.ex. B. Naegele, G. & Walker, A. (2006): "A guide to good practice in age management. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions" (Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor), Dublin.

⁽²²⁾ Europeiska socialfonden finansierade exempelvis ett projekt i Storbritannien som ger f.d. företagsledare över 50 en möjlighet att fungera som rådgivare till och ta hand om yngre kolleger och forskarstuderande i mer än 200 små och medelstora företag.

⁽²³⁾ Se EESK:s yttrande av den 13.12.2006 om "Frivilligarbetets roll och inverkan i det europeiska samhället", föredragande: Koller (EUT C 325, 30.12.2006).

- Allmän vidareutbildning ⁽²⁴⁾ för alla åldersgrupper och på alla nivåer (från grundläggande nivå till universitetsnivå).

- Kvaliteten i utbildningsutbudet måste kontrolleras och säkerställas.

- Examina, färdigheter och kompetens som förvärvats också i hög ålder måste erkännas i hela Europa ⁽²⁵⁾ för att rörlighet över nationsgränserna ska möjliggöras ⁽²⁶⁾, och även kunskap som förvärvats informellt måste värdesättas.

- Utbildning som förbereder människor för livet som pensionär.

- Utbildning av ledsagare för förberedelse för nya livsfaser ⁽²⁷⁾.

- Lärande över generationsgränserna i stället för ålderssegregat lärande (ömsesidigt givande och tagande).

- Utbildning för engagemang över generationsgränserna (till exempel tjänster med "extra-mor-/farföräldrar").

- Utbildning om grundläggande ekonomiska och juridiska frågor ⁽²⁸⁾ (för att skydda de äldres intressen, framför allt i internethandeln).

- Utbildning om ny informations- och kommunikationsteknik (IKT).

- Tillgång till informationskanaler (tidningar, radio, tv och internet).

- Ett differentierat idrottsutbud för människor med olika färdigheter och intressen.

- Utbud av fritidsaktiviteter och turism ⁽²⁹⁾ med hänsyn tagen till specifika kulturella behov ⁽³⁰⁾.

3.5 Äldre människor som konsumenter

Äldre människor har många olika behov, såväl när det gäller tillgången till dagligvaror (se punkt 3.1.2) och sällanköpsvaror som när det gäller tekniska hjälpmedel, assistanssystem (se punkt 3.6) och alla möjliga typer av tjänster, vilket borde innebära möjligheter till nya arbetstillfällen för ungdomar.

⁽²⁴⁾ Se EESK:s yttrande av den 9.2.2005 om "Ett integrerat handlingsprogram inom livslångt lärande", föredragande: Koryfidis (EUT C 221, 8.9.2005), EESK:s yttrande av den 18.5.2006 om "Nyckelkompetenser för livslångt lärande", föredragande: Herczog (EUT C 195, 18.8.2006), EESK:s yttrande av den 30.5.2007 om "En europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande", föredragande: Rodriguez (EUT C 175, 27.7.2007) och EESK:s yttrande av den 13.3.2008 om "Handlingsplan för vuxenutbildning", föredragande: Heinisch (EUT C 204, 9.8.2008).

⁽²⁵⁾ Detta utan att tillämpningen av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer påverkas.

⁽²⁶⁾ T.ex. i fråga om praktik eller ideellt arbete för äldre personer.

⁽²⁷⁾ Projektet "Transition – Ausbildung zum/zur Übergangsbegleiter/in für frühkindliche Bildungsprozesse" inom ramen för Sokrates Grundtvig 1.1-programmet kan här fungera som modell <http://www.elternverein-bw.de>

⁽²⁸⁾ Se meddelandet om finansiell utbildning, KOM(2007) 808, 18.12.2007, s. 7.

⁽²⁹⁾ Jfr i samband med detta t.ex. projektet "Travelagents" www.travelagentsproject.org

⁽³⁰⁾ Jfr. i samband med detta projektet "AAMEE" <http://www.aamee.eu>

Detta förutsätter närmare bestämt följande:

- Att produkter utformas enhetligt efter principer som "Universal Design" eller "Design for All" ⁽³¹⁾ med lättläslig och lättbegriplig information om hur de ska användas.
- Att man förhindrar diskriminering på grund av ålder och funktionshinder i fråga om tillgång till tjänster, framför allt finansiella tjänster ⁽³²⁾.
- Att konsumenträttigheterna tillämpas även för äldre.
- Att man tar hänsyn till att profilen hos de pensionerade invandrarna har förändrats under åren. Många upptäcker att de har lägre pensionsinkomster och kanske hälsomässiga eller sociala vårdbehov som endast i begränsad omfattning inbegrips i dagens sjukvårds- och välfärdssystem. Pensionerade invandrare kommer i kläm när det gäller nationella rättigheter, eftersom de inte längre omfattas av vare sig hemlandets eller värdlandets försäkringssystem. Man måste visa större förståelse och diskutera frågan inom hela EU för att förändringar ska kunna åstadkommas. EU-nivån är väl lämpad för detta och det vore till gagn för medborgarna.

3.6 Tillgång till informations- och kommunikationsteknik (IKT)

För att äldre människor ska kunna leva ett självständigt och aktivt liv blir ny teknik alltmer en nödvändighet, särskilt i fråga om boende, hälsa, delaktighet i samhället och utbildning och tillgången till en elektronisk offentlig förvaltning. Detta gäller såväl för de tjänster i allmänhetens intresse som är avsedda för äldre personer som för verksamhet i samband med den ekonomiska utvecklingen på regional och överregional nivå ⁽³³⁾. Viktiga förutsättningar för detta är

- att ligga långt framme i arbetet med att utveckla dels mjukvaran för att säkra maximal tillgänglighet, dels hårdvaran för att de människor som inte (eller inte längre) klarar av att använda en dator ändå maximalt ska kunna utnyttja de möjligheter som datorn erbjuder,
- att de har tillgång till användarvänlig informations- och kommunikationsteknik, inklusive system för IT-stöd i boende, teknik för e-lärande, e-hälsa, e-vård och

e-rehabilitering, samt att tekniken kan fungera som ett stöd utan att den personliga kontakten ersätts ⁽³⁴⁾,

- att man gör det enklare att få tillgång till och använda sådan teknik och sådana nät med tanke på systemens ökade komplexitet, och anpassar dem till äldre personers särskilda behov (t.ex. nedsatt syn och känsel),
- att man tar hänsyn till de äldre användarnas behov och vidtar åtgärder för att höja deras motivation att använda tjänsterna,
- att man tar hänsyn till alla parter och likaså värnar om etiska och rättsliga aspekter, framför allt när man använder elektroniska kontrollsystem vid demenssjukdomar,
- att man vidtar parallella åtgärder som att integrera rådgivnings-, installations- och underhållstjänster samt sociala tjänster,
- att man tar hänsyn till samhällsrelaterade förändringar och till kommande generationers nya erfarenheter och intressen.

3.7 Ekonomisk trygghet

Det är viktigt att förmå medlemsstaterna att skapa förutsättningar för de äldres grundtrygghet och värdighet under hela deras pensionärstid, vare sig de bidrar till samhällslivet eller ej.

En allt större andel av människorna riskerar att drabbas av åldersfattigdom, till följd av strukturomvandlingen, de aktuella reformerna av pensions- och socialförsäkringssystemen och de ökande levnadskostnaderna tillsammans med en försämrad köpkraft. Det är framför allt äldre kvinnor samt arbetstigare med långa arbetslöshetsperioder som i vissa medlemsstater lever i fattigdom.

För att säkra socialförsäkringssystemens hållbarhet bör medlemsstaterna uppmuntra dem som fortfarande är aktiva i arbetslivet att utnyttja kollektiva eller individuella pensionsformer och försäkra sig om att de privata aktörer som är verksamma på detta område verkligen är solventa. De måste dessutom garantera alla en minimiinkomst som gör det möjligt för alla äldre att leva ett anständigt liv, oavsett vilka oförutsedda svårigheter de kan tänkas drabbas av.

⁽³¹⁾ Se EDeAN (*European Design for All e-Accessibility Network*) <http://www.edean.org>

⁽³²⁾ Så skulle t.ex. mikrokrediter kunna vara ett lämpligt sätt att göra det möjligt för äldre människor som lämnar en anställning eller är arbetslösa att starta eget.

⁽³³⁾ Se EESK:s yttrande av den 29.5.2008 om "Äldre människor – IKT", föredragande: Darmann (EUT C 224, 30.8.2008) och Europaparlamentets betänkande RR\39694EN.doc, PE396.494v03-00, Malanowski, Özçivlek, and Cabrera.: "Active Ageing and Independent Living Services: The Role of Information and Communication Technology". JRC Scientific and Technical Report, EUR 2346 EN – 2008.

⁽³⁴⁾ Se i samband med detta handlingsplanen "Förbättrade villkor för äldre i informationssamhället" (KOM(2007) 332 slutlig), programmet *Ambient Assisted Living Joint Research* (<http://www.aal-europe.eu/>), forskningsverksamheten inom sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling (2007-2013) (http://ec.europa.eu/research/tp7/index_en.cfm) och "Seniorwatch 2 – Assessment of the Senior Market for ICT, Progress and Developments" http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/research/ageing/index_en.htm

4. Särskilda kommentarer och rekommendationer

Kommittén föreslår som grund för de nödvändiga omstrukturerings- och innovationsstrategierna följande åtgärder på nationell respektive europeisk nivå:

4.1 Åtgärder på nationell nivå

4.1.1 Nationella och regionala lägesrapporter

Det krävs först och främst en noggrann analys av situationen i regionerna. Kommissionen uppmanas att regelbundet låta varje medlemsstat lämna en sådan lägesrapport med uppgifter som även avser de äldres verksamhetspotential.

4.1.2 Tillhandahållande och spridning av informationsmaterial

Kommittén anser att såväl relevant information, kunskap och erfarenhet som forskningsresultat och nyvunna insikter måste finnas tillgängliga för fackorgan, för den intresserade allmänheten och för de äldre människorna själva. Framför allt måste förmedlingen av forskningsresultat mellan forskarvärlden, den politiska världen och användarna (äldre personer och deras företrädare) bli bättre.

4.1.3 Utvärdering av och anknytning till medlemsstaternas existerande erfarenheter

Kommittén begär att beprövade regionala erfarenheter samlas in, jämförs och undersöks i syfte att avgöra om de skulle kunna gälla även för andra områden och regioner. Målet är att skapa en samling exempel på bästa praxis⁽³⁵⁾.

4.1.4 Främjande av en ny syn på äldre

I ett åldrande samhälle kan människor inte längre betraktas som "inaktiva" så snart de lämnar förvärvslivet. Här krävs det nytänkande på alla nivåer (inom politik, näringsliv och samhälle). Staterna och regionerna är särskilt lämpade för att regelbundet sätta i gång **kampanjer för att främja frågan om "aktivt åldrande"**.

4.1.5 Kommittén föreslår en **europeisk mediakampanj** som ska bidra till en syn på äldre, där äldre människors (inklusive äldre invandrades) bidrag till samhällslivet, deras livsproduktion och ålderns förtjänster erkänns.

⁽³⁵⁾ I Wales har man t.ex. infört ett lagstadgat äldreombud, som på basis av erfarenheterna av barnombudets verksamhet, övervakar politik och lagstiftning samt rekommenderar och beställer forskning.

4.2 Åtgärder på europeisk nivå

4.2.1 **Inrättande av en kompletterande expertgrupp för "åldrande"** inom ramen för expertgruppen för demografiska frågor vid Europeiska kommissionen.

4.2.2 **Grundande av en europeisk allians för "Ett aktivt liv i ålderdomen"** med den europeiska alliansen för familjen som förebild⁽³⁶⁾, med målet att genom utbyte av erfarenheter medlemsstaterna emellan skapa impulser för ett aktivt åldrande och främja samarbete och ömsesidigt lärande i EU. Denna allians skulle vara väl lämpad att anordna europeiska konferenser och workshoppar.

4.2.3 Inrättande av ett europeiskt centrum för forskning om äldre

Läges- och erfarenhetsrapporterna ger insikt om vilka innehållsliga aspekter och regionala särdrag som kräver mer forskning⁽³⁷⁾. Även resultat från befintliga forskningsramprogram och statistiska data behöver sammanställas, spridas och integreras i politiken och praktiken⁽³⁸⁾. Med det amerikanska "National Institute on Ageing" som förebild vore det synnerligen lämpligt om ett europeiskt centrum för forskning om äldre kunde samla, integrera och föra vidare statistik och andra relevanta kunskaper som redan finns.

4.2.4 Skapande av ett ämnesövergripande prioriterat område "ålder" inom åttonde ramprogrammet för forskning

Genom att införa ett ämnesövergripande prioriterat område "ålder" med egen budget inom åttonde ramprogrammet för forskning skulle man kunna sammanföra de olika forskningsaktiviteterna.

4.2.5 Skapande av en gemensam europeisk internetportal

Genom en sådan portal bör allmänheten – framför allt de äldre – få tillgång till information om alla de enskilda generaldirektoratens åtgärder med anknytning till åldrande. Informationen bör kunna laddas ned via lämpliga länkar.

⁽³⁶⁾ Se http://ec.europa.eu/employment_social/families/european-alliance-for-families-de.html

⁽³⁷⁾ Se också EESK:s yttrande av den 24.5.2000 om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Mot ett europeiskt område för forskningsverksamhet", föredragande: Wolf (EGT C 204, 18.7.2000).

⁽³⁸⁾ Rekommendation från det sjätte ramprogrammet för forskning. Se även EESK:s yttrande av den 15.9.2004 om "Forskningsbehov inom området demografiska förändringar", föredragande: Heinisch (EUT C 74, 23.3.2005).

4.2.6 Skapande av lokala, regionala och nationella internetportaler med den europeiska internetportalen som förebild

4.2.7 Stöd till den demografiska fonden inom ramen för strukturfonderna ⁽³⁹⁾

Den europeiska demografiska fonden bör med tanke på det mycket prekära läget med regioner med minskande befolkning framför allt användas för landsbygdsregioner och regioner med tillväxttal under genomsnittet, samt främja bra initiativ.

Bryssel, den 18 september 2008.

4.2.8 **Nya prioriteringar i programmet för livslångt lärande** för att utbilda ledsagare för övergångarna mellan de olika faserna i livet.

4.3 Utifrån de åtgärder som föreslagits kan man ta fram behovsanpassade koncept för rekommenderat agerande och politiska åtgärder. EESK uppmanar kommissionen att ta hänsyn till dessa förslag i det meddelande som planeras.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ Se rådets förordning (EG) nr 1083/2006, 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999. Se även EESK:s yttrande av den 13.12.2007 om "Fjärde rapporten om ekonomisk och social sammanhållning", föredragande: Derruine (EUT C 120, 16.5.2008).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "För en balanserad utveckling av stadsmiljön: Möjligheter och utmaningar"

(2009/C 77/27)

Den 25 oktober 2007 bad Jean-Pierre Jouyet, statssekreterare med ansvar för Europafrågor inom ministeriet för utrikes och europeiska frågor, på det kommande franska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 262 i fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om

"För en balanserad utveckling av stadsmiljön: möjligheter och utmaningar".

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 juli 2008. Föredragande var **Joost van Iersel** och medföredragande var **Angelo Grasso**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

STADSMILJÖN: UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Städerna har i all sin mångfald en central betydelse för den demografiska och samhällsekonomiska utvecklingen i Europa. Hur stor deras inverkan är beror på deras storlek och olika aktiviteter samt på livskvaliteten och arbetsförhållandena inom deras gränser.

1.2 EESK stöder de grundidéer som finns Leipzigstadgan om hållbara städer i Europa och Europeiska unionens territoriella agenda ⁽¹⁾. EESK noterar att en rad av kommissionens generaldirektorat och europeiska program och byråer i allt större utsträckning behandlar möjligheter och utmaningar i stadsmiljön, ofta med hänvisning till Lissabonagendan. En grönbok om territoriell sammanhållning förväntas också under hösten 2008.

1.3 Det behövs en fördjupad och bredare europeisk debatt om uthålliga och hållbara städer samt om stadsregioner eller storstadsområden i Europa. **EESK rekommenderar därför att man inrättar en EU-grupp på hög nivå för "Stadsutveckling och hållbarhet"**.

1.4 Medlemmarna i denna högnivågrupp bör ha ingående kunskaper om frågor som är särskilt angelägna för städerna. Grönboken om territoriell sammanhållning kan utgöra en god utgångspunkt.

1.5 En sådan högnivågrupp skulle i samarbete med kommissionen – den avdelningsövergripande gruppen för stadsfrågor – kunna bidra till en mer effektiv och målinriktad debatt om städer, bland annat genom att **fastställa en framtidsorienterad**

⁽¹⁾ "Leipzigstadgan om hållbara städer i Europa" och "Europeiska unionens territoriella agenda – För ett konkurrenskraftigt och hållbart Europa med regional mångfald", som antogs vid det informella ministermötet om stadsutveckling den 24–25 maj 2007 i Leipzig.

dagordning och en förteckning över ämnen som är viktiga för städer, storstadsområden och regeringar ⁽²⁾. Diskussionen skulle därmed kunna föras utifrån en ny grundval, och samarbetet mellan kommissionen och rådet skulle rationaliseras för att uppnå en mer effektiv verksamhet. Det skulle också understryka regeringarnas eget ansvar.

1.6 Det behövs tillförlitliga data, och kommissionen och Eurostat skulle kunna bistå genom att utöka statistikrapporteringen på NUTS ⁽³⁾ 3 och 2-nivå till data om städer och storstadsområden och deras nätverk. Överenskommelser med medlemsstaterna, de nationella statistikkontoren och forskningsinstitut ⁽⁴⁾ är önskvärdt för att bygga upp väl fungerande databaser.

1.7 ESPON ⁽⁵⁾ är ett mycket lämpligt forum för analys och forskning, övervakning av utvecklingstendenser och som plattform för utbyte av analyser mellan medlemsstaterna.

1.8 Regeringarna fastställer villkoren på en rad områden, men själva genomförandet av de konkreta åtgärderna sker ofta på lokal eller regional nivå. Det gäller bland annat områden som intern och extern tillgänglighet, miljö, skola, familjernas

⁽²⁾ Som utgångspunkt för vad som bör finnas på denna dagordning kan man använda det som den franske ministern för fysisk planering, Hubert Falco, sade inför Europaparlamentets utskott för regional utveckling den 16 juli 2008: "Vi vill tillsammans med de lokala beslutsfattarna utarbeta gemensamma referensramar för en hållbar och solidarisk stad. Rent konkret handlar det om att tillsammans utarbeta gemensamma kriterier och indikatorer för att göra rekommendationerna i Leipzigstadgan till ett koncept som kan användas i praktiken."

⁽³⁾ Nomenklaturen för statistiska territoriella enheter som sammanställs av Eurostat. NUTS 2: från 800 000 till 3 000 000 invånare; NUTS 3: från 150 000 till 800 000 invånare.

⁽⁴⁾ Det nederländska forskningsinstitutet TNO har utvecklat en övervakningsfunktion utifrån en lång rad variabler på storstadsnivå: demografi, ekonomi (mervärde, arbetsproduktivitet), arbetsmarknad (arbetslöshet, utbildning, arbetskraft), miljö (luftkvalitet), infrastruktur, kontorsmarknad, turism osv. Data från Eurostat och andra källor används för att jämföra Randstad i Holland med 19 andra betydande europeiska storstadsområden under perioden 1995–2006. Uppgifterna från Eurostat görs kompatibla med data från OECD och revideras en gång om året. Även andra storstadsområden skulle kunna bevakas.

⁽⁵⁾ European Spatial Planning Observation Network – Observationsorgan i samverkan för europeisk regional utvecklingsplanering.

levnadsvillkor, entreprenörskap, kunskap och forskning, sysselsättning, migration, minoriteter och etnisk och kulturell mångfald, offentliga investeringar och offentliga tjänster, främjande av (utländska) investeringar samt offentlig-offentliga och offentlig-privata partnerskap, inklusive privata investeringar.

1.9 Europa behöver välfungerande städer och storstadsområden. Den dynamiska teknikutvecklingen och globala ekonomiska integrationen innebär att städerna direkt berörs av den internationella utvecklingen och konkurrensen. Det är därför inte överraskande, men i alla händelser löftesrikt, att många städer och storstadsområden sätter upp nya mål. De viktigaste bland dessa mål är kompetens- och kunskapscentrum på alla nivåer och centrum för framtidsorienterade investeringar.

1.10 Till följd av demografiska trender, migration, miljökrav och globala ekonomiska förändringar står samma städer inför stora utmaningar som kan utgöra en tung börda och ibland tyvärr skapa splittring och undergräva gynnsamma framtidsutsikter.

1.11 Eftersom samma trender och kännetecken gör sig gällande i städer i hela Europa, oavsett kulturella och socioekonomiska skillnader, kommer en fortlöpande europeisk debatt och angreppsmetod att bidra till de nationella förutsättningarna och sammanhangen. Utöver analyser och effektiva angreppssätt kan man uppnå goda resultat med hjälp av den öppna samordningsmetoden, särskilt när det gäller benchmarking och överskådlig bästa praxis i integrerade strategier.

1.12 Eftersom regeringarnas politiska mål och instrument (rättsliga, skattemässiga och finansiella) och det lokala och regionala genomförandet oundvikligen kompletterar varandra, kommer sannolikt en debatt på hög nivå om olika scenarier samt analyser och benchmarking att öppna nya perspektiv oberoende av de kulturella och politiska skillnaderna mellan medlemsstaterna.

1.13 EESK betonar att kommissionens generaldirektorat behöver enas om en gemensam angreppsmetod för städer och storstadsområden. En tydlig gemensam metod bör också kunna utgöra ett incitament för de nationella regeringarna att anlägga ett integrerat perspektiv på städerna, ett önskemål som städerna själva ofta framför till regeringarna och EU.

1.14 Analyserna och benchmarkingverksamheten måste fokusera på en lång rad frågor som sammanfattas i punkt 4.12: inbördes förbundna aspekter i en agenda för sammanhängande stadsområden med högkvalitativ urbanisering och framtidens hållbara stad. Dessa aspekter är i hög grad ett regionalt uttryck för Lissabonagendan, som utgör ett mycket lämpligt ramverk. Offentliga och privata institut och organ samt en rad storstäder gör redan stora insatser, men det saknas fortfarande ett övergripande, överskådligt och sammanhängande angreppssätt.

1.15 De flesta stora städer och storstadsområden står inför svåra val. Engagemang och stöd från EU:s sida i analysarbetet kan säkerligen hjälpa dem att hantera möjligheter och utmaningar. Det vore till exempel en god idé att införa (årliga) utmärkelser eller en europeisk märkning för stadsområden. Det finns utmärkta exempel inom alla områden, däribland stadsplanering, byggnadsutformning, migration, minoriteter och mångfald, mobilitet, teknik och marknad, miljöprojekt, energibesparing och boendekvalitet. Dessa exempel bör lyftas fram i hela Europa.

1.16 Styrning är en viktig och helt avgörande fråga ⁽⁶⁾. Man glömmar ofta bort vem som är ansvarig för vad. Ledarskap, visioner och tydliga mål är under alla förhållanden en förutsättning för förvaltningen av städer ⁽⁷⁾.

1.17 Invecklade förvaltningsstrukturer i Europa, vilka oftast skapades för länge sedan, är i allmänhet inte anpassade till långsiktiga regionalpolitiska insatser i tätbefolkade områden. Det vore mycket värdefullt att inleda en diskussion på EU-nivå om hur ett flernivåstyre skulle kunna bli mer effektivt. Detsamma gäller nya former av offentlig-offentliga och offentlig-privata partnerskap, som spelar en allt viktigare, stödjande roll i städerna.

1.18 **En långsiktig europeisk dagordning, ökat engagemang från kommissionens sida och övervakning på europeisk nivå** kan bidra väsentligt när regioner och städer ska lägga fast en färdriktning med tydliga mål. Här utgör Lissabonagendan ett ramverk. Det krävs också tydliga mål för att engagera andra offentliga och privata aktörer och experter på stadsutveckling i program och projekt. Det gäller bland annat skolor, högskolor och universitet, arkitekter och stadsplanerare, arbetsmarknadens parter på regional nivå, handelskammare, företag, exploatörer, offentliga och privata investerare, hälsovårdsorgan och kulturorganisationer.

1.19 En europeisk dagordning skulle främja en balanserad polycentrisk utveckling i Europa och ge upphov till nya former av levande gemenskaper som också gynnar samhället som helhet. Denna process pågår, och den bör enligt EESK ges fullständigt erkännande och stöd.

2. Bakgrund

2.1 Världens demografiska landskap håller på att förändras. Sedan 2007 bor för första gången i historien mer än hälften av världens invånare i städer. Denna tilltagande urbanisering är ett fenomen som uppträder på alla kontinenter. Trenden tenderar att förstärkas.

⁽⁶⁾ Se kapitel 5 "Urbanisering och styrning".

⁽⁷⁾ I detta avseende är den målmedvetna utvecklingen i Bilbao de senaste tjugo åren ett imponerande och övertygande exempel.

2.2 I dag lever mer än 80 % av Europas befolkning i stadsområden, och en stor andel bor i städer och tätorter med mer än 500 000 invånare. I många fall tenderar denna andel också att öka.

2.3 Vid sidan om Greater London och Ile-de-France och de traditionella storstäderna – främst huvudstäder – uppstår andra, ofta ambitiösa centrum, som drar till sig människor och ekonomisk aktivitet.

2.4 EU:s politik beaktar i viss mån denna demografiska förändring och de motsvarande sociala ekonomiska konsekvenserna. Städer och urbanisering är en allt viktigare fråga för flera generaldirektorat: forskning, miljö, energi och transporter, näringsliv, sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter. EU:s regionalpolitik omfattar urbanisering, som också täcks av stadsutvecklingsprogram som Urbact, Jeremie och Jessica⁽⁸⁾ och stadsprojekt inom ramen för Europeiska socialfonden⁽⁹⁾. En avdelningsövergripande grupp för stadsfrågor har inrättats inom kommissionen.

2.5 Denna situation avspeglar det ökande intresset i medlemsstaterna och deras målinriktade insatser för att främja utvecklingen av städer och storstadsområden.

2.6 Förutom ett växande antal analyser och undersökningar om städer och urbanisering i medlemsstaterna utarbetar ESPON en mängd geografiska kartor med inriktning på de senaste demografiska och samhällsekonomiska trenderna.

2.7 Kommissionen lanserade ett helhetsperspektiv på städer 1997 med meddelandet *"Mot ett program för städer inom Europeiska Unionen"*⁽¹⁰⁾.

2.8 Under flera informella ministermöten om stadsutveckling och territoriell sammanhållning från november 2004 i Rotterdam till maj 2007 i Leipzig underströk ministrarna med ansvar för fysisk planering och stadsfrågor vikten av stadsutveckling och territoriell sammanhållning i Europa och identifierade många områden av gemensamt intresse.

2.9 I Leipzig i maj 2007 utmynnade denna process i Leipzigstadgan om hållbara städer i Europa och den territoriella agendan, som under det slovenska ordförandeskapet följdes upp och konkretiserades i ett projekt för territoriell och urban samordning.

⁽⁸⁾ Urbact II ingår i kommissionens initiativ *"Regioner för ekonomisk förändring"* för genomförande av Lissabon- och Göteborgsstrategierna. Jeremie (bättre tillgång till finansiering för små och medelstora företag; 2005) är ett gemensamt initiativ av kommissionen, Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden. Jessica (gemensamt europeiskt stöd till hållbara investeringar i stadsområden; 2006) är ett gemensamt initiativ av kommissionen, Europeiska investeringsbanken och Europarådets utvecklingsbank.

⁽⁹⁾ Se också guiden till *"The urban dimension of Community policies 2007–2013"* från kommissionens avdelningsövergripande grupp för stadsutveckling.

⁽¹⁰⁾ KOM(97) 0197 slutlig, EGT C 226, 20.7.1998, s. 36.

2.10 Parallellt med de inormella ministermötena har det också skett en intensifiering av kontakter och utbyten mellan nationella högre tjänstemän. Ibland engageras forskningsinstitut för att fördjupa specifika aspekter av stadsutvecklingen⁽¹¹⁾.

2.11 Trots analyser och identifiering av områden med en dynamisk urbaniseringsprocess är kommissionens och rådets övergripande strategi i förhållande till urbanisering och den framtida stadsutvecklingen i Europa fortfarande oklar.

2.12 I februari 2008 antog Europaparlamentet ett betänkande om "Uppföljning av EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan – ett europeiskt handlingsprogram för fysisk planering och territoriell sammanhållning"⁽¹²⁾. I detta betänkande framhålls vikten av en integrerad strategi för lokal och regional planering och stadsplanering, i syfte att öka regionernas och städernas förmåga att anpassa sig till ekonomiska förändringar och därigenom främja de europeiska medborgarnas livskvalitet.

2.13 I november 2007 antog Regionkommittén en yttrande om "Fjärde rapporten om ekonomisk och social sammanhållning"⁽¹³⁾. I detta yttrande framhålls följande: *"Med tanke på de europeiska städernas centrala betydelse för möjligheterna att uppnå målen i Lissabon- och Göteborgsstrategierna samt för den sociala integrationen (bl.a. när det gäller invandrare) anser kommittén att stadsdimensionen bör behandlas i ett eget kapitel i den femte sammanhållningsrapporten."*

2.14 Det finns stora skillnader mellan europeiska städer: storstäder kontra småstäder, starkt urbaniserade kontra glesbefolkade städer, olika landskap i t.ex. storstäder och grupper av städer, välmående och mindre utvecklade städer. Men den gemensamma nämnaren är också påtaglig: det äger rum en spontan demografisk förändring i form av flyttning till städerna, och storstädernas ekonomiska dragningskraft ökar samtidigt som de står inför likartade utmaningar.

2.15 Den samlade bilden av möjligheter och utmaningar blir allt tydligare, eftersom framgångsrik stadsplanering i våra dagar inte bara rör fysisk planering och bostadsbyggande, utan också uttryckligen beaktar alla relevanta socioekonomiska faktorer inom ramen för ett helhetsperspektiv. Framtidsinriktade stadsplaneringsprojekt bygger i allt högre grad på ett helhetsperspektiv på territoriella, ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter.

⁽¹¹⁾ Här bör särskilt nämnas ett projekt som den nederländska filialen av European Knowledge Network on Cities (europeiska nätverket för kunskap om städer), Nicis-institutet, har genomfört i samarbete med medlemsstaterna om förvaltningsmässiga, rättsliga och skattemässiga instrument för att främja hållbara städer. Detta projekt genomförs inom ramen för det franska ordförandeskapet på begäran av *Délégation Interministérielle de la Ville*. 16 medlemsstater deltar i *European Knowledge Network on Cities*.

⁽¹²⁾ P6_TA-PROV(2008) 0069.

⁽¹³⁾ CdR 97/2007 fin.

2.16 Även om statsmakterna främjar en gradvis utveckling av städerna är tillvägagångssätten ofta oklara. Hur utvecklingsprojekten genomförs och förvaltas på ett framgångsrikt sätt skiljer sig – ibland avsevärt – åt mellan olika länder och till och med städer emellan. Detta gäller förvisso också utvecklingen av stadsregioner och storstadsområden.

2.17 EESK utformade sin övergripande syn på urbanisering redan 1998 i ett yttrande om *"Mot ett program för städer inom Europeiska unionen"*. Detta yttrande följdes av andra, bl.a. två särskilda yttranden om *"Storstadsområdena: socioekonomiska konsekvenser för Europas framtid"* år 2004 och 2007. År 2007 publicerades också ett yttrande om EU:s territoriella agenda. Vid sidan av dessa yttranden diskuteras i ett antal andra EESK-yttranden specifika områden som är av intresse för städer och urbanisering (se bilagan).

3. Analys och utvärdering

3.1 Städerna, och det sätt på vilket människor lever i samhällen, återspeglar historiska perioder och den motsvarande samhällsutvecklingen.

3.2 Vid sidan om strategiska och politiska orsaker har ekonomi och säkerhetsfrågor utgjort viktiga drivkrafter i skapandet av olika samhällen och städer samt i sammankopplingen dem emellan.

3.3 De europeiska städernas moderna historia inleddes när de utvecklade jordbruks samhällena genom ekonomi och handel utvecklade städerna i hela Europa. Därefter förändrade industrialiseringens olika skeden de befintliga städerna och gav också upphov till nya städer. Från och med slutet av 1800-talet innebar industrialiseringen att dessa städer växte exponentiellt. Denna långa historiska utveckling, inbegripet kulturarv, industriområden och bostäder, har avsatt tydliga spår i de flesta av dem.

3.4 Under de senaste årtiondena har de traditionella industriområdena förändrats i grunden. Några av dem har genomgått – och genomgår fortfarande – en smärtsam omstrukturering på grund av att de traditionella industriprocesserna gradvis dör ut.

3.5 Nya processer håller på att utvecklas tack vare den teknologiska dynamiken och internationaliseringen. Det äger rum en övergång från massproduktion till skräddarsydd produktion, en mängd specialindustrier och fortlöpande förnyelse å ena sidan och en starkt expanderande tjänstesektor å andra sidan. Rörligheten ökar oerhört och demografiska förändringar äger rum, bl.a. i form av flyttning från landsbygd till städer och annan migration.

3.6 Folken i västvärlden lever i en alltmer gränslös och virtuell miljö med mycket vida horisonter. Samtidigt påverkar dessa utvecklingstendenser också den vardagliga fysiska miljön inom alla områden av mänsklig verksamhet.

3.7 Denna vardagsmiljö är för många människor inte längre den enskilda byn eller staden, utan i allt högre grad ingår också mer omfattande regionala enheter, vilket skapar en ny sorts urbanisering.

3.8 Nätverksstäder och nätverksregioner stärks både spontant och medvetet. Se bara på utvecklingen av större städer och storstadsområden i Europa. I det moderna urbaniserade samhället kan man notera hur en ny geografisk verklighet utvecklas. Den består av dominerande områden med ekonomiskt inflytande och ett stort antal underområden vilka i regel inte längre motsvarar befintliga administrativa enheter.

3.9 Ett viktigt särdrag i dessa nya stadsregioner är den kritiska storlek de behöver för att kunna hantera urbaniseringen på ett sådant sätt att medborgarna, deras livskvalitet och deras sysselsättning gynnas. Denna kritiska storlek kan variera avsevärt från fall till fall, beroende på specifika geografiska, ekonomiska och demografiska omständigheter.

3.10 Efter ett årtionde av inhemska studier och diskussioner om Tysklands "framtidskarta" identifierades 2004 elva storstadsområden, som betecknas som dominerande områden när det gäller ekonomiskt inflytande. Trots att detta begrepp inledningsvis möttes med skeptiska reaktioner håller det nu på att vidareutvecklas. Förhållandet och det ömsesidiga beroendet mellan storstadsområden och landsbygd är en mycket aktuell fråga.

3.11 Under samma period genomfördes studier av DIACT⁽¹⁴⁾ i Frankrike, vilka resulterade i att ett antal storstadsområden identifierades. I januari 2008 presenterades ett policydokument, "Imaginer les métropoles d'avenir" ("Tankar om framtidens storstadsområden")⁽¹⁵⁾, som skulle kunna utgöra ett incitament till fler insatser för att främja dessa storstadsområden i Frankrike och till adekvat lagstiftning i detta syfte. Det har också gjorts många undersökningar av stadsregioner i Storbritannien.

3.12 Initiativ med i stort sett samma fokus tas av andra regeringar och regionala och lokala myndigheter. I de skandinaviska länderna, de baltiska länderna, Irland och Österrike sker detta främst i och kring huvudstäderna, och i Nederländerna i Randstad. I större medlemsstater, t.ex. Spanien, Italien och Polen, håller mer dominerande centrum på att uppstå.

⁽¹⁴⁾ Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (f.d. DATAR), ett organ för att öka regionernas konkurrenskraft.

⁽¹⁵⁾ "Imaginer les métropoles d'avenir", rapport av Dominique Perben, parlamentsledamot och f.d. transportminister, på begäran av president Nicolas Sarkozy och premiärminister François Fillon. Dominique Perben gör först en diagnos av urbaniseringen och utvecklingen av storstadsområdena i Europa och Frankrike. Denna följs av ett avsnitt om "utmaningar och åtgärder" för större städer och stadsregioner med mer än 500 000 invånare i Frankrike. Han lägger också fram nitton konkreta förslag till åtgärder och lagstiftning. Denna fråga kommer vidare att tas upp under det franska ordförandeskapet i EU under andra halvåret 2008.

3.13 Vid sidan om olika huvudcentrum uppstår ett mönster av undercentrum, som gör urbaniseringen till ett viktigt inslag i det europeiska landskapet, även om den inte är särskilt jämnt fördelad över kontinenten.

3.14 Den sociala och ekonomiska utvecklingen håller på att skapa ett polycentriskt urbaniserat Europa, som inte längre kommer att vara begränsat till ett visst geografiskt område som den traditionella "blå bananen" eller en exklusiv grupp av huvudstäder.

4. Utmaningar och möjligheter

4.1 En central fråga är: Hur kommer den hållbara staden i ett framtida Europa att se ut och hur måste den se ut för att bli ett löftesrikt samhälle för sina invånare? Inför en europeisk diskussion om den komplexa utvecklingen i städerna måste man urskilja ett antal dominerande faktorer och utvecklingstendenser, som ofta täcker in olika realiteter inom städerna och i förbindelserna mellan de stora städerna eller stadsregionerna i Europa.

4.2 Här följer några av dessa faktorer och utvecklingstendenser:

- Demografiska förändringar, bland annat
 - en åldrande befolkning,
 - städer som lockar till sig unga specialister, och
 - ökad etnisk och kulturell mångfald till följd av invandring.
- Grupper av städer och kommuner identifieras som nätverksstäder och nätverksregioner eller som storstadsområden.
- Transport och rörlighet: De ekonomiska inflytelsesfärderna kopplas i allt högre utsträckning samman inom och bortom Europa.
- Internationella investeringar och huvudkontor, inklusive företagstjänster.
- Ett allt större antal kunskaps- och forskningscentrum.
- Nya industri- och tjänstesektorer och tonvikt på kreativitet.
- Dynamiska arbetsmarknader som förändras.
- Utveckling av gateways.
- Moderna bostäder och anpassad fysisk planering.
- Nya allianser inom urbaniserade områden.
- Förnyelse av stadskärnor och minskad oplanerad stadsutbredning ("urban sprawl").
- Fritidsverksamheter och evenemang.
- Tonvikt på kultur (inklusive det historiska arvet och naturarvet) och kulturinrättningar.

4.3 Samtidigt förvärras de problem som redan finns i städerna, och nya utmaningar uppstår:

- Hållbarhet, miljöaspekter och energi.
- Avfolkning av stadskärnorna.
- Begränsningar med avseende på de offentliga rummens utbredning i städerna och utmaningar i fråga om kvaliteten på dem.
- Infrastruktur, transportsystem och tillgänglighet.
- Rörlighetshantering.
- Utmaningar för människor med låga kvalifikationer: arbete, utbildning och bostäder.
- Problemen med en allt äldre befolkning.
- Brist på entreprenörskap, framför allt i eftersatta områden.
- Illegal invandring.
- Undervisning och kompetens.
- Brister eller försummelser i den fysiska planeringen i ett tidigare stadium, t.ex. förorter.
- Marginaliserade grupper och brottslighet.
- Risk för terrorism.

4.4 Det demografiska landskapet i de stora städerna och storstadsområdena är ofta en utmaning men skapar också möjligheter. Bilden varierar från stad till stad: Den beror på befolkningens sammansättning och de ekonomiska möjligheterna, men också på den nationella politiken. Om värdländerna följer lyckade integrerade strategier leder detta vanligtvis till en hög(re) grad av integration.

4.5 Förhållandet mellan landsbygdsområdena och städerna är en verklig utmaning. Tvärtemot de allmänt vedertagna föreställningarna, även på politisk nivå, är ett harmoniskt förhållande mellan landsbygdsområdena och städerna av avgörande betydelse för levnads- och arbetsvillkoren inom storstadsområdena. Det handlar inte, som man så ofta tror, om "antingen... eller" eller "vi och de". Detta passar perfekt in i den nya modellen för polycentrisk utveckling.

4.6 Även om städernas utgångsläge kan variera på grund av olika utvecklingsnivåer, handlar det i allmänhet om en gradskillnad. I grund och botten återspeglar urbaniseringsmönstret i de nya medlemsstaterna samma fenomen, även om det sker med en viss tidsförskjutning. Renovering är ett av de främsta målen. I takt med att den ekonomiska tillväxten medför större offentliga utgifter, större privata investeringar och högre inkomstnivåer, kommer urbaniseringen i allt större utsträckning att uppvisa samma drag i hela Europa.

4.7 I policydokument och projektförslag rörande urbanisering hänvisar kommissionen i dag systematiskt till Lissabonagendan. I dokument från rådet och medlemsstaterna pekar man alltmer på samma koppling. I gemenskapens strategiska riktlinjer talar kommissionen om städerna som motorer för den regionala utvecklingen och centrum för innovation, men också om behovet av att förbättra den inre sammanhållningen genom att bekämpa social marginalisering och brottslighet och om att öka livskvaliteten i eftersatta bostadsområden.

4.8 Lissabonagendan började som en process uppifrån och ned. Vid det här laget har kommissionen och rådet blivit övertygade om att även krafter nedifrån måste aktiveras. Bland dessa krafter är städer som befinner sig i full utveckling viktiga aktörer: En stor del av moderniseringen av Europas territoriella och socioekonomiska strukturer sker först och främst genom offentliga och privata investeringar och genom konkreta åtgärder i regioner och städer. Städerna är vanligtvis den bästa geografiska nivån för de delar av den offentliga och den privata sektorn och universitetsvärlden som tillsammans med det civila samhället arbetar för att skapa den innovation som behövs i Europa.

4.9 EESK anser därför att stora städer och storstadsområden måste skapa sig egen Lissabonagenda när det gäller konkurrenskraft, hållbar utveckling och social sammanhållning och integration. En sådan agenda bör innefatta en framtidsorienterad struktur och ett långsiktigt program för politiska beslutsfattare och alla andra berörda aktörer på regional nivå. Genom att göra detta kommer städernas och stadsregionernas självförtroende och deras uttrycksmöjligheter nationellt och internationellt att öka.

4.10 En långsiktig regional agenda i mer tätbefolkade områden i Europa måste omfatta ett helhetsperspektiv, dvs. alla aspekter bör kopplas samman. Ju bättre förutsättningarna är för privata investeringar, desto större möjligheter finns det att skapa arbetstillfällen och offentliga tjänster och värna om sårbara grupper, t.ex. (ensamma) äldre och lågkvalificerade⁽¹⁶⁾. Om man specifikt fokuserar uppmärksamheten på hållbarheten och kvaliteten på den bebyggda miljön, kommer detta att bidra till att göra sådana städer och regioner mer attraktiva för befolkningen och för (internationella) investeringar. Bättre villkor för social sammanhållning kommer att göra det lättare att skapa arbetstillfällen. Övergripande strategier som man håller fast vid kommer att öka trovärdigheten gentemot befolkningen⁽¹⁷⁾.

4.11 Man bör också komma ihåg att marknaderna ofta inte fungerar, på grund av rigida inslag i det fysiska rummet:

⁽¹⁶⁾ Konferensen "Harnessing an Entrepreneurial Spirit for Inclusive Local Employment Development" som anordnades av GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter den 25 april 2008.

⁽¹⁷⁾ I Tyskland finns det ett nytt begrepp för storstadsområden, "eine neue Verantwortungsgesellschaft", dvs. "ett nytt ansvarssamhälle". Se Manfred Sinz, tyska förbundsministeriet för transport, byggande och stadsplanering: "From Metropolitan Regions to Communities of Responsibilities".

bostäder, utvecklingspolitik, infrastruktur, transporter och rörlighet. Lösningarna på sådana problem måste som regel sökas på storstadsnivå. Marknadsintegration kan också leda till att de nationella gränserna blir förlegade⁽¹⁸⁾.

4.12 Här följer några sammanlänkade aspekter i en agenda för sammanhängande områden med högkvalitativ urbanisering och framtidens hållbara stad:

- Att skapa förutsättningar för en tidsenlig ekonomisk utveckling, små och medelstora företag och internationella investeringar och huvudkontor som främjar ekonomisk klusterbildning.
- Korrekt genomförande av EU:s lagstiftning och förenkling av lokala och regionala bestämmelser.
- Sysselsättningspolitik och dialog mellan arbetsmarknadsparterna på regional nivå.
- Utbildning på alla nivåer för alla kategorier, inklusive livslångt lärande, utbildning med kombinerad teori och praktik samt e-inläring.
- Familjevänliga levnadsvillkor, t.ex. en barnomsorg till överkomligt pris.
- Forskning och utveckling, dvs. forskningsanläggningar, teknik- och forskningsbyar samt innovation.
- Fysisk infrastruktur:
 - Deltagande i transeuropeiska nätverk.
 - Rörlighetshantering⁽¹⁹⁾.
 - System för kollektivtrafik som omfattar flera transportsätt.
 - Offentlig-privata partnerskap, inklusive privat finansiering.
- Virtuell infrastruktur:
 - Telekommunikationer.
 - IKT som ett grundläggande krav och spridning av bredband och samtrafik.
- Hållbar utveckling:
 - Genomförande av miljöstrategier.
 - Att undvika de negativa aspekterna av oplanerad bebyggelsespridning och främja en samlad stadsbebyggelse.
 - Specifika områden, t.ex. avfallshantering, vattenvård och energieffektivitet, t.ex. i anläggningar och bostäder, i (kollektiv-)trafiken, genom vägavgifter m.m.

⁽¹⁸⁾ Ett exempel är finansmarknadens absorptionskapacitet i London. Andra exempel som kan nämnas är sådana regioner som Lille-Courtrai, Köpenhamn-Malmö och Wien-Bratislava.

⁽¹⁹⁾ Se även "Mot en ny kultur för rörlighet i städer", KOM(2007) 551 slutlig.

- Social sammanhållning ⁽²⁰⁾:
 - Hållbar stadsplanering och arkitektur.
 - Sociala bostäder för utsatta grupper.
 - Likvärdiga allmännyttiga tjänster (hälso- och sjukvård, utbildning och säkerhet) i hela regionen.
 - Kollektivtrafiken genom hela regionen med förbindelser till eftersatta stadsdelar.
 - Ökad tonvikt på etnisk och kulturell mångfald och interkulturell dialog.
 - Avlägsnande av hinder som försvårar livet för en del av invånarna – framför allt äldre och funktionshindrade personer.
 - Offentliga åtgärder för att minska de höga arbetslöshets-siffrorna bland unga människor i eftersatta stadsdelar: utbildning, ny ekonomisk verksamhet, främjande av entreprenörskap samt olika evenemang.
 - Kultur, kulturinrättningar och evenemang.
 - Sport och fritid.
 - Turism.
 - Främjande av en gemensam regional identitet.
- Det är önskvärt med gemensamma definitioner rörande stora städer och stadsregioner ⁽²³⁾.
- Arbetsfördelningen mellan de nationella regeringarna och de stora städerna och storstadsområdena samt vad som förväntas av dessa varierar avsevärt.
- Det råder ofta förvirring och missförstånd i länder där mer än ett ministerium har ansvar för stadsrelaterade frågor.
- Vilken roll ska kommissionen ha?
- De administrativa hinder som finns på lokal och regional nivå står ofta i vägen för nödvändiga åtgärder.
- Komplicerade problem vållas ofta på grund av att flernivåstyret inte fungerar som det ska.
- Det finns stora skillnader mellan hur olika städer kommunicerar med befolkningen och betydelsefulla aktörer i "deltagardemokratien".
- Den roll som specialiserade icke-statliga organisationer ska spela i fråga om t.ex. "bostadsförhållanden", utbildning, minoriteter och näringsliv är ofta vagt definierad, och detta gäller också den utsträckning i vilken städerna och stadsregionerna drar nytta av dem.

4.13 För den moderna staden och stadsregionen är det viktigt med toppmodern "Baukultur" ⁽²¹⁾, dvs. ett övergripande arkitektoniskt koncept som grundar sig på ett helhetsperspektiv där arkitekter, planerare, designer, byggindustrin, utvecklare och slutanvändare arbetar tillsammans för att skapa och upprätthålla en högkvalitativ bebyggd miljö som en lösning för hållbara städer ⁽²²⁾.

5. Urbanisering och styrning

5.1 Europa behöver elastiska och hållbara städer och stadsregioner och storstadsområden som kan hävda sig internationellt.

5.2 Detta innebär att "styrningen" står högst upp på dagordningen. Det råder ett brett samförstånd kring möjligheterna och utmaningarna, och diskussionerna mellan städerna blir alltmer omfattande, men det är fortfarande oklart vem som har ansvar för vad i konkreta situationer:

- Man går inte alltid konsekvent till väga med de offentlig-offentliga och offentlig-privata partnerskapen när det gäller program för städerna, avgörande investeringar och kreativa lösningar.
- Framtidens hållbara stad behöver långsiktiga strategier.
- Öppenhet och legitimitet är oundgängliga instrument i långsiktiga strategier.

5.3 Praktiska exempel visar att ledarskap, vision och konsekvens som regel är en förutsättning för att man ska lyckas hantera förändringar och fortsatta framsteg i städerna.

5.4 Eftersom stora städer och storstadsområden drar till sig och fungerar som vardagsmiljö för så många människor och eftersom deras potentiella socioekonomiska betydelse för Europa inte kan ifrågasättas, anser EESK att det krävs en ingående diskussion om deras inverkan som helhet, inte bara nationellt utan även på EU-nivå.

⁽²⁰⁾ Detta ämne behandlas närmare i en fransk rapport "Une Nouvelle Politique pour les Banlieues", Élyséepalatset den 8 februari 2008. Denna rapport innehåller ett antal förslag på hur man kan motverka gettobildning i städerna. Framför allt presenteras statliga och regionala/lokala initiativ inom utbildning samt med avseende på skapande av sysselsättning och företag i eftersatta stadsdelar. Det franska ordförandeskapet planerar flera EU-konferenser på detta tema.

⁽²¹⁾ "Baukultur as an impulse for growth. Good examples for European Cities" – studie utarbetad av tyska förbundsministeriet för transport, byggande och stadsplanering och offentliggjord i april 2007.

⁽²²⁾ En konferens, "Designing for the Future: Architecture and Quality of Life", som anordnades av Architects' Council of Europe i Bryssel den 10 april 2008.

⁽²³⁾ Ett användbart exempel är också "Metropolitan Statistical Areas" (MSA) i USA, som tidigare, från och med 1959, kallades "Standard Metropolitan Statistical Area".

5.5 Det faktum att fördraget tills nyligen inte innehöll några bestämmelser om geografisk utveckling och subsidiariteten gör att kommissionens och rådet haft en tvetydig roll. Genom direkt samråd med städerna genomför kommissionens generaldirektorat nu allt fler olika projekt i stadsområden. Det handlar om sådana frågor som forskning och utveckling, miljö, sysselsättning och transport ⁽²⁴⁾.

5.6 Städerna tenderar också att bli mer proaktiva gentemot Bryssel, eftersom EU:s lagstiftning påverkar dem direkt. Här handlar det om miljöbestämmelser, offentlig upphandling, ungdomsarbetslöshet, den allmänna ordningen och säkerheten, migration och eftersatta områden.

5.7 Samma sak gäller Lissabonagendan i stort. Europeiska kriterier för de olika ämnena används alltmer för den regionala tillämpningen: Vilka effekter får genomförandet av de förslag eller bestämmelser som antas på stads- eller storstadnivå? Exempel visar att kostnaden för genomförandet, om man bortser från de särskilda omständigheter som råder i städerna, kan vara större än nyttan av projektbidrag från strukturfonderna.

5.8 Mot denna bakgrund välkomnar EESK kommissionens initiativ att inom kort lägga fram en grönbok om territoriell sammanhållning. En diskussion om grönboken kommer också att vara ett tillfälle att fördjupa Leipzigstadgan för hållbara europeiska städer.

5.9 Den agenda som nämns under punkt 4.12 är tungt laddad. Det handlar ofta om mycket komplicerade situationer. Fram till nu har en konsekvent strategisk syn på de stora städerna och stadsregionerna endast utvecklats i ett begränsat antal fall. I många fall saknas det snarast en känsla av färdriktning, vilket dels beror på att regeringarna intar en tvetydig hållning, dels på olika ståndpunkter inom de nationella förvaltningarna och på storstadnivå.

5.10 Å andra sidan krävs det en långsiktig vision och ett konsekvent agerande på storstadnivå för att man ska kunna bygga upp ett engagemang inom befintliga och slutligen även nya samhällen, för de privata aktörerna och för att skapa fördelaktiga allianser inom det organiserade civila samhället. För närvarande ser detta desto svårare ut eftersom begreppet storstadsområden är ett ganska sent fenomen, vilket bara gör en fruktbar debatt i Europa ännu mer önskvärd ⁽²⁵⁾.

Bryssel, den 17 september 2008.

5.11 Detta innebär inte att alla fall liknar varandra. Tvärtom. Om man bortser från de demografiska och socioekonomiska skillnaderna i Europa finns det en rad skillnader i de administrativa och kulturella traditionerna mellan olika länder och regioner. De konkreta situationerna, livsstilarna och synen på organisation varierar avsevärt. I vissa fall har en enda bärande idé eller vision inför framtiden varit avgörande. Mer generellt kan Lissabonagendan hjälpa till att identifiera gemensam mark för diskussion och tillvägagångssätt.

5.12 Centralregeringen skapar ofta inte tillräckligt med manöverutrymme för städerna att bestämma sitt eget öde. Strategierna är framför allt toppstyrda, på samma sätt som de byråkratiska förfarandena. Genom att främja självbestämmande skulle man däremot kunna skapa rätt förutsättningar för att önskvärda strategier ska kunna genomföras på ett lämpligt sätt. Genom att definiera om stora städers och stadsregioners eller storstadsområdets ställning skulle dessa kunna bli riktiga "ansvarssamhällen".

5.13 Självbestämmande och ömsesidig respekt mellan städerna och deras omgivningar kommer att öka de lokala och regionala myndigheternas ansvar och ansvarsskyldighet, och det kommer att bidra till en önskvärd proaktiv attityd hos det civila samhället och den privata sektorn.

5.14 För att de ska bli effektiva kommer man i många fall att bli tvungen att omforma de lokala och regionala myndigheter som finns (kommuner och andra) och deras befogenheter.

5.15 Befolkningen i Europas städer kan komma att bli ännu mer diversifierad såväl när det gäller arbete och inkomster som kulturellt. Potentiellt finns alla de ingredienser som krävs för att man ska kunna skapa en fruktbar urbanisering, men om processerna inte hanteras ordentligt så finns det en risk att möjligheterna inte tas till vara och att samhällets sammanhållning äventyras.

5.16 Målinriktade diskussioner, dagordningar och effektiv övervakning på europeisk nivå kan vara ett viktigt verktyg när man ska fastställa en konsekvent färdriktning på regional nivå. En sådan konsekvens behövs inte bara för de offentliga aktörerna. Den kommer också att bli nödvändig för att engagera andra offentliga och privata aktörer och specialister i städerna.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ Ett belysande exempel är rapporten från GD Regionalpolitik om ett brett spektrum av projekt "Regions and Innovation", mars 2007.

⁽²⁵⁾ Ekonomiska och sociala råd på nationell eller regional nivå kan också spela en positiv roll. Ett belysande exempel är en rapport om framtiden i Randstad i Nederländerna, som lades fram av Nederländernas ekonomiska och sociala råd i april 2008, http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ekonomi i EU: 2007 års översikt – Hur produktiviteten i EU kan höjas"

(2009/C 77/28)

Den 17 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen att utarbeta ett initiativytrande om

"Ekonomi i EU: 2007 års översikt – Hur produktiviteten i EU kan höjas".

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 juni 2008. Föredragande var **Peter Morgan**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 108 röster för, 4 emot och 5 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Detta yttrande är det senaste i en rad yttranden från EESK om ekonomisk styrning i EU. Det är baserat på kommissionens meddelande KOM(2007) 721 slutlig *"Ekonomi i EU: 2007 års översikt – Hur produktiviteten i EU kan höjas"*.

1.2 Översikten för 2007 utgår ifrån det faktum att samtidigt som EU är en av de mest avancerade och produktiva ekonomierna i världen så finns det fortfarande tämligen stora skillnader i levnadsstandard, mätt i BNP, mellan EU och den mest avancerade ekonomin i världen – USA. Orsaken ligger i skillnader i produktionsutveckling inom olika industrisektorer och medlemsstater.

1.3 Även om statistik om USA är en användbar måttstock för att mäta EU-medlemsstaternas prestationer, så ligger yttrandets fokus på jämförelser mellan länder inom EU. Faktorer som sociala modeller, arbetstid och förvärvsfrekvens påverkar de transatlantiska jämförelserna, men yttrandet syftar inte till att behandla dessa frågor. Det handlar i stället helt enkelt om varför vissa EU-länder skapar större välstånd och fler jobb än andra.

1.4 Huvudtanken i kommissionens rapport är att genomförandet av Lissabonagendan kommer att hjälpa medlemsstaterna att öka både sysselsättningen och välfärden. Ett antal politiska nyckelåtgärder kan i hög grad bidra till detta. Dessa måste syfta till att

- främja ökade FoU-investeringar,
- utveckla forsknings- och utbildningsinstitut av världsklass i nära samarbete med industrin,
- upprätta en fullt fungerande, öppen och konkurrenskraftig inre marknad,

— främja ett integrerat synsätt för att höja såväl flexibilitet som säkerhet på arbetsmarknaden (EESK påminner om att detta måste förhandlas av arbetsmarknadsparterna),

— förbättra kvaliteten på de offentliga finanserna.

1.5 Dessa politikinsatser blir ännu mer relevanta mot bakgrund av de förändringar inom den globala ekonomin som skett sedan Europeiska rådet i Lissabon år 2000. De nya utmaningarna utgörs inte enbart av den rådande finanskrisen utan också av balansen mellan utbud och efterfrågan på fossila bränslen, den påvisade klimatförändringen, den tilltagande bristen på livsmedel och den ständigt ökande efterfrågan på råvaror i allmänhet. Detta gör investeringar i forskning och utveckling och forskning i världsklass än viktigare. De belyser behovet av en konkurrenskraftig inre marknad som backas upp av effektiva bestämmelser om flexicurity på arbetsmarknaden och offentliga finanser av hög kvalitet.

1.6 Makroekonomiska faktorer på både utbuds- och efterfrågesidan har diskuterats i detalj i de tidigare EESK-yttranden om ekonomisk styrning inom EU som nämns i inledningen, där kommittén betonade att åtgärder för en förbättrad konkurrenskraft måste åtföljas av en makroekonomisk policymix som främjar inkomst, efterfrågan och sysselsättning. Syftet med detta yttrande är att visa att det – bortsett från efterfrågefaktorer – finns ett viktigt samband mellan reformerna av utbudssidan i Lissabonagendan och BNP-tillväxten.

1.7 På Lissabonstrategins resultatavla för 2007 ⁽¹⁾, som just publicerats, låg följande länder på de sju första platserna (i rangordning): Danmark*, Sverige*, Österrike*, Nederländerna*, Finland*, Irland* och Storbritannien*, följda av Tyskland och Frankrike ⁽²⁾. De bäst placerade av de nya medlemsstaterna var Slovenien* och Estland*. Av EU-15-länderna hamnade Spanien,

⁽¹⁾ Centre for European Reform: "The Lisbon Scorecard VIII: Is Europe ready for an economic storm?" (februari 2008).

⁽²⁾ De medlemsstater som markeras med asterisk utgör en "observationslista" över de länder som uppvisat bäst resultat. Förklaring ges i punkt 4.9.

Grekland, Portugal och Italien sist på listan. Nederländerna, Österrike och Estland lovordades för att ha tillämpat Lissabonstrategin på det mest effektiva sättet. Grekland och Italien ansågs vara minst effektiva. Hur påverkar då ledarskapet vid genomförandet av Lissabonprogrammet produktiviteten och sysselsättningen?

1.8 Även om det finns många andra relevanta faktorer är den slutsats som kan dras av analysen i detta yttrande att det faktiskt finns ett nära samband mellan genomförandet av Lissabonagendan och framsteg i form av ökad sysselsättning och högre BNP per capita. I allmänhet är det omvända också sant, dvs. att länder som inte lyckas med att genomföra Lissabonreformerna tenderar att få sämre resultat. På grundval av denna slutsats uppmuntrar EESK medlemsstaterna att så snart som möjligt genomföra det fullständiga Lissabonprogrammet.

1.9 Vikten av varje inlag i programmet måste understrykas. För kommittén är det särskilt angeläget med ökade investeringar i kunskap, utbildning och FoU. Det råder ingen tvekan om att konkurrens befrämjar innovation, så ekonomierna i EU måste möta konkurrens för att klara av globaliseringens utmaningar. Det krävs en omfördelning av produktionsfaktorerna från industrier och sektorer på nedgång till framväxande och blomstrande industrier och sektorer för att maximera produktiviteten i medlemsstaternas ekonomier. Detta innebär att medlemsstaterna i sin tur förbinder sig att avsätta resurser till flexicurity. Slutligen står det klart att medlemsstaternas ekonomiska resultat i hög grad är avhängigt av en god förvaltning av de offentliga finanserna.

1.10 I det yttrande som EESK lade fram till Europeiska rådet i Lissabon i mars 2000⁽³⁾ sade vi följande: "Vi är övertygade om att Europa besitter den innovationsförmåga, kreativitet, kunskap och företagsamhet som erfordras för att lyckas i den nya modellen" (dvs. i informationssamhället). "Men dessa färdigheter måste ges svängrum. Hinder måste ersättas av möjligheter, hämmande åtgärder av stimulerande initiativ. Europas företag frigjordes under det förra decenniet. Nu är det dags att frigöra energin hos Europas män och kvinnor." Nu skriver vi 2008 och det finns fortfarande en hel del kvar att göra, men Lissabonagendan är rätt väg att gå.

2. Inledning

2.1 Detta yttrande är det senaste i en rad yttranden från EESK om ekonomisk styrning i EU. Det har utarbetats som ett svar på kommissionens meddelande KOM(2007) 721 slutlig "Ekonomi i

⁽³⁾ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Sysselsättning, ekonomiska reformer och social sammanhållning – Mot ett Europa i innovationens och kunskapens tecken" (Europeiska rådets möte i Lissabon, mars 2000), EGT C 117, 26.4.2000, s. 62, punkt 2.16.

EU: 2007 års översikt – Hur produktiviteten i EU kan höjas". Det förra yttrandet, från september 2007, handlade om översikten för 2006 – Stärkande av euroområdet: Prioriteringsområden.

2.2 I föreliggande yttrande har EESK försökt att relatera sysselsättningstillväxten i medlemsstaterna och BNP per capita till de olika rekommendationerna om politiska åtgärder i kommissionens meddelande. På detta sätt skiljer sig yttrandet ganska mycket från slutsatserna i det tidigare yttrandet om översikten för 2006, där man förklarade vilka inhemska socioekonomiska förhållanden och skilda politiska mål som styr medlemsstaternas åtgärder.

2.3 Tidigare yttranden från oktober 2006⁽⁴⁾ och februari 2006⁽⁵⁾ rörde de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2005–2008, medan vi i mars 2004 yttrade oss om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2003–2005⁽⁶⁾. EESK har fått kommissionens rekommendationer för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2008–2010, men kan bara notera att de är desamma som för 2005–2008. Mot bakgrund av tidigare arbete med de allmänna riktlinjerna har EESK beslutat att använda översikten för EU:s ekonomi 2007 som grundval för detta yttrande.

2.4 I oktober 2006 behandlade EESK de bestämmelser som påverkar de övergripande målen om prisstabilitet, tillväxt och sysselsättning. I detta yttrande kommer vi att koncentrera oss på politiken snarare än bestämmelserna. I februari 2006 lade EESK fram sitt yttrande om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2005–2008. Även om detta yttrande omfattade ett brett område, stödde det generellt samma politiska agenda för ökad tillväxt och produktivitet som bildar grund för föreliggande yttrande. I båda dessa yttranden tar EESK upp de ekonomiska faktorer som påverkar efterfrågan. I detta yttrande ska vi behandla kommissionens förslag till reformer på utbudssidan.

2.5 Kommittén betonar emellertid att åtgärder för en förbättrad konkurrenskraft måste åtföljas av en makroekonomisk policymix som främjar inkomst, efterfrågan och sysselsättning. Vad gäller en lämplig policymix hänvisar vi till vårt alltjämt aktuella yttrande från mars 2004.

2.6 I kommissionens skrift "European Economy" nr 8/2007 ingår meddelandet "Hur produktiviteten i EU kan höjas" tillsammans med fyra kapitel, totalt 149 sidor.

1 Produktivitetstrender i Europa: har de äntligen vänt?

2 Bedömning av produktiviteten på industrinivå

⁽⁴⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och ekonomisk styrning – Förutsättningarna för ökad samordning av den ekonomiska politiken i EU", EUT C 324, 30.12.2006, s. 49.

⁽⁵⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken (2005–2008)", EUT C 88, 11.4.2006, s. 76.

⁽⁶⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken 2003–2005", EUT C 80, 30.3.2004, s. 120.

3 Går det att kompromissa mellan produktivitet och sysselsättning?

4 Politik för att främja ökad produktivitet: ett annat synsätt

Kommittén beklagar att kommissionen inskränker sig till rekommendationer från utbudssidan för att stärka konkurrenskraften.

I detta yttrande behandlas den politik som förespråkas i kapitel 4.

3. Sammanfattning av kommissionens meddelande

3.1 Översikten för 2007 utgår ifrån det faktum att samtidigt som EU är en av de mest avancerade och produktiva ekonomierna i världen så finns det fortfarande tämligen stora skillnader i levnadsstandard, mätt i BNP, mellan EU och den mest avancerade ekonomin i världen – USA. Orsaken ligger i skillnader i produktionsutveckling inom olika industrisektorer och medlemsstater.

3.2 Genom att anta Lissabonstrategin i mars 2000 markerade de europeiska ledarna att de fäste den allra största vikt vid en förbättrad produktivitet i EU i förening med en stark sysselsättningsstillväxt. Huvuddragen i denna strategi var att bygga upp kunskap, stärka konkurrenskraften och verka för flexibilitet.

3.3 Kunskapsuppbyggande kräver större och bättre investeringar i FoU och humankapital. Att utbildningen sker på ett effektivt sätt och är kostnadseffektiv måste säkras i hela EU.

3.4 Åtgärder som stimulerar konkurrensen är viktiga, både för att höja nivån på produktiviteten och öka tillväxtgraden. Empirisk forskning visar att öppnande av marknader för konkurrens inte bara har positiv effekt på produktiviteten och tillväxten, utan också på sysselsättningen.

3.5 En ökad flexibilitet krävs för att på ett smidigt sätt kunna justera produktionsstrukturerna i riktning mot ytterligare specialisering och diversifiering och in på nya områden av relativa komparativa konkurrensfördelar. Medlemsstaterna har under de senaste åren vidtagit olika åtgärder för att underlätta rörlighet för företag och arbetstagare, men fler och bredare insatser är önskvärda.

3.6 Slutsatsen blir att det behövs ett förändrat sätt att tänka. Ett antal politiska nyckelåtgärder kan i hög grad bidra till detta. Dessa måste syfta till att

- främja ökade FoU-investeringar,
- utveckla forsknings- och utbildningsinstitut av världsklass i nära samarbete med industrin,
- upprätta en fullt ut fungerande, öppen och konkurrensraftig inre marknad,
- främja ett integrerat synsätt för att höja såväl flexibilitet som säkerhet på arbetsmarknaden (EESK påminner om att detta måste förhandlas av arbetsmarknadsparterna),
- förbättra kvaliteten på de offentliga finanserna.

3.7 Många vitt spridda uppfattningar har fått stryka på foten: det är inte bara stora länder och storföretag som kan bli tekniskt ledande, handel är inte huvudverktyget för att sprida teknisk kunskap, små länder kan vara ledande på specialiserade områden, små företag introducerar ofta innovativ ny teknik, internationell rörlighet för arbetstagare och finanskapital är huvudredskapet för att sprida teknisk kunskap.

3.8 Ett brett samförstånd om vad som hämmar ökad produktivitet och vilka åtgärder som behövs för att öka den växer nu fram. Restriktioner på arbets- och varumarknaderna, brist på öppenhet för utländska direktinvesteringar och hinder för tillgång till eller skapande av ny teknik och dess spridning kan bli betydande hinder för ökad produktivitet under längre tidsperioder.

3.9 Eftersom skapandet av ökad produktivitet påverkas av utfallet för de minst produktiva enheterna på marknaden, är en politik som främjar omfördelning av resurserna viktig. Om förbättrad produktivitet leder till högre inkomster kan man vänta sig att konsumenternas efterfrågan kommer att vändas mot tjänster. Eftersom många tjänsteindustrier har ett högt mervärde och hög produktivitet kan ekonomin då också ha råd att skapa nya arbetstillfällen i sektorer som har genuint låg produktivitet.

4. Produktivitet och sysselsättning

4.1 BNP per capita beror på mer än Lissabonagendan. BNP beror på faktorer som utvecklingen på framväxande marknader samt i östra Europa och Ryssland, tendenser inom energi- och råvarumarknaderna och priserna på dem, tekniska förändringar och globaliseringen i allmänhet. Inhemsk efterfrågan påverkas av löne- och sysselsättningsnivåerna liksom av köpkraften. Kontroll över efterfrågan är i hög grad en följd av skatte- och pengapolitiken, medan krediter för att fylla både företagets och konsumenternas efterfrågan i slutänden beror på centralbankerna. Eftersom krisen på finansmarknaderna fortsätter, kommer det sannolikt att råda brist på krediter, vilket gör att efterfrågan drabbas och BNP påverkas.

4.2 Makroekonomiska faktorer har diskuterats i detalj i de tidigare EESK-yttranden om ekonomisk styrning inom EU som nämns i inledningen. Syftet med detta yttrande är att visa att det – bortsett från efterfrågefaktorer – finns ett viktigt samband mellan reformerna av utbudssidan i Lissabonagendan och BNP-tillväxten.

4.3 Relativ BNP per capita anges i tabell 1. Två tidsperioder har valts: 1999, året då euron introducerades, och 2007. För de nya medlemsstaterna omgärdar denna period deras EU-inträde. Under perioden har USA gått ner från 161,8 % till 150,9 % i förhållande till EU-27. Trots detta har de s.k. gamla medlemsstaterna inte lyckats dra nytta av denna relativa nedgång i USA, utan EU-15 har gått ner från 115,3 till 111,7 och euroområdet från 114,5 till 109,8 i förhållande till EU-27.

4.4 Vad säger då sysselsättningsstatistiken mot bakgrund av dessa BNP-uppgifter? Tabell 2 visar sysselsättningsstatistik fr.o.m. 1998 (det år då de första anslutningsförhandlingarna inleddes med de nya medlemsstaterna) t.o.m. 2006 (de sista tillgängliga uppgifterna). Arbetslöshetssiffrorna visas för perioden fram till 2007. Sysselsättningen i USA gick ner från 73,8 % till 72 % av arbetskraften under denna period, medan arbetslösheten gick upp från 4,5 % till 4,6 %. Samtidigt började euroområdet hinna ifatt – sysselsättningen gick upp från 59,2 % till 64,8 % och arbetslösheten gick ner från 10,1 % till 7,4 %. Siffrorna för EU-15 är något bättre än för euroområdet, medan de för EU-25 är något sämre.

4.5 På Lissabonstrategins resultattavla för 2007, som just publicerats, låg följande länder på de sju första platserna: Danmark*, Sverige*, Österrike*, Nederländerna*, Finland*, Irland* och Storbritannien*, följda av Tyskland och Frankrike. De bäst placerade av de nya medlemsstaterna var Slovenien* och Estland*. Av EU-15-länderna hamnade Spanien, Grekland, Portugal och Italien sist på listan. Nederländerna, Österrike och Estland lovordades för att ha tillämpat Lissabonstrategin på det mest effektiva sättet. Grekland och Italien ansågs vara minst effektiva. Hur påverkar då ledarskapet vid genomförandet av Lissabonprogrammet produktiviteten och sysselsättningen?

4.6 I relativ BNP per capita ligger Luxemburg och Norge före USA. Länder som ligger högst 20 procent efter USA är Irland* (i en klass för sig), Nederländerna*, Österrike*, Sverige*, Danmark*, Belgien* och (nätt och jämt) Storbritannien* och Finland*. Utanför EU ligger Island, Schweiz och Japan alla inom 20 procent avstånd från USA. Bland de nya medlemsstaterna ligger Cypern och Slovenien* närmast genomsnittet för EU-27, medan Estland* har gjort de största framstegen, följt av Lettland, Litauen, Ungern och Slovakien.

4.7 På sysselsättningsfronten finns det många paralleller till BNP-bilden. Sysselsättningsgraden i USA är strax över 70 % av arbetskraften. I tabellen har alla icke EU-länder, inklusive Japan och de tre länderna som inte ingår i euroområdet (Danmark*, Sverige* och Storbritannien*), en sysselsättningsgrad som ligger på över 70 %. I euroområdet är det bara Nederländerna* och Österrike* som ligger över 70 %, medan Irland* och Finland* ligger strax under. Bland de nya medlemsstaterna ligger Cypern och Estland* i täten med siffror nära 70 %.

4.8 Arbetslösheten i USA är 4,6 %. Irland*, Nederländerna*, Österrike*, Danmark*, Cypern och Litauen har bättre siffror än USA, liksom även Norge. Luxemburg, Storbritannien*, Tjeckien, Estland* och Slovenien* ligger alla inom spannet en procentenhet över USA. Sverige*, Lettland och Malta ligger inom spannet två procentenheter över USA.

4.9 Av ovanstående analys framgår det klart och tydligt att vi närmare bör studera politiken och tendenserna i de ledande länderna på Lissabonstrategins resultattavla – Danmark*, Sverige*, Österrike*, Nederländerna*, Finland*, Irland* och Storbritannien* – och de ledande nya medlemsstaterna – Estland*

och Slovenien*. För syftet med detta yttrande kommer dessa länder att utgöra en "observationslista" och markeras med asterisk. Vi kommer att utreda i hur hög grad politik som rör kunskaper, konkurrens, innovation och offentliga finanser har bidragit till den relativa framgången i dessa länder. Som motvikt kommer den politik som förts i Spanien, Grekland, Portugal och Italien att användas som en "kontrollgrupp". Dessutom är politiska initiativ i de tungt vägande franska och tyska ekonomierna fortfarande mycket viktiga för EU. Båda länderna karaktäriseras av en polariserad politik som har gjort det svårt att genomföra reformer, även om vissa resultat nu börjar visa sig.

5. Investering i kunskap

5.1 OECD-programmet för internationell bedömning av studerande kallas PISA. Tabell 3 är en sammanställning som kommer från 2006 års undersökning om kunskaper i läsning, matematik och naturvetenskap hos 15-åringar inom OECD och andra stater.

5.2 Förutom Korea, Japan och Schweiz är de länder som genomgående får "A": Finland* (klar vinnare), Nederländerna*, Belgien och Estland*. Länder med två "A" är Tjeckien, Österrike*, Slovenien* och Irland*. Länder med ett "A" i tabellen är Danmark*, Sverige*, Storbritannien*, Tyskland och Polen. Tyskland och Storbritannien får "A" i naturvetenskap. Storbritannien* har den tredje högsta kompetensen i naturvetenskap på nivå 6, efter Slovenien* och Finland*. Alla länder på observationslistan får "A"-betyg. Länderna i kontrollgruppen hamnar tillsammans med USA långt ner på listan.

5.3 Med tanke på att utbildningssystemets resultat och medlemsstaternas ekonomiska prestationer i så hög grad överensstämmer, anser EESK att kommissionen helt korrekt gör utbildningskvalitet till ett politiskt flaggskepp för EU.

5.4 Jiao Tong-universitetet i Shanghai har tagit fram en metod för att ranka universitet. Även andra metoder används i detta syfte, men den från Jiao Tong ligger i linje med EU:s fokus på naturvetenskap och forskning.

5.5 Det amerikanska skolsystemets resultat mätt i PISA-termer är mycket medelmåttigt. Det är i den högre utbildningen USA behåller sin konkurrenskraft. Tabell 4 är ett utdrag från Jiao Tongs ranking. De 20 bästa universiteten i världen består av 17 amerikanska, två brittiska och ett japanskt. Storbritannien, som har tio bland de 100 bästa, ligger på observationslistan. Utanför EU förekommer även Japan (6 platser), Kanada (4), Australien (2), Schweiz (3), Norge (1) och Israel (1). Fem länder från observationslistan finns med på listan över de 100 bästa universiteten: Storbritannien*, Nederländerna* (2), Danmark* (1), Sverige* (4) och Finland* (1). Inget av länderna i kontrollgruppen finns med. Det är dags för Bologna, Salamanca och Coimbra att återerövra sin forna glans. Dessutom återfinns sex tyska universitet och fyra franska på listan.

5.6 Förutom Storbritannien är det bara sex medlemsstater som finns med på listan över de 100 bästa universiteten. Tjugo länder står utanför. Kommissionens strategi för att överbrygga denna klyfta verkar vara att skapa ett tekniskt EU-institut. Trots att ESK stöder detta projekt är det svårt att se hur det skulle kunna bli framgångsrikt utan att försämra EU:s närvaro på listan över de 100 bästa. En alternativ strategi skulle vara att se över och revidera medlemsstaternas politik för utvecklingen på de ledande universiteten. Det finns störst behov av ett närmare samarbete mellan universiteten och industrin för att utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs för att bygga upp det tjugoförsta århundradets naturvetenskap och teknik för välfärd och sysselsättning.

5.7 Ett annat mått på medlemsstaternas universitetsutbildning är Eurostats uppgifter om antalet personer med universitetsexamen i naturvetenskap och teknik per tusen invånare i åldersgruppen 20–29 år. Siffran för USA är 10,6. Medlemsstater som ligger högst en procentenhet över USA är Belgien, Tyskland, Grekland, Italien, Litauen, Österrike*, Polen, Rumänien, Slovenien* och Slovakien. Medlemsstater med mycket bättre resultat är Danmark* (14,7), Irland* (24,5), Frankrike (22,5), Litauen (18,9), Finland* (17,7), Sverige* (14,4) och Storbritannien* (18,4). Alla länder markerade med asterisk återfinns på observationslistan. Italien och Grekland är de länder från kontrollgruppen som kvalificerar sig här. Att få fram personer med universitetsexamen i naturvetenskap och teknik måste stå i fokus för medlemsstaternas sekundär- och tertiärutbildning.

5.8 Ett av målen i Lissabonstrategin är att öka satsningarna på FoU till 3 % av BNP inom EU. Av detta ska 2 % komma från den privata sektorn. Två av länderna på observationslistan, Sverige* och Finland*, satsar mer än 3 %. Ytterligare två, Danmark* och Österrike*, lägger mellan 2 % och 3 %, och så gör även Tyskland och Frankrike. De som satsar mellan 1 % och 2 % är Belgien, Tjeckien, Estland*, Irland*, Nederländerna*, Slovenien*, Spanien och Storbritannien*. De flesta av dem ligger på observationslistan. Alla andra medlemsstater spenderar mindre än 1 %, med undantag för Ungern och Italien (båda på 1 %). Italien och Spanien återfinns i kontrollgruppen. För att råda bot på denna klyfta verkar det inte vara orimligt att förvänta sig att staterna ska bidra med en hel procent av BNP till FoU. Idealiskt vore om dessa medel kunde kanaliseras till universitet och forskningsinstitut för att hjälpa till att bygga upp deras rykte och närvaro i det globala forskarsamhället. För närvarande satsar staterna i EU-15 mellan 0,30 % och 0,40 %, medan siffrorna för de nya medlemsstaterna är mellan 0,50 % till 0,60 %. Mer kan och bör göras, inte minst för att utveckla den vetenskapliga kunskap som behövs för att hantera klimatförändringarna och föroreningarna.

5.9 När det gäller skattelättnader för FoU inom den privata sektorn har ESK redan lagt fram ett yttrande för kommissionen (7). Enligt ESK:s åsikt bör alla medlemsstater anta en

bästa praxis och införa skattestimulansåtgärder för att uppmuntra till ökade investeringar i FoU från den privata sektorns sida, i synnerhet från små och medelstora företag.

5.10 Det finns ett cirkulärt samband mellan utveckling, forskning, innovation, tekniska kunskaper och sysselsättnings-trender. I en gynnsam cirkel lockar den nationella kunskapsbasen till inåtriktade investeringar, kunskapsöverföring och invandring. Utan denna bas frestas utbildade människor att söka sig till en kunskapsmiljö där deras färdigheter premieras. Detta kan leda till en ond cirkel av utvandring och kompetensflykt.

5.11 De politiska slutsatserna när det gäller forskning och utbildning är att sekundär- och tertiärutbildningssystemen i många medlemsstater noga bör ses över och att de statliga satsningarna på FoU bör öka. Det finns ett tydligt samband mellan politikens effektivitet och sysselsättning och produktivitet, vilket har visat sig både av resultaten för observationslistan och kontrollgruppen.

6. Konkurrens och innovation

6.1 I kommissionens meddelande anges tre sätt att främja konkurrensen. Dessa är liberalisering och reglering av nätverksindustrier, konkurrenspolitik och vinster från den inre marknadens positiva effekter.

6.2 Den inre marknadens fördelar omfattar att den stimulerar till innovation, vilket är följden av exponering för utländsk konkurrens, de stordriftsfördelar i produktion, distribution och marknadsföring som finns på en större marknad och den teknisköverföring som härrör från öppenhet för utländska investeringar.

6.3 EU:s medlemsstater har inte på ett enhetligt sätt varit attraktiva och öppna för utländska direktinvesteringar. När det gäller tekniköverföring, styresmetoder, marknadsnärvaro och kapitalinvesteringar har detta varit ett handikapp för de medlemsstater som inte kunnat dra nytta av utländska direktinvesteringar. Statistik om utländska direktinvesteringar från Ernst & Young visar att de tio länder som fick mottaga största mängden utländska direktinvesteringar, angett i antal projekt, under perioden 1997–2006 var följande:

Storbritannien	5539	Frankrike	3867
Tyskland	1818	Spanien	1315
Belgien	1190	Polen	1046
Ungern	1026	Irland	884
Tjeckien	849	Ryssland	843

(7) Se ESK:s yttrande "I riktning mot en effektivare användning av skattelättnader till förmån för forskning och utveckling", EUT C 10, 15.1.2008, s. 83.

6.4 Utländska direktinvesteringar har varit av stor betydelse för den ekonomiska tillväxten i de nya medlemsstaterna. Eftersom konkurrensen om utländska direktinvesteringar ökar från länder över hela världen, inklusive Indien och Kina, måste de nya medlemsstaterna ansluta sig till kunskapsekonomin för att kunna garantera tillväxt och arbetstillfällen. Asiatiska länder firar triumfer i PISA:s kompetenstester och hundratusentals personer lämnar universiteten i denna del av världen med en kandidat- eller magisterexamen i naturvetenskap och teknik.

6.5 Liberalisering och reglering av nätverksindustrier har en avsevärd potential att minska kostnaderna och förbättra produktiviteten i hela ekonomin. Det finns tre faser i denna politik: först privatisering, sedan reglering för att släppa in nykomlingar som utmanar marknadsledarna och slutligen en uppdelning av ägandet mellan nätverk och nätverkstjänster. I sin "Rapport om framsteg i arbetet med att upprätta den inre el- och gasmarknaden" ⁽⁸⁾ använde kommissionen kundernas byte mellan leverantörer som ett mått på effektiv konkurrens. Följande tabell är talande:

Procentandel byten			
		El	Gas
Tyskland	Storföretag	41	(*)
	Små och medelstora företag	7	*
	Hushåll	5	*
Frankrike	Storföretag	15	14
	Hushåll	0	0
Spanien	Storföretag	25	60
	Små och medelstora företag	22	60
	Hushåll	19	2
Storbritannien	Storföretag	50+	85+
	Små och medelstora företag	50+	75+
	Hushåll	48	47

(*) Uppgifter om gasmarknaden finns inte tillgå för Tyskland.

Konkurrensen är i allmänhet mest avancerad i en del av länderna på observationslistan, men även Italien och Spanien har gjort framsteg.

⁽⁸⁾ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Rapport om framsteg i arbetet med att upprätta den inre el- och gasmarknaden – KOM(2005) 568 slutlig av den 15 november 2005.

6.6 Konkurrenspolitiken är utformad för att främja effektivitet och produktivitet där konsumenten har nytta av det. Denna politik liknar i hög grad den balans som EESK försöker upprätthålla mellan de ingående gruppernas intressen.

6.7 I meddelandet dras slutsatsen att stimulerande av konkurrensen är av avgörande betydelse både för nivån på produktiviteten och dess tillväxtgrad. Det är slående att länderna på observationslistan är de mest öppna inom EU. De har den högsta produktiviteten, den högsta sysselsättningen och den största kapaciteten att ta emot arbetstagare från andra länder. Medlemsstaternas regeringar begår ett misstag när de försöker sätta upp hinder runt sina ekonomier på grund av att de är rädda för konkurrens.

7. Omallokeringspolitik

7.1 Med omallokering menar kommissionen omfördelning av produktionsfaktorerna från industrier och sektorer på nedgång till framväxande och blomstrande industrier och sektorer.

7.2 Huvudtanken i meddelandet är att om ekonomisk tillväxt drivs av en framflyttad teknisk frontlinje så kommer ekonomin att utsättas för strukturförändringar. Nya högteknologiska sektorer kan vinna marknadsandelar på bekostnad av krympande sektorer. Nya företag kan bli viktiga aktörer och väletablerade företag kan tvingas anpassa sig eller försvinna.

7.3 Eftersom ekonomin i vilket fall som helst kommer att utsättas för strukturförändringar är ekonomins anpassningsförmåga avgörande för att garantera att maximal nytta dras av de tekniska förändringarna och kunskapsrörligheten. Kommissionen anser dock att medlemsstaterna har begränsad förmåga att göra de justeringar som behövs på grund av den begränsade flexibilitet som arbetsmarknadsinstitutioner och regelverk innebär.

7.4 I meddelandet föreslås fyra politiska nyckelåtgärder för att förbättra omallokeringen av resurserna: underlättande av marknadsinträde, minskning av de administrativa bördorna, reglering av arbetsmarknaden och integrering av finansmarknaden.

7.5 Strategierna för att underlätta marknadsinträde innefattar ett antal strategier som EESK redan har utarbetat yttranden om. Dessa omfattar minskande av de administrativa bördor som hör samman med företagsbildande, ett antal stödsystem för nya små och medelstora företag samt ändringar av konkurslagstiftningen. Tillgång till finansiering och en konkurrenspolitik som säkerställer konkurrensvänliga marknader är viktiga faktorer i alla strategier för omallokering genom bildande av nya företag.

7.6 Även om både stora och små företag kan ha administrativa kostnader så blir bördan mycket större för mindre företag, på grund av deras mindre storlek. Att minska de administrativa bördorna är ett av de fem viktigaste målen på EU-agendan, men att minska regleringar och administrativa kostnader är svårt – vilket kommissionen också erkänner – eftersom de flesta åtgärderna har införts av särskilda orsaker. De tjänar till att korrigera icke fungerande marknader, skydda marknadsaktörerna och förse politiska beslutsfattare med underlag⁽⁹⁾. Många intressegrupper inom EU skulle hävda att det sociala skydd som dessa regleringar syftar till att stödja är ett av huvudinslagen i gemenskapens regelverk. Men de samlade verkningarna av lagstiftningen kan ändå medföra stora ekonomiska kostnader.

7.7 Arbetet inom den brittiska arbetsgruppen för bättre lagstiftning, som bekräftas av arbetet inom Central Planning Bureau (CPB) (ung. Konjunkturinstitutet) i Nederländerna, visar att dessa kostnader kan uppgå till 3–4 % av BNP⁽¹⁰⁾. Det har uppskattats att en 25-procentig minskning av den administrativa kostnadsbördan i EU initialt skulle resultera i en enprocentig ökning av reell BNP. De långsiktiga effekterna skulle bli ännu större. En minskning av denna kostnadsbörda är högst önskvärd, men ingenting har tytt på att något kommer att komma ut av detta initiativ. Eftersom EU institutionellt oroar sig för riskerna för marknadsmisslyckanden, är det inte troligt att några sådana förbättringar kommer att uppnås. Dessutom är det inte troligt att EESK, som bemödar sig att på alla sätt skydda marknadsaktörerna, kommer att stödja någon större minskning av de administrativa bördorna.

7.8 Arbetsmarknadsstrukturerna har en viktig påverkan på omplacering av arbetskraft. Marknadsreformernas påverkan på produktivitet och sysselsättning är större då arbetsmarknaderna är flexibla. Även om det inte finns några tillförlitliga studier av marknadsflexibilitet så är sysselsättningsgraden i länderna på observationslistan ett mått på i hur hög grad deras arbetsmarknadslagar tillåter förändringar.

7.9 Det är självklart att lagstiftning om anställningstrygghet i EU är en kontroversiell fråga. Snarare än att ändra det skydd som ges vid fasta anställningar har många medlemsstater infört tillfälliga anställningar parallellt. Det är dessa tillfälliga anställningar som utgör en stor del av den ökade sysselsättning som diskuteras i punkt 4 ovan. Även om siffrorna inte ger det aktuella antalet heltidsekvivalenter är omfattningen av den ökade sysselsättningen uppmuntrande, och den strukturella arbetslösheten minskar.

7.10 Det är förstås nödvändigt att begränsa de störningar som uppstår när arbetsmarknadsregleringarna är tillräckligt flexibla för att optimera omallokeringen. Medlemsstaterna uppmanas därför att parallellt införa kompletterande åtgärder.

⁽⁹⁾ Hur produktiviteten i EU kan höjas – Ekonomin i EU: 2007 års översikt, Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans, s. 136.

⁽¹⁰⁾ Hur produktiviteten i EU kan höjas – Ekonomin i EU: 2007 års översikt, Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans, s. 137.

Flexicurity är av avgörande betydelse i denna process. Det måste finnas tillräckliga resurser så att livslångt lärande kan stärka anpassningsförmågan och anställbarheten, de sociala trygghetsystemen kan erbjuda incitament till att komma tillbaka till arbetsmarknaden och underlätta omplacering, samtidigt som arbetsmarknadspolitiken bör hjälpa människor att hantera förändringar och den arbetslöshet som hör samman med en övergång till en ny, trygg anställning. Sådana strategier är absolut nödvändiga när man lättar på anställningsskyddet.

7.11 Integrering av finansmarknaderna är den sista av omallokeringsstrategierna. I stort skulle den höga fragmenteringen av EU:s finanssystem kunna ses som ett hinder för produktiviteten och sysselsättningen, i synnerhet när det gäller att starta företag. Dessa brister behandlas i direktivet om finansiella tjänster. Parallellt med detta yttrande håller EESK på att utarbeta ett yttrande om gränsöverskridande riskkapitalverksamhet⁽¹¹⁾. Den roll ett effektivt finanssystem spelar för strukturförändringarna är mest tydlig vid finansiering av nystartade företag.

8. Förbättra de offentliga finanserna

8.1 Tabell 5 innehåller Eurostats uppgifter om medlemsstaternas finanser. Den genomsnittliga statsskulden i euroområdet 12 på 68,8 % av BNP överskrider både EMU-konvergensmålet på 60 % och genomsnittet för EU-15 (63,0) och EU-25 (61,9). I allmänhet understiger statsskulden i länderna på observationslistan 50 % av BNP, och ligger i många fall långt under. Undantaget är Österrike* (61,7 %). Alla länderna på observationslistan har också minskat statsskulden under perioden 1999–2006. Minskningen i Irland*, Nederländerna* och Sverige* har varit särskilt stor. I kontrollgruppen är det bara Spanien som har en statsskuld under 50 % av BNP, på grund av en dramatisk minskning under perioden. Italien (106,8 %) och Grekland (95,3 %) innehar bottenplaceringarna.

8.2 I EU-15 hade Belgien, Irland*, Spanien, Luxemburg, Nederländerna*, Finland*, Danmark och Sverige* överskott i statsbudgeten. De återstående länderna hade ett underskott som var mindre än 3 %, förutom Italien (-4,4 %) och Portugal (-3,9 %). Bland de nya medlemsstaterna har Bulgarien och Estland* ett budgetöverskott, medan Ungern, Polen och Slovakien har ett underskott som överstiger 3 %. Cypern och Slovenien utmärker sig genom att ha ett underskott på endast 1,2 %. Bland länderna på observationslistan har Storbritannien, med sitt budgetunderskott på 2,7 %, förlorat orienteringen. Landet misslyckades med att balansera sin budget under åren av gynnsam ekonomisk verksamhet och detta äventyrar nu dess ställning som ett ledande land. I kontrollgruppen har Spanien ett gott resultat, medan Italien och Portugal bekräftar sin generellt låga placering i ligan.

⁽¹¹⁾ Avlägsnande av hinder för gränsöverskridande investeringar från riskkapitalfonder (INT/404).

8.3 I sina årliga yttranden om EU:s ekonomi har EESK förespråkade sunda offentliga finanser. De relativa resultaten för länderna på observationslistan och i kontrollgruppen visar att sunda offentliga finanser är en viktig komponent för sysselsättnings- och produktivitetensresultaten i medlemsstaterna.

8.4 Vid undersökningen av de relativa resultaten för länderna på observationslistan och i kontrollgruppen uppstod en fråga om hur skatterna påverkar situationen. Eurostats rapport om skatterna i EU 2005 visar att den genomsnittliga skatten uttryckt i procent av BNP i EU-27 var 39,6 %. Detta är omkring 13 procentenheter mer än USA och Japan. Bland alla icke EU-länder inom OECD är det bara Nya Zeeland som har en effektiv skattesats som är högre än 35 %. Efter medlemsstaternas försök att minska skattebördan har trenden vänt och den genomsnittliga skattesatsen är nu tillbaka på 1995 års nivå.

8.5 Uttryckt i skattebörda ligger Sverige*, Danmark* och Finland* bland de fem främsta, tillsammans med Belgien och Frankrike. Österrike* och Slovenien* hamnar bland de följande

fem, tillsammans med Italien. Nederländerna* och Storbritannien* ligger på 12:e respektive 13:e plats. Bara Estland (22:a) och Irland (23:e) har avsevärt lägre skattenivåer. I kontrollgruppen är den italienska skattebördan lägre än eller lika stor som den som gäller för fem av länderna på observationslistan. Spanien, Portugal och Grekland har skattebördor som är lägre än dem i länderna på observationslistan, bortsett från Irland och Estland. Det finns vid första anblicken inget som tyder på att kontrollgruppsländerna är för högt beskattade.

8.6 EU har högre skatter än konkurrerande områden. Skattesystemen i vissa medlemsstater är i hög grad påverkade av hur stora belopp som läggs på social trygghet. Ur ett strikt EU-perspektiv är det svårt att förespråka skattesänkningar eftersom de ledande EU-ekonomierna har de högsta skattesatserna. Men ur ett globalt perspektiv har konkurrerande områden lägre skattenivåer och det är troligt att detta bidrar till deras högre nivå på innovation och företagande.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpning av åtgärder för att motverka missbruk i fråga om direkt beskattning – inom EU och i förhållande till tredjeland"

KOM(2007) 785 slutlig

(2009/C 77/29)

Den 10 december 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 och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpning av åtgärder för att motverka missbruk i fråga om direkt beskattning – inom EU och i förhållande till tredjeland"

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 juli 2008. Föredragande var **Umberto Burani**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17 september 2008 antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med enhällighet:

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Kommissionens dokument är tänkt att utgöra grunden för en diskussion mellan medlemsstaterna om direktbeskattning vid gränsöverskridande transaktioner. Framför allt syftar det till att hitta "samordnade" lösningar för åtgärder för att motverka missbruk, en fråga i vilken samarbetet mellan de olika administrationerna är bristfälligt, med lösningar som präglas av rent nationella angreppssätt.

1.2 Kommittén gläder sig åt det långsiktiga initiativet, i synnerhet som det torde leda till att det uppstår en gemenskaplig rättspraxis med utgångspunkt i många av EG-domstolens domar. Detta är åtminstone avsikten. EG-domstolens rättspraxis är tillräckligt omfattande för att kunna utgöra en bra referens för de nationella skattemyndigheterna, som dock ofta inte verkar vilja låta sig påverkas av den.

1.3 Utgångspunkten återfinns i den överenskommelse mellan medlemsstaterna om vad som ska avses med "missbruk" och därmed skillnaden mellan "skatteflykt" och "skatteundandragande". Kommittén påpekar hur viktigt det är att EG-domstolens domar har slagit fast att man – medan det i det förstnämnda fallet utan tvivel rör sig om ett brott – i det sistnämnda fallet måste göra en distinktion. Undandragande blir ett brott bara när det handlar om "rent konstlade upplägg" och fiktiva situationer skapas. I den olagliga kategorin ingår inte heller etableringar som syftar till att utnyttja statsstöd från andra länder. Om sådana etableringar inte är förenliga med fördraget ska de bekämpas med andra medel och vid roten, utan att man blandar in de enskilda aktörerna.

1.4 En särskilt viktig aspekt är "underkapitalisering", d.v.s. finansiering av utländska dotterbolag i stället för kapitalökning. På detta område är myndigheterna ofta tämligen subjektiva, och

det är särskilt svårt med bedömningar när det gäller finansinstitut.

1.5 Vid sidan om rättspraxisen, som behandlas nedan, vill EESK fästa uppmärksamheten på vissa grundläggande principer som medlemsstaterna bör komma överens om, och förhoppningsvis tillämpa hädanefter. För det första bör man uppnå balans mellan medlemsstatens och de skattskyldigas intressen och alltid tillämpa proportionalitetsprincipen vid bedömningen av fall med "rent konstlade upplägg". Detta innebär att det behövs regler för en rättvis fördelning av bevisbördan, men framför allt bestämmelser som fastställer hur skattemyndigheterna ska samla in bevis i enlighet med lagstiftningen.

1.6 Kommittén anser kort sagt att en så mångfasetterad och komplex fråga kräver att medlemsstaterna visar god vilja och är samarbetsvilliga, så att de kan skydda sina finanser samtidigt som de sätter medborgarna i centrum och respekterar deras rättigheter. Vi anser det vara vår skyldighet att också lyfta fram skattemyndigheternas roll när det gäller att bekämpa inte bara missbruk, utan även och framför allt fiktiva (och kanske även verkliga) upplägg som döljer brottslig verksamhet.

2. Inledning

2.1 Som kommissionen aviserade 2006⁽¹⁾ har den arbetat på att **samordna** medlemsstaternas **system för direkt beskattning**. Problemet är ganska tydligt. När nationella myndigheter vidtar skatteåtgärder som rör skattskyldigas gränsöverskridande verksamhet är de skyldiga att se till att det egna landet får de inkomster det ska, men skillnaderna i systemen kan leda till att andra myndigheter gör **andra tolkningar och tillämpningar**. De skattskyldiga kan utnyttja dessa skillnader för att helt eller delvis undandra sig sina skyldigheter. Å andra sidan bör man undvika att det uppstår fall med dubbelbeskattning.

⁽¹⁾ KOM(2006) 823 slutlig av den 19 december 2006.

2.2 För att undvika detta har de flesta medlemsstaterna antagit en rad regler för att motverka missbruk. Det är både specifika och allmänna regler som skiljer sig från land till land. I denna situation kan det uppstå konflikter både med skattskyldiga och mellan medlemsstater, något som faktiskt också inträffar. EG-domstolen, som uppmanas att yttra sig i olika enskilda fall, har utfärdat domar som i brist på gemenskapslagstiftning på detta område utgör en värdefull rättspraxis. Kommissionen har använt sig av den vid utformningen av det meddelande som behandlas här.

2.3 Meddelandet "syftar till att skapa en ram för ytterligare diskussioner med medlemsstaterna och berörda parter med målet att undersöka möjligheterna till samordnade lösningar". Kommissionen anser att det är **brådskande** att "uppnå en lämplig balans mellan det allmänna intresset att bekämpa missbruk och behovet av att undvika oproportionella restriktioner för gränsöverskridande verksamhet i EU". Det är också nödvändigt att samordna tillämpningen av åtgärder för att motverka missbruk i förbindelserna med tredje land.

2.4 I dessa frågor avser kommissionen att inleda en diskussion mellan medlemsstaterna, med medverkan av de berörda parterna, för att komma fram till gemensamma slutsatser som leder till **frivillig samordning av bestämmelser och förfaranden**. Det talas inte om "harmonisering" – vilket är alltför svårt att uppnå på kort sikt – och inte heller om lagstiftningsåtgärder, som är praktiskt taget omöjliga att föreskriva.

3. Meddelandets innehåll

3.1 I kommissionsdokumentet koncentrerar man sig framför allt på att definiera **terminologin och ramen för detta ämne**, och utgångspunkten hämtas ur domar från EG-domstolen som fastslagit vissa **grundläggande principer**. För det första **definieras missbruk** på så sätt att det bara föreligger "när syftet med gemenskapsbestämmelser inte uppnås, trots att de villkor som uppställs i bestämmelserna formellt är uppfyllda, och det finns en avsikt att uppnå en fördel genom att på ett konstlat sätt skapa villkoren för att uppnå fördelen" ⁽²⁾. Det görs en distinktion mellan missbruk och **skatteflykt**, som är "begränsat till rent konstlade upplägg som syftar till ett kringgående av den berörda medlemsstatens lagstiftning".

3.2 En annan grundläggande princip är att "behovet att förhindra skatteflykt eller missbruk kan utgöra en tvingande hänsyn av allmänintresse som kan **motivera en begränsning av grundläggande friheter**". För att vara lagenliga måste nationella skatteregler följa **proportionalitetsprinciperna** och dessutom "tjäna det **specifika syftet att förhindra rent konstlade upplägg**".

3.3 EG-domstolen har antagit **exakta kriterier för att definiera** vad som **inte är rent konstlade upplägg**. Etablering av dotterbolag i en annan medlemsstat ingår i sig inte i denna defi-

nition, även om man kan konstatera att den verksamhet som bedrivs av ett dotterbolag i en annan medlemsstat **skulle kunna bedrivas av moderbolaget**. Att **skatteöverväganden** ligger till grund för beslutet om sekundärt etableringsställe räcker inte heller som enda argument. Om inget missbruk förekommer är det fullt lagligt att dra nytta av förmånligare skattevillkor i en annan medlemsstat. Inte heller det faktum att man beslutat etablera ett dotterbolag för att **dra nytta av statsstöd** från en annan medlemsstat omfattas av definitionen. Snedvridning som beror på att statsstöd är oförenliga med fördraget bör lösas vid roten med andra medel, men därmed blir det inte tillåtet att anta ensidiga åtgärder för att bekämpa de skadliga effekterna.

3.4 EG-domstolen har dock satt gränser för en extensiv tolkning av dessa principer. De **gäller inte när en ytterligare missbruksfaktor förekommer**, till exempel etablering av ett så kallat brevlådeföretag eller frontföretag, eller när villkoren för finansiella transaktioner mellan närstående bolag som har säte i olika medlemsstater skiljer sig från dem som icke-närstående bolag kommit överens om. Därmed tillämpas ett kriterium som gäller **sakförhållandena snarare än formen**.

3.5 Kommissionen konstaterar att ovanstående kriterier hänför sig till **specifika fall**, men det vore lämpligt att undersöka om de i **praktiken kan tillämpas på olika typer av verksamhet och företagsstrukturer**.

3.6 När det gäller **proportionalitetsprincipen** tillåter EG-domstolen att medlemsstater antar säkerhetskriterier (*safe harbours*) som kan tillämpas i **situationer där sannolikheten för missbruk är hög**. Fastställande av **skäliga kriterier grundade på presumtion** är av intresse för både de skattskyldigas rättssäkerhet och skattemyndigheternas möjlighet att fullgöra sin uppgift.

3.7 Kommissionen vill fästa uppmärksamheten på vikten av att anta **rättvisa kriterier**. **Bevisbördan** bör inte bara ligga på den skattskyldige, som bör kunna försvara sig utan överdrivna administrativa insatser och med den garantin att skattemyndigheternas bedömningar ska bli föremål för en **oberoende översyn av rättsliga instanser**. Den beskattningsbara inkomsten som bedöms mot bakgrund av tillämpningen av reglerna för att motverka missbruk bör dessutom bara justeras om den kan hänföras till det rent konstlade upplägget. **Koncerninternerna transaktioner** bör dessutom granskas mot bakgrund av principen om full konkurrens (den så kallade armlängdsprincipen). Kort sagt får dock dessa kriterier inte hindra medlemsstaterna från att tillämpa påföljder på skattskyldiga som har **missbrukat reglerna i syfte att undvika skatt**.

3.8 När de allmänna principerna väl har fastställts i kommissionens dokument behandlas den praktiska tillämpningen av bestämmelserna. Innehållet i denna del kommer att behandlas i detalj i kapitlet Särskilda kommentarer (se längre fram).

⁽²⁾ *Emsland-Stärke* C-110/99, punkterna 52–53; *Halifax* C-255/02, punkterna 74–75 (kommissionens fotnot).

4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén ser mycket positivt på kommissionens initiativ, som för det första syftar till att samordna **bestämmelser och förfaranden** utan att falla för frestelsen att tvinga på åtgärder ovanifrån, och till att tillämpa ett realistiskt angreppssätt med hänsyn tagen till bestämmelserna i fördraget men även till medlemsstaternas synsätt, och för det andra eftersträvar **balans** mellan "det allmänna intresset" (i varje medlemsstat) och "behovet av att undvika oproportionella restriktioner" på den inre marknaden.

4.1.1 EESK rekommenderar för sin del att **medborgarna/de skattskyldiga** ska sättas i centrum och att samordningen, om och när den sker, i första hand bör präglas av **rättvisa** för dem. Denna princip tycks genomsyra EG-domstolens domar men är inte alltid tydlig i praktiken.

4.2 EG-domstolen och kommissionen förefaller för övrigt instämma i EESK:s farhågor. När man talar om att en **proportionalitetsprincip** (se punkt 3.2 ovan) bör antas för att undvika **överdrivet restriktiva bestämmelser vid "rent konstlade upplägg"** (se punkt 3.3), är det tydligt att det inte handlar om teoretiska fall. Överträdelserna mot reglerna är många och antagligen upptäckts inte alla. Men lika många är fallen med dotterbolag i utlandet vars legitimitet ifrågasätts. Om skattemyndigheterna tillämpade de principer som förekommer i EG-domstolens domar, skulle företagen kunna verka i en miljö med rättssäkerhet och utan överdrivna formaliteter, utan att behöva riskera dubbelbeskattning.

4.3 Man kan förvisso stödja kommissionens synpunkt (se punkt 3.5) att rättspraxisen rörande lagliga och olagliga fall är alltför varierad för att kunna ligga till grund för **allmänna principer**, och att det därför är nödvändigt att undersöka hur dessa principer i praktiken tillämpas på olika verksamhet och företagsstrukturer. En *granskning av de enskilda fallen mot bakgrund av EG-domstolens domar* skulle dock göra det möjligt för företagen att själva göra en **preliminär bedömning** av sannolikheten för invändningar mot deras beslut om att inrätta dotterbolag i utlandet. En förutsättning är naturligtvis att **myndigheterna går med på att handla i enlighet med EG-domstolens rättspraxis**, låt vara att de får möjlighet att anpassa den till varje enskilt fall. Ett angreppssätt "fall för fall" skulle möjliggöra en rättvis bedömning av varje enskild situation, och man kunde undvika standardlösningar där formen går före innehållet.

4.4 Om både företagen och myndigheterna agerade på detta sätt skulle det bli möjligt att **lättare skilja ut så kallade brevlådeföretag** eller frontföretag (se punkt 3.4) som utgör verkliga bedrägerier. En undersökning av rättspraxisen inom denna sektor skulle kunna vara till hjälp när medlemsstaterna antar **säkerhetskriterier** (se punkt 3.6) **som begränsar de grundläggande rättigheterna**.

4.5 Den aspekt rörande **rättvisa kriterier** som kommissionen tar upp (se punkt 3.7) kräver särskild uppmärksamhet. En naturrättslig princip på det straffrättsliga området är att man betraktas som oskyldig till dess att motsatsen bevisats, det vill säga att bevisbördan åvilar den som väcker talan. Även om skat-

telagstiftningen inte alltid präglas av dessa regler, är det utan tvivel så att myndighetsbeteenden som gränsar till trakasserier skulle vara en belastning för både företaget och privatpersoner.

4.5.1 Kommittén instämmer i rekommendationen om att införa **bestämmelser för att fördela bevisbördan rättvist**. Respekten för grundläggande rättigheter och utgångspunkten att man är oskyldig till dess att motsatsen bevisats bör ligga till grund för förbindelserna mellan skattemyndigheterna och de skattskyldiga. I detta sammanhang behövs **bestämmelser för skattemyndigheternas insamling av bevis** och för gränser för deras självständighet i fall av **straffbara brott eller överträdelser**, t.ex. skatteundandragande med olagliga medel, vilket betraktas som skatteflykt.

5. Särskilda kommentarer: tillämpning av bestämmelserna i EU/EES

5.1 Kommissionen anger följande princip: "Åtgärder för att motverka missbruk måste följaktligen omsorgsfullt inriktas på rent konstlade upplägg som utformats för att kringgå nationell lagstiftning (eller gemenskapsregler som införlivats i nationell lagstiftning)". Principen är lätt att hålla med om men ger stort tolkningsutrymme. Samma sak kan sägas om rekommendationen att sörja för att sådana regler står i proportion till målet att stoppa missbruk.

5.2 EESK anser att åtgärderna kan samordnas endast om de granskas gemensamt av medlemsstaterna och kommissionen, under förutsättning att *det finns en uppriktig vilja att åstadkomma detta resultat*. Alla myndigheters bestämmelser präglas av att man vill slå vakt om det allmänna bästa, i enlighet med tänkesätt som har sitt ursprung i olika traditioner och situationer. Man kan hoppas på att skillnaderna minskar, men det kommer att ta tid innan resultaten omvandlas i praktik.

5.2.1 EESK stöder kommissionen när den i dokumentet fäster uppmärksamheten på att **åtgärder för att undvika gränsöverskridande skatteflykt inte får tillämpas på rent inhemska situationer** där det inte föreligger risk för missbruk. EG-domstolen anser också att detta är onödigt och kontraproduktivt i konkurrenshänseende.

5.3 En viktig fråga är **tolkningen** av begreppen **lån och eget kapital**. En medlemsstat kan betrakta en transaktion som ett tillskott till eget kapital, medan en annan medlemsstat kan betrakta samma transaktion som ett lån och medge ränteadrag. Samma sak gäller blandformer som anses vara företag i en medlemsstat men i en annan medlemsstat anses vara skattetransparenta enheter. Därför blir det möjligt med **dubbla undantag från skatteplikt eller dubbelbeskattning**. Det rör sig om välkända fall där man drabbas eller drar fördel inte bara av skillnaderna i bestämmelser mellan olika medlemsstater utan även av myndigheternas uppmuntrande eller negativa attityd till gränsöverskridande investeringar.

5.3.1 EESK inser att detta är ett av de mest delikata problemen och bör utgöra **utgångspunkt för framtida diskussioner**.

5.4 Bestämmelserna om **kontrollerade utlandsbolag (CFC-bolag – Controlled Foreign Companies)** utgör ett problem som är kopplat till ovanstående punkt. CFC-bolagens vinst tillkommer normalt moderbolaget och beskattas i det land där detta är etablerat, men med särskild skattebehandling. Enligt kommissionen utgör denna skillnad i behandlingen en **diskriminering**, såvida den inte är motiverad på grund av en "annorlunda och relevant situation". Dessa bestämmelser utgör "ett hinder för moderbolagets förmåga att etablera sig i andra medlemsstater i form av dotterbolag".

5.4.1 EESK anser att bestämmelserna om CFC-bolag ska granskas noga och om nödvändigt revideras. Dessa bestämmelser är viktiga för alla bolag, men särskilt för **dem som tillhör finanssektorn**. Som kommissionen säger är det "av central betydelse att skattskyldiga ges möjlighet att visa (...) att deras transaktioner har ärliga affärsmässiga syften". Detta är ett svårt krav att uppfylla för kommersiella företag, men för **företag inom finanssektorn kan det bli ett betydande problem**. De regler som gäller inom denna sektor, både de rättsliga och de tillsynsrelaterade, utgör en garanti för **att bolag kontrolleras ordentligt**. Samtidigt är de så komplicerade och skiljer sig så mycket åt mellan länderna att de kan utgöra bekväma utvägar för en rad **olagliga verksamheter**. Här avses framför allt fiktiva eller kanske skenbart "normala" bolag som inrättats för spekulativa eller rent brottsliga syften, och som använder sig av sofistikerad teknik för att undgå skatter och tillsyn. **Riktade skattebestämmelser** kan i högre grad än tillsyn bidra till att sådan verksamhet avslöjas.

5.5 Bestämmelser om **underkapitalisering** (kapitalisering genom lån, en fördold form av eget kapital) som redan har nämnts i punkt 4.3 ovan, är en annan viktig punkt. Sådana bestämmelser skiljer sig avsevärt åt i de olika medlemsstaterna på grund av olika åsikter och rättstraditioner. Huruvida det är lämpligt att finansiera dotterbolag med eget kapital i stället för med "lån" beror på olika behandling i fråga om utdelning och räntor, och företagen gör en bedömning utifrån det rådande skattesystemet i dotterbolagets land. Det är inte ovanligt att dotterbolag som är etablerade i olika medlemsstater finansieras med olika system.

5.5.1 Kommissionen önskar att **bestämmelserna om underkapitalisering ska avskaffas** eller åtminstone att avtal med finansörer i andra medlemsstater ska uteslutas. På så sätt skulle man avhjälpa skillnaden i behandling mellan dotterbolag och moderbolag. Kommissionen tillägger att "medlemsstaterna (...) borde ha möjlighet att skydda sina skattebaser från **artificiell urgröpning genom konstruerad skuldfinansiering**, även inom EU/EES". EESK anser att man **inte får generalisera**. Det kan finnas fall när vissa omständigheter gör det nödvändigt eller åtminstone önskvärt att finansiera genom lån oberoende av skattehänsyn.

Bryssel, den 17 september 2008.

5.5.2 EESK:s förbehåll får genklang i domen i Thin Cap-målet, där EG-domstolen erkänner att åtgärder för att förhindra underkapitalisering **inte i sig är otillåtna**. Tillämpningen av reglerna måste dock vara **begränsad till rent konstlade upplägg**. Denna typ av kapitalisering bör därför inte uteslutas. Det handlar helt enkelt om att åstadkomma effektivare kontroller för att undvika missbruk och fastställa mer exakta bestämmelser som garanterar insyn i transaktionerna.

5.6 Av samtliga ovanstående kommentarer tycker sig kommittén kunna dra den slutsatsen att vaga begrepp och olika tolkningar, antingen restriktiva eller extensiva, förekommer i olika medlemsstater när man behandlar de olika frågorna. Som inledning på de diskussioner som kommissionen önskar är det därför nödvändigt att **man kommer överens om vilken terminologi som ska användas och vilken räckvidd varje term ska ha**.

5.6.1 Samma sak kan sägas när det gäller **skatteundandragande**. Enligt EG-domstolen – men inte enligt vissa skattemyndigheter – är detta **inte ett brott i sig** utan blir det först när det kombineras med **"rent konstlade upplägg"** och blir då ett **bedrägeri** som är administrativt och rättsligt straffbart. Även när det gäller denna princip behövs ett preliminärt avtal som inte bara gäller räckvidden utan även tolkningen av "rent konstlade upplägg".

6. Särskilda kommentarer: tillämpning av regler för att motverka missbruk i förhållande till tredjeland

6.1 Reglerna om CFC-bolag gäller i stort sett även sådana dotterbolag till bolag från tredjeland som är etablerade i EU och dotterbolag i tredjeland till moderbolag som är etablerade i EU, såvida det inte finns bilaterala avtal – vilket det i många fall gör. De är för övrigt förenliga med gemenskapsrätten om **diskriminerande behandling** när det handlar om medlemsstaters medborgare eller bolag som etablerar sig i tredjeland och tvärtom. Detta bör även gälla för de bestämmelser som ska förbjuda eller reglera underkapitalisering samt för bolagsskatt och framför allt för särskilda regler för att motverka missbruk.

6.2 Kommittén har inga särskilda kommentarer i denna fråga, men vill gärna framhålla att det är nödvändigt att ordentligt uppmärksamma tillämpningen av regler för att motverka missbruk på **nya eller nyinrättade bolag från tredjeland och dotterbolag till EU-bolag i tredjeland**. Den internationella situationen är oroväckande i och med att både ekonomisk och annan brottslighet breder ut sig i världen. På detta område skulle ett beslutsamt och effektivt samarbete vara ännu bättre och snabbare än samordning mellan myndigheter. Problemet är snarare av säkerhetsrelaterad än skattemässig natur, och skattemyndigheterna kan här göra en enormt viktig insats.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Styrelseformer och partnerskap på nationell och regional nivå och grunden för regionalpolitiska projekt" (remiss från Europaparlamentet)

(2009/C 77/30)

Den 22 april 2008 beslutade Europaparlamentet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Styrelseformer och partnerskap på nationell och regional nivå och grunden för regionalpolitiska projekt".

Den 25 maj 2008 gav Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet. Utkastet till yttrande gjordes av **Joost van Iersel**, föredragande, och **Miklós Pásztor**, medföredragande.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén **Joost van Iersel** till huvudföredragande vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september). Kommittén antog följande yttrande med 96 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar Europaparlamentets initiativ rörande europeiskt, nationellt och regionalt styre och partnerskap på regionalpolitikens område.

1.2 EESK anser att ett gott styre förutsätter ett "flernivåstyre" och partnerskap med representativa organisationer inom det civila samhället på regional nivå.

1.3 Följaktligen håller EESK med rådet och kommissionen om att det behövs ett väl fungerande "flernivåstyre" och bättre styrelseformer när det gäller att förvalta EU-medel och genomföra EU:s politik. Frågan är inte "om" utan "hur". Det gäller att finjustera nedifrån-och-upp-initiativ liksom ramvillkoren uppifrån-och-ned.

1.4 EESK stöder Europaparlamentets förslag att inrätta ett formellt råd för territoriell utveckling. Det skulle betona "flernivåstyret" och ge diskussioner och överenskommelser en mer obligatorisk karaktär.

1.5 Enligt EESK:s uppfattning utgör "flernivåstyre" en flexibel struktur för förbindelserna mellan kommissionen, regeringarna och de lokala och regionala myndigheterna, anpassad till de olika situationerna och till vilka ärenden det rör sig om snarare än till de hierarkiska ramarna för de olika myndigheternas befogenheter. Goda styrelseformer kännetecknas av öppenhjärtiga relationer och en mindre strikt tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

1.6 Europa behöver regioner och städer som tror på sig själva och som utmärks av flexibilitet och hållbarhet. Som framgår av ett antal exempel ger den ekonomiska internationaliseringen och dess dynamik ofta regionerna och städerna positiva impulser. De finner nya sätt att med framgång placera sig själva på kartan.

1.7 Trots den breda och ofta komplicerade mångfalden av administrativa strukturer i medlemsstaterna förespråkar EESK

inför framtiden med eftertryck förfaranden och arbetsmetoder som stärker regionernas och städernas egna ansvar och deras redovisningsskyldighet ⁽¹⁾.

1.8 Konkreta exempel visar att decentraliserat ansvar och redovisningsskyldighet inverkar positivt på ledarskap och visioner, som ofta utgör en fast bas för offentlig-offentliga partnerskap och för offentliga partnerskap där olika aktörer ingår (arbetsmarknadsparter, handelskammare, företag, utvecklingskontor, bostadsorganisationer, halvoffentliga icke-statliga organisationer, miljökontor, sociala organisationer, skolor på olika nivåer, arkitekter och konstnärer).

1.9 Följaktligen bör de representativa organiserade organisationerna inom det civila samhället på regional nivå ges möjlighet att på ett ansvarsfullt sätt och med öppenhet för insyn medverka när EU:s regionala program ska fastställas och genomföras. Genom att beakta lokala och regionala (icke-statliga) synpunkter kan man bidra till en ökad acceptans av EU:s värden bland medborgarna.

1.10 EESK anser att ett välstrukturerat samråd kan leda till framgångsrika partnerskap med icke-statliga aktörer i hela kedjan – från utformning till övervakning och utvärdering av regionalpolitiken ⁽²⁾.

1.11 Ett flexibelt "flernivåstyre" och goda styrelseformer kan liksom samverkan med fokus på skräddarsydda lösningar i hög grad bidra till att uppfylla EU:s och den nationella regionalpolitikens slutliga mål, nämligen att aktivera befintliga krafter och regionernas och städernas dolda potential.

⁽¹⁾ Enligt EESK:s uppfattning motsvarar "regioner" och "städer" inte nödvändigtvis befintliga administrativa enheter, utan det är snarare ett dynamiskt begrepp som täcker sammanhängande socioekonomiska områden som omfattar nätverksregioner, städer och deras omgivningar, sammanflätade kommuner och storstadsområden.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande "Partnerskap för genomförande av strukturfonderna", EUT C 10, 14.1.2004, s. 21.

1.12 Man skulle kunna inrätta ett europeiskt utbytesprogram för tjänstemän i regionerna och städerna och ett välstrukturerat system för erfarenhetsutbyte och spridning av bästa praxis. Specialiserade forskningsinstitut och universitet skulle kunna fungera som stöd.

2. Bakgrund

2.1 Sedan 2001 har man med rätta satt "styrelseformerna" i förgrunden på grund av det växande behovet av en mer direkt koppling mellan EU-politiken å ena sidan och genomförandet och efterlevnaden av och i medlemsstaterna å den andra ⁽³⁾.

2.2 EESK välkomnar mot denna bakgrund Europaparlamentets kommande betänkande om styrelseformer och partnerskap på nationell och regional grundval ⁽⁴⁾. Det är en positiv signal att Europaparlamentet som EU-institution visar ett ökat intresse för hur regionalpolitiken utformas rent konkret i medlemsstaterna.

2.3 Mer generellt visar Europaparlamentets dokument hur utvecklingen – ekonomins internationalisering och ständiga förändringar – oundvikligt kräver att den strikta tillämpningen av subsidiaritetsprincipen mjukas upp. Det krävs ett mer flexibelt samspel och en samverkan mellan de olika myndigheterna för att man ska kunna hålla takten med den globala utvecklingen och med framgång genomföra den gemensamt fastställda EU-politiken. De nya förfarandena för Lissabonstrategins genomförande, där kommissionen, rådet och medlemsstaterna har delat ansvar, är ett belysande exempel på sådan samverkan och tillämpning.

2.4 "Flernivåstyre", där kommissionen, de nationella förvaltningarna, regeringarna och de lokala och regionala myndigheterna var och en har sin plats och även delar ansvaret inom en gemensam ram, är en återspeglning av samma dynamik.

2.5 Regionalpolitiken och regionala projekt utformas inom ramen för nationella och regionala, ofta oerhört komplicerade och kraftigt varierande förvaltningsmetoder. Men det ligger helt klart i medborgarnas och företagens intressen att politiken och projekten genomförs på ett korrekt och enhetligt sätt i hela EU.

2.6 Europaparlamentets uppfattning i denna fråga, liksom alla de frågor som måste besvaras för att man ska kunna främja enhetliga metoder inom EU i syfte att uppnå optimal framgång inom regionalpolitiken, överensstämmer i stort med vad kommissionen och rådet redan gett uttryck för i sina dokument.

2.7 Vissa överväganden och motsvarande principer presenterades i kommissionens arbetsdokument om innovation och

⁽³⁾ I *Styrelseformerna i EU*, KOM(2001) 428 slutlig, presenteras bl.a. en ny vision av hur EU skulle kunna och bör fungera genom att det skapas en större medverkan och öppenhet och genom att man klart fastställer kopplingen mellan politik, reglering och konkret genomförande. Avsikten var uttryckligen att förbättra kopplingarna mellan EU och dess medborgare.

⁽⁴⁾ PE 409.539v01-00 – föredragande Jean-Marie Beaupuy.

regionalpolitik ⁽⁵⁾ som förberedelse inför det informella ministerrmötet om territoriell sammanhållning och regionalpolitik på Azorerna ⁽⁶⁾. De har redan funnit sin tillämpning och i viss utsträckning genomförts under perioden 2000–2006. Vid flera tillfällen har kommissionen påpekat att ökad kompetens inte kan uppnås av de enskilda medlemsstaterna eller regionerna själva; det krävs ett nära samarbete mellan alla berörda offentliga myndigheter, företag, medborgare och sociala partnerskap i samarbete med Europeiska kommissionen och EU-institutionerna ⁽⁷⁾. Vidare kräver en framgångsrik utvärdering en tidsenlig administrativ och institutionell kapacitet.

2.8 Kommissionen menar att framsteg endast kan göras om man utvecklar flernivåsystem för innovativ förvaltning som inkluderar strategisk samordning och en lämplig strategisk mix för varje region – en enda "mirakelstrategi" finns inte – där man, eventuellt med stöd av regionala kontor, kartlägger de olika nätverk, kluster och kompetenspooler som kan utnyttjas.

2.9 För programperioden 2007–2013 har kommissionen fördjupat sina mål i de strategiska riktlinjerna för sammanhållning och fokuserar på konkurrenskraft, tillväxt och mänskliga resurser. Man har utvecklat en europeisk territoriell målsättning med inriktning på gränsöverskridande samarbete genom gemensamma lokala och regionala målsättningar och initiativ, transnationellt samarbete med inriktning på territoriell utveckling samt mellanregionalt samarbete och erfarenhetsutbyte ⁽⁸⁾.

2.10 Ministrarna med ansvar för den territoriella sammanhållningen och regionalpolitiken fastställde en dagordning för regioner och städer i Leipzigstadgan och den territoriella agendan ⁽⁹⁾. Vid det informella ministerrmötet på Azorerna tog man ytterligare steg när det gäller att fastställa hur agendan för regioner och städer ska genomföras. I det första handlingsprogrammet ⁽¹⁰⁾ underströk ministrarna med eftertryck sin övertygelse om att flernivåstyre är ett grundläggande verktyg för en balanserad fysisk utveckling i EU, och de erbjöd sig att samråda med utvalda aktörer och lokala och regionala myndigheter om genomförandet av prioriteringarna i den territoriella agendan.

2.11 I detta handlingsprogram underströk ministrarna vidare att det bästa sättet att uppnå den territoriella agendans målsättningar är att i enlighet med de institutionella arrangemangen i varje medlemsstat verka för en stark medverkan av nationella, regionala och lokala myndigheter och aktörer och en dialog med Europeiska kommissionen och övriga EU-institutioner ⁽¹¹⁾. Även här kan man notera att behovet av gemensamma diskussioner, stödåtgärder och insatser i hela förvaltningskedjan betonas – från de lokala aktörerna över hela EU till kommissionen och omvänt.

⁽⁵⁾ SEK(2007) 1547, 14.11.2007.

⁽⁶⁾ Sammanträde den 23–24 november 2007 under det portugisiska ordförandeskapet.

⁽⁷⁾ Samma som ovan s. 6. Se även s. 18: avgörande faktorer i framgångsrika regioner.

⁽⁸⁾ Samma som ovan s. 17.

⁽⁹⁾ "Leipzigstadgan om hållbara städer i Europa" och "Europeiska unionens territoriella agenda – För ett konkurrenskraftigt och hållbart Europa med regional mångfald", det informella ministerrmötet om stadsutveckling den 24–25 maj 2007.

⁽¹⁰⁾ "Första handlingsprogrammet för genomförande av EU:s territoriella agenda", 23 november 2007.

⁽¹¹⁾ Samma som ovan s. 8.

2.12 I de fem handlingslinjerna betonar ministrarna behovet av att stärka territoriellt styre på flera olika nivåer, nya former av partnerskap och territoriellt styre samt behovet av att ge sektorspolitiken en territoriell eller urban dimension.

2.13 Det är emellertid tråkigt – för att inte säga typiskt – att man i handlingsplanen, åtminstone i dess definition, alltjämt överlåter så gott som hela ansvaret för den konkreta tillämpningen åt medlemsstaterna, och att de lokala och regionala myndigheterna och andra aktörer sällan nämns som en absolut nödvändig del i processen. Den traditionella uppfattningen av vad "subsidiaritet" är dominerar fortfarande.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Det föreligger hinder för insyn, enhetlighet och effektivitet i anslutning till regionalpolitikens planering och genomförande. Dessa hinder finner delvis sin förklaring i organisationen och arbetsmetoderna inom och mellan generaldirektoraten och EU-fonderna. Till stor del beror de dock på fel och brister i flernivåstyresystemets sätt att fungera och i genomförandet av politiska åtgärder och program.

3.2 I Europaparlamentets förslag till betänkande visar man med rätta att ett antal positiva initiativ har tagits för att förbättra styrelseformerna på EU-nivå, exempelvis Urban I och II, Leader och Urbact.

3.3 Enligt EESK:s uppfattning är vissa av initiativen relativt vaga, det gäller exempelvis den territoriella agendan. Dessutom ges inga praktiska exempel på i vilken omfattning "flernivåstyret" är en framgångsfaktor i ovannämnda program.

3.4 Trots att "flernivåstyret" blir allt vanligare i EU, saknas det fortfarande enhetliga arbetsmetoder som är öppna för insyn, och kommunikationen är bristfällig. Detta beror till stor del på att EU inte fungerar som en enhetsstat.

3.5 Det sätt på vilket de nationella förvaltningarna och aktörer såsom decentraliserade myndigheter uppfattar EU:s plats i "flernivåstyret" varierar i vissa fall också kraftigt beroende på nationella intressen och kulturella traditioner.

3.6 Ett tredje övervägande avseende de eventuella problemen med "flernivåstyret" kan göras mot bakgrund av den stora mångfald av administrativa och politiska principer som finns i medlemsstaterna själva, och som är djupt rotade och ofta svåra att förändra.

3.7 Dessa överväganden visar att det inte finns någon patentlösning på EU-nivå när det gäller regional planering och programmering. Nationella och ofta även regionala strukturer, strategier och attityder är av avgörande betydelse. Icke desto mindre tvingar de praktiska omständigheterna, såsom den internationella finansiella och socioekonomiska utvecklingen, fram en granskning av förfarandena i syfte att se till att regionerna blir mer flexibla och står redo för förändringar.

3.8 EU:s regionalpolitik bör vara både en nedifrån-och-upp- och en uppifrån-och-ned-process. Nedifrån-och-upp eftersom regionerna måste kartlägga och förbättra sina sociala och ekonomiska samt miljö- och konkurrensmässiga villkor och eftersom den europeiska (och nationella) regionalpolitiken med nödvändighet måste genomföras på plats. Uppifrån-och-ned på grund av de finansiella resurserna och ramvillkoren, som tillhandahålls och fastställs på EU-nivå och nationell nivå. Det rör sig aldrig om enkelriktad process.

3.9 De initiativ som tas på EU-nivå, och medlemsstaternas goda avsikter när det gäller att främja effektivare och enhetligare administrativa tillvägagångssätt i Europa, måste ses som något positivt. Goda styrelseformer inom regionalpolitiken kräver emellertid först och främst en anpassning av rigida former av "flernivåstyret", vilket i sin tur innebär förändrad ledarstil och mentalitet.

3.10 De dokument som nämns i avsnitt 2 ovan visar att rådet i stor utsträckning delar denna ståndpunkt. Det är förvisso ett steg framåt, men steget är ofta stort innan ord omsätts i konkreta handlingar.

3.11 Ett effektivt genomförande är lättare att få till stånd i städer och regioner där decentralisering hör till traditionerna än i förvaltningsmässigt centraliserade system. Ytterligare komplikationer uppstår i vissa medlemsstater där det inte finns någon finjusterad regionalpolitik och där de regionala myndigheterna ännu inte är fast etablerade.

3.12 EESK vill understryka behovet av bättre och korrekt EU-statistik som ett grundläggande villkor för en effektiv regionalpolitik.

3.13 EESK stöder alla insatser för att förbättra styrelseformerna i EU. Det bör resultera i en koppling mellan politiska strategier och genomförande som är bättre och mer öppen för insyn. När det gäller genomförandet är deltagandet av lokala och regionala, offentliga och privata aktörer oundgängligt. Deras deltagande måste bli synligare. Delaktighet leder vanligtvis till gemensamma åtaganden och ansvarstagande. Enligt EESK:s uppfattning är detta av avgörande betydelse.

4. "Flernivåstyret": samspel mellan kommissionen, regeringarna och regionerna

4.1 Kommissionens presentation av de olika gemenskapsmedlen för regionalpolitiken bör bli mer enhetlig. Den generella bilden av gemenskapspolitikens principer, mål och syften på detta område är tämligen förvirrande för utomstående.

4.2 Kommissionens generaldirektorat måste komma överens om en gemensam strategi. I detta avseende kan den avdelningsövergripande gruppen för stadsfrågor⁽¹²⁾ vara till stor nytta.

⁽¹²⁾ Den avdelningsövergripande gruppen för stadsfrågor bildades 2007. Alla GD:n som sysslar med speciella intresseområden för städer är företrädare i gruppen.

4.3 En mer sammanhängande presentation och en synligare gemensam strategi på EU-nivå kan också sporra regeringar och ministerier att utarbeta integrerade strategier för regioner och städer, något som vanligen saknas på nationell nivå. Detta kan i alla fall bidra till att i viss mån överbrygga klyftan mellan EU-nivån och regionerna och städerna.

4.4 Ett flexibelt genomförande av ett flernivåstyre och de samverkansvinster som det ger kan bli ett välkommet incitament till en anpassning av de administrativa rutinerna i medlemsstaterna. Eftersom regionalpolitikens slutliga mål är att så mycket som möjligt aktivera regionernas och städernas (dolda) potential, måste förvaltningsstrukturerna organiseras på ett konsekvent och insynspräglat sätt.

4.5 EU-medlen måste i nära samordning med nationella program erbjuda incitament för att utveckla denna potential.

4.6 Kommissionen ska också spela en utökad roll i arbetet att föra regioner och städer närmare EU och bygga upp deras självförtroende, flexibilitet och hållbarhet genom att också på decentraliserad nivå förklara betydelsen av Lissabonagendan (som det hittills inte funnits någon större förståelse för), genom att öka medvetenheten om städernas och storstadsområdenas framtida roll, och genom att dela med sig av framgångsrika angreppssätt i EU⁽¹³⁾. Specialiserade forskningsinstitut och universitet kan här fungera som stöd.

4.7 Enligt EESK får detta absolut inte leda till nya byråkratiska förfaranden utan snarare till minskad byråkrati och en målinriktad och konsekvent decentralisering.

4.8 Enligt EESK är decentralisering något mycket positivt eftersom den framhåller de regionala och lokala myndigheternas ansvar och främjar deras ansvarsskyldighet.

4.9 Ansvar och ansvarsskyldighet är centrala element. De utgör byggstenarna för de grundläggande kraven i all regional utveckling: ledarskap, visioner och konsekvens. I EU finns lysande exempel på dessa⁽¹⁴⁾.

4.10 EU och de nationella regeringarna bör beakta de mekanismer och rutiner som tillämpas i framgångsrika regioner och städer, inklusive storstadsområden. De är nämligen inga små "stater", de har helt andra egenskaper, deras förvaltning skiljer sig radikalt från förvaltningen på statsnivå.

⁽¹³⁾ Kommissionen har på basis av erfarenheter från 26 franska regioner utarbetat en sorts benchmarkingsystem.

⁽¹⁴⁾ Ett utomordentligt exempel är Bilbao, där tjugo års ledarskap, visioner och konsekvens har skapat en modern, framtidsorienterad metropol i en region som under tidigt åttioal var fullkomligt förfallen och sliten. Bilbaos ledning fick finansiellt stöd av centralregeringen, den baskiska regeringen och av provinsen, ett exempel på ett effektivt partnerskap mellan offentliga instanser och ett starkt partnerskap med det organiserade civila samhället och den privata sektorn.

4.11 Deras metoder bygger ofta på konkreta mål som driver på hela utvecklingen⁽¹⁵⁾. Deras image beror för det mesta på förbättrade villkor för (utländska) investeringar, kluster och mänskliga resurser. Samtidigt är hållbar utveckling nu för tiden en viktig punkt på dagordningen liksom social integration, kvalitet i arbetet och levnadsvillkor.

4.12 Ett europeiskt utbytesprogram för tjänstemän i regioner och städer skulle kunna inrättas. Gränsöverskridande kunskap om varandras angreppssätt och strategier vad gäller t.ex. fysisk planering, främjande av ekonomisk attraktionskraft och subventionerade bostäder kan vara av stor nytta.

4.13 EESK föreslår att man upprättar partnerskapsprogram mellan regioner och städer i EU eftersom sådana redan finns på ett antal andra politikområden. Syftet är att vänja regionerna vid decentraliserade program och förfaranden.

4.14 Ett sådant välstrukturerat utbyte i EU kan bidra till en mentalitets- och beteendeförändring och stärka regionernas och städernas flexibilitet och förmåga att göra sin röst hörd. Som framgår av olika exempel ger den ekonomiska internationaliseringen och dess dynamik ofta regionerna och storstadsområdena positiva impulser. De hittar nya sätt att placera sig själva på kartan.

4.15 Gemenskapsprogrammen kan stödja denna medvetenhet, antingen genom projekt som samfinansieras av EU-fonderna eller genom riktad information och råd från kommissionens tjänstemän. De kan få hjälp av specialiserade rådgivningsorgan som verkar över gränserna. Stöd från EP för att strukturera denna process som redan är i gång skulle också vara mycket välkommet.

4.16 EESK stöder Europaparlamentets förslag att inrätta ett formellt EU-råd för territoriell utveckling. Detta skulle understryka "flernivåstyrets" betydelse och utgöra en god plattform för att utveckla av idéer om en helhetsstrategi för regioner och städer. Det skulle också göra det obligatoriskt att föra diskussioner och nå enighet i rådet.

4.17 På grundval av det första handlingsprogrammet (2007)⁽¹⁶⁾ skulle en diskussion inom EU kunna lanseras om att modernisera de administrativa systemen och rutinerna vad gäller kontakterna mellan stater, regioner och städer. Målen bör vara: minskad byråkrati, förtroendeskapande åtgärder, främjande av flexibla och hållbara regioner och städer, öppenhet, kortare avstånd mellan decentraliserade nivåer och EU-nivån.

⁽¹⁵⁾ Intressanta exempel på detta är knutpunkten för höghastighetståg i Lille, de olympiska spelen och 500-årsjubileet av Columbus upptäckt av Amerika i Barcelona och ett framtidsorienterat stadscentrum i Birmingham. I alla dessa fall blev projekten startpunkten för en ny utveckling.

⁽¹⁶⁾ Se första handlingsprogrammet, s 5: "Det krävs nya former av territoriellt styre för att främja en mer integrerad strategi och ett flexibelt samarbete mellan olika lokala och regionala nivåer".

4.18 Dessa förslag ska ses som en del av en bättre "styrning" av förbindelserna mellan offentliga myndigheter på alla nivåer. De ska inte, eller inte längre, ses som en befogenhetshierarki mellan olika styresnivåer. Enligt EESK:s uppfattning är "flernivåstyret" en flexibel modell för förbindelserna mellan kommissionen, de nationella regeringarna och de lokala och regionala myndigheterna, anpassad till de olika situationerna och till vilka ärenden det rör sig om.

5. Gott styre förutsätter partnerskap med det organiserade civila samhället

5.1 Enligt EESK kräver en modern lokal och regional förvaltning ett aktivt deltagande av de olika segmenten inom de lokala och regionala samhällena. De kan tillföra olika kompetenser och synpunkter som uppfyller specifika behov. Detta erkänns också uttryckligen eller indirekt i flera av rådets reflektioner ⁽¹⁷⁾.

5.2 Den främsta hänvisningen till "partnerskap" görs i artikel 11 i den allmänna förordningen om strukturfonderna. Där uppmanas till partnerskap, dvs. samråd med och deltagande av socioekonomiska aktörer och det organiserade civila samhället ⁽¹⁸⁾.

5.3 EESK anser att en god förvaltning inom regionalpolitiken förutsätter ett ansvarsfullt och öppet deltagande av företrädare för det legitima civila samhället bestående av väl definierade aktörer på regional nivå. Dessa bör konsulteras och medverka i utformning, planering och utvärdering av regionala projekt. Detta samarbete bör också bedrivas inom interregionala och gränsöverskridande projekt, bland annat inom ramen för en Europeisk gruppering för territoriellt samarbete ⁽¹⁹⁾.

5.4 Mer allmänt anser EESK att decentralisering befrämjar de lokala och regionala myndigheternas ansvar och ansvarskylighet, vilket också kommer att aktivera icke-statliga aktörer som arbetsmarknadens parter, handelskammare, företag,

utvecklingskontor, bostadsorganisationer, halvoffentliga icke-statliga organisationer, miljökontor, sociala organisationer, skolor på olika nivåer, hälso- och sjukvården, arkitekter och konstnärer.

5.5 Trots de avsikter som rådet uttryckt och en fortgående dialog mellan kommissionen och medlemsstaterna och regionerna om att främja sådana partnerskap har dessa kommit till stånd i endast ett begränsat antal fall ⁽²⁰⁾. I många fall är de helt obefintliga. Goda exempel bör spridas.

5.6 Ett representativt civilt samhälle måste också organiseras på ett tillfredsställande sätt på regional nivå och måste förfoga över de rätta befogenheterna. Detta är ingen lätt sak i de fall där det civila samhället är svagt utvecklat eller där det företräder ett brett spektrum av ibland motsatta intressen.

5.7 Kommissionen bör få möjlighet att fungera som katalysator och främja ökade kunskaper inom den decentraliserade förvaltningen.

5.8 Medvetenheten och insikten om behoven av förändring och anpassning i regioner och städer kan också främja fler och bättre partnerskap. Erfarenheten visar att en enhetlig syn på dessa frågor bland offentliga myndigheter banar väg för intensivare samarbete med andra aktörer. Artikel 11 om partnerskap i de allmänna bestämmelserna för strukturfonderna bör ses mot denna bakgrund.

5.9 Det finns många möjligheter. Bättre förvaltning på decentraliserad nivå kommer att göra samhället i stort mer motståndskraftigt och rustat för framtiden.

5.10 Mot bakgrund av att kommissionen senare i år ämnar offentliggöra ett dokument som specifikt handlar om partnerskap inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik föreslår EESK att kommittén ska behandla detta ärende mer i detalj i ett separat yttrande.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Se kapitel 2.

⁽¹⁸⁾ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, juli 2006, som ska tillämpas på EU:s samtliga sammanhållningsprogram för 2007 till 2013. Det säger sig självt att partnerskap på nationell nivå, hur viktiga de än är, inte kan ersätta partnerskap med det regionala civila samhället.

⁽¹⁹⁾ Förordning (EG) nr 1082/2006, juli 2006. Denna förordning om gränsöverskridande verksamhet rör endast administrativa rutiner.

⁽²⁰⁾ EESK har vid ett flertal tillfällen förordat partnerskap i genomförandet av regionalpolitiken, t.ex. i yttrandena "Partnerskap för genomförande av strukturfonderna", EUT C 10, 14.1.2004, s. 21, "Det organiserade civila samhällets roll i genomförandet av politiken för sammanhållning och regional utveckling", EUT C 309, 16.12.2006, s. 126. Regionala partnerskap bör upprättas på andra områden, bland annat inom ramen för programmet för konkurrenskraft och innovation och sjunde ramprogrammet. Se EESK:s yttrande om "Hanteringen av industriell omvandling på lokal och regional nivå: arbetsmarknadens parter roll och bidraget från ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation", EUT C 318, 23.12.2006, s. 12.

YTTRANDE från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Skattebefrielse på permanent införsel från en medlemsstat av personlig egendom" (kodifierad version)

KOM(2008) 376 slutlig – 2008/0120 (COD)

(2009/C 77/31)

Den 18 juni beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Skattebefrielse på permanent införsel från en medlemsstat av personlig egendom (kodifierad version)".

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 17 september 2008) enhälligt att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel, den 17 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Strategin EU–Afrika"

(2009/C 77/32)

I en skrivelse av den 11 juli 2007 bad kommissionsledamoten för utveckling och humanitärt bistånd, Louis Michel, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

"Strategin EU–Afrika".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 juli 2008. Föredragande var Gérard Dantin.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 89 röster för, inga röster emot och inga nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Med tanke på globaliseringen under detta nya århundrade är det nödvändigt att i hög grad utveckla förbindelserna mellan Europa och Afrika på basis av tidigare erfarenheter. Denna utveckling bör framför allt gå mot ett partnerskap där det råder jämlikhet i fråga om rättigheter och skyldigheter. Trots tiotals år av samarbete och utvecklingsbistånd endast förvärras och fördjupas den extrema fattigdomen i Afrika: Fruktarna av en felriktad tillväxt som erbjuder få arbetstillfällen har fördelats ojämnt, vilket ytterligare ökat klyftorna. Över 55 % av befolkningen i Afrika söder om Sahara lever på mindre än en dollar per dag. Nästan 70 % av det sammanlagda antalet arbetstillfällen utgörs av odeklarerad sysselsättning, s.k. överlevnadsjobb, och över 57 % av arbetstillfällena finns inom jordbruket. Detta visar att det finns en skriande brist på anständiga och produktiva arbetstillfällen.

1.2 Utmaningen är stor framför allt när det gäller Afrikas utveckling och stabilisering, men också i fråga om den europeiska kontinentens säkerhet och dess förmåga att skapa fortlöpande och hållbar tillväxt.

1.3 Den utvecklingspolitik som unionen hittills har fört genom att tillämpa olika avtal (Lomé, Yaoundé, Cotonou) och de medel som avsatts för detta har inte gett önskat resultat, bland annat när det gäller skapandet av anständiga arbetstillfällen. Mot bakgrund av detta och det faktum att denna situation inte kan fortgå och förändringar därmed är nödvändiga, gläder sig EESK åt att toppmötet mellan EU och Afrika i Lissabon den 8–9 december 2007 blev framgångsrikt.

1.3.1 Kommittén välkomnar i synnerhet att sysselsättningsfrågan fått en övergripande karaktär.

1.4 EESK anser att skapandet av anständiga arbetstillfällen är av central betydelse för en minskning av ojämlikheten och fattigdomen samt för den sociala integrationen och för skapandet av ett värdigt liv, vilket är oumbärligt om man ska kunna undvika extremism och konflikter och således även för den stabilitet som krävs i Afrikas länder.

1.5 För att man ska lyckas skapa anständigt arbete anser kommittén att det är nödvändigt att vidta åtgärder med detta som huvudsakligt mål genom att lägga vikt vid de parametrar som anges i nedanstående punkter och som, även om de väsentligen skiljer sig från varandra, är sammankopplade på grund av starka samverkans effekter som skapar ömsesidig återverkan och utgör ett politikområde.

1.5.1 En tillväxt som huvudsakligen bygger på ett utnyttjande av naturresurserna erbjuder få arbetstillfällen. Denna tillväxt bör omdirigeras så att den i stället grundar sig på produkter som genomgått en första bearbetning och på färdiga produkter. Investeringar bör ha detta som mål och riktas till sektorer med högt mervärde.

1.5.2 Den privata sektorn, och inom den de små och medelstora företagen, är av avgörande betydelse. EU måste se till att utvecklingen av små och medelstora företag blir en central fråga för unionens samarbetspolitik.

1.5.3 Den aktuella prisstegringen på råvaror är ytterligare ett skäl till att göra jordbrukssektorn till en strategisk utvecklingsprioritering. Eftersom jordbruket upptar en väsentlig del av landområdet och sysselsätter en stor del av landsbygdsbefolkningen bör det bidra till självförsörjning inom livsmedelsproduktionen och till utvecklingen av en förädlingsindustri och därmed till att bromsa utflyttningen från landsbygden.

Man bör utforma en jordbrukspolitik på kort, medellång och lång sikt samt prioritera ett säkerställande av att medel avsätts för dess genomförande. Denna politik bör utformas i samarbete med jordbruksorganisationerna.

1.5.4 En utveckling av de mänskliga resurserna är en nödvändig faktor för all utvecklingsstrategi. Därför måste man analysera behoven av arbetstillfällen och arbetsmarknaden, göra prognoser och förutse större utmaningar som kan uppstå när yrkesutbildningen anpassas till sysselsättningen.

1.5.5 Den regionala och subregionala ekonomiska integrationen har gjort stora framsteg, men handelspotentialen måste ännu utnyttjas fullt ut. Det krävs i synnerhet en samordning av de åtgärder som vidtas för att harmonisera tullförfarandena, utveckla infrastrukturen och garantera fri rörlighet för medborgarna. Med beaktande av detta beklagar kommittén att man ännu inte har lyckats avsluta de regionala förhandlingarna om ekonomiska partnerskapsavtal, eftersom ett av målen för dessa är regional integration.

1.5.6 Den sociala dialogen bör inkluderas i och förbättra all utvecklingspolitik. Detta bör bland annat ske genom förhandlingar om kollektivavtal. Man bör alltså skapa eller vidareutveckla starka och oberoende arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

1.5.7 De icke-statliga aktörernas deltagande är en absolut nödvändighet för utvecklingen av sysselsättningssituationen och frågan bör ges en central plats i den gemensamma strategin EU–Afrika. De icke-statliga aktörerna bör därför delta i utformningen och genomförandet av de nationella och regionala vägledande planerna.

1.5.8 Goda styrelseformer är nyckeln till förtroende från investerarnas sida. Därför är de också av avgörande betydelse för sysselsättningen. De bör ses i ett övergripande perspektiv och särskilt beakta respekten för mänskliga rättigheter och arbetstagarernas rättigheter, bland annat fria fackföreningar och arbetsnormer samt åtgärder för att bekämpa korruption. Med beaktande av den sistnämnda faktorn bör EU och dess medlemsstater göra det finansiella stödet avhängigt av att biståndsflödena ska kunna spåras fram till slutanvändarna.

2. Inledning

2.1 I en skrivelse av den 11 juli 2007 uppdrog kommissionsledamoten för utveckling och humanitärt bistånd, Louis Michel, åt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om de olika frågor som tas upp i meddelandet "Från Kairo till Lissabon – Det strategiska partnerskapet mellan EU och Afrika", och särskilt frågan om hur sysselsättningsbristen i Afrika ska kunna åtgärdas.

2.2 EESK välkomnar denna begäran som, samtidigt som den är hållen i den anda som under många år har präglat utvecklingspolitiken för Afrika, avser att ta upp nya aspekter på den framtida situation som tar form framför allt genom besluten vid toppmötet mellan EU och Afrika. Dessa beslut ingår i uttalandet om det strategiska partnerskapet, som åtföljs av en första handlingsplan (2008–2010) för partnerskapets genomförande.

2.3 Genom att begära ett yttrande om sysselsättning av EESK visar kommissionen att sysselsättningen utgör det huvudsakliga målet för dess utvecklingspolitik och att de ekonomiska och sociala aktörerna är av betydelse för utrotningen av fattigdomen genom skapandet av anständiga arbetstillfällen. EESK gläder sig över detta.

Efter en kort översyn av den politik som tidigare förts och resultatet av denna med beaktande av den nuvarande situationen i Afrika samt en översyn av den framtida politiken, kommer man i detta yttrande att framhålla de huvudsakliga åtgärder som enligt kommittén krävs för att man ska kunna bidra till skapandet av anständiga arbetstillfällen. I detta arbete kommer hänsyn att tas till de riktlinjer och den handlingsplan som antogs vid toppmötet mellan EU och Afrika i Lissabon den 8–9 december 2007. Ytrandet kommer därför särskilt att grunda sig på EESK:s tidigare yttranden om utvecklingen i Afrika ⁽¹⁾.

(1) CESE 1205/2004 "Kvinnoorganisationernas roll som icke-statliga aktörer i samband med tillämpningen av Cotonouavtalet", föredragande: Susanna Florio, september 2004.

CESE 1497/2005 "Hur sociala aspekter skall kunna integreras i förhandlingarna om avtalen om ekonomiskt partnerskap", föredragande: Antonello Pezzini och Gérard Dantin, december 2005.

CESE 753/2006 "Afrika – en nödvändig prioritering: det europeiska civila samhällets ståndpunkt", föredragande: Adrien Bedossa, maj 2006.

CESE 673/2007 "Migration och utveckling: möjligheter och utmaningar", föredragande: Sukhdev Sharma, december 2007.

Rapport från EESK:s uppföljningskommitté för EU/AVS-länderna: "De mänskliga resurserna för utvecklingen", föredragande: Brenda King och Béléki Akouete, maj 2007.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Afrika är en kontinent med många ansikten. Den består av stater som ofta skiljer sig åt vad beträffar historia, kultur, etnisk sammansättning, egna resurser (mineraler, olja, diamanter osv.), klimat och när det gäller demokrati, goda styrelseformer och respekt för de mänskliga rättigheterna. Detta har lett till att de ekonomiska och sociala nivåerna i hög grad skiljer sig åt. Det är därför svårt att förstå eller betrakta denna kontinent på ett allmänt och enhetligt sätt. Oavsett detta har länderna i Afrika en rad gemensamma drag, i första hand deras tidigare och framtida förbindelser med Europa och en gemensam historia som kommer att leda till en gemensam framtid på grund av deras vilja till förändring.

3.2 Med tanke på globaliseringen under detta nya sekel är det nödvändigt att i hög grad utveckla förbindelserna mellan Europa och Afrika på basis av tidigare erfarenheter. Detta arbete måste struktureras kring ett samförstånd om nödvändigheten av att bygga en gemensam framtid som måste utformas kring gemensamma utmaningar och risker, en strategi som grundar sig på ömsesidiga intressen snarare än på en kortvarig gemensam historia, medkänsla eller lojalitet, vilket skulle tvinga vissa partner på båda kontinenterna att konfrontera motstridiga intressen.

3.3 Mycket står på spel. Endast femton kilometer från Europa koncentreras på den afrikanska kontinenten nutidens alla "stora risker", nämligen okontrollerad migration, nya epidemier, klimat- och miljökatastrofer, terroristhot osv. Men kontinenten har också den största potentialen i fråga om såväl naturresurser som förväntad efterfrågan på konsumtion och investeringar.

3.4 Europeiska unionen är otvivelaktigt fortfarande Afrikas främsta ekonomiska partner och dess viktigaste bidragsgivare. Detta historiska monopol är emellertid nu på väg att brytas genom offensiver från "framväxande finansärer", i första hand Kina men även Indien, de större latinamerikanska nationerna, gulfstaterna och till och med Iran. USA har fått förnyat intresse för Afrika, eftersom man är angelägen om att upprätthålla en tryggad energiförsörjning, bekämpa terroristhotet, sprida kristna värderingar och demokrati till ett nytt territorium och motverka kinesernas "inträde i spelet", något man ser som en oroande utveckling (?).

3.5 Det är ändå uppenbart att den europeiska kontinentens framtida säkerhet, t.ex. dess förmåga att upprätthålla fortlöpande och hållbar tillväxt, kommer att vara nära och omedelbart avhängig av Afrikas utveckling och stabilitet. På medellång och lång sikt kan Europa inte fortsätta att utgöra en välståndsenklav på femton kilometers avstånd från en kontinent vars främsta särdrag är fattigdom. Vad som står på spel är hållbar utveckling för Europeiska unionen, som måste bli medveten om att Afrika nu utgör en av dess gränser.

3.6 "Europas strategi för Afrika har länge karaktäriserats av en obalans i förbindelserna mellan givare och mottagare, vilka samtidigt varit kopplade till ett ideologiskt missriktat gott

samvete och en ensidig inriktning på våra egna intressen. Detta obsoleta och orealistiska synsätt har varit extremt skadligt. Det är nu nödvändigt att vända blad och upprätta en ny form av partnerskap mellan partner som är jämbördiga vad beträffar såväl rättigheter som skyldigheter, som har en gemensam inställning som grundar sig på sådana faktorer som hållbar utveckling, god ekonomisk, skattemässig och social styrning samt överföring av teknik ..." (?).

3.6.1 Denna strategi – som har grundat sig på ett ojämlikt förhållande mellan "givare och mottagare" eller "långivare och låntagare" och konkretiserats i innehållet i de olika avtal som har styrt förbindelserna mellan EU och Afrika – kan, mot bakgrund av den nuvarande ekonomiska och sociala situationen i Afrika, endast betecknas som ett "misslyckande" (?). Detta är en situation som måste förändras.

Denna situation har försatt de afrikanska länderna i en beroendeställning, framför allt ekonomiskt sett, och lett till att de "invecknat" den dynamik som krävs för framgångsrikt tillträde till världsekonomin.

3.6.1.1 Efter tiotals år av utvecklingsbistånd från Europeiska unionen, många medlemsstater (ofta tidigare kolonialmakter) och internationella organisationer, såsom Världsbanken, endast förvärras och fördjupas i själva verket den extrema fattigdomen i Afrika.

3.6.1.2 Samtidigt som tillväxtekonomier och -regioner såsom Kina, Indien, Sydostasien och Brasilien utvecklas till ekonomiska makter och gör sig gällande i den internationella handeln måste, med ett fåtal undantag, länderna i Afrika fortfarande få fart på sin ekonomi.

3.6.1.3 Hur kommer det sig att ett land som Sydkorea, som för endast några år sedan levde "för ris och på ris" lyckats bli en av de världsledande aktörerna när det gäller elektronik, varvsindustri, IT-tjänster och biltillverkning ... och inte Afrika?

3.6.1.4 Europa är fortfarande den största importören av afrikanska produkter. Trots nästan tjugofem år av förmånstullar har dock exporten från Afrika till EU mer än halverats från 8 % år 1975 till 2,8 % år 2000 i förhållande till den globala handelsvolymen. Detta system med förmånstullar har inte varit tillräckligt. Det är de afrikanska varornas bristande konkurrenskraft som har haft en negativ inverkan på kontinentens möjligheter att exportera varor till Europa.

3.6.1.5 Fruktorna av Afrikas tillväxt, som i första hand härrör från utnyttjandet av kontinentens naturresurser, har fördelats ojämnt och ytterligare ökat klyftorna så att de fattiga blivit ännu fattigare medan de rika blivit ännu rikare. Inget av detta har något att göra med god ekonomisk styrning förenad med etiska hänsyn. Många afrikaner har uttalat sig om denna situation:

— "(Vi måste) ta tillbaka resurser som förvärvats på olaglig väg i ursprungsländerna och deponerats på utländska bankkonton" (?).

(?) Europeiska unionen/Afrika: "Le partenariat stratégique" (Det strategiska partnerskapet), Nathalie Delapalme, Elise Colette. Meddelande från Robert Schuman-stiftelsen, december 2007.

(?) Tal av kommissionsledamot Louis Michel vid den konferens för EU, Kina och Afrika som Europeiska kommissionen anordnade i Bryssel den 28 juni 2007.

(?) Svar från kommissionsledamot Louis Michel till en talare i den gemensamma parlamentariska församlingen i Kigali den 18–22 november 2007.

(?) Afrikanska unionens extra toppmöte om sysselsättning och fattigdomsminskning i Afrika den 3–9 september 2004 i Ouagadougou. Slutförklaringen (artikel 16).

— ”Vi lider av avsaknaden av goda styrelseformer, några länder är till och med fattigare än de var innan olje- och diamantutvinningen började, andra har ledare vars personliga tillgångar överstiger landets statskulder! Detta missförhållande beror inte på omvärlden utan på oss själva”⁽⁶⁾.

4. Från Kairo till Lissabon: en ny strategi EU–Afrika

4.1 Den politik som hittills förts och finansieringen av denna har inte alltid gett önskat resultat, särskilt när det gäller skapandet av anständiga arbetstillfällen. Mot bakgrund av detta och av att förändringar är absolut nödvändiga gläder sig EESK åt att toppmötet i Lissabon den 8–9 december 2007 blev framgångsrikt. Kommittén uppskattar den politiska vilja som har gjort det möjligt att utvidga samarbetet och t.o.m. ge det en ny utformning genom en ändrad inriktning och på så sätt utveckla såväl handeln som de politiska förbindelserna mellan de båda kontinenterna.

4.2 Sju år efter toppmötet i Kairo lades vid toppmötet i Lissabon grunderna för ett nytt jämbördigt strategiskt partnerskap mellan Afrika och Europeiska unionen, vilket har sin utgångspunkt i en rad gemensamma värderingar, principer och intressen som kommer att ge parterna möjlighet att tillsammans gripa sig an de globala utmaningarna på den internationella arenan, dvs. fred och säkerhet, goda styrelseformer och mänskliga rättigheter, migration, energi och klimatförändring, handel, infrastruktur och utveckling.

4.3 Vad som gör denna strategi originell och banbrytande är fränsett dess innehåll upprättandet av förklaringen om en operativ fas och genomförandet av åtta prioriterade handlingsplaner (jfr bilaga 1 i detta yttrande), ett slags färdplan eller arbetsprogram som kommer att konkretisera genomförandet av de strategiska prioriteringar och val som de båda kontinenterna har gjort. De framsteg som görs med att uppfylla dessa åtta handlingsplaner, som i likhet med Cotonouavtalet är extremt ambitiösa, kommer att utvärderas vid nästa toppmöte år 2012.

4.4 EESK anser det vara positivt att man, utöver de otvivelaktigt viktiga principförklaringarna, har inrättat en ram för arbetet, som kommer att omvandla dessa förklaringar till operativ verklighet och i synnerhet medge en utvärdering av genomförandet år 2010.

4.5 EESK framhåller att vart och ett av de åtta partnerskapen, som utformats som handlingsplaner, kan bidra till skapandet av anständiga arbetstillfällen så snart de nödvändiga politiska besluten har fattats och under förutsättning att de åtföljs av en särskild sysselsättningspolitik (se avsnitt 7).

4.6 Trots dessa framgångar och den goda vilja som visades under toppmötet var det dock omöjligt att dölja en rad svårigheter och potentiella risker som lyftes fram av vissa afrikanska ledare. De ansåg att den nya strategin visserligen var nydanande genom upprättandet av ett balanserat partnerskap, men att den inte skulle leda till några snabba förbättringar av förbindelserna, som än i dag i hög grad tycks vara präglade av dominerande och dominerade partner:

— Skarp kritik riktades mot EU:s byråkrati, medan det konstaterades att det ”är så enkelt att från Kina omedelbart få de traktorer vi behöver”.

⁽⁶⁾ Uttalande av ordföranden för ett ekonomiskt och socialt råd i ett fransktalande, västafrikanskt land vid generalförsamlingen i de afrikanska ekonomiska och sociala rådens förbund (Ucesa) den 13–14 november 2007 i Ouagadougou.

— EU förväntades att antingen kompensera Afrika för kolonisationen och utplundringen eller ta emot invandrare från Afrika.

— Tvivel uttrycktes om huruvida det skulle vara möjligt att ingå de ekonomiska partnerskapsavtalen i en anda av verkligt partnerskap.

— De stora meningsskiljaktigheterna beträffande krisen i Zimbabwe fördömdes.

De bägge parterna har ännu en lång och mödosam väg framför sig innan de kan uppnå sina mål i en anda av förnyat förtroende.

4.6.1 I detta sammanhang anser EESK att det i första hand är de afrikanska regeringarnas eget ansvar att inom ramen för ett balanserat partnerskap ta ansvar för goda styrelseformer och kampen mot korruption samt att locka till sig direkta eller utländska investeringar för att minska fattigdomen i det egna landet. Ett sådant ansvarstagande, som styrker deras suveränitet, är oumbärligt för ett förnyat partnerskap. Detta innebär att en anslutning till detta balanserade partnerskap mellan Europeiska unionen och Afrika kommer att vara en avgörande princip, som genom att ges fullt uttryck kommer att leda till skapandet av anständiga arbetstillfällen.

4.7 EESK noterar med tillfredsställelse den roll som det civila samhället ges, inte endast i institutionell mening (förbindelserna mellan EESK och Afrikanska unionens ekonomiska, sociala och kulturella råd)⁽⁷⁾ utan även i fråga om de icke-statliga aktörer som det organiserade civila samhället består av⁽⁸⁾. Om den politiska vilja som uttryckts ska kunna förverkligas och omvandlas till åtgärder måste man i detta sammanhang beakta de svårigheter som uppstått på detta område vid Cotonouavtalets genomförande, även om det finns risk för ett misslyckande.

På det hela taget välkomnar kommittén den inriktning på framsteg inom hela den afrikanska kontinenten som strategin EU–Afrika har fått.

5. Anständig sysselsättning, ett avgörande mål för en effektiv strategi EU–Afrika

5.1 I artikel 55 i EU–Afrikastrategin föreskrivs följande: ”Sysselsättningsfrågorna, särskilt det sociala skyddet och bristen på arbetstillfällen samt främjandet av anständigt arbete i Afrika, kommer att tas upp till gemensam behandling, varvid skapande av produktiva arbetstillfällen inom den formella ekonomin, förbättring av de dåliga levnads- och arbetsvillkoren i linje med FN:s agenda för anständigt arbete samt integration av den informella ekonomin i den formella ekonomin kommer att prioriteras ...”.

5.2 Kommittén gläder sig åt att frågan om anständigt arbete beaktas formellt i EU–Afrikastrategin, eftersom man anser att den såväl kvalitativa som kvantitativa utvecklingen av denna fråga är av central betydelse för en minskning av ojämlikheten och fattigdomen samt för den sociala integrationen, vilket är oumbärligt för ett undvikande av extremism och konflikter och således även för den stabilitet som krävs i Afrikas länder.

⁽⁷⁾ Se artiklarna 104 och 105 i förklaringen.

⁽⁸⁾ Se artiklarna 106–110 i förklaringen.

6. Sysselsättningsläget i Afrika

Den arbetsföra befolkningens andel är stor (68,6 %). Även om arbetslösheten också är stor (10,3 %) är det bristen på anständiga och produktiva arbetstillfällen som utgör det allvarligaste problemet: 46,2 % av befolkningen, av vilken 55,4 % återfinns i Afrika söder om Sahara, lever på mindre än en dollar per dag. Med andra ord är en betydande andel av den arbetsföra befolkningen sysselsatt i informella jobb, dvs. överlevnadsjobb. Den informella ekonomin svarar för 68 % av den sammanlagda sysselsättningen, varav 57,2 % återfinns inom den primära jordbrukssektorn. Det är till största delen ungdomar och kvinnor som innehar dessa jobb. Kvinnorna, som spelar en avgörande roll eftersom de har en central ställning i ekonomiska sammanhang och i familjen, utgör stommen i det ekonomiska och sociala livet i Afrika (jfr bilaga II i detta yttrande).

7. Att skapa anständiga och produktiva arbetstillfällen

Med tanke på vad som sagts ovan måste Afrikas prioritering vara att skapa anständig, produktiv och fritt vald sysselsättning. Inget annat kommer att bidra effektivt till att utrota fattigdom samt till ett värdigt liv och socialt skydd för alla, samtidigt som ett jämställdhetsperspektiv måste beaktas på alla nivåer liksom ungdomsfrågor, eftersom de unga utgör Afrikas framtid, och också solidaritet mellan generationerna.

Utan produktiv sysselsättning kommer det att vara svårt att uppnå rimlig levnadsstandard samt ekonomisk, social och personlig utveckling. Dessa mål kan framför allt uppnås genom en utveckling av mänskliga resurser och företag inom den privata sektorn. För att komma till sin rätt måste denna process utgöra en del av ett gynnsamt ramverk som inbegriper demokrati, rättsstatsprincipen, goda styresformer samt respekt för mänskliga och sociala rättigheter.

I den EU-Afrikastrategi som antogs vid toppmötet i Lissabon behandlas sysselsättningen som en övergripande fråga. Syftet med detta kapitel är att närmare behandla denna synnerligen viktiga fråga med hjälp av analyser och förslag till riktlinjer. Detta sker genom en diskussion om de avgörande faktorer som kan bidra till att strategins mål nås. Det är huvudsakligen fråga om en makroekonomisk strategi. För att hantera mångfalden av åtgärder skulle det dock vara lämpligt att på sikt upprätta en förteckning över den verksamhet för utvecklingsstöd som europeiska icke-statliga organisationer bedriver i Afrika och fokusera på de många framgångsrika programmen, särskilt när dessa program genomförs i samarbete med lokala samhällen och/eller grupper (kooperativ, grönsaksodlarförbund och utbildnings- eller hälso- och sjukvårdsorganisationer) och bidrar till att skapa sysselsättning.

Utöver vad som tidigare sagts framhåller kommittén dock med kraft att utvecklingen i Afrika, och således skapandet av anständiga och produktiva arbetstillfällen, endast kan uppnås genom större stabilitet i de afrikanska länderna. Ett betydande antal av dessa länder är fortfarande inblandade i ändlösa konflikter. Under de senaste tio åren har konflikter i Guinea, Liberia och Sierra Leone – länder som är rika på naturresurser, särskilt diamanter och virke – orsakat en allvarlig kris i regionen som lett till en omfattande flyktingström. Vidare kan nämnas den konflikt i Darfur som förlamar Sudan, det "glömda kriget" i

norra Uganda, den fortsatta osäkerheten i de östra och västra delarna av Centralafrikanska republiken och instabiliteten i Kongo, osv. Med hänsyn till den aktuella situationen är Europeiska unionens och, mer allmänt, det internationella samfundets roll viktig när det gäller en så avgörande fråga för kontinentens framtid. Utöver alla begångna grymheter, som varken får ignoreras eller accepteras, är det ett faktum att sysselsättning kan bidra till staters stabilitet, men att instabilitet förhindrar staternas utveckling och således skapandet av sysselsättning.

7.1 Sysselsättningsskapande tillväxt

7.1.1 När det gäller den ekonomiska tillväxten var 2006 ett gynnsamt år för Afrika med en uppgång på 6,3 % i Nordafrika och 4,8 % i Afrika söder om Sahara, även om det fanns stora skillnader mellan olika länder.

7.1.2 Dessa siffror är betydande, särskilt i jämförelse med resultatet i Europeiska unionen. På grund av stagnerande – för att inte säga regressiv – produktion, dåligt riktade investeringar, litet mervärde för merparten av den industriella produktionen och jordbruksproduktionen, befolkningsexplosionen och massiv brist på anständig sysselsättning, borde dock tillväxten ha varit tvåsiffrig för att sysselsättningssituationen ska kunna förbättras kvantitativt och kvalitativt. Enligt uppskattningar krävs det en tillväxt på minst 9 % för att vi ska kunna börja se några positiva effekter av millennieutvecklingsmålen, vilka hur som helst tyvärr inte omfattar några sysselsättningsmål.

7.1.3 Denna tillväxt skapar få arbetstillfällen, eftersom dess ursprung är problematiskt. Den är vanligtvis en följd av ökat utnyttjande av naturresurser – under arbetsförhållanden som ofta är på gränsen till oacceptabla – vilkas värde under senare tid har skjutit i höjden, särskilt i oljeproducerande länder på grund av det ökade råoljepriset per fat. Förutom att denna situation är instabil på grund av fluktuerande priser skapar den inte heller fler arbetstillfällen. Detta är också fallet i fråga om andra naturresurser eftersom de i allmänhet exporteras obearbetade. Vidare använder medelklassen vanligen den vinst som förnyad ekonomisk aktivitet medför till att köpa importerade varor. Inte heller denna typ av konsumtion bidrar på något sätt till att skapa lokala arbetstillfällen.

7.1.4 De vinster som utvinningen av råolja genererar (det är inte alltid uppenbart var och hur de används) måste investeras i tillverkning av bearbetade produkter med ett högt mervärde, vilket skapar sysselsättningsskapande tillväxt. Samma sak gäller andra natur- och jordbruksresurser, vilka kan främja utvecklingen av en jordbruks- och livsmedelsindustri inom ramen för en strukturerad, finansierad och prioriterad jordbrukspolitik (jfr punkt 7.4 och bilaga IV i detta yttrande).

7.1.5 Man kan inte åstadkomma en tillväxt som skapar maximalt många arbetstillfällen enbart genom att utnyttja råvaror eller traditionella och massproducerade jordbruksprodukter (sockerrör, bomull, bananer, jordnötter, kakao osv.). Det krävs också att en förädlingsindustri utvecklas som framställer produkter med ett högt mervärde, vilket på lång sikt är det bästa sättet att undvika försämrade handelsvillkor och delta i subregionala och regionala ekonomier och slutligen i världsekonomin, i syfte att utnyttja detta för att gå mot en ny utvecklingsfas.

7.2 Omdirigering av investeringar till diversifiering

Utan tillväxt skapas inga, eller få, arbetstillfällen och utan investeringar i kvalitet skapas ingen tillväxt.

Det råder allmän enighet om att det krävs en investeringsgrad på 22–25 % av BNP under flera år för att man ska kunna uppnå en konsekvent årlig tillväxttakt (jfr punkt 7.1.2). Under de senaste åren har denna dock endast uppgått till 15 %. Det finns två investeringskällor som skulle kunna bidra till en sådan tillväxttakt.

7.2.1 Inhemska investeringar

7.2.1.1 Först och främst måste investeringar ske i sektorer med högt mervärde och (eller) en hög produktionskapacitet samt en kraftig potential att skapa sysselsättning. Sådana sektorer är infrastruktur, jordbruk och hållbar utveckling, bevarande av miljön, kulturindustrin, transport, fiske, avverkning, IKT samt industri (första bearbetning och färdiga produkter). Investeringar behöver också göras på områden som bidrar till att skapa en gynnsam ram för utländska direktinvesteringar. Dessutom måste åtgärder vidtas för att skapa en fördelaktig cykel: inhemska investeringar – produktion – handel – vinst – nya inhemska investeringar osv.

7.2.1.2 Inhemska investeringar, eller snarare mobilisering av interna finansiella resurser, kommer till skillnad från utländska direktinvesteringar att ge Afrika möjlighet att fastställa sina egna utvecklingsprioriteringar.

7.2.1.3 Vad kan generera inhemska investeringar?

- Mobilisering av de enorma synliga eller osynliga vinster som fås från utnyttjandet av naturresurser (olja, gas, kol, diamanter, trä, mineraler: krom, platina, kobolt, guld, mangan, koppar, järn, uran osv.)⁽⁹⁾. (Vad görs för närvarande med dessa resurser och vad händer t.ex. med vinsterna från försäljningen av socker till ett pris som är tre gånger högre än världspriset?)
- Införandet av mervärdesskatt (moms) har endast ökat de offentliga intäkterna i begränsad och bristfällig omfattning. Detta skulle kunna förbättras.
- I vissa länder skulle förbättrad skatteuppbörd kunna fördubbla skatteintäkterna.
- Betydande skillnader i förhållandet mellan skatteintäkter och BNP (från 38 % i Algeriet och Angola till mindre än 10 % i Nigeria, Sudan och Tchad) visar att länder där detta förhållande är litet i hög grad skulle kunna öka sina intäkter.
- En övergång från odeklarerad till deklarerad sysselsättning skulle öka beskattningsunderlaget och därmed skatteintäkterna.

⁽⁹⁾ Nästan samtliga av världens kromreserver (huvudsakligen i Zimbabwe och Sydafrika), 90 % av dess platinareserver (Sydafrika) och 50 % av koboltreserverna (Demokratiska republiken Kongo, Zambia) finns i Afrika.

Alla dessa förbättringar bör kunna bidra till att de offentliga åtgärderna blir fler och bättre.

- I ett antal länder utgör de medel som invandrade arbetare skickar hem en viktig utvecklingskälla⁽¹⁰⁾. Dessa belopp uppgick år 2004 till ca 16 miljarder USD. Registrerade och icke-registrerade medel tros överstiga de finansiella medlen från offentligt utvecklingsstöd och utländska direktinvesteringar. Dessa medel, som inte leder till skuldsättning, skulle i hög grad kunna påverka investeringskapaciteten om de kanaliseras via de afrikanska ländernas officiella bank-system. Detta skulle bli aktuellt så fort detta system blir säkert, trovärdigt och effektivt. Denna enda fråga visar vilken betydelse migrationen har i de afrikanska länderna. Detta motiverar en djupgående diskussion mellan EU, de enskilda medlemsstaterna och de berörda afrikanska länderna om alla ändringar som rör regleringen av migrationsströmmarna⁽¹¹⁾.
- Kapitalflykt fortsätter att beröva de afrikanska länderna oerhörda investeringsresurser. Denna kapitalflykt är dubbelt så stor som den afrikanska kontinentens sammanlagda skulder⁽¹²⁾, vilket föranleder vissa experter att påstå att Afrika är en "nettofordringsägare" gentemot resten av världen. Om dessa resurser satsades i produktiva investeringar skulle de skapa sysselsättning och ge stora delar av befolkningen inkomster. Förutom att hindra utflödet i likhet med vad som gjorts i några europeiska länder, skulle regeringarna också kunna överväga en tillfällig amnesti för repatrieringen av sådant kapital.

Med beaktande av detta och genom att vidta nödvändiga reformer, särskilt inom finans- och budgetsektorerna, skulle Afrika kunna mobilisera betydligt större interna resurser för att finansiera produktiva investeringar efter eget val.

7.2.2 Utländska direktinvesteringar

Bidraget från utländska direktinvesteringar är avgörande för kontinentens ekonomiska utveckling. När investeringarna kanaliseras på rätt sätt spelar de en viktig roll för värdlandets utvecklingsprocess, särskilt genom att de tillhandahåller kapital, teknik, färdigheter, know-how och marknadstillträde, vilket bidrar till effektivare resursanvändning och ökad produktivitet.

7.2.2.1 Medan de genomsnittliga årliga utländska direktinvesteringarna i Afrika fördubblades under 80-talet i jämförelse med 70-talet för att uppgå till 2,2 miljarder USD, ökade de markant under 90-talet för att uppgå till 6,2 miljarder USD och till 13,8 miljarder USD under åren 2000–2003. Trots detta svarar kontinenten för knappt 2–3 % av världsflödet efter att i mitten av 70-talet nått en topp på 6 % och för mindre än 9 % av flödet till utvecklingsländer till skillnad från en tidigare topp på 28 % år 1976.

⁽¹⁰⁾ Jfr CESE 673/2007 "Migration och utveckling: möjligheter och utmaningar", föredragande: Sukhdev Sharma, december 2007.

⁽¹¹⁾ Andra gemensamma mötet mellan EESK och de ekonomiska och sociala råden i Afrika. Ordförandenas deklARATION.

⁽¹²⁾ "Ekonomisk utveckling i Afrika", Unctad-rapport, 26 september 2007.

7.2.2.2 Vad som särskilt utmärker flödet av utländska direktinvesteringar i Afrika är den lockelse som naturresurserna utgör. Detta förklarar den ojämna fördelningen av utländska direktinvesteringar på kontinenten. Under de senaste tjugo åren har 24 afrikanska länder som klassificerats som beroende av olja och mineraler mottagit i genomsnitt tre fjärdedelar av de utländska direktinvesteringarna.

7.2.2.3 De utländska direktinvesteringarna måste ges en ny inriktning och huvudsakligen kanaliseras till tillverkningsindustrin med ett brett spektrum av konkurrenskraftig produktion som underlättas av tekniköverföringar. För att locka till sig diversifierade utländska direktinvesteringar och för att dessa ska bli effektiva måste Afrika fortsätta sina insatser för att skapa allmänt underlättande och attraktiva förhållanden. De utländska direktinvesteringarna kommer förvisso endast att göras och därigenom bidra till utveckling om vissa förutsättningar uppfylls, dvs. ekonomiska ramar och infrastruktur av hög kvalitet och en tillräckligt stor berörd marknad, och det är därför viktigt med regional integration och utbildad arbetskraft (jfr "Mänskliga resurser"), förstärkta och stabila offentliga myndigheter samt goda styresformer. För att de utländska direktinvesteringarna ska bli effektiva måste de anpassas till ett nationellt ekonomiskt perspektiv och därefter till ett subregionalt, regionalt och globalt perspektiv. I detta syfte måste en verklig nationell utvecklingsstrategi fastställas i likhet med vad som skedde i Sydostasien under 70- och 80-talen.

7.2.2.4 Utländska direktinvesteringar kan dock inte lösa alla problem och kommer säkert inte att leda till goda styresformer, demokrati, respekt för rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter och inte heller få ett slut på korruption, kapitalflykt osv. Med hänsyn till vad som sagts ovan bör det framhållas att direktinvesteringar från Kina har ökat i betydande omfattning under de senaste åren, huvudsakligen på grund av omfattande diplomatiska insatser, vilka kulminerade i toppmötet mellan Kina och Afrika. Kinas direktinvesteringar inriktas huvudsakligen på utvinningsindustrin och syftar till att garantera råvaror som kan stimulera landets ekonomiska tillväxt.

7.2.2.5 Under de senaste tio åren har det skett en tjugofaldig ökning av handeln mellan Kina och Afrika, från 3 miljarder USD år 1998 till 55 miljarder USD år 2006. Om man ser till Afrikas intressen kan man dock ställa sig mycket frågande till den kinesiska strategin. Kina understöder ofta regeringar som för en politik som inte leder till demokrati, respekt för rättsstatsprincipen och fattigdomsminskning⁽¹³⁾. Ur detta perspektiv är Darfurkrisen mycket belysande, liksom Kinas inställning till Zimbabwe. Ur utvecklingssynpunkt är dessutom den kinesiska strategin skrämmande (jfr bilaga III i detta yttrande).

7.2.2.6 EU-medlemsstaternas närvaro i Afrika är betydande när det gäller investeringar. För att bygga vidare på detta förhållande skulle följande alternativ kunna övervägas:

- Erbjudna konkreta incitament för EU-företag, t.ex. importkrediter.
- Använda befintliga utvecklingsinstrument efter att ha sett över och förstärkt dem, t.ex. förstärkt avkastning från EIB:s

⁽¹³⁾ Den gemensamma parlamentariska AVS-EU-föraslingen: Utkast till rapport om de utländska direktinvesteringarnas konsekvenser i Afrika, Västindien och Stilla havet. Föredragande: Astrid Lulling och Timothy Harris. Kigali, november 2007.

investeringar och stärkt investeringsstöd samt förbättrade insatser till nytta för den privata sektorn.

- Upprätta en på lämpligt sätt finansierad facilitet, alternativt ett organ, för investeringsgaranti i enlighet med artikel 77.4 i Cotonouavtalet.

7.3 Små och medelstora företag som verktyg för ekonomisk utveckling

Den privata sektorn, dess förstärkning och diversifiering är av avgörande betydelse för den hållbara utvecklingen, skapandet av arbetstillfällen och därigenom fattigdomsminskningen.

I de flesta afrikanska länder felas det så att säga en länk mellan, å ena sidan, den informella sektorn och mycket små företag som har mer med social överlevnad att göra än med ekonomisk tillväxt i sig och, å andra sidan, de filialer till stora utländska företag som är så gott som självförsörjande och därför inte bidrar mycket till den lokala ekonomin.

Detta leder till frågan om hur man ska kunna främja uppkomsten av små och medelstora företag, som kan utgöra grunden för en enhetlig ekonomisk ram som kan bidra till att utveckla den privata sektorn, vilket är avgörande för kontinentens utveckling.

Att främja utvecklingen av små och medelstora företag innebär i huvudsak att

- stärka regional integration (jfr punkt 7.8) för att åtgärda de lokala marknadernas begränsning,
- minska administrativa bördor, öka domstolarnas trovärdighet och anpassa infrastruktur, inbegripet immateriell sådan (kommunikationer), till behoven,
- skapa ekonomiska möjligheter (jfr punkt 7.2.1: Inhemsk investering) att inrätta och finansiera små och medelstora företag. Detta innebär mer specifikt att förbättra företagsklimatet till exempel genom att införa marknadsstöd och marknadsföringsstöd, hjälpa företagen att uppfylla de krav som formell finansiering innebär och ge dem ökade finansieringsmöjligheter genom ökad användning av den icke-finansiella privata sektorn.
- Europeiska unionen måste se till att utvecklingen av små och medelstora företag blir en central fråga för unionens samarbetspolitik i Afrika. EU bör genom sina medlemsstater och deras företag försöka underlätta och främja inrättandet av små och medelstora företag, huvudsakligen genom att erbjuda skatteincitament för investeringar (skattetillgodohavanden, mjuka lån, EIB:s roll etc.) och genom följande:
- Systematisk tekniköverföring (know-how, information). Unionen kunde därefter eventuellt lansera forsknings- och utvecklingsprogram. Varje europeiskt företag som ingår ett leverantörsavtal avseende utrustning, industrivaror osv. bör åta sig att överföra sin teknik. (Eftersom detta görs med Kina när det gäller kärnenergi och aeronautik, varför skulle det inte göras med Afrika för mindre sofistikerade produkter även om de finansiella intressena inte är lika stora?)

- Avknoppningar och skapandet av företagsinkubatorer. Detta skulle kunna främjas genom att inom ramen för utbildning väcka intresse för entreprenörskap.
- Utveckling av samföretag eller gemensamma företag bestående av afrikanska och europeiska komponenter (kapital, arbetskraft, ledning osv.).

7.4 Utveckling av moderna och konkurrenskraftiga jordbruksmetoder

Jordbruket, fisket och skogsbruket, som utgör viktiga beståndsdelar av landsbygdsutvecklingen, bör vara den första strategiska prioriteringen för Afrikas utveckling. Dessa sektorer är av grundläggande betydelse för primärutvecklingen, och eftersom de omfattar en stor del av den afrikanska kontinenten strukturerar de det ekonomiska och sociala livet. Denna utveckling är nödvändig för att man ska kunna uppnå självförsörjning inom livsmedelsproduktionen eftersom det är ett synnerligen viktigt område för de afrikanska ländernas ekonomi och bidrar till att stabilisera befolkningen, framför allt eftersom den erbjuder stor potential när det gäller att skapa sysselsättning. Med hänsyn till det afrikanska jordbrukets stora betydelse – 57,2 % av den totala arbetsföra befolkningen ägnar sig åt jordbruk jämfört med 5 % i industriländerna – är det slående att endast 1 % av nionde Europeiska utvecklingsfonden har anslagits till jordbruk. Detta stärker argumentet att det civila samhället, särskilt jordbrukarna, måste involveras i utformningen av de nationella vägledande programmen. Som jämförelse kan nämnas att Världsbanken har avsatt 8 % av sina resurser till jordbruk, och själv konstaterat att detta inte är tillräckligt.

Under denna period då priserna på jordbruksråvaror, och följaktligen livsmedel, stiger mer än någonsin tidigare på de internationella marknaderna kan en gradvis utveckling av jordbrukssektorn endast ske genom en seriös och strukturerad jordbrukspolitik som grundar sig på planering på kort, medellång och lång sikt. Budgeten för och finansieringen av en sådan politik bör prioriteras i vid bemärkelse och politiken bör anpassas till de särskilda förhållandena i varje enskilt land i Afrika, samtidigt som det regionala perspektivet också bör beaktas.

Om en sådan politik ska kunna införas så framgångsrikt som möjligt kan den inte utformas och genomföras utan inblandning av de afrikanska jordbruksorganisationerna och den bör i synnerhet inkludera skyddsmekanismer. Är det till exempel vettigt att Senegal importerar ris från Asien när flodens bevattningspotential inte utnyttjats till fullo?

En välavvägd politik för främjande av arbetstillfällen inom jordbrukssektorn skulle mer specifikt kunna grunda sig på de punkter som tas upp i bilaga IV i detta yttrande.

7.5 Ge mänskliga resurser en central roll i sysselsättningspolitiken

Att utveckla de mänskliga resurserna är en avgörande faktor för all utvecklingsstrategi. Utbildning spelar en nyckelroll i denna process genom att den skapar en flexibel och mångsidig arbetskraft av god kvalitet. Därför måste de som ansvarar för planeringen av mänskliga resurser tillsammans med de ekonomiska och sociala aktörerna analysera sysselsättningsbehoven och

arbetsmarknaden, göra prognoser på medellång och lång sikt och förutse de större problem och utmaningar som kan uppstå i anslutning till att yrkesutbildningen anpassas till sysselsättningen. Rent allmänt är exempel från länder som håller på att utvecklas eller som nyligen utvecklats, såsom Korea, lärorika.

Med sina erfarenheter av utbildning samt riktad och selektiv finansiering där spårbarheten garanteras bör EU och dess medlemsstater spela en viktig roll. EU erbjuder många utbildningsprojekt som afrikanska studenter kan delta i. Detta är mycket viktigt eftersom Afrikas framtid beror på dess utbildade människor.

Olika åtgärder som skulle kunna vidtas för att placera de mänskliga resurserna i centrum för främjandet av sysselsättningen behandlas i bilaga V i detta yttrande.

7.6 Regional integration

Det är allmänt vedertaget att det finns stor potential att utveckla den inomafrikanska handeln och skapa större ekonomiska områden.

Samtidigt som den regionala och subregionala ekonomiska integrationen gjort stora framsteg, bland annat genom upprättandet av Afrikanska unionen, måste handelspotentialen fortfarande utnyttjas fullt ut. Det krävs en bättre samordning av de åtgärder som vidtas för att harmonisera tullförfarandena, minska tullar och icke-tariffära hinder, förbättra transport och kommunikation genom ökade investeringar i regional utveckling av infrastruktur samt garantera fri rörlighet för medborgarna, främst genom avskaffade viseringskrav. Allt detta ingår i politiken för fysisk planering i syfte att garantera en övergripande samstämmighet.

Afrikas ekonomiska utveckling är i första och främsta hand beroende av en fördjupning av kontinentens inre marknad, så att den kan generera den slags inhemska tillväxt som skulle stabilisera kontinenten och befästa dess plats i världsekonomin. Regional integration och utveckling av den inre marknaden är de pelare och språngbrädor som kommer att ge Afrika möjlighet att delta i världshandeln på ett positivt sätt.

Ur detta perspektiv beklagar kommittén att de regionala förhandlingarna om ekonomiska partnerskapsavtal ännu inte har slutförts, eftersom ett av målen för dessa är just ekonomisk integration.

7.7 Den sociala dialogen

Den sociala dialogen är avgörande och väsentlig när det gäller att skapa anständiga och produktiva arbetstillfällen. Därför bör den sociala dialogen utgöra en integrerad del av den gemensamma strategins genomförande. Att arbetsmarknadens parter särskilt genom kollektiva förhandlingar deltar fullt ut i det sociala och ekonomiska livet ligger inte enbart i linje med demokratiska krav utan utgör också grunden för social utveckling, social fred och ekonomisk konkurrenskraft. Den sociala dialogen är det främsta instrumentet för att skapa

socioekonomisk konsensus som kan leda till utveckling. Man kan inte heller tänka sig en optimal ekonomisk utveckling som inte samtidigt åtföljs av en social utveckling. Dessa koncept bör beaktas gemensamt för att generera den dynamik som krävs för fullt effektiva ekonomiska framsteg som kan förbättra människors liv och leda till anständiga arbeten och allmänt välbefinnande. Av detta skäl måste man upprätta eller främja fackföreningar och kollektiva förhandlingar, liksom starka och oberoende arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som har den förmåga och det tekniska kunnande som gör att de fullt ut kan uppfylla sina roller.

7.8 *Det organiserade civila samhället*

De icke-statliga aktörernas deltagande är en absolut nödvändighet för utvecklingen av sysselsättningssituationen och bör utgöra en central fråga för den gemensamma strategin. Att inbegripa icke-statliga aktörer uppfyller inte endast kraven för deltagandedemokrati utan bidrar också till att befästa praktiska kunskaper på området för dem som dagligen bedriver handel eller är inbegripna i produktion och jordbruk. Icke-statliga aktörer bör därför delta i utformningen av de nationella och regionala vägledande programmen och bör betraktas som utvecklingsgenererande i sig samt omfattas av offentligt utvecklingsbistånd och Cotonouavtalets bestämmelser om kapacitetsbyggande. I detta sammanhang bör det erinras om tredje avsnittet i EESK:s yttrande 1497/2005 om nödvändigheten av att strukturera och t.o.m. institutionalisera organisationen av det organiserade civila samhället (plattformar, nätverk, kommittéer osv.) för att tid, plats och inriktning för debatter och åtgärder ska kunna fastställas. Ett exempel som i detta avseende skulle kunna vara värt att följa i fråga om Afrika är det inrättade av en rådgivande kommitté för det civila samhället som skedde i

Bryssel, den 18 september 2008.

december 2007 inom ramen för det ekonomiska partnerskapsavtalet mellan gemenskapen och Cariforum. (Jfr slutdeklarationen från det 25:e mötet i de ekonomiska och sociala AVS-EU-intressegrupperna som hölls den 4–6 mars i Bryssel: "Ett förbättrat partnerskap för förbättrad utveckling"). Genom att uppfylla det mandat som EESK fick genom Cotonouavtalet har kommittén, via uppföljningskommittén för AVS-EU-länderna, spelat en konsekvent roll genom att bidra till samordningen, gemensamma diskussioner och skapandet av nätverk i det organiserade civila samhället.

7.9 *Goda styresformer*

Goda styresformer är nyckeln till förtroende från investerarnas sida, ur enbart detta perspektiv är de avgörande för Afrikas utveckling. Det är därför synnerligen viktigt att i partnerskapsdialogen mellan EU och Afrika främja demokratiskt styre, vilket är nödvändigt på alla förvaltningsnivåer. Detta bör ske i ett övergripande perspektiv och inkludera respekt för mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter, bland annat fria fackföreningar, arbetsnormer, rättsstatsprincipen, institutionsbyggande och förstärkning av de statliga mekanismer som ofta på grund av sin svaghet och bristande kapacitet hindrar genomförandet av samarbetsverksamhet, det civila samhällets engagemang i en verklig deltagandedemokrati och även åtgärder för att bekämpa korruption. På den senare punkten bör EU och dess medlemsstater utnyttja partnerskapen för att göra det finansiella stödet avhängigt av att bistandsflödena ska kunna spåras fram till slutanvändarna, eftersom 30 miljarder av de sammanlagt 100 miljarder dollar som ges i årligt stöd försvinner⁽¹⁴⁾. (Se punkterna 3.6.1.5 och 7.2.1.3 sista strecksatsen.)

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ "Den ekonomiska utvecklingen i Afrika". Unctad-rapport av den 27 september 2007. Intervju med franska statssekreteraren om den fransktalande världen. Tidningen "Le Monde" den 16 januari 2008.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbindelserna mellan EU och Ukraina: en ny dynamisk roll för det civila samhället"

(2009/C 77/33)

Vid sin plenarsession den 16–17 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

"Förbindelserna mellan EU och Ukraina: en ny dynamisk roll för det civila samhället".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 juli 2008. Föredragande var **Mall Hellam**.

Vid sin 447:e plenarsession den 17–18 september 2008 (sammanträdet den 18 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 129 röster för, 4 emot och 8 nedlagda röster.

1. Sammanfattning

1.1 Syftet med detta yttrande från EESK är att ge impulser till ett bättre genomförande av principen om gemensamt ansvar och partnerskap mellan det civila samhället i Ukraina, den ukrainska regeringen och EU-institutionerna genom att fördjupa förbindelserna mellan EU och Ukraina och göra EU:s politik gentemot Ukraina till ett effektivt instrument till stöd för reform- och moderniseringsprocessen i landet.

1.2 För Ukraina är Europeiska unionen både ett mål och en drivkraft för förändring. EESK anser att Ukrainas integration i EU och reformprocessen i landet kräver ett starkt och hållbart civilt samhälle⁽¹⁾, med en långsiktig utvecklingspolitik för det civila samhället i Ukraina från både EU:s och den ukrainska regeringens sida.

1.3 För att det civila samhället ska kunna få en större roll krävs ett gynnsamt övergripande politiskt klimat i förbindelserna mellan EU och Ukraina.

1.4 Utsikterna till EU-medlemskap för Ukraina är i detta hänseende viktiga. På motsvarande sätt bör viseringsfriheten bli en konkret möjlighet för Ukraina, och en färdplan för viseringsfrihet bör utformas för landet. EESK föreslår att dessa faktorer inkluderas i det nya associeringsavtalet⁽²⁾ mellan EU och Ukraina, så att avtalet kan fungera som ett instrument som främjar reformprocessen och även stärker det civila samhällets roll.

1.5 När det gäller särskilda strategier för det civila samhället bör den ukrainska regeringen sträva efter att skapa ett

regleringsklimat som gynnar det civila samhället, och det civila samhällets aktörer bör ges en varaktig roll i den politiska processen och den civila dialogen. Samtidigt bör EU bidra till utformningen av en strategi för kapacitetsbyggande för det civila samhället i Ukraina. Man måste i synnerhet uppmärksamma och fortlöpande stödja utvecklingen av den sociala dialogen på alla nivåer.

1.6 EESK välkomnar Ukrainas framsteg på väg mot att befästa demokratin och stärka rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna. Detta kommer att bidra till utökade förbindelser med EU, en djupare ekonomisk integration och mer utvecklade politiska kontakter.

1.7 EESK efterlyser en snabb avslutning av förhandlingarna om associeringsavtalet. Kommittén föreslår också, i nära samarbete med Ukrainas civila samhälle, att detta avtal ska innehålla en bestämmelse om inrättande av ett gemensamt organ för det civila samhället, som skulle ge det civila samhället en stark röst i relationerna mellan EU och Ukraina.

2. EU och Ukraina: övergripande framsteg i samarbetet och möjligheter som den rådande situationen erbjuder

2.1 Att främja demokrati, goda styresformer och marknadsekonomi i grannländerna förblir en central prioritering i EU:s yttre politik. I detta syfte utformade EU den europeiska grannskapspolitiken, som grundar sig på huvudprinciperna om partnerskap och gemensamt ansvar, differentiering och skräddarsytt stöd som nyckelprinciper.

2.2 Inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken inleddes i januari 2004 samråd med Ukraina om handlingsplanen EU–Ukraina och i december 2004 antogs handlingsplanen av Europeiska rådet. Efterdyningarna av den "orangea revolutionen" i Ukraina i december 2004, som visade det ukrainska civilsamhällets stora potential, och den europavänliga inställning som president Viktor Jusjtjenko och Julia Tymosjenko med sin "orangea" regering visade prov på, ledde till att EU ansåg det lämpligt att komplettera handlingsplanen med ytterligare incitament. Handlingsplanen antogs officiellt vid samarbetsrådet EU–Ukraina den 21 februari 2005 för en period på tre år. Den utgjorde en omfattande och ambitiös ram för samarbetet

(1) Det civila samhället representerar i detta yttrande tre verksamhetsgrupper: 1) intresseorganisationer (som företräder och främjar vissa särskilda grupper eller hela samhällets intressen och värderingar), 2) tjänstetillhandahållande organisationer (som erbjuder sina medlemmar eller ett bredare spektrum av kunder olika tjänster) och 3) stödorganisationer (som tillhandahåller resurser för att bistå hjälpbehövande eller möjliggöra vissa aktiviteter). Organisationerna i det civila samhället omfattar fackförningar, arbetsgivarorganisationer, näringslivssammanslutningar, opinionsbildande organisationer, organisationer som tillhandahåller sociala tjänster eller företräder sårbara samhällsgrupper samt organisationer som företräder särskilda intressen, såsom ungdoms- och konsumentorganisationer. Zimmer, A. och Priller E. (red.), *Future of Civil Society, Making Central European Nonprofit Organizations work*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 16.

(2) Detta avtal kallades tidigare "ett nytt utvidgat avtal". I den gemensamma förklaringen efter toppmötet mellan EU och Ukraina (den 9 september 2008) sägs det att ett associeringsavtal mellan EU och Ukraina ska slutas.

med Ukraina, och fastställde alla centrala reformområden (politisk dialog och reform, ekonomisk och social reform och utveckling, handelsmarknaden och lagstiftnings reformer, samarbete om rättsliga och inrikes frågor, transport, energi, informationssamhället och miljön samt kontakter människor emellan).

2.3 Ukraina gavs löfte om att förhandlingar om ett nytt avtal ("associeringsavtalet") skulle inledas förutsatt att det parlamentsval som hölls 2006 var fritt och rättvist, och fick även löfte om att förhandlingar om ett omfattande frihandelsavtal skulle inledas efter det att Ukraina anslutit sig till Världshandelsorganisationen (WTO). Viseringslättnader, ökad finansiering och utökade möjligheter till kontakter människor emellan var andra incitament som erbjöds Ukraina inom ramen för handlingsplanen.

2.4 Förhandlingarna om associeringsavtalet inleddes i mars 2007, medan förhandlingarna om ett omfattande frihandelsavtal inleddes i februari 2008 efter Ukrainas anslutning till WTO. Nio förhandlingsrundor genomfördes mellan mars 2007 och juli 2008. Det avtal om viseringslättnader som undertecknades år 2007 trädde i kraft år 2008.

2.5 Förhandlingarna om associeringsavtalet kommer att få långtgående följder för förbindelserna mellan EU och Ukraina och för Ukrainas nationella reformprocess. De ger de ukrainska offentliga myndigheterna en unik möjlighet att upprätta en öppen och systematisk samrådsprocess med organisationerna i det civila samhället, vilket skulle kunna bidra till att trygga ett internt stöd för de reformer som anges i det nya avtalet. Det civila samhället i Ukraina får härigenom också möjlighet att i samförstånd fastställa sina prioriteringar och framföra dem till de myndigheter som förhandlar om avtalet.

2.6 Det är viktigt att se till att förhandlingarna mellan EU och Ukraina genomförs på ett öppet sätt och att man tar hänsyn till de potentiella följder som avtalet kan få för olika samhällsgrupper och för olika delar av den interna reformprocessen i Ukraina. Detta avtal kommer att vara helt nytt i sitt slag eftersom omfattningen av det politiska samarbetet och av intressena när det gäller den gemensamma marknaden inte är förutbestämd. EU har inte någon fast plan för förhandlingarna om avtalet, och större engagemang från olika aktörer i EU och Ukraina kommer således att behövas. Dessutom är det meningen att detta nya avtal med Ukraina ska bli en mall för EU:s avtal med andra grannländer.

3. EESK:s verksamhet med anknytning till Ukraina

3.1 EESK har haft förbindelser med ukrainska civila samhällsorganisationer sedan år 2003. År 2004 utarbetade kommittén en studie och ett yttrande om de civila samhällena i Ukraina, Ryssland, Moldavien och Vitryssland. Förbindelserna mellan EU och Ukraina har intensifierats under de senaste åren. Förhandlingarna om associeringsavtalet pågår nu, och såväl det civila samhället som EESK har uppmanats att spela en mer omfattande och framträdande roll i de framtida förbindelserna. I februari 2006 organiserade EESK en konferens i Kiev om det ukrainska civila samhällets roll i genomförandet av den europeiska grannskapspolitiken. I slutförklaringen åtog sig EESK att stödja utvecklingen av det civila samhället i Ukraina.

3.2 Några månader senare inrättades det nationella ukrainska ekonomiska och sociala trepartsrådet (NTSEC). Den 24-

25 oktober 2007 besöktes EESK av en delegation som leddes av den ukrainska arbetsmarknadsministern. Ett särskilt möte i kontaktgruppen för grannländerna i Östeuropa ägnades åt det civila samhället i Ukraina.

3.3 Det finns en allmän vilja att inleda ett strukturerat samarbete mellan EESK och NTSEC. EESK vill dock säkerställa att det civila samhället i Ukraina företräds i större omfattning, och att även aktiva icke-statliga organisationer samt fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, som företräds av NTSEC, inkluderas. Det civila samhället i Ukraina bör därför inrätta en plattform som företräder såväl NTESEC som representanter för andra organisationer i det civila samhället.

4. Den politiska situationen och ekonomiska och sociala frågor i Ukraina

4.1 Sedan 2004 och den orangea revolutionen har Ukraina utvecklats till en ung demokrati, som snabbt lämnat de flesta av de omkringliggande f.d. sovjetstaterna bakom sig. Fria och rättvisa val har blivit allmän praxis i Ukraina, och den yttrande- och mötesfrihet som uppnåddes under den orangea revolutionen har bibehållits.

4.2 Sedan år 2005, då euforin från den orangea revolutionen hade klingat ut, har det i Ukraina emellertid rått ett klimat av politisk instabilitet och rivalitet som gett upphov till allvarliga politiska kriser, där alla maktgrenar hamnat i konflikt med varandra och Ukrainas rättsliga och brottsförebyggande myndigheter diskrediterats. Sedan dess har politisk instabilitet och oförmåga att inleda långtgående reformer präglat politiken i Ukraina. Den europeiska grannskapspolitiken och dess handlingsplan har, även om den innehåller ett slags plan för reformer i Ukraina, generellt sett inte lyckats bidra till att samla den politiska eliten och samhället i stort kring målet om europeisk integration.

4.3 Ukrainas ekonomi har fortsatt att växa. Inflationen har emellertid ökat alltmer. Den nådde över 16 % år 2007 och har fortsatt att växa under år 2008, efter det att regeringen misslyckats med att införa inflationshämmande åtgärder. Även om fattigdomen har minskat markant i Ukraina under de senaste åren lever över 20 % av ukrainarna fortfarande under fattigdomsgränsen och medelinkomsten i landet är cirka 150 euro per månad. De komplicerade regleringsförfarandena utgör fortfarande ett stort hinder för utländska direktinvesteringar och företagsetableringar i Ukraina. Generellt sett har Ukraina inte lyckats genomföra några långtgående makroekonomiska reformer, och den ekonomiska tillväxten tillskrivs framför allt faktorer som inte har med regeringens politik att göra.

4.4 Trots ett flertal politiska uttalanden har det inte skett några påtagliga framsteg när det gäller att bekämpa korrruptionen i Ukraina. Enligt *Transparency International survey 2007* tycker cirka 70 % av ukrainarna att myndigheterna inte är effektiva i sin strävan att bekämpa korrruptionen. Etablerade lobbyintressen och vänskapstjänster dominerar när det gäller att påverka beslutsprocessen. Det finns ett akut behov av att förbättra representationsstrukturen, förbindelseänkarna mellan staten och samhället, rättsstatsprincipen och de konkreta åtgärderna för att bekämpa korrruptionen.

5. Situationen för det civila samhället samt dess roll i Ukrainas europeiska integration

5.1 Situationen för det civila samhället i Ukraina

5.1.1 Enligt officiell statistik finns det över 50 000 registrerade civila samhällsorganisationer i Ukraina. Enligt statliga källor har 90 % av dessa organisationer budgetar på 50 000–300 000 US-dollar per år. Uppgifterna om att 80 % av de ukrainska medborgarna inte är aktiva inom någon typ av frivilligorganisation visar att det medborgerliga engagemanget bland ukrainarna är lågt jämfört med västdemokratier och central- och östeuropeiska stater.

5.1.2 Det finns många orsaker till att det medborgerliga engagemanget är så lågt i Ukraina. Allmänheten hyser misstro mot organisationer och den politiska processen i allmänhet till följd av sovjetarvet av "påtvungna rituella aktiviteter". Man är besviken på resultaten av demokratiska reformer och marknadsreformer, det finns ingen stark medelklass och förekomsten av informella sociala nätverk är fortfarande utbredd. Dessa faktorer, tillsammans med statens misstro mot gräsrotsaktivism, har lett till att Ukraina har stagnerat och fastnat i det nuvarande halvdemokratiska systemet.

5.1.3 Vissa framsteg har dock gjorts. Under åren 2005–2006 arbetade ett antal organisationer i det civila samhället med en doktrin för det civila samhället i syfte att formulera krav som skulle läggas fram för de offentliga myndigheterna. De flesta förslagen i doktrinen har inbegripits i "konceptet för de offentliga myndigheternas stöd till det civila samhällets institutioner". Vid en landsomfattande konferens på temat "Offentlig politik för att främja utvecklingen av det civila samhället – nya prioriteringar" i november 2007 formulerades förslag till den nya regeringen och det nya parlamentet om en utveckling av det civila samhället och om en civil dialog.

5.1.4 För att komplettera lagstiftningen om det civila samhällets organisationer behövs en ny rättsakt på området som föreskriver ett enklare och billigare registreringsförfarande för det civila samhällets organisationer, tillstånd för juridiska personer att grunda organisationer, upphävande av de nuvarande territoriella begränsningarna av de civila samhällsorganisationernas verksamhet och tillstånd att skydda alla individers rättigheter.

5.1.5 Ett annat problem för utvecklingen av det civila samhället i Ukraina är bristen på statlig finansiering. Enligt vissa källor utgör den statliga finansieringen endast 2 % av de civila samhällsorganisationernas inkomster. Detta är en ytterst låg siffra jämfört med de centraleuropeiska grannländerna där den statliga finansieringen uppgår till 30–40 %. I merparten av de gamla EU-medlemsstaterna utgör den statliga finansieringen huvudkällan för de civila samhällsorganisationernas inkomster.

5.2 Den sociala dialogen

5.2.1 Fackföreningarna har samlats i de ukrainska fackföreningarnas centralorganisation FPU, den nationella fackliga samorganisationen NKPU och organisationen för fackföreningar i Ukraina KVPU. Den nationella fackliga samorganisationen NKPU är en nationell facklig centralorganisation som grundades år 2004. NKPU bildades som en utbrytargrupp från FPU. Trots dessa formellt utformade strukturer har fackföreningarna hittills

haft en mycket anspråklös roll när det gäller att skydda medlemmarnas intressen, t.ex. främjande av säkerheten på arbetsplatsen.

5.2.2 När det gäller de ukrainska arbetsgivarföreningarna och näringslivssammanslutningarna är dessa relativt starka och kan lyfta fram sina egna intressen (Ukrainas arbetsgivarförbund, Ukrainas handels- och industrikammare osv.). Det finns emellertid ingen lagstiftning om lobbyverksamhet eller några former för strukturerat samråd för främjande av olika intressen i Ukraina.

5.2.3 Enligt presidentdekretet ⁽³⁾ om en utveckling av den sociala dialogen i Ukraina inrättades det nationella ekonomiska och sociala trepartsrådet (NTSEC) år 2006 som ett rådgivande organ underställt Ukrainas president. Dessutom inrättades territoriella ekonomiska och sociala trepartsråd på regional nivå i Ukraina.

5.2.4 Målet för dessa institutioner är att utveckla den sociala dialogen och göra det möjligt för arbetstagar- och arbetsgivarföreträdare att delta i utformningen och genomförandet av den statliga sociala och ekonomiska politiken.

5.3 Det civila samhällets roll i Ukrainas europeiska integration

5.3.1 Även om det civila samhället i Ukraina, såsom redan konstaterats, är relativt svagt har ett antal aktiva organisationer i det civila samhället spelat en viktig roll när det gäller att främja europeiska värden, övervaka offentliga myndigheter och förespråka särskild politik, bistå offentliga myndigheter med sakkunskap, övervaka den allmänna opinionen och öka allmänhetens medvetenhet om EU. Sådan verksamhet finansieras vanligen med bidrag från det internationella givarsamfundet, trots att denna verksamhet ofta ligger i linje med målsättningarna för motsvarande statliga program och trots att det finns rättsliga möjligheter att stödja de civila samhällsorganisationernas verksamhet via statsbudgeten.

5.3.2 Dessa åtgärder inverkar emellertid endast i begränsad omfattning på hur Ukrainas europeiska integration och närmande till EU verkligen fortskrider. Detta beror på att det civila samhället har en svag ställning och en begränsad kapacitet eftersom det inte har konsoliderats och organiserats i tillräckligt hög grad för att kunna påverka beslutsfattarna. Kopplingarna mellan organisationerna i det civila samhället och de vanliga medborgarna är också relativt otydliga, vilket leder till att det civila samhällets organisationer och aktörer har begränsade möjligheter att mobilisera medborgarna och påverka den allmänna opinionen. Dessutom skapar den instabila politiska situationen ytterligare ett stort hinder för att civilsamhället ska kunna vara med och påverka.

5.3.3 I de fall organisationerna i det civila samhället har lyckats främja vissa politiska beslut har detta berott på enskilda politiker eller statstjänstemän med en öppen och samarbetsvillig inställning. Utnämningen av den nye vice premiärministern med ansvar för europeisk integration i december 2007 har stimulerat det civila samhällets deltagande. Experter från det civila samhället deltar nu i utarbetandet av statliga program för europeisk integration och rådfrågas om de olika frågor som omfattas av vice premiärministerns ansvarsområde.

⁽³⁾ Presidentdekret nr 1871 av den 29 december 2005.

5.3.4 Bortsett från ett begränsat antal icke-statliga organisationer som spelar en aktiv roll, uppfattar det civila samhället i stort den europeiska integrationen som något abstrakt. Om inte civilsamhällets organisationer (fackföreningar, yrkessammanslutningar, konsumentorganisationer etc.) inser att den europeiska integrationen är av betydelse för vardagen och att reformerna kommer att påverka alla, kommer deras roll att förbli passiv.

6. Slutsatser och rekommendationer beträffande en ny dynamisk roll för det civila samhället i förbindelserna mellan EU och Ukraina

6.1 För att det civila samhället ska kunna ges en starkare roll krävs både ett gynnsamt övergripande politiskt klimat i förbindelserna mellan EU och Ukraina och särskilda åtgärder för att stärka det civila samhällets roll.

6.2 När det gäller det övergripande politiska klimatet och dynamiken i förbindelserna mellan EU och Ukraina bör följande centrala faktorer lyftas fram:

6.2.1 Ukraina bör ges utsikter till EU-medlemskap i associeringsavtalet. Detta kommer att förstärka positionen för de reformvänliga aktörerna, däribland den del av det civila samhället som är öppen för reformer. De incitament som ett eventuellt EU-medlemskap skapar kommer att bidra till att genomföra reformer i samhället och neutralisera aktörer som vill motverka denna utveckling. Enligt både ukrainska och internationella experter skulle redan en hänvisning till artikel 49 i EU-fördraget, där det fastställs att alla europeiska länder som uppfyller kriterierna kan ansöka om medlemskap, sända en stark signal till Ukraina.

6.2.2 Viseringsfriheten bör bli en konkret möjlighet Ukraina, och en färdplan för viseringsfrihet bör utformas för landet. De nuvarande svårigheterna att resa gör att aktörer i det ukrainska civilsamhället har begränsade möjligheter att bygga upp effektiva partnerskap med sina motsvarigheter i EU. Generellt sett kommer viseringsfrihet att stärka kontakter människor emellan och bidra till att införa europeiska normer, värden och metoder i Ukraina.

6.2.3 Både EU och Ukraina måste göra sitt bästa för att se till att Ukraina till fullo utnyttjar de gemenskapsprogram och EU-organ som är tillgängliga för dem⁽⁴⁾. Samtidigt måste man finna och utveckla nya möjligheter för att stärka kontakterna människor emellan.

6.3 Särskilda åtgärder för att stärka det civila samhällets roll bör bygga på följande tre pelare:

6.3.1 För det första måste det civila samhällets aktörer ges en stark roll i den politiska processen (utformning, genomförande och övervakning), särskilt när det gäller EU-relaterad politik.

⁽⁴⁾ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en allmän strategi för att göra det möjligt för de partnerländer som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken att delta i gemenskapens organ och gemenskapsprogram, KOM(2006) 724 slutlig.

6.3.2 Det civila samhällets aktörer måste rådfrågas under förhandlingarna om associeringsavtalet mellan EU och Ukraina, och fastställa prioriteringar för samarbetet på en årlig basis (för närvarande genom de gemensamma organisationer som har inrättats genom partnerskaps- och samarbetsavtalet och när associeringsavtalet träder i kraft enligt de institutionella bestämmelserna i det nya avtalet). Dessutom bör halvtidsöversyner av den nuvarande budgetramen genomföras (landsstrategidokument för Ukraina 2007–2013 inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken) och man bör utforma årsprogram inom ramen för grannskapspolitiken (särskilt genom att fastställa prioriteringar för den finansiering som ges till Ukraina som budgetstöd inom ramen för grannskapspolitiken).

6.3.3 Oberoende övervakning från det civila samhällets sida måste uppmuntras och stödjas samt tas i beaktande av både EU och Ukraina.

6.3.4 För det andra bör EU och Ukrainas regering sträva efter att skapa ett regleringsklimat i Ukraina som är positivt inställt till det civila samhället. Detta skulle bland annat möjliggöra nationell finansiering (däribland statlig finansiering genom utläggning av tjänster på entreprenad) av det civila samhällets organisationer i Ukraina, och på så vis minska deras nuvarande beroende av utländska givare.

6.3.5 För det tredje bör EU bidra till utformningen av strategin för kapacitetsbyggande för det civila samhället i Ukraina. För tillfället är det ukrainska civilsamhället relativt splittrat och har små eller inga möjligheter att påverka den politiska processen. EU och den ukrainska regeringen måste inrikta sin politik på att göra civilsamhället till en stark partner, och kapacitetsbyggande utgör en mycket viktig komponent i detta. Följande faktorer bör vägas in i detta sammanhang:

— Bättre och mer lättillgängliga finansieringsmöjligheter från EU:s sida, särskilt i fråga om icke-statliga organisationer på gräsrotsnivå. Finansieringen får inte enbart inriktas på projekt, utan även på institutionell utveckling och övergripande hållbarhet.

— Utbildningsprogram i kapacitetsbyggande för det civila samhällets organisationer i Ukraina som inriktas på projektledning, nätverksarbete och förmåga att driva olika frågor etc. samt på att förbättra informationen till det civila samhället i Ukraina om de möjligheter som EU redan erbjuder (inklusive finansieringsmöjligheter).

— Stöd till en förstärkning av enskilda civilsamhällsinitiativ, bland annat uppbyggnad av koalitioner och plattformar bland de ukrainska organisationerna i det civila samhället.

6.3.6 Vidare måste associeringsavtalet mellan EU och Ukraina fungera som ett instrument för reformprocessen och ge det civila samhället en starkare roll. Förutom utsikterna till EU-medlemskap som nämns ovan, bör rådets beslut om associeringsavtalet innehålla en hänvisning till artikel 310 i EG-fördraget ⁽⁵⁾. Genom denna artikel ges EU mandat att ingå associeringsavtal med tredjeländer.

6.3.7 Båda sidors (EU:s och Ukrainas) åtaganden för att ytterligare stärka det civila samhället i Ukraina och möjliggöra dess deltagande i den civila dialogen och politiska processen bör uttryckligen anges i avtalet.

6.4 Avtalet bör omfatta inrättandet av ett gemensamt organ för det civila samhället som en del av den institutionella ramen för relationerna mellan EU och Ukraina. I detta sammanhang rekommenderar EESK att varaktiga och långsiktiga förbindelser med det ukrainska civilsamhället upprättas, till att börja med genom att förbindelserna struktureras t.ex. med hjälp av en workshop i oktober 2008 för att ytterligare diskutera inrättandet av ett gemensamt organ för det ukrainska civila samhället.

6.4.1 Det gemensamma organet bör till lika delar bestå av EESK-ledamöter och medlemmar i det organ som ska företräda Ukrainas civilsamhälle. Ukrainas delegation skulle kunna bestå av ledamöter från landets ekonomiska och sociala trepartsråd (företrädare för arbetsgivare, arbetstagare och staten) samt företrädare för det civila samhället, som inte ingår i trepartsrådet. Det gemensamma organet skulle ledas gemensamt av två

medordförande som utses av båda sidor. Det bör sammanträda två gånger om året (en gång i Bryssel och en gång i Ukraina). Det bör höras av det gemensamma rådet eller på eget initiativ diskutera olika frågor av ömsesidigt intresse som är relevanta för det civila samhället. Det huvudsakliga syftet med det gemensamma organet för det civila samhället i EU och Ukraina bör vara följande:

- Garantera det organiserade civila samhällets deltagande i förbindelserna mellan EU och Ukraina.
- Främja den offentliga debatten och öka medvetenheten i Ukraina om förbindelserna med EU och om Ukrainas europeiska integration.
- Främja det ukrainska civilsamhällets delaktighet i genomförandet av den nationella handlingsplanen och associeringsavtalet då detta träder i kraft samt stärka civilsamhällets deltagande i den nationella beslutsprocessen.
- Underlätta institutionsbyggandet och förstärkningen av det civila samhällets organisationer i Ukraina på olika sätt, bland annat genom informellt nätverksarbete, besök, seminarier och andra aktiviteter.
- Ge ukrainska företrädare möjlighet att sätta sig in i den samrådsprocess som genomförs inom EU och mer allmänt i dialogen mellan arbetsmarknadens parter och det civila samhället i EU.

Bryssel, den 18 september 2008.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ För mer information, se Sushko, O., Khorolsky R., Shumylo O., Shevliakov, I. (2007), *The New Enhanced Agreement between Ukraine and the EU: Proposals of Ukrainian Experts*, KAS Policy Paper 8. Se även Hillion, C. (2007) "Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine Enhanced Agreement" i *European Foreign Affairs Review* 12, s. 169–182.

BILAGOR

BILAGA I.

DET CIVILA SAMHÄLLET SAMMANSÄTTNING I UKRAINA OCH AKTIVITETSNIVÅN I DE OLIKA REGIONERNA

52 693	Icke-statliga organisationer och deras lokalorganisationer
20 186	Religiösa organisationer
18 960	Fackföreningar
15 867	Politiska partier och deras kontor
10 705	Välgörenhetsorganisationer
6 003	Bostadsrättsföreningar
5 480	Konsumentorganisationer
982	Kreditföreningar
473	Samarbetsorganisationer för konsumentorganisationer

Uppgifter inhämtade den 1 juli 2007. Samtliga registrerade organisationer i det civila samhället har inkluderats. Experter hävdar dock att endast 2 500 organisationer av detta stora antal bedriver aktiv verksamhet.

De mest aktiva regionerna är:

Lviv och Kiev stad	Över 4 000 organisationer i det civila samhället
Regionen Zaporizjzja	Cirka 1 500 organisationer i det civila samhället
Regionen Dnepropetrovsk	Nästan 1 000 organisationer i det civila samhället
Regionen Odessa	Cirka 1 000 organisationer i det civila samhället
Regionen Luhansk	Över 750 organisationer i det civila samhället

Källa: Latsyba, M. (2008), Development of Civil Society in Ukraine. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies.

BILAGA II.

PRIORITERADE VERKSAMHETSOMRÅDEN FÖR DET CIVILA SAMHÄLLET ORGANISATIONER I UKRAINA

Barn- och ungdomsarbete	45 %
Socialt arbete	35 %
Skydd av mänskliga rättigheter	31 %
Offentlig utbildning	28 %
Utveckling av det civila samhället	19 %

Den 1 januari 2007 hade justitieministeriet registrerat **1 791** helukrainska organisationer i det civila samhället:

412	Yrkesorganisationer	77	Sammanslutningar för krigsveteraner och personer med funktionshinder
332	Idrottsorganisationer	56	Miljöorganisationer
168	Utbildnings- och kulturorganisationer	45	Kvinnoorganisationer
153	Organisationer för vetenskap, teknik och konst	36	Organisationer för krishantering efter Tjernobylolyckan
153	Ungdomsorganisationer	13	Barnorganisationer
137	Organisationer för nationella vänskapliga förbindelser	9	Arbetsgivarorganisationer
114	Fackförbund och deras föreningar	3	Organisationer för historia och skydd av kulturella minnesmärken

Källor: Latsyba, M. (2008), Development of Civil Society in Ukraine. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies och Creative Centre Counterpart (2006), NGO Status and Development Dynamics, 2002–2005. Citerad i Latsyba.

BILAGA III.

JÄMFÖRELSE MELLAN INKOMSTERNA FÖR ORGANISATIONERNA I DET CIVILA SAMHÄLLET

Land	Inkomstkälla %		
	Offentliga bidrag	Betalning för utförda tjänster	Privata bidrag, exkl. kostnaden för volontärarbetares arbetstid
Storbritannien	45 %	43 %	11 %
Tyskland	64 %	32 %	3 %
Frankrike	58 %	35 %	8 %
Polen	24 %	60 %	15 %
Rumänien	45 %	29 %	26 %
Ungern	27 %	55 %	18 %
Slovakien	21 %	54 %	25 %
Tjeckien	39 %	47 %	14 %
Ryssland	1 %	36 %	63 %
UKRAINA	2 %	25 %	72 %

Källa: Latsyba, M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies baserad på följande källor:

Lester M. Salomon et al. (2003), *Global Civil Society. An Overview*. The John Hopkins University, USA;

Civil Society Institute (2005), *NGO Funding in Ukraine. Analytical Study*. Kiev;

Municipal Economy Institute Foundation (2003), *The Role of Non-Commercial Sector in the Economic Development of Russia*. Moskva.