

# Europeiska unionens officiella tidning

# C 100



Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

femtioandra årgången

30 april 2009

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

### I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

#### YTTRANDEN

#### Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

#### 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008

2009/C 100/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Små och medelstora företag är nyckeln till tillväxt och sysselsättning. Halvtidsrapport om den moderna politiken för små och medelstora företag" KOM(2007) 592 slutlig .....	1
2009/C 100/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Förkommersiell upphandling: Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa" KOM(2007) 799 slutlig .....	6
2009/C 100/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om avlägsnande av hinder för gränsöverskridande investeringar från riskkapitalfonder" KOM(2007) 853 slutlig .....	15
2009/C 100/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kampen mot bedrägerier och förfalskningar av andra betalningsmedel än kontanter" .....	22
2009/C 100/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Samråd om förslaget till kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömningar" .....	28

# SV

Pris: 26 EUR

(forts. på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2009/C 100/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "riktlinjer för tjänster av allmänt intresse och globaliseringen" .....	33
2009/C 100/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Luftfartsskydd för passagerare" ...	39
2009/C 100/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU och den globala livsmedelsproblematiken" .....	44
2009/C 100/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Bortom BNP – mätmetoder för hållbar utveckling" .....	53
2009/C 100/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hälsosäkerhet vid import av jordbruks- och livsmedelsprodukter" .....	60
2009/C 100/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Strukturella och konceptuella förändringar som en förutsättning för en internationellt konkurrenskraftig europeisk industri som bygger på kunskap och forskning (Håller EU på att komma i kapp eller ta ledningen?)" .....	65
2009/C 100/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Strukturumvandlingen och utvecklingen inom industrin för hushållsapparater/vitvaror i EU och dess inverkan på sysselsättningen, klimatförändringarna och konsumenterna" .....	72
2009/C 100/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Tillämpning av sociala experiment i EU i utformningen av offentlig politik för aktiv integration" .....	77
2009/C 100/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den etiska och sociala dimensionen inom de europeiska finansiella institutionerna" .....	84
2009/C 100/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbindelserna mellan EU och Brasilien" .....	93
2009/C 100/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s roll för fredsprocessen i Nordirland" (initiativyttrande) .....	100

---

### III Förberedande rättsakter

#### **Europeiska ekonomiska och sociala kommittén**

#### **448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008**

2009/C 100/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förenkling av villkoren för överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen" KOM(2007) 765 slutlig – 2007/0279 (COD) .....	109
---------------	---	-----



## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

448:E PLENARSESSION DEN 21–23 OKTOBER 2008

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Små och medelstora företag är nyckeln till tillväxt och sysselsättning. Halvtidsrapport om den moderna politiken för små och medelstora företag”**

KOM(2007) 592 slutlig

(2009/C 100/01)

Den 4 oktober 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 – Små och medelstora företag är nyckeln till tillväxt och sysselsättning. Halvtidsrapport om den moderna politiken för små och medelstora företag.*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 1 oktober 2008. Föredragande var Brendan Burns.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 85 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Utvecklingen av ungdomars entreprenörsanda måste påbörjas mycket tidigt. De måste uppmuntras till att inse att egenföretagande är möjligt för alla, inte bara för förmögna eller universitetsutbildade personer.

1.2 Kommissionen bör uppmuntra samarbete mellan olika nationella regeringar och organisationer som t.ex. Cedefop (Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning), diverse organisationer för små och medelstora företag och EESK, i syfte att utveckla ett trovärdigt affärsinriktat transeuropeiskt kvalifikationssystem för yrkesutbildningar, styrt av arbetsgivare och inriktat på företagens behov, i synnerhet små och medelstora företag.

1.3 Kommissionen och de nationella regeringarna bör arbeta tillsammans för att utveckla och genomföra ett stabilt system för att skydda immateriella rättigheter, uppfinningar och innovationer i hela Europa.

1.4 Alla samråd med regeringarna bör ta upp samtliga ändringar som har godkänts efter en eventuell samrådsprocess och innan direktiv, lagstiftning eller bestämmelser genomförs.

1.5 Kommissionen bör se över de samrådsförfaranden den har med organisationer som företräder små och medelstora företag och med handelsorganisationer. Man måste beakta den kostnad som ett regeringssamråd innebär för små och medelstora företag, och man bör överväga att täcka kostnaderna för små och medelstora företag som inbjuds att aktivt delta i ett samråd.

1.6 Nationella och regionala myndigheter måste bli mer involverade i det arbete och de procedurer för små och medelstora företag som finns beskrivna i halvtidsöversynen. Kommissionens främjandearbete lyckas inte motsvara förväntningarna eftersom somliga nationella och regionala myndigheter är likgiltiga inför eller motarbetar förslag som främjar små och medelstora företag.

1.7 Stöd och illojal konkurrens stör marknadens funktion. Kommissionen måste beakta konsekvenserna för småföretagen både i produktionskedjans föregående och efterföljande led när den öppna konkurrensen störs av stöd. Om stöd utbetalas bör det vara av sociala, miljömässiga eller andra skäl – inte produktionsstöd. Principen om "den enes stöd, den andres konkurrensnedvridning" bör vara vägledande för alla framtida stöd och bidrag.

1.8 Lagstiftning som påverkar företagen måste få en språklig utformning som är tydlig och begriplig. Det bör inte finnas bestämmelser som är vaga, vilseledande eller öppna för tolkning av tredje part.

1.9 Definitionen av små och medelstora företag måste ses över, och man måste redovisa vilken effekten skulle bli om man använder andra siffror för årsomsättning och balansslutning i definitionen av mikroföretag respektive små och medelstora företag (se punkt 4.5.2).

1.10 Särskilda förfaranden bör användas i fråga om tillgången till EU:s stöd och projektfinansiering för mikroföretag och småföretag. Dessa förfaranden bör ta hänsyn till småföretagens särskilda tidsmässiga begränsningar.

1.11 Överlåtelse av företag mellan generationerna är ett problem som man måste lyfta fram och ta itu med.

## 2. Inledning (bakgrund)

2.1 Småföretagens och mikroföretagens utveckling erkänns av de flesta politiker och ekonomer som en central del i utvecklingen av Europas ekonomiska politik och socialpolitik.

2.2 År 2005 antog kommissionen sitt meddelande om tillväxt och sysselsättning genom en modern politik för små och medelstora företag. Det syftar till att se till att samtliga aspekter av EU:s politik för att hjälpa småföretagen samordnas, och att småföretagens behov beaktas i större utsträckning när politiken utarbetas. Politiken omfattar åtgärder på följande fem områden:

1. Främjande av företagsamhet och färdigheter
2. Förbättrat marknadstillträde för små och medelstora företag
3. Mindre byråkrati

4. Förstärkt dialog och samråd med de små och medelstora företagens organisationer

5. Bättre tillväxtpotential för små och medelstora företag

2.3 Huvudsyftet med politiken var att förbättra företagsmiljön för småföretag i Europa. Om detta mål ska kunna uppnås måste satsningarna från alla relevanta myndigheter (EU, nationella och regionala myndigheter) samordnas, för att se till att de politiska åtgärder som tas fram på de olika nivåerna kompletterar varandra och att det inte hindrar småföretagens utveckling.

2.4 Den 4 oktober 2007 lade kommissionen fram meddelandet "Små och medelstora företag är nyckeln till tillväxt och sysselsättning. Halvtidsrapport om den moderna politiken för små och medelstora företag" <sup>(1)</sup>. Det utgjorde kommissionens rapport till politikerna och de olika myndigheterna om hur Europa (hittills) har lyckats uppnå de mål som fastställdes i 2005 års politik.

## 3. Kommentarer till halvtidsrapporten

3.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén konstaterar att kommissionen har lyckas föra frågan om småföretagen högre upp på den ekonomiska och sociala dagordningen. Vi konstaterar också att kommissionen, trots de nationella regeringarnas olika förbehåll, har försökt förbättra den ekonomiska miljön för småföretag i hela Europa. Kommittén instämmer dessutom i kommissionens åsikt att det fortfarande finns mycket att göra innan Europa är verkligen småföretagarvänligt.

3.2 EESK står bakom principen att politiker och lagstiftare bör "tänka småskaligt först". Även om kommissionen stöder principen är kommittén emellertid inte övertygad om att andra delar av det nationella och regionala styret med dess olika organ och organisationer är lika förutseende eller har samma mål.

3.3 EESK konstaterar att "små och medelstora företag" som begrepp eller beskrivning av en näringslivssektor nu förekommer i de flesta kommissionsdokument som handlar om näringslivet, men vi vill påpeka att omnämmandet av begreppet "små och medelstora företag" i ett dokument inte nödvändigtvis garanterar att dessa företag får delta i den process eller i den politik som rekommenderas. Vi hyser också oro för att åsikter från de fria yrkena, egenföretagarna och mikroföretagen inte beaktas. Vi instämmer därför inte i att de små och medelstora företagen nu är "helt integrerade i all EU-politik".

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 592 slutlig.

3.4 All lagstiftning påverkar småföretagen. Den samlade effekten av många lagar skapar ett allvarligt problem för småföretagen, något som sällan erkänns av politiker och tjänstemän. Småföretagen behöver använda sin begränsade tid och sina begränsade resurser till att betjäna sina kunder. Ju längre tid de måste ägna åt att fylla i myndigheternas blanketter eller hantera byråkratiska hinder, desto mindre tid har de att skapa välbefinnande och sysselsättning genom att tillhandahålla varor och tjänster.

3.5 Många småföretag anser fortfarande att de europeiska och nationella förfarandena är alltför byråkratiska, alltför beroende av godkännande från tredje part och alltför dyra att genomföra. Inom myndigheterna har man också svårt att förstå den bedömning av risk, tid och kostnad som de flesta småföretag prioriterar högt när de utvärderar sitt deltagande i eventuella projekt, utvecklingsprojekt, samråd, efterlevnad eller tillämpning när det gäller "stöd" till företag.

3.6 Den enda åsikt som ständigt framförs av små och medelstora företag samt mikroföretag är att de vill ha lika konkurrensvillkor i hela Europa. Vi anser att vi befinner oss långt från detta mål. Alltför ofta tolkas småföretagens påståenden om snedvriden konkurrens som önskemål om stöd eller särskild behandling. I själva verket begär de bara att få konkurrera på lika villkor.

3.7 Småföretagen klagar på lagstiftningen eftersom den inte är tydlig och begriplig. Storföretag har jurister som kan tolka lagstiftningen. Många småföretag har inte råd med detta. Det är därför av central betydelse att lagstiftningen är tydlig och inte vag, vilseledande eller öppen för tolkningar.

3.8 EESK anser att kommissionen och de nationella regeringarna i EU inte har förstått problemet, och därför finns det i hela Europa alltför många olika tolkningar av samma lagstiftning. Kommittén anser också att många nationella regeringar överdriver tillämpningen av lagstiftningen ("gold-plating"). Detta gör att den nationella lagstiftningen blir svår för småföretagen att förstå och genomföra. Det hindrar också gränsöverskridande näringslivsutveckling.

## 4. Särskilda frågor

### 4.1 Främjande av företagsamhet och färdigheter

#### Entreprenörskap och utbildning

4.1.1 Det är nödvändigt att skapa ett mer gynnsamt socialt och ekonomiskt klimat för företagande, baserat på en integrerad

politik som inte bara syftar till att förändra inställningar utan också till att förbättra de europeiska medborgarnas färdigheter. De som utformar utbildningspolitiken har emellertid inte själva fostrats i en skolmiljö som uppmuntrat företagande, och de har därför begränsad praktisk kunskap om vad som gör en person till företagare eller hur man kan uppmuntra elever att bli självständiga och starta företag.

4.1.2 Trots mycket stora investeringar i syfte att uppmuntra företagande i utbildningssystemen har stödstrukturen på det hela taget varit ineffektiv och misslyckats med att främja entreprenörskap i utbildningen eller skapa en miljö som främjar självständighet. Man måste klargöra för studenterna att egenföretagande är lika intressant som anställning eller universitetsstudier.

4.1.3 En stor del av investeringarna har riktats mot studenter i åldersgruppen 16 år och äldre. Vi menar att det är för sent i den personliga utvecklingen – uppmuntrande åtgärder måste sättas in mycket tidigare.

4.1.4 Särskild hänsyn bör tas till företagande i utbildningen när det gäller de elever som är heltidsstuderande och som eventuellt kommer att ta över ett familjeföretag (överlåtelse av företag). I vissa delar av Europa har detta blivit ett allvarligt problem som man snabbt måste ta itu med.

4.1.5 Arbetsmarknadens parter spelar en viktig roll när det gäller att främja entreprenörskap i skolan. Det är därför viktigt att öka samarbetet mellan näringslivet och arbetsmarknadsparterna så att vi kan få en bättre förståelse för entreprenörskap i utbildningen och främja denna aspekt på ett positivt sätt.

4.1.6 Eleverna måste uppmuntras att se på arbete som en möjlighet att ta kontroll över sitt liv, utveckla möjligheter, vara företagsam, ta risker och starta ett eget företag om möjligheten finns.

#### Utbildning och erkännande av kvalifikationer

4.1.7 I alla småföretag utbildas personalen, men bara ett fåtal anställda får formella kvalifikationer. Detta är ett problem, särskilt på områden som hälsa och säkerhet, miljö samt områden med rättsliga aspekter. Kommissionens organ och nationella organ med ansvar för yrkesutbildning borde ha gjort mer för att se till att kvalifikationerna faktiskt återspeglar de uppgifter som utförs i företagen. Det fria yrkena har särskilt stora problem när det gäller utbildning som uppfyller deras behov.

4.1.8 EESK anser att avsaknaden av ett sysselsättningsinriktat system för yrkeskvalifikationer och yrkesutbildning utgör ett hinder för utvecklingen när det gäller företagare och företag inom EU, i synnerhet för personer som arbetar i småföretag. Det faktum att detta problem inte erkänns och tas upp till behandling utmanar i grunden kommissionens antagande att man varit framgångsrik när det gäller att främja företagande och kunskaper.

#### 4.2 Förbättrat marknadstillträde för små och medelstora företag

4.2.1 Kommittén noterar att kommissionen har försökt avlägsna onödiga hinder för marknadstillgång. Vi hyser emellertid farhågor för att kommissionens goda föresatser inte har genomförts av medlemsstaternas regeringar. I synnerhet har man inte lyckats utveckla och genomföra ett stabilt system för att skydda immateriella rättigheter, uppfinningar och innovationer i hela Europa, något som utgör ett hinder för småföretagen när det gäller att få tillgång till nya marknader. Vi får inte glömma att man med hjälp av kapital som näringslivet i EU investerar eller genom koncessioner kan bilda små och medelstora företag i tredjeland och att EU-medborgare kan få arbete i dessa. För sådana små och medelstora företag bör liknande stimulansåtgärder vidtas, och man bör åtminstone under företagets första tid inte försvåra tillgången till EU:s marknad för deras produktion.

4.2.2 Offentlig upphandling är också en marknad som vi anser att man i större utsträckning kunde ha gjort mer öppen och överblickbar, och därmed mer lättillgänglig för småföretagen. Offentlig upphandling utgör cirka 16 % av EU:s BNP. Även om vissa framsteg noterats när det gäller småföretagens deltagande har emellertid en del grundläggande frågor inte fått någon lösning, och dessa skulle ha lyfts fram i halvtidsrapporten:

- Det är alltför lätt att bortse från småföretagsaspekten i offentlig upphandling.
- De lokala och nationella myndigheternas tjänstemän har litet förtroende för småföretag, vilket ofta leder till orimliga krav på småföretagen. I synnerhet är kravet på godkännande från tredje part ett mycket dyrt och ofta onödigt hinder för de flesta småföretag som vill lägga anbud på kontrakt från offentliga myndigheter.
- Småföretag som vill delta i offentlig upphandling och som anser att de har blivit orättvist behandlade klagar över att förfarandena för att undersöka sådana klagomål inte är transparenta.

#### 4.3 Mindre byråkrati

4.3.1 Det finns så mycket byråkrati och onödig lagstiftning att det är svårt att utvärdera vad som har gjorts för att minska

denna börda. Mängden onödiga bestämmelser, regler och statliga politiska åtgärder (som genomförs via byråer, offentliga organ och tillståndsmyndigheter) utgör ett stort hinder för småföretagen. Kommittén är särskilt oroad över att man inte i halvtidsöversynen lyfter fram detta problem, särskilt den byråkrati som skapas av byråer, offentliga organ och tillståndsmyndigheter. När det gäller dessa instanser finns det ofta inte något särskilt förfarande om man vill framställa klagomål eftersom instanserna ofta är självständiga, icke-statliga organ som därmed inte står under regeringens kontroll.

#### 4.4 Förstärkt dialog och samråd med de små och medelstora företagens organisationer

4.4.1 Samråd med de små och medelstora företagens organisationer är ett allvarligt problem som inte diskuteras i halvtidsrapporten. Samråd sker med ett begränsat antal industri- och handelssammanslutningar på EU-nivå<sup>(2)</sup>, men antalet näringslivsorganisationer som rådfrågas är mycket litet, och småföretagen tycks representeras i mycket liten utsträckning.

4.4.2 På nationell nivå har småföretagen litet förtroende för samråd och anser att de politiska beslutsfattarna struntar i deras klagomål. Småföretagen betraktar ofta "samråd" som en process som i mycket liten utsträckning syftar till att förändra de ursprungliga rekommendationerna.

4.4.3 Mikroföretag och små och medelstora företag beskrivs ofta som "alltför splittrade" och "alltför oorganiserade", och deras åsikter är därför svåra att beakta i de slutliga rekommendationerna. Detta händer till och med när samrådet handlar om utveckling av små och medelstora företag. I detta läge sätter man ofta större tilltro till de större företagens åsikter än till de åsikter som framförs av mikroföretagen och de små och medelstora företagen.

#### 4.5 Definitionen av småföretag

4.5.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är besviken över att man i halvtidsrapporten inte har lyft fram det problem som är kopplade till definitionen av små och medelstora företag, en definition som vi anser vara föråldrad<sup>(3)</sup>. Förbättrad produktivitet genom mekanisering och förändrade arbetssätt har radikalt förändrat driften av företagen.

- Mer än 98 % av alla europeiska företag faller inom den nuvarande definitionen av kategorin små och medelstora företag.
- Det man tidigare åstadkom med 50 anställda kan man i dag göra med tio anställda.

<sup>(2)</sup> Det handlar bl.a. om UEAPME (Europeiska sammanslutningen för hantverksföretag och små och medelstora företag), de små och medelstora företagens officiellt erkända företrädare i den europeiska sociala dialogen.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/sme\\_user\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf)



— Om vi vill hjälpa mikroföretagen och de små och medelstora företagen behöver vi en realistisk definition av dessa företagsformer. Detta är ett av de viktigaste skälen till att den nuvarande lagstiftningen för små företag ofta inte träffar målet.

4.5.2 De nuvarande definitionerna är följande:

Företagskategori	Antalet anställda/sysselsatta	Årsomsättning		Balansomslutning
Medelstort företag	< 250	50 miljoner euro	eller	43 miljoner euro
Litet företag	< 50	10 miljoner euro	eller	10 miljoner euro
Mikroföretag	< 10	2 miljoner euro	eller	2 miljoner euro

4.6 Rättslig status för småföretag, egenföretagare och fria yrken

4.6.1 Kommittén är besviken över att man i halvtidsrapporten inte har lyft fram de problem som är kopplade till egenföretagande. Alltför många europeiska länder har skapat artificiella hinder för medborgare som vill utveckla sitt entreprenörskap och starta ett småföretag. Det finns ingen juridisk definition på EU-nivå av egenföretagande, och ett resultat av detta är att begreppet missbrukas och skapar förvirring bland företag och tjänstemän.

4.6.2 Detta administrativa missbruk hindrar utvecklingen för "officiella" egenföretagare som driver småföretag, betalar skatt och följer relevant lagstiftning.

4.6.3 Frågan borde ha lyfts fram som ett problem. Definitionen av egenföretagare borde stå högt på kommissionens dagordning,

men hittills har frågan antingen inte formulerats eller inte beaktats.

4.7 *Småföretagens representation*

4.7.1 I halvtidsrapporten erkänns inte betydelsen av hur småföretagen rådfrågas och hur deras intressen företräds på nationell och europeisk nivå. Alltför ofta är företrädare för branschorganisationer vid regeringskonferensen inte folk från näringslivet med förståelse för problemen eller praktiska erfarenheter i frågan.

4.7.2 Detta har noterats i många avdelningar inom kommissionen, men man verkar inte ha gjort någonting för att ta itu med problemet.

4.7.3 Samråd måste ske både via Internet och i pappersform och på alla EU:s officiella språk för att säkerställa att man når ett bredare spektrum av företag.

4.8 *Tillgång till EU-stöd*

4.8.1 Det finns i dag mer pengar tillgängliga i form av stöd och bidrag, men mikroföretag och små och medelstora företag har svårt att få tillgång till finansieringen:

- Förfarandena är för byråkratiska
- Processen tar för lång tid.
- Den hjälp som finns att få när det gäller att leta upp och ansöka om finansiering är inte användarvänlig.
- Redovisningsförfarandena förändras hela tiden, och kräver i många fall dyra revisioner genomförda av tredje part, vilket ökar den byråkratiska bördan och kostnaderna.

4.8.2 Om mikroföretag och små och medelstora företag ska kunna få tillgång till EU-finansiering måste särskilda förfaranden införas som beaktar mikroföretagens och de små och medelstora företagens tidsmässiga begränsningar.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Förkommersiell upphandling: Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa”**

KOM(2007) 799 slutlig

(2009/C 100/02)

Den 14 december 2007 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Förkommersiell upphandling: Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa”*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 1 oktober 2008. Föredragande var Joost VAN IERSEL.

Vid sin 448:e plenarsession den 21 – 23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 70 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK stöder helt och fullt kommissionens målsättning att stimulera innovation inom den offentliga upphandlingen inom EU. Om EU vill behålla sin ledande ställning när det gäller att erbjuda medborgarna högkvalitativa och kostnadseffektiva offentliga tjänster, som gagnar ekonomin och den sociala och ekologiska miljön, måste unionen sträva efter att på bästa möjliga sätt använda sig av innovationerna och den tekniska utvecklingen inom den offentliga sektorn.

1.2 Kommittén stöder kommissionens rekommendationer i fråga om att ”den intelligenta kunden” utgör en avgörande faktor för att skapa en mer proaktiv inställning till modern upphandling bland offentliga myndigheter. Mer ”intelligent” engagemang från den offentliga upphandlarens sida skulle i regel gagna kvaliteten på avtalen med privata leverantörer.

1.3 EESK håller med kommissionen om att skapandet av nya möjligheter till innovation och teknikanvändning inom den offentliga upphandlingen skulle gynna Europa på två sätt. För det första genom att förbättra kvaliteten och förhållandet mellan pris och kvalitet hos de offentliga tjänsterna, vilket gagnar skattebetalarna, och för det andra genom att skapa nya innovationsmöjligheter för företagen, vilket skulle bidra till att förbättra innovationsförmågan och konkurrenskraften i EU överlag.

1.4 Kommittén vidhåller att ett korrekt införlivande och genomförande av direktiven från 2004<sup>(1)</sup> (”direktiven”) utgör

en prioritet, oavsett de potentiella fördelarna med nya eller andra metoder inom den offentliga upphandlingen. Traditionella och kulturella attityder är ofta djupt rotade. Konkreta exempel visar att en förutsättning för ett korrekt genomförande i medlemsstaterna är kontinuerlig och noggrann övervakning samt utbyte av erfarenheter och bästa praxis.

1.4.1 I dag spänner den offentliga upphandlingen över ett brett fält och nya paradigmer. EESK framhåller att en tydlig åtskillnad måste göras mellan offentliga myndigheters och allmännyttiga företags upphandling, särskilt när det rör sig om att främja innovation. De allmännyttiga företagen, där merparten i mer än hundra års tid har varit inblandade i innovativa projekt, besitter mer sakkunskap och erfarenhet av högteknologiska projekt, vilket gör att de kan hantera nya innovationer. Detsamma gäller försvaret, även om EU i jämförelse med USA lider brist på omfattande budgetmedel och en försörjningsbas som omfattar hela kontinenten. Yttrandet har inriktats på offentliga myndigheter eftersom allmännyttiga företag redan är i stånd att hantera forskning och utveckling.

1.5 Kommissionen verkar vara mycket tillitsfull när det gäller att överföra användbara erfarenheter från USA beträffande sammanlänkning av teknik, innovation och offentlig upphandling i EU. EESK befarar att skapandet av motsvarande möjligheter inte kommer att bli så enkelt. I dagsläget är utvecklingen av marknaderna för allmännyttiga företag och försvar samt upphandlingen och innovationen på dessa marknader i huvudsak beroende av nationella villkor och sakkunskap.

<sup>(1)</sup> Direktiven från 2004: försörjningsdirektivet 2004/17/EG och myndighetsdirektivet 2004/18/EG.



1.6 Skillnaderna gentemot USA när det gäller offentlig upphandling ligger främst i att EU saknar

— en stor marknad och likartade villkor för högteknologiska små och medelstora företag som täcker hela kontinenten,

— ett gemensamt språk,

— det speciella förhållandet mellan Pentagon och teknikdrivna företag och

— försvarets spridningseffekter (spill-over) på civila produkter och tillämpningar.

1.7 Kommittén vill tydliggöra att den delar kommissionens uppfattning att vi måste ta alla tillfällen att stimulera innovationen i syfte att utveckla offentliga tjänster av hög kvalitet som ger mer valuta för pengarna. Kommissionen bör därför även uppmuntra offentliga myndigheter att söka dra nytta av varandras bästa praxis.

1.8 Offentliga upphandlare bör uppmuntras att ha en öppen hållning till innovativa och andra lösningar ("alternativa anbud") i stället för att nödvändigtvis fortsätta att göra samma inköp som tidigare. De bör sträva efter att få värde för pengarna, och inte bara efter det lägsta priset. Utbyten mellan kunskapscentrum på området i vissa medlemsstater kan bidra till att skapa föredömliga exempel inom EU. På så sätt kan inköpare uppmuntras att utveckla de färdigheter som krävs för "intelligenta kunder" och sedan bygga upp erfarenhet. Dessa färdigheter och denna erfarenhet är en förutsättning.

1.9 Vad innovationen beträffar måste de offentliga upphandlarna, långt innan en anbudsinfordran publiceras, inleda en öppen teknisk dialog för att sätta sig in i det senaste på marknaden samt ge marknaden en möjlighet att bilda sig en bättre uppfattning av det problem som ska hanteras och därigenom kunna erbjuda optimala lösningar.

1.10 EESK rekommenderar en försiktig hållning när det gäller att göra majoriteten av de offentliga myndigheterna delaktiga i innovativa processer eller bli tidiga användare. Offentliga myndigheter har alltför ofta inte haft möjlighet att utveckla de färdigheter och den erfarenhet som krävs för att delta i ett verkligt

innovativt projekt. Riskerna är betydande och ställer krav på en förstklassig förvaltning, eftersom risken att misslyckas är mycket påtaglig.

1.11 Ett nätverk bestående av erfarna yrkesverksamma personer och organisationer i medlemsstaterna bör inrättas och kunna anlitas för att förstärka upphandlarens egna resurser när det gäller mer avancerade innovativa projekt.

1.12 Även om bilagan ger en översikt över förfarandena för förkommersiella upphandlingsavtal, som trots att de genom undantagen <sup>(2)</sup> inte faller under direktivens tillämpningsområde ändå överensstämmer med det befintliga regelverket, föreligger det ändå en risk för överträdelse, om än oavsiktligt. EESK rekommenderar upphandlarna att studera bilagan och noga följa dess rekommendationer. Om minsta tvivel föreligger, antingen hos den upphandlande myndigheten eller hos någon av de potentiella leverantörerna, rekommenderar kommittén starkt myndigheten av begära ett förhandsgodkännande från kommissionen angående eventuella överträdelse av bestämmelserna om statligt stöd eller undantagen från direktiven samt att förevisa detta för samtliga potentiella leverantörer.

1.13 Kommissionen lyfter helt riktigt fram de immateriella rättigheternas betydelse. EESK vill tillägga att stor omsorg måste läggas på skapandet, tilldelningen och förvaltningen av dessa rättigheter och att det inte är ett enkelt område.

## 2. Bakgrund och sammanhang

2.1 Rådet antog under 2004 de gällande direktiven om allmännyttiga företags <sup>(3)</sup> och offentliga myndigheters <sup>(4)</sup> upphandling. Denna upphandling motsvarar omkring 16 % av EU:s BNP.

<sup>(2)</sup> Uteslutningsklausulerna:

— Försörjningsdirektivet, artikel 24: Kontrakt som gäller vissa tjänster som är undantagna från detta direktivs tillämpningsområde. Detta direktiv skall inte tillämpas på tjänstekontrakt e) som avser forsknings- och utvecklingstjänster, med undantag av sådana som uteslutande är till nytta för en upphandlande enhet i dess egen verksamhet, förutsatt att den tillhandahållna tjänsten betalas uteslutande av den upphandlande enheten.

— Myndighetsdirektivet, artikel 16 (f) – särskilda undantag: Detta direktiv skall inte tillämpas på sådana offentliga tjänstekontrakt som avser f) forsknings- och utvecklingstjänster, med undantag av forsknings- och utvecklingstjänster som inte uteslutande är till förmån för den upphandlande myndigheten i dess egen verksamhet, under förutsättning att dessa tjänster helt finansieras av den upphandlande myndigheten.

<sup>(3)</sup> 2004/17/EG.

<sup>(4)</sup> 2004/18/EG.

2.2 Direktiven syftade till att skapa en samling konsekventa, icke-diskriminerande och tydliga bestämmelser som skulle säkra avregleringen av dittills helt eller delvis slutna marknader och därmed skapa konkurrens bland leverantörerna samt fördelaktigare förhållande mellan kostnad och nytta för medlemsländerna och medborgarna.

2.3 Långvariga och omfattande diskussioner pågick under utarbetandet av de slutliga förslagen för att säkerställa att direktiven var ändamålsenliga och lämpade för att nå målsättningen.

2.4 Direktiven håller på att införlivas i den nationella lagstiftningen, vilket på den regionala och nationella nivån i praktiken dock har visat sig vara långt ifrån enkelt. Förfarandena kräver kompetens, professionalism och erfarenhet, egenskaper som fortfarande är underutvecklade bland de upphandlande myndigheterna. I många fall är inlärningsprocessen lång.

2.5 Eftersom innovation utgör ett centralt tema i Lissabonstrategin har medlemsstaterna och kommissionen tagit ett flertal initiativ för att granska och hitta lösningar på hur man på basis av direktiven kan stimulera innovationen i den offentliga upphandlingen.

2.6 Bland kommissionens senaste initiativ återfinns t.ex.:

— Tio rekommendationer om god praxis för en framgångsrik offentlig upphandling<sup>(5)</sup> (vägledning i tio punkter).

— Diskussioner mellan kommissionens tjänstemän och nationella direktörer för IKT-forskning<sup>(6)</sup> som utmynnat i konkreta förslag beträffande förkommersiell upphandling<sup>(7)</sup> och behandlas i avsnitt 4 i yttrandet.

<sup>(5)</sup> Riktlinjer för innovativa lösningar vid offentlig upphandling, 10 exempel på god praxis, SEK(2007) 280.

<sup>(6)</sup> IKT: Informations- och kommunikationsteknik.

<sup>(7)</sup> Förkommersiell upphandling: Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa, KOM(2007) 799 slutlig och dess bilaga, SEK(2007) 1668.

— GD Miljös initiativ, inom ramen för handlingsplanen för miljöteknik<sup>(8)</sup>, rörande teknisk verifiering och tillhörande certifiering.

— En expertgrupp för riskhantering inom offentlig upphandling vid GD Forskning som just har påbörjat sitt arbete.

2.7 Grunden för och inspirationen till kommissionens initiativ kommer från banbrytande rapporter som t.ex. Aho-rapporten "Att skapa ett innovativt Europa"<sup>(9)</sup> och meddelandet "Ett pionjärmarknadsinitiativ för Europa"<sup>(10)</sup>. I båda dokumenten anges tydligt att den offentliga upphandlingen kan och bör utgöra en värdefull källa till innovation vad gäller arbete, varor och tjänster<sup>(11)</sup>. I fem av de sex sektorer<sup>(12)</sup> som i pionjärmarknadsinitiativet har identifierats som särskilt lämpade för innovativa projekt finns ett stort utrymme för innovation på det offentliga området.

2.8 Genom samråd med berörda parter har en samling kriterier för pionjärmarknader identifierats, bl.a. "marknader som styrs av efterfrågan i stället för att drivas av den tekniska utvecklingen" och "strategiska och ekonomiska intressen". Båda dessa kriterier är av särskilt stort intresse för offentliga upphandlare. Samtliga samråd har visat att man överlag anser att den offentliga upphandlingen i större utsträckning än tidigare bör stödja innovationen vad gäller arbete, varor och tjänster i EU.

2.9 Den handledning i tio steg som offentliggjordes i mars 2007 bygger på Aho-rapporten och behandlar goda metoder för hanteringen av innovativa lösningar inom offentlig upphandling, genom att ta upp tio riktlinjer för att bli en framgångsrik intelligent kund<sup>(13)</sup>. Begreppet "den intelligenta kunden" behandlas ytterligare i punkt 3.14.

<sup>(8)</sup> Handlingsplanen för miljöteknik syftar främst till att främja forskning och utveckling, ordna finansiering, stimulera efterfrågan samt förbättra villkoren på marknaden.

<sup>(9)</sup> Rapporten "Att skapa ett innovativt Europa" från den oberoende expertgruppen för forskning och utveckling samt innovation som utsågs efter toppmötet i Hampton Court, januari 2006.

<sup>(10)</sup> Ett pionjärmarknadsinitiativ för Europa, KOM(2007) 860 slutlig.

<sup>(11)</sup> Även andra kommissionsdokument bör nämnas, t.ex. meddelandet "Mer forskning och innovation – Att investera i tillväxt och sysselsättning – En gemensam strategi". Offentliggjordes 2005, ISBN 92-894-9417-4.

<sup>(12)</sup> e-hälsövård, skyddstextilier, hållbart byggande, återvinning, biobaserade produkter och förnybara energikällor.

<sup>(13)</sup> Riktlinjer för innovativa lösningar vid offentlig upphandling, 10 exempel på god praxis, SEK(2007) 280.

2.10 I meddelandet om förkommersiell upphandling<sup>(14)</sup> presenterar kommissionen ett nytt instrument för att stimulera innovation inom den offentliga upphandlingen. Kommissionen vill, med beaktande av bestämmelserna i direktiven från 2004, främja tjänsteavtal mellan offentliga upphandlare och potentiella leverantörer som täcker in de forsknings- och utvecklingsfaser som föregår den kommersiella fasen, dvs. utformning, prototyputveckling, tester och förproduktion men inte kommersiell framställning och saluföring.

2.11 EESK ställer sig mycket positiv till ansträngningar som syftar till att främja innovation inom den offentliga upphandlingen. Kommittén välkomnar således alla dokument och därtill kopplade samråd och debatter bland beslutsfattare och upphandlare som bidrar till att bereda vägen för en förstärkning av EU:s näringslivs innovationspotential till gagn för samhället.

2.12 Syftet med yttrandet är dock att studera

— begreppet förkommersiell upphandling i meddelandet och dess bilaga,

— hur förkommersiell upphandling kan användas, som ett av flera initiativ, för att bidra till ett bättre innovationsklimat vad gäller arbete, produkter och tjänster,

— i vilken utsträckning och i vilken mån rätt redskap finns inom den offentliga upphandlingen för att främja innovation inom det offentliga tjänsteområdet, och

— noggrant studera de begränsningar och risker som finns.

### 3. Synpunkter

3.1 Handledningen i tio steg<sup>(15)</sup> innehåller tio tydliga exempel på god praxis som kan hjälpa offentliga myndigheter att effektivt hantera innovativa lösningar för den offentliga upphandlingen och utgör en god grund att arbeta vidare på. Omfattandet av handledningen i praktiken kräver dock att mycket mer görs. På vissa områden behövs fler aktiva åtgärder medan andra kräver en försiktig hållning.

<sup>(14)</sup> Förkommersiell upphandling: Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa, KOM(2007) 799 slutlig och dess bilaga, SEK(2007) 1668.

<sup>(15)</sup> Riktlinjer för innovativa lösningar vid offentlig upphandling, 10 exempel på god praxis, SEK(2007) 280.

3.2 En framgångsrik offentlig upphandling förutsätter god praxis, i överensstämmelse med direktiven. Direktiven främjar den inre marknaden och hjälper därigenom EU att konkurrera med andra handelsområden med stora hemmamarknader. God praxis måste gå hand i hand med direktiven.

3.3 Vissa medlemsstater arbetar fortfarande med införlivandet av direktiven från 2004 (se punkt 2.4) och i andra medlemsstater brister det i överensstämmelse med den nationella lagstiftningen. Sådana brister gör det svårare att utnyttja direktivets fördelar fullt ut.

3.4 Mot bakgrund av de överlag alltmer komplexa offentliga upphandlingsavtalen finns det, på det praktiska planet, ett uppenbart behov av att stärka alla berörda parter kompetens och erfarenheter. Det är särskilt nödvändigt att man i alla delar av upphandlarens organisation främjar en kultur som möjliggör ett framgångsrikt genomförande av komplexa projekt.

3.5 En stor, tillgänglig marknad är av avgörande betydelse för att innovationen ska blomstra. Först då kan innovationskostnaden, i tid, pengar och ansträngningar räknat, återvinnas. Innovation är av avgörande betydelse för att ekonomin ska växa och bli starkare.

3.6 Till följd av Lissabonagendan år 2000 beslutade man att den offentliga upphandlingen bör bidra till att uppmuntra och stödja innovationer.

3.7 Samtidigt som kommissionens viktigaste dokument om innovation, som nämns under avsnitt 2, generellt och utan åtskillnad hänför sig till de två offentliga sektorerna "offentliga myndigheter" och "allmännyttiga företag" vill EESK framhålla de skillnader som för närvarande föreligger mellan organisationerna inom dessa två sektorer.

3.8 Allmännyttiga företag har, i likhet med försvaret och delar av hälso- och sjukvården, länge sponsrat, använt, köpt in och utvecklat innovativa projekt, vilket har gett dem den nödvändiga kompetensen och erfarenheten. Man bör inte utan vidare bortse från dessa företags erfarenhet av att hantera innovationens risker och komplexitet.

3.9 De offentliga myndigheterna kan dra lärdom av de allmännyttiga företagen, försvaret samt andra sektorer med erfarenhet av att driva framgångsrika innovationsprojekt. De kan inte minst få en bättre förståelse för vilka resurser som måste tas i anspråk i organisationens alla led. På kort sikt kan rekrytering av personer som arbetat inom de berörda avdelningarna inom dessa organisationer och nyligen gått i pension, men önskar yrkesarbete under ytterligare några år, utgöra en värdefull resurs tack vare sin erfarenhet.

3.10 Innovation innebär att man gör saker på ett nytt sätt, vilket kan tillämpas på arbete, varor och tjänster. Forskning och utveckling är av avgörande betydelse för innovativa projekt. Man bör göra skillnad på ren och tillämpad forskning. Den rena forskningen bedrivs huvudsakligen inom universitet och forskningsinstitut och utgör en teoretisk och praktisk grund på vilken den tillämpade forskningen och utvecklingen kan baseras. Den tillämpade forskningen består av teoretiskt och praktiskt arbete som syftar till att lägga grunden för ett eller flera projekt. Yttrandet behandlar inte den rena forskningen, med undantag för när den förkommersiella upphandling som avses i avsnitt 4 kan beskrivas som sådan.

3.11 Det finns i princip inte någon större skillnad mellan den offentliga och kommersiella sektorn när det gäller hur ett innovativt projekt bör behandlas. Det finns naturligtvis mindre skillnader som t.ex. att den offentliga sektorn granskas på ett sätt som den kommersiella sektorn till stor del är skyddad från. Inom all banbrytande utveckling kommer det att förekomma misslyckanden, det är utvecklingens pris. Samtidigt som rimlig disciplin krävs för att minska antalet misslyckanden och dra lärdom av dem utgör alltför stor oro för att misslyckas ett hinder för den vidare utvecklingen.

3.12 I direktiven från 2004 övervägs redan avtal som omfattar innovation. Någon ny lagstiftning krävs inte utan endast kunskap om hur innovativa projekt kan bedrivas inom ramen för bestämmelserna.

3.13 I alla nya projekt som omfattar innovation – i likhet med många andra projekt – måste upphandlaren ha de egenskaper som kännetecknar en intelligent kund. Dessa egenskaper behandlas utförligt i de tio riktlinjerna och deras avgörande betydelse betonas i detta yttrande.

3.14 Den intelligenta kunden behöver kortfattat uttryckt ha en öppen hållning till nya idéer samt förmåga att kunna hantera dem. Det krävs personer med erfarenhet och förvärvad kompetens för att förvalta innovativa projekt. Framför allt måste behoven i de innovativa projekten överensstämma med organisationen i sin helhet. Utan en sådan kultur kan de personer som är direkt involverade i projektet inte lyckas.

3.15 Innovativa projekt kan med fördel delas in i tre kategorier där de har vissa separata särdrag och även vissa gemensamma aspekter. I yttrandet inbegriper termen "produkt" arbete, varuleveranser och tjänster om inte annat anges.

3.16 De handlar om följande tre kategorier:

- a) Godkännande av en innovativ produkt, för att tillgodose ett fastställt behov, som har begränsad eller ingen inverkan på upphandlaren arbetsmetoder. Detta innebär fördelar med endast få risker eller avbrott.
- b) Bruk av en innovativ produkt som förutsätter en anpassning av upphandlaren arbetsmetod. Detta innebär betydande potentiella fördelar men även vissa risker och ett behov av nya metoder och personalutbildning.
- c) Deltagande i ett innovativt projekt. Upphandlaren deltagande kan vara större eller mindre och omfatta allt från att driva ett verkligt gemensamt projekt, som börjar med en projektdefinition, till att bli en tidig användare som deltar i utprovningssfaserna (betafas) <sup>(16)</sup> och köper produkter redan under förproduktionen.

3.17 Det omedelbart viktigaste, det mest effektiva för att främja innovation och det enklaste att uppnå när det gäller offentliga upphandlars deltagande i innovation finns under punkt a). Det krävs att upphandlaren har en öppen hållning till alternativa anbud <sup>(17)</sup> samt att man har personer med förmåga att bedöma olika erbjudanden utifrån vad som ekonomiskt sett är mest fördelaktigt.

<sup>(16)</sup> Alfa- och betatesterna kommer från mjukvarusektorn.

- Alfatester består av simulerade eller verkliga operativa test som vanligen utförs hos tillverkaren av en potentiell användare eller en oberoende utprovningssgrupp.
- Betatesterna görs efter alfatesterna. Mjukvaruversioner, s.k. betaversioner, överlämnas till en begränsad grupp användare utanför programmeringsgruppen för att man genom ytterligare oberoende tester ska kunna säkerställa att produkten endast har få återstående defekter.

<sup>(17)</sup> Myndighetsdirektivet 2004/18/EG, artikel 24, alternativa anbud.

1. Om kriteriet för kontraktstilldelning är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, får den upphandlande myndigheten tillåta anbudsgivare att lägga fram alternativa anbud.
2. En upphandlande myndighet skall i meddelandet om upphandling ange huruvida den godkänner alternativa anbud eller inte. Om detta inte anges är alternativa anbud inte tillåtna.
3. En upphandlande myndighet som tillåter alternativa anbud ska i förfrågningsunderlaget ange vilka minimikrav som gäller för alternativa anbud och eventuella särskilda villkor som gäller för redovisningen av anbudet.
4. En upphandlande myndighet ska endast beakta de alternativa anbud som uppfyller de ställda minimikraven. Vid offentlig upphandling av varor och tjänster får en upphandlande myndighet som har tillåtit alternativa anbud inte förkasta ett alternativt anbud enbart på grund av att anbudet, om det antas, skulle bli antingen ett tjänstekontrakt och inte ett offentligt varukontrakt, eller ett varukontrakt och inte ett offentligt tjänstekontrakt.

3.18 Kategori b) är lämpad för upphandlare som strävar efter att förbättra verksamheten genom användning av en ny produkt. Det kan ofta krävas visst utvecklingsarbete för att integrera den nya produkten i verksamheten. Här krävs färdigheter för att uttrycka kraven på ett klart och inte alltför restriktivt sätt samt deltagande från köparens kund- och teknikavdelningar. De resurser som köparen måste ta i bruk är inte marginella men om projektet förvaltas väl är integrationsriskerna hanterbara och ansträngningarna uppvägs av fördelarna.

3.19 Kategori c) är den svåraste kategorin. Definitionen och utvecklingen av helt nya lösningar, där man börjar från grunden, medför större teknologiska risker än stegvisa ändringar för att anpassa eller integrera produkter som är nya på marknaden i existerande processer b). Få organisationer, med undantag för dem som nämns under punkt 3.8 (försvaret osv.) har de färdigheter och den erfarenhet som krävs för att fullt ut delta i ett verkligt innovativt projekt i kategori c). Riskerna är betydande och kräver en förstklassig förvaltning. Samtidigt som projekten kan vara mycket lönsamma – det vore meningslöst att påbörja projektet om så inte vore fallet – är risken för ett misslyckande påtaglig. Den typ av projekt som övervägs i meddelandet faller under kategori c).

3.20 Enligt meddelandet kan en upphandlare bedriva ett innovativt projekt som en upphandling på forsknings- och utvecklingsområdet fram till den ursprungliga utvecklingen av de första produkterna. För kommersiellt införande av slutprodukter ska kravet på konkurrensutsatt upphandling utvärderas fallvis och för varje följande inköp på basis av direktiven om offentlig upphandling. Företagen tillverkar vanligtvis de saker de utformar, åtminstone fram till dess att licenstillverkning blir praktiskt möjlig. EESK anser att tilldelningen av eventuella immateriella rättigheter till följd av ett projekt, samt arrangemang som avser förvaltningen av sådana rättigheter, noggrant bör granskas ur praktiskt och kommersiellt hänseende innan projektet inleds.

3.21 Det finns belegg för att ett förfarande som det som övervägs i meddelandet tillämpas i USA. Även om det finns exempel från försvaret (tankflygplansavtalet som kan komma att delas mellan Boeing och Airbus) så är det främst på elektronikområdet som sådana exempel hittas. Med undantag för t.ex. härdning av integrerade kretsar som skydd mot elektromagnetisk puls har den kommersiella sektorn och försvaret ett närmare förhållande på elektronikområdet än i de flesta sektorer.

3.22 I jämförelserna med USA måste man beakta strukturella skillnader i förhållande till Europa. USA har länge varit ett homogent land som vuxit genom sina närmaste outtömliga

fysiska resurser (t.ex. jordbruk, guld, olja och humankapital) samt, med undantag för perioden efter 1929, kapital. Detta har, med undantag för bankväsendets situation den senaste tiden, resulterat i en bestående och enhetlig marknad med därtill kopplad infrastruktur. Det är fortfarande en bit kvar till Europa har uppnått samma fördelar. Samtidigt finns det, trots USA:s uppenbart starka sidor, några områden där landet ligger efter Europa i dag, särskilt vad gäller den i det närmaste allmänna tillgången till hälso- och sjukvård.

3.23 Utöver riskerna för tekniska misslyckanden, som finns i alla verkligt innovativa projekt, behövs en granskning av de ekonomiska risker som är förenade med bristande efterlevnad av bestämmelserna för statligt stöd, öppenhet och insyn, icke-diskriminering samt tillämpningen av direktiven. Dessa behandlas vidare under punkt 4.3 om statsstöd.

#### 4. Bilaga till meddelandet "Förkommersiell upphandling", arbetsdokument SEK(2007) 1668

##### 4.1 Föreslagen ordning ("ordningen")

4.1.1 Den underliggande principen innebär att om upphandlaren tillämpar en delning av risker och fördelar på marknadsvillkor kan FoU-tjänster upphandlas i enlighet med ett undantag<sup>(18)</sup> från direktiven<sup>(19)</sup> och användas för att pröva behovsbaserade innovativa lösningar (som ett förled till anbudsinfordran för kommersiellt införande av slutprodukter) och således stimulera till innovativa idéer.

4.1.2 Avgörande förutsättning: Upphandlaren ska bekanta sig med de potentiella leverantörernas verksamhet och kapacitet och klart definiera sina produktionsbehov, utan att vara alltför restriktiv.

4.1.3 Tillvägagångssätt: När kraven är klara och de potentiella leverantörerna har identifierats bör upphandlaren genomföra ett FoU-projekt med tre faser där man börjar med ett rimligt antal leverantörer (förslagsvis fem) och gradvis sänker antalet till två som ska delta i förproduktionsfasen och betatestningen. Därefter bör produktionskraven bli föremål för en anbudsinfordran i enlighet med bestämmelserna i direktivet.

<sup>(18)</sup> Riktlinjer för innovativa lösningar vid offentlig upphandling, 10 exempel på god praxis, SEK(2007) 280.

<sup>(19)</sup> Se fotnot 2.



## 4.2 Synpunkter

4.2.1 Ordningen baseras i huvudsak på praxis från försvarets upphandling i olika länder eftersom den är ungefär densamma i hela världen och välkänd.

4.2.2 Försvarsindustrin har en särställning därför att den måste planera långsiktigt på basis av politiska och taktiska antaganden som p.g.a. sin natur inte kan fastställas exakt. Mycket forskning och viss utveckling bedrivs, i enlighet med ordningen, men resulterar endast i några få produktionsprogram. FoU-projekten och produktionsavtalen är alltför ofta föremål för en kontinuerlig ström ändringar allteftersom nya taktiska eller politiska uppgifter tillkommer under de långa tidsperioder som omfattas och kostnadsöverskridanden är således vanligen förekommande. Utvecklingsverksamhet som bedrivs av offentliga myndigheter bör inte, om den förvaltas rätt, bli föremål för samma flöde av ändringar.

4.2.3 Frågan om en sådan ordning lämpar sig för delar av den offentliga sektorn med mindre erfarenhet av mycket tekniska FoU-projekt förtjänar att diskuteras.

4.2.4 Det finns en uppenbar oro för att undantagen i direktiven för sådana tjänsteavtal på FoU-området, som inte förbehålls köparen, kan komma att användas på ett konkurrensbegränsande sätt för att utveckla marknadsledande företag i länderna och således motverka direktivens syfte att bidra till utvecklingen av en inre marknad för hela gemenskapen.

4.2.5 Även om man utgår ifrån att projekt genomförs i enlighet med ordningen förtjänar vissa detaljaspekter ytterligare granskning.

## 4.3 Statligt stöd

4.3.1 Frågan om statligt stöd måste, enligt vad som anges i bilagan, behandlas när en anbudsinfordran under ordningen påbörjas. Yttrandet behandlar inte frågan om något statligt stöd ingår i vissa projekt eller, om så är fallet, huruvida detta är motiverat. Däremot ingår effekter av eventuella oklarheter kring projekt som faller under ordningen helt klart inom ramen för yttrandet.

4.3.2 Förkommersiell upphandling definieras i meddelandet som en metod för att upphandla FoU-tjänster som innebär att upphandlare och leverantörer delar riskerna och fördelarna, utan

att det utgör statligt stöd. EESK rekommenderar upphandlare att noggrant analysera bilagan, som innehåller ett exempel på användningen av förkommersiella upphandling i enlighet med det gällande regelverket. Om några tvivel föreligger när de första pilotprojekten inleds inom ramen för den förkommersiella upphandlingen bör ett förhandsgodkännande begäras från kommissionen beträffande eventuella överträdelser av bestämmelserna om statligt stöd eller andra bestämmelser samt uppvisas för potentiella leverantörer. Det är av allt att döma svårt att fastställa om statligt stöd förekommit.

4.3.3 Om det visar sig att statligt stöd olagligen har förekommit kan leverantören ombes att betala tillbaka stödet utan att kunna begära ersättning från köparen som ingick FoU-avtalet. Leverantören utsätts således för en materiell risk som troligen inte går att försäkra sig emot. Det faktum att en mottagare av olagligt statligt stöd (en leverantör) måste betala tillbaka de belopp som erhållits, utan att kunna vända sig till köparen, är naturligtvis inte något specifikt för FoU-avtal utan samma regler gäller för alla slags upphandlingsavtal. Det faktum att ett validerat upphandlingsförfarande används (t.ex. ett av förfarandena i direktiven) innebär ingen absolut garanti för att statligt stöd inte används eftersom leverantörer kan gynnas direkt eller indirekt på många olika sätt. Bruket av undantaget innebär inte nödvändigtvis någon större eller mindre risk för att misslyckas med att genomföra upphandlingen på ett öppet och icke-diskriminerande sätt till marknadspriser.

4.3.4 Det är högst önskvärt att alla offentliga upphandlingsenheter förvärvar mer erfarenheter så att de kan tillämpa kriterierna på ett korrekt sätt för att kontrollera att inget statligt stöd förekommer. Enligt kriterierna ska upphandlingen ske på ett öppet, icke-diskriminerande sätt och till marknadspriser. Erfarenheten är viktig överlag eftersom dessa kriterier inte är unika för FoU-avtalen. Samma kriterier tillämpas på alla slags upphandlingsavtal, även om riskerna förenade med ett förkommersiellt upphandlingsavtal kan vara större.

4.3.5 I bilagan beskrivs kriterierna för att försäkra de berörda parterna om att ett förkommersiellt upphandlingsavtal inte utgör statligt stöd. EESK rekommenderar därför kommissionen och medlemsstaterna att överväga att främja utbildning och kunskapsutbyte om startandet av förkommersiella upphandlingsprojekt i enlighet med regelverket för att undvika risken att de offentliga myndigheterna, och deras leverantörer, i ett senare skede får problem vad gäller statligt stöd.



4.3.6 Om undantaget från direktivet för vissa typer av FoU-tjänster, även om det inte rör sig om statligt stöd, skulle visa sig ogiltigt skulle det innebära att avtalen ånyo faller under direktiven. Enligt prövningsdirektivet skulle avtal, som inte har utanronserats ordentligt eller omfattas av en period under vilken inga avtal får ingås (standstill), ogiltigförklaras<sup>(20)</sup>. Under sådana omständigheter skulle leverantören löpa risk att inte få ersättning för det utförda arbetet. Denna risk, som man troligen inte heller kan försäkra sig mot, är inte unik för FoU-avtal men förstärks genom användningen av undantaget för FoU-tjänster i direktiven. Man bör ha en försiktig hållning och söka råd.

#### 4.4 Risker

4.4.1 Risker finns inom alla FoU-program och det är inte alla innovativa projekt som leder till önskade resultat. Ordningen fastställer helt riktigt att köparen och leverantören bör dela riskerna och fördelarna. Tonvikten ligger dock på överväganden om statligt stöd och fördragets principer som, även om det troligen inte kan undvikas, gör frågan än mer komplicerad.

4.4.2 Precis som för all riskhantering bör parterna komma överens om att ta ansvar för risker som var och en är bäst lämpad att hantera samt ha fortlöpande kontakter för att säkerställa att inga risker uppstår eller eskalerar utan att identifieras och minskas.

4.4.3 Bilagan innehåller en diskussion om avtal med fast pris där den offentliga myndigheten fastställer ett maxpris och uppmanar anbudsgivare att inkomma med erbjudanden som ligger på eller under det angivna priset för att leverantören/leverantörerna i större eller mindre mån ska subventionera projektet i utbyte mot nyttjanderättigheter. Sådana arrangemang kan mycket väl vara attraktiva för leverantörer som redan har tillgång till en större marknad för avsättning av utvecklingsresultaten men skapar svårigheter i fall där det inte finns någon uppenbar möjlighet till bredare användning, samtidigt som det finns betydande fördelar för köparen. I sådana fall bör köparen troligtvis överväga ett annat tillvägagångssätt.

#### 4.5 Immaterialrätt

4.5.1 De immateriella rättigheter som skapas utgör en betydande del av ordningen. Det gäller vem som är rättighetsinnehavare och i vilken utsträckning detta påverkar den rättsliga grunden för ett projekt liksom de praktiska resultaten när det gäller att dra fördel av forskningen och utvecklingen.

<sup>(20)</sup> Direktiv 2007/66/EG (Prövningsdirektivet), artikel 2d, ogiltighet: Medlemsstaterna ska se till att ett prövningsorgan som är oberoende av den upphandlande myndigheten förklarar ett avtal ogiltigt eller att ogiltigheten beror på ett beslut från ett sådant prövningsorgan, a) om den upphandlande myndigheten har tilldelat ett kontrakt utan föregående offentliggörande av ett meddelande om offentlig upphandling i *Europeiska unionens officiella tidning* utan att detta är tillåtet i enlighet med direktiv 2004/18/EG.

4.5.2 Det finns i huvudsak tre sätt att skydda de immateriella rättigheterna:

— Patent – ett lagstadgat monopol.

— Upphovsrätt – omfattar alla originalverk.

— Sekretess – när varken patent eller copyright erbjuder ett effektivt skydd.

4.5.3 Patent är det starkaste och kommersiellt mest användbara skyddet för verkligt betydande uppfinningar där licenser kan beviljas till tredje parter. Det är även det dyraste alternativet. Om uppfinningen inte uppfyller kriterierna eller om inte projektet bedrivs i en industriell sektor där patent används som ett konkurrensmedel är det här alternativet troligen ett slöseri med pengar. Det är även extremt dyrt att försvara ett patent.

4.5.4 Upphovsrätten kostar ingenting, den bara finns. Till skillnad från patentfallet måste en upphovsrättsinnehavare dock bevisa att den som missbrukat upphovsrätten faktiskt kände till det upphovsskyddade materialet och kopierade det. Oberoende reproduktion av upphovsskyddat material utgör inte kopiering om inte den berörda personen redan tidigare känt till materialet och gärningen leder inte till fällande dom.

4.5.5 Sekretessen används ofta inom den kommersiella sektorn för skydd av konkurrensfördelar. När man avser att ta patent på en uppfinning är det mycket viktigt att hålla den hemlig. Om den presenteras i ett tidigt skede kan den bli omöjlig att patentbelägga. Sekretess är enda utvägen när ett effektivt skydd av värdefulla uppfinningar varken kan erbjudas genom patent eller upphovsrätt. Coca-Cola skyddar vaksamt receptet på drycken med samma namn.

4.5.6 Även om sekretess är ett effektivt sätt att skydda immateriella rättigheter och, i vissa fall, kan vara det enda medlet som står till förfogande är den svår att förena med öppenhet och insyn.

4.5.7 Att utforma anbudsspecifikationer för uppföljande upphandlingar om kommersiella slut-produkter som funktionella i stället för preskriptiva produktspecifikationer, kan bidra till att uppfylla kraven på öppenhet och insyn för konkurrerande anbudsgivare utan att avslöja tekniska detaljer om genomförandet av enskilda lösningar som tagits fram under den förkommersiella fasen.

4.5.8 Immateriella rättigheter är helt klart mycket viktiga för de FoU-projekt som avses i ordningen. En försiktig och eftertänksam hållning krävs dock för skapandet, tilldelningen och förvaltandet av dessa rättigheter. Det är inte något enkelt område.

4.5.9 Inom den förkommersiella upphandlingen delas de immateriella rättigheterna mellan köpare och leverantörer. Leverantörerna behåller den immateriella äganderätten och köparna får licensfri användarrätt samt rätt att kräva att deltagande företag licensierar gällande immateriella rättigheter till andra leverantörer på rättvisa och rimliga marknadsvillkor. Licensfri användarrätt ger den offentliga upphandlaren möjlighet att använda resultaten av FoU för internt bruk utan att tvingas betala licensavgifter till deltagande företag. Rätten att kräva att deltagande företag licensierar gällande immateriella rättigheter till andra leverantörer på rättvisa och rimliga marknadsvillkor ger den offentliga upphandlaren möjlighet att säkerställa tillgången till en tillräckligt bred och konkurrenskraftig leveranskedja samtidigt som de deltagande företagen kan göra vinster på de immateriella rättigheter de har erhållit i samband med ett förkommersiellt upphandlingsprojekt. Offentliga upphandlare i EU kan sakna erfarenhet när det gäller att bedöma immateriella rättigheters marknadsvärde och därför rekommenderas utbildning och praktik för att studera delning av risker och vinster med avseende på immateriella rättigheter.

4.5.10 De offentliga myndigheterna måste dra lärdom av den goda praxis när det gäller köp och försäljning av immateriella rättigheter som finns inom den privata sektorn samt av fastställda klausuler om delning av immateriella rättigheter med leverantörer i de standardavtal för offentlig upphandling som används runt om i världen.

#### 4.6 *Leverantörernas och köparens kvalifikationer*

4.6.1 Potentiella leverantörer behöver helt klart ha kompetens att sköta innovativa projekt och denna kompetens kan relativt enkelt fastställas av en intelligent kund.

4.6.2 Även potentiella köpare behöver färdigheter för att förvalta sådana projekt. Det krävs både färdigheter och gedigen erfarenhet inom köparens organisation för att man ska bilda sig en uppfattning av den senaste utvecklingen på den berörda marknaden, utarbeta produktionsmässiga kravspecifikationer, förhandla med och välja ut leverantörer samt förvalta projektet och de därtill kopplade riskerna. Om inte organisationen, i alla dess led, har en kultur som lämpar sig för hantering av sådana projekt finns det risk för kostsamma misslyckanden. Detta är naturligtvis egenskaper som man hittar hos den intelligenta kunden.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om avlägsnande av hinder för gränsöverskridande investeringar från riskkapitalfonder"**

KOM(2007) 853 slutlig

(2009/C 100/03)

Den 21 december 2007 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om avlägsnande av hinder för gränsöverskridande investeringar från riskkapitalfonder"*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 oktober 2008. Föredragande var Peter MORGAN och medföredragande var Olivier DERRUINE.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Meddelandet från kommissionen kombinerar två viktiga delar av Lissabonprogrammet. Dels fokuserar kommissionen på bildandet av innovativa småföretag och deras tillväxt, dels analyserar kommissionen frågan om integration av EU:s kapitalmarknader som ett sätt att finansiera sysselsättning och produktivitetstillväxt. För att skapa konvergens mellan dessa åtgärder krävs det att en alleuropeisk riskkapitalindustri utvecklas.

1.2 Kommissionens meddelande är ett arbete under utveckling. Det kommer att krävas ett nära samarbete mellan medlemsstaterna, kommissionen och riskkapitalbranschen för att vidta de åtgärder som beskrivs under punkt 3.6. Med utgångspunkt i detta arbete kommer kommissionen att offentliggöra en ny rapport under 2009.

1.3 Tillgången på riskkapital utgör inte någon patentlösning. Riskkapitalbolag är intresserade av stora affärer, eftersom en liten affär kan ta lika mycket tid i anspråk som en stor affär. Riskkapitalföretagen tenderar därför att vara mer intresserade av att tillhandahålla kapital för att finansiera tillväxtföretag i expansionsfasen än att finansiera nystartade företag. I de fall då riskkapitalföretag tillhandahåller kapital under såddfasen, för företagsetablering och för företagsexpansion är de en viktig del av Lissabonstrategin, och EESK stöder kommissionens initiativ. Det är viktigt att förbättra tillgången till riskkapital i de medlemsstater där utvecklingen av denna bransch ännu inte tagit fart.

1.4 Det är av avgörande betydelse för riskkapitalbolagen att de kan realisera sina investeringar. De måste därför antingen hitta en industriell köpare, dvs. ett större företag, eller sälja företaget till investerare via en fondbörsnotering. När man ser

till EU som helhet är det ett problem att det inte finns tillräcklig aptit på investeringar i små, nystartade företag. EESK rekommenderar att medlemsstaterna via skattesystem skapar incitament för privatpersoner att investera i småföretag. Detta kommer i sin tur att uppmuntra utvecklingen av aktiemarknader där man kan handla med småföretagsaktier. För tillfället är Alternativa investeringsmarknaden (AIM) i London och Entry Standard inom Deutsche Börse de enda marknaderna inom EU där sådan handel bedrivs, även om det nu finns ett initiativ från Euronext.

1.5 Eftersom Alternativa investeringsmarknaden erbjuder den ideala lösningen för en övergång från onoterat till noterat bolag blir riskkapitalinvesteringar i onoterade bolag mycket attraktiva. Alternativa investeringsmarknaden ger riskkapitalbolagen i Storbritannien de exit-möjligheter som de behöver. Om man inför marknader som liknar Alternativa investeringsmarknaden i andra medlemsstater skulle man skapa en plattform för kapitalanskaffning till små och medelstora företag och en marknad för dessa företags aktier. Detta skulle kunna vara en viktig del av utvecklingen av riskkapitalbranschen på marknader inom EU där utvecklingen ännu inte tagit fart.

1.6 Medan riskkapital med nödvändighet fokuserar på exit-möjligheter på börsen ska man inte tro att börsintroduktion är den bästa exitvägen för varje litet företag. Offentliga företag har den fördelen att de besitter eget kapital och deras aktier ger förvärsvaluta, men i gengäld går de på grund av marknadens krav miste om en viss handlingsfrihet särskilt på lång sikt. Riskkapital är följaktligen ingen förnuftig lösning för varje litet företag. Om ett litet eller medelstort företag som redan har stöd i riskkapital inte lämpar sig för en börsintroduktion kan ersättningskapital utgöra ett alternativ.

1.7 Riskkapitalet kommer inte att tillgodose all efterfrågan på startkapital eftersom risk-kapitalbolag endast investerar selektivt i ett tidigt skede av ett företags livscykel. Offentligt finansierade riskkapitalaktörer kan spela sin roll för att täcka kapitalbehovet, men detta kommer i sin tur att lämna en lucka som endast kan överbryggas med hjälp av vänner och bekanta till företagaren och av företagsänglar. Kravet att skapa incitament för tillhandahållande av startkapital är ett andra skäl till att EESK rekommenderar kommissionen och medlemsstaterna att införa skatteincitament för privata investeringar i nystartade företag.

1.8 I punkt två (Definitioner) förklarar vi att riskkapital tekniskt sett är en underordnad kategori av privat kapital (*private equity*). EESK understryker att undanröjandet av hindren för gränsoverskridande handel mellan riskkapitalbolag inte bör underlätta annan investmentbolagsverksamhet, såsom lånefinansierade företagsuppköp, utan att det införs vederbörliga skyddsmekanismer i detta hänseende.

1.9 I ett tidigare yttrande <sup>(1)</sup> har EESK redan gett uttryck för sin oro över att investmentbolagens verksamhet kan hota samsättningen (och även arbets kvaliteten). Det är viktigt att alla sådana transaktioner äger rum inom ramar som förhandlats fram med arbetsmarknadens parter i respektive medlemsstat. EESK uppmanar därför kommissionen att inom ramen för detta riskkapitalinitiativ slå vakt om den sociala dialogen även fortsättningsvis och se till att direktivet om information till och rådgivning av arbetstagarna gäller i sådana fall. EESK uppmanar dessutom på nytt kommissionen att presentera ett förslag för att uppdatera direktivet om "förvärvade rättigheter" så att överlåtelser av företag genom överlåtelser av aktier också omfattas <sup>(2)</sup>.

1.10 Denna aspekt är av avgörande betydelse eftersom den vanligaste utgången är att ett företag säljs till ett annat företag, vilket sker i 39 % av alla företagsavvecklingar. Den näst vanligaste utgången är sekundäruppköp (24 %), som enligt vissa uppgifter blivit vanligare under de senaste decennierna <sup>(3)</sup>.

## 2. Definitioner

2.1 Kommissionens meddelande underbyggs av ett arbetsdokument. Dokumentet innehåller en omfattande ordlista med förklaringar av olika termer. Nedan följer de viktigaste termerna som används när man diskuterar riskkapital.

2.2 Det finns sex allmänt erkända investeringstyper i riskkapitalbranschen:

<sup>(1)</sup> EUT C 10, 15.1.2008, s. 96.

<sup>(2)</sup> Rådets direktiv 2001/23 EG av den 12 mars 2001 om arbetstagarnas rättigheter vid överlåtelse av företag, rörelser eller delar av företag och rörelser. EGT L 82, 22.3.2001, s. 16–20.

<sup>(3)</sup> *Globalisation of Alternative Investment: The Global Economic Impact of Private Equity* (p. viii), studie publicerad av World Economic Forum, 2008.

— *Såddkapital* används för att studera, utvärdera och utveckla ursprungs konceptet.

— *Startkapital* ges till företag för produktutveckling och inledande marknadsföring.

— *Expansionskapital* används för att finansiera ett företags tillväxt.

— *Ersättningskapital* används för att köpa aktier i ett befintligt företag från en annan privat investerare eller aktieägare.

— Ett *företagsuppköp* innefattar köp av ett helt företag eller delar av ett företag från befintliga aktieägare. Detta kan innebära att ett noterat företag blir onoterat, dvs. privatägt. I fråga om *företagsuppköp av företagsledningen* är det den nuvarande företagsledningen som är köpare, vanligtvis med stöd från privata investerare eller riskkapitalbolag.

2.3 Begreppet riskkapital beskriver investeringar i onoterade bolag (dvs. företag som inte är noterade på någon fondbörs) av riskkapitalbolag, som såsom huvudman förvaltar privat, institutionellt och eget kapital. De viktigaste finansieringsstadierna är det tidiga stadiet (såddkapital och startkapital) och expansionsstadiet. Riskkapital används således som professionell investering i samarbete med företagaren för att finansiera verksamhet i företagets tidiga stadium och under expansionsstadiet. För att kompensera den höga risk som investeraren tar, förväntar sig denne en avkastning som ligger högre än genomsnittet.

2.4 En strikt definition av riskkapital är att det är en underkategori till privat kapital. Investment-bolag kan delta i riskkapitalverksamhet men deras mål går längre än riskkapitalbolagens inriktning genom att tillhandahålla ersättningskapital och finansiera företagsuppköp. EESK är oroad över de eventuella sociala konsekvenserna av investmentbolagens verksamhet.

2.5 Företagsänglar är förmögna privatpersoner som investerar direkt i nya eller växande onoterade bolag. Deras kapital kan komplettera riskkapitalbolagens kapital när det handlar om att finansiera verksamhet i det tidiga stadiet.

2.6 Institutionella investerare är finansinstitutioner, t.ex. försäkringsbolag, pensionsfonder, banker och investmentbolag som tar emot sparkapital från (vanligtvis) privata investerare och som därefter investerar detta kapital på finansmarknaden. De har betydande tillgångar och är erfarna investerare.

2.7 Privat placering är en försäljningsmetod i samband med finansiella investeringar som gör det möjligt för köparen och säljaren att genomföra en transaktion som undantas från många av de föreskrifter som gäller för teckningserbjudanden till allmänheten. Bestämmelserna som reglerar privata placeringar innefattar generellt kriterier om vem som har rätt att genomföra transaktioner enligt dessa villkor. Dessa bestämmelser gäller vanligtvis för investeringar som görs av institutionella investerare (som per definition har omfattande kunskaper) i fonder som förvaltas av riskkapitalbolag.

2.8 Med stöd av aktsamhetsprincipen kan pensionsfonder inkludera investmentbolags- och riskkapitalfonder i sina investeringsportföljer, samtidigt som de tar hänsyn till kundernas riskprofil. Med andra ord är en pensionsförvaltare tvungen att investera å sin klients vägnar som om det vore hans eller hennes egen investering. Detta torde innebära en rimlig portföljdiversifiering när riskkapital inkluderas.

### 3. Sammanfattning av kommissionens meddelande

3.1 Enligt uppgifter från Europeiska riskkapitalföreningen (EVCA) bidrar riskkapital i mycket stor utsträckning till skapandet av nya jobb. De företag i EU som får tillgång till externt riskkapital skapade en miljon nya jobb under åren 2000–2004. Över 60 % av dessa jobb skapades av företag som finansieras med hjälp av riskkapital och sysselsättningen i dessa företag ökade med 30 % per år. Dessutom spenderar innovativa och tillväxtorienterade företag som finansieras med hjälp av riskkapital i genomsnitt 45 % av sina totala utgifter på FoU. (EESK är oroad över att kommissionen inte lyckats hitta oberoende uppgifter som bevis för denna analys. Vi kommenterar denna aspekt ytterligare under punkterna 4.10 och 4.11 nedan.)

3.2 Potentialen för EU:s riskkapitalmarknader utnyttjas inte fullt ut och marknaderna tillför inte tillräckligt kapital till innovativa nystartade små och medelstora företag. Detta marknadsmisslyckande har framför allt följande orsaker: avsaknaden av en riskkapitalkultur, informationsproblem, marknadsfragmentering, höga kostnader samt outnyttjade samordningsvinster mellan näringslivet och den akademiska världen. Olika politik i de olika medlemsstaterna skapar omfattande marknadsfragmentering, vilket inverkar negativt på anskaffning av kapital och investeringar inom EU.

3.3 Vissa innovationer kan finansieras via offentliga medel, men omfattningen på den globala utmaningen innebär att endast ökade investeringar från privata investerare utgör en lösning på lång sikt. Kommissionen och medlemsstaterna måste därför agera för att förbättra ramvillkoren för riskkapital. Ett av dessa villkor handlar om att avlägsna oskäliga hinder för gränsöverskridande investeringar.

3.4 Strategin för att förbättra villkoren för gränsöverskridande investeringar handlar bl.a. om fri rörlighet för kapital, bättre villkor för kapitalanskaffning, bättre lagstiftning, mindre skillnader mellan olika länders skattelagstiftning och framsteg med ömsesidigt erkännande.

3.5 Ordlistan och expertgruppens rapport som utgör bilaga till meddelandet innehåller en analys av olika problem och förslag på hur dessa problem kan lösas (se tabell I).

Tabell I

Problem	Möjlig lösning
<b>Kapitalanskaffning och kapitalfördelning (mellan investerare och riskkapitalfonder)</b>	
Olika nationella regler för att definiera vem som är kvalificerad riskkapitalinvesterare (i fråga om institutionella och privata investerare)	En gemensam definition i hela EU av vem som är kvalificerad investerare (i fråga om institutionella och privata investerare)
Olika nationella bestämmelser för var investerare kan investera (landspecifika restriktioner)	Tillämpning av aktsamhetsprincipen (genomförande av aktsamhetsprincipen enligt definitionen i direktiv 2003/41/EG om tjänstepensionsinstitut)

Problem	Möjlig lösning
Svårigheter att marknadsföra riskkapitalfonder i olika medlemsstater på grund av skillnader i regelverket avseende privata placeringar och undantag från bestämmelser som gäller teckningserbjudanden till allmänheten	Gemensamma regler för "privata placeringar"

#### Skatteneutralitet (mellan riskkapitalfonder och det land där investeringen görs)

Komplicerade fondstrukturer beroende på investerarnas och intresseföretagens hemländer (för att undvika dubbelbeskattning)	Beskattning av kapitalvinster i investerarnas hemland, lika behandling av direkta investerare och riskkapitalinvestorare, lika behandling av noterade och onoterade värdepapper
Olika regler och krav för att riskkapitalfonder ska kunna dra nytta av skatteavtal	<u>Överskådliga skatteregler</u> : en lista över ömsesidigt erkända strukturer för riskkapitalfonder (eller gemensamma kriterier för medlemsstaterna i fråga om definitionen av överskådliga skatteregler) <u>Skatteneutralitet</u> : Riskkapitalfonder som är registrerade som aktieföretag (utan insyn) bör kunna dra nytta av dubbelbeskattningsavtal; gemensamma krav för att kunna dra nytta av dessa avtal

#### Standarder (för riskkapitalfonder)

Olika lokala regler för värdering och rapportering (ökade kostnader och bristfällig jämförbarhet)	Uppmuntra användningen av branschens egna standarder (t.ex. den standard som utarbetats av Europeiska riskkapitalförbundet)
Problem att tillämpa de internationella standarderna för finansiell rapportering på riskkapitalfonder, framför allt skyldigheten att upprätta sammanställd redovisning	

#### Fast driftställe (för komplementär eller fondförvaltare)

Risk att komplementärer (riskkapitalbolaget) bedöms ha fast driftställe i intresseföretagets land (vilket får negativa skattekonsekvenser)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ömsesidigt erkännande av förvaltningsbolag eller ett "pass" för förvaltningsbolag,</li> <li>— Ett "pass" för förvaltningsbolag som en lösning på lång sikt</li> </ul>
--	--

3.6 För att komma till rätta med dessa problem har kommissionen föreslagit följande åtgärder och rekommendationer:

ingår under första halvåret 2008 (nu försenad till tredje kvartalet 2008).

3.6.1 För att förbättra gränsöverskridande kapitalanskaffning och investeringar kommer kommissionen att:

- a) Analysera nationella strategier och hinder för gränsöverskridande privata placeringar. Lägga fram en rapport om möjligheterna att inrätta en europeisk ordning för privata placeringar
- b) Kartlägga fall av dubbel beskattning och andra direkta skattehinder för gränsöverskridande riskkapitalinvesteringar tillsammans med experter från medlemsstaterna. Expertgruppen ska lämna in en rapport före slutet av 2008.



c) Mot bakgrund av dessa rapporter analysera möjligheterna att kartlägga gemensamma drag för att gå ett steg på väg mot gemensamma EU-bestämmelser för riskkapital.

d) Studera olika alternativ för att bistå medlemsstaterna under processen med ömsesidigt erkännande.

3.6.2 För att minska marknadsfragmenteringen och förbättra villkoren för anskaffning av och investeringar i riskkapital uppmanar kommissionen medlemsstaterna att:

a) Utöka aktsamhetsprincipen till att också omfatta andra typer av institutionella investerare, inklusive pensionsfonder, om så ännu inte är fallet.

b) Skapa en samsyn på grunddragen i riskkapitalfonder och på kunniga investerare och överväga ett ömsesidigt erkännande av de nationella bestämmelserna.

c) Undanröja regleringsmässiga och skattemässiga hinder genom att se över befintlig lagstiftning eller genom att anta nya lagar.

d) Möjliggöra samarbete och ömsesidigt godtagbara nivåer av tillsyn och öppenhet.

e) Uppmuntra utveckling av konkurrenskraftiga kluster (enligt principerna för forskningsparker).

f) Främja likvida exitmarknader.

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Utomstående observatörer av riskkapitalbranschen tenderar att se riskkapitalbolagen som enheter som tillhandahåller investeringskapital, medan riskkapitalbolagen själva anser att de arbetar lika mycket med kapitalanskaffning som med kapitalinvesteringar. Integrationen av riskkapitalfinansiering i hela EU måste därför innebära att det både blir enklare att investera i riskkapitalfonder och lättare för riskkapitalbolagen att investera.

4.2 Eftersom riskkapitalbranschen är beroende av god avkastning till sina investerare är tillvägagångssättet att anskaffa kapital, investera kapitalet och i sinom tid realisera investeringarna i syfte att betala ut den förväntade avkastningen till dem som investerat i fonden. En fonds livscykel är normalt sett sju år.

4.3 Det är av avgörande betydelse för riskkapitalbolagen att deras investeringar kan realiseras. De måste därför antingen hitta en industriell köpare, dvs. ett större företag, eller sälja företaget till investerare via en notering på fondbörsen. När man ser till EU som helhet är det ett problem att det inte finns tillräcklig aptit på att investera i små, nystartade företag. EESK rekommenderar medlemsstaterna att via skattesystemen skapa incitament för privatpersoner att investera i småföretag. Detta kommer i sin tur att uppmuntra utvecklingen av aktiemarknader där man kan handla med småföretagsaktier. För tillfället är Alternativa investeringsmarknaden (AIM) i London och Entry Standard inom Deutsche Börse de enda marknader inom EU där sådan handel bedrivs, även om det nu finns ett initiativ från Euronext.

4.4 Tillgången på riskkapital utgör inte någon patentiösning. Riskkapitalbolag är intresserade av stora affärer, eftersom en liten affär kan ta lika mycket tid i anspråk som en stor affär. Riskkapitalföretagen tenderar därför att vara mer intresserade av att tillhandahålla kapital för att finansiera tillväxtföretags expansion än att finansiera nystartade företag. Ett exempel på detta är 3I, ett brittiskt riskkapitalbolag med verksamhet sedan lång tid tillbaka. Företaget meddelade i slutet av mars 2008 att det avvecklar alla investeringar i det tidiga skedet av företagslivscykeln, vilket var det segment där företaget presterat sämst sedan Internet-företagsbubblan sprack år 2000. Dess riskkapital-exponering har redan minskats kraftigt och startkapitalinvesteringarna utgör nu endast en tiondel av företagets investeringsportfölj, vilket ska jämföras med 50 % år 2000. 3I meddelade att det fanns ett större värde i finansieringen av senare stadier av företagscykeln och att gruppen kommer att fokusera på företagsuppköp, tillväxtkapital och infrastruktur.

4.5 Riskkapital kommer inte att tillgodose hela startkapitalbehovet eftersom riskkapitalbolag endast investerar selektivt i nystartade företag. Offentligt finansierade riskkapitalaktörer kan spela sin roll för att täcka kapitalbehovet, men detta kommer i sin tur att lämna en lucka som endast kan överbryggas med hjälp av vänner och bekanta till företagaren och av företagsänglar. Det andra skälet till att EESK rekommenderar kommissionen och medlemsstaterna att införa skattelättnader för privata investeringar i nystartade företag, t.ex. med *UK Enterprise Investment Scheme* som förebild, är att det krävs incitament för tillhandahållande av startkapital. *UK Enterprise Investment Scheme* är en modell där investerat kapital ger rätt till skattelättnader och där riskkapitalvinster är skattefria. Dessa skatteincitament gör förhållandet mellan risk och avkastning mycket gynnsamt för privatpersoner som investerar i det tidiga skedet av företagets livscykel.

4.6 I den brittiska modellen gäller samma incitament för privatpersoners investeringar i kollektiva investeringsfonder som köper andelar i små, nystartade företag som är noterade på Alternativa investeringsmarknaden. Dessa fonder går under beteckningen *Venture Capital Trusts* (riskkapitalfonder). Investeringarna medger skattelättnader och det investerade kapitalet är undantaget från såväl vinstskatt som arvsskatt.

4.7 Liknande incitament finns för privatpersoner som investerar direkt i företag noterade på Alternativa investeringsmarknaden. Det faktum att Alternativa investeringsmarknaden inrättats och de skattelättnader som är förknippade med denna marknad har skapat en stark pådrivande kraft för företagsbildande i Storbritannien.

4.8 Alternativa investeringsmarknaden är specialiserad på erbjudanden till allmänheten att teckna aktier i små, nystartade företag. Detta gör riskkapitalinvesteringar i onoterade bolag mycket attraktiva i Storbritannien, eftersom Alternativa investeringsmarknaden genom sådana teckningserbjudanden ger riskkapitalbolagen de exitmöjligheter som de behöver. Inrättandet av motsvarigheter till Alternativa investeringsmarknaden i andra medlemsstater, för en eller flera nationella marknader, skulle skapa börser för kapitalanskaffning till små och medelstora företag och för handel med dylika företagsaktier. Detta skulle kunna vara en viktig faktor för utvecklingen av riskkapital på marknader inom EU där utvecklingen ännu inte tagit fart.

4.9 EESK är mycket medveten om att det måste skapas en efterfrågan på riskkapital för att riskkapitalbranschen ska kunna blomstra. Detta innebär i sin tur att fler företag måste startas i hela EU, med en proportionell ökning av såväl företagande som innovation. EESK vill endast framföra sin oro på denna punkt. Syftet med detta yttrande är inte att diskutera olika aspekter av företagande och innovation, förutom att upprepa att fler småföretag kommer att bildas om det finns skatteincitament för detta ändamål.

4.10 EESK stöder förslagen om att underlätta gränsöverskridande riskkapitalinvesteringar, men beklagar avsaknaden av tillförlitliga och objektiva uppgifter som kan ligga till grund för en bedömning. Oberoende forskningsresultat tyder på att man bör gå försiktigt fram på detta område eftersom man inte lyckats göra en klar och entydig analys av förändringarna i sysselsättningsgraden i riskkapitalfinansierade företag och företag som finansieras på annat sätt<sup>(1)</sup>.

4.11 I ett tidigare yttrande<sup>(2)</sup> har EESK redan uttryckt sin oro för att investmentbolagens verksamhet kan hota sysselsätt-

ningen (och även arbets kvaliteten). Företag med investmentbolag som ägare skapade ungefär 10 % färre jobb än liknande företag i företagsuppköpsens kölvatten (fem år)<sup>(3)</sup>. Det är också viktigt att investmentbolagens verksamhet äger rum inom ramar som förhandlats fram med arbetsmarknadens parter i respektive medlemsstat. EESK uppmanar därför kommissionen att inom ramen för detta riskkapitalinitiativ slå vakt om den sociala dialogen även fortsättningsvis och att se till att direktivet om information till och rådfrågning av arbetstagarna gäller i sådana fall. EESK uppmanar dessutom på nytt kommissionen att presentera ett förslag för att uppdatera direktivet om "förvärvade rättigheter" så att överlåtelser av företag på grund av överlåtelser av aktier också omfattas<sup>(4)</sup>.

## 5. Särskilda kommentarer till kommissionens förslag

5.1 Det är viktigt att förbättra de statistiska metoderna så att man på ett bättre sätt kan analysera branschen för hedgefonder och investmentbolag samt de indikatorer som hänger samman med företagsstyrningen. Detta bör ske genom en harmonisering på åtminstone europeisk nivå<sup>(5)</sup>.

*Kommissionens förslag att förbättra gränsöverskridande kapitalanskaffning och investeringar*

5.2 EESK stöder till fullo förslaget att inrätta en europeisk ordning för privata placeringar. Detta är ett grundläggande krav i fråga om gränsöverskridande riskkapital.

5.3 Hindren på grund av dubbelbeskattning måste avlägsnas. Om detta inte sker kommer den gränsöverskridande verksamheten inte att vara tillräckligt lönsam för att riskkapitalbolagen ska agera. EESK emotser med intresse den rapport som ska utarbetas av den arbetsgrupp som kommissionen inrättat för att diskutera beskattningsfrågorna.

5.4 Förslaget om gemensamma EU-bestämmelser för riskkapital är positivt om det leder till att medlemsstaterna accepterar riskkapitalbolag vilkas verksamhet regleras av andra medlemsstater. Detta kommer att underlätta arbetet med ömsesidigt erkännande och förenkla riskkapitalbolagens gränsöverskridande verksamhet utan att det krävs alltför omfattande byråkrati. Eftersom det är viktigt att samordna finanspolitiken i högre grad anser kommittén dock att det är nödvändigt att utforma minimikrav avseende beskattningen av fondförvaltarna, så att man kan undvika skattedumpning och ekonomisk ineffektivitet.

*Förslag till åtgärder som medlemsstaterna kan vidta för att minska marknadsfragmenteringen och förbättra villkoren för riskkapitalbolagens kapitalanskaffning och investeringar*

(1) World Economic Forum, s. 43.

(2) EUT C 10, 15.1.2008, s. 96.

(3) World Economic Forum, s. 54.

(4) Rådets direktiv 2001/23 EG av den 12 mars 2001 om arbetstagarnas rättigheter vid överlåtelse av företag, rörelser eller delar av företag och rörelser. EGT L 82, 22.3.2001, s. 16–20.

(5) EUT C 10, 15.1.2008, s. 96.

5.5 Det är ett grundläggande krav att utvidga aktsamhetsprincipen för kapitalanskaffning, eftersom de institutionella investerarna står för den största kapitaltillförseln. Det är viktigt att medlemsstaterna skapar regelverk som underlättar ett aktsamt deltagande i riskkapitalbolag från de institutionella investerarnas sida, framför allt från pensionsfonder.

5.6 Medlemsstaterna måste samarbeta i fråga om reglering och ömsesidigt erkännande om kommissionens initiativ ska kunna omsättas i verkligheten.

5.7 Idén om konkurrenskraftiga kluster ligger i linje med åtgärder för att stödja företagande och innovation. Tanken är att kluster av innovativa företag ska växa fram och ligga i anslutning till universiteten. En sådan utveckling vore mycket attraktiv för riskkapitalbranschen.

5.8 De frågor som handlar om likvida exitmarknader diskuteras under punkt 4 ovan.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kampen mot bedrägerier och förfalskningar av andra betalningsmedel än kontanter"

(2009/C 100/04)

Den 17 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

*"Kampen mot bedrägerier och förfalskningar av andra betalningsmedel än kontanter."*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 oktober 2008. Föredragande var Edgardo Maria IOZIA.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande:

### 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK beklagar att de initiativ som hittills lanserats för att förebygga och bekämpa bedrägerier och förfalskningar av andra betalningsmedel än kontanter har visat sig otillräckliga för att motverka en spridning av denna företeelse. Som kommissionen redan understrukit i handlingsplanen 2004–2007 har utbytet av uppgifter mellan privata och offentliga aktörer ännu inte utvecklats fullt ut och inte heller samarbetet mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, trots att gemenskapens rättsliga ram har förbättrats och stärkts.

1.2 Det främsta hindret för ett verkligt genomförande av ett system för bedrägeribekämpning är enligt kommissionen svårigheten att i EU utväxla uppgifter om de personer som utför eller misstänks kunna utföra bedrägerier. För att en förebyggande insats ska ge resultat måste man öka utbytet av uppgifter om bedragare genom förbättrat samarbete mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

1.3 Skillnader i den lagstiftning som reglerar de nationella myndigheternas utrednings-befogenheter och skillnader i bekämpningsinsatsernas intensitet utgör ytterligare hinder för en effektiv bedrägeribekämpning. En effektiv tillnärmning av de nationella lagstiftningarna förefaller därför vara den rätta metoden för att hejda dessa bedrägerier som är en typiskt transnationell företeelse.

1.4 EU bör därför förbättra sin strategi för kampen mot bedrägerier och förfalskningar av betalningsmedel genom en rad åtgärder. För detta ändamål bör man göra följande:

— Utveckla utbytet av uppgifter mellan privata och offentliga aktörer.

— Öka samarbetet mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

— Harmonisera de olika nationella lagstiftningarna med avseende på förebyggande och bekämpande av bedrägerier, särskilt vad gäller bestämmelserna om uppgiftsskydd inom EU, i syfte att möjliggöra gränsöverskridande informationsutbyte.

— Inrätta en elektronisk databas vid varje behörig nationell myndighet innehållande uppgifter om typiska omständigheter där risk för bedrägeri föreligger.

— Överlåta övervakningen av arbetet med att förebygga och bekämpa bedrägerier och samordningen av de befintliga databaserna till Europol.

— Genomföra riktade informationskampanjer med deltagande av konsumentorganisationer för att göra användarna uppmärksamma på möjliga risker i samband med användning av andra betalningsmedel än kontanter, så att de på ett medvetet sätt kan bidra till att effektivt och i tid bekämpa bedrägerier.

### 2. Utbredning av andra betalningsmedel än kontanter och relaterade bedrägerier

2.1 Dagens utveckling inom världsekonomin kännetecknas av en omfattande utbredning av andra betalningsmedel än kontanter: kredit- och bankkort och betalningar via Internet. De transaktioner som sker via elektroniska betalningsinstrument utgör en allt större del av de nationella och gränsöverskridande betalningarna, både vad gäller omfång och värde, en del som förväntas öka ytterligare mot bakgrund av den fortgående utvecklingen av marknaderna och de elektroniska betalningssystemens tekniska utveckling.

2.2 Behovet av att utveckla andra betalningsmedel än kontanter i EU är förbundet med liberaliseringen av kapitalrörelserna och genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen. Den moderna ekonomin som bygger på teknik kan inte klara sig utan ett effektivt betalningssystem eftersom ett sådant får en direkt positiv effekt på finanssektorns konkurrenskraft och effektiviserar hela det ekonomiska systemet. Det har visat sig att de elektroniska betalningssystemen stimulerar konsumtionen och den ekonomiska tillväxten eftersom de underlättar förvärv av varor och tjänster. Varje år utförs uppskattningsvis 231 miljarder transaktioner i EU (med och utan kontanter) till ett sammanlagt värde av 52 000 miljarder euro.

2.2.1 På senare år har det världen över skett en ökad utbredning av andra betalningsmedel än kontanter. År 2004 uppgick transaktionerna per capita med andra betalningsmedel än kontanter till 142 (varav 32,3 med betalkort) i EU-25, till 150 (varav 28,3 med betalkort) i de medlemsstater som hade infört euron och till 298 (varav 47,5 med betalkort) i USA. År 2006 var motsvarande siffror i EU-25 158 transaktioner (varav 55,2 med betalkort), 166 (varav 50,5 med betalkort) i de medlemsstater som hade infört euron och 300 (varav 145,1 med betalkort) i USA. De EU-länder som 2006 noterade ett ökat antal transaktioner per capita med andra betalningsmedel än kontanter är Finland med 294 transaktioner, varav 153,9 med betalkort, följt av Nederländerna med 257 transaktioner, varav 103,2 med betalkort, och Storbritannien med 239 transaktioner, varav 111,4 med betalkort<sup>(1)</sup>.

2.2.2 År 2006 var Spanien den medlemsstat som hade det högsta antalet kassaterminaler, 1 291 000 stycken. 1 276 transaktioner per terminal effektuerades till ett genomsnittligt belopp på 52 euro, därefter följde Frankrike med 1 142 000 terminaler och 4 938 transaktioner med ett genomsnittligt belopp på 51 euro per terminal och Italien med 1 117 000 terminaler med 690 transaktioner per terminal till ett genomsnittligt belopp på 93 euro per terminal. Det EU-land som har det högsta antalet transaktioner per kassaterminal är Finland med 7 799 transaktioner på i genomsnitt 35 euro, trots att där bara finns 105 000 terminaler. Irland däremot är det land som har det högsta genomsnittliga värdet per enskild transaktion med bankkort (94 euro), trots att där finns 53 000 kassaterminaler<sup>(2)</sup>.

2.2.3 En harmoniserad rättslig ram i EU skulle göra det möjligt för tillhandahållarna av tjänster att rationalisera infrastrukturen och betaltjänsterna och skulle ge användarna fler valmöjligheter och ökat skydd.

<sup>(1)</sup> Källa: Europeiska kommissionen, KOM(2005) 603 slutlig av den 1 december 2005, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om betaltjänster på den inre marknaden, SEK(2005) 1535.

<sup>(2)</sup> Källa: Årsrapport från Banca d'Italia 2007 – Bilaga. Uppgifterna härrör från ECB, BIS, Poste Italiane S.p.A. och Banca d'Italia.

2.3 Möjligheten att använda den här sortens betalningsmedel överallt i världen förutsätter att de är effektiva, enkla att använda, allmänt accepterade, tillförlitliga och tillgängliga till relativt låga kostnader. Eftersom effektiviteten är beroende av säkerheten måste man se till att de håller maximal teknisk säkerhet till rimlig kostnad. Förbättrad säkerhet ska mätas i förhållande till bedrägeristatistiken och genom fastställande av specifika referensparametrar för säkerheten.

2.3.1 Ett ökat antal bedrägerier kan påverka konsumenternas förtroende för betalningssystemen negativt och anses som ett av de främsta hindren för en expansion av den elektroniska handeln. Ytterligare en följd av ett ökat antal bedrägerier är att operatörernas rykte kan skadas och att konsumenterna kan få en felaktig uppfattning om betalningsmedlens säkerhet.

2.4 Transnationella bedrägerier är vanligare än bedrägerier inom de enskilda länderna, i synnerhet vad gäller transaktioner på distans, särskilt via Internet. Enligt uppgifter från kommissionen<sup>(3)</sup> uppgick bedrägerier med betalkort år 2000 till 600 miljoner euro, vilket motsvarar ca 0,07 % av omsättningen under perioden i fråga inom sektorn för betalkort. En större ökning noterades för distansbetalningar (per telefon, post eller internet). Färska studier har visat att 500 000 företag i EU under 2006 utsattes för bedrägerier med andra betalningsmedel än kontanter. 10 miljoner transaktioner berördes, vilket orsakade skador på ca en miljard euro, vilket är nästan dubbelt så mycket som under 2005. De värst drabbade länderna är Storbritannien, Frankrike, Italien, Spanien och Tyskland.

2.5 Spridningen av bedrägerier och det faktum att de är transnationella kräver en enhetlig alleuropeisk förebyggande strategi eftersom de enskilda åtgärder som redan vidtagits av medlemsstaterna hur effektiva de än är inte räcker för att hejda det hot som bedrägerierna med betalningsmedel utgör.

2.6 För att möta marknadens krav och öka förtroendet för ny teknik måste man dessutom intensifiera ansträngningarna att skapa en säker elektronisk signatur inom ramen för de initiativ som redan tagits genom Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999. Elektroniska signaturer är dessutom nödvändiga bland annat för igångsättningen av projektet "e-förvaltning". STORK-projektet, som sponsras av EU, försöker lösa problemen rörande systemens driftskompatibilitet.

<sup>(3)</sup> Källa: Europeiska kommissionen, KOM(2004) 679 slutlig av den 20 oktober 2004, Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Europeiska centralbanken och Europol om en ny handlingsplan på EU-nivå (2004–2007) för förebyggande av bedrägerier som rör andra betalningsmedel än kontanter, SEK(2004) 1264.



2.7 Kommissionen har påpekat att bedrägerierna med andra betalningsmedel än kontanter, stulna eller förfalskade, huvudsakligen utförs av kriminella organisationer som ofta har en komplex struktur med personer, resurser och logistiskt stöd som opererar över gränserna och som använder sig av sofistikerad teknik för att utföra betalningsbedrägerier via internet eller via förfalskade betalkort. Dessa organisationer kan snabbt ändra sitt tillvägagångssätt för att undslippa de åtgärder som vidtas för att komma åt dem.

2.7.1 Olika undersökningar har visat att organisationerna när det gäller mer omfattande bedrägerier vanligen följer standardiserade och beprövade metoder, som tillämpas enligt följande mönster:

- Kartläggning av företagen, i vilka några av organisationens medlemmar olovligen tar sig in nattetid, eller där de håller sig gömda på lämpliga ställen, för att vid stängningsdags installera sofistikerade elektroniska instrument i det betalningssystem som är kopplat till kassorna så att de kan fånga upp koderna från betalkorten och tillhörande PIN-koder.
- Därpå plockas de uppgifter som lagrats på dessa elektroniska apparater upp, antingen fysiskt eller elektroniskt, via GSM- eller Bluetooth-teknik, för att sedan användas för tillverkning av kopior av plastkort innehållande både koder och PIN-koder.
- De kopierade bank- och betalkorten används sedan, också i andra länder än där koderna kopierats, vid köp av varor eller kontantuttag i bankomater.

### 3. Gemenskapens rättsliga ram

3.1 Eftersom ett av unionens främsta mål är att säkerställa en fullt fungerande inre marknad, där betalningssystemen utgör en viktig del, har det sedan länge vidtagits specifika åtgärder i syfte att komma fram till en gemensam strategi för att bekämpa betalkortsbedrägerier. Åtgärderna kan delas in i två huvudlinjer:

- Harmonisering av de avtalsbestämmelser som reglerar förhållandet mellan utfärdare och innehavare av betalkort och de bestämmelser som reglerar betalningsförfarandena.
- Varje medlemsstat inför effektiva och avskräckande straff för betalkortsbedrägerier.

3.2 Den första huvudlinjen omfattar följande åtgärder:

- Kommissionens rekommendation 87/598/EEG av den 8 december 1987 om förhållandet mellan finansiella institut, handlare och tjänsteföretag samt konsumenter, som ledde till en europeisk uppförandekod för elektroniska betalningar med syfte att säkerställa införandet av konsumentskyddssystem.
- Kommissionens rekommendation 88/590/EEG av den 17 november 1988 om förhållandet mellan kortinnehavare och kortutgivare, där utgivarna av betalningsmedlen uppmanas att införa gemensamma avtalsvillkor för deras säkerhet och tillhörande uppgifter samt för de skyldigheter som kortinnehavaren har vid en eventuell förlust, stöld eller kopiering av betalningsmedlet.
- Kommissionens rekommendation 97/489/EG av den 30 juli 1997 som är avsedd att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå när det gäller elektroniska betalningsmedel. I rekommendationen fastställs vilken information som bör ingå i bestämmelser och villkor för transaktioner gjorda med hjälp av elektroniska betalningsmedeluppgifter.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, som senare resulterade i systemet för förebyggande av penningtvätt genom bestämmelser om begränsning av användningen av kontanter.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden som ska trygga samordning av nationella bestämmelser om verksamhetskrav, marknadstillträde för nya betaltjänstleverantörer, informationskrav samt rättigheter och skyldigheter för betaltjänstanvändare och -leverantörer.

3.3 Mot bakgrund av det ökade antalet bedrägerier och det faktum att de förebyggande åtgärderna huvudsakligen vidtagits på nationell nivå har följande åtgärder vidtagits med avseende på den andra huvudlinjen:

- Meddelande från kommissionen KOM(1998) 395 *En ram för åtgärder för att bekämpa bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter*, där kommissionen lägger fram en rad åtgärder som främjar en tillräckligt "säker miljö" för betalningsinstrument och de system som dessa grundar sig på.



- Rådets beslut 2000/642/RIF av den 17 oktober 2000 om en samarbetsordning för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter avseende utbyte av information, i vilket fastställs minimistandarder för samarbetet mellan finansunderrättelseenheter i EU-länderna.
- Meddelande från kommissionen KOM(2001) 11 av den 9 februari 2001 om *förebyggande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter*, där kommissionen offentliggjorde EU:s handlingsplan 2001–2003 för förebyggande av bedrägeri. I handlingsplanen understryks att de förebyggande åtgärderna bygger på samarbete mellan de berörda myndigheterna och betalningsbranschen. I sammanhanget betonas att de viktigaste förbättringarna rör den tekniska utrustningen som ökar säkerheten i betalningarna, däribland införandet av chipkort, mekanismer för omedelbar anmälan av förkomna och stulna betalningsinstrument och PIN-koder och andra koder för att så långt det är möjligt förhindra eller begränsa möjligheten att utföra bedrägerier.
- Informationsutbyte anses vara ett väsentligt inslag i en effektiv strategi för att förebygga bedrägeri, och bör ske mellan banker och offentliga myndigheter inom och mellan medlemsstaterna. För detta ändamål efterlystes i planen en permanent dialog mellan alla intresserade parter i kampen mot bedrägerier (betalkortsutgivare, bankföreningar, nätoperatörer, Europol, nationella poliskårer). Kommissionen erbjöd sig dessutom att anordna ett antal möten på internationell nivå med ledande poliser och domare för att upplysa om betalningsbedrägerier och deras inverkan på finansiella system.
- Rådets rambeslut 2001/413/RIF av den 28 maj 2001 om bekämpning av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter. I rambeslutet ombeds varje medlemsstat att för kortbedrägerier införa straffrättsliga påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande och som omfattar påföljder som är frihetsberövande och kan medföra utlämning. Det gäller bedrägerier av följande slag som genomförts med hjälp av informationsutrustning, elektronisk utrustning eller annan särskilt anpassad apparatur, bland annat i följande fall:
  - Stöld eller annat olovligt tillgrepp av ett betalningsinstrument.
  - Hel- eller delförfalskning av ett betalningsinstrument med syfte att använda det för bedrägeri.
  - Mottagande, förskaffande, transport, försäljning eller överlämnande till en annan person, innehav av ett betalningsinstrument som stulits, bedräglig användning av betalningsinstrument som stulits eller olovligen tillgripits eller som är helt eller delvis förfalskade.
- Olovlig inmatning, ändring, radering eller undertryckande av datoriserade uppgifter eller olovligt ingripande i ett dataprograms eller datasystems funktion.
- Bedräglig tillverkning, mottagande, försäljning eller utformning av instrument, dataprogram eller andra instrument som är särskilt avsedda för att föröva något av ovanstående brott.
- Beslutet innehåller också en särskild ram för internationellt samarbete, utifrån vilken medlemsstaterna ska bistå varandra i utredningar vad gäller förfaranden i samband med de brott som avses i detta rambeslut. För detta ändamål ska medlemsstaterna utse operativa kontaktpunkter. De kan också använda sig av befintliga operativa strukturer för informationsutbyte samt för andra kontakter mellan medlemsstaterna.
- Meddelande från kommissionen KOM(2004) 679 av den 20 oktober 2004 om *en ny handlingsplan på EU-nivå (2004–2007) för förebyggande av bedrägerier som rör andra betalningsmedel än kontanter*. Med handlingsplanen 2004–2007 har kommissionen velat stärka redan befintliga bedrägeriförebyggande initiativ för att bidra till att bibehålla och öka förtroendet för betalningar med tanke på det ökade antalet dataintrång och identitetsstölder. Kommissionens viktigaste mål är att säkerställa betalningsprodukternas och betalningssystemens säkerhet samt ökat samarbete mellan de offentliga myndigheterna och den privata sektorn genom följande åtgärder:
  - EU:s expertgrupp för förebyggande av bedrägerier ska förstärkas och dess verksamhet ska omorganiseras.
  - De som producerar betalningsprodukter och tillhandahåller betalningstjänster ska tillsammans med myndigheterna genomföra en samordnad plan för att erbjuda användarna den högsta säkerhetsnivå som är ekonomiskt lönsam för elektroniska betalningar.
  - Informationsutbyte mellan berörda parter för att främja tidig upptäckt och anmälan av bedrägeriförsök.
  - Det samarbete som bedrivs mellan EU:s förvaltningsmyndigheter för att förebygga betalningsbedrägerier ska intensifieras och kapaciteten att utreda bedrägerifall vid de nationella brottsbekämpande myndigheterna ska förbättras.
  - Anmälan av förlorade eller stulna kort inom EU ska förbättras.

#### 4. Kommentarer och förslag

4.1 Trots att gemenskapens rättsliga ram har förbättrats och stärkts har utbytet av uppgifter mellan privata och offentliga aktörer ännu inte utvecklats fullt ut och inte heller samarbetet mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Också mot bakgrund av EU-anslutningen nyligen av nya medlemsstater är det därför nödvändigt att alla medlemsstater har infört anvisningarna i rambeslutet och rekommendationerna i sin egen lagstiftning.

4.1.1 Det främsta hindret för ett effektivt genomförande av ett system för bedrägeribekämpning är enligt kommissionen svårigheten att i EU utväxla uppgifter om de personer som utför eller misstänks kunna utföra bedrägerier. Redan i handlingsplanen 2004–2007 påpekades behovet av en harmonisering av bestämmelserna om uppgiftsskydd inom EU för att möjliggöra gränsöverskridande informationsutbyte bland annat genom en tillnärmning av de gällande EU-reglerna om skydd av personuppgifter.

4.2 För att de förebyggande insatserna ska få effekt skulle man vid varje behörig nationell myndighet kunna inrätta en elektronisk databas där kortföretagen samlar information om försäljningsställen och transaktioner som riskerar att utsättas för bedrägerier, identifierings-uppgifter om försäljningsställen och juridiska företrädare för företag mot vilka man av säkerhetsskäl eller på grund av brottsliga handlingar som polisanmäls använt sig av återkallanderätten i överenskommelsen om transaktioner med betalkort, identifierings-uppgifter om transaktioner som inte erkänts av kortinnehavaren eller som polisanmäls samt uppgifter om bankomater som manipulerats i brottsliga avsikter. Med respekt för nationell lagstiftning skulle databasen också kunna användas för brottsanalys och för polissamarbete, också på internationell nivå, som syftar till att förebygga brott med kreditkort eller andra betalningsmedel.

4.3 Utöver utbyte av uppgifter om personer som utför bedrägerier bör samarbetet mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna utökas genom nya initiativ för bredare insamling och utbyte av uppgifter mellan aktörer som sysslar med bedrägeribekämpning, med tonvikt på polisen och utgivare av betalkort.

4.3.1 I detta syfte skulle redan befintliga samarbetsformer för bekämpning av euroförfalskning kunna rationaliseras genom att behöriga nationella myndigheter blir direkt involverade också i bekämpningen av bedrägerier genom andra betalningsmedel än kontanter.

4.3.2 I sammanhanget skulle man kunna överväga möjligheten att ge Europol – som enligt rådets beslut av den 29 april 1999 redan har behörighet vad gäller kamp mot penningförfalskning

och förfalskning av andra betalningsmedel – det specifika uppdraget att övervaka arbetet med att bekämpa bedrägerier med andra betalningsmedel än kontanter med följande mål:

- Att samordna förvaltningen av de elektroniska databaser i varje medlemsstat som innehåller uppgifter om betalkorts-förfalskningar för att också ge behöriga myndigheter i en annan medlemsstat tillgång till dessa för att möjliggöra grundliga utredningar.
- Att i realtid meddela utgivare eller förvaltare av betalkort bedrägerifall som upptäckts i andra medlemsstater.
- Att underlätta det informationsutbyte som beskrivs i rambeslut 2001/413/RIF av den 28 maj 2001 mellan polisen och domstolarna i de enskilda medlemsstaterna.

4.4 I samband med detta skulle man för polisen och de utredningsorgan i medlemsstaterna som sysslar med bekämpning av bedrägerier och förfalskning av andra betalningsmedel än kontanter kunna inrätta ett nätverk för direktutbyte av ovanstående uppgifter via ett certifierat e-postsystem, som också skulle ge delad access till de specifika databaserna.

4.4.1 Ett sådant initiativ, som emellertid kräver ett förhandsavtal om innehållet i de uppgifter som matas in i dessa baser och överensstämmelse mellan nationella lagstiftningar rörande skydd av den personliga integriteten, skulle i linje med bestämmelserna i artikel 79 i Europa-parlamentets och rådets direktiv av den 13 november 2007 möjliggöra ett stort steg mot bättre insatser för att motverka bedrägerier rörande andra betalningsmedel än kontanter, eftersom utredningsorganen då skulle få tillgång till den information som krävs direkt, i realtid och utan onödiga byråkratiska förfaranden. Man bör emellertid fastställa standardnormer i EU för vilken typ av uppgifter som kan utväxlas för att få en gemensam plattform för de uppgifter som kan användas för bedrägeribekämpning med beaktande av bestämmelserna i direktiv 95/46/EG om skydd av personuppgifter.

4.5 Det största hindret i kampen mot bedrägerier består i skillnaderna i den lagstiftning som reglerar de nationella myndigheternas utredningsbefogenheter och skillnaderna i bekämpningsinsatsernas intensitet. Det är begripligt att bedrägerier förekommer i länder där de organ som ansvarar för kontroller har mindre omfattande utredningsbefogenheter eller där de påföljder som tillämpas inte fungerar förebyggande. En verklig tillnärmning av de nationella lagstiftningarna förefaller vara den rätta metoden för att effektivt hejda bedrägerierna inom sektorn eftersom de tidigare initiativen visat sig otillräckliga för att bekämpa det hot som bedrägerierna med betalningsmedel utgör, något som redan betonats i handlingsplanen 2004–2007.

4.5.1 I sammanhanget <sup>(1)</sup> måste man undersöka om medlemsstaterna i sin strafflagstiftning har infört brottsrubriceringarna i artiklarna 2, 3 och 4 i rådets rambeslut 2001/413/RIF av den 28 maj 2001: brott i samband med betalningsinstrument, datorrelaterade brott och brottslighet i samband med särskilt anpassad utrustning. Med all respekt för principen om medlemsstaternas suveränitet bör man se till att de straff som tillämpas på dessa brott verkligen är avskräckande, bland annat med avseende på nivån på det föreskrivna straffet, samtidigt som brott av lika allvarlig art får samma påföljder i hela EU, såsom exempelvis är fallet med bestämmelserna om penningtvätt.

4.6 Ett antagande av det föreslagna initiativet skulle möjliggöra effektiva insatser för att bekämpa bedrägerier och underlätta inrättandet av det gemensamma eurobetalningsområdet (SEPA), där betalningar med andra medel än kontanter kan göras i hela euroområdet, från ett enskilt konto och med samma grundvillkor oberoende av var användaren bor, vilket gör att distinktionen mellan nationella och gränsöverskridande betalningar försvinner.

4.7 EU bör stärka sin strategi för kampen mot bedrägerier och förfalskningar av betalningsmedel genom en rad åtgärder. Det är viktigt att sprida information till allmänheten för att göra betal- och kreditkortsanvändarna mer medvetna om möjliga risker i samband med användning av andra betalningsmedel än kontanter. Konsumenter som inte har varnats kan t.ex. råka ut för s.k. phishing. EU-institutionerna borde främja sprid-

ningen av sådan information genom olika kampanjer som samordnas av kommissionen.

4.8 Här spelar konsument- och handelsorganisationerna en viktig roll. Ett nära samarbete dem emellan skulle kunna leda till ett system för tidig varning, ökad medvetenhet och spridning av information om de vanligaste och senast upptäckta metoderna på detta område. För att nå detta mål måste man främja riktade konsumentinformationskampanjer, t.ex. i form av praktiska och lättillgängliga råd för att öka kunskapen om hur betalkorten fungerar och om de omedelbara försiktighetsåtgärder som ska vidtas när man tror sig ha blivit utsatt för bedrägeri.

4.9 Medlemsstaternas åtagande borde också leda till skärpta straff för bedrägerier och till att straffen faktiskt verkställs. För brott som begås i andra EU-länder och – för några särskilt allvarliga brott – också i tredjeländer borde straffrätten vara tillämplig överallt, genom en utvidgning av det europeiska rättsliga området. Denna praxis börjar nu spridas och förslagen om att beivra sådana brott och ålägga sanktioner blir allt fler. Efter- som bedrägerier med betalningsmedel i allmänhet utförs av organiserade grupper som är aktiva i flera medlemsstater är FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet med tillhörande protokoll, som antogs av generalförsamlingen den 15 november 2000 och den 31 maj 2001, ett effektivt motinstrument. Där föreskrivs stränga straff för brott som betraktas som gränsöverskridande.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

<sup>(1)</sup> I kommissionens arbetsdokument SEK(2008) 511 av den 22 april 2008 *Report on fraud regarding non cash means of payments in the EU: the implementation of the 2004-2007 – EU action plan* betonas kravet på effektiva påföljder med tanke på att det av två rapporter från kommissionen i april 2004 (KOM(2004) 356) och i februari 2006 (KOM(2006) 65) om de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att följa rådets rambeslut 2001/413/RIF av den 28 maj 2001 framgår att de påföljder som tillämpas på några medlemsstater är för lindriga för att vara avskräckande.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Samråd om förslaget till kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömningar"

(2009/C 100/05)

Den 29 maj 2008 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Samråd om förslaget till kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömningar".

Den 8 juli 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium att ge facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att bereda ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Daniel RETUREAU till huvudföredragande vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008), och antog följande yttrande med 83 röster för och 4 nedlagda röster:

### 1. Inledning

1.1 I sitt meddelande "Årlig politisk strategi för 2008"<sup>(1)</sup> framhåller kommissionen följande: "Kommissionen har alltsedan den tillträdde prioriterat en enklare och bättre lagstiftning för näringslivet och medborgarna i EU [...]. Under 2007 kommer systemet för konsekvens-utredningar att förbättras, ett handlingsprogram att inledas för att undanröja onödig byråkrati inom EU och i medlemsstaterna samt det uppdaterade förenklingsprogrammet att genomföras". Dessutom kommer tillämpningen av gemenskapsrätten att följas upp<sup>(2)</sup>. "Dessa åtgärder kommer att stå i centrum för målen under 2008".

1.2 Strategin återspeglas i arbetsprogrammet, där varje åtgärd eller förslag i programmet åtföljs av en färdplan. I färdplanen besvaras – i allmänhet kortfattat – en mängd specifika frågor mot bakgrund av de första resultaten av konsekvensbedömningen eller den preliminära konsekvensanalysen, och budgetkonsekvenserna av den enskilda åtgärden eller det enskilda förslaget bedöms.

1.3 När det gäller systemet för konsekvensutredningar har kommissionen utarbetat ett förslag till interna riktlinjer, som granskas i föreliggande yttrande<sup>(3)</sup>. Bakgrunden är den externa utvärdering av kommissionens konsekvensanalyssystem 2007 som avsåg de riktlinjer som drogs upp 2002 och reviderades 2005. Erfarenheter och lärdomar från konsekvensbedömningsnämndens verksamhet har också beaktats. Kommissionens avsikt är att förbättra det övergripande tillvägagångssättet, i syfte att se till att det blir väl avgränsat, förutsägbart, öppet för insyn och går att uttrycka i siffror i gemenskapsbudgeten (en konsekvensbedömning tar beroende på hur komplex frågan är fem till tretton månader att genomföra och kräver resurser och medel, som kommissionen kommer att ställa till de olika enheternas

förfogande i syfte att förverkliga de målsättningar i programmet "Bättre lagstiftning" som avser konsekvensbedömningarna).

1.4 De omarbetade riktlinjerna ska tjäna som en allmän grund för konsekvensbedömningarna – från de preliminära konsekvensanalyserna till formuleringen av de slutliga initiativ som läggs fram för kommissionen av det generaldirektorat som svarar för konsekvensutredningarnas genomförande. Kollegiet kan på så vis utöva sin initiativrätt och lägga fram väl underbyggda bedömningar av förslaget, föreslå alternativ till befintlig lagstiftning samt besluta – på det stadium då de preliminära konsekvensanalyserna utarbetas – att inte agera eller att utarbeta ett meddelande som per definition inte är normerande.

1.5 Varje konsekvensbedömning är unik och avspeglar målsättningarna i kommissionens årliga arbetsprogram. I riktlinjerna fastställs tillvägagångssätt, förfaranden och arbetsmetoder på ett tillräckligt flexibelt sätt för att man ska kunna ta hänsyn till olika situationer och problem allt efter gemenskapens befogenheter och krav enligt fördragen samt beakta proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna.

1.6 Konsekvensbedömningarna kan utföras på ett av följande officiella EU-språk: engelska, franska eller tyska. I praktiken utförs nästan alla konsekvensbedömningar på engelska för att underlätta såväl den interna kommunikationen mellan och inom de olika generaldirektoraten som den externa kommunikationen, framför allt i anslutning till samråden med berörda parter. En bilaga med den fullständiga konsekvensbedömningen samt en summering bifogas systematiskt till de lagstiftningsförslag som ingår i det årliga arbetsprogrammet (avfattad på engelska och med beteckningen [SEK(år), nummer]). Lagstiftningsförslaget backas på så vis upp av konsekvensbedömningen och de förklaringar som motiverar det handlingsalternativ som kommissionen har valt.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 65 slutlig, 2.2.2007.

<sup>(2)</sup> Se kommitténs yttrande CESE, EGT C 204, 9.8.2008, s. 9.

<sup>(3)</sup> KOM, maj 2008, onummerat arbetsdokument ([http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia\\_consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_en.htm)).



## 2. Kommitténs allmänna kommentarer

2.1 Varje lagstiftningsförslag ger upphov till ett inledande utvärderingsförfarande som kan inbegripa inslag eller etapper som syftar till att kartlägga behov och överväga både interna och externa konsekvenser ur olika synvinklar.

2.2 När det gäller den (tillämpade) "vetenskapen" om lagstiftning, där strävan är att fastställa de bästa förfarandena för förberedelse, utformning, standardisering och tillämpning av normer<sup>(1)</sup>, ställs det inte samma krav på den nationella lagstiftaren som på gemenskapslagstiftaren. Gemenskapslagstiftaren befinner sig i själva verket längre bort från medborgarna och förefaller i vissa fall mer fjärrad från deras omedelbara behov. Gemenskapslagstiftaren måste klart och tydligt redogöra för sina förslag, främja information och olika former för medverkan i syfte att stärka EU-medborgarnas aktiva deltagande, en dimension av det europeiska medborgarskapet som hänger nära samman med det nationella medborgarskapet. Konsekvensbedömningarna är en integrerad del av denna specifika politiska process och utgör ett viktigt inslag i kommissionens normativa arbete och åtgärder.

2.3 Med avseende på de olika teoretiska och praktiska frågor som gäller lagstiftnings-verksamheten inom Europeiska unionen, och som det vore onödigt att ta upp eller diskutera i ett yttrande med inriktning på EU:s lagstiftningspraxis, bör det åtminstone understrykas att lagstiftarna arbetar inom vissa ramar som inte kan kringgås: de grundläggande fördragen, de allmänna rättsprinciperna i de ekonomiskt utvecklade demokratiska samhällen som är (eller vill bli) medlemmar i EU samt deras konstitutionella principer och rättspraxis i fråga om primär- och sekundärrätt<sup>(2)</sup>.

2.4 Alla de olika befolkningarna i EU strävar nu efter demokrati, en fredlig lösning på konflikter, ökat samarbete och solidaritet, stärkta individuella och kollektiva rättigheter samt en realistisk lagstiftning som håller hög kvalitet och som tydligt följer fördragen och de allmänna rättsprinciper som tillämpas i medlemsstaterna. De politiska besluten och lagstiftningen bör ses mot bakgrund av denna övergripande ram, som kan betecknas som "konstitutionell" eftersom den fastställer institutionernas politiska karaktär och klarlägger de politiska, lagstiftande, administrativa och rättsliga institutionernas behörighet. Denna "konstitutionella" ram, där det görs åtskillnad mellan de områ-

den inom gemenskapspolitiken som bygger på unionens exklusiva befogenheter och de befogenheter som delas med medlemsstaterna, samt de rättsliga förfaranden som följs av myndigheter som utfärdar lagar och bestämmelser, bör göra det möjligt att utvärdera i vilken utsträckning lagstiftningen respekteras samt att kontrollera dess effektivitet och utnyttjandet av budgetmedel och andra resurser till förfogande. Den bör dessutom göra det möjligt att fortlöpande utvärdera lagstiftningen i syfte att kunna göra vissa justeringar eller anpassningar eller i syfte att bekräfta att de målsättningar som ställts upp verkligen har uppnåtts.

2.5 Denna enkla uppräkningsvisar hur komplexa de frågor är som rör de olika EU-aktörernas behörighet, ansvar och uppgifter utan att ändå beakta dem tillräckligt.

2.6 Konsekvensbedömningarna utformades redan från början som ett verktyg för att förbättra kvaliteten på lagstiftningsprocessen för utarbetande av politiska åtgärder. Syftet var att bidra till ett verkningsfullt och effektivt regelverk och till ett mer konsekvent genomförande av gemenskapens strategi för hållbar utveckling. Konsekvensbedömningar kan ligga till grund för politiskt beslutsfattande utan att för den skull ersätta det. Med hjälp av konsekvensbedömningar kan de sannolika positiva och negativa konsekvenserna av föreslagna politiska åtgärder kartläggas, och de gör det möjligt att uppnå samförstånd i fråga om genomförandet av konkurrerande mål. I praktiken tillämpades konsekvensbedömningarna först på de viktigaste projekten och därefter på projekt som ingick i den årliga politiska strategin och i kommissionens arbetsprogram. I meddelandet från 2002 beskriver man i bilagan de viktigaste inslagen i konsekvensanalysmetoden, och de tekniska riktlinjerna för genomförandet publicerades hösten 2002<sup>(3)</sup>. Riktlinjerna reviderades 2005, och ytterligare en översyn ägde rum från slutet av 2007 fram till det aktuella projektet i maj 2008.

2.7 Från det att det första steget togs för att förbättra lagstiftningen har Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stött kommissionens förslag i denna riktning. Vi stöder generellt sett förslag som syftar till att förbättra genomförandet och utformningen av konsekvensbedömningarna, som har fått en växande betydelse när lagstiftningsförslag utarbetas, samt andra åtgärder som kodifiering, redaktionella förenklingar (i den utsträckning det är möjligt) och framför allt strävan efter ökad kvalitet och tydlighet när det gäller de rättsliga begrepp som används. Kommittén vill även påpeka att kvaliteten på översättningen av texterna och uppföljningen av tillämpningen av gemenskapsrätten är viktiga faktorer när det gäller att i högre grad harmonisera de rättsliga normerna och öka respekten för dem.

<sup>(1)</sup> Chevallier, J. (1995), "L'évaluation législative: un enjeu politique", i Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, 1995, s. 15.

<sup>(2)</sup> Man bör även ta hänsyn till olika tragiska händelser under historiens gång, då den allmänna rätten och framför allt den individuella rätten har kränkts, i vissa fall med en grymhet som inte går att föreställa sig.

<sup>(3)</sup> KOM(2002) 276 slutlig, 5.6.2002.

2.8 Konsekvenserna kan delas in i tre större kategorier:

- Sociala konsekvenser.
- Ekonomiska konsekvenser.
- Miljömässiga konsekvenser.

Kommittén menar att kategorin "sociala konsekvenser" omfattar en mycket bred uppsättning frågor, som det vore lämpligare att behandla i två olika kategorier: å ena sidan renodlade sociala konsekvenser och å andra sidan konsekvenser av samhällskaraktär (terrorism-bekämpning, säkerhet, rättsliga frågor osv.). De renodlat sociala frågorna är kopplade till de ekonomiska frågorna och berör arbetsmarknadsparterna (kollektivförhandlingar, arbets- och sysselsättningsförhållanden). Samhällsfrågorna berör andra områden (det rättsliga och polisiära området osv.) och involverar i större utsträckning de politiska aktörerna och rör samhället i dess helhet.

2.9 I samband med konsekvensbedömningarna är det värdefullt att kostnadseffektivitets- och konkurrensfördelarna beaktas. Mot bakgrund av behovet av en hållbar utveckling vill emellertid kommittén understryka att de kvalitativa konsekvenserna och de ekonomiska beräkningarna bör ses i ett långsiktigt perspektiv. När det gäller konkurrens vill vi påpeka att det handlar om ett medel och inte om ett mål. Industripolitikens behov och behovet av ekonomiska och finansiella aktörer av internationell dimension för att stå emot en global konkurrens bör också beaktas. Ekonomins globala dimension och det ekonomiska samarbetet med tredjeländer utgör ett övergripande ramverk för ekonomiska och finansiella konsekvensbedömningar.

2.10 När det gäller miljökonsekvensanalyserna bör man även använda sig av en rad indikatorer som grundar sig på regelbundna iakttagelser och uppgifter som samlas in under jämförbara tekniska och övriga förhållanden (luftkvalitet i stadsområden, klimatförändringar osv.). Framför allt är det viktigt att kombinera kvalitativa analyser med en kostnads-nyttoanalys när det handlar om denna kategori av konsekvenser. Kommittén anser inte att det är nödvändigt att privilegiera kostnads-nyttoanalyser i förhållande till andra kvalitativa resultat. Man bör kunna presentera båda typerna av resultat och fastställa prioriterade kriterier, till exempel vissa föroreningars hälsoeffekter. I praktiken är det omöjligt att i pengar uttrycka hur många människor man skulle vinna genom de åtgärder som föreslås, men sådana uppgifter gör det möjligt att göra jämförelser över tiden, även om de faktorer som påverkar hälsan i själva verket är många och jämförelser över tiden alltid inbegriper stora felmarginaler, bland annat på grund av hälsopåverkan av andra fak-

torer än luftkvaliteten (levnadssätt, kosthållning, förebyggande politiska åtgärder osv.).

2.11 Den roll som spelas av samrådet med berörda parter och deras europeiska representantorganisationer, i synnerhet Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén som företrädar det organiserade civila samhället och lokala politiska ståndpunkter, är oerhört viktig. Med hänsyn till den korta tid som man har till förfogande och med tanke på att konsekvensbedömningarna ska avfattas på ett enda språk – vilket innebär problem för ett stort antal, i synnerhet nationella, organisationer – har de europeiska rådgivande organen ett särskilt ansvar när det gäller att upprätthålla konsekvensbedömningarnas kvalitet och se till att samrådet sker i enlighet med de mellaninstitutionella samarbetsavtalen. Det är viktigt att det inledande samrådet inte hindrar samråd av mer politisk karaktär om de projekt som sedan läggs fram för lagstiftaren.

2.12 Kommittén välkomnar konsekvensbedömningarnas heläckande utformning, som även omfattar det horisontella planet när flera generaldirektorat berörs, samt deras tidsperspektiv (kort, medellång eller lång sikt). Den efterhandsutvärdering av konsekvensanalyserna som gjordes 2007 borde eventuellt leda till att konsekvensanalysnämnden inför efterhandskontroller i konsekvensanalysmetoden i syfte att möjliggöra en mer djupgående diskussion om indikatorerna och deras relevans och om utvärderingarnas giltighet, oavsett om det rör sig om en utvärdering av kostnadsfördelarna eller en kvalitativ bedömning. Kommittén anser framför allt att frågan om indikatorer borde ha vidareutvecklats i riktlinjerna för konsekvensbedömningar, antingen med utgångspunkt i befintlig statistik som samlats in av Eurostat eller genom specifika enkäter som utförts av kommissionens enheter. Samma sak gäller de indikatorer som har utarbetats av andra organisationer, bland annat FN:s organ (exempelvis FN:s utvecklingsprogram, UNDP), och dem som bygger på forskning i olika länder, antingen inom olika ministerier eller universitet.

2.13 I andra delen av förslaget till riktlinjer behandlar man ingående frågor av mer allmän och övergripande karaktär – varaktighet, minskningar av den administrativa bördan och betydelsen av att inte underskatta vare sig konsekvenser som inte direkt visar sig i en kostnads-nyttoanalys eller samverkan mellan olika faktorer som kan påverka konsekvenserna. Det är lämpligt att ta hänsyn till effekterna av andra lagstiftningsprojekt som redan har antagits eller är föremål för en konsekvensanalys, särskilt om det rör sig om ett lagstiftningspaket eller allmänna gemenskapsmål (Lissabonstrategin, respekt för grundläggande rättigheter, den europeiska energistrategin och målet om en hållbar utveckling). De externa effekterna får inte heller förbises.



2.14 Konsekvenserna för de mindre företagen (på grund av deras storlek innebär regleringen högre kostnader och mycket mer kännbara administrativa bördor för mindre strukturer än för större företag) bör utvärderas separat. Kommittén välkomnar att man fäster särskild uppmärksamhet vid konsekvenserna för de mindre företagen, och vi ställer oss bakom kommissionens rekommendation att åtgärder bör utarbetas för att reducera konsekvenserna om konsekvensanalyserna visar att de är oproportionerligt eller överdrivet stora.

2.15 De alternativ som presenteras i konsekvensbedömningarna får inte förefalla långsökta eller framtvingade, utan det måste röra sig om genuina alternativ som är trovärdiga och effektiva och kan ligga till grund för det mest adekvata politiska valet.

### 3. Kritiska kommentarer

3.1 Kommissionen utformar detaljerade förfaranden och tidsramar för samtliga konsekvensanalyser. Förfarandena och tidsramarna är emellertid tillräckligt flexibla för att kunna omfatta en mängd olika situationer.

3.2 Varje konsekvensanalys är en separat och unik uppgift, även om ett antal bestämmelser och villkor inte kan kringgås antingen det gäller preliminära konsekvensanalyser eller fullständiga sådana, exempelvis interna samråd, tidsgränser för studier utlagda på externa konsulter, budgetplanering och Europeiska kommissionens arbetsprogram.

3.3 Gemensamma forskningscentret, där forskarna ofta samarbetar med universitet eller sakkunniga med utgångspunkt i uppgifter från Eurostat, är det organ som oftast medverkar vid utformningen av konsekvensanalyser. I förekommande fall gör emellertid dessa forskare egna sammanställningar av tillgänglig information för att ringa in ett särskilt problem, eller så använder de sig av gemensamma matematiska och budgetmässiga metoder och indikatorer. I sammanhanget kan de även genomföra enkäter eller undersökningar för att komplettera standardförfarandena för samråd.

3.4 En påtaglig tendens när det gäller konsekvensanalyser, som motsvarar metodkraven i bilagan (det rör sig i själva verket om en handledning eller guide för utformningen av konsekvensanalyser), är att beräkna konsekvenserna av olika alternativ uttryckt i pengar och att använda detta som ett urvalskriterium.

3.5 Men även om exempelvis miljökonsekvenser kan mätas i kostnader eller besparingar, bör vissa faktorer tas med oberoende av kostnaderna och på grund av viktigare faktorer såsom kvalitet, effekter på klimatförändringarna, respekt för de grundläggande rättigheterna, etiska frågor och hälsoeffekter på kort och lång sikt.

3.6 De kvalitativa kriterierna bör i många fall få företräde eftersom de är i linje med EU-politikens målsättningar. De leder förvisso ofta till ekonomiska kostnader (ersättning till asbestoffer osv.), men de förebyggande åtgärderna svarar mot olika etiska krav. Även om asbest var en effektiv och billig lösning för isolering av byggnader, maskiner och ledningar innebär dagens asbestsaneringskostnader att de kortsiktiga ekonomiska vinsterna är lika med noll. Resultatet är ett underskott, och flera årtionden senare är det inte nödvändigtvis förorenaren som betalar. Försiktighetsprincipen bör betonas i konsekvensbedömningarna utan att för den skull tjäna som förevändning för att inte agera.

3.7 Efter hand förefaller det som om de största problemen avser samrådet med berörda parter. Somliga åsikter kan betraktas som enskilda; kanske uttrycks de av en småföretagare eller egenföretagare vars värdefulla erfarenhet inte får avvisas till förmån för väletablerade och aktiva lobbygrupper som i vissa fall tillhandahåller vinklad sakkunskap eller information.

3.8 När det gäller mycket komplexa projekt kan konsekvenserna vara särskilt svåra att uppskatta (t.ex. Reach). Valet är att skydda arbetstagare och användare av produkterna, men industrisektorn har lyckats uppamma ett relativt kraftigt politiskt stöd för att begränsa lagstiftningens omfattning.

3.9 Dessa situationer är inte ovanliga. De berörda grupperna försvarar sina intressen, men det är lagstiftarens uppgift att se till att det allmänna intresset går före enskilda intressen på kort sikt. Vissa kortsiktiga "krav" kan innebära komparativa fördelar på medellång sikt, bland annat genom att det fastställs europeiska normer som blir universella om det rör sig om tekniska framsteg (begränsningar av utsläpp från bilmotorer, insatser för att främja alternativa, mindre förorenande och mer hållbara energiformer osv.).

3.10 Att använda sig av grönböcker och vitböcker före lagstiftningen är effektivt inom ramen för en allmän debatt i syfte att samla in synpunkter från berörda parter, och mer generellt från det organiserade civila samhället via EESK eller via företrädare för specialiserade europeiska icke-statliga organisationer. En intern debatt innebär att det finns tid för lagstiftaren att uppnå dynamiska kompromisser.

3.11 EESK kan däremot konstatera att ett förhastat agerande och ideologiska föreställningar kan påverka projekt som slutligen avslås eller ändras kraftigt, medan ett mindre brutalt tillvägagångssätt hade kunnat leda till godtagbara resultat för samtliga parter (vilket var fallet avseende förslaget till direktiv om hamntjänster, som under brådslande förhållanden utarbetades av en avgående EU-kommission som på den tiden inte tog sig tid för samråd och kompromisser).

3.12 Den aktuella krisen bör leda till största försiktighet när det gäller vissa "vedertagna" uppfattningar och andra auktoritetsbaserade principer. Praktisk validering som kriterium är grundläggande för att det ska kunna skapas en kollektiv erfarenhet av konsekvensanalyser som präglas av både försiktighet och kreativitet. Denna metod står i kontrast mot förment vetenskapliga koncept, som uppfattningen att en icke-reglerad marknad skulle vara effektivare än en anpassad reglering som syftar till att säkerställa insyn, hindra missbruk och bedrägeri, och att allt statligt stöd skulle vara negativt i sig. En realistisk och balanserad uppfattning bör få företräde framför förenklade visioner baserade på ekonomiska och finansiella kriterier.

#### 4. Sammanfattning

4.1 Kommittén anser att konsekvensbedömningar bidrar till en reell förbättring av lagstiftningen, och vi bekräftar att vi är

beredda att medverka inom ramen för vår kompetens och våra materiella och mänskliga resurser. Att ge gemenskapsrätten bästa möjliga mottagande i den nationella lagstiftningen är i själva verket en grundläggande politisk utmaning. Det är viktigt att se till att lagstiftnings- eller standardiseringsförfarandet, antingen det rör sig om bindande föreskrifter (*hard law*) eller *soft law*, vinner största möjliga förståelse bland medborgarna. Dessutom bör de icke-statliga representativa organisationerna delta i gemenskapsprocessen via traditionella enkäter.

4.2 Det är viktigt att samråden får särskild uppmärksamhet inom generaldirektoraten, eftersom reservationer avseende vissa lagstiftningsförslag tidigare inte har beaktats i tillräckligt stor utsträckning. Detta har i vissa fall lett till stora ändringar av lagstiftningsförslagen i form av "tungt" ändringsförslag, eller till och med till att förslagen har avslagits av lagstiftarna (rådet och Europaparlamentet), som har varit lyhörda för det civila samhällets reaktioner och kommentarer. Deltagardemokratien kan bidra till att undvika sådana situationer som i slutändan är mycket kostsamma, både på det politiska och det budgetmässiga planet.

4.3 En modern och effektiv metod för framtagning av rättsregler kan bidra till att ge gemenskapslagstiftarens roll ett mer värde.

4.4 Avslutningsvis välkomnar kommittén de ansträngningar som har gjorts och de resurser som sedan flera år tillbaka satsas på bättre lagstiftning, något som är av grundläggande betydelse för en union som grundar sig på lagen, och vi uppmanar kommissionen att fullfölja sina insatser på detta område.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "riktlinjer för tjänster av allmänt intresse och globaliseringen"

(2009/C 100/06)

Den 17 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

"Riktlinjer för tjänster av allmänt intresse och globaliseringen".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 september 2008. Föredragande var Bernardo Hernández BATALLER.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 50 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst:

### 1. Slutsatser och rekommendationer

A) EESK uppmanar de övriga EU-institutionerna att utarbeta ett gemenskapsinitiativ för att inleda en grundlig debatt om behovet av att fastställa riktlinjer för tjänster av allmänt intresse och globaliseringen.

B) EESK anmodar kommissionen att i sina utvärderingsrapporter om tjänster av allmänt intresse regelbundet ägna ett kapitel åt globaliseringens effekter på dessa tjänster.

C) I samband med offentlig upphandling bör man – utan att göra avkall på den nödvändiga innovation som informations-samhällets tjänster kräver<sup>(1)</sup> – försöka bevara dessa tjänsters grundläggande särdrag och fastställa ramar för en korrekt etablering av sådana tjänster (t.ex. telemedicin, etiska regler och skydd av personuppgifter).

D) Det är nödvändigt att främja ett framtida globalt styre vars inriktning bygger på ett väl avvägt deltagande av internationella organisationer, medlemsländerna och berörda parter.

E) ILO och WHO, som arbetar med arbets- och hälsofrågor, bör också delta med observatörsstatus i en ansats till ett globalt styre inom WTO.

F) Detta styre skulle kunna stödjas av ett rådgivande forum med uppgift att fastställa och se över framtida åtgärder beträffande tjänster av allmänt intresse samt att övervaka efterlevnaden av de principer och värderingar som är förknippade med tjänster av allmänt intresse.

G) Det bör inledas en diskussion om de viktigaste framtida inslagen i förvaltningen av internationella kollektiva nyttigheter. Man bör på gemenskapsnivå inrätta ett europeiskt handlingsprogram som anger formerna för finansiering av dessa nyttigheter.

Det globala styret bör ansvara för förvaltningen av de internationella kollektiva nyttigheterna och gå vidare på den väg som öppnades vid G8-toppmötet i Heiligendamm om biologisk mångfald och energiresurser.

### 2. Inledning

2.1 Det är ett obestridligt faktum att tjänster av allmänt intresse spelar en väsentlig roll i de europeiska medborgarnas vardagsliv. Dessa tjänsters bidrag till den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen samt till en hållbar utveckling i EU är så viktigt att de utgör ett centralt inslag i den europeiska sociala modellen<sup>(2)</sup>. De kompletterar och sträcker sig även längre än inre marknaden, och är en förutsättning för medborgarnas och företagens ekonomiska och sociala välfärd<sup>(3)</sup>.

2.1.1 Globaliseringen är ett fenomen som innebär att ekonomier och gränser öppnas till följd av dels ökande handel, kapitalrörelser, rörlighet för personer och idéer, spridning av information, kunskap och teknik, dels en avregleringsprocess. Denna process, som berör både geografiska gränser och olika branscher, är inte ny men har intensifierats de senaste åren.

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande om "Att främja en bred tillgång till det europeiska digitala biblioteket för alla samhällsgrupper", punkt 1.3, EUT C 162, 25.6.2008, s. 46.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", EUT C 309, 16.12.2006, s. 119.

<sup>(3)</sup> EESK:s yttrande om "Framtiden för tjänster av allmänt intresse", EUT C 309, 16.12.2006, s. 135, punkt 2.1.

2.1.2 Globaliseringen ger upphov till en mångfald möjligheter men den utgör också en av de största utmaningarna för EU. För att fullt ut kunna utnyttja detta fenomenens tillväxtpotential och säkerställa en rättvis fördelning av dess vinster strävar EU efter att införa en hållbar utvecklingsmodell genom multilateralt styre, i avsikt att förena ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och miljöskydd.

2.2 Den ekonomiska globaliseringen håller dock på att skapa ett nytt scenario som innebär att de beslut som fattas av ett fåtal internationella organisationer, t.ex. WTO, får allt större betydelse och hotar den speciella roll som tjänster av allmänt intresse har i denna modell.

2.3 I detta sammanhang är det nödvändigt att utforma lämpliga internationella rättsliga mekanismer som gör det möjligt för EU och dess medlemsstater att slå vakt om tjänster av allmänt intresse utan att använda strategier som hindrar tillämpningen av principerna om global frihandel eller skadar den europeiska ekonomins konkurrenskraft.

2.3.1 EU-institutionerna bör också särskilt uppmärksamma de självregleringsorgan som på global nivå fastställer gemensamma riktlinjer för de offentliga myndigheterna på områden som påverkar tjänster av allmänt intresse (t.ex. Internationella teleunionen, ITU).

2.3.2 I artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna <sup>(1)</sup> anges att EU för att främja social och territoriell sammanhållning erkänner och respekterar den tillgång till tjänster av allmänt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med EG-fördraget. Därmed etableras för första gången en koppling mellan tjänster av allmänt intresse och grundläggande rättigheter <sup>(2)</sup>.

2.3.3 Lissabonfördraget stärker väsentligt EU:s roll i ekonomiska och handelsrelaterade frågor. EU:s agerande på internationell nivå är särskilt viktigt i dagens läge när vi bevittnar en tilltagande globalisering av ekonomin och en stärkning av det multilaterala handelssystemet, som gavs en kraftig impuls genom inrättandet av Världshandelsorganisationen 1995.

<sup>(1)</sup> EUT C 303, 14.12.2007. (Högtidlig proklamation av Europaparlamentet, rådet och kommissionen 2007.)

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om "Framtiden för tjänster av allmänt intresse", EUT C 309, 16.12.2006, punkt 3.9.

2.3.4 Lissabonfördraget innehåller ett antal allmänna bestämmelser om unionens alla yttre åtgärder i enlighet med avdelning V kapitel 1 i EU-fördraget. De motsvarande bestämmelserna om gemenskapspolitiken finns i nuvarande avdelning IX tredje delen av EG-fördraget, i artiklarna 131–134 om "gemensam handelspolitik". I fördraget används detta uttryck för att beteckna en samling institutionella mekanismer för att fatta beslut på specifika materiella områden i avsikt att uppnå specifika mål, vilket innebär att gemenskapen har möjlighet att agera på ett samordnat sätt på sådana områden <sup>(3)</sup>.

2.3.5 I artikel 131 i EG-fördraget anges att målen för den gemensamma handelspolitiken är att bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln, en gradvis avveckling av restriktionerna i den internationella handeln och en sänkning av tullmurnarna.

2.3.6 Man måste dessutom ta hänsyn till att utformningen av gemenskapens handelspolitik kan påverka målen för gemenskapens olika övergripande politikområden, däribland kultur, folkhälsa <sup>(4)</sup>, konsumentskydd och industri. Särskilt industripolitiken kan tillsammans med tjänsterna få en stor, och mer problematisk, inverkan på den gemensamma handelspolitikens genomförande.

2.3.7 EESK har redan påpekat att reformen av fördragen utgör ett framsteg särskilt för tjänster av allmänt intresse eftersom det i bestämmelserna om unionens funktionssätt införs en allmän bestämmelse om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 14) som ska gälla på EU:s samtliga politikområden, däribland på den inre marknaden och inom konkurrenspolitiken. Dessutom fogas ett protokoll som berör samtliga tjänster av allmänt intresse, inklusive icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, till de båda fördragen <sup>(5)</sup>.

2.4 Undertecknandet av Lissabonfördraget öppnar i detta avseende nya horisonter för det europeiska integrationsprojektet genom att det inför nya bestämmelser som gör det möjligt att utforma ett nytt och bättre överstatligt rättsligt ramverk för att reglera tillgången till sådana tjänster i samtliga medlemsstater och deras funktionssätt. Det gäller bland annat följande:

<sup>(3)</sup> Se "Los objetivos de la Política Comercial Común a la luz del Tratado de Lisboa" av Miguel Angel Cepillo Galvín, i antologin "El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional". Koordinator: José Martín y Pérez Nanclares, Ed. Iustel, 2008.

<sup>(4)</sup> EESK:s yttrande om "Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet", EUT C 224, 30.8.2008, s. 87.

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande om "En oberoende utvärdering av tjänster av allmänt intresse", EUT C 162, 25.6.2008, s. 42.

— De nationella, regionala och lokala myndigheternas avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som i största möjliga mån tillgodoser användarnas behov.

— Den mångfald som präglar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och användarnas skiftande behov och preferenser beroende på geografiska, sociala och kulturella skillnader.

— En hög nivå när det gäller kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarrättigheter.

2.4.1 Vissa åtgärder för att styra globaliseringen som främjas av multilaterala internationella organisationer som WTO skulle kunna förstärka denna position framför allt via organisationernas skiljenämnder, som skulle kunna spela en särskilt viktig roll.

2.5 Utifrån detta överstatliga perspektiv blir det lättare att utöva ett reellt inflytande i världs-samfundet och utveckla de medel som krävs för att undanröja hoten mot vår sociala modell, som bör förmedla en föreställning om ett demokratiskt, grönt, konkurrenskraftigt, solidariskt och socialt integrerande välfärdsområde för alla medborgare i Europa (<sup>1</sup>).

2.6 I det nuvarande internationella sammanhanget kan man identifiera olika nivåer eller skikt som kräver en differentierad hantering från EU:s sida. Det gäller bland annat följande:

2.6.1 Förvaltningen av internationella kollektiva nyttigheter (luft, vatten, skogar etc.), som har sin grund i vaga solidaritetsförklaringar i likhet med dem i "Resolution om en ny ekonomisk världsordning" (FN:s generalförsamlings resolution 3201, 2 maj 1974), motiverar att EU utformar en överstatlig ram som är i linje med internationella avtal och beslut i detta sammanhang.

2.6.1.1 Internationella kollektiva nyttigheter är nyttigheter eller tjänster som är nödvändiga för människors välfärd och för samhällsbalansen världen över. Dessa internationella kollektiva nyttigheter kan inte tillhandahållas enbart av de enskilda staterna eller av marknaden, utan de kan endast bevaras och produceras genom ett internationellt samarbete.

(<sup>1</sup>) EESK:s yttrande om "Social sammanhållning: Ge innehåll åt en europeisk social modell", EUT C 309, 16.12.2006.

2.6.2 Man bör upprätthålla och utveckla vissa tjänster som tillhandahålls gemensamt i det allmänna intresset, t.ex. Galileo, och som kräver stora offentliga investeringar.

2.6.3 Det behövs en befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna när det gäller regleringen av tillgången till vissa samhällsomfattande elektroniska kommunikationstjänster, däribland internet.

2.6.4 Man bör definiera uppgifterna för myndigheter under statlig nivå (federala, regionala och lokala) som i dag upprätthåller, förvaltar och reglerar tillhandahållandet av sociala tjänster med hänsyn till en framtida tillämpning av internationella avtal som avreglerar handel med tjänster i sektorer som i dag är inte är avreglerade eller som tidigare inte har haft denna möjlighet.

2.6.5 Man bör också utforma en differentierad politisk och rättslig strategi om den framtida finansieringen av nätverksbaserade tjänster av allmänt intresse och övriga tjänster.

2.6.6 Det finns tyvärr inte i nuvarande internationella fora någon strategi för att hantera tjänster av allmänt intresse i avsikt att slå vakt om och sprida deras principer och värderingar.

2.6.7 Sedan januari 2003 har dock sex internationella organisationer (Världsbanken, FN:s konferens om handel och utveckling (UNCTAD), FAO, IMF, OECD och FN) observatörs-status i WTO (i linje med ett spirande globalt styre, som måste förstärkas i framtiden), där man utformar de internationella rättsreglerna (multilaterala miljöavtal, internationella arbetsavtal, mänskliga rättigheter, det ekonomiska och sociala området). Det saknas dock två organisationer, ILO och WHO, vilket innebär att hälso- och arbetsfrågor inte omfattas av detta embryo till ett globalt styre. EU måste därför måste plädера för deras medverkan.

### 3. **Det rättsliga regelverk om tjänster av allmänt intresse som EU måste bevara inom ramen för WTO och det allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS)**

3.1 Under de senaste tio åren har EU-institutionerna efterhand utarbetat en definition och en rättslig ram för tjänster av allmänt intresse men utan att uppnå en komplett gemensam rättslig ram för dessa tjänster (<sup>2</sup>).

(<sup>2</sup>) Se bland annat Europaparlamentets resolution A6-0275/2006; kommissionens vitbok KOM(2004) 374 slutlig, 12.5.2004; kommissionens meddelande KOM(2007) 725 slutlig, 20.11.2007.



3.2 Det bör dock framhållas att EESK i sina olika yttranden <sup>(1)</sup> genomgående har uppvisat konsekvens och enighet i sin ståndpunkt när det gäller juridiska grundaspekter av tjänster av allmänt intresse. Det gäller bland annat följande aspekter <sup>(2)</sup>:

- Uppfylla principerna om likabehandling, allmän tillgång, överkomlighet och tillgänglighet, tillförlitlighet och kontinuitet, kvalitet och effektivitet, garanterade användarrättigheter och ekonomisk och social lönsamhet.
- Ta i beaktande särskilda behov hos vissa grupper, t.ex. hos personer med handikapp, minderåriga eller missgynnade grupper.

3.3 EESK instämmer därför i att det är olämpligt att uttömmande definiera tjänster av allmänt intresse och att man bör koncentrera sig på deras syfte, även om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utmärks av en strävan efter ett antal avvägningar:

- Mellan marknaden och allmänintresset.
- Mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål.
- Mellan användare (enskilda, utsatta grupper, företag, myndigheter osv.) som inte alltid har samma behov eller intressen.
- Mellan områden som hör till de enskilda medlemsstaternas behörighet och EU:s integration <sup>(3)</sup>.

3.3.1 När det gäller sociala tjänster av allmänt intresse <sup>(4)</sup> är målet att motverka alla sociala svårigheter som beror på sjukdom, ålderdom, oförmåga att arbeta, funktionshinder, otrygghet, fattigdom, social marginalisering, drogberoende, svåra familje- och bostadsförhållanden eller integrationssvårigheter för invandrare.

<sup>(1)</sup> Se EESK:s yttrande om "Tjänster i allmänhetens intresse", EGT C 241, 7.10.2002, s. 119; EESK:s yttrande om "Vitbok om tjänster av allmänt intresse", EUT C 221 de 8.9.2005, s. 17; EESK:s yttrande på eget initiativ om "Framtiden för tjänster av allmänt intresse", EUT C 309, 16.12.2006, s. 135.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om "En oberoende utvärdering av tjänster av allmänt intresse", EUT C 162, 25.6.2008, punkt 3.2.

<sup>(3)</sup> EESK:s yttrande om "En oberoende utvärdering av tjänster av allmänt intresse", EUT C 162, 25.6.2008, punkt 3.7.

<sup>(4)</sup> EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen – Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen", EUT C 161, 13.7.2007, s. 80.

3.3.2 EESK anser att även om det inte får påverka de nationella myndigheternas fria val bör dessa tjänster av nationellt, regionalt eller lokalt intresse innefatta bland annat tjänster som hör till det obligatoriska systemet för skola, sjukvård och social trygghet, kulturell och ideell verksamhet, som har ett socialt ändamål eller bygger på solidaritet eller gåvor, samt audiovisuella tjänster, vattenförsörjning och vattenrening <sup>(5)</sup>.

3.4 EESK anser att det viktiga i detta sammanhang är att fokusera på de specifika målen för tjänster av allmänt intresse och på de krav (skyldigheter vid tillhandahållande av allmännyttiga tjänster) som ställs för att de skall fylla sin funktion och som måste anges klart och tydligt.

3.5 Protokollet om tjänster av allmänt intresse, som är fogat till Lissabonfördraget, innehåller en definition av dessa som har karaktären av tolkningsbestämmelser och som är förenlig med EESK:s ståndpunkt. Det är första gången som EU:s primärrätt specifikt behandlar denna fråga och det kommer, med hänsyn till primärrättens bindande kraft, att innebära strikta riktlinjer för EU:s institutionella agerande både inom och utanför medlemsstaternas gränser.

3.6 Konkret anges i artikel 2 i protokollet att "Bestämmelserna i fördragen inte på något sätt [ska] påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art".

3.6.1 Även om protokollet implicit skiljer mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, i avsaknad av en rättsakt som klassificerar tjänsterna i endera kategorin, och i ljuset av bestämmelserna i deklarationen om befogenhetsfördelningen (fogad till slutakten från regeringskonferensen 2007) och i protokollet om utövande av delade befogenheter (fogat till EU-fördraget och fördraget om EU:s funktionssätt), är det fortfarande medlemsstaternas ståndpunkt i denna sak som är det mest relevanta juridiska rättesnöret att ta hänsyn till.

Det kommer därför att bli mycket intressant att studera kommissionens utvärderingar av medlemsstaternas tillämpning av tjänstedirektivet eftersom det kommer att påverka förhandlingar och avtal om liberalisering av handeln med tjänster som regleras av EU.

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande om "Framtiden för tjänster av allmänt intresse", EUT C 309, 16.12.2006, punkt 10.3.

3.6.2 EU:s agerande på detta område är följaktligen i dag underkastat två villkor:

- a) Vid utarbetandet och antagandet av framtida sekundärrättslig lagstiftning ska EU ta hänsyn till medlemsstaternas rättstraditioner när det gäller definition, kategorier och krav som rör tjänster av allmänt intresse.
- b) Slutandet av internationella avtal, även avtal inom organisationer där EU och dess medlemsstater är representerade, och fastställandet av gemensamma ståndpunkter inför förhandlingsrundor eller internationella konferenser ska ske i gemensamt samråd mellan medlemsstaterna och EU, och bör under alla omständigheter avspegla de huvudpunkter i Lissabonfördraget och i nationella lagstiftningar som reglerar tjänster av allmänt intresse.

#### 4. Särfallet GATS/WTO

4.1 Världshandelsorganisationen (WTO) är den internationella organisation som utifrån ett multilateralt system fastställer de globala reglerna för handelsutbytet mellan länderna. Systemets grundpelare är de WTO-avtal som har förhandlats fram och undertecknats av det stora flertalet länder som deltar i världshandeln<sup>(1)</sup>.

4.2 WTO:s huvuduppgift är att säkerställa att handelsflödet är så smidigt, förutsägbart och fritt som möjligt. Praktiskt taget alla beslut fattas genom konsensus mellan alla medlemsländer för att sedan ratificeras av ländernas respektive parlament, och handelskonflikter hanteras genom WTO:s tvistlösningsystem.

4.3 Det allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS) är den första samling principer och regler som ingåtts multilateralt för att reglera den internationella tjänstehandeln. I avtalet anges vilka tjänstesektorer som WTO:s medlemsländer är beredda att öppna för utländsk konkurrens och graden av öppenhet på dessa marknader. Bland dessa tjänster finns ett antal tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, däribland finansiella tjänster, elektroniska kommunikationer, posttjänster, transporttjänster och energitjänster.

4.4 EESK har redan framhållit för de övriga EU-institutionerna<sup>(2)</sup> att det är viktigt att de ledande principerna för tjänster

<sup>(1)</sup> Genom rådets beslut 94/800 av den 22 december 1994 (EGT L 336, 23.12.1994) godkände rådet rättsakterna från de multilaterala handelsförhandlingarna under Uruguayrundan som avslutades genom undertecknandet av slutakten i Marrakech och inrättandet av Världshandelsorganisationen.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om "Framtiden för tjänster av allmänt intresse", EUT C 309, 16.12.2006.

<sup>(3)</sup> Denna bestämmelse innehåller "Definitioner" och med medlemmars åtgärder som påverkar tjänstehandel avses tillgång till och användande av, i samband med tillhandahållande av en tjänst, tjänster vilka dessa medlemmar kräver ska erbjudas allmänheten.

av allmänt intresse ligger till grund för EU:s ståndpunkt i handelsförhandlingarna, framför allt inom ramen för WTO och det allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS). Kommittén bedömde det som oacceptabelt att EU i de internationella handelsförhandlingarna skulle ingå avtal om avreglering av sektorer eller aktiviteter, ifall något föregående beslut om detta inte fattats inom ramen för fördragets särskilda bestämmelser avseende tjänster av allmänt intresse. Det är väsentligt att upprätthålla medlemsstaternas kapacitet att reglera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i syfte att uppnå de sociala och utvecklingsmässiga målsättningar som EU har ställt upp, och därför bör oreglerade tjänster av allmänt intresse uteslutas ur ovannämnda förhandlingar.

4.5 Enligt artikel 1.3 b) i GATS är i princip de tjänster undantagna som tillhandahålls i samband med utövandet av statliga befogenheter, vilket enligt artikel 1.3 c) innebär alla tjänster som varken tillhandahålls på kommersiella grunder eller i konkurrens med en eller flera tjänsteleverantörer.

4.5.1 Eftersom GATS inte hänvisar i strikt mening till "tjänster av allmänt intresse", förutom i termförklaringen i artikel XXVIII c ii)<sup>(3)</sup>, öppnas ett stort utrymme för osäkerhet när det gäller att fastställa en gemensam definition och ett lämpligt internationellt ramverk för att reglera tjänster av allmänt intresse inom WTO, vilket skulle kunna leda till ett ifrågasättande av vissa bestämmelser i gemenskapsrätten.

4.5.2 Till följd av det stora antalet statliga (eller offentliga) åtgärder som GATS skulle omfatta enligt artikel 1.1<sup>(4)</sup> och det faktum att överprövningsorganets ståndpunkt helt klart är att avtalet ska tillämpas på varje åtgärd som inte är motiverad och som snedvrider tjänstehandeln<sup>(5)</sup>, måste EU komma fram till en gemensam och fast ståndpunkt inom WTO för att slå vakt om de principer och värderingar som bär upp gemenskapens regelverk.

4.5.3 De enda undantagen i GATS i detta avseende är artikel 2 a) och b) i bilagan om lufttransporttjänster, där det anges att avtalet inte ska gälla för åtgärder som rör trafikrättigheter, oavsett hur dessa beviljats, eller tjänster som står i direkt relation till utövandet av trafikrättigheter.

<sup>(4)</sup> Där det anges att detta avtal gäller för åtgärder som vidtas av medlemmar och som berör tjänstehandel.

<sup>(5)</sup> Jfr United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, case WT/DS/AB/R(AB-2005-1). En analys finns i Moreira González, C. J. "Las cláusulas de Seguridad Nacional", Madrid 2007, s. 229 ff. Se också European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, case WT/DS27/AB/R/197.

4.6 Här öppnar sig ett antal möjligheter som WTO måste ta ställning till:

4.6.1 Det skulle under alla omständigheter vara en god idé att verka för ett avtal med de övriga avtalsparterna i avsikt att precisera definitionen i GATS artikel 1.3 (*tjänster som tillhandahålls i samband med utövandet av statliga befogenheter*) så att bestämmelsen i artikel 1.3 b), som allmänt inbegriper avreglering av alla tjänster i alla sektorer, inte hindrar staterna att undanta sociala tjänster och tjänster av allmänt intresse från avreglering utan att därmed bryta mot sina åtaganden i GATS beträffande hinder för handel med tjänster.

4.6.2 Hur man bedömer tillhandahållande av en tjänst och eventuellt klassificerar den som en tjänst av allmänt intresse i enlighet med GATS kan skifta beroende på om man fokuserar på dem som utnyttjar tjänsten eller på den enhet som tillhandahåller tjänsten. Tjänster av allmänt intresse kan endast undan-

tas från tillämpningen av GATS om motivet är att värna om allmänintresset på gemenskapsnivå eller i medlemsstaterna och att skydda dem som utnyttjar tjänsterna, eftersom det i sådana fall är irrelevant om tjänsten tillhandahålls av en offentlig eller privat, nationell eller utländsk organisation.

4.6.3 Det är viktigt att se till att gemenskapens definition av offentliga kreditinstitut och finansiella tjänster av allmänt intresse (t.ex. pensionsplaner och allmänna pensioner) är förenlig med definitionen i artikel 1 b iii) i GATS bilaga om finansiella tjänster, som med *tjänster som tillhandahållits under utövandet av offentlig befogenhet* avser *andra aktiviteter som utförs av en offentlig institution för regeringens räkning eller med dennas garanti eller med användande av regeringens finansiella resurser*.

4.6.4 G20-gruppen<sup>(1)</sup> skulle kunna ta på sig en roll som "katalysator" för de beslut som de internationella organisationerna (t.ex. WTO, FAO, Världsbanken, IMF) måste fatta om finansiella tjänster och för att värna om principer och värderingar som rör tjänster av allmänt intresse.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

<sup>(1)</sup> I G20-gruppen ingår, förutom G8-länderna, 11 finansministrar och centralbankschefer som tillsammans representerar 85 % av världens BNP, och Europeiska unionen (som företräds av det land som innehar ordförandeskapet i rådet och av ordföranden i Europeiska centralbanken).

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Luftfartsskydd för passagerare"

(2009/C 100/07)

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

"Luftfartsskydd för passagerare".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 september 2008. Föredragande var Thomas McDONOGH.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 94 röster för och 2 nedlagda röster.

### 1. Rekommendationer

1.1 EESK rekommenderar att man inför särskilda gemensamma standarder på högsta möjliga nivå för säkerhetstjänster inom luftfarten, utöver de befintliga gemensamma rättsliga standarder som ligger till grund för gemenskapens strategi för luftfartsskydd på det civila området.

1.2 Enligt kommittén bör tjänsteleverantörer uteslutas från verksamhet som rör luftfartsskydd bland annat om de är i konkurs eller likvidation, är föremål för en ansökan om konkurs, är dömda för brott mot yrkesetiken, har gjort sig skyldiga till allvarligt fel i yrkesutövningen, inte har fullgjort sina skyldigheter att betala sociala avgifter eller skatter, i allvarlig omfattning har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna information i samband med en upphandling eller inte är inskrivna i yrkes- eller handelsregister om detta krävs enligt den nationella lagstiftningen. Leverantörer av flygsäkerhetstjänster bör även ha en intern rekryteringsmekanism, ge de anställda tillräcklig utbildning och kunna uppvisa intyg på att de har tecknat en försäkring för eventuell skadeståndsskyldighet då kontraktet genomförs.

1.3 EESK rekommenderar att ett juridiskt bindande antal utbildningstimmar och ett obligatoriskt utbildningspaket för säkerhetspersonal införs i samtliga 27 EU-medlemsstater.

1.4 Kommittén anser att åtgärderna ska vara tydliga och koncisa.

1.5 Kommittén anser det nödvändigt att flygbolag, flygplatser och leverantörer av säkerhets - tjänster uttryckligen informeras om tillämpningen av lagstiftning som omfattar säkerhets - åtgärder. Dessa aktörer ska ges direkt tillgång till dessa bestämmelser enligt strikta villkor.

1.6 EESK menar att icke-känsliga delar av tillämpningsföreskrifterna omfattande säkerhets - åtgärder som medför skyldig-

heter för passagerare eller begränsar deras rättigheter måste offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). En översyn av dessa säkerhetsåtgärder var sjätte månad är ett nödvändigt krav enligt gemenskapslagstiftningen.

1.7 EESK begär att kommissionen tar initiativ beträffande ersättning till brottsoffer, t.ex. för terroristattacker, på luftfartsområdet.

1.8 Det är viktigt att främja erkännande och utveckling av yrkeskarriärer på säkerhetsområdet.

1.9 Överflödiga säkerhetskontroller bör undvikas genom tillämpning av "one-stop security"-konceptet, dvs. att säkerhetsåtgärder endast ska behöva vidtas en gång inom EU. Erkännande av tredjeländers säkerhetsåtgärder bör stödjas.

1.10 Det bör tas fram innovativa skräddarsydda rutiner som möjliggör differentiering av säkerhets - åtgärder för besättningar och passagerare utan att säkerheten äventyras.

1.11 Enligt kommittén bör luftfartsskyddet prioriteras vid fördelningen av medel för forskning om säkerhetsfrågor.

1.12 Europeiska kommissionen bör låta utföra en nödvändig oberoende utvärdering av teknik och tekniska krav. Enligt EESK bör tekniska standarder på luftfartsskyddsområdet och ett centralt register över godkända leverantörer inrättas på grundval av denna oberoende utvärdering.

1.13 Kommittén anser att medlemsstaterna i högre grad bör samordna strategin för kampen mot terrorism och organiserad brottslighet. Om det på medlemsstatsnivå vidtas strängare åtgärder som innebär skyldigheter och/eller begränsar rättigheterna för passagerarna, bör dessa åtgärder bygga på en riskanalys och beakta den mänskliga värdigheten, ses över var sjätte månad och uttryckligen meddelas resenärerna.

## 2. Inledning

2.1 Efter de tragiska händelserna den 11 september 2001 antogs Europaparlamentets och rådets ramförordning om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. <sup>(1)</sup> I denna förordning anges de huvudsakliga bestämmelser och gemensamma standarder som ligger till grund för gemenskapens strategi för skyddet av den civila luftfarten. Även om gemensamma grundläggande standarder fastställs i gemenskapsrätten har medlemsstaterna (eller enskilda flygplatser) även möjlighet att införa strängare standarder till följd av de varierande riskerna för terroristattacker beroende på medlemsstat, flygplats eller flygbolag.

2.2 År 2005 inledde kommissionen en översyn av ramförordningen på området för luftfarts-skydd <sup>(2)</sup>, som Europaparlamentet och rådet slutligen enades om den 11 januari 2008 och som ledde till att den nya ramförordningen (EG) nr 300/2008 <sup>(3)</sup> antogs den 11 mars 2008. Syftet med översynen var att klargöra, förenkla och ytterligare harmonisera de rättsliga kraven för att öka den övergripande säkerheten inom den civila luftfarten.

2.3 De nya impulser som översynen av ramförordningen ger upphov till måste utnyttjas, eftersom förordningen innebär en omfattande ändring av bestämmelserna om luftfartsskydd. Transport - området var ett av de första politikområden där Europeiska gemenskapen utformade en gemensam politik. I detta sammanhang är lufttransporten av central vikt för den fria rörligheten för personer och varor, som är två av gemenskapens målsättningar. Att en medborgare från en EU-medlemsstat fritt kan resa till en annan medlemsstat förutsätter att denna person skyddas från skada. Dessutom skulle avbrott (till exempel på grund av en terroristattack) i lufttransportssystemet ha negativa effekter på EU:s ekonomi som helhet. Det står därför klart att säkerheten måste förbli en central faktor för välfungerande lufttransporter.

2.4 Trots de många initiativen på området luftfartsskydd omfattas vissa av de frågor som är viktigast för passagerare, flygbolag, flygplatser och privata leverantörer av säkerhetstjänster inte av den nuvarande rättsliga ramen. Det krävs följaktligen omfattande och harmoniserade åtgärder inom lufttransportsektorn som är tydligare än i dag. Det allmänna syftet med EU:s politik på området luftfartsskydd bör därför vara att inrätta en tydlig, effektiv och öppen rättslig ram samt att se till att säkerhetsåtgärderna är humana.

## 3. Certifiering av privata leverantörer av säkerhetstjänster en nödvändighet

3.1 Luftfartsskyddet är en avgörande faktor för att lufttransportssystemet ska fungera väl, och det är därför nödvändigt att

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten, EGT L 355, 30.12.2002, s. 1.

<sup>(2)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten, KOM(2003) 566 slutlig, EUT C 96, 2004.

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002, EUT L 97, 9.4.2008, s. 72.

inrätta särskilda standarder för flygsäkerhetstjänster utöver de befintliga gemensamma rättsliga standarder som ligger till grund för gemenskapens strategi för skyddet av den civila luftfarten. Vid urvalet av privata leverantörer av säkerhetstjänster tar man trots verksamhetens känsliga natur i praktiken endast hänsyn till vem som kan erbjuda det lägsta priset. Ny bindande lagstiftning som innehåller sådana särskilda standarder skulle ge vägledning vid urvalet och kontrakteringen av leverantörer av flygsäkerhetstjänster på grundval av kvalitetskriterier.

3.2 Kriterierna för urval och kontraktering av leverantörer av säkerhetstjänster bör bland annat omfatta leverantörens finansiella och ekonomiska kapacitet, öppenhet i finansiella frågor samt kompetens och tekniska kapacitet, vilka sammantaget förbättrar kvaliteten på tjänsterna.

3.3 Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) har nyligen inlett ett initiativ för självreglering med hjälp av en kvalitetsstadga och en bilaga om utbildning av privat säkerhetspersonal. De principer som anges i detta dokument skulle kunna ligga till grund för certifiering av alla privata flygsäkerhetsföretag och visa branschens åtagande att tillhandahålla högkvalitativa lösningar.

3.4 EESK rekommenderar att rättsligt bindande kvalitetskriterier tas fram för privata leverantörer av säkerhetstjänster inom luftfarten. Tjänsteleverantörer ska kunna uteslutas från verksamhet som rör luftfartsskydd bland annat om de är i konkurs eller likvidation, är föremål för en ansökan om konkurs, är dömda för brott mot yrkesetiken, har gjort sig skyldiga till allvarligt fel i yrkesutövningen, inte har fullgjort sina skyldigheter att betala sociala avgifter eller skatter, i allvarlig omfattning har lämnat oriktiga uppgifter i samband med en upphandling eller underlåtit att lämna sådan information eller inte är inskrivna i yrkes- eller handelsregister om detta krävs enligt den nationella lagstiftningen. Leverantörer av flygsäkerhetstjänster bör dessutom ha en intern rekryteringsmekanism, ge de anställda tillräcklig utbildning och kunna uppvisa intyg på att de har tecknat en försäkring för eventuell skadeståndsskyldighet då kontraktet genomförs.

3.5 EESK föreslår dessutom att ett juridiskt bindande antal utbildningstimmar och ett obligatoriskt utbildningspaket för säkerhetspersonal införs i samtliga 27 EU-medlemsstater.

## 4. Erkännande av säkerhetsprövning (background check) av säkerhetspersonal

4.1 Enligt såväl den befintliga som den framtida ramförordningen om luftfartsskydd ska säkerhetspersonal genomgå både en särskild utbildning och en säkerhetsprövning före anställning. Det är mycket viktigt att personer som ska arbeta med luftfartsskydd inte har ett förflutet inom eller kopplingar till eventuella terroristgrupper eller kriminella grupper och inte finns med i straffregistret, eftersom deras arbete spelar en central roll i systemet för luftfartsskydd.



4.2 För närvarande utförs säkerhetsprövningarna av de nationella myndigheterna, vanligen av justitie- eller inrikesdepartementet, och endast inom varje medlemsstats jurisdiktion. Till följd av detta finns det inget ömsesidigt erkännande av detta grundläggande krav mellan majoriteten av medlemsstaterna. Denna fråga är särskilt viktig med hänsyn till arbetstagarnas rörlighet, en grundläggande frihet som fastställs i Romfördraget.

4.3 EESK uppmanar Europeiska unionens råd och kommissionen att överväga denna fråga inom ramen för sina respektive ansvarsområden när det gäller det rättsliga och polisiära samarbetet inom EU.

## 5. "One-stop security"

5.1 Det främsta syftet med att ge EU befogenheter på området luftfartsskydd var att inrätta en gemensam europeisk ram med bestämmelser som ska tillämpas konsekvent av alla EU-medlemsstater. Eftersom alla bestämmelser som fastställs på EU-nivå ska tillämpas av samtliga medlemsstater är den logiska konsekvensen av detta att medlemsstaterna ömsesidigt erkänner EU:s säkerhetsstandarder – detta är vad konceptet "one-stop security" går ut på. Passagerare, bagage och last som transporteras från en medlemsstat till en annan ska anses vara säkra och ska följaktligen inte behöva genomgå ytterligare säkerhetskontroller vid flygplansbyte före ankomst till destinationslandet.

5.2 Principen om "one-stop security" har erkänts på EU-nivå och förstärks nu ytterligare i och med den nya reviderade ramförordningen om luftfartsskydd. Trots detta har det ömsesidiga erkännandet av EU-medlemsstaternas säkerhetsstandarder fortfarande inte fullföljts inom EU. Till följd av att hotbilden inte ser likadan ut i alla medlemsstater har några medlemsstater infört strängare säkerhetsåtgärder för att minska de specifika hot som de är exponerade för.

5.3 Det faktum att säkerhetsstandarderna inte erkänns inom hela EU leder till ett ökat antal överflödiga kontroller, som inte bara orsakar ytterligare förseningar och kostnader för flygbolagen, utan även innebär ett slöseri med resurser som skulle kunna utnyttjas bättre för att skydda mer sårbara delar av systemet.

5.4 Principen om "one-stop security", som bör genomföras i hela EU, bör även övervägas när det gäller andra länder. Det finns ingen anledning till att flygplan från länder med avancerade system för luftfartsskydd, såsom Förenta staterna och Israel, ska betraktas som "osäkra". Ömsesidigt erkännande av standarder bör även vara möjligt i fråga om "likasinnade" länder, vilket dessutom skulle bidra till ett balanserat globalt säkerhetssystem där alla insatser riktas mot de verkliga hoten.

5.5 EESK uppmanar därför kommissionen att se till att principen om "one-stop security" tillämpas genomgående inom EU, och att alla flygningar från en EU-medlemsstat till en annan ska betraktas som "säkra". Kommissionen uppmanas även bestämt att påskynda erkännandet av tredjeländers säkerhetsstandarder i de fall där dessa kan betraktas som likvärdiga, med särskild inriktning på Förenta staterna.

## 6. Differentiering

6.1 Med tanke på att prognoserna för de kommande åren visar på avsevärda ökningarna av antalet flygpassagerare utgör inte de nuvarande säkerhetskontrollerna av passagerare och bagage en hållbar modell. För närvarande kontrolleras alla passagerare på samma sätt och de måste alla genomgå samma säkerhetskontroller. De besvärliga kontrollerna är det som passagerarna mest klagar på i sina utvärderingar av resorna. Deras missnöje förstärks även av vetskapen att de allra flesta passagerare varken utgör något hot för flygplatsen eller flygplanet.

6.2 De tillgängliga resurserna för luftfartsskyddet är som sagt ytterst knappa. Först och främst är det viktigt att göra åtskillnad mellan vad som är sannolikt och vad som är möjligt. Hela systemets trovärdighet måste ligga i dess kapacitet att hantera sannolika hot, systemet ska inte eftersträva att täcka 100 procent av den möjliga risken. Identifieringen av ett sannolikt hot bör bygga på en bedömning av hotbilden och en utvärdering av den risk som föreligger i samband med att lämpliga åtgärder vidtas.

6.3 EESK uppmanar kommissionen att överväga en strategi där den systematiska säkerhetskontrollen av passagerare ersätts av en aktiv differentiering av passagerarna genom en kombination av informationsinsamling och avskräckande slumpvisa åtgärder.

## 7. Tilldelning av FoU-medel på säkerhetsområdet

7.1 EESK välkomnar att 1,2 miljarder euro har anslagits för forskning om säkerhetsfrågor inom det sjunde ramprogrammet för forskning. Luftfartsskyddet bör betraktas som en prioritering vid fördelningen av medel till följd av de ökade kostnaderna för luftfartssektorn och dess inverkan på samhället i stort. Det är dessutom ytterst viktigt att de utvalda projekten ligger i linje med utformningen av politiken på detta område och att medel anslås för nödvändig forskning, t.ex. forskning om teknik för att upptäcka flytande sprängämnen eller annan spårningsteknik, såsom användning av biometrisk data.

7.2 Med anledning av detta uppmanar EESK kommissionen att samordna sitt interna arbete för att optimera utnyttjandet av de finansiella resurserna som utgörs av skattemedel.

7.3 Dessutom rekommenderar EESK att medel anslås för en oberoende utvärdering av teknik och tekniska krav som kommissionen bör låta genomföra. Tekniska standarder på luftfartsskyddsområdet och ett centralt register över godkända leverantörer bör inrättas på grundval av denna oberoende utvärdering.

## 8. Svårigheter med att rekrytera och behålla säkerhetspersonal

8.1 I några medlemsstater har flygplatser och leverantörer av säkerhetstjänster mött stora svårigheter i rekryteringen av säkerhetspersonal. Det är förklarligt att urvalskriterierna har skärpts på grund av den viktiga roll som säkerhetspersonalen spelar. Förutom att ha ett "fläckfritt" förflutet vid en säkerhetsprövning måste man även kunna tala ett eller flera utländska språk, ha en viss utbildningsnivå för att förstå förfarandena och kunna handskas med svårhanterliga passagerare, vilket leder till ett mer begränsat urval av kandidater.

8.2 När personalen väl har rekryterats och utbildats på lämpligt sätt uppstår ett ytterligare problem, nämligen att det är mycket svårt att behålla de anställda. De med nödvändighet varierande arbetstiderna i kombination med en konstant press och relativt låga löner gör yrket som säkerhetsvakt oattraktivt i mångas ögon. Dessutom står det klart att avsaknaden av socialt erkännande och de dåliga karriärmöjligheterna leder till att kunskapen försvinner från sektorn.

8.3 EESK anser att kommissionen kan spela en viktig roll på detta sociala område genom att lyfta fram fördelarna med en karriär inom säkerhetsbranschen inom EU och mer konkret genom att höja statusen för dessa viktiga arbeten.

## 9. Ansvarsskyldighet

9.1 Luftfartssektorn investerar i tillhandahållandet av tjänster av hög kvalitet, men vissa faktorer förhindrar en tydlig översikt över de rättsliga kraven, vilket hindrar ett kvalitativt genomförande.

9.2 EESK anser att åtgärderna bör vara tydliga och formuleras så enkelt som det är praktiskt möjligt. De befintliga bestämmelserna utgörs ofta av en samling regler som är spridda över olika rättsliga texter, med många undantag från undantagen. Resulta-

tet blir en komplex uppsättning krav som inte gynnar effektiviteten, ökar påfrestningarna på personalen och leder till förseningar och olägenheter för resenärerna.

9.3 Dessutom har inte slutanvändarna av säkerhetsåtgärderna, det vill säga flygbolag, flygplatser och leverantörer av säkerhetstjänster som är de aktörer som tillämpar dessa åtgärder i praktiken, direkt tillgång till bestämmelserna. Dessa centrala tjänsteleverantörer förväntas följa bestämmelserna på ett korrekt sätt men får ingen direkt information om dem, trots att förordningar enligt artikel 254 i EG-fördraget ska offentliggöras i EUT, och det är orimligt att förvänta sig att tjänsteleverantörerna ska tillämpa bestämmelser som det inte är meningen att de ska känna till. I det pågående målet C-345/06, bättre känt som "Heinrich-målet", har generaladvokat Eleanor Sharpston avgett ett yttrande med förslag om att förklara tillämpningsföreskrifterna för förordningen om luftfartssäkerhet som icke-existerande. Enligt generaladvokaten utgör det faktum att man konsekvent och avsiktligt har underlåtit att offentliggöra bilagan till förordning (EG) nr 2320/2002, som bland annat innehåller förteckningen över alla de föremål som är förbjudna att medföra i handbagage, ett så allvarligt fel att det inte kan tolereras i gemenskapens rättsordning<sup>(1)</sup>.

9.4 EESK rekommenderar följaktligen att tydlig och direkt information om dessa åtgärder ges till flygbolag, flygplatser och leverantörer av säkerhetstjänster som ska tillämpa säkerhetsåtgärder, och att de således ges direkt tillgång till bestämmelserna på strikta villkor. Att privata leverantörer av säkerhetstjänster ska tillämpa säkerhetsåtgärder och i viss mån även ha ansvar för tillämpningen, samtidigt som de inte får tillgång till direkt information, bidrar verkligen inte till en hög kvalitet på tjänsterna. Med tanke på de höga sekretesskraven för dessa bestämmelser är det emellertid viktigt att ta fram och godkänna särskilda villkor som garanterar sekretessen. EESK rekommenderar dessutom att icke-känsliga delar av tillämpningsföreskrifterna för förordning (EG) nr 2320/2002 som rör säkerhetsåtgärder som medför skyldigheter för passagerare eller begränsar deras rättigheter ska offentliggöras i EUT i enlighet med artikel 254 i EG-fördraget och att dessa säkerhetsåtgärder ska ses över var sjätte månad. EESK inser att medlemsstaterna måste vara behöriga att vidta strängare åtgärder på grund av den varierande risknivån, men anser ändå att strategin för kampen mot terrorism och organiserad brottslighet måste samordnas i högre grad mellan medlemsstaterna. Om strängare åtgärder vidtas på medlemsstatsnivå för att införa skyldigheter och/eller begränsa passagerarnas rättigheter bör dessa åtgärder bygga på en riskanalys och beakta den mänskliga värdigheten, ses över var sjätte månad och uttryckligen meddelas resenärerna.

## 10. Konsekvenser av en terroristattack

10.1 Fri rörlighet för personer och varor är en av Europeiska gemenskapens målsättningar. Dessutom har EG åtagit sig att inrätta en gemensam transportpolitik och skydda de mänskliga rättigheterna, såsom rätten till liv och rätten till egendom.

<sup>(1)</sup> Yttrande från generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-345/06 av den 10 april 2008, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

10.2 I Cowan-målet <sup>(1)</sup> ansåg EG-domstolen att när gemenskapsrätten garanterar en fysisk person friheten att resa till en annan medlemsstat är det en naturlig följd av denna fria rörlighet att denna person ska skyddas från skada i medlemsstaten i fråga, på samma villkor som medborgare och personer som är bosatta i den aktuella medlemsstaten. I sitt direktiv 2004/80/EG tillägger rådet att åtgärder för att underlätta ersättning till brottsoffer ska ingå i genomförandet av detta mål. Dessa principer bör även tillämpas på personer som faller offer för en terroristattack inom den civila luftfarten.

10.3 Vid sitt möte i Tammerfors den 15 – 16 oktober 1999 efterlyste Europeiska rådet inrättandet av minimistandarder för skydd av brottsoffer, särskilt brottsoffers tillgång till rättsväsendet och deras rätt till skadeersättning, inklusive ersättning för rättegångskostnader.

10.4 Med tanke på att flygbolagen, flygplatserna och säkerhetssektorn via forskning investerar i tjänster av hög kvalitet och bidrar till att skydda samhället, samtidigt som de saknar den övergripande slutliga kompetensen att förhindra terroristattacker, krävs det initiativ på EU-nivå för att tillhandahålla hjälp till offer efter en terroristattack.

10.5 För närvarande finns det emellertid inga bestämmelser på EU-nivå om ersättning till offren efter en terroristattack. Offren blir beroende av resultaten av rättegångar och ex gratia-lösningar som erbjuds av medlemsstaterna. En av följderna av att det saknas bestämmelser på EU-nivå är att de nationella skadeståndssystemen gäller, vilket är otillfredsställande och inte skyddar medborgarna mot de långtgående konsekvenserna av en terroristattack. Ett exempel på detta är att de offer som vill ha ersättning blir tvungna att inleda utdragna rättegångar mot terrorister, som kan vara svåra att spåra upp och kan sakna nöd-

vändiga finansiella tillgångar för att ersätta offren. Dessutom kan olika aktörer som flygbolag, flygplatser och privata leverantörer av säkerhetstjänster dras inför rätta, med ett potentiellt obegränsat ansvar enligt de nationella skadeståndssystemen. De befintliga försäkringslösningarna är inte tillräckliga i detta avseende eftersom aktörerna belastas med höga försäkringspremier och begränsad täckning. Det står klart att dessa privata aktörer inte har möjlighet att ersätta offren på lämpligt sätt och det är inte heller önskvärt att privata aktörer ska betala för handlingar som riktas mot staters politik.

10.6 EESK vill i detta sammanhang uppmärksamma artikel 308 i EG-fördraget, enligt vilken gemenskapen ges befogenhet att vidta åtgärder när två villkor är uppfyllda. Det första kravet är att åtgärden i fråga är nödvändig för att förverkliga ett av gemenskapens mål och det andra att det inte finns någon annan artikel i fördraget som innehåller de nödvändiga befogenheterna för att vidta denna åtgärd.

10.7 Med hänsyn till detta rekommenderar EESK att ett initiativ tas i enlighet med artikel 308 i EG-fördraget som en möjlig lösning på frågan om ersättning till offer för terrorist - attacker. Skälet i detta fall är att det krävs åtgärder från gemenskapens sida för att förverkliga målet för fri rörlighet för personer och varor samt för att skydda lufttransportssystemets funktion och medborgarnas rätt till liv och egendom.

10.8 I detta yttrande föreslår EESK att kommissionen och rådet ska tillämpa de principer som gäller för andra sektorer (t.ex. den kärntekniska industrin och sjöfarten). Närmare bestämt krävs det en strikt avgränsad ansvarsskyldighet som kanaliseras till endast en aktör, som skyddas av ett tredelat ansvarssystem, nämligen försäkringar, en fond som finansieras av alla berörda parter och statliga interventioner.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

<sup>(1)</sup> EG-domstolen, Ian William Cowan mot Trésor public, mål 186/87, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU och den globala livsmedelsproblematiken"

(2009/C 100/08)

Rådets ordförandeland Frankrike sände den 25 oktober 2007 ett brev till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande Dimitris DIMITRIADIS, i vilket EESK med stöd av artikel 262 i EG-fördraget ombads utarbeta ett förberedande yttrande om

*"EU och den globala livsmedelsproblematiken".*

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 oktober 2008. Föredragande var Seppo KALLIO.

Yttrandet antogs vid Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) med 73 röster för, 11 röster emot och 27 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att EU bör utvärdera de långsiktiga målen för jordbruks- och handelspolitiken samt undersöka om livsmedelsförsörjningen kan garanteras under förändrade omständigheter i EU och i världen.

1.2 EU måste inom jordbrukspolitiken lägga tyngdpunkten på tillgången på livsmedel och försäkra sig om att produktionen är lönsam i alla områden inom EU. Detta måste åtgärdas i samband med hälsokontrollen av GJP.

1.3 Livsmedelsproduktion måste betraktas som viktigare än energiproduktion. Produktionen av bioenergi måste inriktas på sådana växter och på biomassa som inte på ett naturligt sätt är lämpliga inom livsmedelsproduktionen.

1.4 En rimlig nivå på producentpriserna skapar tillräcklig stabilitet inom livsmedelsförsörjningen – inom basproduktionen och förädlingen – såväl inom EU som i världen generellt.

1.5 Inom handeln med jordbruksprodukter måste man eftersträva regler som säkerställer tillgången på livsmedel i alla länder och under alla omständigheter. Utvecklingsländerna måste ges fördelar som stöder en förstärkt nationell produktion.

1.6 EU måste öka samarbetet och stödja en modernisering och effektivisering av livsmedels-kedjorna i utvecklingsländerna.

1.7 EESK understryker att EU måste stärka producent- och marknadsorganisationernas funktion i utvecklingsländerna och på detta sätt stödja grundförutsättningarna för livsmedelsförsörj-

ning. En miljard euro har redan föreslagits som stöd till jordbrukare i utvecklingsländerna, och det bör man hålla fast vid.

1.8 EU måste i allt högre grad inrikta sina insatser på ny teknik, bl.a. för utvecklingen av bio-teknik med målet att tillämpa den konkret inom produktionen.

1.9 Framtidens strategi bör gå ut på en förbättring av livsmedelsprodukternas kvalitet, och produktsäkerheten måste förbättras genom tydliga ursprungsangivelser och genom konsumentupplysning.

1.10 Konsumentpriserna på livsmedel bör inte sänkas på konstgjord väg, utan priskompensation bör ske via socialpolitiken.

1.11 FN och andra internationella organisationer måste flytta fram livsmedelsproduktionen till första prioritet med målet att undanröja fattigdom.

1.12 För att tillgången på livsmedel ska kunna garanteras bör man införa ett världsomfattande program för lagerhållningsskyldighet med förebild i EU:s program för oljelagring.

1.13 För att trygga försörjningen i EU bör man bygga upp ett lagerhållningssystem som är bättre än det nuvarande när det gäller de viktigaste varorna och insatsvarorna (protein, gödsel, utsäde, bekämpningsmedel) samt införa effektiva åtgärder för att förstärka samarbetet mellan aktörerna i medlemsländerna, på EU-nivå och i handeln.

1.14 För att säkerställa livsmedelsförsörjningen måste utbildningen inom detta område anpassas till de nya utmaningar som livsmedelskrisen innebär i EU och i synnerhet i utvecklingsländerna.

1.15 EESK anser att EU bör bilda samföretag för jordbruks- och fiskerisektorn i utvecklingsländerna i syfte att förbättra de ekonomiska verksamhetsförutsättningarna för dessa.

1.16 EESK föreslår att kommissionen lägger fram förslag som innebär att medlemsstaterna ökar sina investeringar i forskning, utveckling och innovation inom fiskerisektorn, framför allt med avseende på konstruktion och underhåll av oceanografiska forskningsfartyg. De studier och arbeten som genomförs kan bidra till att ett hållbart fiske bevaras och utvecklas samt till att livsmedelsförsörjningen och de socioekonomiska förhållandena i de minst utvecklade länderna förbättras.

## 2. Inledning

2.1 EU-medborgarnas hälsa och oro inför framtiden, de kraftiga höjningarna av priser på jordbruks- och livsmedelsprodukter under den senaste tiden och det brännande problemet med svälten i världen bildar sammantaget ett akut problem som lyft fram de globala livsmedelsutmaningarna i fokus för samhällsdebatten. Priserna på råvaror för jordbruksprodukter och livsmedel har sjunkit sedan 1970-talet. Korrigeringstendensen under de senaste tre åren har utgjort en ändring i rätt riktning men har skapat problem för den svagaste länken i kedjan, dvs. konsumenterna. De konfronteras med priser på grundläggande livsmedelsprodukter som i vissa fall är avsevärt högre än ursprungspriset som betalas till jordbrukarna. Även om en del av det europeiska jordbruket har kunnat dra nytta av prisökningen bör man framhålla det kritiska läget för de europeiska boskapsuppfödarna, som varken kan klara av de höjda foderpriserna eller ta ut prisökningen på konsumenterna. I föreliggande utkast till yttrande granskas livsmedelsutmaningarna i EU-perspektiv och samtidigt diskuteras EU-åtgärdernas samhälleliga återverkningar i en vidare bemärkelse <sup>(1)</sup>.

2.2 I centrum för granskningen står livsmedelsförsörjningen och försörjningstryggheten. Målet är att utreda vilka de globala utmaningarna är och lyfta fram möjligheter att bemöta dem. De kraftiga förändringarna på marknaden har även föranlett radikala kommentarer. Ett flertal röster förespråkar rentav att jordbruks- och livsmedelsfrågor ska lyftas ut ur WTO-förhandlingarna och att produktionsbundet stöd på EU-nivå ska återinföras. Till sist undersöker vi utmaningar och möjligheter inom de viktigaste samhällsfrågorna: Vad innebär de för den europeiska konsumenten? Vad innebär de för livsmedelsförsörjningen på lång sikt i utvecklingsländerna? Hur stöder de landsbygdens livskraft?

<sup>(1)</sup> I samband med utarbetandet av yttrandet anordnades en hearing på temat "Vilken är den egentliga utvecklingen av jordbruks- och livsmedelspriserna?" vid EESK den 22 september 2008.

2.3 Först behandlas utvecklingen inom EU:s jordbruks- och livsmedelsproduktion och -politik i korthet. Dessutom fastställs de ramar inom vilka EU:s jordbruks- och livsmedelsproduktion för närvarande verkar. Därefter utvärderas de betydande externa förändringskrafter som skapar tryck på att anpassa den befintliga ramen. Utgående från resonemanget skapar vi en syntes som lyfter fram de viktigaste utmaningarna samt tillgängliga alternativa verksamhetsmodeller för EU:s framtida jordbruk och livsmedelsförsörjning. Slutligen analyseras dessa verksamhetsmodeller och EU:s roll inom den globala livsmedelsförsörjningen, som producent såväl som konsument.

## 3. EU:s jordbruks- och livsmedelspolitik och utvecklingen inom sektorn

### 3.1 EEG:s och EU:s mål för livsmedelshushållningen samt sektorns och marknadens utveckling

3.1.1 Inom EU har jordbruks- och livsmedelsproduktionen under årtionden utvecklats parallellt med samhällsutvecklingen i stort. Inledningsvis inriktade man sig på att producera stora volymer, vilket redan på 1980-talet ledde till ett stort behov av export. Under åttiotalet uppmärksammades miljöproblem inom jordbruket såsom effekterna av gödselspridning i vissa områden, påverkan på vattendragen osv.

3.1.2 Som ett svar på den intensiva produktionen och miljöproblemen uppstod den ekologiska produktionen som är ett exempel på produktdifferentiering. Vissa konsumentgrupper är beredda att betala ett tilläggspris för produkter som har producerats enligt metoder som anses vara miljövänliga. 1990-talet kommer man ihåg som det årtionde som präglades av djursjukdomar och zoonoser. EU:s boskapsuppfödning och livsmedelsystem skakades av galna kosjukan och svinpesten. Livsmedelstryggheten blev en viktig del av livsmedelsförsörjningen. Kampen mot salmonella samt förebyggande åtgärder t.ex. tilldelades allt mer resurser i flera länder.

3.1.3 Ovan nämnda problem – och åtgärderna för att lösa dem – har integrerats i och utgör en del av jordbruks- och livsmedelspolitiken i EU. Aktuella frågor som lyfts fram under de senaste åren är framställningen av bioenergi ur råvaror inom jordbruket, det vill säga jordbruket som råvarukälla för bioenergin.

3.1.4 En annan fråga som diskuteras är livsmedlens näringsinnehåll och dess betydelse för folkhälsan. Man har diskuterat livsmedlens innehåll och livsmedelsbranschens ansvar för det tilltagande problemet med övervikt i västvärlden. Livsmedelsbranschen är tvungen att beakta frågan bland annat vid produktplaneringen och marknadsföringen och ta hänsyn till konsumenternas konsumtionsval. Ansvarsfull konsumtion måste stödjas genom konsumentupplysning.



3.1.5 En brännande fråga för närvarande är den kraftiga ökningen av priserna på livsmedel och på jordbrukets slutprodukter och insatsvaror. Hur varaktig är den? Hur påverkar den livsmedelsförsörjningen globalt och de fattigas livsvillkor? Förändringarna på marknaden bör även engagera beslutsfattarna. Är de politikinsatser som var avsedda för marknader med låga och fallande livsmedelspriser fortfarande lämpliga i det förändrade läget?

### 3.2 Förändringarna inom EU:s jordbrukspolitik samt fiskerinäringen

3.2.1 EU:s jordbrukspolitik har byggt på en stark inre marknad samt på stödåtgärder som reglerar marknaden. Målet har varit en stabil livsmedelsförsörjning i alla länder och under alla förutsättningar. EU har byggt sin linje på den europeiska jordbruksmodellen, enligt vilken jordbrukets mångfald säkerställs och produktion även har kunnat ske i missgynnade områden inom unionen. Målsättningen har varit att producera trygga livsmedel av hög kvalitet till ett rimligt pris för konsumenterna i EU.

3.2.2 Internationaliseringen av jordbrukspolitiken som en del av globaliseringen har inneburit nya krav på att förnya även EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Globaliseringen har medfört stora utmaningar i form av ökad konkurrens och problem inom inkomstpolicen för odlarna. Problemen på jordbruksmarknaden har sedan länge sin grund i låga produktpriser, vilket även EU:s jordbruksreformer har haft som mål att åtgärda.

3.2.3 Genom reformerna 1999 och 2003 gick man över till ett mer marknadsanpassat system genom att interventionssystemen slopades, de administrativa kostnaderna sänktes och de direkta stöden frikopplades från produktionsmängden. Därefter har man dessutom förnyat organisationen av marknaderna för en rad produkter, vilket lett till problem för en del av odlarna i EU. Dessa förändringar utgjorde basen för EU:s målsättningar inför den pågående förhandlingsrundan inom WTO.

3.2.4 EU förbereder för närvarande den s.k. hälsokontrollen av GJP, vars syfte är att finslipa jordbrukspolitiken. Det huvudsakliga syftet med hälsokontrollen är att utvärdera genomförandet av 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken och göra de justeringar som bedöms nödvändiga i reformprocessen för att ytterligare förenkla jordbrukspolitiken och förbereda den för nya marknadsmöjligheter samt på de nya marknads- och samhällsutmaningarna. Hälsokontrollen utförs i en situation där det råder stor turbulens på världsmarknaden för jordbruksprodukter och där tillgången på livsmedel har minskat kraftigt.

3.2.5 Vid sidan av jordbruket utgör även fiskerinäringen en viktig del av livsmedelsförsörjningen. Fisket och fiskodlingen i världen uppnådde 2005 en volym på 142 miljoner ton, vilket motsvarar 16,6 kg per person och över 15 procent av världens totala produktion av animaliskt mjöl. Fiskeriprodukterna har redan i sig en stor betydelse för livsmedelsförsörjningen. Dessutom är verksamheten i anslutning till fiske och fiskodling en viktig källa till näring, arbetstillfällen och inkomster såväl i Europa som i utvecklingsländerna. EU kommer för egen del att eftersträva att även utvecklingsländerna ska kunna hantera och utnyttja sina egna fiskereserver på bästa sätt.

3.2.6 EU bör i sin verksamhet lägga tonvikten vid en helhetsmetod som går ut på att kombinera hållbart utnyttjande av fiskeresurserna och minskad fattigdom. Samtidigt ska balansen mellan industriländerna och utvecklingsländerna säkerställas när det gäller följande aspekter:

1. EU bör utveckla lokala fångstmetoder samt stödja utbyggnaden av ett hållbart och ansvarsfullt fiske och fiskodling.
2. EU bör även i fortsättningen importera fiskprodukter samt förstärka praxis i fråga om livsmedelstrygghet och konsumentskydd.
3. EU bör stödja europeiska fiskares fiske i tredje länders territorialvatten i fall då det ovedersägligen även ligger i dessa länders och deras medborgares intresse.
4. Oceanerna och haven utgör delar av jordens naturresurser och tillhör världsarvet. EU måste förhindra rovfiske på eget och andra länders territorialvatten.

### 3.3 Externa förändringskrav som påverkar EU:s jordbruks- och livsmedelspolitik

3.3.1 Ramen för EU:s jordbruks- och livsmedelspolitik har under det senaste halvsekleet byggt på den modell som beskrivs ovan, som en följd av unionens egna målsättningar och möjligheter samt som en konsekvens av påverkan utifrån. De externa kraven på förändringar och utveckling framkommer i synnerhet inom EU:s handelspolitik; för närvarande pågår Doharundan inom WTO-förhandlingarna. Kraven har också sitt ursprung i den tekniska utvecklingen och miljöhoten samt i de nya tendenserna på livsmedelsmarknaden.

3.3.2 De multilaterala förhandlingarna om handel inom ramen för WTO:s Doharunda har redan pågått i snart sju år. Förhandlingarna har lett till delresultat, men som helhet har de framskridit ytterst långsamt. EU har varit ytterst aktiv i processen inom den omfattande förhandlingsrundan. En del av länderna har inte velat gå så långt att ett förhandlingsresultat skulle ha kunnat uppnås. EU har gjort betydande eftergifter i frågor som bland annat berör jordbruk, industri och utvecklingsländerna. För ett fungerande internationellt handelssystem vore det viktigt att uppnå en gemensam lösning.

3.3.3 Handeln på jordbruksområdet har av hävd varit en besvärlig förhandlingsfråga eftersom de flesta länder försvarar sin egen produktion, inte minst för grundtryggheten. Dessutom bedriver en del av förhandlingsparterna en synnerligen stor exportverksamhet men vill trots detta inte öppna sig för import. EU är en betydande exportör när det gäller vissa produkter, men samtidigt är EU världens största importör av livsmedel. 2007 exporterade EU:s livsmedelsnäring produkter för 54,6 miljarder euro, medan importen av förädlade livsmedel uppgick till 52,6 miljarder euro.

3.3.4 Om en lösning inom den närmaste framtiden kan nås inom Doharundan innebär det en ny situation för EU:s jordbruksmarknad. Utgående från de nuvarande förhandlingsbuden slopas exportstöden före 2014 och skyddstillarna sänks med över 50 %. Detta torde innebära en ekonomisk förlust på över 20 miljarder euro för EU:s jordbrukssektor. Den senaste tidens prishöjningar på jordbruksprodukter kommer att inverka på handelns struktur och på återverkningarna av denna lösning.

3.3.5 EU har lyft fram några faktorer som är viktiga i anslutning till handeln med jordbruksprodukter, till exempel miljömässiga och sociala normer samt djurs välbefinnande, det vill säga icke-kommersiella aspekter. Dessa förslag har dessvärre inte rönt någon framgång. Bestämmelserna och normerna för produktion bör samordnas för att den globala handeln ska kunna ske på lika villkor.

3.3.6 Inom förhandlingarna har EU gjort betydande eftergifter till de fattigaste utvecklingsländerna, bland annat genom att tillåta tullfri import. Detta förväntas kunna förbättra dessa länders möjligheter inom handeln med jordbruksprodukter. Samtidigt är det viktigt att jordbruksproduktionen i utvecklingsländerna ges mer resurser, förmånsbehandling och teknisk hjälp. EU bör även stödja initiativ som syftar till att stödja utvecklingsländernas egen produktion för hemmamarknaden samt bildningen av organisationer för aktörer på landsbygden. Utvecklingsländerna har sinsemellan mycket olika förutsättningar för handel, vilket måste beaktas i de nya handelsreglerna.

3.3.7 De radikala förändringarna på världsmarknaden för jordbruksprodukter under den senaste tiden kommer att inverka

på handeln med livsmedel och på dess struktur. Om prishöjningarna är bestående får de indirekta återverkningar på handelspolitikens nya avtal och villkor. Därför har EU gått in för att bredda de bilaterala handelsavtalen med en rad handelspartner. Detta har skett till följd av svårigheterna i de multilaterala förhandlingarna, men även på grund av de snabba förändringarna på bland annat livsmedels- och energimarknaderna. Målet ska vara ett avtal och en interventionsmekanism som kan tygla fluktuationen i produktpriserna och stabilisera marknaden.

### 3.4 Miljöförändringar och teknisk utveckling

#### 3.4.1 Miljöfrågorna

3.4.1.1 När det gäller miljöpåverkan består de kraftigaste förändringarna i klimatförändringen och i synnerhet i de politiska åtgärder som denna föranlett. Klimatförändringen förändrar klimatförhållandena på jorden och produktionen måste anpassas till nya villkor, vilket försvagar produktionen inom jordbruket. De politiska åtgärderna leder också till en annan, indirekt effekt: insatserna för att stanna upp klimatförändringen kräver ändringar i produktionsstrukturen och -metoderna, vilket i sig försvagar produktionen. Förutom jordbruket påverkar klimatförändringen även kraftigt livsmedelsindustrins verksamhetsförutsättningar och lönsamhet.

3.4.1.2 Separat kan man dessutom lyfta fram produktionen av jordbruksbaserad bioenergi. Livsmedelsmarknaden är numera nära knuten till energimarknaden eftersom produktionen av bioenergi och produktionen av livsmedel konkurrerar om samma råvaror. En annan orsak är att modernt jordbruk till stor del är beroende av fossila bränslen. På grund av konkurrenssituationen påverkas livsmedelsmarknaden direkt av prisutvecklingen på energimarknaden och därmed sammanhängande politiska åtgärder.

3.4.1.3 Användningen av råvaror för bioenergi som även kan användas som livsmedel leder till ökad efterfrågan på jordbruksprodukter och höjer deras pris.

3.4.1.4 Växthuseffekten som en allt överskuggande miljöfråga överskuggar många andra miljöfrågor, av vilka emellertid bland annat den biologiska mångfaldens betydelse som global fråga är viktig. I EU understryks betydelsen av skyddet av det genetiska arvet genom att man bibehåller skyddade områden samt ursprungsfloran och -faunan både som en del av produktionen och vid sidan av denna samt som genbankverksamhet. Utanför Europa är behoven i princip likadana, men artrikedomen är ibland många gånger större medan de ekonomiska möjligheterna till skyddsåtgärder är mindre.

3.4.1.5 Vid sidan av mångfalden är även smittsamma djursjukdomar och zoonoser samt främmande arter problem som i snabb takt får ökad betydelse på grund av internationell handel, transporter och samarbete. Inom EU torde dessa problem i fråga om biologisk säkerhet (*biosecurity*) vara mest kända i form av svinpest, BSE, mul- och klövsjuka samt salmonella. På världsnivå är fågelinfluensan en oroväckande epidemi. Sjukdomarna och skadegörarna sprids var och en på sitt eget sätt. Det som de har gemensamt är att de påverkar livsmedelsproduktionen direkt och indirekt samt att de skapar osäkerhet när det gäller konsumentens val. Dessutom har de på lång sikt en betydande försvagande inverkan på livsmedelsförsörjningen.

### 3.4.2 Ny teknik

3.4.2.1 Efterfrågan på jordbruksprodukter som råmaterial för bioenergi har ökat i huvudsak som ett resultat av de politiska åtgärder som vidtagits för att minska miljöhoten, men även som en följd av den tekniska utvecklingen. Biotekniken erbjuder en avsevärd mängd nya möjligheter till effektivisering av produktionen och produktförädlingen på livsmedelsmarknaderna och andra marknader. Förutom stärkelsebaserad bioenergi är cellulosabaserad bioenergi på väg att utvecklas till en marknadsduglig produkt på energiområdet.

3.4.2.2 I och med innovationerna inom bioteknik har ett stort antal nya produktionsmetoder uppstått på marknaden. Den biotekniska utvecklingen betraktas som ett betydande framsteg i fråga om effektiviseringen av produktionen. Detta bör stödjas genom forskning och utveckling. Utöver nyttan måste man även beakta de eventuella riskerna för miljön och för hälsan. Problemet är att de eventuella sidoeffekterna av biotekniska tillämpningar på djur, växter och ekosystem i många fall inte har klarlagts.

3.4.2.3 Bristen på tillräcklig information och studier som visar på den moderna bioteknikens bieffekter på hälsan och miljön har påverkat konsumenternas uppfattning om ibruktagandet av biotekniska tillämpningar. Konsumenternas åsikter och oro måste beaktas på allvar i utvecklingsarbetet och de saluförda produkterna måste märkas på ett sakligt sätt.

### 3.5 Priset utvecklingen på livsmedelsmarknaden

3.5.1 Under de två senaste åren har jordbruksprodukter och samtidigt flera viktiga baslivsmedel stigit kraftigt i pris. Orsaken är bland annat ökad efterfrågan till följd av befolkningsökningen, höjda energipriser, minskade lager på global nivå (med påföljden att intresset för jordbruksprodukter som investering-

eller spekulationsobjekt har ökat) samt klimatförhållandena i form av såväl lokala chocker som ett hot om mer beständiga förändringar.

3.5.2 Det är svårt att utgående från prognoserna fastställa hur marknaderna utvecklas i framtiden. Prissänkningen under de senaste månaderna ger ingen information om den nivå på vilken priserna kan stabiliseras. Prisutvecklingen får under alla omständigheter återverkningar i utvecklingsländerna och är kännbar även i industriländerna, det vill säga också i EU.

3.5.3 Inom EU har de höjda världsmarknadspriserna skapat en föreställning om att det nu finns något större handlingsutrymme inom jordbruks- och livsmedelspolitiken. Höjningen av livsmedelspriserna blir snabbt kännbar för konsumenten, och därför har den även påverkat helhetsinflationen i EU-länderna. I utvecklingsländerna kan man tydligt se ett liknande mönster, även om det är mer radikalt. Under senare tid har man från flera länder rapporterat om upplopp som sammanhänger med tillgången och priset på mat. Samtidigt har det visat sig att prishöjningarna fått hälsosamma återverkningar på vissa produktionssektorer. I många fall kan lokala odlare för första gången på flera år nu konkurrera med importmat som säljs till världsmarknadspris. På lång sikt kan detta öka livsmedelsproduktionen och skapa produktionsmöjligheter även bland lokalbefolkningen. För att detta ska lyckas förutsätts en ekonomisk utveckling som ger konsumenterna råd att inhandla livsmedel.

3.5.4 De stigande världsmarknadspriserna på livsmedel torde i sig innebära att livsmedelsproduktionen ökar. Prishöjningarna kan dock samtidigt förvärra svälten i världen eftersom de fattiga får allt större svårigheter att köpa nödvändiga livsmedel, och i synnerhet eftersom en allt större del av skörden används till icke-livsmedelsprodukter. Den nya situationen påverkar under alla omständigheter länders interna inkomstfördelning och är därför en känslig politisk fråga. Världsorganisationernas attityd till den kommande utvecklingen är ännu oklar.

3.5.5 Det är naturligtvis inte bara fråga om marknaden för färdiga produkter, eftersom höjningar av priset på slutprodukten vanligen leder till dyrare produktionsinsatser och vice versa. Detta är fallet även nu. Energi- och gödselpriserna har stigit och därmed får jordbrukaren inte nödvändigtvis mer i handen nu än tidigare. Om livsmedelsindustrin inte klarar av att behålla sin relativa andel av slutprodukts pris kommer även den att bli lidande av stigande råvarupriser.

3.5.6 Prishöjningarna återspeglar en ny marknadsbalans som beror på många olika faktorer. I praktiken är den ett uttryck för den världsomfattande livsmedelsnäringens globala försörjnings- och leveranstrygghet, det vill säga förmågan att mätta människan enligt hennes behov. Tidigare har man ofta konstaterat att hungern i världen inte beror på bristande produktionsmöjligheter utan på nationell och internationell politik. Denna slutsats kommer att ses över under den närmaste framtiden. Kommer den kontinuerliga befolkningstillväxten, klimatförändringen och de nya icke-livsmedelsprodukterna – och indirekt även de minskande fossila energikällorna – att förändra situationen så att matbristen i framtiden inte längre enbart är en fråga om politik, utan även i allt högre grad en fråga om de allmänna produktionsmöjligheternas begränsningar?

3.5.7 Om man vill ta itu med frågan om prisutvecklingen för baslivsmedel krävs att man arbetar med hela komplexiteten i frågan eftersom det är nödvändigt att öka öppenheten i pris-sättningen i de olika länkarna i värdekedjan för lantbruksprodukter. I det avseendet har regeringarna ett ansvar för att förbättra prisernas spårbarhet genom att inrätta lämpliga kontroller som kan lyfta fram missbruk från olika aktörer. De bör dessutom bedriva ett intensivt pedagogiskt arbete för att ge konsumenterna sanningsenlig och fullständig information.

### 3.6 *Livsmedlens kvalitet, säkerhet och näringsegenskaper*

3.6.1 Vid sidan av volymen är även livsmedlens kvalitet, säkerhet och näringsegenskaper samt konsumenternas val viktiga faktorer på livsmedelsmarknaden. Livsmedelssäkerheten styrs av standarder som övervakas av EU:s livsmedelsmyndighet, EFSA.

3.6.2 Näring är en fråga för sig och bildar en mångfacetterad helhet. Konsumentens val styrs inte bara av hälsoaspekter utan även av traditionsbundna beteenden. Produkternas inverkan på folkhälsan och vem som är ansvarig för detta diskuteras kontinuerligt, och ingen gemensam syn har kunnat uppnås i frågan bland marknadsaktörerna.

3.6.3 Konsumenternas val grundar sig på personliga värderingar och åsikter (till exempel i fråga om ekologiska produkter) och på kulturella faktorer som inte kan mätas enligt samma måttstock överallt. Trots detta får deras betydelse inte underskattas som en delfaktor på livsmedelsmarknaden.

### 3.7 *Konsumentens ställning och roll*

3.7.1 Ansvarsfull och hållbar konsumtion, bland annat återvinning, måste bli ett allmänt synsätt. Detta gäller såväl produktionskedjan som konsumenterna. Målet kan nås genom en bred samhällsdialog.

3.7.2 Den europeiska konsumenten ser det som en självklarhet att maten ska hålla hög kvalitet och säljas till rimligt pris. Utöver priset är även valmöjligheten och utbudet av olika produkter viktiga för konsumenten. I allmänhet är människan inte beredd att pruta på livsmedels-säkerheten.

3.7.3 I praktiken kompromissar dock många konsumenter när det gäller produktsäkerhet och kulturellt betydelsefulla livsmedel. Även produktens särskilda egenskaper har en betydelse för konsumenten. Exempelvis ekologisk odling och GMO-råvaror påverkar det pris som betalas för varan.

3.7.4 Kvalitetsfrågan betonar betydelsen av informationsstyrning. Risker och fördelar i anslutning till olika produktionsmetoder och produktionsinsatser måste komma konsumenten till kännedom på ett sätt som klarlägger riskerna med produkterna. Det gäller att frångå en svartvit debatt med enkla sanningar och gå framåt genom att ge konsumenten möjlighet att själv väga olika egenskapers för- och nackdelar mot varandra.

3.7.5 Det är synnerligen viktigt att känna till kvalitetsgrunderna för att konsumenten ska kunna träffa sitt val. En grundförutsättning för att förtroende ska kunna skapas är att konsumenten lätt får information om produktens kvalitet. I många sammanhang har konsumenterna bland annat krävt en återgång till angivelse av ursprungslandet även på europeiska livsmedel. Den europeiska produktionen klarar sig väl på EU-marknaden med hjälp av god konsumentupplysning och öppenhet. Inom den framtida utvecklingen av livsmedelsproduktionen måste konsumentpolitiken beaktas som en viktig faktor.

### 3.8 *Utvecklingspolitik och livsmedelsproduktion*

3.8.1 Svälten i världen är ett problem som man har försökt undanröja genom ett stort antal politiska beslut i internationella forum, av vilka det senaste är millenniemålen. Hittills har de konkreta resultaten varit synnerligen magra. Antalet svältande har hela tiden ökat och det finns fortfarande ungefär en miljard hungrande i världen. Ökningen av volymen producerade livsmedel har inte lyckats hålla jämna steg med befolkningsökningen, och en omfördelning av livsmedelsproduktionen har inte kunnat uppnås globalt. EU har deltagit i detta arbete såväl via internationella organisationer som bilateralt med utvecklingsländerna. Unionen har strävat efter att vara aktiv såväl inom utvecklingssamarbetet som i handelspolitiken i syfte att förbättra förutsättningarna för livsmedelsproduktion i utvecklingsländerna.



3.8.2 Livsmedelssäkerheten måste lyftas fram som en prioritering för internationell utvecklingspolitik för att fattigdomen ska kunna minskas. Utvecklingen av livsmedelsproduktionen måste stå i centrum för utvecklingsländernas egen politik. Utvecklingsländerna måste få en egen nationell jordbrukspolitik som skapar förutsättningar för att säkerställa deras egen nationella livsmedelsförsörjning.

3.8.3 För att detta mål ska kunna uppnås krävs tillräckliga nya utbildnings-, upplysnings- och forskningsresurser i utvecklingsländerna. Det internationella samfundet och EU måste mer målmedvetet än tidigare föra in dessa målsättningar i programmen för utvecklingspolitik.

3.8.4 Jordbrukarna i utvecklingsländerna måste stödjas genom att utvecklingen av producentorganisationernas egen produktion, saluföring och förädling främjas. Organisationerna måste också få hjälp med att förstärka sin ställning på marknaden. Riskhanteringen måste effektiviseras för att produktionsförhållandena i utvecklingsländerna ska kunna förbättras. Vid sidan av produktionen bör man även fästa uppmärksamhet på sociala frågor samt på barns skolgång och på hur denna ska kunna uppmuntras. FN-systemet behöver även effektiviseras för att förbättra livsmedelsförsörjningen.

3.8.5 Inom handelspolitiken måste utvecklingsländerna kunna tillförsäkras en ärlig möjlighet till egna "gröna stödsystem". För att uppnå detta mål krävs betydande insatser för överföring av information och kunnande till utvecklingsländernas myndigheter när det gäller utformningen av handelsvillkor och system. EU skulle i högre grad kunna förstärka sin roll i utvecklingen av kunnandet i utvecklingsländerna. En tydligare gruppbildning av utvecklingsländerna (LDC-länderna visavi de stora exportländerna) skulle förbättra ställningen för de allra fattigaste länderna. EU har strävat efter att uppnå dessa målsättningar som en del av WTO-förhandlingarna.

#### 4. EU:s handlingsalternativ och deras begränsningar

4.1 Under de senaste årtiondena har EU:s oro och huvudfrågor i anslutning till livsmedelsnäringen gått över från överproduktion till miljöproblem, djurs välbefinnande och därmed även till djurs och människors hälsoproblem och till folkhälsan. Framöver (kanske inom en snar framtid) gäller troligen en återgång till rötterna; diskussionen i Europa återgår till frågan om tillgången på livsmedel och livsmedelspriserna. Denna tendens har varit märkbar redan under de senaste åren.

4.2 Samtidigt är det klart att EU inte är en isolerad ö. Huvudproblemet i utvecklingsländerna kommer även framöver att vara fattigdomen och de problem som den leder till. Ungern i världen försvinner inte på kort sikt. EU ska fortfarande bära ansvar för att undanröja fattigdomen.

4.3 Den grundläggande oron i EU är (även inom livsmedelsnäringen) tillgången på energi. I sin nuvarande form bygger livsmedelsnäringen på riklig energianvändning. Näringen måste för att fungera ha tillgång till energi. En annan minimifaktor är vattnet, i synnerhet på global nivå. Tillgången på dessa måste tryggas.

4.4 Det finns flera olika alternativ. EU kan effektivisera sitt jordbruk och fiske, men samtidigt måste unionen beakta miljöfrågor, djurs välbefinnande och medborgarnas hälsa. Vid effektiviseringen av sin produktion kan EU utöka storleken på gårdarna och produktionsanläggningarna, men det måste ske med hänsyn till miljö och djurs välbefinnande. I detta sammanhang får man inte heller glömma bort att producenternas förmåga är begränsad och att landsbygden inte får avfolkas.

4.5 EU kan förstärka sin leveransberedskap genom lagring och bland annat genom att diversifiera sina energikällor. Produktionen av bioenergi måste stärkas, men på ett sätt som inte försvagar utbudet på livsmedel.

4.6 EU måste även fortsätta på den humanistiska väg som unionen slagit in på och bära sitt eget ansvar i migrationsfrågor och för utvecklingsländernas problem. Samtidigt måste unionen även minimera riskerna för närområdeskonflikter genom att eftersträva tryggade utkomst-möjligheter för människor i deras egen hembygd, såväl inom EU som utanför unionen.

EU bör stödja producenterna i utvecklingsländerna och deras gruppbildningar så att producenterna tillsammans och av varandra kan lära sig att allt bättre svara för livsmedelsförsörjningen i sitt område. Europeiska producenter bör delta i samarbetsformen "från jordbrukare till jordbrukare". I juli 2008 fattade EU ett principbeslut om att avsätta en miljard euro från jordbruksbudgeten till utveckling av verksamhetsförutsättningarna för jordbrukare i utvecklingsländerna.

4.7 Även den globala utvecklingen av ansvarsfull konsumtion och ansvarsfulla livsmedelsvanor är betydelsefull. Genom att äta kost med vegetabiliskt ursprung kan människan tillgodose sitt behov av livsmedel med betydligt mindre energiåtgång än vad fallet är med kost som bygger på stora mängder animaliska proteiner. När det gäller produktionen är fortgående produktionsutveckling och utökat vetenskapligt kunnande viktigt. I alla dessa frågor bör EU vara redo att ta initiativ, såväl inom unionens egen verksamhet som på det internationella planet.



## 5. **Försörjningstryggheten – grunden för EU:s livsmedelsförsörjning**

5.1 Grundläggande försörjningstrygghet är av stor vikt när det gäller att förebygga risken för att livsmedel och läkemedel inte räcker till i undantagstillstånd. EU:s medlemsstater har egna, sinsemellan mycket olika system för försörjningstrygghet. EU-medlemskapet innebär vanligen att den nationella försörjningstryggheten försvagas eftersom EU anser sig vara kapabel att ta ett övergripande ansvar för försörjningstryggheten i krissituationer. EU:s inre marknad ger goda möjligheter att uppnå detta mål. Under de senaste åren har kriserna varit av kvalitativ art och inte handlat om brist på basvaror.

5.2 En viktig målsättning vid planeringen av försörjningstryggheten är bland annat säkrad tillgång till råvaruproduktion inom jordbruket. I en krissituation kan livsmedlens distribution regleras och kontrolleras. I detta sammanhang är det viktigt att odlarna, handeln, näringslivet och myndigheterna samarbetar.

5.3 Om krisen blir långvarig är det nödvändigt att trygga tillgången på insatsvaror till jordbruket. Dessa är bland annat gödsel, energi (till exempel olja), växtskyddsmedel, utsäde, läkemedel för djur och vatten. Myndigheterna bör via lagstiftning garantera tillgången på insatsvaror för produktionen i undantagstillstånd. En sådan verksamhet kräver planering och tydlig arbetsfördelning mellan olika parter. Systemen och beredskapsnivån för försörjningstrygghet varierar från ett land till ett annat. EU håller på att bygga upp nya system, i synnerhet med tanke på att det tillkommer en rad nya internationella risker.

5.4 Försörjningstryggheten inom EU:s livsmedelssektor skulle kräva ett kraftigare maskineri och ett effektivare system för att unionen ska kunna förebygga nya eventuella risker. Lagringssystem som är tillräckligt omfattande och som täcker hela EU är grunden för försörjnings-tryggheten. Stabila och fungerande marknader för jordbruksprodukter i medlemsstaterna och på EU:s inre marknad är basen för försörjningstrygghet. I krissituationer är de olika parternas handlingsförmåga och snabbhet av central betydelse då det gäller att trygga försörjningen.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

## BILAGA

## till Kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avsågs under debatten, men fick minst en fjärdedel av rösterna:

**Punkt 3.4.2.2**

Ändra enligt följande:

*"I och med innovationerna inom bioteknik har ett stort antal nya produktionsmetoder uppstått på marknaden. Den biotekniska utvecklingen betraktas av vissa företag som producerar utsäde och kemiska produkter som ett betydande framsteg i fråga om effektiviseringen av produktionen. Detta bör stödjas genom forskning och utveckling. Utöver nyttan måste man även beakta de eventuella riskerna för miljön och för hälsan. Dessa risker måste noggrant utredas och tilldelas särskilda forskningsmedel. Problemet är att de eventuella sidoeffekterna av biotekniska tillämpningar på djur, växter och ekosystem i många fall inte till alla delar har klarlagts."*

**Omröstningsresultat:**

För: 41, Emot: 49, Nedlagda: 18

**Punkt 1.8**

Ändra enligt följande:

*"EU måste i allt högre grad inrikta sina insatser på ~~ny~~ teknik som är utformad med tanke på hållbarhetskriterier, bl.a. för ~~utvecklingen av bioteknik~~ med målet att tillämpa den konkret inom produktionen. Vad gäller bioteknik stöder EESK den position som det internationella jordbruksrådet (organ inrättat Världsbanken, FAO och andra offentliga institutioner) intog i april 2008, nämligen att den globala livsmedelsproblematiken (som primärt finns utanför EU) inte kan lösas med gen- och bioteknik eller ökad användning av kemikalier i jordbruket, utan i första hand genom andra jordbruksmetoder och ekologiskt lantbruk."*

**Omröstningsresultat:**

För: 39, Emot: 47, Nedlagda: 19

**Punkt 3.4.2.1 och 3.4.2.2**

Ändra enligt följande:

*"3.4.2.1 Efterfrågan på jordbruksprodukter som råmaterial för bioenergi har ökat i huvudsak som ett resultat av de politiska åtgärder som vidtagits för att minska miljöhoten, men även som en följd av den tekniska utvecklingen, vad gäller klimatförändringen, den ökande befolkningen i världen och förändrande matvanor (t.ex. högre köttkonsumtion). Biotekniken erbjuder en avsevärd mängd nya möjligheter till effektivisering av produktionen och produktförädlingen på livsmedelsmarknaderna och andra marknader. Förutom stärkelsebaserad bioenergi är cellulosebaserad bioenergi på väg att utvecklas till en marknadsduglig produkt på energiområdet."*

*"3.4.2.2 I och med innovationerna inom Innovationer i samband med utveckling av miljömässiga och socialt godtagbara metoder för en effektivare förädling (t.ex. s.k. smart breeding) och odling bioteknik har ett stort antal nya produktionsmetoder uppstått på marknaden. Den biotekniska utvecklingen betraktas som ett betydande framsteg i fråga om effektiviseringen av produktionen. Detta bör främjas och stödjas ytterligare genom forskning och utveckling. Utöver nyttan måste man även beakta de eventuella riskerna för miljön och för hälsan. EESK delar det internationella jordbruksrådets ståndpunkt att livsmedelsproblemen, som globalt sett, åtminstone utanför EU, blivit allt allvarigare, bara kan lösas med metoder som är anpassade till lokala förhållanden, dvs. med beprövade odlingsmetoder, ekologiskt jordbruk etc., och absolut inte med genteknik. Problemet är att de eventuella sidoeffekterna av biotekniska tillämpningar på djur, växter och ekosystem i många fall inte har klarlagts."*

**Omröstningsresultat:**

För: 34, Emot: 53, Nedlagda: 21

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Bortom BNP – mätmetoder för hållbar utveckling"

(2009/C 100/09)

Den 16–17 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

"Bortom BNP – mätmetoder för hållbar utveckling".

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö (Observationsgruppen för hållbar utveckling), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 oktober 2008. Föredragande var Martin SIECKER.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 114 röster för, 2 röster emot och 8 nedlagda röster:

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 BNP är en viktig indikator för att mäta den ekonomiska tillväxten men är otillräcklig som politisk kompass när det handlar om att möta det tjugoförsta århundradets utmaningar. För detta behövs andra, kompletterande indikatorer. Denna slutsats drogs vid både Europeiska kommissionens konferens "Bortom BNP" i Bryssel den 19–20 november 2007 och konferensen "En behaglig sanning" i Tilburg den 10 januari 2008.

1.2 BNP är bra som en hastighetsmätare för ekonomin som visar hur snabbt vi alla tjänar pengar, oavsett om detta leder till användbara produkter och tjänster eller om det vållar människa och miljö skada. Vad som framför allt behövs är en höjdmätare som visar hur långt vi har kvar till en hållbar och solidarisk ekonomi.

1.3 Eftersom det handlar om två olika saker – hållbarhet och välfärd – behövs det i själva verket två höjdmätare. Hållbarhet handlar om en frisk värld i dag och i framtiden, om solidaritet mellan generationerna och är en förutsättning, välfärd handlar om social utveckling och är en målvariabel. För hållbarheten räcker det om man kan garantera att människor på lång sikt kan fortsätta leva som de gör över hela världen. Om detta kriterium är uppfyllt behöver man inte sträva efter ännu mer hållbarhet. Med välfärd är saken annorlunda: Mer välfärd är alltid bättre än mindre välfärd. Det är därför rimligt att genomgående sträva efter mer välfärd.

1.4 Det finns en indikator för att mäta graden av hållbarhet och dess utveckling, nämligen det ekologiska fotavtrycket, som trots sina brister är den bästa tillgängliga generella indikatorn på hållbar miljöutveckling.

1.5 Fotavtrycket är ett utmärkt kommunikationsverktyg och är ett av de få – om inte det enda – som beaktar våra konsumtions- och produktionsmönstrets miljöpåverkan (import och export) på andra länder. Genom att använda detta verktyg kan vi finjustera det, och det kan ersättas om och när det tas fram ett bättre verktyg i framtiden.

1.6 Utmaningen ligger i att ta fram en indikator för social utveckling som mäter livskvalitetens olika aspekter på ett realistiskt sätt. Detta yttrande begränsar sig till en sådan livskvalitetsindikator, eftersom det (ännu) inte finns något sådant politiskt instrument som dessutom fungerar bra.

1.7 En praktiskt användbar och vetenskapligt tillförlitlig livskvalitetsindikator ska täcka in områden som generellt uppfattas som avgörande för livskvaliteten och uppfyller följande kriterier:

- Den ska vara sammansatt av objektiva faktorer som påverkar människors förmågor.
- Den ska kunna påverkas genom politik.
- Uppgifter ska kunna inhämtas i tid.
- Den ska kunna jämföras länder emellan.
- Den ska kunna jämföras över tiden.
- De ska vara begriplig för en bredare allmänhet.

1.8 Följande sex områden betraktas generellt som avgörande för livskvaliteten:

- Kroppslig integritet och hälsa.
- Materiellt välstånd.

- Tillgång till offentliga tjänster.
- Deltagande i samhället och integration av immigranter.
- Fritid.
- Miljökvaliteten.

De grundläggande uppgifter som krävs för att mäta utvecklingen på dessa områden finns tillgängliga i EU:s medlemsstater. Dessa uppgifter måste visserligen förfinas (frekvens, insamling, bearbetning).

1.9 Den indikator som beskrivs här är inte perfekt. Den är inte heller tänkt som en blåkopia utan som ett bidrag till den diskussion som pågår i frågan. Att mäta är en dynamisk process, för man mäter ju förändringarna i ett samhälle. Förändringarna kan i sin tur framkalla ett behov av andra eller mer förfinade indikatorer. Att definiera en indikator är också en dynamisk process och måste vara ett resultat av debatt och diskussion, såsom sig bör i ett demokratiskt samhälle.

1.10 Genom att gå över till en politik som inte bara grundar sig på ekonomisk tillväxt utan också på sociala faktorer och miljöfaktorer kan man skapa en mer hållbar och solidarisk ekonomi. Projektet är alldeles för omfattande för att kunna uppnås på kort sikt. Med tanke på genomförbarheten ligger det nära till hands att man begränsar ambitionen till EU:s medlemsstater plus eventuellt kandidatländerna Kroatien och Turkiet och länder med en jämförbar ekonomisk utveckling, t.ex. USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan. De enorma skillnaderna i ekonomisk utveckling gör det omöjligt att skapa ett instrument som mäter och förklarar utvecklingen i både de utvecklade länderna och utvecklingsländerna.

## 2. BNP:s begränsningar

2.1 Lycka är slutmålet för alla människor. Myndigheternas viktigaste uppgift är att skapa optimala förutsättningar för att alla medborgare ska kunna sträva efter lycka. Detta innebär att myndigheterna hela tiden måste hålla ett öga på samhället och samla in information om i vilket tillstånd det befinner sig. Att mäta är att veta. Först när man vet var det finns en känsla av missnöje kan man försöka göra någonting åt saken.

2.2 Just nu är bruttonationalprodukten (BNP) det mätinstrument som myndigheterna använder sig mest av för att skaffa sig en bild av vilket tillstånd samhället befinner sig i. BNP infördes förra århundradet som mätinstrument efter den stora depressionen och det därpå följande andra världskriget. För de politiska beslutsfattarna är det det viktigaste för att inte säga det enda instrumentet för att mäta framför allt ekonomiska prestationer och aktiviteter. Det bygger på ett internationellt godtagat system för nationell redovisning som är uppställt enligt samma metod. Dessutom omräknas allt efter en och samma måttenhet: pengar. Därför är BNP lätt att jämföra länder emellan.

2.3 Samtidigt säger det ingenting om människors välbefinnande (lycka) eller om hur hållbar samhällets utveckling är. BNP per invånare i USA är bland de högsta i världen, men detta innebär inte att amerikanerna är lyckligare än invånarna i andra länder och man kan ha många invändningar när det gäller det amerikanska samhällets hållbarhet. Över hela världen ligger BNP per invånare en bra bit högre än för 60 år sedan, men detta har inte lett till att människor blivit avsevärt lyckligare. Utöver det påstående som hörs överallt – att allting var bättre förr – finns det år 2008 nämligen fler människor än någonsin, närmare bestämt 900 miljoner, som lider hunger. Och hunger blir en människa i alla fall inte lycklig av.

2.4 Utvecklingstendenserna i dagens samhälle och förhållandena i dagens ekonomi skiljer sig fullständigt från situationen i mitten av förra seklet. Framför allt i de utvecklade länderna ökar behovet av att också mäta saker som inte är ett resultat av marknadstransaktioner eller formella ekonomiska processer. I BNP beaktas många av dessa aspekter och behov antingen inte alls eller endast i otillräcklig utsträckning.

2.5 En BNP-ökning kan dölja en betydande nedgång i fråga om välfärd och välstånd. Om ett land t.ex. högg ned alla sina skogar och sålde allt trä och lät sina barn arbeta i stället för att gå i skolan, skulle detta vara mycket bra för BNP, genom att de ekonomiska talen tyder på ett ökat materiellt välstånd. Det skulle dock absolut inte vara hållbart, och människorna – framför allt barnen – skulle inte bli lyckliga(re).

2.6 Också naturkatastrofer och politiska katastrofer kan ha en positiv inverkan på BNP. Orkanen Katrina var en välsignelse för Louisianas BNP tack vare de enorma ansträngningar och ekonomiska aktiviteter som krävdes för återuppbyggnaden. Samma sak gäller för BNP i ett antal asiatiska och afrikanska länder efter tsunamin och för BNP i nästan alla europeiska ekonomier efter andra världskriget. Bortsett från att långtifrån alla fick lika stor del i den ökade välfärden bidrog alla dessa katastrofer inte precis till människornas välbefinnande eller till ett mer hållbart samhälle.

2.7 Också mindre extrema exempel visar dock att BNP inte duger som mätinstrument. Större materiell välfärd leder till ökad bilförsäljning och till att fler vägar anläggs. Detta leder till fler olyckor och högre kostnader (för byte/reparation av bil, vård av skadade/invalider och högre försäkringspremier). Det leder också till sådana utväxter som vapenhandel och försäljning av antidepressiva medel till barn. Allt detta bidrar till en högre BNP men inte till människans slutmål, att bli lycklig. Kanske med undantag för de enskilda individer som tjänar pengar på dessa aktiviteter.

2.8 BNP:s dominans blir framför allt tydlig då den faller: då utbryter omedelbart panik. Så behöver det inte nödvändigtvis vara. Det är möjligt att BNP faller till följd av en positiv utveckling. Om alla i morgon skulle byta ut sina glödlampor mot nya LED-lampor skulle det visserligen innebära en engångsutgift för nya lampor, men samtidigt en betydande sänkning av energiförbrukningen – och därför också av BNP – eftersom dessa lampor bara förbrukar en bråkdel av den el som vanliga glödlampor kräver.

2.9 BNP är kort sagt en god måttstock för ekonomiska prestationer, men det finns inget direkt samband mellan ekonomisk tillväxt och framsteg på andra områden i samhället. För att få en fullständig bild behövs det också indikatorer som kartlägger utvecklingen i fråga om bland annat sociala aspekter och miljöaspekter.

### 3. Andra indikatorer på välbefinnande

3.1 Diskussionen om behovet av andra mätinstrument vid sidan om BNP förs samtidigt på olika platser. Utöver Europeiska kommissionens konferens "Bortom BNP" i Bryssel den 19–20 november 2007<sup>(1)</sup> hölls den 10 januari i år konferensen "En behaglig sanning" vid Tilburgs universitet<sup>(2)</sup>. Man kan dra tydliga paralleller mellan slutsatserna av de båda konferenserna, som båda framhöll behovet av andra indikationsfaktorer än bara den ekonomiska tillväxten. BNP lämpar sig som en hastighetsmätare för ekonomin som visar hur snabbt vi tjänar pengar, oavsett om detta leder till användbara produkter eller tjänster eller om det vållar människa och miljö skada. Vad som framför allt behövs är höjdmätare som visar hur långt vi har kvar till en hållbar och solidarisk ekonomi. Kort efter införandet av BNP hade namnkunniga ekonomer, som Paul Samuelson<sup>(3)</sup>, redan

förordat att BNP skulle utökas med icke-materiella aspekter som miljö och naturvärden för att den därmed inte längre skulle begränsas till rent ekonomiska aspekter. Dessa försök har emellertid inte lett till någon accepterat anpassad version av BNP, varför den traditionella BNP:n fortfarande är förhärskande. Det finns ett fåtal vetenskapsmän som intensivt ägnat sig åt denna fråga, och nedan följer en kort sammanfattning av deras åsikter.

3.2 Den brittiske professorn i arbetskonomi **Richard LAYARD** konstaterar i sin bok "Happiness"<sup>(4)</sup> att den västerländska människan under de senaste 50 åren inte lyckats bli lyckligare trots ett kraftigt ökat materiellt välstånd. Detta beror enligt Layard på den enorma konkurrensen människor emellan, eftersom allas främsta ambition är att tjäna mer än någon annan. Denna ensidiga fixering har lett till en tillbakagång i sådana frågor som är viktigare för människors välbefinnande: stabila familjer, trivsel på arbetet och relationer till vänner och samhälle. Detta framgår av ett ökat antal skilsmässor, ökad stress på arbetet och ökad brottslighet. För att återställa balansen måste man fokusera mer på lika möjligheter till inkomst än på lika inkomster.

3.3 I sin teori om välfärdsekonomin framhåller den indiska ekonomen **Amartya SEN**<sup>(5)</sup> att välfärd inte handlar om varor utan om de aktiviteter för vilka varorna förvärvas. En inkomst ger enskilda individer möjligheter att företa aktiviteter och på så sätt utveckla sig själva. Dessa möjligheter – som Sen kallar "kapaciteter" – påverkas också av sådana faktorer som hälsa och livslängd. Framför allt i utvecklingsländerna är det viktigt med information om dödlighetsnivån eftersom det ger en god indikator för fenomen som social ojämlikhet och livskvalitet.

3.4 I sin senaste bok *Frontiers of Justice* tar den amerikanska filosofen **Martha NUSSBAUM**<sup>(6)</sup> upp tio sociala minimirättigheter som är en förutsättning för ett värdigt liv. Hon anser att ett samhälle som inte kan garantera sina medborgare dessa rättigheter och friheter upp till en viss lämplig tröskelnivå kommer till korta och är inte något helt rättvist samhälle. Konkret handlar det om förmågan att leva ett normallångt mänskligt liv, att vara vid god hälsa, att röra sig fritt, att använda sitt intellekt, att fästa sig vid saker och människor utanför oss själva, att skapa sig en föreställning om det goda, att leva med och för andra utan diskriminering, att leva med omsorg om och i relation till djur och natur, att skratta och att leka, att delta i politiska beslut och att förvärva egendom. Denna förteckning är inte uttömmande och kan göras längre.

(1) [www.beyond-GDP.eu](http://www.beyond-GDP.eu)

(2) [www.economischegroei.net](http://www.economischegroei.net)

(3) P. Samuelson, Evaluation of real national income, *Oxford Economic Papers*, 1950; 2: 1–29.

(4) R. Layard, *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

(5) A. Sen, *Commodities and capabilities*, Amsterdam North Holland, 1985.

(6) M. Nussbaum, *Frontiers of justice*, Harvard University Press, 2005.



#### 4. Andra indikatorer

4.1 Utöver BNP finns det olika initiativ som också mäter andra saker som är av betydelse om man vill veta vilket tillstånd ett samhälle befinner sig i. För kännedom följer här en kort översikt och en koncis beskrivning av fyra av dessa indikatorer på detta område. Det finns fler, t.ex. initiativet från Belgiens federala råd för hållbar utveckling (*Federale Raad voor Duurzame ontwikkeling*)<sup>(1)</sup>, det kanadensiska välbefinnandeindexet (CIW, *Canadian Index of Wellbeing*)<sup>(2)</sup> och bruttonationallyckan i Bhutan<sup>(3)</sup>, QUARS-initiativet i Italien<sup>(4)</sup>, Stiglitz-kommissionen i Frankrike<sup>(5)</sup>. OECD<sup>(6)</sup> har ett världsomfattande projekt för att mäta framsteg och även hos Eurofound<sup>(7)</sup> kan man finna relevant information. Men här finns det inte plats för att tala om dem alla.

4.2 HDI, **Human Development Index**<sup>(8)</sup>, är ett instrument för att mäta samhällets och olika samhällsgruppers framsteg. FN:s utvecklingsprogram UNDP har sedan 1993 använt denna metod för att varje år sammanställa en rapport om sakernas tillstånd i varje land. Utöver inkomsten spelar förväntad medellivslängd, alfabetiseringsgrad och utbildningsnivå en roll. Sedan 1977 publiceras också fattigdomsindexet Human Poverty Index<sup>(9)</sup>. Här spelar tillgången till undervisning, till säkra livsmedel och vatten och till hälso- och sjukvårdsresurser en roll. HDI grundar sig också på Sens teorier. HDI fungerar bra i utvecklingsländer. En nackdel är att det lämpar sig mindre bra för att mäta framsteg i utvecklade länder.

4.3 När det gäller det **ekologiska fotavtrycket**<sup>(10)</sup> utgår man från att konsumtionen kan konverteras till en yta motsvarande den som krävs för att producera det som konsumeras. Detta gör det möjligt att jämföra miljöeffekterna av olika slags konsumentbeteenden (livsstilar) eller av olika befolkningsgrupper (länder) med varandra. I hela världen finns det 1,8 hektar produktiv mark per invånare för att klara av den individuella konsumtionen. För närvarande används över hela världen 2,2 hektar. Mänskligheten håller alltså i raskt tempo på att uttömma jordens reserver. Skillnaderna mellan länderna är dock enorm: i USA är det genomsnittliga ekologiska fotavtrycket 9,6 hektar per invånare, i Bangladesh är det 0,5 hektar. Om politiken inte ändras, kommer dessa problem att öka. Genom erosion och ökenbildning minskar ytan produktiv mark. Med en växande världsbefolkning måste allt fler människor dela på detta minskade antal hektar, och samtidigt ökar efterfrågan eftersom den växande välfärden gör att människorna konsumerar mer. Det

ekologiska fotavtrycket är en bra indikator för att mäta den hållbara utvecklingen. Nackdelen är att det inte säger någonting om människors välbefinnande.

4.4 **Leefsituatie Index** (livssituationsindex)<sup>(11)</sup> ger en systematisk beskrivning och analys av de levnadsförhållanden som Nederländernas befolkning lever i och kallas även "*Sociale Staat van Nederland*" (SSN). SSN beskriver hur livssituationen utvecklas under en period på ungefär tio år. Sådana frågor som tas upp är inkomst, arbete, utbildning, hälsa, fritidssysselsättning, rörlighet, brottslighet, boende och livsmiljö. Som en komplettering till de sektorsrelaterade kapitlen har man tagit med ett sammanfattande livssituationsindex. Man presenterar också uppgifter rörande den allmänna opinionen om politik och myndigheter. Undersökningen publiceras vartannat år av nederländska Sociaal Cultureel Planbureau. Nederländska livssituationsindex har aldrig tillmätts någon större vikt eftersom det mest av allt är ett hopkok av olika saker och därför inte ger någon god och konsekvent bild av välbefinnandet i samhället.

4.5 Professor Ruut Veenhoven från Erasmus Universiteit i Rotterdam har i trettio år forskat kring känslan av lycka i hela världen. I sin **World Database of Happiness**<sup>(12)</sup> drar han slutsatsen att korrelationen mellan pengar och lycka är osedvanligt liten. Hos människor som får mer pengar ser man ett kortvarigt uppsving, men efter ett år är denna extra lycka borta. Frihet i form av tid och valmöjligheter leder i regel till en djupare känsla av lycka. Dessutom ser han liksom Layard också en tydlig skillnad mellan utvecklade länder och utvecklingsländer i detta avseende. I de senare leder ökade inkomster till en större och mer varaktig känsla av lycka än i utvecklade länder. Skillnaden faller bort när BNP per invånare passerar en inkomstgräns som ligger mellan 20 000 och 25 000 dollar. Nackdelen med *World Database of Happiness* är att skillnader i individuella preferenser kan spela en roll när känslan av lycka mäts. Dessutom är det inte så lätt att påverka känslan av lycka genom politiska åtgärder.

#### 5. Möjliga tillämpningar

5.1 Det finns grovt sett två möjligheter att bryta BNP-måttets dominerande ställning i den socioekonomiska politiken. Den första är att utöver BNP konstruera en rad andra indikatorer för (aspekter på) hållbarhet och välfärd, indikatorer som borde tillmätas lika stor vikt i politiken som BNP. Den andra är att ersätta BNP med en ny överordnad indikator där alla relevanta aspekter på hållbarhet och välfärd finns medtagna. Denna nya indikator ska sedan vara ledande i den socioekonomiska politiken.

<sup>(1)</sup> [www.duurzameontwikkeling.be](http://www.duurzameontwikkeling.be)

<sup>(2)</sup> [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

<sup>(3)</sup> [www.bhutanstudies.org.bt](http://www.bhutanstudies.org.bt)

<sup>(4)</sup> [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

<sup>(5)</sup> <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.html>

<sup>(6)</sup> <http://www.oecd.org/statsportal>

<sup>(7)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu>

<sup>(8)</sup> [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

<sup>(9)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics>

<sup>(10)</sup> [www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org)

<sup>(11)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi>

<sup>(12)</sup> <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>

5.2 Den första möjligheten – en rad indikatorer utöver BNP – finns redan i praktiken men fungerar inte. Det finns redan en mängd indikatorer som mäter olika aspekter på hållbarhet och välbefinnande. Indikatorer på demokrati, lycka och belåtenhet med livet, hälsa, utbildningsnivå, läs- och skrivkunnighet, yttrandefrihet, kriminalitet, miljöns kvalitet, utsläpp av koldioxid, det ekologiska fotavtrycket, m.m. Dessa indikatorer tillmåts dock mindre vikt än BNP, som fortfarande betraktas som den mest omfattande och minst omstridda indikatorn på vår välfärd.

5.3 Den andra möjligheten – en övergripande indikator i stället för BNP – är besvärlig eftersom det handlar om två i grund och botten olika saker: hållbarhet och välfärd. Hållbarhet är en förutsättning, och välfärd en målvariabel. För hållbarheten räcker det om man kan garantera att människor på lång sikt kan fortsätta leva som de gör över hela världen. Om detta kriterium är uppfyllt behöver man inte sträva efter ännu mer hållbarhet. Med välfärd är saken annorlunda: Mer välfärd är alltid bättre än mindre välfärd. Det är därför rimligt att genomgående sträva efter mer välfärd.

5.4 Eftersom det inte är så lätt att placera dessa två i grund och botten olika saker under en och samma nämnare framträder en tredje möjlighet: två indikatorer vid sidan av BNP. En hållbarhetsindikator och en livskvalitetsindikator. Det finns en indikator för att mäta graden av hållbarhet och dess utveckling, nämligen det ekologiska fotavtrycket, som trots sina brister är den bästa tillgängliga generella indikatorn på hållbar miljöutveckling. Fotavtrycket är ett utmärkt kommunikationsverktyg och är ett av de få – om inte det enda – som beaktar våra konsumtions- och produktionsmönsterns miljöpåverkan (import och export) på andra länder. Genom att använda detta verktyg kan vi finjustera det, och det kan ersättas om och när det tas fram ett bättre verktyg i framtiden. Det finns ännu ingen väl fungerande indikator för social utveckling som mäter livskvalitetens alla aspekter på ett realistiskt sätt. Detta yttrande begränsar sig till en sådan livskvalitetsindikator.

## 6. Livskvalitetsindikator

6.1 En praktiskt användbar och vetenskapligt tillförlitlig indikator ska täcka in områden i livet som generellt uppfattas som avgörande för livskvaliteten och uppfyller följande kriterier:

- Den ska vara sammansatt av objektiva faktorer som påverkar människors förmågor.
- Den ska kunna påverkas genom politik.

- Uppgifter ska kunna inhämtas i tid.
- Den ska kunna jämföras länder emellan.
- Den ska kunna jämföras över tiden.
- Den ska vara begriplig för en bredare allmänhet.

6.2 Följande områden betraktas generellt inom EU som avgörande för livskvaliteten och uppfyller kriterierna:

- **Kroppslig integritet och hälsa.** Med denna indikator mäter man den andel av befolkningen som inte har några fysiska hinder för att fungera på det sätt de själv önskar, antingen "interna" faktorer (sjukdom, funktionshinder) eller "externa" faktorer (brottslighet och fångenskap).
- **Materiellt välstånd.** Det handlar om den genomsnittliga standardiserade disponibla inkomsten mätt i köpkraftspariteter, det bästa globala måttet på den genomsnittliga medborgarens faktiska köpkraft. Man kan jämföra köpkraften i olika länder genom att justera för skillnaderna i prisnivå i länderna.
- **Tillgång till offentliga tjänster.** Den andel av BNP som används för hälso- och sjukvård, utbildning, kollektivtrafik, bostäder och kultur.
- **Deltagande i samhället.** Den andel av befolkningen mellan 20 och 65 år som förvärvsarbetar plus den andel av befolkningen, 20 år eller äldre, som utför volontärarbete. Förvärvsarbete betraktas som regel som en av de viktigaste formerna av deltagande i samhället och integrering. Deltagande i volontärarbete är dessutom viktigt om man vill upprätthålla alla slags sociala och samhälleliga strukturer i samhället som bidrar till att bryta det ekonomiska områdets dominans. Med tanke på befolkningens ökade rörlighet är det viktigt att välkomna immigranter och stödja deras kulturella och sociala integration i det nya samhället.
- **Fritid.** Det genomsnittliga antalet timmar fritid bland befolkningen mellan 20 och 65 år som inte ägnas åt utbildning och betalt eller obetalt arbete (inklusive restid, hushållsarbete och omsorg). Härifrån ska dras den fritid som är en följd av ofrivillig arbetslöshet. Tillräckligt med fritid är – vid sidan om förvärvsarbete – en förutsättning för att man ska kunna utforma sitt liv som man själv vill.

— **Miljökvalitet.** Naturen i procent av ett lands sammanlagda markyta plus den andel av befolkningen som inte är utsatt för luftföroreningar. Här handlar det inte om naturens och miljöns bidrag till den socioekonomiska utvecklingens hållbarhet (det ekologiska fotavtrycket är en separat indikator för detta) utan om medborgarnas livskvalitet. Indikatorn begränsar sig därför till de två aspekterna natur och miljö som medborgarna direkt kan uppfatta som positiva eller negativa.

6.3 Dessa sex områden mäts i olika enheter. För att kunna sammanfatta dem i en överordnad indikator måste man först göra det möjligt att jämföra dem. Det enklaste – och effektivaste – sättet är att man genom en internationellt erkänd statistisk metod som tillämpas i stor utsträckning beräknar ett normaliserat värde (Z-värde) för varje delindikator. Detta är en variabel med genomsnittsvärdet 0 och en standardavvikelse på 1. Detta innebär grovt sett att en tredjedel av länderna har ett värde på mellan 0 och +1, en tredjedel mellan 0 och -1, en sjättedel över +1 och en sjättedel under -1. Därefter kan den överordnade indikatorn beräknas som genomsnittet av Z-värdena på de sex områdena.

6.4 För att kunna mäta förändringar över tiden kan man inte varje år räkna ut nya Z-värden på grundval av genomsnittet och standardavvikelsen för det året. I så fall skulle den genomsnittliga livskvaliteten per definition bli densamma varje år. Därför tillämpas genomsnittet och standardavvikelsen för första året indikatorn användes också på beräkningen av Z-värdena under de påföljande åren. Om genomsnittet för ett år är högre än året innan innebär detta alltså att den genomsnittliga livskvaliteten verkligen förbättrats. Om däremot genom snittet för ett år är lägre än året innan innebär detta alltså att den genomsnittliga livskvaliteten faktiskt försämrats.

6.5 För en bredare allmänhet, som inte känner till de matematiska begrepp som ligger till grund för statistiken, har resultatet av denna beräkning föga betydelse. För att uppfylla det sjätte kriteriet (som är begripligt för en bredare allmänhet) är det att föredra att man på grundval av det statistiska materialet varje år sammanställer en rankingslista, så att alla direkt kan se hur bra – eller dåligt – det egna landet klarat sig jämfört med förra året. Sådana rankingslistor är som regel mycket åskådliga och kan öka instrumentets popularitet. Detta kan i sin tur fungera som ett starkt incitament för att förbättra livskvaliteten.

## 7. På väg mot en mer balanserad politik

7.1 De uppgifter som behövs för att man ska kunna kartlägga utvecklingen på dessa sex områden finns i allmänhet att tillgå i EU-länderna, om än inte med samma frekvens och kvalitet överallt. Finansiell och ekonomisk rapportering är något som

förekommit under en mycket lång tid. Daglig information finns att tillgå i form av börskurser. Rapportering om miljö och livskvalitet är ett ganska nytt fenomen, och därför finns det också mycket mindre information om detta. Statistiken om sociala frågor och miljöfrågor är ofta två till tre år gammal. Konsekvens i fråga om kvalitet och tillgång till uppgifter är ett av de viktigaste villkoren för att man ska kunna tala om en fullvärdig och högkvalitativ indikator. Men basen finns där, och i princip kan man börja med denna indikator på ganska kort sikt om man når politisk enighet om det. En av de politiskt tilltalande aspekterna av en sådan indikator kan vara att den – framför allt inom den närmaste framtiden i EU – har större potential än BNP.

7.2 Det räcker inte med att bara mäta. Resultatet måste också användas i utformningen av politiken. Det tjugoförsta århundradet ställer oss inför ett antal problem som vi ännu inte har någon beprövad lösning på eftersom de är ganska nya. Vi måste skynda oss, eftersom planeten håller på att utarmas i brist på strukturella lösningar. Genom att övergå till en politik som inte bara grundar sig på ekonomisk tillväxt utan också på en hållbar utveckling på det ekonomiska området (kontinuiteten i den ekonomiska verksamheten), på det sociala området (att göra så att människor kan leva i god hälsa och generera en inkomst och att garantera att det finns en rimlig nivå av social trygghet för människor som inte kan göra detta) och på miljöområdet (att värna om den biologiska mångfalden, övergå till hållbar produktion och konsumtion) kan man lösa ett antal skriande problem (sysselsättning, ojämlikhet, utbildning, fattigdom, migration, lycka, klimatförändringar, utarmningen av jorden) på ett hanterbart sätt.

7.3 Den indikator som beskrivs här är inte perfekt. Den är inte heller tänkt som en blåkopia utan som ett bidrag till den debatt som pågår i frågan. Förmodligen måste antalet områden utvidgas, och kanske måste de kriterier som måste vara uppfyllda på områdena skärpas. En sådan indikator blir heller aldrig helt fulländad. Att mäta är en dynamisk process, för man mäter ju förändringarna i ett samhälle. Förändringarna kan i sin tur framkalla ett behov av andra eller mer förfinade indikatorer. Att definiera en indikator är också en dynamisk process och måste vara ett resultat av debatt och diskussion, såsom sig bör i ett demokratiskt samhälle.

7.4 Projektet är alldeles för omfattande för att kunna uppnås på kort sikt. Med tanke på genomförbarheten ligger det nära till hands att man begränsar ambitionen till EU:s medlemsstater. Processen kan eventuellt utvidgas till kandidatländerna Kroatien och Turkiet och till länder där politiken och det ekonomiska systemet är jämförbara, t.ex. USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan. De enorma skillnaderna i ekonomisk utveckling gör det omöjligt att skapa ett instrument som mäter livskvaliteten i utvecklade länder och utvecklingsländer och gör det möjligt att jämföra dessa uppgifter enligt samma skala. På grund av likheterna mellan de politiska systemen i dessa länder ingår inte delindikatorn demokratiska friheter i de områden som anses avgörande för livskvaliteten eftersom denna landvinning betraktas som en självklarhet i denna grupp av länder.

7.5 En politik som inte längre bara påverkas av den ekonomiska tillväxtens ensidiga intresse utan också påverkas av sociala faktorer och miljöfaktorer kan leda till bättre och mer välavvägda politiska överväganden och därmed till en mer hållbar och solidarisk ekonomi. Kommittén förväntar sig att kommissionen uttalar sig tydligt på denna punkt i sin rapport om EU:s strategi för hållbar utveckling som ska offentliggöras i juni 2009. Som mål kan man välja den europeiska sociala modellen som den definierats i ett tidigare yttrande från kommittén <sup>(1)</sup>. Utgångspunkten i denna modell är att den banar vägen för ett demokratiskt, miljövänligt, konkurrerande, solidariskt välfärdsområde som grundar sig på social integration för alla EU:s medborgare.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

<sup>(1)</sup> EUT C 309, 16.12.2006, s. 119.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hälsosäkerhet vid import av jordbruks- och livsmedelsprodukter"

(2009/C 100/10)

Den 3 juli 2008 beslutade det franska ordförandeskapet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Hälsosäkerhet vid import av jordbruks- och livsmedelsprodukter" (förberedande yttrande).*

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 oktober 2008. Föredragande var Gilbert BROS.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 92 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Till följd av allvarliga livsmedelskriser har Europeiska unionen utarbetat ett avancerat regel-verk för hälsosäkerhet, i syfte att säkerställa en hög skyddsnivå vad gäller konsumenternas, samt djurens och växternas hälsa. Den alltmer omfattande internationella handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter innebär dock att hälsoriskerna ökar, och fortfarande förekommer det i EU ofta hälsorelaterade incidenter i samband med import. Dessa hälsorelaterade incidenter medför såväl risker för folkhälsan, djurhälsan och växtskyddet som stora kostnader för samhället.

1.2 EESK ser positivt på det memorandum om import av livsmedel, djur och växter samt hälsosäkerhet och efterlevnad av gemenskapsbestämmelser<sup>(1)</sup> som stöddes av 15 medlemsstater i rådet (jordbruk) i juni 2008. Genom detta yttrande vill kommittén bidra till diskussionen om hur gemenskapsbestämmelserna om hälsosäkerhet kan förbättras. Den rättsliga ram som WTO har upprättat är oundgänglig för att undvika omotiverade handelshinder. EESK anser att dessa regler bör respekteras, men föreslår vissa ändringar.

1.3 Eftersom skillnaderna mellan olika medlemsstaters importkontroll får mycket negativa följder, rekommenderar EESK att en harmonisering snabbt genomförs.

1.4 EESK konstaterar att många effektiva åtgärder för hantering av hälsoaspekterna i samband med import endast gäller produkter med animaliskt ursprung, och vi anser att vissa åtgärder även borde omfatta produkter med vegetabiliskt ursprung. Därmed skulle det bli möjligt att bättre övervaka riskerna rörande be-

kämpningsmedelsrester och giftiga föroreningar samt växtsjukdomar. I synnerhet rekommenderar EESK att man ökar antalet inspektioner av växt-produkter och att sådana produkter importeras från godkända anläggningar som tagits upp i förteckningar samt att produkterna systematiskt kontrolleras på införselorten.

1.5 EESK anser att besluten om importåtgärder i möjligaste mån bör grunda sig på objektiva uppgifter. För detta ändamål önskar kommittén att principerna för riskanalys ska tillämpas systematiskt och att man tydligare ska definiera de relevanta skyddsnivåer som anges i avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS).

1.6 Socioekonomiska faktorer, t.ex. de ekonomiska följderna av ett beslut eller dess sociala acceptans, bör bli föremål för en oberoende bedömning som är lika sträng som bedömningen av hälsoriskerna. Flera länder, t.ex. Kanada och Storbritannien, har redan enheter med experter från samhälle och näringsliv vid sina organ för livsmedels säkerhet. Kommittén föreslår att kommissionen utvärderar möjligheten att inrätta ett oberoende organ för socio-ekonomiska analyser.

1.7 Kommittén anser att det spårbarhetssystem som är centralt i den europeiska livsmedels-säkerhetsmodellen, och som ger tillgång till information om ett livsmedel "från jord till bord", ska kunna tillämpas på produkter med ursprung i tredje land. Denna fråga bör prioriteras i de bilaterala förhandlingarna och i program för tekniskt stöd i de minst utvecklade länderna.

1.8 EESK vill fästa uppmärksamheten på att producenterna i de minst utvecklade länderna har svårigheter att tillämpa europeiska hälsonormer. Kommittén uppmuntrar utveckling av tekniskt handelsstöd, tekniköverföring och stöd till införande av system för spårbarhet och tidig varning i dessa länder.

<sup>(1)</sup> Rådets dokument 10698/08.



1.9 Kraven på importerade jordbruks- och livsmedelsprodukter är lägre än kraven på produkter som framställts inom gemenskapen när det gäller spårbarhet, djurskydd eller mer allmänt miljöbestämmelser. Eftersom de internationella handelsreglerna för närvarande inte ger tillräckliga möjligheter att ta upp dessa intresseområden som är så viktiga för EU, uppmanar vi kommissionen att föreslå en strategi för att försvara dessa kollektiva europeiska intressen. EESK anser att EU bör gå i spetsen när det gäller att ta hänsyn till andra relevanta faktorer i den internationella handeln. För detta ändamål bör unionen försvara sina kollektiva preferenser och "andra relevanta faktorer" i internationella organ samt återuppta debatten om kopplingen mellan WTO och övriga internationella avtal.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1 Till följd av de livsmedelskriser som drabbat EU inledde kommissionen en omfattande omarbetning av livsmedelslagstiftningen. En noggrant utformad institutionell och rättslig ram har införts och innebär ett verkligt framsteg.

2.2 I förordning 178/2002 anges det att gemenskapen "har valt en hög hälsoskydds nivå" och att lagstiftningen tillämpas "på ett icke-diskriminerande sätt, oberoende av om handeln med livsmedel eller foder äger rum på den inre marknaden eller internationellt" <sup>(1)</sup>.

2.3 Den europeiska modellen grundar sig på följande starka principer:

- Spårbarhet "från jord till bord": "möjlighet att spåra och följa livsmedel (...) genom alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan" <sup>(2)</sup>.
- Åtskillnad mellan riskbedömningen och riskhanteringen.
- Juridiskt ansvar för alla aktörer i livsmedelskedjan.
- Ett effektivt varningssystem.

2.4 Hälsorelaterade incidenter som rör importerade produkter är ändå fortfarande vanliga. Under de senaste åren har man upptäckt bekämpningsmedelsrester i importerad frukt, aflatoxiner i nötter och majs samt rests substanser av veterinärmedicinska läkemedel i produkter av animaliskt ursprung, mul- och klövsjuka etc. 2007 aktiverades systemet för snabb varning 314 gånger för produkter från tredje land <sup>(3)</sup>, det vill säga i 32 % av alla fall. Dessa vanligt förekommande problem visar på brister som det är nödvändigt att komma till rätta med.

2.5 De hälsorelaterade incidenterna i anslutning till import utgör ett hot mot de europeiska konsumenternas säkerhet sam-

tidigt som de medför höga kostnader för hela samhället. När varningssystemet aktiveras är förfarandena för att återkalla eller dra tillbaka ett livsmedel från marknaden betungande för de företag som berörs. Sanitära åtgärder för att utrota en sjukdom hos djur eller växter i ett område, t.ex. krav på vaccinering av besättningar eller användning av insektsbekämpningsmedel i en hel region, får omfattande återverkningar som kan bli långvariga.

## 3. Att förebygga hälsorisker på ett bättre sätt

3.1 Det finns handlingsutrymme för att förebygga hälsorisker på ett bättre sätt och därmed minska antalet hälsorelaterade incidenter.

3.2 Gemenskapsharmonisering av praxisen för importkontroll pågår och bör prioriteras. Skillnaderna i importkontrollpraxis mellan medlemsstaterna har mycket negativa följder. Det är inte godtagbart att handelsaktörer ska kunna välja att introducera sina varor på inre marknaden via det land där de vet att kontrollerna är minst stränga. Exempelvis har det rapporterats att importörer av citrusfrukter har en tendens att undvika spanska hamnar, eftersom de laboratorier som finns där är mest framstående när det gäller att upptäcka sjukdomar hos och rester i sådan frukt.

3.3 Många av åtgärderna för hantering av de sanitära aspekterna i samband med import tillämpas i dag endast på levande djur och produkter med animaliskt ursprung. I dag bör vissa risker övervakas bättre, t.ex. de som gäller bekämpningsmedelsrester, fysiska eller kemiska föroreningar orsakade av cancerframkallande eller giftiga ämnen (tungmetaller, biotoxiner, färgämnen etc.) och växtsjukdomar. Effektiva åtgärder förtjänar därför att utvidgas till produkter med vegetabiliskt ursprung.

3.4 För det första skulle inspektionerna kunna öka i vissa kategorier av växtprodukter. I planeringen för 2008 för kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor gäller endast ett av tre uppdrag växtprodukter.

3.5 För det andra bör produkter med vegetabiliskt ursprung endast importeras från godkända länder och anläggningar som tagits upp i förteckningar, vilket redan sker för ett femtontal kategorier av animaliska produkter.

3.6 Importerade växtprodukter bör också bli föremål för systematisk kontroll redan på införsel-orten, vilket inte är fallet i dag. När det gäller animaliska produkter har gränskontrollstationerna visat sig vara effektiva. Samarbetet mellan den statliga övervakningen och de privata importkontrollerna bör också förbättras. Importörer låter i tilltagande utsträckning göra analyser redan på produktionsorten. Livsmedelsövervakningsorganen bör kunna få tillgång till dessa resultat.

<sup>(1)</sup> Förordning (EG) nr 178/2002, skäl 8.

<sup>(2)</sup> Förordning (EG) nr 178/2002, artikel 3.

<sup>(3)</sup> RASFF:s årsrapport 2007.

3.7 Databasen Traces, som gör det möjligt att registrera och utbyta information om handel med och import av levande djur och livsmedel med animaliskt ursprung, skulle kunna utökas till växtskyddsområdet och då vara kopplat till Europhyt-systemet.

#### 4. Fördjupa tillämpningen av principerna för riskanalys

4.1 Principerna för riskanalys har fastställts av internationella organisationer som erkänts av WTO som en process i tre etapper: riskbedömning, riskhantering och riskinformation. Reformen av den europeiska livsmedelslagstiftningen utgör ett första steg mot en riskanalys. Inrättandet av EFSA har möjliggjort en åtskillnad mellan riskbedömning och riskhantering, vilket är mycket viktigt. EFSA:s riskbedömning, som grundas på tillgängliga vetenskapliga rön och "görs på ett oberoende, objektiva och öppet sätt" <sup>(1)</sup>, ger kommissionen eller medlemsstaterna möjlighet att i sin riskhantering besluta om de åtgärder som krävs.

4.2 Men ibland ställer man sig både inom EU och i tredje land oförstående till de importåtgärder som kommissionen vidtar, antingen det gäller att hejda eller upprätthålla ett importflöde. De livliga diskussionerna om import av amerikansk klordoppad kyckling eller brasiliansk biff är färsk exempel på detta. I vissa fall har kommissionen anklagats för att prioritera handelsintressena på konsumenternas bekostnad. EESK anser att besluten om importåtgärder i högre grad bör grunda sig på objektiva uppgifter.

4.3 Ofta finns det emellertid målkonflikter som måste lösas. När avvägningen mellan de olika målen sker måste detta göras tydligt för konsumenterna.

4.4 Kommittén uppmanar kommissionen att tillämpa principerna för riskanalys mer systematiskt, genom att ge EFSA medel för att utforma och tillämpa metoder.

4.5 Artikel 5.7 i SPS-avtalet ger möjlighet att vidta provisoriska åtgärder när det inte finns tillräckliga vetenskapliga belägg för en produkts eller ett förfarandes oskadlighet. I internationella bestämmelser erkänns alltså försiktighetsprincipen som den definieras i gemenskapsrätten. SPS-avtalet gör det också möjligt att tillämpa strängare krav än de internationella kraven, under förutsättning att en "relevant skyddsnivå" fastställs. EU bör se till

att bättre fastställa sina egna relevanta skyddsnivåer för att kunna hänvisa till dem i riskanalysen.

4.6 Som det anges i regelverket är det dock så att "en vetenskaplig riskbedömning i vissa fall inte ensam kan ge all den information på vilken ett riskhanteringsbeslut bör grundas och att det är befogat att andra faktorer som är relevanta för frågan tas med i bedömningen" <sup>(2)</sup>. Dessa faktorer, som även tas upp i SPS-avtalet, kan vara ett besluts ekonomiska konsekvenser, sociala acceptans eller kostnadseffektivitet. För närvarande bedöms de i kommissionens konsekvensanalyser eller genom samråd.

4.7 De socioekonomiska faktorerna bör dock bli föremål för en objektiv och oberoende bedömning enligt samma stränga vetenskapliga principer som de som gäller för hälsoriskerna, med hjälp av experter inom exempelvis ekonomi, sociologi och juridik. Flera länder, t.ex. Kanada och Storbritannien, har redan enheter med experter från samhälle och näringsliv vid sina organ för livsmedelssäkerhet <sup>(3)</sup>. Kommittén hoppas att kommissionen utvärderar möjligheten att inrätta ett oberoende organ för socioekonomisk sakkunskap.

#### 5. Problemet med olika krav på importerade produkter

5.1 På flera områden är de krav som ställs på importerade jordbruks- och livsmedelsprodukter mindre stränga än kraven på produkter som framställts inom gemenskapen. Detta gäller inte de privata normer som industrin tillämpar på sina leverantörer, men däremot vissa föreskrivna krav. Till exempel är kravet på att djur ska kunna spåras ända tillbaka till födelsen och på garantier för djurs välbefinnande liksom förbudet mot vissa bekämpningsmedel inte tillämpligt på produkter från tredje land.

5.2 Oavsett om man anser att ett europeiskt regelverk som det som gäller hälsosäkerheten är välgrundat, återspeglar det EU:s kollektiva preferenser. Den institutionella process som har lett till denna bestämmelse, genom diskussioner i parlamentet, i rådet och med det civila samhället, antas vara ett legitimt uttryck för européernas vilja. De åtgärder som producenterna åläggs är resultatet av ett kollektivt beslut och är tillämpliga på alla inom EU. Men när åtgärderna inte tillämpas på producenter från tredje land, återfinns man på inre marknaden både produkter som uppfyller dessa villkor och sådana som inte gör det.

<sup>(2)</sup> Förordning (EG) nr 178/2002, skäl 19.

<sup>(3)</sup> OECD, 2003, Socioekonomiska aspekter på livsmedelssäkerhet – en undersökning av nyskapande metoder i vissa länder.

<sup>(1)</sup> Förordning (EG) nr 178/2002, artikel 6.

5.3 Detta problem, som också förekommer på andra områden (miljönormer, sociala rättigheter etc.) får oacceptabla konsekvenser för konsumenterna. Utan att vara medvetna om det kan de köpa produkter som inte motsvarar européernas krav. I dag kan konsumenterna exempelvis hitta apelsiner från tredje land som säljs lagligt på marknaden och som har behandlats med lebaicid, ett kraftfullt insektsbekämpningsmedel vars verksamma ämne är fention. Denna produkt har dock varit förbjuden i flera år i EU av miljöskäl. Européernas kollektiva preferenser respekteras alltså inte, och konsumenterna lurats.

5.4 Det faktum att europeiska normer inte tillämpas på importerade produkter leder också till snedvridning av konkurrensen för de europeiska producenterna. Frankrikes institut för boskapsuppfödning har försökt uppskatta vissa av dessa merkostnader. När det gäller spårbarhet har det exempelvis gjorts stora insatser i Europa för att identifiera djur. Investeringarna motsvarar 0,4 euro/100 kg slaktkropp, det vill säga nästan 32 miljoner euro för EU-25. När det gäller djurs välbefinnande motsvarar kravet på att slaktkalvar ska hållas i grupp en kostnad på 4 euro/100 kg slaktkropp, det vill säga 31 miljoner euro för EU-25.

## 6. De europeiska normernas effekter på utvecklingsländerna

6.1 EU är den största importören av livsmedelsprodukter från utvecklingsländer, bland annat på grund av omfattande handelskoncessioner som tidigare beviljats. FN:s konferens för handel och utveckling (Unctad) slår regelbundet larm om de europeiska hälsonormernas konsekvenser för producenter och företag i de minst utvecklade länderna.

6.2 EU får inte kompromissa om hälsosäkerheten. Med detta i åtanke ser kommittén dock positivt på tekniskt stöd till samt dialog och samarbete med de mest utsatta handelsparterna. Kommittén uppmanar också kommissionen att fortsätta initiativet att stödja inrättande av system för spårbarhet och tidig varning i utvecklingsländer.

## 7. Likvärdighets- och spårbarhetsprincipen

7.1 SPS-avtalen och avtalen om tekniska handelshinder är en oundgänglig rättslig ram för WTO:s medlemsländer när det gäller att undvika omotiverade importbegränsningar och möjliggöra större öppenhet i villkoren för tillträde till marknaden.

7.2 I gemenskapsrätten klargörs att de importerade livsmedlen måste uppfylla kraven i gemenskapens livsmedelslagstiftning, "eller villkor som gemenskapen anser vara minst likvärdiga" <sup>(1)</sup>. EESK önskar fästa uppmärksamheten på riskerna med att EU gör en alltför vid tolkning av den likvärdighetsprincip som erkänns i internationella bestämmelser.

7.3 I Europa har livsmedlens spårbarhet en central plats i den europeiska hälsosäkerhetsmodellen. Den förekommer "från och med primärproduktion" till "försäljning eller tillhandahållande till slutkonsumenten" (från jord till bord), eftersom "alla moment kan ha potentiell betydelse för livsmedelssäkerheten" <sup>(2)</sup>. För de flesta importerade produkter ställs det dock inga krav på spårbarhet förrän från och med exportören. Trots den roll som den privata sektorn kan spela, tvivlar EESK på att praxis i vissa tredje länder kan betraktas som "likvärdig" i säkerhets-hänseende. Kommittén förespråkar en offensiv hållning i spårbarhetsfrågan, genom att man prioriterar denna fråga i de bilaterala förhandlingarna och ger de minst utvecklade länderna tekniskt stöd.

## 8. Andra relevanta faktorer och utvecklingen av den internationella rätten

8.1 De texter som rör GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) och de olika WTO-avtalen föreskriver att man förutom till hälsorelaterade faktorer också ska ta hänsyn till andra relevanta faktorer i regelverket för den internationella handeln. Den internationella rätten har däremot utvecklats mycket långsammare på detta område. EU:s beslut är dock inte alltid berättigade från en strikt hälsosynpunkt. När det gäller klordoppade kycklingar har kommissionen svårt att bevisa att den desinficerande klortvätt som fjäderfän utsätts för i USA kan vara skadlig för de europeiska konsumenterna. Det förhåller sig så att man har olika uppfattning om livsmedelskvalitet i de två världsdelen. För att nämna ett annat område vilar förbudet mot import av sälskinn inte heller på hälsoskäl utan på djurskyddshänsyn. Det pågår en livlig internationell debatt om åtgärdernas förenlighet med WTO-bestämmelserna.

8.2 Tvistlösningsorganets rättspraxis ger positiva signaler. När det gällde tvisten om sköldpaddor och räkor mellan USA och Malaysia gav experterna USA rätt, eftersom förbudet mot import av räkor ansågs motiverat med hänsyn till det internationella avtalet om skydd av den biologiska mångfalden. De malaysiska fiskarna tvingades ändra sina fiskemetoder för att inte fortsätta fånga de sköldpaddor som skyddades av denna konvention. Ett klargörande av kopplingarna mellan WTO-reglerna och andra internationella avtal är också föremål för debatt.

<sup>(1)</sup> Förordning (EG) nr 178/2002, artikel 11.

<sup>(2)</sup> Förordning (EG) nr 178/2002, artikel 3.16 och skäl 12.

8.3 EU bör ligga långt framme i dessa diskussioner. För detta ändamål bör unionen försvara sina kollektiva preferenser och "andra relevanta faktorer" i internationella organ samt återuppta debatten om kopplingen mellan WTO-avtal och övriga internationella avtal. Man bör också främja metoder för att säkerställa att kollektiva preferenser och relevanta faktorer fastställs på objektiv grund, så att de kan få internationellt erkännande.

## 9. Konsumentinformation

9.1 De europeiska konsumenterna efterlyser mer information om produktionsförhållandena för livsmedel. Den privata sektorn tar många initiativ för att tillgodose detta önskemål. Dessutom diskuteras i dag olika idéer, t.ex. EU-märkning eller märkning rörande djurs välbefinnande. Man skulle kunna föreslå att en internationell organisation förser konsumenterna med obe-

roende information om de olika ländernas produktionsmetoder. Detta oberoende informationsorgan skulle också kunna ha till uppgift att ta fram information till ett kommande världsomspännande system för tidig varning.

9.2 Konsumentinformation får dock inte bli enda lösningen på de problem som framkommer i rapporten. För bearbetade produkter, som i allt högre grad ingår i livsmedel, har ursprungsmärkningen blivit för komplicerad både för företagen och konsumenterna. Det är därför helt klart de offentliga myndigheternas ansvar att garantera att alla produkter som cirkulerar på inre marknaden uppfyller de europeiska konsumenternas krav. Konsumenterna förväntar sig att dessa beslut inte offras i politiska processer (t.ex. den trans-atlantiska dialogen) som bara syftar till profilering eller till att skaffa sig förmåner hos enskilda handelspartner.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Strukturella och konceptuella förändringar som en förutsättning för en internationellt konkurrenskraftig europeisk industri som bygger på kunskap och forskning (Håller EU på att komma i kapp eller ta ledningen?)”**

(2009/C 100/11)

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

*”Strukturella och konceptuella förändringar som en förutsättning för en internationellt konkurrenskraftig europeisk industri som bygger på kunskap och forskning (Håller EU på att komma i kapp eller ta ledningen?)”*

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 september 2008. Föredragande var Janós TÓTH och medföredragande Hannes LEO.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 98 röster för och 1 nedlagd röst:

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Klimatförändringar, demografiska förändringar, globalisering, brist på råvaror och energi kommer att leda till omfattande ekonomiska och sociala förändringar i Europa. Vilka inverkningarna blir på levnadsstandarden och konkurrenskraften i Europa kommer till stor del att bero på om vi lyckas vidta rätt åtgärder i tid. Behovet att finna innovativa svar på nya utmaningar har också sin grund i en på många områden framgångsrikt genomförd upphämningsprocess i Europa. När man nått teknikens gränser blir självständiga innovationer den viktigaste utvecklingsfaktorn. Detta ställer dock krav på förändringar inom områden som under lång tid gällt som framgångsfaktorer (t.ex. grund- och vidareutbildningen). Ett likaberättigat mål är då också att främja sammanhållningen inom samhället. Det anpassningsbehov vi står inför kommer att ställa den europeiska sociala modellen inför ett prov vars utgång kommer att bli avgörande för nuvarande och framtida generationers livskvalitet. Den sociala dialogen och dialogen inom det civila samhället mellan alla berörda parter kommer att ha en viktig medskapande roll när dessa utmaningar ska bemötas.

1.2 Det krävs under alla omständigheter ökad anpassningsförmåga och snabbare anpassning för att bemästra de utmaningar vi står inför och skapa ytterligare utvecklingspotential för Europa. Med Lissabonstrategin<sup>(1)</sup> har vi satt upp mål som i stor utsträckning överensstämmer med detta perspektiv och är viktiga för Europa. Samtidigt har man ofta inte varit medveten om omfattningen av den anpassning som krävs och man har ofta dröjt för länge med att omsätta målen i strategier i den ekonomiska politiken. Vi känner väl till följderna av detta agerande, och vi måste nu göra förnyade och kraftfulla ansträngningar för att nå dessa mål. Kommittén föreslår därför en långsiktig ökning av medlen för genomförandet av Lissabonstrategin.

1.3 Det står samtidigt klart att det inte kan finnas en strategi som passar alla. På olika politik-områden måste medlemssta-

terna genomföra EU:s riktlinjer med en egen kombination av åtgärder som är anpassad till de nationella förhållandena, för att politiken ska bli effektiv. När detta sker måste man dock se till att åtgärderna på EU-nivå och medlemsstatsnivå kompletterar varandra. Samma krav gäller naturligtvis också för de åtgärder som genomförs på EU-nivå. Inom övergripande politikområden – dvs. teman som faller under olika generaldirektorats behörighet – måste en väl avstämd strategi genomföras på ett samordnat sätt. Komplementariteten växer i bägge fallen fram genom ett detaljerat samarbete och en samordning av politiska strategier och åtgärder som utarbetas och genomförs gemensamt.

1.4 För närvarande utlovas ofta samarbete och samordning, men genomförandet sker i realiteten med mycket svaga insatser. Här måste det vidtas ändringar för att de positiva effekter som ett samordnat genomförande ger ska maximeras<sup>(2)</sup>. På medlemsstatsnivå kan effektiviteten ökas genom förstärkt samarbete vid utformning och genomförande av åtgärder. För att stödja den här processen bör en del av de ytterligare medlen reserveras uteslutande för utveckling av samarbetsprogram mellan EU-nivån och medlemsstaterna. Det bör endast vara möjligt att få tillgång till dessa medel för åtgärder som är ordentligt avstämda mot varandra och som tjänar till att uppnå gemensamma mål.

1.5 Europa står inför svåra utmaningar just därför att man endast i ett fåtal medlemsstater har skapat förutsättningar för arbete i toppskiktet. Många medlemsstater har inte klarat av övergången från upphämningsfasen till produktion vid teknikens frontlinjer. Under övergången till en kunskapsbaserad ekonomi ökar efterfrågan på högre kvalificerad arbetskraft. Om vi ska klara av denna situation behöver vi prognoser på medellång och lång sikt för nivåkraven på arbetskraftens kvalifikationer.

<sup>(1)</sup> Självfallet är Lissabonstrategin mera omfattande än vad som tas upp i detta dokument. För mer information se: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> En samordning av politiken stimulerar produktionen av offentliga tjänster (t.ex. information och kunskap, miljö- och klimatskydd) och skapandet av positiva externa effekter. Den alltmer omfattande ekonomiska sammanflätningen i Europa skapar externa effekter, och endast genom en samordning av politiken kan de positiva externa effekterna ökas och de negativa minskas.



Detta lägger grunden för den omstrukturerings som måste ske inom grund- och vidareutbildningssektorerna.

1.6 Om de problem vi står inför ska kunna lösas och näringslivets prestationsförmåga förbättras måste det finnas strukturer inom vetenskap och forskning som frambingar toppstationer. Här krävs likaledes uthålliga ansträngningar för att utveckla både forskningens resultat och yrkesutbildningen och på bred front föra fram dessa till internationella toppositioner. På EU-nivå har man efter nylanseringen av Lissabonstrategin redan gjort vissa insatser för att bereda vägen för detta. Europeiska forskningsrådet och Europeiska tekniska institutet kommer att påskynda denna förändringsprocess. Investeringarna i dessa strukturer måste utökas än mer i framtiden för att motivera medlemsstaterna att genomföra kompletterande strategier. Det är också nödvändigt att fortsätta uppmontra ett nära samarbete mellan företagen och akademiker-, universitets- och forskningsvärlden samt att främja understödsstrukturer som vetenskaps-, innovations-, teknik- och industriparke.

1.7 Förutom investeringar i arbetskraften och vetenskapssystemen måste medlemsstaternas forskningsstöd i betydligt större utsträckning satsa på riskabla innovationsprojekt, förbättrat skydd för äganderätten (t.ex. genom det europeiska patentet och åtgärder mot piratkopiering), innovationsvänliga regler på produkt- och arbetsmarknaderna, riskanpassade finansieringsmöjligheter, åtgärder för att stimulera efterfrågan på innovationer (t.ex. inre marknaden, offentlig upphandling, pionjärmarknader), mer rörlighet på alla plan samt en anpassad konkurrens- och makropolitik. Resultatet av ett lyckosamt genomförande av dessa politiska åtgärder blir en avsevärt ökad satsning på innovation, och därmed också högre FoU-utgifter.

1.8 Det handlar ju när allt kommer omkring om att skapa ett system som reagerar flexibelt och snabbt på utmaningarna. Till grund för denna utgångspunkt ligger en övertygelse att de framtida kostnader som den nuvarande bristen på agerande ger upphov till är mycket högre än kostnaderna för de åtgärder som nu ska beslutas. Detta gäller i stor utsträckning – men inte uteslutande – för miljöpolitiska åtgärder. Just inom detta område har Europa brukat inta en roll som föregångare vilken måste byggas ut genom att vi konsekvent fortsätter med den hittillsvarande strategin. Detta kan säkra den industripolitiska (First Mover Advantage – fördelen med att vara först på marknaden), samhällsliga och ekologiska utdelning som kan uppnås genom miljöskyddsåtgärder i form av harmoniserade miljöregler, standardisering, främjande av innovation inom miljötekniken och stöd till sociala innovationer.

1.9 En framåtsträvande strategi av detta slag måste också ha befolkningens stöd om den ska kunna genomföras framgångsrikt. Om förändringsbehovet inte framstår som uppenbart och om vinsterna inte syns eller är ojämnt fördelade då kommer beredskapen till samhällelig eller individuell anpassning att vara liten. För informationen och kommunikationen krävs medverkan från det civila samhällets institutioner. En förutsättning för acceptansen är naturligtvis att man har medinflytande vid utformningen av strategin och åtgärderna. Om det finns en bred medverkan och debatt redan under förberedelsefasen ökar sannolikheten för att det uppstår ett gemensamt projekt. Även om

det nästan är för sent för diskussioner om hur Lissabonstrategin ska drivas vidare bör man ändå göra ett försök att involvera stora delar av den intresserade allmänheten.

## 2. Utgångsläge

2.1 Europas ekonomiska resultat har varaktigt förbättrats under de senaste 50 åren och har därmed minskat eftersläpningen från 1800-talet och första hälften av 1900-talet<sup>(1)</sup>. Europa har för närvarande nästan kommit ifatt USA i fråga om produktivitet per timme, även om produktiviteten per anställd har stagnerat på 70 % av den i USA (jfr Gordon 2007). Upphämtningsprocessen avbröts dock oväntat under 1995 och följdes av en fas då USA:s tillväxt var högre än Europas. Den främsta orsaken till USA:s förbättrade ekonomiska resultat anses vara en snabbare integrering av ny teknik – i detta fall informations- och kommunikationsteknik. USA reagerade snabbare än de flesta europeiska stater både i utveckling och spridning av denna nya teknik.

2.2 Skillnaden i hastighet vid utvecklingen och integreringen av ny teknik är emellertid inte specifik för informations- och kommunikationstekniken utan en följd av det etablerade systemet inom den ekonomiska politiken. USA, som föregångsland inom många olika områden av ny teknik, bygger på ett starkt marknadsinriktat system med globalt ledande universitet och forskningsinstitutioner, högt kvalificerad arbetskraft från alla delar av världen, hög beredskap att ta risker, snabb tillväxt hos nygrundade företag och en homogen inre marknad.

2.3 Europas länder har å andra sidan skapat strukturer och infört åtgärder inom den ekonomiska politiken som hjälper till med upphämtningsprocessen och möjliggör ett snabbt införande av teknik. De höga investeringskvoterna har varit och är synliga bevis på denna strategi, liksom de mer yrkesinriktade utbildningssystemen, strukturer för innovationsfinansiering som är generellt obenägne att ta risker, lägre investeringar i högre utbildning och den i många avseenden alltför försiktiga vidareutvecklingen av produkter och tekniker.

2.4 Europas svaga tillväxt (se t.ex. Breuss, 2008) under senare år tyder på att upphämtningsstrategins tillväxtpotential i stor utsträckning är uttömd på många områden. Övergången från en upphämtningsstrategi till en ledningsposition kräver dock omfattande omställningar som ännu bara har påbörjats i Europa och som på många håll genomförs endast halvhjärtat. Ju närmare man kommer teknikens frontlinjer blir självständiga och genomgripande (i fråga om nyhetsvärde på marknaden) innovationer den viktigaste källan till tillväxt. För att understödja detta måste man reformera områden (t.ex. grund- och vidareutbildning, produkt- och arbetsmarknadsreglering, makroekonomisk styrning) som tidigare betraktades som framgångsfaktorer för upphämtningsprocessen. Förändringsbehoven i Europa beror emellertid också på de utmaningar vi står inför nu, dit

<sup>(1)</sup> Totalt sett har EU behållit sin tätposition när det gäller global handel, såväl i varu- som i tjänstesektorn. Den europeiska ekonomin har en världsledande position i en rad industrigrenar med varor av medelhög teknisknivå och kapitalintensiva varor. Anledning till oro ger det ökande underskottet i handelsbalansen med Asien och EU:s – i jämförelse med USA – svaga resultat på IKT-området (se CCMI/043).

klimatförändringarna, globaliseringen, den demografiska utvecklingen samt råvaru- och energibristen hör. Det gäller att inrätta strukturer som kan reagera snabbt på de nya utmaningarna och skapa socialt acceptabla, miljövänliga och konkurrenskraftiga lösningar.

2.5 Det handlar när allt kommer omkring om att skapa ett system som reagerar flexibelt och snabbt på utmaningarna. Till grund för denna utgångspunkt ligger en övertygelse att de framtida kostnader som den nuvarande bristen på agerande ger upphov till är mycket högre än kostnaderna för de åtgärder som nu ska beslutas. Detta gäller i stor utsträckning – men inte uteslutande – för miljöpolitiska åtgärder. Just inom detta område har Europa brukat inta en roll som föregångare vilken måste byggas ut genom att vi konsekvent fortsätter med den hittillsvarande strategin. Detta kan säkra den industripolitiska (First Mover Advantage – fördelen med att vara först på marknaden), samhälleliga och ekologiska utdelning som kan uppnås genom miljöskyddsåtgärder i form av harmoniserade miljöregler, standardisering, främjande av innovation inom miljötekniken och stöd till sociala innovationer.

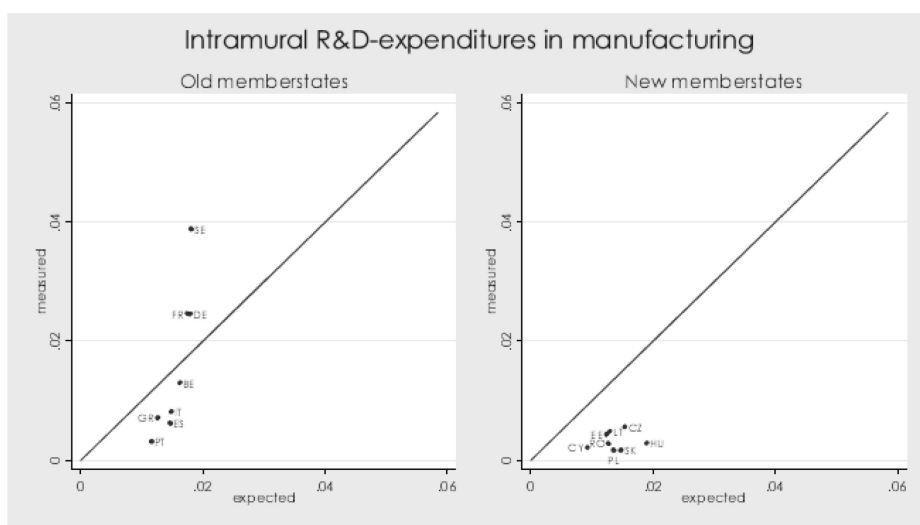
2.6 I det följande koncentrerar vi oss på de delar av Lissabonstrategin som handlar om innovation. Vi diskuterar hur man ska kunna genomföra en effektiv politik i Europas heterogena politiska landskap.

### 3. Europas svar på 90-talets svaga tillväxt: Lissabonstrategin

3.1 Europas svar på den ökande eftersläpningen gentemot USA i fråga om produktivitet och ekonomisk tillväxt var Lissabonstrategin, vilken efter nylanseringen 2005 bland annat eftersträvar en ökning av FoU-utgifterna till 3 % av BNP och av sysselsättningskvoten till 70 % av alla personer i arbetsför ålder.

3.2 Den eftersträlvade ökningen av FoU-medlen stöder sig på många ekonomiska studier som pekar på ett tydligt positivt samband mellan ekonomisk utveckling och FoU-utgifter. När målen formulerades beaktade man alltför lite det faktum att höjden på FoU-medlen i stor utsträckning beror på branschstrukturen och endast kan bedömas i relation till bransch-sammansättningen. Nyare forskningsrapporter (Leo – Reinstaller – Unterlass, 2007; Pottelsberghe, 2008) visar att de flesta "gamla" medlemsstater har en nivå på sina FoU-utgifter som ligger nära den nivå man kan förvänta sig utifrån deras branschstruktur, medan de flesta "nya" medlemsstater ligger under nivån (dvs. under 45-graderslinjen, se diagram 1). Sverige och Finland (och även USA) satsar betydligt mer på FoU än man skulle kunna vänta sig utifrån deras branschstruktur. Detta beror dels på att dessa länder i vissa branscher ligger vid teknikens frontlinjer och lägger större vikt vid innovation än konkurrenterna och – i USA:s fall – producerar för en stor inre marknad, dels kan högre utgifter för FoU ha sin grund i en forskningsintensiv högskolesektor (se Pottelsberghe, 2008).

Diagram 1: Strukturjusterade FoU-utgifter



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old member states are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3 Om FoU-utgifterna i företagssektorn i Europa (åtminstone i de gamla medlemsstaterna) alltså i stor utsträckning ligger i linje med branschstrukturen finns det inga tungt vägande orsaker till en massiv förändring av dessa utgifter eftersom de måste betraktas som en kostnadsfaktor med avtagande gränsnytta. Större investeringar i FoU är meningsfulla om man närmar sig teknikkens frontlinjer eller som resultatet av en strukturomvandling<sup>(1)</sup> till forskningsintensiva branscher<sup>(2)</sup>. Båda förändringarna är nödvändiga om man vill att Europa ska förbli konkurrenskraftigt och om man vill säkra den "europeiska modellen".

3.4 Denna process kan emellertid inte sättas i gång genom en isolerad ökning av FoU-finansieringen, utan kräver ökat stöd till innovationsstrategier för högriskprojekt, investeringar i forskningsinfrastruktur och förbättringar av utbildningssystemet. Skapandet av en innovationsvänlig marknadsmiljö och ökad mobilitet på alla nivåer är andra nödvändiga förändringar (se Aho m.fl., 2006). Kompletterande insatser vad avser regleringen av arbetsmarknad och finansieringssystem, konkurrens- och makropolitik är likaledes nödvändiga faktorer. Resultatet av ett lyckosamt genomförande av dessa politiska åtgärder blir en avsevärt ökad satsning på innovation, och därmed också högre FoU-utgifter.

3.5 Förskjutningen av tyngdpunkten för den ekonomiska politiken från FoU till innovation minskar också den implicita tendensen att främja högteknologisk industri, som blir resultatet av strävan att öka FoU-utgifterna. Därigenom stärks branscher som visserligen är hög-teknologiska med avseende på användningen av teknik, men som inte investerar stora summor i FoU, eftersom deras innovationssatsningar grundar sig på intelligent användning av teknik och mänsklig kreativitet. Många tekniskt avancerade innovationer kommer till stånd inom den kreativa industrin, stålindustrin eller textil- och konfektionsindustrin helt utan eller med endast ringa egna FoU-utgifter. Det har också visat sig att det i praktiskt taget alla branscher finns en potential för snabbt växande små och medelstora företag (s.k. gaseller) (se Hölzl – Friesenbichler, 2008), vilket också talar för en bred satsning på att främja innovation. Inriktningen på högteknologibranscher – och det säkrar deras stora relevans också i framtiden – beror på den höga efterfrågetillväxten. Om man genom FoU-satsningar lyckas ta fram framgångsrika innovationer kan avkastningen (med avseende på ekonomisk tillväxt och sysselsättning) på grund av den höga efterfrågetillväxten bli oproportionerligt stor (Falk – Unterlass, 2006).

3.6 De nya och gamla utmaningarna kräver topprestationer både vad avser forskningen och omsättningen av den i praktisk

tillämpning. Endast med hjälp av topprestationer i grundforskning och tillämpad forskning kan Europa förbli konkurrenskraftigt inför de globala utmaningarna. Ett av de största hoten mot genomförandet av en sådan strategi ligger i dag (och i ännu större utsträckning i framtiden) inom området humankapital. Mer och bättre utbildad arbetskraft med gymnasieutbildning eller högre utbildning är en förutsättning för strukturomvandling och överbyggande av den tekniska klyftan. De försummelser man gjort sig skyldig till hittills på detta område kommer att ta lång tid att rätta till, och många gånger tar man fortfarande inte itu med dem med nödvändigt eftertryck. Samtidigt måste man vad avser utbildningsstrukturerna se till att utbudet av utbildningsplatser överensstämmer med efterfrågan<sup>(3)</sup> och se till att fortbildningen av arbetskraften (nyckelord: livslångt lärande) också uppmärksammas så att arbetskraften bibehåller sin produktivitet och anställbarhet i alla faser av arbetslivet.

3.7 Lissabonstrategin i dess nya lydelse innebar avsevärda förändringar på europeisk nivå som är ägnade att påskynda strukturomvandlingen i riktning mot forskningsintensivare ekonomiska strukturer och topprestationer: Åtgärder för bättre tillgång till riskkapital och ökad mobilitet bland forskare, Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT), Europeiska forskningsrådet och pionjärmarknadsinitiativet är exempel på detta. Till detta kommer ökad finansiering inom ramprogrammen och ökad användning av pilotprojekt på europeisk nivå.

#### 4. Europa: Effektiv politik trots diversiteten?

4.1 Även om den europeiska visionen i stor utsträckning är klar och omfattas av alla dyker frågan upp om Europa med tanke på sin heterogenitet överhuvudtaget kan föra en gemensam politik. Den europeiska mångfalden visar sig inte minst i skillnader i medlemsstaternas produktivitet, de blandade framgångarna och skillnader på teknikfronten (t.ex. GSM-standard – IKT-satsningar) och de stora skillnaderna på sektorsnivå, såväl mellan som inom sektorer (se Falk, 2007, Leo – Reinstaller – Unterlass, 2007, se bilaga 3).

4.2 Denna mångfald innebär en stor utmaning för den ekonomiska politiken eftersom ekonomiskpolitiska åtgärder ger olika resultat beroende på den ekonomiska utvecklingsnivån. I framgångsrika länder anpassar man explicit eller implicit den ekonomiskpolitiska strategin till den ekonomiska utvecklingsnivån och strävar i samband med detta antingen efter att stödja en

<sup>(1)</sup> Strukturomvandling är ett resultat av nya företagsetableringar, en diversifiering av befintliga företag eller inflyttning av nya företag.

<sup>(2)</sup> Termen "forskningintensiva" branscher är medvetet vald eftersom indelningen i hög-, medel- och lågteknologiska sektorer när det gäller FoU-utgifter innebär en underskattning av teknikanvändningen i många ekonomiska sektorer. Tar man dessutom hänsyn till integreringen av tekniker som utvecklats på andra håll i produkter och processer är många av de branscher som enligt den klassiska indelningen betraktas som lågteknologiska snarare att jämföra med medel- eller högteknologiska områden (se Peneder, 2007).

<sup>(3)</sup> Cedefop gör följande bedömning: "Den totala sysselsättningen i Europa bedöms öka med mer än 13 miljoner sysselsättningsstillfällen mellan 2006 och 2015. Detta inbegriper en ökning på nästan 12,5 miljoner arbetstillfällen på högsta kvalifikationsnivå (ISCED-nivå 5 och 6) och nästan 9,5 miljoner jobb på medelnivå (ISCED-nivå 3 och 4). Å andra sidan kommer mer än 8,5 miljoner arbetstillfällen att försvinna för arbetstagarer med inga eller endast få formella kvalifikationer (ISCED-nivå 0–2). Källa: Cedefop, Future skill needs in EuropeMedium-term forecast, 2008".

upphämtningsprocess eller efter att styra produktionen mot den tekniska frontlinjen. Det kloka i denna anpassning av den ekonomiska politiken till utvecklingsnivån bekräftas av en rad vetenskapliga arbeten. Det visar sig att samma politiska åtgärder får olika resultat beroende på landets utvecklingsnivå. En åtgärd som i ett land med en högteknologisk produktion ger stor avkastning kan i ett land som släpar efter åstadkomma endast små eller till och med negativa resultat på den ekonomiska utvecklingen.

4.3 Detta visar sig tydligt när det gäller utbildningssystemet <sup>(1)</sup>. Vill man maximera resultaten av investeringar i utbildningssystemet måste man ta hänsyn till de konsekvenser som skillnader i utvecklingsnivå leder till: Högre utbildning blir viktigare ju närmare ett land befinner sig den tekniska frontlinjen. Yrkesorienterade utbildningssystem stöder däremot framför allt en upphämtningsprocess. Aghion m.fl. (2005) gör bedömningen att en höjning av utgifterna för högre utbildning med 1 000 dollar/person i ett land vid den tekniska frontlinjen ökar den årliga tillväxttakten med cirka 0,27 procentenheter, medan sådana investeringar i ett land utan högteknologisk produktion endast leder till en ökning av tillväxttakten med cirka 0,10 procentenheter. Personer med högre utbildning kan i länder med högteknologisk produktion utnyttjas med högre avkastning, eftersom man strävar mot radikalare innovationer som endast kan genomföras med hjälp av vetenskaplig forskning.

4.4 En högre utbildningsnivå leder också till större flexibilitet i valet av teknik. Cirka 60 % av skillnaden i tillväxttakt mellan de europeiska länderna och USA kan återföras på de europeiska utbildningssystemens starka fokusering på yrkesutbildning eller gymnasie-utbildning (Krueger – Kumar, 2004). Kunskapssamhället behöver allmänna nyckel-kvalifikationer och högre utbildning som underlättar anpassningen av ny teknik och skapandet av nya sektorer med nya företag. Den historiska – och för upphämtningsprocessen riktiga – europeiska fixeringen på gymnasieutbildning blir på det viset en hämsko för den ekonomiska tillväxten vid den tekniska frontlinjen.

4.5 När EU utarbetar och genomför den ekonomiska politiken måste unionen räkna med ett heterogent förbund av stater. När skillnaderna är stora brukar genomförandebefogenheterna delegeras till medlemsstatsnivå för att man där ska kunna hitta lösningar som är anpassade till de lokala förutsättningarna <sup>(2)</sup>. Det är emellertid väsentligt att den gemensamma politiken stäms av mellan de olika nivåerna och att genomförandet samordnas så att den strategi som valts kan få full verkan. Det ömsesidiga beroendet inom EU verkar också i samma riktning.

<sup>(1)</sup> I princip ger investeringar i humankapital mycket stor avkastning: Om man ökar den genomsnittliga skolgången med ett år, stiger landets potentiella ekonomiska produktion med 6 % på lång sikt (De la Fuente, 2003).

<sup>(2)</sup> Denna fördelning av befogenheterna borde diskuteras fortlöpande, men en sådan diskussion skulle gå utöver ramarna för detta yttrande (se Falk – Hölzl – Leo, 2007).

Vissa medlemsstaters framsteg hjälper också andra, men att åka snålskjuts bör inte vara ett acceptabelt förhållningssätt.

4.6 Det står emellertid klart att det inte kan finnas en strategi som passar alla. En förutsättning för framgång är en egen kombination av åtgärder som är anpassad till de nationella förhållandena. Det är emellertid också viktigt att konstatera att de ekonomiskpolitiska strukturerna och strategierna måste förändras när man når den tekniska frontlinjen, eftersom de instrument som dittills använts (och som oftast tagits fram under loppet av flera årtionden) därefter inte alls eller endast i ringa utsträckning ökar tillväxten utan har blivit åtminstone delvis ineffektiva. Detsamma gäller (fast med omvända förtecken) länder som befinner sig i upphämtningsfasen. Om man där använder samma strategier som i länder vid den tekniska frontlinjen leder det också till ineffektiva lösningar. Varje europeisk strategi måste därför sträva efter följande:

- Stärka sammanhållning och topprestationer med utgångspunkt i den ekonomiska utvecklingsnivån.
- Formulera mål och åtgärder som tar hänsyn till den övergripande karaktären i många politikområden (t.ex. miljö, innovation) och som kan sättas in effektivt på dessa politikområden trots behovet av samordning.
- Fastställa arbetsfördelningen mellan den europeiska nivån och medlemsstaterna med utgångspunkt i de faktiska förhållandena.
- Göra de beslutade åtgärderna bindande och fastställa påföljder för avvikelser.

4.7 De strukturer och mekanismer som krävs för en sådan politik finns i stor utsträckning redan i Europa och måste "bara" anpassas till form och innehåll. Också i det senare fallet är de väsentligaste faktorerna redan bekanta och diskuteras sedan länge. Vad som saknas är politisk genomslagskraft för att kunna påverka den verkliga ekonomin och de europeiska samhällena.

## 5. Litteraturlista

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F, *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.



Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, pp. 701-728, 2005.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity, NBER Working Paper 12027, 2006.

Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth, Working Paper, Harvard University, 2005.

Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.

Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, 2006.

Aho, E., (ordförande), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigenkommission für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, 2006

Breuss, F., Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation, Wien, 2008

Cedefop, Future skill needs in Europe, Medium-term forecast, 2008.

De la Fuente, A., Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.

Falk, M. Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Falk, M., Unterlass, F., Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.

Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., On the Roles and Rationales of European STI Policies, WIFO Working Paper, 299/2007.

Falk, R., Leo, H., "What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?", WIFO Working Papers, 2006, (273).

Gerschenkron, A., "Economic Backwardness in Historical Perspective", Harvard University Press, 1962.

Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.

Gordon, R. J., Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, "Change, Innovation and Distribution", Brussels, 4 december 2007

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, *The Review of Economics and Statistics*, 86 (4): 883 – 895, 2004.

Hollanders, H., Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Hölzl, W., Friesenbichler, K. Final Sector Report Gazelles, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, [www.europe-innova.org](http://www.europe-innova.org)

Meddelande från kommissionen – Genomförandet av gemenskapens Lissabonprogram – En politik till stöd för EU:s tillverkningsindustri – mot en mer integrerad industripolitik, SEK(2005) 474, Bryssel 5.10.2005

Krueger, D., Kumar, K., US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education, *Journal of Monetary Economics*, 2004.

Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., Motivating sectoral analysis of innovation, Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Nicoletti, G., Scarpetta, S., Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, *Economic Policy*, 18:36 9, 2003.

OECD, Education at a Glance, OECD, 2006.



Peneder, M., Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. "An Agenda for a Growing Europe", Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, ss 97–127, 2006.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Strukturomvandlingen och utvecklingen inom industrin för hushållsapparater/vitvaror i EU och dess inverkan på sysselsättningen, klimatförändringarna och konsumenterna"**

(2009/C 100/12)

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

*"Strukturomvandlingen och utvecklingen inom industrin för hushållsapparater/ vitvaror i EU och dess inverkan på sysselsättningen, klimatförändringarna och konsumenterna".*

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för beredningen av arbetet, antog sitt yttrande den 10 september 2008. Föredragande var Anna Maria DARMANIN och medföredragande var Enrico GIBELLIERI.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 86 röster för och 2 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK anser att styrkan i den europeiska industrin för hushållsapparater<sup>(1)</sup> ligger i dess förmåga att tillverka produkter som präglas av miljömässig hållbarhet och hög kvalitet. Denna styrka måste stödjas och utvecklas genom en adekvat EU-politik som grundar sig på fortlöpande satsningar och förbättringar i fråga om tekniska innovationer och fortbildningsverksamhet för att förbättra de anställdas kunskaper. En sådan politik bör främja utvecklingen av energieffektiva hushållsapparater med ökade möjligheter till återvinning. De totala miljökonsekvenserna bör minimeras på grundval av en livscykelanalys.

1.2 EESK anser att EU:s lagstiftning kan få direkt påverkan på sektorns konkurrenskraft, i huvudsak genom förslaget om en utvidgning av ekodesigndirektivet och förslaget om en översyn av förordningen om miljömärkning, som kommer att leda till ökad energieffektivitet och minskade koldioxidutsläpp, i syfte att minska hotet om och tendensen till en utflyttning av industrin till länder utanför EU, förlust av arbetstillfällen och risken för svagare konsumentefterfrågan.

1.3 Marknadsövervakning är av central betydelse för att skydda den europeiska industrin, arbetstagarna i denna industri, konsumentintressena och miljön. Marknadsövervakning bör genomföras med hjälp av följande åtgärder:

— Medlemsstaterna och EU<sup>(2)</sup> bör avsätta mer resurser för strängare kontroll av att produkterna (särskilt importprodukter) uppfyller inre marknadens normer och lagstiftning.

(1) Med hushållsapparater menas kylskåp, tvättmaskiner, diskmaskiner, värmepannor, varmvattenberedare och andra elektroniska apparater som används i hemmet.

(2) De nya rättsliga ramarna (Ayräl-paketet) är den sista delen av paketet för bättre lagstiftning. De rör marknadsövervakning, produktmärkning och typgodkännande, och antogs av Europaparlamentet och rådet den 23 juni 2008. [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal\\_market\\_package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm)

— Man bör undanröja snedvridning av konkurrensen och dumpning. Åtgärder mot dumpning bör studeras noggrant så att de inte blir kontraproduktiva för den europeiska industrin och uppmuntrar utflyttning av industrin till länder utanför EU, eller ökad import. De bör gälla inte bara den färdiga apparaten utan också dess beståndsdelar.

— Märkningssystemet bör ses över så att det återspeglar framstegen i teknikutvecklingen utan att skapa felaktiga intryck om värdeförändringar.

— Bättre kontroll för att minska bedrägerier och utprånglande av kopior.

— Kontroll av märkning, i synnerhet i fråga om importerade varor, för att se till att de uppfyller de krav de påstår sig uppfylla och för att undvika en vilseledande märkning.

1.4 Kommittén anser att en anpassning av märkningssystemet är av största betydelse. Märkningen bör alltid uppdateras när tekniskt mer effektiva varor höjer standarden. Systemet bör vara dynamiskt så att nya produkter på marknaden med bättre specifikationer får ny märkning i stället för att försämra placeringen för varor som tidigare uppfyllt normerna. Denna översyn bör kopplas till teknisk innovation men genomföras minst vart femte år i enlighet med handlingsplanen för energieffektivitet. Det är av grundläggande betydelse att alla aktörer deltar i denna översyn. Kommissionen bör också se till att lagstiftningen genomförs i syfte att göra märkningen till ett mera tvingande instrument för tillverkare, importörer och återförsäljare.

1.4.1 Det skulle gynna hållbarheten om EU strävar efter att påverka andra länder att anta de höga standarder som EU självt avser att tillämpa på inre marknaden, eftersom detta skulle kunna leda till generella energibesparingar.

1.5 Den europeiska industrin för hushållsapparater skulle kunna stimuleras avsevärt om man införde program inom medlemsstaterna för att uppmuntra folk att ersätta befintliga hushållsapparater med nya, moderna och energieffektiva, som industrin redan tillverkar men som ännu inte är tillräckligt populära på marknaden. Stimulansåtgärderna bör utformas så att de ekonomiskt svagare konsumenterna får lämpliga finansiella instrument, och så att det inte är diskriminerande. Man bör utnyttja erfarenheter från framgångar i Europa och utanför EU.

1.6 Man bör också öka stödet till konsumenter i fråga om underhåll och reservdelar till hushållsapparater. Det bör också finnas en fortlöpande förbättring och uppdatering av arbetstagarernas kunskaper så att en effektiv och tillförlitlig service kan erbjudas. Detta skulle kunna leda till ökad eller bibehållen sysselsättning.

1.7 EESK anser att EU:s politik bör underlätta övergången inom industrin till mer innovativa produkter och dithörande tjänster som är strategiskt relevanta genom inverkan på koldioxid-utsläpp och energikonsumtion, till exempel solpaneler, solceller, värmepumpar, väteceller, småskalig kraftvärme och högeffektiva luftkonditioneringsanläggningar. Detta skulle skapa sysselsättning och öka utbudet för konsumenterna.

1.8 EESK vill åter understryka att ett framgångsrikt genomförande av rekommendationerna om en effektiv omstrukturering av den europeiska industrin för hushållsapparater så att denna blir mer hållbar kan uppnås och maximeras endast om den sociala dialogen inom sektorn är omfattande och effektiv på europeisk nivå.

## 2. Bakgrund

2.1 Utflyttningen av industrin för hushållsapparater inte bara till Central- och Östeuropa, utan också till Ryssland, Turkiet och Kina är för närvarande sektorns mest akuta problem. Omlokaliseringen sker inte bara inom EU – hela segment av industrin för hushållsapparater flyttar nästan i sin helhet från Europa till Kina.

2.2 Företagen upptäcker nu Ryssland, där nya anläggningar för tillverkning av tvättmaskiner och kylskåp byggs, och befintliga företag inom vitvarusektorn tas över. Mellan 15 och 20 anläggningar för tillverkning av vitvaror byggs för närvarande på ryskt territorium. Detta är av stor betydelse för att europeiska

tillverkare ska kunna tränga in på denna nya marknad med stor potential. Man bör emellertid vara uppmärksam på att dessa anläggningar i framtiden inte bara kommer att betjäna den nationella marknaden utan också exportera varor till EU om vi misslyckas med att ta itu med de centrala problemen på den europeiska marknaden.

2.2.1 Det finns också en exportpotential för europeiska tillverkare i regioner som Asien, Nordafrika och Mellanöstern, där EU:s export av hushållsapparater redan ökar. Europeiska tillverkare kan utnyttja de rådande förhållandena, t.ex. den växande medelklassen i dessa regioner, de europeiska produkternas goda rykte osv. för att tränga in ytterligare på dessa potentiella marknader.

2.3 Den ökade förekomsten av billiga och tvivelaktiga produkter förvärrar krisen för den europeiska vitvaruindustrin. Låg kvalitet i kombination med skillnader i skattesystemen, låga arbetskostnader och relativt låga transportkostnader samverkar för att försämra situationen för de etablerade europeiska tillverkarna.

2.4 Det är uppenbart att Europa inte kan tävla med de månadslöner som betalas i till exempel Kina. Ett kyl- eller frysskåp som tillverkas i Kina är oslagbart billigt, och detsamma gäller enkla komponenter som motorer eller kompressorer. Europeiska produkter kan inte uppnå några konkurrensfördelar om man enbart ser till priset och inte till kvaliteten. Styrkan i den europeiska industrin för hushållsapparater ligger i dess förmåga att tillverka högkvalitativa produkter. Andra konkurrensfördelar återfinns i design, produktgarantier, service, reservdelar och reparationer. Denna styrka kan stödjas och utvecklas genom en väl utformad EU-politik.

2.5 Europeiska anläggningar tillverkar kyl- och frysskåp i energiklasserna A++, A+, A och B. Majoriteten av varorna ligger f.n. i klasserna A+ och A. Varor i klass A++ utgör mindre än 4 %.

2.6 Försäljningen av energieffektiva kylskåp ligger fortfarande på låg nivå. Enligt CECED (*European Domestic Equipment Manufacturers Committee*) finns det fortfarande cirka 188 miljoner kyl- och frysskåp som är mer än tio år gamla i de europeiska hushållen. Gamla hushållsapparater (från 1990) förbrukar ca 600 kWh/år, apparater i klass A+ förbrukar ca 255 kWh/år och apparater i klass A++ förbrukar ca 182 kWh/år. Med nuvarande priser och förhållanden <sup>(1)</sup> måste en apparat i klass A++ användas i ungefär tolv år innan köpet lönar sig för konsumenten.

<sup>(1)</sup> Inbegripet energipriset och bränslekostnader.

2.7 De europeiska tillverkarna är inte bara oroade över äldre hushållsapparater, utan än mer över osäkra, energimässigt ineffektiva och otillförlitliga importvaror. Denna oro gäller särskilt importörer på spotmarknaden som snabbt går ut till försäljning på hela inre marknaden.

2.7.1 En följd av detta är att hushållens energiförbrukning utgör 25 % av det totala energibehovet inom EU, varav de energiförbrukande produkterna i hushållen står för den kraftigaste ökningen under de senaste åren, beroende på att nya tillämpningar och produkter har införts.

2.8 Användning av material av bättre kvalitet i den magnetiska kärnan i kombination med optimal utformning med hjälp av nya material skulle kunna öka effektiviteten (upp till 15 %) i de elektriska motorerna i hushållsapparater, vilket skulle innebära ett avsevärt bidrag till att minska den inhemska förbrukningen av elenergi.

2.9 En annan tendens som kommissionen bör stödja är utvecklingen av hushållsapparater som är utformade för att kunna underhållas och återvinnas. Det måste påpekas att europeiska tillverkare har gjort stora satsningar på detta område och åstadkommit kraftigt minskad förbrukning av energi och vatten i större apparater. Ett allt bredare spektrum av råvaror har emellertid sedan dess blivit problematiskt inte bara med avseende på miljön utan också när det gäller kostnaderna. Detta gäller stål, plast, nickel, krom, koppar osv. Priserna på dessa råvaror och för biprodukter av olja ökar. Den som kan minska användningen av dessa material i en produkt vinner en konkurrensfördel. De möjligheter som nanoteknik och metoder för livscykelanalys erbjuder industrin för hushållsapparater att förbättra och utvärdera materialvalet utnyttjas inte alls i full utsträckning för att skapa en sådan konkurrensfördel.

2.9.1 Ett orosmoment för närvarande är att inte alla återvinningsmaterial returneras till tillverkarna i enlighet med gällande WEEE-bestämmelser, vilket innebär att tillverkarna i praktiken får betala för återvinningskostnaden utan att få varorna.

2.10 Att främja forskning och att driva på miniatyriseringen av motorer, kylare, kompressorer osv. bör vara målet för den forskningspolitik som kommissionen finansierar. Att utveckla så materialsnåla hushållsapparater som möjligt innebär därför att man utvecklar apparater som lämpar sig bättre för återvinning. Eko-design, EU:s ramdirektiv från maj 2005 och dess krav på ekologisk design av energiförbrukande apparater, är en viktig utgångspunkt. Kommissionen behöver inte uppfinna dessa poli-

tiska instrument på nytt, men bör skärpa de instrument som redan finns. Detta gäller också den befintliga energiförbrukningsmärkningen. Mot bakgrund av den allt värre energikrisen och bristen på råvaror bör kommissionen komplettera märkningen med en obligatorisk reglering när det gäller utsläppande av produkter på marknaden. Endast de som tillverkar produkter av hög kvalitet bör få sälja hushållsapparater på den europeiska inre marknaden i framtiden – detta bör vara målet för en lagstiftning med krav på företagen att tillverka högkvalitativa och miljömässigt hållbara hushållsapparater.

2.11 Det vore också klokt att i form av ett direktiv kräva att tillverkare och återförsäljare producerar och säljer hushållsapparater som kan repareras, och lagerhåller reservdelar för reparationer samt erbjuder kundtjänst. Europeiska konsumenter förväntar sig sådana tjänster, och de europeiska tillverkarna och återförsäljarna kan genom att tillhandahålla tjänsterna särskilja sig från lågpristillverkare vars produkter inte kan repareras utan måste kastas och ersättas med nya. Det kan inte ligga i linje med strategin för hållbar utveckling.

2.11.1 I detta sammanhang ser EESK fram emot fortsatta diskussioner om genomförandet av handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion samt en hållbar industripolitik<sup>(1)</sup>.

2.12 Sektorn för hushållsapparater i Europa sysselsätter fortfarande cirka 200 000 arbetstagare. Sektorn har varit på tillbakagång under många år. Cirka 57 000 arbetstillfällen har försvunnit i Västeuropa de senaste två årtiondena. Industrin för hushållsapparater kollapsade i Central- och Östeuropa till följd av att det gamla politiska systemet avskaffades, och sedan dess har endast 20 000 nya arbetstillfällen skapats.

2.13 De delar av industrin som har drabbats hårdast av utflyttning till länder utanför EU (Ryssland, Kina, Turkiet) är sektorerna för luftkonditionering och små apparater. Europeiska anläggningar för tillverkning av kyl- och frysskåp sysselsätter fortfarande cirka 23 000 personer.

2.14 Omstruktureringarna inom den europeiska hushållsapparatsektorn kommer att fortsätta även under kommande år. Omfattningen kommer inte bara att bero på utvecklingen av marknaden och tekniken, utan även på politiska beslut och lagstiftningsåtgärder.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1 *EU:s politik måste erbjuda svar på fyra problem:*

<sup>(1)</sup> KOM(2008) 397 slutlig (16.7.2008).

3.1.1 Hur kan man se till att industrin inte går förlorad till länder utanför EU? En tydlig tendens är att industrin omlokaliseras, och vi bör alltså försöka motverka det förutsebara och verkliga hotet att industrin flyttas ut till länder utanför EU.

3.1.2 Hur kan vi utforma strukturförändringarna i Europa för att säkerställa att västeuropeiska länder inte förlorar sin vetenskapliga och tekniska produktion och sitt know-how samt de arbetstillfällena som följer med detta, och samtidigt ge länderna i Central- och Östeuropa möjligheter att konsolidera sin framväxande industri för hushållsapparater inför framtiden?

3.1.3 Hur hittar vi ett ekonomiskt vettigt svar på den massiva importen från Asien av varor som har lägre värde än de europeiska motsvarigheterna och är av sämre kvalitet eller som inte är förenliga med inre marknadens normer?

3.1.4 Hur säkerställer vi att det vi har uppnått med våra miljömässigt hållbara hushållsapparater bär frukt på inre marknaden i form av ökad efterfrågan på sådana varor och fortsatta investeringar i forskning och utveckling av apparater som präglas av mindre miljöpåverkan och ökad hållbarhet?

### 3.2 *Situationen för industrin*

3.2.1 Sektorn är en avancerad industrisektor när det gäller forskning och utveckling på området energieffektivitet. De frivilliga överenskommelserna har varit effektiva och respekterats av industrin.

3.2.2 Olyckligtvis innebär detta att industrin behöver en stramare EU-politik som säkerställer att de satsningar som industrin har gjort faktiskt leder till resultat. Förra året beslutade industrin att inte förnya de frivilliga överenskommelser som tidigare har varit så framgångsrika.

3.2.3 Marknadsövervakning är vid denna tidpunkt av central betydelse. Striktare kontrollsystem bör utformas för att se till att de produkter som finns på marknaden verkligen håller den nivå och den kvalitet som utlovas, i synnerhet vad avser effekten på klimatförändringarna.

3.2.4 Det krävs ökat stöd från medlemsstaterna för att se till att mycket effektiva produkter som finns på marknaden verkligen köps av konsumenterna. Produkter av typ A++ betraktas fortfarande som alltför dyra, vilket innebär att investeringarna inte ger tillräcklig avkastning, och vi får en marknad som fort-

farande i första hand väljer varor av typen A+. Stimulans-åtgärderna kan variera och det finns redan i vissa medlemsstater och i länder utanför EU exempel på goda metoder<sup>(1)</sup>.

3.2.5 Stödet från medlemsstaterna och arbetet för lojal konkurrens bör hålla jämna steg med den snabba tekniska utvecklingen inom sektorn på medlemsstatsnivå och på EU-nivå.

3.2.6 En viktig länk i försörjningskedjan är återförsäljaren. Europeiska återförsäljare måste bli mer medvetna om de olika konsekvenserna av de produkter som importeras och säljs på inre marknaden. Industrins mål och satsningar blir meningslösa om återförsäljarna fortsätter att importera och sälja produkter som inte uppfyller normerna, inte är säkra och inte miljömässigt hållbara. I det sammanhanget anser EESK att det fortfarande finns stort utrymme för utbildning av detaljhandeln för att öka medvetenheten om situationen för industrin för hushållsapparater på inre marknaden och om hållbarhetsaspekterna på sådana varor.

### 3.3 *Den sociala aspekten*

3.3.1 Verkligheten är att arbetstillfällena går förlorade när industrin flyttar ut. Kvar blir arbetskraft med kunskaper och färdigheter som inte kan utnyttjas om inte denna också flyttar. Omstruktureringen av industrin är av stor betydelse för att arbetstillfällena inte ska gå förlorade och industrin förbli attraktiv för högkvalitativ arbetskraft.

3.3.2 En sektor som bör beaktas är tjänstesektorn, särskilt sektorn för reparation av apparater. Reparationssektorn måste hållas igång genom att man säkerställer att apparater av hög kvalitet faktiskt går att reparera och genom att se till att de reservdelar som behövs för att genomföra reparationer finns tillgängliga.

3.3.3 Samtidigt bör en gemensam politik för EU och medlemsstaterna främja sektorns övergång till produktion av innovativa produkter som skapar nya sysselsättningsmöjligheter. Processen bör stödjas genom en välstrukturerad social dialog mellan arbetsmarknadsparterna på europeisk och nationell nivå liksom på företagsnivå. Relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare av europeisk kvalitet måste säkerställas också i nya produktionsanläggningar i de nya medlemsstaterna.

<sup>(1)</sup> **Italien:** 20 % av kostnaden för A+ och A++ kyl- och frysskåp, med ett tak på 200 euro, kan dras av i deklARATIONEN för privatpersoner. **Spanien:** Rabattsystem – under 2008 är personer som köper energieffektiva produkter berättigade till en rabatt på 50–125 euro beroende på vilken typ av apparat som köps. **Brasilien:** Brasiliens federala regering har planerat att inleda ett program för att subventionera inköp av 10 miljoner kylskåp till låginkomsttagare. Konsumenterna ska lämna in sitt gamla kylskåp, som normalt sett förbrukar mer energi, och får då rabatt när de köper ett nytt och mer ekonomiskt kylskåp.



3.3.4 En effektiv och fortlöpande social dialog inom sektorn på europeisk nivå tillsammans med marknadsövervakning och kontroll av efterlevnaden av normer i hela Europa är av central betydelse för att färre arbetstillfällen ska gå förlorade.

#### 3.4 *Situationen för konsumenten*

3.4.1 Konsumenterna måste tillförsäkras produkter som fungerar väl och som är energieffektiva, och därför måste information av hög kvalitet göras tillgänglig för konsumenterna på ett enkelt, sanningsenligt och effektivt sätt.

3.4.2 Märkningssystemet måste göras mer dynamiskt och kunna utvecklas och uppdateras i takt med innovationsarbetet inom sektorn. Dessutom bör märkningar på ett korrekt sätt återge huruvida apparaterna uppfyller normerna, vilket innebär att testningen bör göras striktare och mer noggrann.

3.4.3 Marknadsövervakning i medlemsstaterna är viktigt för att säkerställa att apparaterna verkligen håller det de lovar och att konsumenterna får valuta för sina pengar.

3.4.4 Man kan notera de eventuella negativa effekter som inköp av nya hushållsapparater kan innebära för miljön om konsumenten behåller den gamla apparaten och använder den parallellt med den nya, vilket skapar en motsatt effekt.

3.4.5 Oberoende konsumenttester är det bästa sättet att främja effektiva och energisnåla hushållsapparater. Sådana tester ser till apparatens övergripande kvalitet och standard, och kontrollerar om den grundläggande funktionen utförs tillfredsställande.

#### 3.5 *Situationen för miljön*

3.5.1 EESK menar att även denna sektor kan lämna ett avsevärt bidrag till bevarandet av miljön, minskning av koldioxidutsläppen och därmed klimatförändringarna. Kommittén vill här påminna om de synpunkter som den framförde i sitt initiativyttrande om miljövänlig produktion<sup>(1)</sup>, där kommittén betonade möjligheterna för en växande grön marknad på inre marknaden och diskuterade särskilda aspekter i samband med bl.a. märkning och produkternas livscykel.

3.5.2 En tidsgräns på ungefär fem år bör tillämpas för att uppnå standarden för alla varor som inte uppfyller normerna. T.ex. kylskåp som efter denna tid inte uppfyller ett visst tröskelvärde bör enligt kommitténs mening inte längre få säljas på den europeiska marknaden. Detta ligger i linje med den handlingsplan för energieffektivitet som kommissionen presenterade den 24 oktober 2006 ("Produkter som inte uppfyller dessa överenskomna minimikrav kommer inte att få släppas ut på marknaden."). Förslaget ligger också i linje med ekodesigndirektivet och förordningen om miljömärkning.

3.5.3 Det är också viktigt att lagstiftningen om ekodesign tillämpas så snart som möjligt på alla relevanta stora apparater och att lagstiftningen om energimärkning ses över för att möjliggöra utvecklingen av supereffektiva produkter: Detta skulle vara lagstiftning som ställer krav på företagen att tillverka hållbara hushållsapparater av hög kvalitet.

3.5.4 Med avseende på den befintliga europeiska energipolitiken och mot bakgrund av att märkningssystemet i sig inte är tillräckligt för att uppfylla EU:s energimål uppmanar EESK kommissionen att överväga nya rättsliga instrument för att uppnå dessa mål.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

<sup>(1)</sup> Yttrandet EESK:s (EUT C 224, 30.8.2008, s. 1). Föredragande: Anna Maria DARMANIN.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Tillämpning av sociala experiment i EU i utformningen av offentlig politik för aktiv integration"

(2009/C 100/13)

I ett brev av den 5 mars 2008 framförde Frankrikes utrikes- och Europaminister en begäran till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om att inför det kommande EU-ordförandeskapet utarbeta ett förberedande yttrande på följande tema:

*"Tillämpning av sociala experiment i EU i utformningen av offentlig politik för aktiv integration".*

Ett par inledande riktlinjer hade redan dragits upp av den höge kommissarien för aktiv solidaritet mot fattigdom, som står bakom denna begäran.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2008. Föredragande var Jean-Michel BLOCH-LAINÉ och medföredragande var Ernst Erik EHNMARK.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 66 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst.

### 1. Inledning

1.1 Bakgrunden till föreliggande yttrande är den franska regeringens beslut att anordna en konferens om sociala experiment i Europa ("Rencontres de l'Expérimentation sociale en Europe") i november 2008 i Grenoble. Målsättningen är att på EU-nivå och i medlemsstaterna främja det gemensamma intresset för och användningen av experiment som ett instrument för att utforma den offentliga politiken på det sociala området och – i föreliggande fall – bland annat när det gäller "aktiv integration" för att bekämpa fattigdomen. Konferensen ska bidra till att det utvecklas en experimentkultur, och till att det – om och när så är lämpligt – utarbetas nya programinitiativ som kan få stöd av kommissionen. De efterföljande tjeckiska och svenska ordförandeskapen kan, om de finner det lämpligt, fortsätta detta arbete.

1.2 Därför anser det franska ordförandeskapet att det är viktigt att dels få och sprida bättre kunskap om de 27 medlemsstaternas aktuella metoder på området, dels bedöma – på basis av detta – graden av ändamålsenlighet och möjliga förbättringar samt möjligheterna till gemensam utveckling och till spridning och överföring. För de projekt som redan har planerats, inletts eller utförts har det inte satts några gränser för omfattningen. Däremot finns det önskemål om att belysa hela registret av olika aktörer, samarbetsmodeller, rättsliga ramar och praktiska åtgärder. Målsättningen är att med frivilliga och realistiska metoder så snart som möjligt lägga grunden för ett europeiskt expertnätverk med uppdaterad information om experimentell innovation som har utvärderats.

1.3 Avsikten med yttrandet är att samla kommentarer och anvisningar och att därefter formulera ståndpunkter och rekommendationer.

### 2. Kommentarer och anvisningar

2.1 Tanken bakom den aktuella remissen är varken oväntad, lösryckt eller oförutsebar. Ökningen av sociala experiment i Europa (liksom i Förenta staterna och i Kanada) har varit kraftig.

2.1.1 Under de senaste tio åren har förträffliga studier, undersökningar och forskningsprojekt på området genomförts i vissa EU-länder. Ett stort antal ändamålsenliga möten, workshoppar, seminarier och internationella sammankomster äger eller har ägt rum eller planeras.

2.1.2 Trots detta är begreppet "sociala experiment" fortfarande vagt i många hänseenden. Det är svårt att ringa in dess enorma och omfattande tillämpningsområde. Innehållet ändras ständigt och variationen är oändlig. Terminologin är ofta esoterisk, och utvärderingen av resultaten är ofta mycket oklar (eller till och med obefintlig), eller omdiskuterad och nästan motsägelsefull, eftersom den är tvetydig och går att ifrågasätta.

2.1.3 Man kan visserligen på detta område hitta förteckningar, protokoll och vittnesmål som ofta är synnerligen intressanta. Men kommittén har (om vi inte misstar oss) ingen kännedom om att det någonstans skulle finnas egentliga exempel-samlingar i metodiskt hänseende, varken hos ministerier, decentraliserade offentliga myndigheter, nationella ekonomiska och sociala råd, EU:s remissorgan eller paraplyorganisationer för arbetsmarknadens parter<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Centrala, federala, konfederala eller andra.

2.1.4 Arbetet med detta yttrande har snäva tidsgränser, och det var naturligtvis inte fråga om att göra en fullständig redogörelse för experiment som kunde betraktas eller bedömas vara lämpliga att användas direkt i utformningen av offentlig politik. Grundförutsättningen var att utarbeta ett kortfattat förberedande yttrande. "Förberedande" ska här tolkas i bokstavlig mening (inledande, preliminärt). Uppdraget var att titta närmare på några tillförlitliga och lärorika europeiska belägg, av vilka vissa finns på institutionerna medan andra finns inom icke-statliga organisationer.

2.2 Begreppet "sociala experiment" har inte automatiskt skrivits in i EU-politikens huvudlinjer. Sannolikt ingick experiment med miniprojekt redan i det första programmet för fattigdomsbekämpning (1975–1980). I det andra (1985–1989) och det tredje programmet (1989–1994) fanns en utsagd vilja att sammanställa vunnit erfarenhet. Men termen experiment poängterades inte i sig. Bakom de grundläggande nya inslagen i Amsterdamfördraget och de viktiga framsteg som gjordes till följd av Europeiska rådets möte i Lissabon har det hela tiden funnits en vilja att på EU-nivå gemensamt granska olika exempel på god praxis, nationella program eller handlingsplaner och gemensamma rapporter om socialskydd. I dessa har experimenten dock behandlats i blygsam omfattning. Inom den öppna samordningsmetoden har experiment inte fått något utrymme över huvud taget.

2.2.1 Trots detta har betydande framsteg noterats i denna nisch inom unionens socialpolitik under de senaste åren. Det är framför allt Europeiska kommissionens förtjänst. Tack vare två arbetsmöten med kommissionens generaldirektorat för samsättning, sociala frågor och lika möjligheter har EESK bland annat beretts möjlighet att diskutera resultaten av programmen Equal och Progress samt av expertbedömningarna, vilket kommittén har uppskattat i allra högsta grad. Tyvärr finns det inte utrymme att redogöra detaljerat för detta i det här yttrandet.

2.2.2 Ett bakgrundsdokument kommer att utarbetas i god tid som underlag till arbetena vid ovan nämnda konferens i Grenoble i november. I dokumentet ska exempel på lyckade innovativa experiment återges. Det kommer också att innehålla referenser till webbplatser som kan ge ytterligare upplysningar.

2.2.3 I det följande ges några få återblickar. Programmet Equal genomfördes under en sexårsperiod (från 2002 till 2008) och har nu slutförts. Investeringarna inom programmet riktades till social innovation med avseende på arbetsmarknaden och på aktiv social integration, och genomfördes i en rad medlemsstater till ett värde av 3 miljarder euro ur Europeiska socialfondens medel. 3 480 partnerskap med över 2 000 aktörer var involverade. Programmet nådde över 200 000 missgynnade personer. Det är förmodligen det mest omdömesgilla och omfattande programmet för social innovation som någonsin genomförts i Europa.

2.2.4 Förutom själva siffrorna kan man konstatera att Equal och expertgranskningarna har lett till en helt ny samling av metoder för EU:s räkning. Detta är kanske det viktigaste resultatet för framtiden. Många av erfarenheterna beskrivs tydligt i olika handledningar. EESK anser därför att man måste fortsätta utvärdera resultaten av och fördelarna med dessa program för social integration.

2.2.5 I fråga om de insatser som återges i detta förberedande skede har EESK velat ge en särskild plats åt innovativa experiment för integration genom ekonomisk verksamhet ur ett holistiskt perspektiv. Kommittén har i detta syfte rådfrågat medborgarorganisationer och organ<sup>(1)</sup> som vid en hearing<sup>(2)</sup> kan tänkas redogöra för grundliga analyser och utvärderingar av insatser som genomförts av europeiska sociala företag i fråga om integration genom arbete. Kommittén är väl medveten om att begreppet "aktiv integration" inte kan begränsas bara till denna sektor. Men sektorn kan uppvisa en samling viktiga aktörer med välorganiserade nätverk som det var viktigt att möta genast i ett första skede.

2.2.6 Den information som samlades in vid ovan nämnda hearing den 16 juni 2008 samt redogörelsen från denna kommer också att sammanställas i ett bakgrundsdokument som ska bli tillgängligt inom nämnda tidsramar. I föreliggande yttrande kan informationen dock sammanfattas som följer:

2.2.6.1 Ett stort antal experiment har gett positivt utslag. I bakgrunden finns innovativa idéer av många slag samt ett brett spektrum av sinsemellan mycket olika rättsliga villkor.

2.2.6.2 I alla redogjorda fall har deltagande parter gått in för en faktisk samverkan på ett aktivt sätt trots olika förutsättningar.

2.2.6.3 I flera länder har verksamheten kommit att omfattas av lagstiftning som gett erkänsla och bildat ramar för verksamheten. Men detta uppnåddes ofta först efter en mycket lång tid.

<sup>(1)</sup> Europeiskt nätverk för bekämpning av fattigdom och social utslagning (CNIAE), European Anti Poverty Network (EAPN), Europeiska nätverket för företag inom den sociala sektorn (ENSIE), Europeiska samorganisationen för boende och hemlöshetsfrågor (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, FEANTSA).

<sup>(2)</sup> En hearing anordnades den 16 juni 2008 efter ett inledande möte den 22 april 2008.

2.2.6.4 Tidsfaktorn är avgörande på detta område. På flera håll hyser man stor oro för att experimenten inte ska kunna fortsätta, bland annat då programtiden för Equal löper ut. Frågan om hur deltagande parter – i synnerhet de lokala myndigheterna – ska kunna knytas mer permanent till arbetet har ställts.

2.2.6.5 När det gäller utvärderingen har samtliga deltagare betonat vikten av bedömning och övergripande åtgärder beträffande förhållandet mellan experimentens nytta och kostnad.

2.2.6.6 Över lag anser man att EU:s roll är grundläggande både när det gäller att sprida kunskap om metoderna och i fråga om att garantera att påbörjade projekt kan fortgå.

### 3. Ståndpunkter

3.1 Kommittén är övertygad om den potentiellt mycket stora nyttan av innovativa experiment som verktyg för att utarbeta nationell och transnationell politik inom EU. Orsakerna till denna inställning kan sammanfattas enligt följande:

3.1.1 Alla håller med om att de moderna formerna av fattigdom och utslagning är mycket komplexa, och de har länge utgjort en utmaning i analysarbetet och omintetgjort olika förebyggande insatser. Prognoserna – bland annat de som görs tack vare studier som EU är initiativtagare till – har lyckligtvis gjort stora framsteg de allra senaste åren. Men när det gäller lösningar kan man tyvärr inte säga det samma. Många okända och osäkra faktorer kvarstår. I många länder har de övergripande politiska insatserna inte nått sitt syfte. Allmänna insatser som bygger på teoretiska antaganden har visat sig olämpliga, ineffektiva eller till och med blivit föråldrade och kontraproduktiva relativt snabbt efter det att de har införts. Detta beror antingen på bristande konkret kunskap om huvudorsakerna, de specifika problemen och sambanden mellan de problem som måste bekämpas, eller på att negativa effekter inte har tagits med i beräkningarna eller upptäckts i tid. Genom att använda sig av experiment och noggranna observationer skulle man i många fall helt naturligt kunna underlätta justeringar och anpassningar, och på så vis undvika tillämpningen av till synes goda idéer som sedan visar sig vara felaktiga.

3.1.2 Tillämpningen av den metod som inom filosofin kallas induktiv (att härleda slutsatser från erfarenheter) är av största vikt inom vetenskapen. Den motsatta metoden kallas deduktiv

(att härleda slutsatser från premisser) och har inom socialpolitiken lett till besvikelser och misstag<sup>(1)</sup>. För tydlighetens skull måste det påpekas att tanken inte är att överge övergripande strategier och helt enkelt ersätta dem med punktvisa experimentinsatser, vilket skulle vara absurt. Det gäller snarare att i mån av möjlighet utnyttja innovativa experiment i högre grad i syfte att skapa klarhet och underlätta utformningen av övergripande offentligpolitiska strategier. Den roll som verktyg som innovativa experiment kan spela i unionen på nationell nivå och på EU-nivå bör utvecklas och optimeras.

3.1.3 I många fall är experiment ett bättre sätt än en omedelbar allmän tillämpning om man vill ta reda på hur man inom närområdet kan mobilisera olika berörda aktörer som är villiga att samarbeta närmare människornas verkliga behov.

3.1.4 Experiment innebär "rätt att begå misstag" utan att det medför skador, och utan att det ger upphov till systematisk skepsis.

3.1.5 De "sociala experimenten" måste vara starkt förankrade i befintliga sociala system för solidaritet och stödjas med genomtänkta koncept och ansvar från de berörda parternas sida. På samma sätt skulle användningen av experiment bidra till att förstärka och utvidga tillämpningsområdet för den öppna samordningsmetoden.

3.2 Även om denna typ av argument ofta övertygar, får man inte förbise att det här och där också finns tvivel och misstro som måste beaktas och diskuteras för att undvika att effektiva åtgärder misskrediteras eller motarbetas.

3.2.1 Bland de invändningar som oftast hörs i frågan finns följande:

3.2.1.1 Termen "experiment" är chockerande eftersom människor inte är några marsvin. Det vore bättre att tala om "försöksverksamhet" eller helt enkelt om "innovation".

3.2.1.2 Försöksverksamhet i sociala frågor är oftast bara laboratorieövningar – hur kan man undvika detta? Och hur kan man avslöja vrågbilder, bedrägerier, förvrängningar, illusioner, karikatyrer och avskärmningar?

<sup>(1)</sup> Man kan konstatera att ideologier och dogmer av mångahanda slag på ett betydligt mer dramatiskt sätt och i en helt annan omfattning har kunnat och kan leda till stora katastrofer.

3.2.1.3 De speciella omständigheterna vad avser plats och omfattning gör att försöken i allmänhet och med nödvändighet inte går att återskapa.

3.2.1.4 Experimenten riskerar att användas som alibi av offentliga beslutsfattare som inte gärna vill genomföra allmänna reformer. De kan leda till att de befintliga sociala systemen och skydden reduceras eller till och med avskaffas.

3.2.1.5 Det finns en risk för att experimenten leder till större ojämlikhet till förmån för vissa. Om experimenten avbryts kan det orsaka bittra besvikelser hos dem som upplevt kortvariga och obeständiga förbättringar.

3.2.1.6 Hur stor tilltro ska man sätta till utvärderingsprotokollen?

3.3 För att avvärja sådant motstånd och eventuell misstro anser EESK att man bör fastställa stränga krav för de experiment som kan tänkas genomföras med offentliga beslutsfattares stöd och ansvarsförbindelser, vilka dessa beslutsfattare än är.

3.3.1 Det konstaterades ovan (i punkt 2.1.2) att begreppet "sociala experiment" fortfarande är "vagt i många hänseenden". Att kommittén hävdar detta är inte ett förlöjligande. Om det vore fallet, vilket det inte är skulle det varken vara roligt, nyttigt eller värdigt. Men det är det inte. Det som driver kommittén i detta fall är viljan att bidra till en samordning av olika tankar i syfte att så långt som möjligt skingra oklarheterna kring begreppet.

3.3.2 Det första steget i denna riktning vore utan tvivel att komma överens om en definition. Detta är komplicerat, eftersom det finns djupgående meningsskillnader som ständigt kommer till uttryck. Det viktigaste är att ta reda på om "sociala experiment" ska ha som enda målsättning att godkänna befintliga metoder, eller om experimenten ska ha som uppgift att leda till uppkomsten av verkliga innovationer.

3.3.3 Kommittén har velat undvika att begränsa sig till en genomgång av dogmatiska och semantiska uppräknings av definitioner. I stället fäster sig kommittén vid följande två antaganden:

3.3.3.1 Det första härstammar från ett amerikanskt referensinstitut<sup>(1)</sup>. Institutet föreslår följande fyra grundläggande ramar:

— Slumpmässigt urval av deltagare och en kontrollgrupp ("Random assignment").

— En plan för den offentliga politiken ("Policy intervention").

— En plan för uppföljning ("Follow up data collection").

— Utvärdering ("Evaluation").

3.3.3.2 Det andra har formulerats av det franska organ som tagit initiativ till begäran om utarbetande av föreliggande yttrande och består av följande delar:

— Innovation av socialpolitiken, i inledningsskedet i liten skala med tanke på att återverkningarna inte är kända fullt ut.

— Genomförande under omständigheter som gör det möjligt att utvärdera återverkningarna.

— Planläggning för ett bredare genomförande i framtiden.

Det är den andra definitionen som EESK oförbehållsamt och reservationslöst föredrar och stöder.

3.3.4 Låt oss än en gång påminna om att det finns ett överflöd av idéer till innovativa experiment. Goda men vaga intentioner saknas inte – "vägen till helvetet är kantad av goda föresatser". Det värsta som skulle kunna hända begreppet "socialt experiment" vore att i framtiden främja framväxten av offentliga initiativ som på förhand är dömda att misslyckas eller som inte kommer att kunna återskapas.

3.3.5 Programmet Equal har bl.a. använts för att utarbeta regler och metoder som gör det möjligt att pröva olika faktorer för att utröna om de leder till framgång eller misslyckande. Kommittén vill understryka och välkomna det arbete som utförts i huvudsak med inriktning på dem som förvaltar Europeiska socialfonden, men som också skulle kunna användas av alla lokala eller nationella beslutsfattare som vill genomföra innovativa experiment.

3.3.6 Man bör i princip endast arbeta vidare med experiment som kan redovisa följande:

3.3.6.1 Tydliga siffer- och datumuppgifter.

<sup>(1)</sup> URBA Institute.



3.3.6.2 En detaljerad planering av de resurser som används.

3.3.6.3 Uttrycklig och effektiv medverkan från och långsiktigt samarbete med olika aktörer: offentliga myndigheter, forskare, arbetsmarknadens parter och andra aktörer i det civila samhället (stiftelser, kooperativ, ömsesidiga bolag, sammanslutningar osv.).

3.3.6.4 Metoder som syftar till att säkerställa aktivt och verkligt deltagande från målgruppen för experimentet i utformning, genomförande och bedömning av resultaten, och därmed i en "gemensam uppbyggnad" av experimenten och politiken. Människan i den europeiska kulturen är inte i första hand bidragstagare, konsument, medborgare, kunder, väljare osv., utan **personer**.

3.3.6.5 Ett system för uppföljning och framför allt metodisk utvärdering, i ordens rätta bemärkelse, som aviseras tydligt innan verksamheten sätts i gång: Detta system bör omfatta grundliga konsekvensanalyser och medverkan från trovärdiga utvärderare, och det bör också utformas så att resultatens långsiktiga hållbarhet kan mätas på ett tillförlitligt sätt.

3.3.6.6 En relevant bedömning av möjligheterna att reproducera försöket (med hänsyn till att ett projekt som inte går att överföra kan innehålla beståndsdelar som i sig själva är mycket givande).

3.3.7 Listan över förutsättningar är lång, men garanterar ändå inte framgången i ett experiment. Man måste i förväg acceptera att det finns en risk att misslyckas; annars måste man i princip avstå från experimenterande.

## 4. Rekommendationer

### 4.1 Allmänna riktlinjer:

4.1.1 Varken experiment eller innovationer utgör än så länge en del av den europeiska sociala strategin och alltså inte heller av den "öppna samordningsmetoden". Olika nyckelfaktorer för en gemensam angreppsmetod har dock framkommit under senare år – ett idéunderlag för socialpolitikens modernisering, utvärderingens centrala roll för goda styresformer, ömsesidig inlärning och överföring av bästa praxis. Den 2 juli 2008 antog

kommissionen den förnyade sociala agendan, som omfattar ett viktigt meddelande om förstärkningen av den öppna samordningsmetoden på det sociala området. I texten framhålls att programmet Progress stöder "sociala experiment", men målet är att framhärda och göra framsteg på denna väg, och det är viktigt att se till att de principer som styr programmet Equal på ett effektivt sätt integreras i Europeiska socialfondens förvaltning och funktionssätt. Utöver åtgärder som redan vidtagits finns det inga hinder för att tänka sig och förespråka att Europeiska socialfonden och strukturfonderna engageras på området för innovativa program för aktiv integration.

4.1.2 EESK rekommenderar att man överväger ett angreppssätt och en synvinkel som är mer integrerad i de många olika europeiska programmen i syfte att i ett tidigt skede främja innovativa sociala experiment när det gäller sammanhållning och social integration. Här avses till exempel det sjunde programmet för forskning och utveckling, vissa program för regional utveckling (Jeremie, Jaspers, mikrokrediter), vissa program för landsbygdsutveckling (såsom Leader) och varför inte programmen för hållbar utveckling.

4.2 De "sociala experiment" som genomförs i kampen mot utestängningen är i första hand ett ansvar för lokala och nationella aktörer, men EU-organens – och särskilt kommissionens – insatser kan intensifieras och få en avgörande hävstångseffekt. Nu är tiden verkligen mogen för detta.

4.3 Det är därför absolut nödvändigt att främja större kunskaper om sakförhållandena på detta område i EU:s 27 medlemsstater. Detta är för övrigt ett av de främsta skälen bakom begäran om utarbetande av det här yttrandet, som mot bakgrund av den begränsade tidtabellen och frågans vidd bara kan utgöra ett första steg som förberedelse för en vidareutveckling, vilket EESK hoppas ska ske.

4.3.1 I denna fråga rekommenderar kommittén inte att man inrättar ännu en observationsgrupp enligt sedvanlig institutionell modell. Vi anser att denna komplicerade och dyrbara lösning skulle vara kontraproduktiv. Däremot förespråkar EESK kraftigt att man tar fram en metod i form av ett lyhört europeiskt nätverk med uppgift att utveckla och dela kunskapen om

förekomsten, beskaffenheten, omfattningen, lärdomarna och resultaterna av experiment som utförts i medlemsstaterna samt om formerna och villkoren för dessa. Metoden bör kopplas till en rad aktörer, såsom forskningsinstitut och medansvariga projektpartner (politiska, ekonomiska och arbetsmarknadsanknutna sådana m.fl.). Det är viktigt att EU kan spela en roll som motor vid utformningen, genomförandet och det hållbara utvecklandet av ett sådant nätverk. Detta uppdrag bör ledas av kommissionen. EESK fyller å sin sida en roll, så långt resurserna räcker, som en bro till det organiserade civila samhället och deltar gärna i arbetet om kommittén blir kallad.

4.3.2 EESK rekommenderar i stället att man utnyttjar redan existerande källor: Equal-rapporten, expertgranskningar, de icke-statliga organisationernas beprövade metoder <sup>(1)</sup>.

4.3.3 Kommittén föreslår att nya bestämmelser utarbetas aktivt och beaktas i de nationella programmen och de gemensamma rapporterna om framstegen när det gäller innovativa sociala experiment.

4.3.4 Europaparlamentet och rådet kan tillsammans anordna regelbundna möten minst en gång per år på temat "sociala experiment" och i tur och ordning belysa olika aspekter av verksamheten. I detta sammanhang kunde man planera in en eller flera möjligheter till samverkan i dessa frågor i programmet för europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utslagning.

4.3.5 Det vore klokt att anordna fler lokala möten i EU med förebild i expertgruppernas sammankomster.

4.3.6 Målet med dessa rekommendationer är att bidra till att gradvis kartlägga lokala och regionala projekt för aktiv integration. Dessa kan eventuellt godkännas som mottagare av gemenskaps-medel och kan agera som gränsöverskridande föregångare på området för sociala experiment. En regelbunden återblick på framgångsrika projekt och goda exempel kan ge impulser till en

värdefull process för utbyte på EU-nivå och till spridning av erfarenheterna över hela unionen.

4.4 I framtiden hoppas EESK att det ska finnas tillgängliga medel som motsvarar anslagen till Equal.

4.5 Man kan konstatera att de ansvariga och sakkunniga inom ramen för Equal med fog själva understryker behoven av fortsatta överväganden och klarsyn i fråga om "sociala experiment" och i fråga om vilken väg EU ska välja för att fördjupa sina insatser och vidareutveckla sina kunskaper, i synnerhet när det gäller genomförbarhet, reproducerbarhet och uppförandekod. EESK rekommenderar slutligen mer stöd till vidareutveckling av frågan, medan kommissionen föreslår att rådet utarbetar en rapport som granskar alla viktiga aspekter och frågan om det förväntade mervärdet av "sociala experiment" i EU. Därvid bör bland annat följande frågor diskuteras:

4.5.1 Det är långt kvar tills man kan överbrygga avståndet mellan sociala experiment och ett erkännande av desamma, och i synnerhet att införa dem mer allmänt. Avståndet har inte uppstått godtyckligt, av en slump eller av en ren tillfällighet. Det kan kallas en klyfta. Detta måste noggrant beaktas.

4.5.2 Bör man eftersträva att noggrant fastställa trösklar för att avgöra vilka sociala experiment och innovationer som kan bedömas vara lämpliga?

4.5.3 Bör man dra upp gränser mellan det som kan kallas innovation och det som faller utanför det? Om ja, hur?

4.5.4 Experiment som syftar till integration har huvudsakligen inriktats på att lösa befintliga problem och rätta till dem. Hur kan man i detta sammanhang ge större utrymme för förebyggande? Genom att i högre grad förutse framtidens utmaningar (demografiska, ekonomiska, sociologiska osv.) som inte ännu är överhängande?

<sup>(1)</sup> EESK:s kontaktgrupp för kontakter med icke-statliga organisationer skulle kunna bidra i denna process.

4.5.5 Hur kan partnerskapsverksamheten för berörda aktörer på området för aktiv integration ytterligare utökas? Hur kan man i synnerhet utveckla synergierna mellan sammanslutningar, integrationsföretag och privatföretag i syfte att utveckla och förbättra reella möjligheter till integration? Hur kan man förstärka och mångfaldiga broarna mellan utslagning och integration inom ramen för utveckling av företagens sociala ansvar? Bör man förespråka idéer som till exempel samarbete med arbetsplatskommittéer – eller be företag som sysselsätter mer än ett fastställt antal personer att årligen lägga fram en rapport om frågor av detta slag?

## 5. Slutsats

5.1 "Social experimentverksamhet" är i dag en av de största utmaningarna för offentliga myndigheter, centraliserade eller decentraliserade, på medlemsstatsnivå eller EU-nivå. Det utgör en mång-facetterad, krävande och ofärdig metod som dock kan visa sig ge varaktig nytta.

5.1.1 EESK understryker att övergripande offentligpolitiska strategier under inga omständigheter får ersättas av punktvisa experimentinsatser. Kommittén anser dock att man genom att öka användningen av innovativa experiment kan skapa klarhet och underlätta utformningen av dessa strategier.

5.2 EU har befogenheter att fastställa ramar för den nationella och lokala politiken. Det är en av unionens viktigaste uppgifter. I själva frågan om bekämpning av fattigdom och främjande av aktiv integration har unionen redan tagit initiativ till och genomfört pionjärinsatser som varit både djärva och kloka. Men EU kan göra mycket mer på detta område för att främja Europas framtid och vinna medborgarnas förtroende.

5.3 EESK rekommenderar att EU åtar sig att avsätta tillräckligt med tid (för att förebygga falska förhoppningar) och nödvändiga medel för att tydligt främja, vägleda och stödja innovativa sociala experiment aktivare än vad som hittills varit fallet, på en mångfald viktiga och subtila områden för integrationspolitik.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den etiska och sociala dimensionen inom de europeiska finansiella institutionerna"

(2009/C 100/14)

Den 25 september 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen att utarbeta ett initiativytrande om

*"Den etiska och sociala dimensionen inom de europeiska finansiella institutionerna".*

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 oktober 2008. Föredragande var Edgardo Maria IOZIA.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 122 röster för, 23 röster emot och 45 nedlagda röster.

### 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Finanskrisens senaste utveckling, som var oförutsägbar och oväntad med tanke på de ofantliga förluster den medförde, och de uppenbart ineffektiva styrinstrument som inrättats för att skydda marknaden, dvs. spararna, företagen och investerarna, kräver ytterligare och särskilda diskussioner om innehållet i detta yttrande. De konkurser som följt på varandra världen över och de insatser som gjorts för att rädda till synes mycket solida banker och försäkringsbolag har skapat ångslan och oro hos miljontals EU-medborgare.

1.1.1 Europeiska rådet den 15–16 oktober ägnade sig huvudsakligen åt den finansiella krisen och framhöll sin fasta beslutssamhet att vidta samordnade åtgärder för att skydda det europeiska finansiella systemet och insättarna. Efter eurogruppens möte godkände rådet i dess helhet de principer som fastställdes i Paris den 12 oktober och som syftar till att vidmakthålla det finansiella systemets stabilitet, stärka övervakningen av den europeiska finanssektorn, särskilt av de gränsöverskridande konsortierna, bättre samordna övervakningen på EU-nivå, stödja viktiga finansinstitut, undvika konkurser och skydda spararnas insatta medel.

1.1.2 Europeiska rådet krävde också att man påskyndar det pågående arbetet med direktivet om reglering av kreditvärderingsinstitutens verksamhet och direktivet om säkerheten när det gäller insättningar, och uppmanade medlemsstaterna att vidta åtgärder för att se till att företagsledarnas löner och aktieoptionsförmåner, särskilt inom finanssektorn, varken medför överdrivet risktagande eller en extrem inriktning på kortsiktiga mål.

1.1.3 Europeiska rådet framhöll kravet på att stödja tillväxt och sysselsättning, att genomföra en grundlig reform av det internationella finanssystemet på grundval av principerna om insyn, sunt bankväsende, ansvarstagande, integritet och global styrning samt att förebygga intresse-konflikter.

1.1.4 EESK har länge förgäves efterlyst insatser för att stärka regleringsinstrumenten, samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna och samordningen och harmoniseringen av övervaknings-åtgärderna. Kommittén har fördömt det europeiska och internationella banksystemets överdrivna risktagande, som understötts av system för orimliga löner och ersättningar som bygger på mycket kortsiktiga resultat och som tvingat operatörerna i sektorn till godtyckliga försäljningskampanjer för högriskprodukter.

1.1.5 Trots de finansiella skandaler som inträffat också i Europa har inga konkreta åtgärder vidtagits och först i dag, när krisens omfattning kan få dramatiska effekter på hela ekonomin, inser man att löftena från en ohämmad och oansvarig kapitalism om en omåttlig och gränslös tillväxt var falska och gav upphov till en djup kris.

1.1.6 Modellen har ohjälpligt kommit till sin slutfas. Kommittén hoppas att de politiska institutionerna äntligen ska ta sitt ansvar genom att göra följande:

- Utöka tillsynsmyndigheternas räckvidd och befogenheter;
- Förbjuda möjligheten att inneha penningmedel, krediter eller värdepapper utanför budgeten;
- Utvidga och harmonisera de nationella tillsynsmyndigheternas verksamhet;

- Införa lämpligare och mer genomskinliga normer för hedgefonder, investeringsbanker och strukturerade offshore-instrument för finansiell verksamhet samt statliga fonder och aktiefonder, genom att dessa underställs myndigheternas övervakning och genom att deras natur och "företagskaraktär" i förhållande till gällande lagstiftning fastställs i enlighet med Europaparlamentets begäran;
- Ändra beskattningssystemet genom att undvika incitament eller lättnader vid stora risker eller överskuldssättning;
- Inrätta ett europeiskt kreditvärderingsinstitut;
- Reglera systemet för ersättningar för företagsledare och incitamenten för försäljning av finansiella produkter som är olämpliga för aktörerna, något som rådet självt efterlyser;
- Kontrollera oreglerade marknader;
- Anpassa kapitalkraven för komplexa finansiella produkter och derivat.

1.1.7 Kommittén är övertygad om att den allvarliga finanskrisen och kasinokapitalismens efterlängtade och definitiva nederlag kan möjliggöra lämpligare åtgärder för att slå vakt om finanssystemet i framtiden och samtidigt blåsa nytt liv i ekonomin. Det behövs en allmän insats som står i proportion till risken för att finanskrisen ska infektera hela realekonomin. Investeringar i infrastruktur och "gröna investeringar" i t.ex. energieffektivitet, förnybara källor, innovation och forskning kan bidra till att upprätthålla efterfrågan. En ny europeisk fond som förvaltas av EIB och garanteras av medlemsstaterna skulle kunna lösa problemet med blockering av finansiering, ett problem som i synnerhet drabbar den ekonomi som mer än andra behöver medellångsiktiga och långsiktiga investeringar.

1.1.8 EESK uppskattar det som hittills har gjorts av medlemsstaterna, Europeiska centralbanken och rådet, och vi uppmanar alla EU-institutioner att visa prov på stabilitet och snabbhet i denna situation som är så dramatisk för medborgarna, arbetstagarna och företagen, så att det europeiska och internationella finanssystemet snarast möjligt kan fungera normalt igen.

1.1.9 Kommittén hoppas även att man vid sidan av de nödvändiga finansiella åtgärderna för att uppnå detta viktiga mål ska göra största möjliga ansträngningar för att klara av den ekonomiska krisen.

1.1.10 Hundratals miljarder euro har satsats för att rädda bankerna. EESK hoppas att lika mycket energi ska läggas ner på att snabbt rädda företagssystemet, och särskilt de små och medelstora företagen, genom att efterfrågan upprätthålls även genom höjda löner och pensioner, så att man kan undvika att tillbakagången övergår i depression.

1.2 Rikedomen i det breda utbudet av finansiella tjänster kan jämföras med naturens rikedom. Numera är skyddet av den biologiska mångfalden förankrat i medborgarnas medvetande. Skyddet av den "biologiska mångfalden" av tillhandahållare av finansiella tjänster är också en del av Europas kultur- och samhällsarbete som inte får gå till spillo utan måste upprätthållas, på grund av dess stora sociala värde. Det europeiska finansiella systemets etiska och sociala dimension bör stärkas och skyddas.

1.3 I Lissabonfördraget, artikel 2.3 fastslås följande: "Unionen skall verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. Den skall respektera rikedom hos sin kulturella och språkliga mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas".

1.4 EU-institutionerna och medlemsstaterna bör åta sig att vid sidan av finansmarknadens konkurrenskraft även främja och stödja dess etiska och sociala dimension. Social marknadsekonomi innebär också en socialt rättvis marknadsekonomi<sup>(1)</sup> och den sociala marknads- ekonomin gör att ekonomin kan tjäna sitt slutgiltiga ändamål, det vill säga att åstadkomma välfärd och välstånd för hela befolkningen och skydda den mot nöd<sup>(2)</sup>.

1.5 När Jacques Delors föreslog inrättandet av en europeisk kommitté på hög nivå som kunde hantera finansmarknadernas kris, utarbeta nya regler och bekämpa "de galna finanserna som inte bör styra oss", menade han att den nuvarande krisen är ett tecken på de otillräckligt eller dåligt reglerade marknadernas misslyckande och återigen visar att marknaderna inte klarar självreglering".

1.6 Den kris som nyligen inträffade visar att det finansiella systemets bredd och "biologiska mångfald" inte bara ingår i Europas kulturarv och historiska arv, utan även är en förutsättning för etiska och sociala initiativ och en viktig faktor för ökad konkurrenskraft och minskade risker för systemkriser i finanssystemen.

<sup>(1)</sup> A. F. Utz, *Etica economica* (Ekonomisk etik). San Paolo, Cinisello Balsamo, 1999.

<sup>(2)</sup> Konrad Adenauer, *Memorie 1945/1953*, Mondadori Milano 1966 (svensk utgåva: *Minnen 1945-1953*, Natur och Kultur 1966).



1.7 Ekonomisk tillväxt över en viss gräns gör inte människor lyckligare, om de inte har möjlighet att tillgodose andra behov. De finansiella spekulationernas dominans inom real ekonomin bör minska, så att de antar rimliga proportioner och blir socialt hållbara och etiskt godtagbara.

1.8 Etiska och socialt ansvarsfulla finanser bör därmed få en viktigare roll. Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs utgångspunkt är att toppstyrning inte är ett lämpligt angreppssätt, eftersom erfarenheterna visar att det är bäst om initiativ med stark social och etisk prägel uppstår spontant på gräsrotsnivå.

1.9 Den etiska dimensionen finns inte bara i en viss typ av verksamhet. Man bör särskilt uppmärksamma sparbankernas och olika kooperativa rörelers dokumenterat viktiga roll när det gäller att ta etiska och sociala initiativ och främja utvecklingen av lokala system. Trots att denna dimension erkänns i EG-fördraget har den ännu inte fått uttryckligt erkännande och skydd i vissa medlemsstater. Det behövs insatser för att åstadkomma ett mer systematiskt och utvidgat erkännande av denna sociala styresform. Att det nyligen har gjorts överklaganden till kommissionen om den kooperativa rörelsen i Italien, Spanien, Frankrike och Norge är ett tecken på detta, eftersom det saknas en tillräcklig gemenskapslagstiftning.

1.10 Kommittén anser att regelverket aldrig är neutralt i förhållande till organisationers och individers handlingar. Med utgångspunkt i detta konstaterande anser kommittén att en systematisk och allmän tillämpning av principen att erbjuda kompensation för etiska och sociala initiativ, i ett system som redan uppmuntrar vissa beteenden, uppfyller rättvise- och förnuftskriterierna för det offentliga roll i ekonomin och samhället.

1.11 Varje gång det kan påvisas att en viss organisation åtminstone delvis, men systematiskt och kontinuerligt, avstår från att maximera vinsten för att i stället främja initiativ med etisk eller social prägel, bör man tillämpa skattebestämmelser och andra regler som åtminstone delvis skiljer sig från den vanliga lagstiftningen, med undantag för de grundläggande tillsyns- reglerna. I vissa medlemsstater är etiska investerare redan undantagna från bankdirektivet. Man bör verka för att denna princip ska utvidgas till alla medlemsstater.

1.12 Kommittén undrar om initiativ med etisk eller social prägel som tas av typiskt vinstdrivande organisationer bör gynnas i skatte- eller regelmässigt hänseende. Om en vinstdrivande organisation tar ett initiativ som är helt åtskilt från dess vanliga

verksamhet kan det knappast råda några tvivel om att det vore lämpligare att ge en kompensation än att tillämpa standardreglerna. Om initiativen inte är åtskilda från den vanliga verksamheten är det dock nödvändigt att diskutera och undersöka om det är lämpligt att införa ett kompensationssystem.

1.13 Inom många marknadssegment ägnas dock den sociala dimensionen inte någon särskild uppmärksamhet. Företagens sociala ansvar främjar en kontinuerlig tillväxt som respekterar mänsklig värdighet och är miljövänlig. Bonussystem som uteslutande är kopplade till antalet sålda produkter i stället för arbetsprestationens kvalitet skapar däremot stort missnöje bland kunder och arbetstagare som stressas av "budgetsjuka", det vill säga den stress som orsakas av ett ständigt kommersiellt tryck.

1.14 Kommittén förespråkar systematisk och målinriktad tillämpning av den så kallade proportionalitetsprincipen, enligt vilken en intermediär som utför enkla transaktioner inte kan bli föremål för samma behandling som en komplicerad, multinationell organisation, något som dock inte får påverka marknadsgarantierna. Reglerna är utformade för att skydda marknaden.

1.15 Genom att garantera att medlemsstaterna inte antar åtgärder som snedvrider konkurrensen kan kommissionen slå vakt om mångfalden i utbudet av finansiella tjänster samt bank- och försäkringstjänster. Dessa aspekter bör beaktas i reglerna för statsstöd.

1.16 Kasinokapitalism och turbokapitalism har drabbat stora företag inom industrin och finansvärlden som genom ett virrvarr av försäljningar reducerats till skuggor av sina forna jag. Tusentals arbetstagare, familjer, aktieägare och ekonomin som helhet har berörts av förstörelsen av inneboende värden, och bara ruinhögar har lämnats kvar.

1.17 Med detta yttrande vill EESK framhålla att det är nödvändigt att återföra ekonomin i människans tjänst, något som en stor ekonom har formulerat på följande sätt <sup>(1)</sup>: "Den största faran ligger i att tanken underordnas det moderna industriella systemets behov. (...) Dessa mål och värden består i att tekniken alltid ska fungera, att den ekonomiska tillväxten alltid ska vara god, att företagen alltid ska expandera, att varukonsumtion är den främsta källan till lycka, att lathet är perverst och att ingenting får hindra oss att prioritera teknik, tillväxt och ökad konsumtion."

<sup>(1)</sup> John Kenneth Galbraith, "Liberty, Happiness... and the Economy" i The Atlantic Monthly, juni 1967.

## 2. Inledning

### 2.1 Den etiska och sociala dimensionen

2.1.1 De grekiska tänkarna lade grunden för den västerländska kulturen, och vi kan vända oss till dem för att definiera begreppen "etisk" och "social".

2.1.2 Enligt Aristoteles syftar etik till det som är gott för människan, inte i abstrakt mening utan uppfattat som det högsta goda som kan förvärfvas och uppnås genom handling. Det högsta goda som varje individ eftersträvar är lycka, och den högsta formen av lycka består i rätt- rådig handlingar.

2.1.3 Lycka är både det bästa, det vackraste och det behagligaste av allt, egenskaper som inte bör åtskiljas som de görs i inskriptionen på Delos:

a) *Vackrast av allt är den största rättvisan.*

b) *Det bästa är hälsan.*

c) *Men det som av naturen är mest behagligt är att få det man önskar.*

d) *Alla dessa egenskaper tillhör de bästa verksamheterna, och de – eller en enda av dem, den bästa - kallar vi för lycka" (Aristoteles, Den nikomachiska etiken, första boken).*

2.1.4 Filosofin hjälper oss att förstå att det vid sidan av en absolut etisk verklighet även finns relativa verkligheter för små eller stora samhällsgrupper som delar samma uppfattning om lycka och sluter sig samman för att bli lyckliga.

2.1.5 En mångfald av etik och värden existerar sida vid sida och representerar mänsklighetens utveckling i alla dess former. Här ingår även "lyckans ekonomi" (*happiness economics*), ett forskningsområde där man med utgångspunkt i empiriska fakta systematiskt undersöker hur lyckan är beskaffad och hur man kan uppnå den.

2.1.6 Det är bevisat att ekonomisk tillväxt inte ökar människors lycka om inte andra faktorer ökar i motsvarande grad. Med andra ord: "Över en viss gräns leder den ekonomiska tillväxten inte längre till lycka. Allt större konsumtion förutsätter allt mer

arbete för att ha råd med den, och allt mer tid tillbringas på jobbet. De mänskliga relationerna blir lidande, just de relationer som är den främsta källan till lycka" (1).

2.1.7 Av Eurostats olika undersökningar framgår att lyckan har varit i stort sett oförändrad i Europa samtidigt som inkomsten per capita har ökat kontinuerligt under de senaste 25 åren. I USA är resultaten mycket likartade.

### 2.2 Finanskrisen 2007 - 2008 ... och sedan?

2.2.1 Den turbulens som sedan februari 2007 har förekommit på finansmarknaderna och berört de främsta finansinstituten och bankerna börjar få genomslag i den internationella politiska debatten.

2.2.2 Lånekrisen i USA har fått enorma följder med stor räckvidd eftersom många lån som klassificeras som *subprime*, det vill säga högrisklån med låg sannolikhet för återbetalning, genom värdepapperisering har ingått i mer omfattande lånepaket och det helt har saknats insyn i omfattningen av detta problem. Därför har aktörerna nu osäkra värdepapper med lågt värde.

2.2.3 Denna osäkerhet har bidragit till att förtroendet för finanssystemet minskat ytterligare, och effekterna har varit mycket negativa för sådan affärsverksamhet som grundar sig på ett kontinuerligt flöde av billiga krediter.

2.2.4 Hedgefonder eller spekulativa fonder drabbades först av finanskrisen, även de stora affärsbankernas interna fonder. Många europeiska bankers portföljer innehåller en stor del av USA:s subprimeskulder. Vissa tyska banker som är kända för att vara försiktiga har drabbats hårt, men fenomenet har även spritt sig till finansinstitut som varit förskonade, och deras kostnader för återfinansiering har ökat oproportionerligt. Detta ledde till att Northern Rock nästan gick omkull.

2.2.5 Fallet med Société Générale hänger samman dels med den finanskris som inträffade förra sommaren, dels med en viss tendens att uppmuntra finansmarknadens operatörer att ta alltför stora risker som vid oförsiktiga beslut lika gärna kan resultera i betydande vinster som astronomiska förluster. Detta har avslöjat den slående bristen på interna kontrollförfaranden inom detta bankföretag och skapar osäkerhet kring hela bankväsendets praxis på detta område.

(1) Luca de Biase, *Economia della felicità*, Feltrinelli 2007.

2.2.6 Detta är kasinokapitalism, där en bankkrasch främst slår mot spararna, och oftast de minst bemedlade, som på det ena eller andra sättet tvingas betala en skuld som inte är deras. Det handlar om arbetstagarna (över 100 000 friställningar inom finanssektorn hittills, och flera är att vänta <sup>(1)</sup>) och medborgarna som förlorar sin trygghet och undrar om finanssystemet fortfarande är trovärdigt.

2.2.7 Hittills uppgår förlusterna till 400 miljarder USD, och enligt trovärdiga beräkningar kommer de att stiga till 1 200 miljarder USD <sup>(2)</sup>. Bland stora institutionella investerare och inom pensionsfonder känner man givetvis av detta, men hela det ekonomiska systemet i allmänhet drabbas hårt, genom att finansieringskostnaderna ökar och tillgången på pengar minskar, vilket leder till högre priser och inflation som i sin tur bromsar ekonomin. Det blir en nedåtgående spiral som innefattar all ekonomisk verksamhet. I vissa medlemsstater talar man redan om en lågkonjunktur.

2.2.8 Det europeiska finanssystemet har förvisso mer drabbats av än orsakat detta, utom i enstaka och begränsade fall. Men det är samtidigt sant att "finansialiseringen" av ekonomin, strävandena efter att hitta alltmer sofistikerade medel för att mångdubbla vinstmöjligheterna, de spekulativa fondernas alltmer aggressiva roll och uppkomsten av offentliga investeringsfonder med enorma resurser har förpassat realekonomin allt längre ut i marginalen. De nationella kontrollsystemens brister har också blivit tydliga, liksom ineffektiviteten i modellerna för samarbete mellan olika myndigheter samt ratinginstitutens oroväckande roll, som även innefattar de institut som sysslar med etisk rating (och har gjort positiva bedömningar av företag som Parmalat med sin fantastiska uppförandekod).

2.2.9 Denna kris har fått följder för alla aktörer på marknaden, oavsett om de har spekulerat mycket, lite eller inte alls. Marknadsintegrationen har gått så långt att ingen kan säga sig gå fri från negativa följder. Problemet är att man endast delar med sig av sina olyckor, medan vinsterna stannar i händerna på dem som spekulerar.

### 3. Det europeiska finanssystemet

#### 3.1 Bankerna

3.1.1 Bland finansförmedlarna spelar bankerna en central roll. I vissa länder utövar de stor kontroll över realekonomin och har inte bara ekonomisk makt utan påverkar de geografiska

områdenas och företagens utveckling och mångdubblar sina vinstmöjligheter.

3.1.2 Trots att alla bankföretag är verksamma på en marknad och i stort sett erbjuder samma typ av tjänster, från standardtjänster till mer specialiserade, har de olika struktur och olikheterna har bestått genom åren.

3.1.3 Vid sidan av affärsbankerna och investeringsbankerna, som har en dominerande ställning på marknaden, återfinns sparbanker som har ett allmännyttigt ursprung och inrättades för att erbjuda lokalsamhällena och framför allt de fattigaste i dessa samhällen en viss hjälp under kriser. Namnet förknippas med de första sparbanker som inrättades i det tyska riket i början av 1800-talet, men i många fall har det skett ett namnbyte på de pantbanker (*monti di pietà* på italienska) som inrättades på 1400-talet. I dag upptar dessa banker ca en tredjedel av marknaden för privatpersoner med 160 miljoner kunder och 980 000 anställda. Exempel på sparkassornas integrerande insatser är "Die Zweite Sparkasse" i Österrike och "Parcours confiance" i Frankrike.

3.1.4 I vissa avlägset belägna regioner och landsbygdsområden utvecklades en rörelse med jordbruksbanker och hantverksbanker, efter en idé från Friedrich Wilhelm Raiffeisen som för att motverka ocker inrättade den första kooperativa banken eller *Darlehnskassenverein* 1864. Folkbankerna, som också har kooperativ grund, bygger på Franz Hermann Schulze-Delitzschs tänkande. Han grundade den första folkbanken eller förskottsforeningen (*Vorschussverein*) 1850. Därmed lades grunden för den stora rörelsen med kooperativa banker och folkbanker, som i dag har mer än 20 % av marknaden, med över 140 miljoner kunder, 47 miljoner medlemmar och 730 000 anställda.

3.1.5 Denna historiska översikt visar att det civila samhället alltid har gett bankerna en åtminstone delvis annan roll än andra företag i det ekonomiska systemet. Det har alltid funnits förväntningar på att de vid sidan av vinstmålen även ska ha etiska eller sociala målsättningar.

3.1.6 Ett viktigt tema som finansindustrin måste ta itu med är bättre tillgång till finansiella tjänster. Medan endast 20 % av befolkningen i utvecklingsländerna har tillgång till krediter, är siffran i Europa betryggande hög, 90 %. Det är dock fortfarande inte tillräckligt, eftersom 10 % kan vara offer för allvarlig diskriminering.

<sup>(1)</sup> Källa: UNI United Network International, Genève, 2008.

<sup>(2)</sup> Bollettino della Banca d'Italia nr 52, april 2008.

### 3.2 Försäkringar

3.2.1 De första moderna bankformerna uppstod i början av 1400-talet i Italien med Banco di San Giorgio 1406 och några av dessa banker finns fortfarande, t.ex. Monte dei Paschi di Siena, som grundades 1472. Försäkringsbolagens historia är mycket längre. De första formerna av försäkringar går tillbaka till 3000-talet eller 2000-talet f. Kr. i Kina och Babylonien, där greker och romare införde de första liv- och sjukförsäkringarna genom "välgörenhetssällskap" som betalade medicinska behandlingar, gav understöd till familjer och till och med bekostade begravningar. De medeltida skråna hade samma syfte, medan man i Genua på 1300-talet (1347) inrättade ett försäkringsavtal som var skilt från investeringar. Detta skapade en förmögenhet för Edward Lloyd, som 1688 på Tower Street i London öppnade ett kafé som frekventerades av redare, köpmän och sjökaptener, en idealisk mötesplats för den som ville försäkra skepp och last och bidra finansiellt till företaget. Under samma period, efter den katastrofala branden i London 1666 då 13 200 hus brann ner, inrättade Nicholas Barbon de första försäkringarna mot eldsvåda, *the Fire Office*.

3.2.2 Efter Lloyds förebild (som tekniskt sett inte var ett försäkringsbolag) spred sig försäkrings-modellen i hela Europa och försäkringsbolagen inledde sin verksamhet. Utvecklingen av de moderna försäkringsbolagen är knuten till den moderna sannolikhetsteorin, vars föregångare är Pascal och de Fermat men även Galileo. Inom försäkringsvärlden verkar också ömsesidiga försäkringsbolag, som ägs av försäkringstagarna i stället för aktieägarna, det vill säga är direktägda av kunderna. Under förra århundradet uppstod kooperativa försäkringsbolag. I vissa länder har de fått genomslag på grund av sin stora kapacitet att erbjuda kvalitetsprodukter på hela marknaden. Precis som de kooperativa bankerna är även de ömsesidiga försäkringsbolagen nära knutna till lokala ekonomiska system och bidrar i hög grad till deras utveckling, även genom återinvesteringar av en stor del av deras mervärde.

### 3.3 Etiska banker och försäkringsbolag

3.3.1 För några år sedan började etiska banker och försäkringsbolag bedriva verksamhet i syfte att endast ha affärsrelationer med och ge finansiellt stöd till sådana företag som uppfyller stränga kriterier på grundval av värden som intressegrupperna bakom dessa banker och försäkrings-bolag delar. Krav på miljövänlighet och vägran att kompromettera sig med vapenmarknaden är liksom kontinuerliga insatser för att bekämpa diskriminering några av de "värden" som ingår i detta paradigm.

#### 3.3.2 "Etiska" finanser och mikrofinansier

3.3.2.1 Med "etiska" finanser avses ett finansiellt initiativ för att främja humanitära, sociala eller miljörelaterade initiativ efter en etisk och ekonomisk bedömning av följderna för miljön och

samhället, med den huvudsakliga målsättningen att ge ekonomiskt stöd till de verksamheter som bedrivs eller, i form av mikrokrediter, direkt till enskilda personer.

3.3.2.2 Mikrofinansier bedrivs av banker som specialiserat sig på fattiga befolkningsgrupper och arbetar med små belopp som inte skulle godtas inom det traditionella banksystemet, och de förekommer framför allt i tredje världen. Man bör dock inte glömma att även västländer har en betydande tradition av mikrosparring (medan mikrokrediter har varit ett marginellt fenomen som t.ex. förekom vid pantbankerna *monti di pietà*). Ett exempel på mikrosparring är fleråriga insättningar till låga kostnader.

3.3.2.3 Etiska finansier bedrivs på grundval av följande principer (!):

- a) Låntagarna ska inte diskrimineras på grund av kön, etik eller religion eller ekonomiska tillgångar, med utgångspunkt i antagandet att alla former av lån är en mänsklig rättighet.
- b) De svagaste grupperna ska ges tillgång på grundval av olika former av personliga garantier eller kategori- eller gemenskapsgarantier som ska väga lika tungt som ekonomiska garantier.
- c) Effektiviteten gör att etiska finansier inte kan karakteriseras som välgörenhet utan som en ekonomiskt vital och samhällsnyttig verksamhet.
- d) Spararna medverkar i de beslut som fattas i den verksamhet som besparingarna går till, antingen genom att ange sina preferenser rörande hur pengarna ska användas eller genom att delta i demokratiska mekanismer för beslutsfattande.
- e) Fullständig öppenhet runt och tillgänglighet till information, varför besparingarna måste vara namngivna och kunden ska ha rätt att få kännedom om finansinstitutets förfaranden och beslut rörande pengarnas användning och investeringarna.
- f) Man vill inte berika sig enbart genom att äga och växla pengar, och räntan hålls därför på en så rimlig nivå som möjligt, utifrån sociala och etiska bedömningar vid sidan av de ekonomiska.

(!) Deltagardemokrati: Definitioner från en studie som gjorts på uppdrag av regionen Latiums budgetenhet (Italien).



- g) Finansiella förbindelser med ekonomiska aktörer och verksamheter som hindrar mänsklig utveckling och bidrar till att kränka de grundläggande mänskliga rättigheterna är utslutna. Hit räknas produktion av och handel med vapen, produktion som är mycket hälso- och miljöfarlig samt verksamhet som bygger på utnyttjande av minderåriga eller undertryckande av de medborgerliga friheterna.

3.3.2.4 Med "etiska försäkringar" avses en försäkringsverksamhet som grundar sig på följande principer <sup>(1)</sup>:

- a) Ömsesidighet, varmed avses en återgång till försäkringens ursprung som ett instrument för solidaritet mellan den som inte lidit någon skada och den som har lidit skada och behöver ersättning.
- b) Försäkringsbarhet, varmed avses en garanti om försäkringskydd för alla, för att förebygga eventuella problem utan diskriminering på grundval av ålder, eventuella handikapp eller andra problem.
- c) Öppenhet, varmed avses tydliga kontrakt och möjlighet att kontrollera kriterierna för fastställandet av premier.
- d) Fördelar för lokalområdet.
- e) Kontraktsparterna ska vara likvärdiga.

### 3.3.3 Etiska investeringar

3.3.3.1 Etiska investeringar innebär finansiering av initiativ på områdena miljö, hållbar utveckling, sociala tjänster, kultur och internationellt samarbete. När värdepappren väljs ut begränsar man sig inte till att tillämpa traditionella finansiella kriterier, utan man grundar sig på socialt ansvar, t.ex. arbetsmarknadsrelationer, respekt för miljön och öppenhet.

## 4. Företagens sociala ansvar

4.1 Kommissionens GD Näringsliv och GD Socialpolitik samarbetar med företag-organisationerna på vissa områden. Ett av dessa områden är korrekt information till spararna, för att hjälpa dem att bättre förstå finansmarknadernas mekanismer och de tillgängliga produkterna. Finansutbildningsinitiativen är verkligen ett exempel på hur man på ett socialt ansvarsfullt sätt

kan göra det möjligt för spararna att undvika att investera i produkter som inte motsvarar deras förväntningar och riskprofiler.

4.2 Aktörernas medverkan i initiativ som rör företagens sociala ansvar är än så länge begränsat till mycket få företag, och det rör sig delvis om aktiviteter som är riktade till samtliga aktörer. Mycket återstår att göra, men hela sektorer har för avsikt att öka och förbättra sina insatser på området, t.ex. folkbanks och kooperativa banks samt kooperativa och ömsesidiga försäkringsbolag.

4.3 Ett av problemen gäller incitamenten för företagsledare och investerare. Dessa incitament bör ses över och föras ner på en rimlig nivå, så att de står i proportion till företagets vinster och resultat. I dag vänder sig de arbetstagare och konsument som drabbas av finanskrisen mot att personer med toppjobb tjänar för mycket, vilket förvärrar deras svårigheter. Dessa löner och förmåner förblir ofta extremt höga oberoende av resultat.

4.4 Finansinstitutens nya förvaltningsmodeller, som är inriktade på kortsiktig vinstmaximering och även bygger på resultatbedömningar varje kvartal, leder ibland till sådant ansvarslost agerande som vi nyligen sett i finansskandalerna i vissa EU-länder. Det sociala ansvaret handlar även om möjligheterna att uppnå stabil och varaktig vinst, genom att utnyttja företagets materiella och immateriella tillgångar, som i finansinstitutens fall består av arbetstagare och förtroendefulla relationer med kunderna.

4.5 EESK hoppas att uppförandekoder som bygger på företagets sociala ansvar ska antas i stor skala. Det är viktigt att dessa koder kan kontrolleras och att så sker, för att undvika att utmärkta uppförandekoder återigen undertecknas och förs fram av personer i ledande ställning som lurar tusentals sparare, vilket hänt under de senaste årens finansskandaler <sup>(2)</sup>.

## 5. Lokala banker och utvecklingen av lokala ekonomier och små och medelstora företag

5.1 De olika bankformerna konkurrerar på samma marknad och erbjuder i stort sett samma typ av tjänster. Ekonomisk effektivitet är nödvändigt för alla. Aktiebolag och privata banker är inriktade på vinst för aktieägarna, medan andra företag är inriktade på ekonomisk och social utveckling i lokalområdena, med särskild fokus på problem som rör tillgång till krediter, ekonomiskt svaga kunder, utveckling av små och medelstora företag och främjande av de svagaste sociala kategorierna samt avlägsat och ytterst avlägsat belägna områden.

<sup>(2)</sup> Sådana personer har även fått hedersutmärkelser för att de "på lokal, nationell och internationell nivå har bedrivit sin verksamhet på ett modigt, uthålligt och uppfinningsrikt sätt, med hög professionell kompetens, klara visioner och en etik som talar mot de förvisso få personer som hävdar att etik och ekonomi är närmast oförenliga fenomen".

<sup>(1)</sup> Se föregående fotnot.



5.2 I de områden där det lokala banksystemet är mest utvecklat ökar de lokala ekonomiernas tillväxt avsevärt. Det bör framhållas att de lokala bankerna i många länder är sparbanker eller kooperativa bolag som återinvesterar en stor del av vinsten i området.

5.3 "Banksystemet har ett dubbelt ansvar. På företagsnivå gäller det att göra kreditinstitutens förvaltning mera effektiv, inte bara i fråga om lönsamhet utan även innovationsförmåga och kvaliteten på det humankapital som används. På territoriell nivå gäller det att bidra till den lokala utvecklingen, ett bidrag som inte bör mätas endast efter de krediter som beviljas, utan även förmågan att investera i urvalet av projekt och utvärderingen av företagarnas och företagens möjligheter. Detta kan kallas territoriell effektivitet. Förvaltningseffektiviteten bör bidra till den territoriella effektiviteten. Det tjänar ingenting till att ha effektiva banker om de inte bidrar till den lokala utvecklingen <sup>(1)</sup>".

5.4 De små och medelstora företagen har hittat ett effektivt instrument för att underlätta de egna medlemmarnas tillgång till krediter, genom garantibolag som även organiseras på europeisk nivå. De ger investeringskrediter till små och medelstora företag som saknar de personliga garantier som finansierarna kräver för att bygga upp en stabil bankrelation.

## 6. Beslutsfattarnas roll

6.1 EESK:s utgångspunkt är att toppstyrning inte är ett lämpligt angreppssätt, eftersom erfarenheterna visar att det är bäst om initiativ med stark social och etisk prägel uppstår spontant på gräsrotsnivå. Alla "aktiva" åtgärder riskerar att bromsa och avleda den spontanitet som är den viktigaste garantin för det ekonomiska och finansiella systemets "biologiska mångfald". Samtidigt anser EESK att beslutsfattarna bör undvika att agera på ett sådant sätt att de hindrar initiativ som redan inletts och nya, spontana initiativ.

6.2 Kommittén undrar om initiativ med etisk eller social prägel som tas av typiskt vinstdrivande organisationer bör gynnas i skatte- eller regelmässigt hänseende. I detta sammanhang är det lämpligt att skilja mellan två olika situationer.

6.2.1 Om en vinstdrivande organisation tar ett initiativ som är helt åtskilt från dess vanliga verksamhet (t.ex. *Crédit Agricoles* initiativ *Point Passerelle*) kan det knappast råda några tvivel om att det vore lämpligare att ge en kompensation än att tillämpa standardreglerna.

6.2.2 Om en vinstdrivande organisation tar initiativ som inte är strukturellt åtskilda från den vanliga verksamheten är det mer tveksamt om man bör använda ett kompensationssystem. De personer som förespråkar kompensation i skatte- eller lagstiftningshänseende eller finansiellt hänseende anser att denna motiveras av initiativets externa fördelar. Å andra sidan finns det även motstridiga åsikter som grundar sig på två huvudsakliga överväganden. Endast ekonomiskt självständiga initiativ (det vill säga sådana som kan garantera tillräcklig vinst) kan bli långlivade. Ett verkligt etiskt eller socialt agerande bör vara osjälviskt och inte motiveras av lagstiftningsmässiga, finansiella eller skattemässiga fördelar. Etiskt/socialt handlande "belönar sig självt". Redan det att man gör något bra bör vara tillfredsställande nog för den som gör det.

6.2.3 EESK anser att kompensation för etiska och sociala initiativ i praktiken erkänns i alla system i dag. Skattebestämmelserna medger endast avdrag för kostnader som är nödvändiga för att generera inkomster. Denna princip (naturligtvis inom vissa gränser och på vissa villkor) gäller inte när kostnaderna utgörs av bidrag till välgörenhet eller samhällsnyttiga organ. I detta fall tillåts avdrag från beskattningsbar inkomst även om kostnaderna inte är nödvändiga för produktionen.

6.2.4 Kommittén anser att regelverket aldrig är neutralt i förhållande till organisationers och individers handlingar. Med utgångspunkt i detta konstaterande anser kommittén att en systematisk och allmän tillämpning av principen att erbjuda kompensation för etiska och sociala initiativ, i ett system som redan uppmuntrar vissa beteenden, uppfyller rättvise- och förnuftskriterierna för det offentliga roll i ekonomin och samhället.

6.2.5 Den princip som EESK föreslår innebär att kompensationen inte direkt skulle gynna finansinstitutet utan deras etiska eller sociala initiativ. Kommittén anser att detta inte i sig är olämpligt. Man kan inte tvinga isär etik och ekonomi genom att slå fast att endast initiativ som inte ger initiativtagaren någon ekonomisk fördel ska betraktas som verkligt etiska. Om man gör det kommer det att leda till att uteslutande välgörenhets- eller donationsinitiativ kommer att betraktas som etiska initiativ.

## 7. Finansiell och skattemässig kompensation

7.1 EESK ser positivt på initiativ i denna riktning. Denna inriktning är också ekonomiskt motiverad. Av flera orsaker som hänger samman med politiska beslut, offentliga budgetars begränsningar och strävanden efter ekonomisk effektivitet har välfärdsstaten minskats under de senaste 10-20 åren. Om man vill undvika en drastisk minskning av befolkningens välfärd kan man inte begära att all välfärd och allt socialt skydd ska komma från ekonomisk tillväxt, utan man måste ge utrymme åt initiativ underifrån.

<sup>(1)</sup> P. Alessandrini (2003), *Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni* (Banker mellan förvaltningseffektivitet och territoriell effektivitet - några reflektioner).

7.2 Ett exempel på regelverk som gynnar integration av offentligt och privat för att behålla en hög nivå på välfärdsstaten även i fortsättningen är Nederländernas strukturering av sjukförsäkringssektorn. Å ena sidan ska försäkringarna gälla alla medborgare, men å andra sidan kan man använda ett offentligt kompensations-system i samband med stora risker som på så sätt kan hanteras. På den nederländska marknaden har det även tagits föredömliga initiativ för att underlätta hiv-positiva personers tillgång till livförsäkringar.

7.3 I Belgien finns ett intressant exempel på finansiell kompensation för att gynna tillgången till grundläggande finansiella tjänster. Det finns en gemensam bankfond som kompenserar intermediärer som underlättar tillgången till tjänster. På så sätt blir de mer restriktiva intermediärerna nettogivare för fonden medan de mer liberala blir nettomottagare.

7.4 När det gäller skattelättnader finns det för tillfället ett utbrett system för att gynna kooperativa bolag som eftersträvar ömsesidighet.

7.5 Ett exempel på lagstiftning som beviljar skatteförmåner för organisationer med uttryckligt sociala syften är ONLUS (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale - Ideella organisationer med sociala syften) i Italien.

## 8. Regelverk

8.1 I regelverket föreskrivs de kostnader och begränsningar som gäller för företagens och intermediärernas verksamhet. En princip som har varit vägledande för de senaste 20 årens åtgär-

der är lika konkurrensvillkor (*level playing field*). Genom att alla liknande aktörer befinner sig på samma nivå (t.ex. banker och försäkringsbolag) har reglerna tjänat till att främja ökad konkurrens och ekonomisk effektivitet. Om denna princip tillämpas alltför strikt och utan möjligheter till korrigerande blir den ett oöverstigligt hinder för skapande och genomförande av etiska och sociala initiativ. Denna risk kan begränsas genom att man systematiskt och målinriktat tillämpar den så kallade proportionalitetsprincipen, enligt vilken en intermediär som utför enkla transaktioner inte kan bli föremål för samma betungande lagstiftning som en komplex, multinationell organisation.

8.2 Varje gång det kan påvisas att en viss organisation, åtminstone delvis men systematiskt och kontinuerligt, avstår från att maximera vinsten för att i stället främja initiativ med etisk eller social prägel, bör man tillämpa skattebestämmelser och andra regler som åtminstone delvis skiljer sig från den vanliga lagstiftningen. I vissa medlemsstater är etiska investeringar redan undantagna från bankdirektivet. Man bör verka för att denna princip ska utvidgas till alla medlemsstater.

8.3 Trots att denna dimension erkänns i EG-fördraget har den ännu inte fått uttryckligt erkännande och skydd i vissa medlemsstater. Det behövs insatser för att åstadkomma ett mer systematiskt och utvidgat erkännande av denna sociala styrform.

8.4 Genom att garantera att medlemsstaterna inte antar åtgärder som snedvrider konkurrensen kan kommissionen slå vakt om mångfalden i utbudet av finansiella tjänster samt bank- och försäkringstjänster. Dessa aspekter bör beaktas i reglerna för statsstöd.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbindelserna mellan EU och Brasilien"

(2009/C 100/15)

Vid plenarsessionen den 16 januari 2008 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativyttrande om

"Förbindelserna mellan EU och Brasilien".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 30 september 2008. Föredragande var Paulo BARROS VALE och medföredragande Giuseppe Antonio Maria IULIANO.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 116 röster för och 1 nedlagd röst.

### 1. Sammanfattning

1.1 I detta yttrande undersöks utvecklingen av förbindelserna mellan Brasilien och EU och den allt viktigare och tyngre politiska och ekonomiska roll som landet spelar på den internationella scenen.

1.2 År 2007 godkändes det nya strategiska partnerskapet mellan EU och Brasilien<sup>(1)</sup>, vilket ledde till det första toppmötet med stats- och regeringschefer från EU och Brasilien den 4 juli 2007. Detta yttrande innehåller kommitténs rekommendationer om förslagen i den gemensamma handlingsplan som ska utveckla det strategiska partnerskapet, bl.a. i fråga om deltagande-dimensionen, ekonomisk och social sammanhållning, ekonomiskt och handelsrelaterat samarbete, utbildning, forskning och utveckling, social dialog, miljö, klimatförändring och biobränslen samt invandring.

1.3 När det gäller kommitténs roll föreslår vi i yttrandet att det ska inrättas en rundabordsdiskussion för det civila samhället i EU och Brasilien, liknande de som redan pågår med Indien och Kina. Kommitténs motpart i detta nya organ kommer att bli Brasiliens råd för ekonomisk och social utveckling, en motsvarande brasiliansk institution som inrättades av Lula da Silva 2003. Yttrandet innehåller förslag om rundabordsorganets sammansättning och funktion samt de teman som vi anser bör komma upp på dess dagordning, det vill säga ekonomiska, sociala och miljörelaterade frågor, multilaterala förbindelser, EU-Brasiliens trepartssamarbete med tredje land samt Brasiliens roll i Mercosurs integration och förbindelserna mellan EU och Mercosur.

<sup>(1)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet "Mot ett strategiskt partnerskap mellan EU och Brasilien", KOM(2007) 281 slutlig, 30.5.2007.

### 2. Syftet med yttrandet

2.1 Syftet med detta yttrande är att initiera rundabordssamtal för det civila samhället i EU och Brasilien, på samma sätt som tidigare gjorts med Kina och Indien, och klargöra kommitténs ståndpunkt i förhållande till sådana samtal.

2.2 Det förtjänar att påpekas att rundabordssamtalen ingår i en mer omfattande EU-strategi som har lett till det strategiska partnerskapet mellan EU och Brasilien. Detta framgår klart av slutsatserna från toppmötet mellan EU och Brasilien i Lissabon, vid vilket man uppmanade samarbetet mellan Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Brasiliens råd för ekonomisk och social utveckling, som en del av den interinstitutionella strukturen för förbindelserna mellan dessa båda parter<sup>(2)</sup>.

2.3 Yttrandet beskriver de nuvarande förbindelserna mellan EU och Brasilien samt den historiska bakgrunden och framtidsperspektiven, med tonvikt på Brasiliens ställning inom Mercosur och internationellt samt på frågor som direkt eller indirekt påverkar eller avgör förbindelserna med EU på alla olika nivåer.

2.4 Med detta yttrande vill EESK dra upp riktlinjerna för det som vi anser bör vara de framtida rundabordssamtalens funktion och viktigaste teman. Det är ett dokument som ger uttryck för det europeiska organiserade civila samhällets ståndpunkter och bör beaktas vid toppmötet mellan EU Brasilien i december 2008, när etableringen av rundabordsdiskussionerna förhoppningsvis får politiskt klartecken.

<sup>(2)</sup> Toppmötet mellan EU och Brasilien den 4 juli 2007, punkt 16 i den gemensamma deklARATIONEN – PR 11531/07 (Press 162).

### 3. Åtgärdsramen

#### 3.1 Historisk bakgrund

3.1.1 Efter den koloniala perioden har Brasilien haft fortsatt goda relationer med alla europeiska länder. Tanken på att strukturera förbindelserna mellan EU och Brasilien innehåller därför ett enda nytt element, EU, som integrerar, uppvärderar och söker fördjupa ett systematiskt och kontinuerligt samarbete mellan de båda områdena.

3.1.2 Flera olika initiativ har syftat till att formalisera dessa förbindelser på olika nivåer. Ett exempel på det organiserade civila samhällets nivå är det interinstitutionella avtalet som i juli 2003 undertecknades av EESK och Brasiliens råd för ekonomisk och social utveckling, och som föregicks av ramavtalet om samarbete mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federativa republiken Brasilien från 1992. Brasiliens råd för ekonomisk och social utveckling har funnits sedan maj 2003 och dess förbindelser med EESK har förstärkts. Rådet leds för närvarande av Brasiliens president och har 102 <sup>(1)</sup> medlemmar.

3.1.3 Trots de båda parternas åtaganden har förbindelserna inte utvecklats på det sätt som eftersträvats, särskilt inte när det gäller de ekonomiska och sociala aspekterna, även om man kan konstatera en förstärkning under 2007, framför allt när det gäller frågor som inte är handelsrelaterade. Det har tagits olika initiativ <sup>(2)</sup> och arbetet kommer att intensifieras under 2008 i samband med att man genomför det strategiska partnerskap mellan EU och Brasilien som föreskrivits i ett kommissionsmeddelande från maj 2007. Det råder dock en viss obalans mellan å ena sidan den snabba bilaterala integrationen mellan medlemsländerna och Brasilien på ekonomins och näringslivets område och å andra sidan den långsamma takten i EU:s och Brasiliens mer allmänna samarbete på andra områden. De europeiska ländernas investeringar i Brasilien, det handels- och näringslivsrelaterade samarbetet, utvecklingsbiståndet och dialogen mellan de sociala aktörerna är goda tecken som visar att det civila samhället bör få en mer framträdande roll för att skapa en social dimension i de ekonomiska och sociala förbindelserna, som man vill intensifiera.

3.1.4 Toppmötet i Lissabon den 4 juli 2007 gav en solid grund för institutionella bilaterala förbindelser på högsta politiska nivå, genom inrättandet av hållbara och långsiktiga mekanismer för dialog som ger hopp om en ny, fruktbar fas i för-

bindelserna. Denna nya fas består i en förstärkning av dialogerna mellan olika politikområden, i insatser för att klara av nuvarande och framtida globala utmaningar, i expansion och fördjupning av handeln och de ekonomiska förbindelserna samt i ökade kontakter mellan Europas och Brasiliens folk.

3.1.5 Som framgår av kommissionens meddelande kan det strategiska partnerskapet mellan EU och Brasilien i hög grad bidra till att stärka en positiv, ledande roll för Brasilien på internationell och regional nivå. I detta sammanhang framstår det strategiska partnerskapet som en kompletterande och dynamisk faktor i de regionala integrationsprocesserna, framför allt i Mercosur och denna organisations förhandlingar med EU om ett associeringsavtal mellan de båda regionerna samt i den rörelse som främjar de latinamerikanska ländernas union Unasur.

#### 3.2 Allmän bakgrund

3.2.1 På grund av befolkningens och ekonomins storlek samt det geografiska territoriets omfattning (det gränsar till nästan alla latinamerikanska länder) är Brasilien i dag en av de viktigaste aktörerna på den internationella scenen och har en avgörande roll i utvecklingen av Mercosur samt mer allmänt i Latinamerika och en allt viktigare roll i förhandlingarna om reglerna för världshandeln. I sin egenskap av en av de viktigaste internationella aktörerna (BRICS <sup>(3)</sup>) kommer landet antagligen att få stor betydelse under det århundrade som just inlett. När Brasilien har utvecklat sin modell har man inspirerats av erfarenheterna av den europeiska ekonomiska och sociala utvecklingen, och landet har även spelat en viktig roll för att främja den politiska och sociala dimensionen i Mercosur-strategierna, som för övrigt har stora likheter med strategierna för europeisk integration.

3.2.2 Eftersom målen för förbindelserna EU–Brasilien är ambitiösa, särskilt när det gäller ekonomisk och social integration, är det nödvändigt att förstärka Brasiliens institutionella struktur, som säkerställer kontakterna mellan parterna. På så vis kan det strategiska partnerskap som båda sidor eftersträvar bli effektivt och ge resultat.

3.2.3 För närvarande koncentrerar sig Brasilien på de handelsrelaterade och ekonomiska aspekterna i förbindelserna med EU, t.ex. biobränslen, trepartssamarbete (EU, Brasilien och utvecklingsländer) och ståndpunkter och insatser som är "parallella" med EU:s i fråga om klimat-förändringar, forskning och teknik.

<sup>(1)</sup> Arbetsmarknadsparterna utgör nästan hälften av hela rådet för ekonomisk och social utveckling. Deltar gör även företrädare för privata stiftelser, konfessionslösa respektive religiösa icke-statliga organisationer, handikapporganisationer, folkliga rörelser och kooperativ, studentorganisationer, universitetsrektorater och institut för social och ekonomisk forskning, statistik etc.

<sup>(2)</sup> På det civila samhällets nivå förtjänar följande initiativ att uppmärksammas: ett gemensamt seminarium (Brasiliens råd för ekonomisk och social utveckling och EESK) på temat "EU och Mercosur: Hur kan det civila samhällets organisationer bidra till den nationella och regionala utvecklingen?" och en deklaration som EESK och rådet för ekonomisk och social utveckling har undertecknat i syfte att intensifiera förbindelserna mellan EU och Brasilien.

<sup>(3)</sup> Brasilien, Ryssland, Indien och Kina.

3.2.4 De bilaterala förbindelserna mellan Brasilien och de stater som EU för närvarande består av sträcker sig mycket längre än handelsförbindelserna och de ekonomiska förbindelserna. Detta beror på Brasiliens viktiga ställning i världen och även på att det finns mycket stora grupper med olika europeiska nationaliteter i landet liksom det finns betydande invandrargrupper med brasilianska medborgare i många europeiska länder. Människor har rört sig i båda riktningarna i en strid ström under hundratals år, och det har därmed uppstått starka band mellan Brasilien och många av EU:s medlemsländer.

3.2.5 Nästa toppmöte mellan EU och Brasilien kommer att hållas i december 2008 i Rio de Janeiro, och det är en milstolpe oberoende av hur avtalet mellan EU och Mercosur kan komma att utvecklas. EU har föreslagit följande mål som kan utgöra en gemensam dagordning och som man anser bör ligga till grund för en gemensam handlingsplan som kan godkännas senast vid toppmötet i år: ökad multilateralism, större respekt för de mänskliga rättigheterna, höga standarder i fråga om demokrati och styresformer, främjande av social och mänsklig utveckling, miljöskydd, energisäkerhet samt stabilitet och välfärd i Latinamerika, förstärkta ekonomiska band och handelsförbindelser (med fokus på finansmarknaderna), främjande av informations-samhället, luft- och sjötransporter, samarbete om forskning och teknik, fredsinitiativ och utbyte på utbildnings- och kulturområdet och mellan båda parternas civila samhällen.

3.2.6 Det är förvisso viktigt att upprätta en tydlig ram för förbindelserna mellan EU och Brasilien, men det står också klart att de dagliga kontakterna inte sker främst via "politiska representanter", utan genom det civila samhället i alla dess former. Det är företag och ideella organisationer i alla dess former samt medborgarna som individuellt och kollektivt får förbindelserna att utvecklas. Fackförbunden och arbetsgivarorganisationerna har exempelvis varit, och är fortfarande, viktiga för reformerna i landet. I sin allmänna rapport om Amerika (2006) konstaterar ILO uppskattande att hälsan och säkerheten på arbetsplatser har förbättrats i Brasilien, och att fackförbunden och företagen i landet har förstått hur viktigt det är att prioritera arbetstagarnas integritet, som inte bara handlar om lönekrav. De icke-statliga organisationerna har också bidragit till de nationella insatserna för resursfördelning, med utgångspunkt i de fattigaste samhällsgrupperna och områdena. Det har inte bara handlat om att bekämpa fattigdomen, utan också om att främja den sociala och ekonomiska sammanhållningen med hjälp av arbetsmarknadsparterna, kooperativ och nätverk av icke-statliga organisationer över hela landet. Detta är en verkligt framgångsrik, ny utvecklingsmodell som det civila samhället i stor utsträckning bidrar till. Den har erkänts av UNDP och möjliggjort mätning av FN:s index för mänsklig utveckling i alla 5 000 brasilianska

kommuner tack vare samhällets aktiva medverkan. Kommissionen anger <sup>(1)</sup> att EU 2005 genomförde 37 projekt (om totalt 24 miljoner euro) med stöd från lokala icke-statliga organisationer. Kommissionen framhåller att partnererna i dessa projekt är ansvarsfulla och kompetenta, klarar av utmaningar och kan anpassa sig till förändringar.

3.2.7 Förbindelserna mellan EU och Brasilien på flera plan har inte varit hjälpta av att det saknas en tydlig politik för främjande av det portugisiska språket och instrument för spridning av detta språk.

3.2.8 Potentialen för EU:s turism i Brasilien och Brasiliens i EU är långt ifrån utnyttjad, med tanke på de båda marknadernas omfattning och särdrag.

### 3.3 Framtidsperspektiv

**3.3.1 Deltagardimensionen och den ekonomiska och sociala sammanhållningen.** I Brasiliens politik prioriteras utveckling och konsolidering av demokratin. I denna process är förstärkning av deltagardemokratin en politisk grundpelare. Deltagardemokratin har stöd i Brasiliens författning, och flera mekanismer för deltagande har inrättats. Det organiserade civila samhället, och i synnerhet rådet för ekonomisk och social utveckling, ägnar stor uppmärksamhet åt dessa kanaler för medborgarnas åsikter.

Brasilien håller på att utveckla strukturerat deltagande på olika nivåer för att genomföra de viktigaste programmen för resursfördelning och förbättrade sociala förhållanden. I flera årtionden har EU i sin tur utvecklat ett liknande system för en politik för ekonomisk och social sammanhållning. De två erfarenheterna kan med fördel jämföras med varandra, särskilt med tanke på att de regionala skillnaderna i Brasilien är stora trots att Gini-index <sup>(2)</sup> har förbättrats. Det bör framhållas att dessa former av deltagande omfattar arbetsmarknadsparternas organisationer (fackföreningar och arbetsgivare), icke-statliga organisationer samt nationella, regionala och lokala myndigheter. På detta sätt bygger man upp nät med aktörer som är med-ansvariga för utvecklings- och rättvisepolitiken.

<sup>(1)</sup> Brasilien – landstrategidokument 2007–2013.

<sup>(2)</sup> Det handlar om en allmänt använd metod för att beräkna ojämlik inkomstfördelning. Grafiskt visas antalet personer på den lodräta axeln och inkomsten på den vågräta.



**3.3.2 Ekonomiskt och handelsrelaterat samarbete och jordbruksfrågan.** Det är nödvändigt att skapa strategier och instrument för att stödja en alltmer långtgående integration på ekonomins och handelns område, med början i de strategiska sektorer där Brasilien och EU är internationellt konkurrenskraftiga. Det är också viktigt att skapa organ för det organiserade civila samhällets medverkan och övervakning av investerings-trender och samarbetsresultat. Brasilien är redan en av världens största exportörer av livsmedelsprodukter, och i landet finns det i dag en övertygelse om att man kan klara av en ökad internationell efterfrågan under förutsättning att externa investeringar görs. Man kan konstatera att ökningen av Brasiliens jordbruksproduktion bygger på ökad produktivitet snarare än på en utökning av den mark som används, något som kan bli en viktig faktor för minskningen av avverkningen i Amazonas. De svårigheter som uppstår inom ramen för WTO (Doha-rundan och framstegen på G20-mötet) när det gäller diskussionen om stöd till jordbrukare och tullarna på produkter återspeglar skillnaderna mellan EU:s och Brasiliens intressen. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken bör ske snabbare och leda till större rättvisa och bättre handelsbalans på jordbruksområdet. Det är också viktigt att marknaden blir öppnare och att livsmedels-säkerheten och djurhälsan förbättras, så att konsumenternas förtroende ökar.

**3.3.3 Samarbete inom utbildningssektorn.** Denna fråga måste få en framträdande plats vid rundabordssamtalet och det är en av kommissionens prioriteringar. EESK rekommenderar att denna prioritering följs, med särskild fokus på de europeiska erfarenheter av livslångt lärande som fått stöd av de europeiska arbetsmarkandsparterna i den sociala dialogen och Luxemburgstrategin för främjande av syssel-sättning. Man skulle kunna utarbeta en europeisk bästa praxis som också kunde vara värdefull för Brasilien. Landstrategidokumentets angreppssätt för högre utbildning förtjänar stöd, men Brasilien står också inför stora utmaningar när det gäller grundskolan och gymnasiet. Kontakterna mellan Brasilien och EU kan intensifieras genom utbyte mellan utbildnings-institutioner på olika nivåer, särskilt genom att elever och lärare involveras. De positiva erfarenheterna av utbytesprogram för studenter i EU bör tjäna som grund för ett liknande program för EU och Brasilien, vid sidan av Erasmus Mundus-programmet som redan planeras i landstrategidokumentet för 2007–2013 (och vars omfattning nödvändigtvis är begränsad), och därmed bidra till tätare förbindelser och större ömsesidig kunskap i framtiden.

**3.3.4 Samarbete inom forsknings- och utvecklingssektorn.** Det är inom forsknings- och utvecklingssektorn som man i hög grad kan komplettera varandra och skapa samverkans-effekter på grund av forskar- och teknikersamfundens olika infallsvinklar och de båda ekonomiernas och kulturernas olika prioriteringar och val. EU bör i synnerhet undersöka möjligheten att ge brasilianska forskare en "gräddfil" inom EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling.

**3.3.5 Social dialog i de europeiska multinationella företag som är verksamma i Brasilien.** Det arbete som utförts av de europeiska fackliga kommittéerna, som utgör instrument för information till och samråd med arbetstagare i europeiska multinationella företag, är ett annat exempel på europeisk bästa praxis som skulle kunna utvidgas till de europeiska multinationella företag som är verksamma i Brasilien, antingen som en valfri åtgärd eller inom ramen för företagens sociala ansvar.

**3.3.6 Miljö, klimatförändringar och biobränslen.** Vid en tidpunkt när de två viktigaste frågorna på den internationella dagordningen är bekämpning av klimatförändringar respektive energiförsörjning med hållbara och mindre förorenande källor, kan Brasilien bli en viktig partner för Europa och hela världen även när det gäller tillhandahållande av biobränslen, framför allt bioetanol. Det har nyligen gjorts stora framsteg inom denna sektor. Europa och Brasilien skulle tillsammans kunna inleda samarbete med Afrika för att exportera brasiliansk teknik och brasilianskt kunnande som möjliggör produktion av bioetanol i denna världsdel, och främja utvecklingen genom en ny politisk era för trepartssamarbete.

Att bevara regnskogen i Amazonas <sup>(1)</sup> ligger både i Europas och övriga världens intresse. För att skydda regnskogen behövs internationella partnerskap med både offentliga och privata parter som kan arbeta för att uppnå detta viktiga mål utan att det påverkar den brasilianska lagens och statens suveränitet när det gäller detta världsarv. Den allmänna opinionen och de brasilianska myndigheterna ser detta som en mycket känslig fråga, men den nuvarande situationen i världen och den utveckling som kan förutses gör att detta absolut måste bli en prioritering i samarbetet mellan Brasilien och Europa.

Det bör framhållas att det för tre år sedan inrättades en formell dialog mellan EU och Brasilien om hållbar utveckling och klimatförändring, även om verksamheten hittills har varit begränsad till möten för att upprätta en dagordning med målet att båda parterna ska kunna anta ståndpunkter i de frågor som behandlas.

<sup>(1)</sup> Den brasilianska regeringen håller på att genomföra en hållbar handlingsplan för Amazonas (PAS) som omfattar strategier, framtidsut-sikter och åtgärder för Amazonas och syftar till att utforma offentliga åtgärder för denna väldiga region, framför allt bekämpning av avskogningen, vilket inte ska ses endast som en miljöfråga utan som en integrerad politisk fråga. Det finns en fond som alla kan lämna bidrag till och vars syfte är att minska utsläppen i Amazonas. Den har inrättats för att stödja åtgärder som bevisligen ger resultat, och inte för att stödja experiment eller pilotprojekt.

**3.3.7 Fattigdom och sociala problem.** År 2007 låg Brasilien på 70:e plats i FN:s index för mänsklig utveckling. Det är en blygsam plats om man jämför med de länder som har en motsvarande ekonomisk och teknisk utvecklingsnivå. I enlighet med FN:s uppgifter minskade antalet brasilianer under fattigdomströskeln med 19,3 % mellan 2003 och 2005. I dag utgör de 22,8 % av befolkningen (43 miljoner). Lula-regeringens sociala program har åstadkommit vissa små men viktiga framsteg i kampen mot fattigdom och orättvisa<sup>(1)</sup>. Men Brasilien är fortfarande ett av de länder där orättvisorna är störst. De fattigaste, 20 % av befolkningen som främst bor i landets nordöstra delar, får del av 4,2 % av de nationella tillgångarna. Tillgången till utbildning har förbättrats på senare år, men det förekommer fortfarande stora orättvisor på lokal nivå, i synnerhet inom den högre utbildningen. Läs- och skrivkunnigheten är förhållandevis hög (93,6 %) bland ungdomar (15–24 år), medan analfabetism fortfarande är vanligt bland vuxna (12 %). Hälsoindikatorerna uppvisar också ett bättre resultat. 7,9 % av Brasiliens BNP går till hälsovård (OECD-genomsnittet är 8,72 %). Socialpolitiken har lett till minskad dödlighet bland minderåriga (36 av 1 000), men fortfarande behövs stora insatser i framför allt landets nordliga och nordostliga delar. Enligt UNAIDS har cirka 650 000 brasilianer hiv. Genom en nationell lag garanterar Brasilien allmän tillgång till medicinsk behandling, vilket inbegriper antiretrovirala läkemedel. Arbetslösheten har minskat från 12,3 % till 10,3 % under perioden 2004–2005. Arbetslösheten bland ungdomar (18–24 år) har också minskat men är fortfarande hög. Därför är skapande av nya arbetstillfällen en av regeringens viktigaste prioriteringar vid sidan av kampen mot barnarbete och tvångsarbete<sup>(2)</sup>. Tillgången till markägande är ett allvarligt problem. 1 % av markägarna kontrollerar hälften av den bördiga marken. Jordbruksreformen står på regeringens dagordning och målet är att fördela jorden till 430 000 jordbrukarfamiljer. Detta skulle ha varit genomfört 2007, men projektet har försenats rejält<sup>(3)</sup>. Mycket återstår att göra när det gäller det allvarliga bostadsproblem som innebär att miljoner brasilianer fortfarande lever i favelas (kåkstäder).

**3.3.8 Migrationsflöden.** Migrationsflödena mellan de europeiska länderna och Brasilien har i många år gått i båda riktningarna, men den mest omfattande migrationen sker till och från den iberiska halvön. Migrationsfrågor bör i dag behandlas genom EU:s initiativ och förslag om invandring från tredje land, och det är därvid nödvändigt att bekämpa olaglig invandring, men framför allt att främja migrationsflöden som gynnar båda parterna<sup>(4)</sup>. EU:s regeringar måste inse att Europa är ett område med tydlig demografisk tillbakagång, medan en avsevärd befolk-

ningsökning förutspås i vissa områden i Brasilien<sup>(5)</sup>. Eftersom ett framtida strategiskt partnerskap mellan EU och Brasilien är så viktigt bör frågor som rör migration från och till Brasilien behandlas med utgångspunkt i särskilda kriterier. Båda parterna bör förenkla förfarandena för visum och uppehållstillstånd och eftersträva bättre och mer omfattande information om möjligheterna till laglig invandring. Tyngdpunkten bör läggas på utbytesverksamhet för studenter och forskare, utan att s.k. kompetensflykt uppmuntras. Dessutom är det mycket viktigt att gemensamt utarbeta ett system för ömsesidigt erkännande av examina, kompetens och erfarenhet samt pensionsöverföring.

**3.3.9 "Bringing Our People Together".** Denna frågas betydelse för båda parternas regeringar blev tydlig vid toppmötet i Lissabon och nämns i punkt 16 i slutsatserna från mötet<sup>(6)</sup>. Brasilien och Europa skiljs åt av Atlanten men förenas av en gemensam historia och kan och bör därför främja utbyte och kunskap om varandras samhälls- och naturförhållanden, konst-, kultur och forskning. Det civila samhället är ett viktigt redskap för att uppnå detta mål. Det kan främja kultur- och idrotts-evenemang och andra evenemang som får Brasiliens och Europas folk att lära känna och närma sig varandra, och skapa en dynamik som ger upphov till regelbundna gemensamma initiativ.

**3.3.10 Läget för de ekonomiska förbindelserna.** Handelsflödena mellan Brasilien och EU ökar, vilket framgår av uppgifterna från Brasiliens regering för perioden januari–maj 2008. Brasiliens export till EU var då 19 % större än under samma period föregående år. EU är den viktigaste marknaden för Brasiliens export, efter Latin—amerikanska integrations-sammanslutningen (Aladi), Asien och USA. EU är näst efter Asien landets största handelspartner. Om utvecklingen fortsätter skulle den bilaterala handeln 2008 kunna uppnå rekordbeloppet 84 miljarder USD (en ökning med 25 % jämfört med 2007)<sup>(7)</sup>. Handeln mellan EU och Brasilien har en potential som gör det möjligt att ställa upp ännu ambitiösare mål, men det är nödvändigt att förenkla förfarandena, minska byråkratin och garantera efterlevnaden av normer och bestämmelser om immateriell egendom. Det är också nödvändigt att Brasiliens regering ser över skatterna på import av vissa produkter, en faktor som i hög grad försvårar europeiska produkters tillträde till den brasilianska marknaden.

(1) Här kan man i synnerhet nämna programmet "Familjebidrag" (2,38 miljarder real) som 8,7 miljoner familjer omfattades av (uppgifter från slutet av 2007).

(2) Mest drabbade är barnen. Enligt ILO tvingades 450 000 barn år 2002 att utföra arbete i andras hem, inom jordbruket eller i sexindustrin.

(3) De fattiga böndernas rörelse "O Movimento dos sem terra" (1,5 miljoner medlemmar) ställer bestämda krav på en radikal jordbruksreform. För närvarande ingår denna rörelse inte i rådet för ekonomisk och social utveckling.

(4) När det gäller EU:s "invandringspaket" hänvisar vi till den kritik och de förslag som EESK fört fram i en rad yttranden om föreslagna åtgärder samt initiativytranden och förberedande yttranden.

(5) Nativiteten i Brasilien låg 2006 på två barn per kvinna, enligt uppgifter från statistikinstitutet PNAD 2006.

(6) [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf)

(7) För den som vill fördjupa sig i denna fråga hänvisar vi till de ekonomiska bilagorna.

#### 4. Rundabordssamtalen mellan EU och Brasilien

##### 4.1 Organisation och funktion

4.1.1 De rundabordssamtal mellan EU och Brasilien som håller på att initieras ger i sig en tydlig signal om den betydelse båda parterna tillmäter sina framtida förbindelser.

4.1.2 EESK anser att det bör hållas två rundabordssamtal per år, ett i Brasilien och ett i Europa, så att det civila samhällets roll i partnerskapet mellan EU och Brasilien kan utvidgas och utvecklas.

4.1.3 Antalet deltagare i rundabordssamtalen bör vara lika stort för EESK som för rådet för ekonomisk och social utveckling. 12 medlemmar i vardera delegationen kan i dag betraktas som rimligt.

4.1.4 Rundabordssamtalens deltagare bör själva diskutera och besluta om funktionssättet, så att balans och stabila arbetsbestämmelser kan garanteras.

4.1.5 EESK anser att det vore mycket lämpligt och värdefullt att ge kommitténs webbplats en särskild avdelning för rundabordssamtalen mellan EU och Brasilien, för att förstärka och skapa mer dynamik i insatserna från det civila samhället.

##### 4.2 Förslag på frågor som kan tas upp på dagordningen för de framtida samtalen

Det mervärde som framtida rundabordssamtal kan tillföra det strategiska partnerskapet är naturligtvis nära förbundet med betydelsen av de teman som i första hand ska behandlas. Därför anser EESK att följande områden bör prioriteras i diskussionerna <sup>(1)</sup>:

##### 4.2.1 Ekonomi och socialfrågor

— Ekonomiskt samarbete, bilateral handel och investeringar.

— Globaliseringens följdverkningar, minskning av dess negativa effekter och förstärkning av dess fördelar.

— Bedömning av sociala modeller, utbyte av erfarenheter och utformning av politiska förslag på detta område, med beaktande av det civila samhällets roll och främjande av effektiva åtgärder.

— Uppföljning av WTO:s förslag, modeller och åtgärder.

— Analys av migrationsflödena och samarbete rörande rättigheterna för europeiska utvandrare i Brasilien och brasilianska invandrare i Europa, i syfte att helt integrera migranter i destinationsländerna.

— Utbyte av erfarenheter på området för sociala relationer och arbetsmarknadsrelationer, bl.a. när det gäller arbetsmarknadsparternas roll för balanserad utveckling i länderna, förbindelser mellan arbetsgivare och arbetstagare, arbetsgivarorganisationers och fack-förbunds organisation och sammansättning, arbetsmarknadslagstiftning samt förhandlingar om kollektivavtal.

— Debatt om frågor som rör livsmedel och växtskydd samt jordbruksmarknadernas funktion och utbytet dem emellan. Samtidigt bör man främja utbyte av bästa praxis för att göra denna sektor mer hållbar.

— Debatt om informationssamhällets problem och informations- och kommunikationsteknikens nuvarande roll för ländernas hållbara utveckling.

— Främjande av en debatt om företagens sociala ansvar och utveckling av medvetandehöjande åtgärder som riktar sig till de olika aktörerna, för att näringslivet snabbt och effektivt ska kunna anta lämpliga system.

<sup>(1)</sup> När förslagen på teman för rundabordssamtalen utarbetades tog man hänsyn till bestämmelserna i Lissabonstrategin, eftersom denna strategi är ett mycket viktigt instrument för EU, och EESK:s förslag därför inte kan ligga alltför långt från de riktlinjer, begrepp och målsättningar som den innehåller.

- Diskussion om och främjande av initiativ som syftar till verkligt införlivande av begreppen jämställdhet, lika möjligheter och etniska och sociala minoriteters rättigheter.
- Infrastruktur och tjänster – en debatt på detta tema där bl.a. frågor om utbyggnad av vägnät och inrättande av energikonsortier diskuteras.
- Utbyte av erfarenheter om grundläggande arbetsnormer.
- Debatt om hur offentlig-privata partnerskap kan bidra till uppfyllandet av mål men också vilka begränsningar de kan innebära.

#### 4.2.2 Politik, diplomati och utvecklingsbistånd

- Trepartsarbete mellan EU, Brasilien och tredje land, genom analyser av de nuvarande förhållandena och initiativen, men också genom samråd om framtida initiativ och åtgärder.
- Uppföljning av hur Mercosurs och EU:s regionala integrationsprocesser framskrider.
- Undersökning av hur det strategiska partnerskapet mellan EU och Brasilien kan underlätta den regionala integrationen samt Mercosurs utveckling och förbindelser med Europa.

#### 4.2.3 Miljö och energi

- Undersökningar och insatser på området för miljöskydd och hållbar utveckling, som en grundval för ländernas tillväxt och den globala utvecklingen.

- Bedömning av utmaningarna på energiområdet, alternativa energikällor och samarbete på detta område. Dessa frågor är helt avgörande för människors, länders och hela världens framtid. Här måste man särskilt framhålla biobränslena och hur viktigt det är att införa regler och normer för saluföring av sådana bränslen.

#### 4.2.4 Forskning, utveckling och immateriella rättigheter

- Ömsesidigt skydd av immateriella rättigheter.
- Utveckling av system för vetenskapligt och tekniskt samarbete i syfte att främja forskning som stärker gemensamma framsteg.

#### 4.2.5 Utbildning

- Främjande av utbyten inom skolor och universitet, bl.a. genom inrättande av utbytesprogram för studenter och lärare, praktikperioder och andra former för främjande av kunskap och utveckling i den akademiska världen.
- Debatt och analys av utbildningsfrågor med inriktning på livslångt lärande, något som är avgörande för individuell och kollektiv utveckling.

#### 4.2.6 Kulturutbyte och turism

- Främjande av kulturellt utbyte och spridning av kunskap om historien och de nuvarande förhållandena, för att bidra till större kunskap och ömsesidig förståelse.
- Analys och bedömning av turismens roll för intensifieringen av EU:s och Brasiliens förbindelser samt utveckling av strategier för att öka turismen på ett hållbart och balanserat sätt.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s roll för fredsprocessen i Nordirland" (initiativytttrande)

(2009/C 100/16)

Vid sin plenarsession den 12–13 december 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 19.1 i arbetsordningen tillsätta en underkommitté med uppgift att utarbeta ett initiativytttrande om

*"EU:s roll för fredsprocessen i Nordirland"*.

Underkommittén för "EU:s roll för fredsprocessen i Nordirland", som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 september 2008. Föredragande var Jane MORRICE.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 151 röster för, 1 emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Sammanfattning

1.1 Många lärdomar kan dras från EU:s engagemang för fredsprocessen i Nordirland. De framsteg som gjorts sedan regionens allra mörkaste och mest bekymmersamma förflutna, i socialt, ekonomiskt och framför allt politiskt hänseende, har varit enastående. Säkerhetssituationen har förbättrats. Den offentliga förvaltningen håller på att omorganiseras. Många människor anländer från utlandet, både som migranter och turister. Detta främjar inte bara ekonomin, utan leder också till ett ifrågasättande av traditionellt sektaristiskt tänkande. Det gränsöverskridande samarbetet överträffar alla förväntningar och maktindelningen mellan de forna fienderna håller på att accepteras som något "politiskt korrekt".

1.2 Det vore i dagsläget dock mycket olämpligt att nöja sig med det som hittills uppnåtts. Den chockerande synen av "fredsmurar", som fortfarande skiljer katoliker och protestanter åt i Belfast, är en tragisk men realistisk påminnelse om de allvarliga svårigheter som fortfarande kännetecknar fredsprocessen, framför allt när det försoningsarbetet mellan samhällsgrupperna. Mycket återstår fortfarande att göra. Årtionden av våld, hat, misstankar, okunskap och intolerans har skapat en aldrig tidigare skådad uppdelning av Nordirlands befolkning. Även om människors liv präglas av en "acceptabel nivå" av fred bakom murarna och i människors hem, byar, kyrkor och idrottsanläggningar, kan dessa parallella liv endast utgöra ett övergångsstadium i en process som slutligen leder fram till en situation präglad av ömsesidig respekt, förståelse och harmoni. Det kan ta flera generationer att nå dit.

1.3 Den roll som EU spelat under fredsprocessen i Nordirland är och förblir något helt unikt i gemenskapens historia. Det faktum att EU:s stöd till denna process är relativt okänd är ett mått på att gemenskapens arbetsmetoder varit väl valda. Detta var inte något fåfängt försök att påverka en situation som låg bortom unionens fattningsförmåga. Det handlade inte heller om att nödortfigt skylta över olika brister. EU:s fredsskapande arbete i Nordirland har varit en unik, långsiktig förpliktelse med betydande resurser, som planerats och genomförts på ett strategiskt sätt med utgångspunkt i principerna om socialt partnerskap och subsidiaritet och som tagit intryck av lokala erfarenheter under hela processen.

1.4 Genom en kombination av indirekta och direkta åtgärder har EU under fredsprocessen lagt grunden till ett lämpligt klimat som möjliggjort tvistlösningar, när de politiska förutsättningarna för detta väl rådde. EU har agerat som katalysator för ett verkligt fredskapande arbete. Det återstår fortfarande att se hela vidden av gemenskapens arbete.

1.5 EU har inte gjort några direkta försök att slå sig för bröstet och hävda att det är tack vare unionen som fredsprocessen lyckats. Det vore dock historiskt fel att inte också beskriva värdet av EU:s deltagande och betydelsen av EU:s engagemang, inte bara eftersom EU:s stöd till försoningsarbetet kommer att fortsätta under flera år, utan också därför att lärdomar från EU:s Peace-program skulle kunna tillämpas för att främja fred och försoning i andra delar av världen. EU kommer aldrig att ha alla svaren, men unionen har de medel och de erfarenheter som krävs för att hjälpa andra att hitta svaren, vilket visat sig vara fallet i Nordirland.

1.6 I egenskap av världens främsta förebild för fredsskapande verksamhet har EU tillsammans med medlemsstaterna de kunskaper och erfarenheter, den mångfald, de resurser och det rykte som krävs för att arbeta med konfliktlösning och fredsskapande verksamhet oberoende av var i världen detta krävs. Men detta är inte allt. Unionen har också en skyldighet att agera och sätta den fredsskapande verksamheten i centrum för sitt framtida strategiska arbete.

### 2. Rekommendationer

2.1 Kommitténs rekommendationer är indelade i två från varandra skilda områden. Det första området innefattar verksamheten i Nordirland och de angränsade irländska grevskapen, där EU:s stöd bör inriktas på att främja försoningsprocessen. Det andra området omfattar mer övergripande frågor som knyter an till EU:s stöd till fredsskapande och försoningsfrämjande arbete i andra konfliktområden, där man kan utnyttja de lärdomar som dragits i Nordirland och som beskrivs i EU:s konfliktlösningmodell nedan.



## 2.2 *Det nordirländska perspektivet*

2.2.1 Erfarenheterna från Nordirland visar att fredsbyggande arbete är en långsiktig strategisk process. Processen inleds med att de väpnade konflikterna upphör. Därefter går processen genom ett antal stadier i riktning mot politisk stabilitet, fredlig samexistens, försoning och slutligen samhällelig harmoni, ekonomiskt välbefinnande och "ett gemensamt samhälle". EU:s stöd till denna process måste därför vara långsiktigt. EU måste hålla i minnet att de inledande stadierna är mycket bräckliga och att det tar lång tid att uppnå verklig försoning. Även om EU:s ekonomiska stöd minskar och blir mer fokuserat i och med att regionen återhämtar sig från en konfliktfylld period är det viktigt att EU:s roll såsom samarbetspartner under processen och EU:s förmåga att utveckla sina förbindelser med regionen på andra kreativa sätt fortsätter att stärkas.

2.3 **Rekommendation 1:** EU bör även fortsättningsvis ge **långsiktigt stöd** till fredsskapande verksamhet i Nordirland, men bör fokusera mer på

- **gränsöverskridande försoningsarbete** på områden såsom kultur, konst, idrott, fritidsverksamhet, bostäder och utbildning samt när det gäller att skapa sysselsättning och tillhandahålla offentlig service,
- **marginaliserade grupper** som arbetar på båda sidor om gränsen såsom de främsta förmånstagarna, förutsatt att stöd till arbete för en enda identitet endast ges i särskilda undantagsfall när det är en nödvändig förutsättning för gränsöverskridande kapacitetsutbyggnad,
- **offren** från oroligheterna i slutet av 60-talet och framåt, i syfte att hjälpa dem att bygga upp sina liv, hantera trauman och dela med sig av sina erfarenheter med personer från andra befolkningsgrupper med liknande erfarenheter och i andra konfliktområden,
- incitament för "**ett gemensamt samhälle**" i syfte att minimera dubbelarbete i fråga om bostäder, folkhälsa, utbildning, fritidsaktiviteter och idrottsanläggningar,
- att involvera **frivilligorganisationer och andra organisationer bland befolkningsgrupperna, fackföreningar och näringslivsorganisationer** i beslutsfattandet avseende EU:s Peace-fonder på samtliga nivåer,
- att återskapa de **lokala samarbetsstrukturer** som användes för att samla arbetsmarknadens parter och politiska beslutsfattare under det inledande arbetet med att genomföra Peace-programmet,

— minska **byråkratin**, framför allt för småskaliga projekt på landsbygden och i städerna, och införa en projektutvärdering som tar hänsyn till både samhälleliga och ekonomiska faktorer.

2.4 **Rekommendation 2: Europeiska kommissionens arbetsgrupp för Nordirland** bör även fortsättningsvis fokusera på vägledning och stöd när det gäller att hitta nya kreativa och innovativa sätt för regionen att utvecklas vid sidan om projekt som finansieras genom bidrag från Peace-programmet, t.ex. i fråga om forskning, kunskapsöverföring, utbildning och stöd till internationellt nätverksarbete för konfliktlösning.

2.5 *Det bredare globala perspektivet*

2.6 EU har en skyldighet att inte bara lära sig av sina erfarenheter i Nordirland, utan också att förmedla dessa kunskaper till andra delar av världen som präglas av konflikter i olika grad, oavsett om konflikten äger rum inom ett lands gränser, utmed ett lands gränser eller bortom landets gränser. Den positiva roll som EU kan spela för den globala konfliktlösningen maximeras därmed.

2.7 **Rekommendation 3:** Man bör **sprida information om viktiga lärdomar** till EU:s institutioner, medlemsstaternas förvaltningar och internationellt. Detta bör underlättas genom följande:

- En omfattande databas med information om bästa praxis när det gäller konfliktlösning (förslag från Europaparlamentet).
- Ett kompendium med utvärderingar av Peace-programmet och information om framgångsrika projekt.
- Fortsatt forskning kring EU:s roll på en rad områden (interna, gränsöverskridande och externa konfliktsituationer).

2.8 **Rekommendation 4:** Detta skulle kunna underlättas om det inrättas ett europeiskt organ för konfliktförebyggande i Nordirland, som kan bygga vidare på det arbete som hittills gjorts på det konfliktförebyggande området, både lokalt och internationellt. Detaljer för detta bör diskuteras inom EU med arbetsmarknadens parter, på EESK:s initiativ, där man analyserar hur man bäst kan utveckla en konfliktförebyggande mekanism med europeisk dimension.

2.9 **Rekommendation 5: EU:s konfliktlösningsmodell** som beskrivs nedan bör antas och utvecklas för att underlätta analysen av konfliktssituationer och information vid en eventuell intervention från EU:s sida, om detta anses lämpligt. Konfliktlösningsmodellen består av en rad olika instrument som EU använt och som kan tjäna som utgångspunkt och källa för arbetet med

skydd av minoriteter, jämlikhet, kapacitetsuppbyggnad, samarbete mellan befolkningsgrupper, gränsöverskridande samarbete samt samhällsekonomisk utveckling i andra områden inom EU, vid unionens gränser och i konfliktområden utanför EU:s territorium.

### EU:s konfliktlösningsmodell

<b>Diagnos</b> Samhällsekonomisk och politisk analys	<b>Referenser</b> Erfarenheter från andra områden (bl.a. konfliktförebyggande verksamhet) Kompendier/databaser/projekt Hänsyn till olika konfliktlösningsteorier	<b>Strategiskt visionsarbete</b> Objektivt (överstatligt) långsiktigt perspektiv i kombination med risktagande Tillämpning av tidigare lärdomar Införskaffad och bearbetad kunskap Bedömning av konfliktskedet Fastställande av interventionsgång, beroende på konfliktskede och konflikthårdens geografiska läge (inom EU, vid unionens gränser eller utanför unionen)
	FINANSIELLA METODER	ICKE-FINANSIELLA METODER
<b>Övergripande metoder</b> (makronivå)	EU-finansierade <b>nätverk</b> som fokuserar på konfliktlösnings EU:s institutioner, åtgärder och möjligheter EU:s etiska grundsyn, arbetsmetoder, praxis	<b>Europeisering (på nationell nivå)</b> , europeiska normer och värderingar, institutioner, förfaranden (inkl. involvering av arbetsmarknadens parter) <b>Neutral mark</b> för att underlätta dialog och skapa samförståndslösningar <b>Opartiskhet</b> för att skapa förtroende <b>EU:s fredsskapande modell</b> – föregå med gott exempel <b>Nära samarbete</b> med de största bidragsgivarna
<b>Hävstångseffekter</b> (mellannivå)	<b>Skräddarsydda gemenskapsprogram såsom Peace Strukturfonderna</b> – inriktade på konfliktlösnings (definierade med lämpliga särkriterier) <b>Bilateralt och gränsöverskridande samarbete</b> <b>Överenskommelser och initiativ</b> <b>Den sociala partnerskapsmodellen</b> <b>Programnivåutvärdering</b>	<b>Särskild arbetsgrupp</b> (samlar in lokal information, ser möjligheter och områden där samarbete kan äga rum, uppmuntrar deltagande i EU-program) <b>Partnerskapsmetoden</b> – samarbete med lokala politiker och representanter för arbetsmarknadens parter <b>Diskussioner på lokal nivå</b> för att skapa delaktighet i och ansvar för utformningen av programmen Lokala institutioner <b>involveras</b> <b>Undanröjande av hinder</b> med hjälp av EU:s politik
<b>Finjusteringsmekanismer</b> (mikronivå)	<b>Lokala aktörer</b> verkar för att nå gräsrotterna <b>Globalt stöd</b> för att skapa lokal respons och nå de rätta målen <b>Villkorat stöd</b> för att främja bästa praxis <b>Kontroll</b> för konstant lärande Stöd till <b>kapacitetsuppbyggnad</b> och samarbete <b>Gräsrotsperspektiv</b> , gränsöverskridande samarbete i ekonomiskt, socialt och kulturellt hänseende Självutvärdering	<b>Europeisering (på lokal nivå)</b> , engagemang bland arbetsmarknadens parter, samhällets medborgare, olika befolkningsgrupper; ut-sändande av tjänstemän från Europeiska kommissionen <b>Högtidlighållande av framsteg</b> <b>Ökad medvetenhet</b> via press och reklam

### 3. Inledning

3.1 Syftet med detta yttrande är att redogöra för EU:s stöd till fredsprocessen i Nordirland som är en relativt okänd framgångshistoria. Yttrandet syftar också till att öka förståelsen för erfarenheterna från Nordirland i det civila samhället i EU och att utarbeta en konfliktlösningsmodell i vilken man tar fasta på de metoder som EU använt för att främja fred och försoning, så att de kan användas i andra konfliktområden på lämpligt vis.

3.2 I yttrandet behandlas framför allt EU:s stöd via gemenskapsprogrammen Peace, Internationella fonden för Irland och

Interreg. Kommittén redogör också för hur fonderna utformats och vilken inverkan de haft på det sociala, ekonomiska och politiska livet i regionen, med tonvikten lagd på stödet till det civila samhället (näringsliv, fackföreningar och frivilligsektorn).

3.3 I yttrandet behandlar kommittén också de möjligheter som EU skapat för ett politiskt, diplomatiskt och administrativt samarbete mellan Storbritannien och Irland. Kommittén lyfter fram den europeiska fredsfrämjande modellen och dess tillämpning såsom ledstjärna för en positiv utveckling i Nordirland.

#### 4. Metod

4.1 Fyra sammanträden har hållits, varav ett sammanträde inbegrep en hearing i april 2008 i Nordirland. Under hearingen samlade kommittén in information från berörda parter och sakkunniga genom ett frågeformulär och genom rådfrågning via Internet. Resultaten från denna undersökning ligger till grund för de slutsatser som kunnat dras med beaktande av de direkta erfarenheterna av EU:s program och politik. Underkommitténs medlemmar har också gjort ett studiebesök och besökt olika EU-finansierade projekt i Belfast.

4.2 Hearingen anordnades samtidigt som en rad viktiga händelser ägde rum vilka visade på betydande politiska framsteg i Nordirland. Nordirlands premiärminister och vice premiärminister deltog liksom ett irländskt statsråd och högre tjänstemän från EU som arbetat med att utforma Peace-programmet.

4.3 Arbetet med detta yttrande har präglats av ett mycket värdefullt samarbete mellan EESK:s tre grupper, gruppernas sakkunniga och underkommitténs medlemmar från Frankrike, Spanien, Italien, Irland och Storbritannien, Europaparlamentet (De Brún-rapporten) och kommissionen.

#### 5. Bakgrund

##### 5.1 Geografi/ekonomi

5.1.1 Nordirland ligger i nordöstra delen av den irländska ön. Nordirland är till ytan 14 245 km<sup>2</sup> stort och hade enligt den senaste befolkningsräkningen (2001) 1 685 000 invånare, varav 53, % var protestanter, 43,8 % katoliker, 0,4 % tillhörde annan religion och 2,7 % saknade religionstillhörighet. Befolkningen är bland de yngsta i Europa. Över 40 % är yngre än 29 år. Befolkningsmängden har varit konstant under de senaste åren på grund av nettoutvandring, men antalet invånare beräknas uppgå till över 1 800 000 år 2011.

5.1.2 Ekonomin har utvecklats från traditionell tillverkningsindustri (varvs- och textilindustri) till att nu vara mer serviceorienterad och inriktad på handel med omvärlden. Från 2004–2005 växte bruttofördlingsvärdet med 3,5 % i reala termer, vilket ligger något under genomsnittet i Förenade kungariket, men långt under Irlands BNP-tillväxt på upp till 10 % per år under de "keltiska tigeråren". Bruttofördlingsvärdet per capita utgör cirka 80 % av genomsnittet i Förenade kungariket och arbetslösheten har sjunkit till 3,6 %, från att som högst ha uppgått till 17,2 % år 1986. Denna statistik döljer dock ett antal faktorer som utgör stora utmaningar inför framtiden, t.ex. att många personer står utanför arbetskraften, för närvarande 26,9 %, vilket är den högsta siffran i hela Förenade kungariket. Beroendet av statliga subventioner till både den offentliga och privata sektorn är mycket högt, vilket inverkat negativt på företagandena (de offentliga utgifterna utgör 62 % av bruttofördlingsvärdet).

##### 5.2 Modern historisk och politisk bakgrund

5.2.1 Nordirland bildades som en del av Förenade kungariket år 1921 genom *Government of Ireland Act*, som delade Irland i en sydlig och en nordlig del. Detta skapade en gränsregion på ön och utgjorde början på en period där människor levde vända från varandra i socialt, ekonomiskt och politiskt hänseende. Denna delning har sedan dess varit en källa till konflikt mellan nordirländska nationalisterna (främst katoliker) och unionisterna (främst protestanter). Rent generellt vill nationalisterna bli en del av ett förenat Irland, medan unionisterna vill att Nordirland förblir en del av Förenade kungariket.

5.2.2 År 1921 var 60 % av befolkningen protestanter och 40 % katoliker. Unionisterna var i majoritet och satt vid makten i över ett halvt sekel. I slutet av 60-talet restes krav från ett antal demonstranter på att diskrimineringen skulle upphöra. Våldsamma konfrontationer och kravaller följde, vilket många anser vara inledningen på oroligheterna i Nordirland. När oroligheterna var som värst år 1972 upplöstes det nordirländska parlamentet och direktstyret från London infördes.

5.2.3 De därpå följande årtionden kännetecknades av flera försök till att stabilisera situationen och en rad olika försoningsinitiativ togs, framför allt från det civila samhällets och fackföreningarnas sida. Perioden präglades också av fruktansvärda våldsamheter, som 35 år senare skördat över 3 500 människoliv och gett tusentals människor fysiska eller psykiska men för livet.

5.2.4 Den paramilitära vapenvilan år 1994 banade vägen för samtal mellan de politiska partierna. År 1998 ingicks ett avtal på långfredagen i Belfast (långfredagsavtalet) och en överväldigande majoritet ställde sig bakom detta avtal i separata folkomröstningar såväl norr som söder om gränsen. Året därefter inrättades en nordirländsk församling och regering vid sidan om ett antal olika organ med representanter från Nordirland och den irländska republiken i söder. Decentraliseringen av makten till Nordirland återställdes under de sista veckorna av förra årtusendet.

5.2.5 År 2002 upplöstes den nordirländska församlingen och det var inte förrän i maj 2007 som en ny samlingsregering tillträdde, ledd av DUP (unionister) och Sinn Féin (republikaner). Regionen upplever nu den längsta perioden av politisk stabilitet på närmare 40 år.

### 5.3 EU:s engagemang i fredsprocessen

5.3.1 Förenade kungariket och Irland anslöt sig till Europeiska unionen 1973, när oroligheterna var som värst, och Nordirland fick en "särskild ställning" som "mål 1-område" även om det inte alltid uppfyllde alla krav i ekonomiskt hänseende. Detta innebar extra resurser till ekonomisk och social utveckling. Stödet var avsett att komplettera det stöd som gavs från den brittiska regeringen, även om många hävdar att det användes för att komma undan krav på offentlig finansiering.

5.3.2 Vid de första direkta valen till **Europaparlamentet (1979)** valdes tre parlamentsledamöter från Nordirland (Ian Paisley, John Hume och John Taylor). År 1984 publicerade Europaparlamentet "**Haagerup-rapporten**" om Nordirland, och kommissionens vice ordförande Lorenzo Natali lovade att "med välvilja behandla förslaget om att utarbeta en integrerad plan för Nordirland och de irländska angränsande grevskapen". Han betonade dock att han behövde få klartecken från regeringarna i London och Dublin.

5.3.3 År 1986 inrättade de brittiska och irländska regeringarna **Internationella fonden för Irland**, i syfte att "främja sociala och ekonomiska framsteg och skapa incitament till försoning mellan nationalister och unionister på den irländska ön". EU är en av de största bidragsgivarna, vid sidan om USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland. Fonden har förvaltat 849 miljoner euro och finansierat mer än 5 700 projekt i Nordirland och i de irländska gränsregionerna i över 20 år. År 2013 kommer EU:s stöd till Internationella fonden för Irland att ha uppgått till 349 miljoner euro.

5.3.4 År 1992 besökte **Europeiska kommissionens ordförande Jacques Delors** Nordirland för konsultationer med olika lokala representanter, och detta stärkte hans engagemang för att skapa fred i regionen. Samma år nedmonterades hindren för handel mellan Nordirland och republiken Irland i samband med fullbordandet av inre marknaden, som med tiden skapat värdefulla möjligheter till gränsöverskridande handel och näringsverksamhet.

5.3.5 År 1994, precis efter den paramilitära vapenvilan, träffade Jacques Delors de tre Europa-parlamentarikerna från Nordirland (som då var Ian Paisley, John Hume och Jim Nicholson) och de kom överens om riktlinjerna för ett nytt stort EU-paket. Han inrättade en särskild arbetsgrupp och efter omfattande konsultationer på lokal nivå antogs förslaget om ett treårigt Peace-program med en budget på 300 miljoner euro vid EU:s toppmöte 1994, några veckor innan Jacques Delors mandat som kommissionens ordförande löpte ut. Peace-programmet förlängdes därefter i två år och ytterligare 204 miljoner euro anslogs.

5.3.6 Detta blev det första **särskilda stödprogrammet för fred och försoning i Nordirland och de irländska gränsregionerna**, eller Peace I. Programmet diskuterades ingående under den remissrunda som ägde rum och som bl. a. inkluderade ett yttrande från **Europeiska ekonomiska och sociala kommittén** <sup>(1)</sup> från år 1995, i vilket kommittén välkomnade initiativet och betonade behovet av långsiktighet och flexibel resursfördelning.

5.3.7 År 2000 följdes **Peace I** av **Peace II**, som hade förhandlats fram av parterna i den nya nordirländska regeringen, med en budget på 531 miljoner euro. Programmet förlängdes år 2005–2006 och ytterligare 78 miljoner euro anslogs. EESK utarbetade ett andra yttrande (föredragande: Simpson), i vilket kommittén framhöll att stödet inom ramen för Peace II borde fokusera mer på försoningsfrämjande projekt och på de problem som migrerande arbetstagare möter. År 2007 trädde **Peace III**-programmet i kraft för perioden 2007–2013 med en EU-budget på 225 miljoner euro. Totalt har EU bidragit med över 1,338 miljarder euro till dessa program.

5.3.8 Efter decentraliseringen år 2007 inrättade **Europeiska kommissionens ordförande José Manuel Barroso** en ny **särskild arbetsgrupp** ledd av **kommissionär Danuta Hübner med ansvar för regionala frågor** i syfte att studera det framtida samarbetet mellan EU och Nordirland. Kommissionen publicerade sin rapport i april 2008 och presenterade en rad olika sätt på vilka regionen skulle kunna involveras mer i EU:s politik. Kommissionen noterade att de nordirländska myndigheterna visat intresse för idén om att inrätta ett **EU-finansierat organ för konfliktlösning** för forskning, rådgivning och utbyte av erfarenheter.

## 6. Vilken inverkan har EU:s engagemang haft?

6.1 EU:s engagemang för fredsprocessen har tagit sig många former, alltifrån stöd på hög politisk nivå till finansiering av aktiviteter på gräsrotsnivå. Denna verksamhet var som allra mest intensiv under 90-talet när gemenskapen arbetade för att stödja de politiska framsteg som var resultaten av vapenvilan och långfredagsavtalet. Verksamheten fortgår och kommissionens särskilda arbetsgrupp fokuserar nu på nya samarbetsområden, Peace III, Internationella fonden för Irland och Interreg.

6.2 **EU-stöd** för fredsskapande åtgärder har utgjort en stor del av EU:s stöd till fredsprocessen. **Ikke-finansiella faktorer**, som följer automatiskt av ett EU-medlemskap, har dock haft en genomgripande effekt på möjligheterna att verka för positiva förändringar. EU:s "inflytandesfär" kan därför delas upp i två klart åtskilda, men samtidigt överlappande, faktorer: **finansiella** och **ikke-finansiella**.

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande om "Draft Notice to Member States laying down guidelines for an Initiative in the framework of the special support programme for peace and reconciliation in Northern Ireland and the border counties of Ireland" COM(1995) 279 final. EGT C 155, 21.6.95 och EGT C 236, 11.9.95.



### 6.3 Icke-finansiella faktorer

6.3.1 EU har kunnat skapa **neutral mark för att underlätta dialog** mellan brittiska och irländska politiker efter ländernas inträde i gemenskapen, som innebar nya möjligheter för regelbundna möten på neutral mark. Detta har också varit värdefullt för de nordirländska Europaparlamentsledamöterna. Det bästa exemplet på detta är mötet mellan **Ian Paisley, John Hume, Jim Nicholson** och **Jacques Delors** 1994, som ledde fram till det första Peace-programmet som Ian Paisley beskrev som ett av de mest givande möten han haft under hela sin karriär. **Det gränsöverskridande samarbetet** mellan tjänstemän från Storbritannien och Irland avseende vardagsfrågor har också lett till att representanter från olika förvaltningar träffats och detta har utan tvivel haft en positiv effekt på fredsprocessen.

6.3.2 Denna "neutrala mark" var av ännu större betydelse för EU:s stöd till fredsprocessen ute på fältet. Tjänstemän skickades till regionen för att se till att gemenskapens åtgärder präglades av **opartiskhet** och inkluderade samtliga befolkningsgrupper och detta bidrog även till att engagera och stärka det civila samhället.

6.3.3 En annan viktig **icke-finansiell faktor** var möjligheten för beslutsfattare från Storbritannien och Irland att skaffa sig erfarenheter från **samförståndsskapande verksamhet** under lagstiftningsarbetet inom EU. Under förhandlingarna i rådet använde medlemsstaterna en ny typ av multilateral dialog och kompromisser som blev en viktig del i de politiska samtalen även på lokal nivå.

6.3.4 Införandet av **inre marknaden** 1992 fick många **icke-finansiella** positiva konsekvenser för fredsprocessen. Undanröjandet av administrativa hinder för den gränsöverskridande handeln skapade incitament för ökat samarbete mellan näringslivsorganisationer på båda sidor av gränsen och gav ny drivkraft åt fackföreningarnas verksamhet i fråga om gränsöverskridande samarbete. Säkerhetskontrollerna vid gränserna utgjorde dock ett fortsatt hinder för större framsteg i det ekonomiska och sociala samarbetet.

6.3.5 En **icke-finansiell faktor** med begränsad inverkan under den tidiga fasen var **den europeiska modellen såsom fredsskapande modell** som stod som förebild för regionen. När Nordirland anslöt sig till EU hoppades många att medlemskapets stabiliserande effekter skulle visa sig i stort sett omedelbart. Eftersom klyftorna mellan befolkningsgrupperna var så djupa tog det dock tid för den europeiska modellen att påverka processen.

6.3.6 Än i dag, efter 35 år av EU-medlemskap, skiljer så kallade fredsmurar fortfarande katoliker och protestanter åt i Belfast. Nästan alla barn går i segregerade skolor och 90 % av befolkningen bor i segregerade bostadsområden.

### 6.4 Finansiella faktorer

6.4.1 De finansiella effekterna av Peace I var betydande för fredsprocessen, eftersom programmet var **unik och nyskapande**. Inget liknande hade tidigare prövats av EU. Med en budget på 500 miljoner euro (1995–1999) för att stödja fred och försoning var programmet också den största öronmärkta satsningen som gemenskapen gjort. Summan motsvarade 73 % av de totala investeringarna. Återstoden finansierades av myndigheterna i Storbritannien och Irland och av olika icke-statliga organisationer.

6.4.2 En viktig faktor som bidrog till de positiva konsekvenserna i fråga om Peace I var den **breda konsultationsprocess** som ägde rum. Det organiserade civila samhället, bestående av icke-statliga organisationer, fackföreningar och näringslivsorganisationer, kände sig delaktiga eftersom deras bidrag beaktades. De nordirländska Europaparlamentsledamöterna var också direkt involverade i det praktiska arbetet. Peace I fick stor uppmärksamhet i media och många människor i målområdet kände därför till programmet. Detta "erkännande" gäller än i dag. Statistik visar att nästan halva befolkningen har dragit nytta av Peace-programmen.

6.4.3 Det originella med Peace-programmets **finansieringsmekanismer** var också en mycket viktig faktor som förklarar varför programmet blev framgångsrikt. Ansvaret decentraliserades till gräsrotsnivå på ett mycket intelligent sätt genom s.k. **intermediary funding bodies**, och detta ledde samtidigt till att man byggde upp kompetens på området. En nymodighet för Nordirland infördes också genom s.k. **district partnerships** som bestod av representanter för näringslivet, lantbruket, frivilligorganisationer och olika befolkningsgrupper, vid sidan om fackföreningar och folkvalda lokalpolitiker. Denna **arbetsmetod som byggde på samarbete** i beslutsfattandet var lika viktig för den fredsskapande processen som finansieringen i sig.

6.4.4 De allra flesta är överens om att detta **gräsrotsperspektiv** innebar att det var lättare "för dem som befann sig i periferin i det lokala ekonomiska och sociala livet" att få stöd. De främsta målgrupperna, som dittills hade fått begränsat eller inget stöd, var **offren för våldsamheterna och f.d. fångar** och en allt större del av stödet gick även till andra delar av befolkningen, bl.a. olika **grupper och organisationer på båda sidor av gränsen samt kvinno- och ungdomsorganisationer**.

6.4.5 Det ekonomiska genomslaget för dessa program var större än tidigare gemenskapsprogram, eftersom stödet var **kompletterande**. Detta gjorde stödet mer värdefullt och mer synligt, eftersom det kom **utöver** regeringens ekonomiska stöd till regionen. Det hävdas ofta att detta inte varit fallet i fråga om övriga strukturfondsprogram inom unionen.



6.4.6 Den förändrade inriktningen mellan de olika programmen fick också genomslag. **"Social integration"** var det främsta målet för Peace I-programmet och projekt som verkade för **"ekonomisk förnyelse"** fick merparten av resurserna inom ramen för Peace II-programmet. I fråga om Peace III-programmet hade inriktningen ändrats till **"försoning"**, vilket anses vara det bästa sättet att angripa problem med den sekteristiska uppdelning som fortfarande lever kvar.

6.4.7 Ansvar för Peace II- och Peace III-programmen överlämnades också till **det särskilda organet för EU-program (SEUPB)** som är gränsöverskridande. Vissa delar av dess arbete stöds av olika övervakningskommittéer med representanter för den offentliga förvaltningen, fackföreningarna och den privata sektorn i Nordirland och de irländska gränsområdena. Vissa hävdar att denna förändring har lett till minskat engagemang på gräsrotsnivå, medan andra menar att det särskilda organet är en viktig kontaktpunkt där man hanterar samtliga aspekter av EU:s Peace-program och annat gränsöverskridande stöd.

6.4.8 **Internationella fonden för Irland** har också haft mycket stor inverkan på fredsprocessen, både när man ser till dess projekt och dess sammansättning. Internationella fonden för Irland samlar representanter för givarländerna, och denna unika samarbetsform, framför allt mellan EU och USA, är ett värdefullt exempel på bästa praxis som man skulle kunna ta tillvara i andra konfliktområden.

6.4.9 **Interreg-programmet** finansierar projekt i hela EU, men den särskilda inverkan som programmet haft för den irländska ön har också varit av mycket stort värde för fredsprocessen. Interreg har fungerat parallellt med de gränsöverskridande projekt som genomförts inom ramen för Peace-programmen och har investerat i gränsöverskridande infrastruktur och samhällsekonomiska program i syfte att få till stånd ett samarbete mellan de befolkningsgrupper som levt vända från varandra.

6.4.10 Andra gemenskapsinitiativ, t.ex. Urban, Equal och Leader, har haft en mer begränsad direkt effekt, men har dock påverkat fredsprocessen i Nordirland i hög grad, och fortsätter även att göra det.

## 6.5 Konsekvenser för det gränsöverskridande samarbetet

6.5.1 Efter öns delning år 1921 har båda ländernas lagstiftning utvecklats separat och åt vart sitt håll. Konsekvenserna av att två befolkningsgrupper levt vända från varandra var mycket påtagliga före stridigheterna och har förvärrats av 35 år av våld. De gränsöverskridande kontakterna var begränsade på grund av de faror och svårigheter som var förknippade med dylika kontakter och den gränsöverskridande handeln var den lägsta av alla utmed EU:s inre gränser.

6.5.2 EU:s politik främjade och underlättade ett paradigmskifte med avseende på det gräns-överskridande samarbetet. Detta påskyndades av att både Irland och Storbritannien var medlemmar i Europeiska gemenskapen. På det ekonomiska planet var inverkan uppifrån genom **inre marknaden** särskilt värdefull, samtidigt som trycket underifrån i socialt och kulturellt hänseende tack vare Peace-programmet, som också omfattade de sex irländska grevskapen söder om gränsen, fungerade som katalysator för tidigare icke skådad gräns-överskridande interaktion.

6.5.3 De ömsesidiga målen var bland annat ökad näringsverksamhet, social integration och närmare samarbete mellan de två regeringarna. En mycket viktig del av långfredagsavtalet var inrättandet av ett ministerråd för både **nord och syd** och **gränsöverskridande organ**. Dylika gemensamt finansierade institutioner har aldrig tidigare inrättats inom EU. Tanken på en "öekonomi" har också gått från att vara en radikal uppfattning till att accepteras av nästan alla som något värdefullt och till gagn för alla.

6.5.4 Det ökade gränsöverskridande samarbetet leddes oftast av **arbetsmarknadens parter**. Deras pionjärbete innebar att beslutsfattare från nord och syd samarbetade för att skapa ökad förståelse, uppskattning och tillit på båda sidor om gränsen. Det samarbete (skuldra mot skuldra) som blev följden fungerar på många områden, men är allra mest påtagligt på det ekonomiska området samt i fråga om folkhälsa och utbildning.

6.5.5 De många positiva resultaten på detta område omfattar bl.a. ett sjuårigt program för handel och näringslivsutveckling mellan de två arbetsgivarorganisationerna i nord och i syd (CBI och IBEC), finansierat av Internationella fonden för Irland, Peace och Interreg och som inneburit över 300 möten mellan kunder och leverantörer. Handeln fördubblades under perioden (1991–1997) till över två miljarder brittiska pund.

6.5.6 Arbetet inom fackföreningsrörelsen för att uppmuntra kontakter över gränserna och mellan befolkningsgrupperna har också varit extremt värdefullt. **Irish Congress of Trade Unions (ICTU)** är ett organ som omfattar hela Irland och som under oroligheterna arbetade outtröttligt för att främja bättre relationer mellan befolkningsgrupperna. ICTU ansökte inte om bidrag för att finansiera sin verksamhet, men vissa organ som är anslutna till fackföreningsrörelsen fick EU-stöd.

6.5.7 I fråga om Peace-programmets gränsöverskridande räckvidd är det viktigt att konstatera att endast de sex angränsande grevskapen i söder kunde dra direkt nytta av anslag från Peace-programmet, vilket innebar att räckvidden var begränsad, framför allt för näringslivsutveckling i en tid när den största potentialen låg bortom det bidragsberättigade området i syd.

6.5.8 Det gränsöverskridande samarbetet lyftes till en helt ny och avsevärt bredare och djupare nivå. När de flesta fysiska, skattemässiga, tekniska och säkerhetsrelaterade hindren undanröjts, vilket möjliggjorde och skapade incitament för därtills oöverträffade volymer för den gränsöverskridande handeln med därtill hörande interaktion och samarbete, består utmaningen nu i att fortsätta att arbeta med gamla kulturella och sociala hinder som fortfarande existerar.

6.5.9 Det är viktigt att framhålla att de metoder som EU använde för att stödja fred och försoning på ekonomisk och social nivå i båda befolkningsgrupperna utgör en unik, välutvecklad och väl beprövad regional modell för att genomföra EU:s särskiljande filosofi, sakkunskap och arbetsmetod.

#### 6.6 Konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen

6.6.1 Genom att bidra till den fredsskapande processen har EU bidragit till att påskynda den ekonomiska utvecklingen i Nordirland och i de angränsande irländska grevskapen. Den direkta inverkan av Peace I och Peace II på den ekonomiska utvecklingen har ansetts vara betydelsefull i en rad uppföljningar och utvärderingar. Den viktigaste indirekta effekten har varit att EU:s roll när det gäller att stödja politiska framsteg och fredsbyggande bidrog till en snabbare social och ekonomisk utveckling.

6.6.2 Peace-programmen, Internationella fonden för Irland och Interreg har tillsammans skapat långsiktigt hållbar sysselsättning, förbättrat miljön och infrastrukturen, framför allt i områden som påverkades av konflikten. De har också bidragit till utveckling och framväxten av en företagarganda inom marginaliserade befolkningsgrupper och på ett avgörande sätt bidragit till en snabb tillväxt för den gränsöverskridande handeln under det senaste årtiondet.

6.6.3 När det gäller kvalitativa aspekter anser de flesta att programmet bidragit i mycket stor utsträckning till byggandet av ett fredligt och stabilt samhälle. I hög grad har detta uppnåtts genom kapacitetsbyggande inom befolkningsgrupperna och frivilligsektorn i syfte att stödja försoningsprocessen.

6.6.4 EU:s metoder bygger framför allt på "socialt partnerskap" och dessa viktiga delar av EU:s sätt att arbeta med fred och försoning bidrar till att stimulera och uppmuntra nya sätt för ekonomiska och politiska aktörer att interagera, vilket leder till ömsesidig nytta för hela samhället.

6.6.5 EU:s bidrag har underlättat utvecklingen av en strategisk framtidsvision för ekonomin i ett samhälle som tidigare präglats av konflikter. När man blickar framåt kan man urskilja många nya och spännande möjligheter för regionen, bl.a. ett närmare

samarbete inom EU på områdena forskning, innovation och kunskapsöverföring, vilket rekommenderas av kommissionens särskilda arbetsgrupp, och en ytterligare utveckling av affärsförbindelserna med andra aktörer inom euroområdet.

#### 6.7 Konsekvenser för den sociala integrationen

6.7.1 Social integration utgör ett grundläggande och övergripande begrepp i EU:s värdegrund i fråga om unionens fredsbyggande arbete, och en rad forskningsresultat bekräftar att Peace-programmet gav stöd till grupper som tidigare inte uppmärksammats eller som fått mycket begränsat stöd. Peace-programmet har gett stöd till integrationen av etniska minoritetsgrupper, verkat för ökat förtroende och kapacitetsuppbyggnad samt hjälp till självhjälp på lokal nivå i det civila samhället och skapat engagemang i tidigare marginaliserade grupper.

6.7.2 Peace-programmet innebär att över halva befolkningen deltog i något projekt, och programmet innebär att EU närmade sig medborgarna på ett sätt som beskrivits som "aldrig tidigare skådat gräsrotsengagemang". Personer som på frivillig basis arbetade för förändring inom respektive befolkningsgrupp utgjorde målgruppen och projekten gav dem stöd samt möjligheter att påverka situationen. Detta erkännande var en mycket värdefull tillitsskapande mekanism.

6.7.3 Man använde innovativa finansieringsmetoder, t.ex. *intermediary funding bodies* och *district partnerships*, som lade grunden för lokala strategiska partnerskap som nådde gräsrotterna och en rad platser som många andra initiativ aldrig tidigare nått. Att decentralisera det ekonomiska beslutsfattandet till dessa lokala organisationer bidrog till skapa ökad kompetens och till att människor på gräsrotsnivå involverades i både utformningen och genomförandet av programmen.

6.7.4 Ett annat särdrag i fråga om EU:s arbetsmetoder låg också i att unionen använde den europeiska sociala partnerskapsmodellen i Peace-programmen. Representanter från näringslivet, fackföreningsrörelsen och olika frivilligorganisationer, samt "andra intressen" rådfrågades och involverades i arbetet. Många av de ursprungliga partnerskapsstrukturerna har upphört att existera, även om principen fortfarande är av central betydelse. Detta är ett orosmoment, eftersom en viktig del av fredsprocessen bestod i att föra samman arbetsmarknadens parter och politiker i beslutsfattandet.

6.7.5 Alla är överens om att många människor i de mest uppdelade och eftersatta områdena har dragit nytta av stödet från EU:s Peace-program, Interreg och Internationella fonden för Irland, och studier visar att den roll som EU spelar på detta område uppskattas i mycket hög grad.

## 6.8 Konsekvenser för fred och försoning

6.8.1 I fråga om det **fredsskapande arbetet** har EU:s åtgärder bidragit till att hålla fredsprocessen vid liv och verka för att man hela tiden arbetar i riktning mot politisk stabilitet. EU:s åtgärder gav också befolkningsgrupperna en känsla av att de själva påverkade den lokala situationen under en tid som präglades av politisk osäkerhet. EESK:s rådfrågning av de berörda parterna bekräftade uppfattningen att en stor majoritet anser att EU och de olika stödprogrammen har bidragit till den fred som nu råder.

6.8.2 I fråga om den mer långsiktiga processen avseende **försoning mellan befolkningsgrupperna** finns det många exempel på positiva konsekvenser av gräsrotskontakter och samarbete på lokal nivå i fråga om gränsöverskridande samarbete och samverkan mellan befolkningsgrupperna. Peace-programmen och Internationella fonden för Irland var av avgörande betydelse för arbetet med att få olika delar i respektive befolkningsgrupp att nå ut till varandra. Även om dessa kontakter lett till ökad ömsesidig förståelse och tillit i vissa områden, har man fortfarande inte kommit till rätta med den misstro och misstänksamhet som fortfarande lever kvar i andra områden.

6.8.3 Det finns därför ett allmänt stöd för beslutet att anpassa EU:s åtgärdsprogram så att försoningsarbetet uppmärksammas i högre grad. Detta bör bidra till att befolkningsgrupperna når fram till en situation där de som lever bakom murar känner tillräcklig tillit i sig själva, och är tillräckligt trygga i sina kontakter med andra, och framför allt tillräckligt säkra för att leva utan åtskiljande murar. Detta måste dock vara deras eget beslut.

Stöd till förtroendeskapande verksamhet i områden med endast en identitet har varit ett sätt att arbeta med frågan. Detta kan dock ha nackdelen att verksamheten bidrar till separation genom att man underlättar för grupper att se efter "sina egna". Eftersom vissa människor är bättre förberedda än andra när det gäller att ta till vara olika bidrag, kan detta också leda till en känsla av att ha blivit orättvist behandlad i vissa delar av samhället.

6.8.4 Framstegen mot ett "gemensamt samhälle" har dock varit begränsade. I en rapport som nyligen publicerats betonas de höga kostnaderna för segregationen, som i huvudsak beror på överlappningen av vissa tjänster för att katoliker och protestanter ska kunna bo i åtskilda områden. En segregation av offentliga tjänster som enbart beror på rädsla och osäkerhet inom befolkningsgrupperna innebär ytterligare åderlätning av offentliga medel inom områden såsom bostäder, folkhälsa, fritidsaktiviteter och idrott. Endast 6 % av barnen går i skolor som har ett äkta och fullt integrerat värdesystem som omfattar både katoliker och protestanter.

6.8.5 Stabilitet och välbefinnande är två faktorer som ömsesidigt verkar i stärkande riktning. EU:s åtgärdsprogram bidrog till att man arbetade med de sociala och ekonomiska villkor som var en följd av, men som också spädde på, konflikten. EU har dock aldrig kunnat ta itu med konfliktens politiska eller konstitutionella orsaker, som går mycket djupt. EU har enbart kunnat agera för att främja ett dylikt arbete och tjäna som ett föredöme.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

## III

(Förberedande rättsakter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

448:E PLENARSESSION DEN 21–23 OKTOBER 2008

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förenkling av villkoren för överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen"**

KOM(2007) 765 slutlig – 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

Den 29 januari 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förenkling av villkoren för överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen"*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 oktober 2008. Föredragande var Marius OPRAN.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 39 röster för, 1 röst emot och 16 nedlagda röster.

**1. Sammanfattning och rekommendationer**

1.1 Att garantera säkerheten hör till varje regerings viktigaste skyldigheter. För EU:s del kan man dra slutsatsen att ingen individuell medlemsstat kan klara säkerheten på egen hand. Man måste göra en gemensam insats för att kunna säkerställa en adekvat kontroll över flödet av krigsmateriel, eller mer allmänt, av försvarsmateriel.

1.2 Den lösning som kommittén förespråkar är därför att införa gemensamma europeiska säkerhetsramar och att inte behålla hindren inom gemenskapen med alla de skadliga konsekvenser som det skulle innebära. Naturligtvis bör vi tänka på att den nuvarande gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP – avdelning V i EU-fördraget) har en mellanstatlig karaktär, medan kommissionens initiativ för att underlätta överföringar inom gemenskapen (ICT) faller under unionens första pelare, som en del av lagstiftningen om den inre marknaden.

**1.3 Arbetsbördan vid överföring**

1.3.1 Företagen anser att den nuvarande lagstiftningen är både olämplig och inadekvat och att den medför en tung administrativ börda.

1.3.2 I sin kritik mot överföringshinder anlägger industrin ett mer globalt synsätt och ser inte bara till överföringar inom gemenskapen. Globaliseringen är en verklighet inom försvarsindustrin, eftersom det inte är många komplexa system som fortfarande är europeiska till 100 procent, och alla innehåller åtminstone någon komponent som inte är från EU.

1.3.3 Men trots sitt mer globala synsätt anser industrin att kommissionens initiativ är ett viktigt steg framåt och ger det generellt sitt stöd.

**1.4 Kostnadseffekter**

1.4.1 Det är svårt att beräkna exakt vad överföringshinder inom gemenskapen kostar. Endast en liten del av dessa kostnader offentliggörs, och de flesta kostnader orsakas av "att saker inte görs ordentligt" eller av "att de inte görs överhuvudtaget" <sup>(1)</sup>. För 2003 beräknades den totala årliga kostnaden för

<sup>(1)</sup> I studien "A single European market for defence equipment: organisation and collaboration" presenterar professor Keith Hartley fyra "liberaliseringsscenarier" där mycket större årliga besparingar görs, från 3,8 till 7,8 miljarder euro per år.

överföringshinder inom gemenskapen uppgå till över 3,16 miljarder euro, fördelat på följande sätt (källa: Unisys-undersökning):

— Indirekta kostnader: 2,73 miljarder euro

— Direkta kostnader: 0,43 miljarder euro

1.4.2 Kostnaderna klassificeras i allmänhet på följande sätt:

- a) Direkta kostnader – strukturella kostnader och förfarandekostnader i samband med själva tillståndsförfarandena.
- b) Indirekta kostnader <sup>(1)</sup> – härrör främst från industrins icke-optimala organisation (t.ex. hinder mot användning av underleverantörer) och medlemsstaternas icke-optimala inköpsrutiner (t.ex. att bygga upp ett onödigt stort lager för att ha marginal för utdragna tillståndsförfaranden i leverantörens medlemsstat).

1.5 Kommittén anser att det är mycket viktigt att medlemsstaterna utformar en samling gemensamma verktyg för hantering av överföringarna inom EU. När det gäller räckvidden för det föreslagna direktivet innebär EU:s gemensamma militära förteckning, som ska uppdateras regelbundet, att det redan finns ett gemensamt språk.

1.6 Kommittén välkomnar att det i kommissionens förslag begärs att medlemsstaterna ska införa möjligheten att utfärda globala och generella tillstånd samt att de ska offentliggöra minst två generella tillstånd:

1.6.1 Ett generellt tillstånd för militär utrustning (samt reservdelar och anknytande tjänster som rör underhåll) till medlemsstaternas alla väpnade styrkor.

1.6.2 Ett generellt tillstånd för överföring av komponenter till certifierade företag <sup>(2)</sup>.

1.7 Även om medlemsstaterna bör få behålla full bestämmanderätt över den export som sker från företag belägna på deras territorier till länder utanför EU, vilket kompletteras av samordning inom ramen för rådets arbetsgrupp för export av konventionella vapen (COARM), anser dock kommittén att direktivet bör ge tillräckliga garantier för att öka medlemsstaternas ömsesidiga förtroende för effektiviteten i exportkontrollen.

<sup>(1)</sup> En mycket viktig faktor som förklarar de indirekta kostnaderna är avsaknaden av riktig leveranssäkerhet för en medlemsstat som anlitat en leverantör i en annan medlemsstat.

<sup>(2)</sup> Enligt kommissionens förslag rör certifieringen mottagande av produkter med generella tillstånd och inte globala tillstånd. Naturligtvis kan certifierade företag även köpa vissa specifika försvarskomponenter med globala tillstånd (sådana komponenter som inte är kvalificerade för nationella generella tillstånd).

1.8 I förslaget till direktiv understryks att ett mottagande företag inte senare får exportera den försvarsrelaterade produkten till ett tredje land i strid mot eventuella exportrestriktioner som ursprungsmedlemsstaten angivit i överföringstillståndet.

1.9 Efter integrering av komponenter i en produkt på ett sätt som garanterar att en sådan integrerad komponent inte kan överföras som sådan i ett senare skede, bör dock medlemsstaterna avstå från att tillämpa separata exportrestriktioner.

1.10 Kommittén ser positivt på att den konsekvensbedömning som fogats till det aktuella förslaget omfattar alla 27 medlemsstater och därför utgör ett nyttigt komplement till Unisys-undersökningen från 2005.

1.11 Kommittén anser att förslaget till direktiv kommer att få väsentliga positiva effekter på det industriella samarbetet i Europa och för utvecklingen av konkurrenskraften inom den europeiska försvarsindustrin. Därför rekommenderar kommittén att förslaget till direktiv antas, med förbehåll för de kommentarer som ingår i detta yttrande.

## 2. Rekommendationer och förslag

2.1 Kommittén är av den bestämda uppfattningen att de principer som kommissionen föreslår för att förenkla överföringen av försvarsmateriel inom unionen med hjälp av gemensamma verktyg för tillståndsgivning och för att säkerställa medlemsstaternas ömsesidiga förtroende för effektiviteten i exportkontrollen kommer att vara till stor nytta och medföra en betydande förenkling för denna komplexa sektor.

2.2 Kommittén ger sitt starka stöd till att direktivet inte rör exportpolitiken, som bör fortsätta att höra till medlemsstaternas befogenheter och vara föremål för internationellt samarbete, t.ex. i anslutning till rådets uppförandekod för export.

2.3 Kommittén betonar att förslaget till direktiv bibehåller företagets ansvar för att iaktta eventuella exportrestriktioner som fastställts i ett tillstånd för överföring. Om exportrestriktioner tillämpas i en annan medlemsstat som tillhandahåller komponenter, åligger det företaget som ansöker om exporttillstånd att iaktta dessa restriktioner. Det är företagets ansvar att garantera att gällande exportrestriktioner iakttas och att följaktligen säkerställa att exporthandlingarna uppvisas, med beaktande av alla eventuella restriktioner, för den nationella myndighet som utfärdar det slutliga exporttillståndet.



2.4 Kommittén intar följande officiella ståndpunkt rörande de känsliga överföringarna från EU till tredjeländer<sup>(1)</sup>:

2.4.1 När ett överföringstillstånd omfattar icke-känsliga delsystem eller komponenter som ska ingå i större system på ett sådant sätt att de inte kan överföras eller exporteras separat till ett tredje land i ett senare skede, bör det vara tillräckligt att medlemsstaterna begär en deklARATION om integreringen av mottagaren, i stället för att utfärda separata exportrestriktioner.

2.4.2 Vidareexport till ett tredje land får inte ske utan ursprungsmedlemsstatens samtycke.

2.4.3 Ett mottagande företag får inte senare exportera den försvarsrelaterade produkten till ett tredje land i strid mot eventuella exportrestriktioner som ursprungsmedlemsstaten angivit i överföringstillståndet.

2.4.4 Medlemsstaterna bör inte enbart föreskriva att leverantörerna inom medlemsstaterna för detaljerade register över sina överföringar utan även regelbundet kontrollera att så sker.

2.4.5 Leverantörerna bör ta ansvaret för att informera respektive medlemsstat om slutanvändningsdestinationen, om denna är känd före överföringen.

2.4.6 Certifieringsperioden bör göras kortare så att man åstadkommer en bättre ansvarsskyldighet i certifieringsförfarandena.

2.4.7 Samtidigt bör medlemsstaternas myndigheter ha tillgång till leverantörernas register under en längre tidsperiod, vilket ger en större öppenhet i processen och mer tid för undersökning av eventuella överträdelser av bestämmelser som införlivats i nationell lagstiftning.

2.5 Kommittén föreslår i detta sammanhang att man utnyttjar de resurser som redan finns på nationell nivå. Nationella förvaltningsorgan med ansvar för att utfärda och hantera certifieringen övervakar redan försvarsföretag som är belägna på deras territorier, och de kan därför leda undersökningar och granskningar.

2.6 För att dra största möjliga nytta av industriellt samarbete och genomförandet av inre marknaden, anser kommittén att man bör åstadkomma en hög grad av harmonisering.

<sup>(1)</sup> "Tredjeländ" innebär varje land som inte är en medlemsstat i Europeiska unionen.

2.7 Kommittén understryker här att förslaget till direktiv bör leda till att allmänna och globala tillstånd prioriteras och till att individuella tillstånd inskränks till de bestämda fall där de fortfarande behövs.

2.8 För närvarande anser kommittén att EU:s gemensamma militära förteckning är "det gemensamma språk" som fortfarande bör utgöra grunden för hur man den närmaste perioden ska hantera överföring av försvarsmateriel inom EU.

2.9 För att undvika problem med tolkning och genomförande anser kommittén att EU:s gemensamma militära förteckning ska användas och även fortsättningsvis uppdateras årligen, med användning av allmänna definitioner för den typ av utrustning som berörs av de nya reglerna. På detta sätt erkänns EU:s gemensamma militära förteckning som en aktuell lista över vapen, ammunition och krigsmateriel samt över tjänster och arbete som rör detta, inklusive särskild informationsteknisk utrustning och tillhörande programvara.

2.10 På samma gång betonar kommittén det faktum att kommissionen har lagt fram sina förslag till initiativ mot bakgrund av globaliseringens effekter på Europa, särskilt på försvarsindustrin, med främsta syfte att stärka Europas försvarsförmåga.

2.11 Kommittén rekommenderar starkt att kommissionen följer upp det som enligt fördraget utgör överträdelser inom det särskilda område som förslaget till direktiv avser och använder sig av professionell kompetens i ett multinationellt expertråd, som bör bildas bland annat för detta ändamål.

2.12 Kommittén anser att Unisys-undersökningens förslag om att upprätta en central databas för överföringar inom EU inte är i linje med nuvarande förfarande och att denna idé bör överges.

2.13 Kommittén anser att medlemsstaternas insyn även bör omfatta utbyte av information mellan ansvariga myndigheter om försäljning av produkter eller överförd teknik till olika mottagare inom EU, så att all eventuell misskötsel, diskriminering och korruption kan elimineras.

### 3. Särskilda kommentarer

#### 3.1 Nationella bestämmelser och förfaranden

3.1.1 Medlemsstaternas lagstiftning definierar två sorters produkter, nämligen "militära produkter" och "produkter med dubbla användningsområden", oftast med tillstånd från två olika myndigheter. Produkter med dubbla användningsområden och militära produkter bör inte behandlas som en helhet.

3.1.2 Produkter med dubbla användningsområden är avsedda för civil slutanvändning men kontrolleras eftersom de även skulle kunna användas för vissa militära ändamål eller inom särskilt känsliga icke-militära områden (t.ex. säkerhetsskydd). Kontrollen av dessa produkter regleras av en handelspolitisk gemenskapsordning (förordning (EG) nr 1334/2000) som fastslår att export till tredjeländer ska kräva individuella, globala eller generella tillstånd. Omvänt gör inremarknadsprincipen om den fria rörligheten för varor att tillstånd inte krävs för överföring inom gemenskapen av produkter med dubbla användningsområden annat än för de mest känsliga produkterna, t.ex. kärnmaterial.

3.1.3 Försvarsmateriel är avsedda för militär slutanvändning. För närvarande finns det inga gemensamma ramar för dessa varors rörlighet på den inre marknaden, och överföringen av försvarsmateriel inom EU hindras av att lagstiftningen i de olika medlemsstaterna skiljer sig åt och av oproportionerliga krav på tillstånd. Det är endast några få medlemsstater som har infört globala tillstånd, och bara en ser det som självklart att använda generella tillstånd. De flesta överföringarna på den inre marknaden begränsas fortfarande av individuella tillstånd, och företag med leverantörskedjor som omfattar flera medlemsstater kan inte optimera dessa leverantörskedjor på grund av skillnaderna mellan tillstånd i leverantörernas olika medlemsstater.

3.1.4 Det råder samsyn bland EU:s medlemsstater om tillämpningen av förordningen om "dubbla användningsområden", som är rättsligt bindande och ingår i EU:s första pelare (1).

3.1.5 Medlemsstaterna har antagit och använder olika ammunitionsförteckningar för militära produkter samt rådets gemensamma militära förteckning som används inom ramen för EU:s uppförandekod för vapenexport. Många medlemsstater hänvisar till dessa förteckningar i sin nationella lagstiftning, medan andra använder sina egna förteckningar (2).

3.1.6 Genom ramavtalet (även kallat avsiktsförklaringen) införde Europas sex största vapenproducerande länder (3) samarbetsregler för överföring och export inom samarbetsprogram som inte omfattas av EU:s ramar.

3.1.7 Kommissionens initiativ begränsas därmed till överföringar på den inre marknaden, medan exporten till tredjeländer även i fortsättningen omfattas av befintliga system med exporttillstånd.

(1) Rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden.

(2) Europeiska unionen 1998, "EU:s uppförandekod för vapenexport", 25 maj – <http://ue.eu.int/Newsroom/>

(3) Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Spanien, Italien och Sverige.

## 4. Hot och hinder

4.1 Med tanke på gällande lagstiftning bör följande aspekter behandlas:

4.1.1 De många olika formerna av lagstiftning.

4.1.2 Skillnaderna mellan lagarna på nationell nivå.

4.2 Med tanke på de ansvariga myndigheterna bör följande faktorer uppmärksammas:

4.2.1 Den stora mängd olika myndigheter som ansvarar för att handlägga ansökningar om tillstånd för överföring inom EU (11 olika typer av administrationer, beroende på land).

4.2.2 I några länder (Ungern, Polen, Irland, Frankrike, Schweiz, Tjeckien och Portugal) måste exportören ha tilläggslicenser eller tilläggsstillstånd för att kunna ansöka om ett export-, import- eller transittillstånd.

4.2.3 Medlemsstaterna följer ofta principen om *juste retour* (rättvist återflöde) av industriella skäl eller sysselsättningsskäl, men även på grund av att deras EU-partner, delvis till följd av det nuvarande systemet för överföringar inom EU, inte kan erbjuda någon riktig leveranssäkerhet (därav preferensen för inhemska produkter som inte är beroende av ett överföringstillstånd från en annan medlemsstat).

## 5. Åtgärder för att undanröja hinder för överföringar inom EU

5.1 All förbättring av EU:s försvarsmarknad när det gäller överföringar måste ske i enlighet med följande mycket viktiga prioriteringar:

5.1.1 Säkerhet: Förenkling av överföringar och ömsesidigt förtroende går hand i hand. Faktum är att detta förtroende har en skiftande karaktär i Europa i nuläget. Förenklingen av överföringar måste kompletteras med åtgärder som bygger upp förtroendet. Kamp mot terrorism och icke-spridning av massförstörelsevapen är prioriterat av alla EU-stater. Detta omfattar stärkt kontroll av spridningen av vapen till tredjeländer genom att man ser till att de export-restriktioner som medlemsstaterna utfärdar respekteras i enlighet med denna politik.

5.1.2 Förenklade tillstånd: Tillstånden utgör ett konkret uttryck för medlemsstaternas ansvarstagande i handeln med vapen. Dessutom gör tillstånden det lättare att införa eventuella restriktioner för produkternas slutanvändning och slutdestination. Då ansvaret även i fortsättningen bör ligga på medlemsstaterna bör man behålla de nationella tillstånden. Förenklingen skulle därför kunna bestå i att tillstånden förenklas och harmoniseras, vilket skapar förutsägbarhet för industrin. Konsolideringen av det europeiska försvarets tekniska och industriella bas torde underlättas om alla använder samma regler, vilket gör det lättare – särskilt för små och medelstora företag – att få tillgång till de möjligheter och olika former av partnerskap som finns på den europeiska marknaden.

5.1.3 Harmonisering av de rättsliga kraven: Detta bör inbegripa de rättsliga kraven på företag i denna sektor, förutom överföringsförfarandena för försvarsrelaterade produkter. Kommittén anser därför att det är ett måste att fortsätta harmoniseringen på den europeiska marknaden för försvarsmateriel (t.ex. genom att utarbeta gemensamma ramar för kontroll av tillgångar).

5.1.4 Fredsskapande: All affärsverksamhet i denna sektor måste i vederbörlig ordning ta hänsyn till principen att försvarsprodukter och produkter med dubbla användningsområden inte får äventyra eller stå i strid med det främjande av demokratiska värderingar och det freds-skapande som EU stöder.

5.2 Det nya systemet för överföring inom unionen kan få följande två effekter på exporten:

- Det garanterar att medlemsstaterna får möjlighet att bli konsulterade vid export av deras försvarsrelaterade produkter, om de inte är integrerade som komponenter i ett mer omfattande system.
- Certifieringen kommer att främja aktivt deltagande av företag när det gäller att beakta medlemsstaternas beslut om exportpolitiken, vilka redan är samordnade i uppförandekoden. Därigenom förbättras säkerheten när det gäller att förebygga riskerna för otillåten export.

## 6. Avslutande kommentarer

6.1 Kommittén anser att kommissionen med meddelandet "En strategi för en starkare och mer konkurrenskraftig försvarsindustri i EU" och förslagen till direktiv om "samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa offentliga kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster på försvars- och säkerhetsområdet" och om "förenkling av villkoren för överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen", har tagit ett viktigt initiativ för att göra det möjligt att stärka den europeiska försvars- och säkerhetsmarknaden. Kommittén uppmanar Europaparlamentet och rådet att gå vidare med detta initiativ och inkludera det i en övergripande strategi som kan föra den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna framåt.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa offentliga kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster på försvars- och säkerhetsområdet"**

KOM(2007) 766 slutlig – 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

Den 24 januari 2008 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 47.2, 55 och 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa offentliga kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster på försvars- och säkerhetsområdet"*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 oktober 2008. Föredragande var Marius Eugen OPRAN.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 46 röster för, 5 emot och 2 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning

### 1.1 En bred dialog mellan arbetsmarknadens parter

1.1.1 Kommittén noterar med stor tillfredsställelse att såväl sakkunniga från medlemsstaterna som företrädare för försvarsindustrin, inbegripet aktörer och, för första gången, ledande företrädare för arbetsmarknadens parter, har spelat en aktiv roll i förberedelserna inför förslaget till direktiv, liksom i utarbetandet av det dokument som antogs av kommissionen den 5 december 2007. Samråden med företrädare för det organiserade civila samhället i EU var multilaterala och bilaterala, och täckte in alla aspekter av försvarsupphandlingar (efterfrågan, utbud, regelram och produkter).

### 1.2 Begränsning av tillämpningen av "artikel 296"

1.2.1 Kommittén är helt övertygad om <sup>(1)</sup> att kommissionens lösning, som till fullo respekterar medlemsstaternas rättigheter på försvarsområdet, på ett innovativt sätt säkerställer dels efterlevnaden av artikel 296 i fördraget (om försvar) och artikel 14 i det gällande upphandlingsdirektivet (om säkerhet), vilket ger medlemsstaterna rätt att undanta kontrakt på dessa områden om så krävs för att skydda vitala säkerhetsintressen, dels EG-domstolens rättspraxis och dess uttryckliga begäran om att begränsa utnyttjandet av undantag från gemenskapens bestämmelser i fråga om försvarskontrakt till extraordinära situationer <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> I yttrandet för kommittén fram sin ståndpunkt och noterar att 1) de länder som utgör den ekonomiska, industriella och teknologiska kärnan i Europas försvarskapacitet, ställer sig positiva till att bibehålla de nationella undantagen på säkerhetsområdet i enlighet med artikel 296 i EG-fördraget; 2) att tillämpningen av artikel 296 i EG-fördraget begränsas av EG-domstolens rättspraxis.

<sup>(2)</sup> De offentliga upphandlingar som görs på försvars- och säkerhetsområdet omfattas för närvarande av tillämpningsområdet för direktiv 2004/18/EG med förbehåll för de undantag som gäller de förhållanden som avses i artiklarna 30, 45, 46, 55 och 296 i fördraget. EG-domstolen har, genom en konsekvent rättspraxis, tydligt fastställt att utnyttjandet av dessa undantag från gemenskapslagstiftningen, även undantag enligt artikel 296 i fördraget, bör begränsas till klart definierade extraordinära förhållanden.

1.2.2 Förslaget till direktiv om försvarsupphandlingar syftar till att minska antalet fall då medlemsstaterna återoppar artikel 296 på grund av att gemenskapens gällande upphandlingsbestämmelser inte anses vara anpassade till de särskilda förhållanden som gäller vapen, ammunition och krigsmateriel.

1.2.3 Artikel 296 kommer att finnas kvar, vilket innebär att medlemsstaterna fortfarande har möjlighet att återoppar denna artikel om kontrakten betraktas som så känsliga eller konfidentiella att inte ens det nya direktivets bestämmelser räcker för att skydda säkerhetsintressena. Det finns således en nära koppling mellan det nya direktivet och artikel 296.

1.2.4 För att säkerställa överensstämmelsen mellan EU:s primärlagstiftning (fördraget) och sekundärlagstiftning (direktivet) måste båda ha samma tillämpningsområde. I andra fall skulle rättsosäkerhet skapas.

1.3 Den förvirring som faktiskt skapas genom att det parallellt finns två aktiva militära förteckningar som används slumpartat av de upphandlande myndigheterna och industrin i medlemsstaterna bör undanröjas så snart som möjligt, genom att det fastställs en gemensam förteckning som gäller all upphandling och alla förfaranden för inköp. En optimal lösning skulle kunna bestå i att man antar och använder en gemensam militär förteckning för alla de områden som omfattas av kommissionens två nya förslag till direktiv. För närvarande är de viktigaste alternativen följande:

1.3.1 Alternativ 1: Att fortsätta att använda listan från den 15 april 1958 för dessa verksamheter, huvudsakligen av kontinuitetsskäl, eftersom den är välkänd och lättillgänglig för användare med tidigare erfarenhet. Det är emellertid ett välkänt faktum att den aktuella versionen av denna förteckning är alltför generell och alltför brett upplagd. Den har inte uppdaterats sedan den antogs för 50 år sedan och täcker följaktligen inte helt den nya teknik som krävs för att bemöta mycket konkreta och komplexa hot.

1.3.2 Alternativ 2: Att använda "EU:s gemensamma militära förteckning", som antogs av rådet den 19 mars 2007 och uppdaterades den 10 mars 2008. Den omfattar även utrustning angiven i "EU:s uppförandekod för vapenexport", som antogs av rådet den 7 juli 2000. Denna uppförandekod kommer även att användas tillsammans med det nya direktivet om överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen.

1.4 Artikel 296: fortfarande giltig i vissa fall <sup>(1)</sup>

1.4.1 Kommittén är inte övertygad om det lämpliga i de åtgärder som kommissionen har vidtagit för att undvika en upprepning i det nya direktivet av artikel 14 i det nuvarande upphandlingsdirektivet 2004/18/EG (konfidentiella kontrakt) och i stället göra en direkt hänvisning till relevanta fördragsartiklar om allmän säkerhet (i synnerhet artiklarna 30 och 296). Detta kan skapa förvirring hos upphandlingsmyndigheterna om vad som kan anses lämpligt eller ej.

1.4.2 Eftersom de flesta upphandlingskontrakt avseende känslig försvars- och säkerhetsmateriel innehåller åtminstone en viss mängd hemlig eller konfidentiell information, har kommissionen beslutat att inkludera särskilda bestämmelser för informationssäkerhet i det nya direktivet. Att uttryckligen utesluta alla "konfidentiella kontrakt" och alla kontrakt med "särskilda säkerhetsåtgärder" utan att definiera dessa begrepp skulle kunna minska direktivets tillämpningsområde dramatiskt, vilket skulle innebära en stor risk för att förslaget fullständigt ändrar natur.

1.4.3 Å ena sidan kan sägas att kommittén godtar kommissionens arbetssätt i två steg för att lösa denna känsliga fråga:

— Konfidentiella kontrakt bör principiellt täckas av det nya direktivets tillämpningsområde, men...

— vid behov kan medlemsstaterna undanta sådana kontrakt.

Kommittén anser att det förfarande som kommissionen föreslår är en rimlig lösning för alla berörda parter, men rekommenderar å andra sidan att adekvata delar av artikel 14 i det nuvarande upphandlingsdirektivet inkluderas i direktivet om försvarsupphandlingar, som en lämplig komponent.

<sup>(1)</sup> Enligt EG-domstolen är detta undantag begränsat till "bestämda extraordinära förhållanden" och kan "inte ges en extensiv tolkning".

1.5 En rättslig ram för tilldelningen av offentliga kontrakt

1.5.1 Enligt kommitténs bedömning är det nya direktivet väl lämpat för de särskilda förhållanden som gäller för tilldelning av offentliga kontrakt (för byggtreprenad, varor och tjänster) <sup>(2)</sup> på försvars- och säkerhetsområdet av följande skäl:

1.5.1.1 Upphandlingar av vapen, ammunition och krigsmateriel som görs av de upphandlande myndigheterna är undantagna från tillämpningsområdet för det avtal om offentlig upphandling som ingåtts inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO).

1.5.1.2 Det finns bara en enda entreprenör i varje medlemsstat, nämligen regeringen <sup>(3)</sup>.

1.5.1.3 Den långsiktiga försörjningstryggheten måste garanteras <sup>(4)</sup>.

1.5.1.4 Det måste finnas stor frihet i upphandlingsprocessen på medlemsstatsnivå.

1.5.2 När det gäller FoU instämmer kommittén i att marknadsmekanismer och offentlig upphandling inte alltid är ett realistiskt alternativ, eftersom medlemsstaterna själva utför en del av dessa uppgifter och ofta ingår långsiktiga avtal med institutioner som bedriver forskning och teknisk utveckling samt med industrin, i syfte att utveckla de system som försvaret behöver.

— Dessa förbindelser kan få en spiralformad utveckling eller kan säkra kontinuiteten och tillväxten i utvecklingsprocessen genom andra mekanismer.

— Kommittén är inte övertygad om att den nuvarande ordalydelsen i förslaget till direktiv tar hänsyn till dessa realiteter i tillräckligt hög grad. Vi befarar att det kommer att få negativa konsekvenser såväl för medlemsstaterna som för industrin om artificiella nedskärningar måste göras mellan FoU och produktionsprocessen.

<sup>(2)</sup> Ett kontrakt kan bedömas vara ett offentligt byggtreprenadkontrakt endast om det specifikt avser utförande av verksamheter som regleras i avsnitt 45 i "den gemensamma terminologin" (CPV).

<sup>(3)</sup> Bortsett från privata säkerhetsföretags och lokala myndigheters obehörliga förvärv.

<sup>(4)</sup> Försörjningstrygghet: Medlemsstaternas särskilda behov när det gäller försörjningstrygghet för de offentliga upphandlingarna av känslig karaktär på försvars- och säkerhetsområdena motiverar specifika bestämmelser, såväl i fråga om kontraktsmässiga krav som när det gäller urvalskriterier för anbudssökande.



## 1.6 "Köp europeiskt" – den enskilda medlemsstatens beslut

1.6.1 När det gäller förslaget att undvika principen om att "köpa europeiskt" eller klausuler om ömsesidighet anser kommittén att kommissionens tillvägagångssätt är acceptabelt för medlemsstaterna, om följande aspekter beaktas:

1.6.1.1 Genom direktivet fastställs bestämmelser om hur försvarsutrustning ska upphandlas, men ingenting sägs om vilken utrustning som ska upphandlas. Det är kundernas, dvs. medlemsstaternas, beslut.

1.6.1.2 Varje medlemsstat bestämmer själv om leverantörer utanför EU ska få delta i upphandlingen, i enlighet med avtalet om offentlig upphandling (GPA).

1.6.1.3 De upphandlande myndigheterna har rätt att begränsa upphandlingen till företag inom EU, eller tillåta konkurrens från företag utanför EU.

1.6.2 Sammanfattningsvis anser kommittén att en princip om att "köpa europeiskt" inte är synonymt med protektionism utan snarare utgör ett nödvändigt steg för att "återställa balansen" i det internationella försvarsindustriella och teknologiska samarbetet, särskilt i förhållande till USA.

## 1.7 Handel med länder utanför EU

1.7.1 När det gäller handel med försvarsprodukter med tredjeländer menar kommittén att det nya direktivet inte innebär någon förändring i förhållande till den nuvarande situationen, vilket är ett korrekt beslut.

1.7.2 Sektorn kommer även fortsättningsvis att generellt regleras av WTO:s bestämmelser, i synnerhet avtalet om offentlig upphandling (GPA).

## 1.8 Inrättande av en europeisk marknad för försvarsmateriel (EDEM)

1.8.1 Kommittén anser av följande skäl att det nya direktivet utgör ett stort steg mot inrättandet av den eftersträvade europeiska marknaden för försvarsmateriel (EDEM):

1.8.1.1 Om den inre marknaden öppnas för försvarsmateriel kommer detta att förbättra konkurrenskraften för EDEM.

1.8.1.2 Införandet av tydliga och konkurrenskraftiga upphandlingsbestämmelser som är tillämpliga inom hela unionen är av central betydelse för att inrättandet av EDEM ska bli framgångsrikt, anser kommittén. Detta kommer att leda till större öppenhet på försvarsmarknaden mellan medlemsstaterna, till förmån för alla: försvaret, skattebetalarna och industrin.

## 1.9 Kompensationspolitik <sup>(1)</sup>

1.9.1 Kommissionen har undvikit direkta och konkreta förslag rörande kompensation eftersom den anser att det är improduktivt och dessutom stör marknadsmekanismerna. Kommissionen erkänner dock att det finns olika åsikter i denna fråga.

1.9.2 Medlemsstaterna och industrin har i själva verket olika erfarenheter av detta instrument, och de har inte heller någon enhetlig uppfattning i frågan. Europeiska försvarsbyrån (EDA) undersöker för närvarande olika sätt att hantera denna praxis, och har använt sig av denna varierande praxis vid upprättandet av det europeiska försvarets industriella och tekniska bas (ED-TIB) som ska användas så länge kompensationsfrågan är aktuell, samtidigt som man erkänner att det inte längre behövs en sådan praxis på en välfungerande europeisk marknad för försvarsmateriel.

## 2. Förslag

2.1 Kommittén rekommenderar starkt att alla EU:s initiativ på försvars- och säkerhetsområdena genomförs på högsta politiska nivå: Europeiska rådet, EU:s höge representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) samt styrkommittén för Europeiska försvarsbyrån i sin ministerkonstellation (EDA-SBMF).

2.2 Kommittén anser att EU-institutionerna bör koncentrera sitt stöd till följande huvud-målsättningar för försvarsindustrin:

2.2.1 Att upprätthålla effektiviteten och konkurrenskraften i det europeiska försvarets tekniska och industriella bas i ett globalt sammanhang för att säkerställa identifiering i god tid av verkliga industriella och militära mål av stort intresse, såväl för de större företagen som för de små och medelstora.

<sup>(1)</sup> Ett förfarande som ålägger en utländsk försäljare av försvarsmateriel en handelsfördelsförpliktelse som motsvarar en minimiandel av beställningslandets mervärde i förhållande till kontraktets sammanlagda värde i samband med leveranser till ett värde som beräknas överstiga ett belopp som regeringen i beställningsmyndighetens land fastställt. Kompensationsbeställningar från försäljaren (den kompenserande myndigheten) till den nationella industrin i beställningslandet måste hålla hög teknisk standard och skapa ny eller kompletterande ekonomisk aktivitet för de lokala företag som tar emot kompensationen. Försäljaren ska fullgöra detta ekonomiska åtagande inom en noga fastställd och rimlig tidsperiod och åläggs att betala en straffavgift för de ekonomiska åtaganden som inte fullgjorts inom denna period. Handelsvinsten kommer att anses vara uppnådd när beställningarna har fakturerats av de kompenserade företagen inom denna tidsperiod.

2.2.2 Att göra de centrala programmen i denna viktiga industrisektor synliga i ett internationellt sammanhang.

2.2.3 Att stödja aktuella och kommande investeringar i utveckling av innovativ teknik.

2.2.4 Att säkerställa sysselsättningen inom försvarsindustrin på EU-nivå, eftersom möjligheten att bibehålla personalen, dvs. sektorns yrkeskår av utbildade anställda, utgör en central förutsättning för hållbar tillväxt inom sektorn och för utveckling och tillämpning av den allra senaste tekniken.

2.2.5 Att ge sektorn extra stöd genom att skapa lika konkurrensvillkor för alla aktörer, inte minst genom att eliminera statliga ingrepp i företagens verksamhet.

2.2.6 Att uppmuntra Europeiska försvarsbyråns initiativ. Den måste kunna spela rollen som katalysator för initiativ som tas av en eller flera medlemsstater. Europeiska försvarsbyrån kan bidra till att öka antalet medlemsstater som deltar i programmen, t.ex. i fråga om den kommande europeiska tunga transporthelikoptermodellen, obemannade luftfarkoster, mjuk-varor för taktiska radiosystem, osv.

2.3 Kommittén rekommenderar Europeiska rådet, EU:s höge representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt EDA-SBMF att utvärdera, fastställa och offentliggöra den slutgiltiga förteckningen över försvarsmateriel och produkter som ska användas av samtliga deltagare från EU i EDEM och EDTIB och att därvid välja mellan följande alternativ:

2.3.1 Fortsatt tillämpning av EU:s militära förteckning från 1958, huvudsakligen av kontinuitetsskäl, trots att den är alltför generell och brett upplagd, och inte har uppdaterats sedan den antogs för 50 år sedan.

2.3.2 Övergång till att använda den europeiska gemensamma militära förteckningen som antogs av rådet den 19 mars 2007 och uppdaterades den 10 mars 2008. Den omfattar även materiel som täcks av "EU:s uppförandekod för vapenexport", som antogs av rådet den 7 juli 2000 och döptes om till "EU:s gemensamma militära förteckning". Uppförandekoden hade redan antagits i syfte att användas tillsammans med det nya direktivet om överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen.

2.3.2.1 Kommittén anser att en sammanslagning av den uppdaterade listan från 1958, där materiel och teknik som är före-

mål för undantag fastställs, och "EU:s gemensamma militära förteckning" enligt definitionen i "EU:s uppförandekod för vapenexport" är en möjlig lösning.

2.3.3 Kommittén anser att Europeiska försvarsbyrån bör vara en central drivkraft inom sektorn och fungera som ett forum för mellanstatlig diskussion om försvarsindustrins framtid, forskning och utveckling inom försvarsindustrin samt utvidgningen av Europeiska försvarets industriella och tekniska bas (EDTIB).

2.3.4 Samtidigt erkänner kommittén Europeiska kommissionens behörighet och den centrala roll den spelar på upphandlingsområdet och när det gäller att utnyttja och stärka Europeiska försvarets industriella och tekniska bas (EDTIB). Kommittén anser vidare att Europeiska kommissionens erfarenheter kommer att vara värdefulla i arbetet med att omstrukturera och utveckla medlemsstaternas försvarsindustri.

2.3.5 Kommittén anser att det är viktigt att ta hänsyn till försvarsindustrins egna intressen och förslag i samband med utvecklingen av en europeisk försvarsutrustningspolitik. Kommittén är dock övertygad om att EDA:s verksamhet kan förbättras väsentligt om representanter för försvarsindustrin och sakkunniga från icke-statliga organisationer och organ på området får större möjligheter att officiellt delta i EDA-direktoratens arbete. Dessa representanter och sakkunniga (medlemmar i det organiserade civila samhället) bör ingå i byråns styrelse i enlighet med ännu icke fastställda bestämmelser om status, yttranderätt, rösträtt, osv.

2.3.6 När det gäller tillämpningen av uppförandekoden för upphandling av försvarsmateriel anser kommittén att alla EU:s medlemsstater och europeiska NATO-medlemmar bör få möjlighet att utifrån sin finansiella, industriella och tekniska förmåga delta i samarbetsprogram och att hänsyn även ska tas till mindre staters intressen.

2.4 När det gäller statistisk utvärdering och korrekt riktmarkering anser kommittén att kommissionen med jämna mellanrum bör lägga fram en lägesrapport om genomförandet av direktivet, såväl på medlemsstatsnivå som på gemenskapsnivå.

2.5 Kommittén anser att förslaget till direktiv bör utvidgas så att det omfattar hela det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

### 3. Allmän information

#### 3.1 Utgångsläge

3.1.1 Många medlemsstater har flitigt använt artikel 296 i EG-fördraget<sup>(1)</sup> och artikel 14 i direktivet om offentlig upphandling (2004/18/EG), och på så vis nästan automatiskt undantagit upphandling av militär utrustning och säkerhetsutrustning från gemenskapens bestämmelser. Med andra ord: "Vad som borde vara undantag blir i praktiken ofta regel".

3.1.2 På området för offentlig upphandling saknas en europeisk rättslig ram som är anpassad för tilldelning av känsliga offentliga upphandlingskontrakt på försvars- och säkerhetsområdet.

3.1.3 Användningen av icke-harmoniserade standarder hämmar samarbete inom FoU, upphandling och produktionsprogram.

3.1.4 På efterfrågesidan har 27 nationella kunder stora svårigheter att harmonisera sina krav när det gäller upphandling på försvarsområdet och att samla sin köpkraft i gemensamma upphandlingsprojekt.

3.1.5 På EU-nivån utgör en regelram som består av 27 olika uppsättningar nationella bestämmelser och förfaranden för alla relevanta områden (export, överföringar, upphandling osv.) ett stort hinder för både konkurrens och samarbete, och skapar avsevärda extrakostnader<sup>(2)</sup>.

3.1.6 Inrättandet av en europeisk marknad för försvarsmateriel (EDEM) är en nyckelfaktor för att främja de europeiska säkerhets- och försvarspolitiska målen.

#### 3.2 Konvergensen mellan försvar och säkerhet

3.2.1 Kommittén välkomnar kommissionens initiativ att inkludera känslig icke-militär upphandling i tillämpningsområdet för det nya direktivet av följande skäl:

3.2.1.1 I dagens strategiska omgivning är hoten gränsöverskridande och asymmetriska<sup>(3)</sup>. Gränsen mellan militär och icke-

militär säkerhet samt mellan extern och intern säkerhet är på väg att suddas ut, vilket kräver en helhetslösning.

3.2.1.2 Det militära försvaret och olika säkerhetsstyrkor har ofta ett nära samarbete och använder liknande utrustning som har utvecklats med hjälp av samma teknik och tillverkats av samma företag.

3.2.1.3 Icke-militär upphandling kan på vissa områden – t.ex. kampen mot terrorismen – vara lika känslig som militär upphandling och kräver samma eller kraftigare säkerhetsåtgärder under upphandlingsprocessen.

3.2.1.4 I de fall då upphandling på säkerhetsområdet respektive försvarsområdet har samma kravspecifikationer förefaller det logiskt att samma bestämmelser ska gälla för upphandlingen.

3.2.2 Kommittén anser också att den optimala lösningen är att likabehandla alla europeiska institutioner som har uppgifter på försvarsområdet och området för nationell säkerhet och underrättelseverksamhet.

#### 3.3 Innovativa lösningar

3.3.1 För att kunna uppfylla de speciella krav som sektorn ställer föreslås i direktivet tre konkurrensstimulerande förfaranden och en pragmatisk framtidsstrategi:

— **Förhandlat förfarande** med meddelande om upphandling (annonsering)<sup>(4)</sup> tillåts utan särskild motivering.

— **Selektivt förfarande**<sup>(5)</sup> och **konkurrenspräglad dialog** kan också användas<sup>(6)</sup>.

— **Öppet förfarande**, vilket innebär att anbudsvillkoren överlämnas till alla ekonomiska aktörer som begär detta, har däremot inte ansetts vara anpassat till de krav på förtroende och informationssäkerhet som gäller för dessa upphandlingar.

3.3.1.1 Förfarandena innehåller särskilda bestämmelser om informationssäkerhet<sup>(7)</sup> för att säkerställa att känslig information skyddas från otillåtet tillträde.

<sup>(1)</sup> Artikel 296 i EG-fördraget: "1. Bestämmelserna i detta fördrag skall inte hindra tillämpningen av följande regler: a) Ingen medlemsstat skall vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. b) Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål. 2. Rådet får på förslag från kommissionen genom enhälligt beslut ändra den lista som rådet den 15 april 1958 fastställde över varor på vilka bestämmelserna i punkt 1b skall tillämpas."

<sup>(2)</sup> De extrakostnader som 2003 orsakades enbart av hinder för överföringar inom gemenskapen beräknades till 3,16 miljarder euro. Unisys, Intra-Community Transfers of Defence Products, European Commission, Brussels, 2005, s. 6.

<sup>(3)</sup> Kommissionens meddelande "På väg mot en EU-politik för försvarsutrustning", KOM(2003) 113 slutlig, 11.3.2003, EESK:s yttrande EGT C 10, s. 1, 10.1.2004, föredragande: Wilkinson.

<sup>(4)</sup> Förfarande där en upphandlande myndighet vänder sig till utvalda ekonomiska aktörer och förhandlar om kontraktvillkoren med en eller flera av dem.

<sup>(5)</sup> Förfarande som varje ekonomisk aktör kan begära att få delta i, men där endast sådana ekonomiska aktörer får lämna anbud som får en inbjudan av den upphandlande myndigheten.

<sup>(6)</sup> En upphandlande myndighet får begränsa antalet anbudssökande i de selektiva och förhandlade förfarandena med offentliggörande av ett meddelande om upphandling samt i den konkurrenspräglade dialogen. En sådan begränsning av antalet anbudssökande bör göras endast på grundval av objektiva kriterier som anges i meddelandet om upphandling.

<sup>(7)</sup> Informationssäkerhet: Den ofta konfidentiella karaktären på information med anknytning till försvars- och säkerhetsupphandlingar av känslig karaktär kräver skyddsåtgärder, både beträffande själva tilldelningsförfarandet, urvalskriterierna för anbudssökande och vad gäller de kontraktsmässiga krav de upphandlande myndigheterna ställer.

3.3.1.2 Att man i förfarandet inbegriper särskilda bestämmelser för försörjningstrygghet innebär att de väpnade styrkorna garanteras leveranser i rätt tid, i synnerhet i samband med kriser eller väpnade konflikter:

- a) I förfarandet fastställs gemensamma regler med lämpliga garantier, samt tydliga riktmärken.
- b) Kommittén stöder kommissionens beslut att det nya direktivet endast ska omfatta särskilda kontrakt på försvars- och säkerhetsområdena som inte bör omfattas av det nuvarande direktivet om offentlig upphandling.
- c) Dessa kontrakt omfattar upphandling av militär utrustning (dvs. vapen, ammunition och krigsmateriel) och säkerhetsutrustning, i synnerhet känslig utrustning och sådan som till sin natur liknar försvarsutrustning.
- d) Upphandling av icke-känslig utrustning och icke-militär utrustning ska även fortsättningsvis omfattas av det gällande direktivet för offentlig upphandling (2004/18/EG), även om de upphandlande myndigheterna arbetar inom försvars- och säkerhetsområdet.

3.4 *Den rättsliga grunden för direktivförslaget är:*

3.4.1 Principen om avgiftsfinansiering: Kravet på att få ett slut på överträdelser som härrör från att de nu tillämpliga gemenskapsbestämmelserna om samordning av förfarandena för tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt är olämpliga.

3.4.2 Proportionalitetsprincipen: Under förutsättning att direktivets bestämmelser fullt ut efterlevs, medger genomförandet i den nationella lagstiftningen att varje medlemsstat beaktar den specifika karaktären och särdragen i sina upphandlingar av känslig karaktär på försvars- och säkerhetsområdet.

3.5 *Val av regleringsform*

3.5.1 Medlemsstaterna har vid införlivandet i den nationella lagstiftningen full frihet att, om de så vill, föreskriva en lagstiftning som är tillämplig på alla deras offentliga upphandlingar, inklusive upphandlingar av känslig karaktär med koppling till försvars- och säkerhetssektorerna.

3.5.2 Det nya instrumentet bör ge stor flexibilitet, säkerställa rätt nivå vad avser öppenhet och förbättra marknadstillgången för icke-nationella leverantörer, i synnerhet småföretag.

3.5.3 För att bli fullt operativt behöver direktivet stötts av standardisering och ett lämpligt system för transporter inom EU.

3.6 *Små och medelstora företag och EU:s försvarsindustri*

3.6.1 När det gäller det praktiska genomförandet av EU:s uppförandekod för upphandling av försvarsmateriel understryker kommittén den centrala roll som små och medelstora leverantörer av försvarsmateriel och teknik spelar i utvecklingen av den militära kapaciteten på nationell nivå och EU-nivå både genom bidrag till forskning och som arbetsgivare.

3.7 *Avslutande fråga*

3.7.1 Som med alla reformer finns det en risk för att alla i princip är överens om att "något måste göras", men av olika skäl vidtar man inte några praktiska åtgärder och undertecknar inte några dokument eller avtal som driver arbetet framåt inom sektorn.

3.7.2 Den stora frågan är hur länge Europeiska försvarets tekniska och industriella bas kan överleva om EU fortsätter att skjuta upp reformer som alla inser är oundvikliga.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma föreskrifter för både mätdon och metrologiska kontrollmetoder" (omarbetad version)**

KOM(2008) 357 slutlig – 2008/0123 (COD)

(2009/C 100/19)

Den 8 september 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma föreskrifter för både mätdon och metrologiska kontrollmetoder" (omarbetad version)*

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober) med 117 röster för, ingen röst emot och 2 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter"**

KOM(2008) 399 slutlig – 2008/0151 (COD)

(2009/C 100/20)

Den 10 september 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 upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter".*

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) med 113 röster för och 1 nedlagd röst att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare" "Förslag till rådets förordning om ändring av den gemensamma jordbrukspolitiken genom ändring av förordningarna (EG) nr 320/2006, (EG) nr 1234/2007, (EG) nr 3/2008 och (EG) nr [...] /2008" "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)"**

KOM(2008) 306 slutlig – 2008/0103 + 0104 + 0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

Den 18 juni 2008 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 36 och 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets förordning om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare"*

*"Förslag till rådets förordning om ändring av den gemensamma jordbrukspolitiken genom ändring av förordningarna (EG) nr 320/2006, (EG) nr 1234/2007, (EG) nr 3/2008 och (EG) nr [...] /2008"*

*"Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)"*

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 8 oktober 2008. Föredragande var Frank VAN OORSCHOT och medföredragande var Seppo KALLIO och Hans-Joachim WILMS.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 28 emot och 18 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Den 20 maj 2008 presenterade Europeiska kommissionen förslag om en anpassning av den gemensamma jordbrukspolitiken som syftar till att säkerställa att den fungerar så väl som möjligt i det utvidgade EU och under föränderliga internationella förhållanden. Förslagen går under benämningen "hälsokontrollen".

1.2 EESK anser att debatten kring hälsokontrollen bättre måste avspegla de många uppgifter som GJP står inför (t.ex. den europeiska jordbruksmodellen, livsmedelssäkerheten som en central fråga). EESK framhåller därför EU:s behov på kort och lång sikt av en välavvägd jordbrukspolitik med tillräckliga budgetmedel. Det kommer förmodligen att handla om belopp i – minst — samma omfattning som hittills. Man måste bättre än hittills göra medborgarna medvetna om att den gemensamma jordbrukspolitiken är nödvändig och de enskilda åtgärderna meningsfulla, så att det inte hela tiden uppstår diskussioner om budgetanslagen.

1.3 EESK erinrar om kommitténs tidigare yttrande om den gemensamma jordbrukspolitiken framtid där man konstaterar att jordbrukarna genomgår en hård övergångsperiod. EESK menar därför att hälsokontrollen främst bör syfta till att göra genomförandet enklare och smidigare samt till att finna lösningar på de nya marknads- och samhällsmässiga utmaningarna, med beaktande av jordbrukets mångfunktionella roll.

1.4 EESK menar att det även fortsättningsvis är nödvändigt med kompensationsbetalning för att finansiera de många jordbruksaktiviteter som marknaden inte kan kompensera. Samtidigt anser kommittén att utbetalningar som grundar sig på tidigare produktion kommer att bli allt svårare att motivera. Medlemsstaterna bör beredas möjlighet att gå mot mer enhetliga stödnivåer och detta bör först ingående diskuteras inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013. Medlemsstaterna bör dock få fastställa tillräckligt långa övergångsperioder för att jordbruksföretag inte ska drabbas av svårigheter. Bestämmelserna om tvärvillkor måste förenklas och dubbla kontroller undvikas.

1.5 EESK samtycker till en ytterligare frikoppling av stödet för att ge jordbrukarna "frihet att bedriva jordbruk". En del av medlemsstaternas stöd bör dock även i fortsättningen kunna kopplas till produktionen i syfte att bevara känsliga sektorer eller områden, förutsatt att det inte ger upphov till snedvridningar av marknaden. EESK stöder målsättningarna i artikel 68 även om artikeln inte utgör lösningen på alla problem. I vissa fall krävs mer flexibilitet. Medlemsstaterna bör noggrant studera följderna av en omfördelning av stödet till jordbrukarna innan åtgärden vidtas.

1.6 EESK menar att man i första hand bör överväga anpassningar av andra delar av det nuvarande interventionssystemet än upphandlingen. EESK efterlyser också nya verktyg för ett hållbart säkerhetsnät. EESK föreslår för övrigt att arealuttaget

bibehålls men att den procentandel av jorden som läggs i träda ska kunna anpassas till marknadsförhållandena.

1.7 Innan beslutet fattas att avskaffa mjölkkvoterna år 2015 efterlyser kommittén en mer detaljerad analys än hittills av den möjliga framtida utvecklingen på mejerimarknaden och effekterna. EESK uppmanar kommissionen att mycket mer noggrant beskriva de åtgärder man vill vidta för att bibehålla mejeriproduktionen i känsliga områden och att redovisa hur dessa åtgärder påverkar finanser och finansiering. Så länge som det inte finns någon sådan strategi kan EESK inte samtycka till den höjning av kvoterna som planeras. EESK önskar att man inrättar en europeisk produktionskedja för mjölk så att utbudet kan anpassas till efterfrågan, ersättningen till producenterna bibehålls och ett tillräckligt stort antal uppfödare i hela EU garanteras. Inrättandet av en produktionskedja skulle göra det möjligt att återställa styrkebalansen mellan industrin, producenterna, distributörerna och till och med konsumenterna.

1.8 Kommittén är medveten om de nya utmaningar som nämns av Europeiska kommissionen vad gäller klimat, vatten, förnybar energi och biologisk mångfald, vilka helt klart kräver ytterligare budgetmedel från andra pelaren. Dessa nya utmaningar kan endast finansieras genom en modulering eftersom nuvarande budgetmedel öronmärkts för andra ändamål fram till 2013 och det är orealistiskt att förvänta sig nya finansieringskällor.

## 2. Bakgrund

2.1 Den 20 maj 2008 presenterade Europeiska kommissionen förslag om flera ändringar av rådets förordningar om den gemensamma jordbrukspolitiken (KOM(2008) 306/4). Det huvudsakliga syftet med den så kallade "hälsokontrollen" är att utvärdera genomförandet av 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken och att göra de justeringar som bedöms nödvändiga i reformprocessen för att ytterligare förenkla jordbrukspolitiken och förbereda den för nya marknadsmöjligheter samt för de nya marknads- och samhällsmässiga utmaningarna.

2.2 Det behövs inte bara en hälsokontroll, utan också en diskussion om GJP:s utveckling efter 2013 med tanke på de nya utmaningar som jordbruket, samhället och jordbrukets värdekedja står inför.

## 3. Den förändrade globala livsmedelssituationen

3.1 Reellt sett har priserna på jordbruksprodukter minskat under de senaste trettio åren. Under 2007 skedde en plötslig och kraftig ökning av priserna på vissa jordbruksråvaror. Viktiga skäl till prisökningen var ökad internationell efterfrågan, mycket låga lagernivåer samt dåliga skördar till följd av klimatmässiga förhållanden. Detta slog i sin tur mot djuruppfödarna som drabbades av höga foderpriser. Jordbrukspriserna har dock börjat sjunka igen. Mellan hösten 2007 och april 2008 sjönk priset på mjölk med omkring 30 % och priset på vete med omkring 20 % <sup>(1)</sup>. Detta faktum, i kombination med ökade priser, innebär att inkomsterna för producenter av jordbruksgrödor förväntas sjunka med 16–24 % under 2008. Reellt sett ligger priserna på jordbruksråvaror fortfarande under den nivå som noterades under oljekriserna 1973 och 1979 <sup>(2)</sup>.

3.2 De senaste månadernas händelser visar tydligt att vi befinner oss i en tid med instabila jordbrukspriser, vilket varken är bra för konsumenterna, som konfronteras med dyrare jordbruksprodukter, eller för jordbrukarna och andra aktörer i livsmedelskedjan, som ständigt måste tänka igenom sina investeringar. Denna situation måste beaktas i alla jordbrukspolitiska diskussioner i framtiden, ifall en tryggad livsmedelsförsörjning fortfarande ska vara en målsättning.

3.3 Mot bakgrund av den ökande internationella efterfrågan på livsmedel anses det idag inte troligt att konsumentpriserna kommer att återgå till tidigare nivåer på kort eller medellång sikt. Man väntar sig dock mer instabila producentpriser.

3.4 De höga råvarupriserna får begränsad inverkan på konsumentpriserna genom att jordbruksråvarornas andel av livsmedelsproduktionskostnaderna minskar i förhållande till energi och arbetskraft. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för vetet i en limpa endast utgör 4 % av den totala kostnaden <sup>(3)</sup>. Dessutom utgör utgifterna för livsmedel endast en liten del av hushållens totala utgifter (cirka 14 % i EU-27). EESK menar att det är nödvändigt att rationalisera livsmedelskedjan i jordbrukarnas och konsumenternas intresse <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Presentation av förslaget till hälsokontroll i utskottet för jordbruk och landsbygds utveckling den 20 maj 2008.

<sup>(2)</sup> Europeiska kommissionen, "What caused the present boom in agricultural prices?".

<sup>(3)</sup> Anförande av Mariann FISCHER BOEL, "Food, feed or fuel", Berlin den 18 januari 2008.

<sup>(4)</sup> EESK behandlar denna fråga ytterligare i det förberedande yttrandet "EU och den globala livsmedelsproblematiken".

3.5 FAO måste förbättras för att kunna förvalta livsmedelstillgången. Sedan jordbruket integrerades i Världshandelsorganisationen har ojämlikheten inom sektorn ökat ytterligare. Tanke sättet måste ändras. Det måste bli möjligt för jordbruket att organisera sig på global nivå inom ramen för ett diskussionsforum för de organisationer som bäst företräder det nationella jordbruket, inte nödvändigtvis de mest välbeställda.

3.6 Kommittén menar att man i hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitikens bör beakta dessa förändringar vad gäller den globala livsmedelssituationen. Jordbrukarna bör därför ges möjlighet att fortsätta spela en mångfunktionell roll inom ramen för den europeiska jordbruksmodellen.

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill påminna om sitt första yttrande<sup>(?)</sup> om den gemensamma jordbrukspolitikens hälsotillstånd och dess framtid efter 2013. I det yttrandet konstaterade EESK att jordbrukare och företag som sysslar med livsmedelsförädling genomgår en svår övergångsperiod. Det finns en stor beredskap att med företagarna möta de nya marknadsvillkoren, förutsatt att de utfästelser som gjorts inom ramen för reformerna infrias och att tillräcklig trygghet erbjuds när det gäller den rättsliga situationen och planeringen. EESK anser att hälsokontrollen i huvudsak bör ägna sig åt att fastställa vilka behov det finns av att anpassa den befintliga lagstiftningen i syfte att

— förenkla och underlätta genomförandet och

— undanröja hinder för ett målinriktat genomförande av de reformåtgärder som man kommit överens om.

Bortsett från dessa frågor är kommittén även medveten om att EU står inför nya utmaningar där jordbrukarna kan spela en viktig roll samt att läget på livsmedelsmarknaden kräver nya lösningar.

Nyckelorden för hälsokontrollen bör dock vara stabilitet genom organisationen av marknaden, förenkling och anpassning.

4.2 Det är också viktigt att man i åtgärderna inom ramen för hälsokontrollen betonar vidareutvecklingen av den europeiska jordbruksmodellen och gör det möjligt för jordbrukarna att fylla sina många olika funktioner för att

— uppfylla de strängaste kraven i världen när det gäller livsmedelssäkerhet och kvalitet, miljöskydd och djurskydd,

— bevara landskapet och naturen,

— lämna ett centralt bidrag till sysselsättningen samt bibehålla jordbruksproduktionen och en levande landsbygd inom alla EU:s regioner,

— undvika avfolkning av landsbygden och undvika att jordbruksmark tas ur bruk.

EESK anser att kommissionens förslag innehåller betydande förändringar om man jämför med den nuvarande situationen och att dessa förändringar bör granskas ingående.

#### 5. Åtgärder inom ramen för hälsokontrollen

##### 5.1 Systemet med samlat gårdsstöd

5.1.1 Europeiska kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska få möjlighet att anpassa sin modell för systemet med samlat gårdsstöd genom att stegvis gå över till mer schablonmässiga stödsatser per stödrättighet och på så sätt göra systemet med samlat gårdsstöd effektivare och mer ändamålsenligt. Parallellt med detta innehåller förslagen också en rad åtgärder för förenkling av genomförandet av detta system.

5.1.2 I Europa växer oron vad gäller hållbarheten. Framsteg saknas när det gäller att beakta icke-kommersiella aspekter i internationella avtal. Det är dock viktigt att göra detta om man vill uppfylla de europeiska medborgarnas önskemål. Dessutom fortsätter EU:s gränsskydd att krympa. Mot bakgrund av dessa argument menar EESK att möjligheten för jordbrukarna att, genom ett system med direktstöd, få kostnaderna täckta för hållbar produktion som inte gottgörs via marknaden kommer att vara av avgörande betydelse för att trygga den europeiska jordbruksmodellen och deras inkomster efter 2013. Detta måste förbli en uppgift under den gemensamma jordbrukspolitikens.

<sup>(?)</sup> EUT C 44 av den 16.2.2008, s. 60.

5.1.3 EESK menar att det även fortsättningsvis är nödvändigt med kompensationsbetalning för att finansiera de många jordbruksaktiviteter som inte kan kompenseras av marknaden. Samtidigt kommer stödnivåer som grundar sig på tidigare produktion att bli allt svårare att motivera. De medlemsstater som inte redan har gjort det bör ges möjlighet att anpassa fördelningen av det nationella taket mot mer enhetliga stödnivåer under perioden 2009–2013, eller inleda anpassningen 2013. Dessförinnan bör medlemsstaterna noggrant granska följderna för jordbrukarnas inkomster, jordbrukarnas anpassningsförmåga samt behovet av långsiktig planeringssäkerhet. Om detta angreppssätt antas, bör medlemsstaterna få fastställa tillräckligt långa övergångsperioder för att undvika svårigheter för jordbruksföretag som investerat under andra förhållanden.

5.1.4 Det system för enhetlig arealersättning som tillämpas i de flesta nya medlemsstater är enkelt att administrera men kan också vara en för enkel lösning om man på ett meningsfullt sätt vill stödja intensivt jordbruk (t.ex. frukt och grönsaker, djuruppfödning och tobak), jämfört med stöden till sektorn för jordbruksgrödor. Man bör på medellång sikt eftersträva en mer välavvägd lösning, t.ex. inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd, genom att använda de befintliga instrumenten eller nya instrument som utvecklas inom EU.

5.1.5 Alla arealer i de nya medlemsstaterna som uppfyller kraven om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden då stödet begärs bör vara stödberättigade.

## 5.2 Tvärvillkor

5.2.1 Europeiska kommissionen önskar förenkla tvärvillkoren och göra dem mer målinriktade. Kommissionen föreslår att man avskaffar vissa villkor som inte är kopplade till jordbrukarnas ansvar och inför nya krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

5.2.2 EESK stöder upprätthållandet av kopplingen mellan gårdsstödet och efterlevnaden av EU:s normer för jordbruksverksamhet i form av tvärvillkor. EESK välkomnar kommissionens förslag om en integrering av tvärvillkoren. Det finns också ett tydligt behov av att göra tvärvillkoren mindre komplexa, särskilt genom att förtydliga reglerna, införa en minimi-bestämelse och minska antalet inspektioner av olika slag på de enskilda gårdarna. Dubbla kontroller, t.ex. revisioner inom ramen för kvalitetsgarantisystem, bör också undvikas.

5.2.3 Jordbruket utgör en viktig sektor och erbjuder många sysselsättningsstillfällen inom hela EU. Insatser måste göras för att minska antalet olyckor inom jordbruket och verka för mer kvalificerad arbetskraft. EESK anser att vissa aspekter av arbetarskyddet inom jordbruket är mycket viktiga, t.ex. användaranvisningar för maskiner, hygien och lämplig lagring av farliga ämnen. Dessa aspekter skulle kunna fastställas i de nationella sociallagarna och infogas inom ramen för tvärvillkoren. För att uppmuntra jordbrukarna föreslår EESK att möjligheterna inom EU:s socialfond i fråga om arbetarskydd och kvalifikationer bör utvidgas.

5.2.4 I linje med målet om att skapa tvärvillkor som är mer effektiva och direkt kopplade till jordbruksverksamheten menar EESK att de föreskrivna verksamhetskraven för utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden inte är de enskilda jordbrukarnas ansvar och följaktligen bör tas bort.

5.2.5 EESK efterlyser en konsekvensbedömning om tillämpningen i fråga om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden innan några tillägg görs vad gäller tillämpningsområdet. Bedömningen bör omfatta följderna för jordbrukarna samt den administrativa bördan. Miljömässiga fördelar med arealuttag, buffertzoner och landskapsmässiga inslag måste bibehållas, även om man vill avskaffa de obligatoriska arealuttagen. Om man vill uppnå detta genom frivilliga åtgärder, som ett led i landsbygdsutvecklingen, måste det finnas incitament för detta, vilket inte är fallet för närvarande. Dessa åtgärder bör belönas på lämpligt sätt.

5.2.6 Ett särskilt arbetssätt bör användas i de nya medlemsstaterna. Systemet med tvärvillkor bör införas successivt eftersom systemet med direktstöd tillämpas successivt. Full efterlevnad av tvärvillkoren bör gälla när de uppnår 100 % - nivån i systemet med samlat gårdsstöd.

## 5.3 Delvis kopplat stöd

5.3.1 Europeiska kommissionen menar att frikopplingen har gjort det möjligt för jordbrukarna att anpassa sig till marknaden på ett bättre och mer hållbart sätt. I samband med 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitikens beslutade man att medlemsstaterna skulle kunna få behålla ett visst mått av kopplat stöd inom vissa sektorer. Kommissionen framhåller att tillämpningen av två system inte har bidragit till en förenkling och föreslår att medlemsstaterna ska tillåtas behålla det kopplade bidraget endast för am- och dikor, får och getkött.

5.3.2 EESK förhåller sig tveksam till en ytterligare frikoppling i medlemsstater som behållit delvis kopplat stöd för att möjliggöra en större marknadsorientering. Kommittén är medveten om att frikopplingen i några fall kan leda till att vissa typer av produktion försvinner och att produktionen upphör i vissa regioner, med allvarliga konsekvenser för miljön, landsbygdsökonomi och sysselsättningen. Artikel 68 bör kunna tillgås för att hantera dessa problem. Dessa medlemsstater ska dock inte tvingas att frikoppla stödet. Det kopplade stöd som kvarstår får inte ge upphov till en snedvridning av marknaden mellan medlemsstaterna.

#### 5.4 Särskilt stöd

5.4.1 Europeiska kommissionen föreslår av flera skäl en utvidgning av tillämpningsområdet för (dagens) artikel 69 så att det omfattar både frågan om nackdelar för jordbrukare inom vissa sektorer i vissa regioner och kompletterande bidrag för omstruktureringsområden. Medlemsstater som tillämpar systemet med samlat gårdsstöd får i dagsläget behålla 10 % av sina nationella budgettak för åtgärder som rör skydd av miljön eller kvalitetsförbättring och saluföring av jordbruksprodukter.

5.4.2 Kommissionen anser att förändringar av de traditionella marknadsinstrumenten och övergången till direkt producentstöd har lett till diskussioner om olika former av riskhantering och man har konstaterat att pris- och produktionsrisker utgör de två variabler som främst påverkar inkomsten. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska kunna använda sig av artikel 68 i fråga om skörde försäkring och gemensamma jordbruksfonder mot djur- och växtsjukdomar.

5.4.3 EESK stöder de målsättningar som anges i artikel 68 även om artikeln inte utgör lösningen på alla problem som kan komma att uppstå. Kommittén kan ställa sig bakom en mer flexibel användning av denna artikel under förutsättning att ytterligare medel används för att stärka jordbrukarnas ställning. Kommittén menar att finansieringsbegränsningarna i vissa medlemsstater i mycket speciella fall kan ligga högre än dagens totala gräns på 10 % av det nationella taket. Eftersom EESK anser att syftet bör vara att skydda konsumenterna och jordbrukarna stöder kommittén förslagen om skörde försäkring och gemensamma jordbruksfonder mot djur- och växtsjukdomar. Dessa åtgärder bör inte underminera existerande försäkringssystem eller gemenskapsåtgärder (artikel 44 samt veterinärfonden). Eftersom förebyggandet av sjukdomar är så viktigt för samhället som helhet föreslår EESK, i likhet med kommissionen, en medfinansiering från medlemsstaternas sida.

5.4.4 EESK menar att användningen av artikel 68 kan leda till en betydande omfördelning av stödet till jordbrukarna. Dessutom befarar kommittén att artikel 68 inte är ett tillräckligt verktyg för att hantera alla dessa frågor. Medlemsstaterna bör därför noggrant studera följderna för jordbrukarna av en eventuell användning av artikeln. Kommittén menar att de medel som tidigare anslagits till jordbruksbudgeten bör stanna inom jordbrukssektorn och kunna användas till artikel 68.

5.4.5 Den samlade inverkan moduleringen och användningen av artikel 68 skulle få på jordbruksinkomsterna måste också granskas. Om kommissionens förslag införs skulle de kunna medföra en minskning av direktstödet på åtminstone  $10 + 13 \% = 23 \%$ . EESK menar därför att effekterna måste granskas noggrant.

#### 5.5 Stödgränser

5.5.1 Kommissionen påpekar att fördelningen av utbetalningarna har blivit synligare sedan systemet med samlat gårdsstöd infördes. Det stora antalet jordbrukare som erhåller små stödbelopp innebär en stor administrativ börda. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska tillämpa ett minimibelopp på 250 euro eller en minimiareal på 1 hektar, eller bådadera. Dessutom föreslår kommissionen en progressiv modulering. Kommissionen föreslår även att de nya medlemsstaterna ska kunna komma ifråga för modulering fr.o.m. 2012.

5.5.2 EESK godtar i princip kommissionens förslag om minimikrav för stöd i syfte att minska de administrativa kostnaderna, samtidigt som medlemsstaterna ges en valmöjlighet när det gäller tillämpningen av minimikraven.

5.5.3 EESK anser att det i debatten om progressiv modulering handlar om huruvida det är rimligt att kräva en högre moduleringssats av de lantbruk i EU som får mer än 100 000 euro i direktstöd per år. Eftersom stora stödmottagare vanligen har fördel av stordriftsfördelar finns det fog för en måttlig progression, allra helst som lantbruken kan använda de nya åtgärderna inom andra pelaren för att få tillgång till GJP-medel på nytt.

#### 5.6 Marknaderna

5.6.1 Europeiska kommissionen har väckt frågan om hur man skulle kunna inrätta en effektiv interventionsmekanism som fungerar som ett säkerhetsnät utan att man behöver förlita sig på exportstöd. Kommissionen föreslår en förenkling av bestämmelserna om offentlig intervention genom en utvidgning av upphandlingssystemet. För durumvete, ris och fläskkött föreslår kommissionen att interventionsköpen ska avskaffas.



5.6.2 EESK menar att försvagandet av mekanismerna för förvaltning av den inre marknaden och det reducerade gränsskyddet till följd av reformerna av den gemensamma jordbrukspolitik och handelsförhandlingarna sedan 1992 har gjort EU mycket mer utsatt för fluktuationer i världsmarknadspriserna. Samtidigt ökar dessa fluktuationer och därigenom även riskerna. Till följd av klimatförändringarna varierar skördarna på ett mer dramatiskt sätt överallt i världen, och det globala resandet ökar risken för spridning av sjukdomar. Jordbrukarna måste hantera alla dessa utmaningar. Mot bakgrund av detta kan det vara farligt att upphöra med all reglering under en period med bristfälligt utbud och stark efterfrågan.

5.6.3 EESK anser att ett av den gemensamma jordbrukspolitikens viktigaste mål, särskilt under första pelaren, är att trygga en tillräcklig, säker och varierad livsmedelsförsörjning för EU:s 500 miljoner konsument. Adekvata instrument behövs för att denna målsättning ska uppnås. Trots att upphandlingssystemet skulle kunna leda till bättre marknadsorientering innebär det dock minskad trygghet för jordbrukarna och kan öka osäkerheten på marknaden. EESK föreslår därför att man först bör granska eventuella andra anpassningar av det nuvarande systemet, t.ex. kortare interventionsperioder. Kommittén efterlyser nya verktyg för att skapa ett hållbart skyddsnät mot bakgrund av behovet av en tryggad livsmedelsförsörjning för EU:s medborgare och rättvisa inkomster för jordbrukare.

5.6.4 EESK föreslår att kommissionen inför europeiska förfaranden för marknadsförvaltning som inom en hållbar ram gör det möjligt att anpassa utbudet till efterfrågan och skapa nätverk mellan producenterna inom hela EU och därigenom förbättra uppfyllandet av samhällets förväntningar. Detta skulle medföra ett återställande av styrkebalansen på marknaden, vilket skulle göra det möjligt att bättre infria konsumenternas förväntningar. Kommissionen bör övervaka denna organisation.

## 5.7 Arealuttag

5.7.1 Mot bakgrund av marknadsutsikterna föreslår kommissionen att arealuttaget ska tas bort som instrument för tillgångskontroll. Medlemsstaterna ges verktyg för att säkerställa att de miljömässiga fördelarna kan bibehållas.

5.7.2 Arealuttaget kan vara ett värdefullt och flexibelt redskap för utbudsstyrning. EESK anser att marknaden när som helst kan komma att försvagas igen trots att marknadspriserna

i dag ligger på en hög nivå. Enligt kommitténs åsikt vore det logiskt att bibehålla arealuttaget men låta den procentandel av jorden som läggs i träda <sup>(6)</sup> anpassas till marknadsförhållandena.

5.7.3 EESK anser att eventuella miljömässiga fördelar i samband med arealuttag måste bibehållas för att öka acceptansen inom lantbruket. Detta kan uppnås genom frivilliga arealuttag som ett led i landsbygdsutvecklingen endast om det finns tillräckliga incitament, och om åtgärderna belönas på lämpligt sätt, vilket inte varit fallet i det förgångna.

## 5.8 Mjölkkvoter

5.8.1 Mjölkkvoterna infördes 1984 till följd av överproduktionen. Kommissionen anser inte längre att de förutsättningar som låg till grund för införandet föreligger. Mot bakgrund av den ökande efterfrågan på mjölk och mejeriprodukter föreslår kommissionen en ökning av mjölk-kvoten med 1 % per år under den kommande femårsperioden. Ökningen av kvoten syftar till att förbereda en "mjuklandning" inför systemets avskaffande år 2015. Europeiska kommissionen har analyserat de sociala konsekvenserna av en ändring av mjölkkvotssystemet. Avskaffandet av kvoterna kommer att leda till en omstrukturering av mejerisektorn, vilket kan leda till att främst små mjölkproducenter förlorar sin konkurrenskraft och marginaliseras på marknaden, särskilt i vissa regioner.

5.8.2 Eftersom kvoterna enligt nuvarande bestämmelser kommer att avskaffas år 2015 uppmanar EESK kommissionen att göra en analys som är mer detaljerad än de som gjorts hittills av hur förutsägbarhet och regional balans kan uppnås på en hållbar marknad efter 2015. Mjölk är en mycket viktig, hälsosam livsmedelsprodukt och dessutom spelar mjölkproducenterna en viktig roll för landsbygdens ekonomi. Det är särskilt viktigt att införa åtgärder som hjälper jordbrukarna att förbättra sin konkurrenskraft.

5.8.3 Mejeriproduktionen utgör en mycket viktig sektor i EU:s sårbara områden. Kommittén uppmanar därför kommissionen att överväga åtgärder, inklusive ekonomiska sådana, för att bevara mejeriproduktionen och en livskraftig landsbygdsekonomi i dessa känsliga områden. EESK anser inte att det förslag som kommissionen lagt fram är ett användbart koncept. Artikel 68 kommer endast i vissa avseenden att räcka som instrument i detta hänseende och kommer inte ens tillnärmelsevis att kunna täcka de höga följdskostnader som förväntas.

<sup>(6)</sup> EUT C 44, 16.2.2008, s. 63, punkt 5.7.1.

5.8.4 EESK motsätter sig just nu justeringar av kvoterna, eftersom ett riktigt anpassningskoncept saknas. Anpassningen av mjölkkvoterna måste ske på basis av efterfrågan på marknaden och inte på ett slumpmässigt sätt. Med tanke på situationen efter år 2015 är det nödvändigt att skapa en europeisk produktionskedja för mjölk där produktionen skulle kunna anpassas till konsumtionen och där styrkebalansen skulle återupprättas inom kedjan. På detta sätt skulle man kunna upprätthålla mjölkproduktionen i de mest sårbara områdena.

## 5.9 Övriga stödordningar

5.9.1 Kommissionen föreslår en direkt frikoppling för proteingrödor, hampa, durumvete och nötter. För ris, potatisstärkelse, torrfoder och lin föreslår kommissionen en frikoppling av stödet efter en övergångsperiod på två år.

5.9.2 Utan en koppling kan produktionen komma att försvinna, vilket skulle få negativa följder för den regionala ekonomin, miljön och EU:s livsmedelsförsörjning. EESK menar därför att möjligheten att lägga om detta stöd till ett samlat gårdsstöd bör undersökas från fall till fall samt att man, vid behov, bör fortsätta använda det kopplade stödet för att undvika en betydande minskning av produktionen i känsliga områden. Dessa sektorer behöver en rimlig övergångsperiod samt kompletterande stödåtgärder för att skapa nya marknadsmöjligheter.

5.9.3 Bidraget för energigrödor är besvärligt ur administrativ synpunkt och mot bakgrund av rådets mål när det gäller tillsättningen av biobränslen i olika bränslen finns det inte något behov av ytterligare produktionsincitament. De medel som frigörs vid en avveckling av bidraget för energigrödor bör användas till åtgärder för att stärka lantbrukarnas position.

## 5.10 Klimatförändringar

5.10.1 Kommissionen anser att klimat- och energifrågorna har hamnat högst upp på dagordningen. I mars 2007 beslöt EU:s ledare att minska koldioxidutsläppen med åtminstone 20 % till 2020, och med 30 % om man kan enas om globala mål. Kommissionen anser att jordbruket starkt kan bidra till att minska utsläppen av växthusgaser.

5.10.2 Kommittén menar att EU:s jordbruk har bidragit mer än många andra sektorer till att bromsa utsläppen av växthus-

gaser och bör fortsätta på den inslagna vägen<sup>(7)</sup>. Jordbruket är dessutom en av de sektorer som är mest utsatt för konsekvenserna av klimatförändringarna.

5.10.3 Det finns ett alltmer akut behov av att öka förståelsen av klimatförändringarnas inverkan på jordbruket och därför ska forskningen prioriteras. Denna typ av forskning finansieras genom EU:s 7:e ramprogram för forskning och måste nu påskyndas och förstärkas.

5.10.4 Det är även viktigt att öka jordbrukarnas motivation när det gäller att ta itu med klimatförändringarna och införa klimatneutrala produktionssystem. I detta sammanhang stöder EESK den vägledande förteckningen över olika sorters insatser på klimatförändringsområdet som finns upptagen i planen för utveckling av landsbygden.

## 5.11 Vattenförvaltning

5.11.1 EU:s vattenpolitiska mål finns fastställda i ramdirektivet för vatten. Kommissionen anser att jordbruket har en mycket viktig roll att spela när det gäller vattenförvaltning.

5.11.2 Ett av de mest överhängande problemen i dag är vattnet – såväl vattenbristen som vattenkvaliteten, men även alltför rikliga regn och översvämningar. EESK håller med om att en del av medlen från moduleringen bör användas till att öka incitamenten för vattenförvaltning som ett led i åtgärderna för utveckling av landsbygden under andra pelaren. Kommittén anser att insatserna bör ha en direkt koppling till jordbruket.

## 5.12 Förnybara energikällor

5.12.1 År 2007 fastställde EU:s ledare ett bindande mål som innebär att 20 % av energi-förbrukningen ska hämtas från förnybara energikällor samt att 10 % av bensin- och diesel-förbrukningen ska utgöras av biobränsle.

5.12.2 EESK stöder den vägledande förteckningen över olika åtgärdstyper vad gäller förnybara energikällor.

<sup>(7)</sup> Europeiska kommissionens studie "Climate change: the challenges for agriculture" (december 2007).

5.12.3 Kommittén anser att det är oerhört viktigt att främja ytterligare forskning i syfte att optimera produktionssystemen och därigenom sörja för att bioenergin i största möjliga mån kan bidra till energieffektivitet och minskade koldioxidutsläpp. Ytterligare forskning krävs kring möjligheten att ta fram en andra generation biobränslen med hjälp av biprodukter från jordbruket.

5.12.4 Jordbrukarna kan spela en mycket viktig roll för den hållbara bioenergiförsörjningen på lokal och regional nivå (t.ex. småskaliga kraftvärmecentraler som använder lokalt producerad biomassa) och således bidra till Kyoto-målen. Bestämmelserna om statsstöd bör innehålla ett undantag för denna typ av projekt.

### 5.13 *Biologisk mångfald*

5.13.1 Kommissionen menar att en stor del av den biologiska mångfalden i Europa är beroende av jord- och skogsbruket och att insatserna för att skydda den biologiska mångfalden måste öka. Jordbruket har en central roll att spela för skyddet av den biologiska mångfalden. Medlemsstaterna har förbundit sig att hejda minskningen av den biologiska mångfalden före 2010.

5.13.2 Det finns goda exempel på projekt som främjar den biologiska mångfalden i många medlemsstater. EESK stöder kommissionens vägledande förteckning över insatser för att förbättra den biologiska mångfalden på villkor att medlen går direkt till jordbrukarna, eftersom dessa spelar en avgörande roll för bevarandet av en levande landsbygd både ekonomiskt och sysselsättningsmässigt.

### 5.14 *En förstärkning av andra pelaren*

5.14.1 Kommissionen planerar att möta dessa fyra nya utmaningar (punkterna 5.10–5.13) med ett åtgärds paket, som ska placeras i andra pelaren, där de ytterligare budgetmedel som behövs ska hämtas från moduleringsmedel. Kommissionen konstaterar att ytterligare finansiering för utveckling av landsbygden endast kan erhållas genom en utökning av den obligatoriska moduleringen, eftersom alla andra EU-medel är bundna fram till 2013. Kommissionen föreslår att man ska öka den obligatoriska moduleringen med 8 %, i fyra steg, fram till 2012.

5.14.2 EESK menar att förhandlingarna om budgetplanen för perioden 2007–2013 har resulterat i en otillräcklig finansiering av andra pelaren. EESK anser att den gemensamma jordbrukspolitikens olika funktioner måste upprätthållas. De fortsatta

stegen i moduleringen av direktstödet från första pelaren måste vara förenliga med detta krav<sup>(8)</sup>. Kommittén stöder därför endast den modulering som föreslås om man kan se till att dessa medel tydligt öronmärks för att hjälpa jordbrukarna hantera dessa nya utmaningar. Den roll som sysselsättningen och de anställda inom jordbruket spelar i denna process bör erkännas. Genomförandet via de nationella planerna för landsbygdsutveckling måste bli mer effektivt och mer lättillgängligt för jordbrukarna. Nationell samfinansiering måste säkras i förväg.

## 6. **De budgetmässiga konsekvenserna av hälsokontrollförslagen**

6.1 Kommissionen erinrar om att den gemensamma jordbrukspolitikens har en inbyggd mekanism för ekonomisk disciplin. Möjligheterna att tillämpa denna mekanism har minskat p.g.a. att det mesta stödet redan är fastställt och utsikterna på marknaden har förbättrats betydligt. Dessutom har kommissionen angivit att förslagen om modulering är budgetneutrala men kan innebära ytterligare nationella kostnader. Kommissionen väntar sig nästan inte några ytterligare utgifter för marknadsåtgärder.

6.2 Den gemensamma jordbrukspolitikens totala budget har minskat från 0,6 % av EU:s BNP år 1993 till mindre än 0,4 % år 2007. De verkliga budgetutgifterna har ökat från 40 miljarder euro år 1995 till omkring 50 miljarder euro år 2007 (inklusive landsbygdsutveckling), trots att antalet medlemsstater nästan har fördubblats, från 15 till 27.

6.3 För femton år sedan lade EU 10 miljarder euro per år på exportstöd. År 2009 rör det sig endast om 350 miljoner euro<sup>(9)</sup>. Europeiska kommissionen har samtyckt till att helt avskaffa exportstödet till 2013 på villkor att handelsparterna gör motsvarande åtaganden.

6.4 EESK anser att den gemensamma jordbrukspolitikens utgör en av de viktigaste hörnstenarna i EU. Livsmedelssituationen i världen visar att jordbrukspolitikens kommer att förbli mycket viktig. Kommittén menar att jordbrukarna inte bara är viktiga för livsmedelsförsörjningen utan att de även spelar en mångfunktionell roll.

<sup>(8)</sup> Se fotnot 5.

<sup>(9)</sup> "The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction" (Den gemensamma jordbrukspolitikens: att skilja på fantasi och verklighet), 20 juni 2008.

## 7. **Mot GJP:s långsiktiga mål efter 2013/den finansiella ramen**

7.1 EESK menar att man behöver fastställa tydliga mål och prioriteringar för GJP efter 2013 för att kunna bidra till diskussionerna om nästa budgetplan.

7.2 Med tanke på att världens befolkning förväntas växa till 9 miljarder år 2050 och att konsumtionen per capita kommer att öka, behöver också livsmedelsproduktionen öka. Samtidigt krymper arealen god jordbruksmark i världen på grund av erosion, försaltning och urbanisering. Detta kan resultera i att de europeiska konsumenterna kanske inte självklart kan räkna med tryggad livsmedelsförsörjning i framtiden. Den framtida gemensamma jordbrukspolitiken måste ta hänsyn till denna nya utveckling.

7.3 I Europa kräver konsumenterna nyttig och varierad mat i tillräcklig mängd, och den måste produceras på ett långsiktigt hållbart sätt. Importen måste uppfylla gemenskapens normer, vilket inte alltid är fallet idag. Samtidigt oroar sig EU-medborgarna för klimatförändringarna och hållbarheten. Jordbrukarna i EU kan spela en viktig roll när det gäller att uppfylla samhällets förväntningar.

7.4 Jordbrukarna föredrar att få sina inkomster från marknaden. Vårt samhälle förväntar sig emellertid att jordbrukare också tillhandahåller ett antal tjänster som inte ersätts via marknaden. Direktstöd till jordbrukare för att efterleva strängast möjliga krav på hållbara produktionssystem och tillhandahålla andra tjänster kommer därför även fortsättningsvis att vara viktiga, liksom stödet till landsbygdsutvecklingen. Dessutom kommer

GJP att förbli ett grundläggande instrument när det gäller att stödja regionala ekonomier.

7.5 I arbetet med att uppnå de mål som anges i punkt 3.3 bör GJP i framtiden lägga större vikt vid följande:

— Säkerställa trygg försörjning av sund mat av skilda slag och av förnybar energi.

— Garantera jordbrukarna en rimlig inkomst.

— Säkerställa hållbar och konkurrenskraftig produktion i samtliga regioner i unionen.

— Bidra till en levande landsbygd med ekonomiska och samsällingsmässiga möjligheter.

7.6 På längre sikt menar EESK att medlemsstaterna ytterligare bör harmonisera målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och instrumenten för att uppnå dem.

7.7 EESK framhåller EU:s behov på kort och lång sikt av en välavvägd jordbrukspolitik med tillräckliga budgetmedel. Det kommer förmodligen att handla om belopp i – minst – samma omfattning som hittills. Politikerna måste bättre än hittills göra medborgarna medvetna om att den gemensamma jordbrukspolitikerna är nödvändig och de enskilda åtgärderna meningsfulla, så att det inte hela tiden uppstår diskussioner om budgetanslagen.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

## BILAGA

Till förmån för de ändringsförslag som antogs av plenarförsamlingen avslogs följande textavsnitt i facksektionens yttrande trots att de fick mer än en fjärdedel av rösterna:

**Punkt 1.7**

Mot bakgrund av att mjölkkvoterna enligt gällande bestämmelser avskaffas år 2015 efterlyser kommittén en mer detaljerad analys än hittills av utvecklingen på mejerimarknaden. Med tanke på behovet av planeringssäkerhet rekommenderar kommittén en anpassning av kvoterna så att producenterna garanteras en mjuklandning, under förutsättning att marknaden inte störs. EESK uppmanar kommissionen att överväga åtgärder för att bibehålla mejeriproduktionen i känsliga områden och att redovisa hur dessa åtgärder påverkar finanser och finansiering.

Röstresultat:

För: 66 Emot: 42 Nedlagda röster: 41

**Punkt 1.8**

Kommittén är medveten om de nya utmaningar som nämns av Europeiska kommissionen vad gäller klimat, vatten, förnybar energi och biologisk mångfald. Dessa nya utmaningar kräver ytterligare budgetmedel genom modulering och utnyttjande av strukturfonderna. EESK anser att det bör ses som en ny utmaning att ytterligare trygga livsmedelsförsörjningen.

Röstresultat:

För: 64 Emot: 58 Nedlagda röster: 37

**Punkt 1.9**

EESK menar att åsikterna om modulering varierar kraftigt. Som en kompromiss föreslår EESK att procentsatsen för modulering i syfte att finansiera nya utmaningar fastställs till totalt 3 % och att tröskelnivån höjs till 7 500 euro. Kommittén är inte för ytterligare progressiv modulering. De extra medlen bör användas för att bistå jordbrukarna.

Röstresultat:

För: 64 Emot: 58 Nedlagda röster: 37

**Punkt 5.5.3**

EESK anser att det finns flera aspekter i debatten om progressiv modulering. Progressiviteten ökar den administrativa komplexiteten i jordbruksstödet. I många fall ger jordbrukare med såväl stora som små gårdar sysselsättningstillfällen som är viktiga för regionen. EESK anser att moduleringen redan i dag främst påverkar vinsterna för de största betalningsmottagarna. Å andra sidan har stora stödmottagare vanligen fördel av stordriftsfördelar. Därmed bidrar den progressiva moduleringen kraftigt till en utjämning av konkurrensförutsättningarna för jordbruksföretag av olika storlekar. Jordbrukare behöver kunna planera framåt och därför kunna räkna med de åtaganden som görs från myndigheternas sida. Kommittén är av dessa skäl inte för progressiv modulering.

Röstresultat:

För: 64 Emot: 58 Nedlagda röster: 37



**Punkt 5.7.3**

EESK anser att eventuella miljömässiga fördelar i samband med arealuttag måste bibehållas för att öka acceptansen inom lantbruket. Detta kan uppnås genom frivilliga arealuttag som ett led i landsbygdsutvecklingen endast om det finns tillräckliga incitament, och om åtgärderna belönas på lämpligt sätt. Kommitténs åsikt är att stöd till utveckling av landsbygden bör vara kopplat till jordbruksverksamheten.

Röstresultat:

För: 64 Emot: 58 Nedlagda röster: 37

**Punkt 5.8.3**

Mejeriproduktionen utgör en mycket viktig sektor i EU:s sårbara områden. Kommittén uppmanar därför kommissionen att överväga åtgärder, inklusive ekonomiska åtgärder, för att bevara mejeriproduktionen och en livskraftig landsbygdsekonomi i dessa känsliga områden. EESK anser att artikel 68 endast i vissa avseenden kommer att räcka som instrument i detta hänseende och kommer inte ens tillnärmelsevis att kunna täcka de höga följdkostnader som förväntas.

Röstresultat:

För: 66 Emot: 42 Nedlagda röster: 41

**Punkt 5.8.4**

Under perioden 2009–2015 menar kommittén att kvoterna bör anpassas utifrån marknadsutvecklingen. Mjölku-  
producenterna behöver planeringssäkerhet och en smidig övergång. EESK efterlyser därför justeringar av kvoterna som garanterar en mjuklandning för producenterna. Dessa får emellertid bara göras om de inte äventyrar stabiliteten på marknaden och om de beaktar de små mjölkböndernas och de mjölkproducerande regionernas utsatta position.

Röstresultat:

För: 66 Emot: 42 Nedlagda röster: 41

**Punkt 5.14.1**

Kommissionen planerar att möta dessa fyra nya utmaningar (punkterna 5.10–5.13) med ett åtgärds paket, som ska placeras i andra pelaren, där de ytterligare budgetmedel som behövs ska hämtas från moduleringsmedel. Kommissionen konstaterar att ytterligare finansiering för utveckling av landsbygden endast kan erhållas genom en utökning av den obligatoriska moduleringen. Kommissionen föreslår således att man ska öka den obligatoriska moduleringen med 8 %, i fyra steg, fram till 2012.

Röstresultat:

För: 64 Emot: 58 Nedlagda röster: 37

**Punkt 5.14.2**

EESK menar att förhandlingarna om budgetplanen för perioden 2007–2013 har resulterat i en otillräcklig finansiering av andra pelaren. EESK anser att den gemensamma jordbrukspolitikens olika funktioner måste upprätthållas. De fortsatta stegen i moduleringen av direktstödet från första pelaren måste vara förenliga med detta krav<sup>(1)</sup>. Kommittén stöder därför endast den modulering som föreslås om man kan se till att dessa medel tydligt öronmärks för att hjälpa jordbrukarna hantera dessa nya utmaningar. Mot bakgrund av den senaste debatten om livsmedelspriserna föreslår EESK att man, utöver de fyra utmaningar som kommissionen nämner, bör lägga till utmaningarna kring livsmedelsförsörjningen och livsmedelssäkerheten. Den roll som sysselsättningen och de anställda inom jordbruket spelar i denna process bör erkännas. Genomförandet via de nationella planerna för landsbygdsutveckling måste bli mer effektivt och mer lättillgängligt för jordbrukarna. Nationell samfinansiering måste säkras i förväg.

Röstresultat:

För: 64 Emot: 58 Nedlagda röster: 37

**Punkt 5.14.3**

Det direkta stödet är otroligt viktigt för de värden som jordbruket står för i samhället. Dessutom behöver jordbrukarna planeringssäkerhet. Kommittén är å andra sidan medveten om de nya utmaningar som kommissionen omnämner och noterar att åsikterna om modulering varierar kraftigt. Som kompromiss föreslår EESK därför en procentsats för moduleringen på totalt 8 % (dagens 5 % plus  $3 \times 1$  %). Kommittén rekommenderar att man utöver landsbygdspolitiken ska granska andra typer av finansiering, t.ex. strukturfonderna. EESK rekommenderar även en höjning av tröskeln till 7 500 euro i syfte att ersätta den frivilliga moduleringen. Eventuella negativa effekter av moduleringen i kombination med artikel 68 för jordbrukarnas inkomster bör också grundligt undersökas.

Röstresultat:

För: 64 Emot: 58 Nedlagda röster: 37

**Punkt 6.4**

EESK anser att den gemensamma jordbrukspolitikerna utgör en av de viktigaste hörnstenarna i EU. Livsmedelssituationen i världen visar att jordbrukspolitikerna kommer att förbli mycket viktiga. Kommittén menar att jordbrukarna inte bara är viktiga för livsmedelsförsörjningen utan att de även spelar en mångfunktionell roll. Eventuella budgetmässiga besparingar bör därför användas till förstärkning av lantbrukarnas position på vägen mot hållbarhet.

Röstresultat:

För: 64 Emot: 58 Nedlagda röster: 37

---

<sup>(1)</sup> Se fotnot 5.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (förordning om animaliska biprodukter)"**

KOM(2008) 345 slutlig – 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

Den 7 juli 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152.4 b i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (förordning om animaliska biprodukter)"*

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 oktober 2008. Föredragande var Leif E. NIELSEN.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 82 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster:

## 1. Slutsatser

1.1 Det är viktigt att upprätthålla en hög nivå när det gäller skyddet av människors och djurs hälsa i samband med användning av animaliska biprodukter. EESK stöder kommissionens förslag som är baserat på ett omfattande förarbete och vunna erfarenheter. Ändringar i kategoriseringen bör som föreslagits endast göras efter konkreta riskbedömningar av relevanta vetenskapliga organ, och det är lämpligt att skapa klarhet när det gäller förhållandet till annan lagstiftning, däribland avfalls- och miljölagstiftningen.

1.2 I detta avseende finns det emellertid ett behov av vissa klargöranden i förordningens definitioner, samt i samband med godkännande och användande av animaliska biprodukter i biogasanläggningar. Dessutom bör vissa andra specifika förhållanden klargöras, samtidigt som man bör överväga om det under vissa förutsättningar skulle vara försvarbart att använda protein i biprodukter från svin och fjäderfå till fiskfoder utan att detta medför risker för människors och djurs hälsa.

## 2. Bakgrund

2.1 Kommissionen skulle vilja ha en mera riskbaserad klassificering och kontroll i förordningen om animaliska biprodukter<sup>(1)</sup>, samt en tydligare skillnad i förhållande till bestämmelserna för livsmedel, foder, avfall, kosmetika, läkemedel och medicintekniska produkter. Enligt kommissionen kommer förslaget dessutom att medföra att de administrativa bördorna minskar

för vissa företag och de driftansvarigas ansvar kommer att öka, särskilt i samband med användning av biprodukter avsedda för användning utanför foder- och livsmedelskedjan.

2.2 Produkterna kommer även fortsättningsvis att klassificeras i tre kategorier. Utgångspunkten är att material som medför en risk för överföring av transmissibel spongiform encefalopati (TSE) även fortsättningsvis inte får användas i foder, medan material som innebär ingen eller låg risk, beroende på typ, kan användas i enlighet med en riskbedömning som gjorts av EFSA, Europeiska läkemedelsmyndigheten eller vetenskapliga kommittén för konsument-produkter. Vissa produkter inom kategori 2 omklassificeras enligt förslaget till kategori 3 och kan därigenom användas till vissa former av foder. Förutsatt att råvaror, tillverkningsprocess och användningssätt är säkra, får animaliska biprodukter av alla kategorier hädanefter användas i praktiken. Dessutom är nedgrävning och förbränning tillåtet i händelse av sjukdomsutbrott, samt i situationer där det är svårt att genomföra återvinning av döda djur.

2.3 Förbränning av animaliska biprodukter omfattas av bestämmelserna i direktiv 2000/76/EG<sup>(2)</sup>. Användning som bränsle bör tillåtas på vissa villkor som skyddar människors och djurs hälsa samt uppfyller relevanta miljönormer. Dessutom säkerställs att bestämmelserna är förenliga med exportförbudet för avfall<sup>(3)</sup>, däribland för användning i biogas- och komposteringsanläggningar i tredjeländer utanför OECD.

<sup>(1)</sup> Förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

<sup>(2)</sup> Direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall.

<sup>(3)</sup> Förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Bestämmelserna för användning av animaliska biprodukter är omfattande och komplicerade, men det är av avgörande betydelse att lagstiftning och administration fungerar optimalt, och att EU också på detta område även i fortsättningen upprätthåller en hög nivå när det gäller skyddet av människors och djurs hälsa. Spridning av TSE och smittosamma husdjursjukdomar kan alltså få betydande ekonomiska och sociala konsekvenser. EESK kan principiellt stödja det riskbaserade angreppssättet, där ändringar i kategoriseringen företas på grundval av konkreta riskbedömningar utförda av relevanta, vetenskapliga organ och anser att användningen av HACCP<sup>(1)</sup> är lämplig under förutsättning att metoden genomförs och används på ett effektivt sätt i medlemsstaterna.

3.2 Till följd av det ökande behovet av protein till fiskfoder bör man i samband med en översyn av TSE-förordningen<sup>(2)</sup> överväga om det under vissa förutsättningar skulle vara försvarbart att använda protein från animaliska biprodukter från svin och fjäderfä till fiskfoder utan att detta medför risker för människors och djurs hälsa.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Enligt förslaget kan animaliska biprodukter och därav framställda produkter bortskaffas genom förbränning eller användas som bränsle. Användning av animaliska biprodukter som bränsle betraktas enligt förslaget inte som bortskaffande av avfall, men det ska äga rum under omständigheter som garanterar skydd av människors och djurs hälsa och uppfyller relevanta miljönormer. Det bör bland annat göras en tydligare skillnad mellan förordningen om animaliska biprodukter och avfalls- och miljölagstiftningen, samtidigt som man närmare bör precisera och definiera dessa begrepp såväl i artikel 3 i förordningen som i avfallsdirektivet för att undvika tolkningsproblem.

4.2 Biogasanläggningar, i vilka animaliska biprodukter eller därav framställda produkter omvandlas i enlighet med standardparametrar, omfattas av bestämmelserna om registrering och spårbarhet, men undantas enligt artikel 7. 1 c) från kravet om godkännande i enlighet med artikel 6.1 b). Vid utarbetandet

av genomförandebestämmelserna bör de dock endast i den utsträckning det är nödvändigt omfattas av krav på egenkontroll, uppdelning i rena och orena zoner, osv., samt av krav på dokumentation av mottagande, behandling och spridning av råvaror.

4.3 Det bör dessutom finnas möjlighet till godkända alternativa temperaturer och tidslängder utöver den befintliga möjligheten till hygienisering vid 70 grader i en timme av kategori 3-material, samt möjlighet att dokumentera efterlevnaden på ett mera flexibelt sätt än hittills.

4.4 EESK stöder förbehållslöst möjligheten att använda glycerin som erhålls vid framställning av biodiesel till biogasproduktion oavsett kategori. Det är således vetenskapligt fastlagt att såväl produktion av biodiesel som biprodukter från denna framställning är riskfria oavsett kategori, om framställningen har skett i enlighet med gällande bestämmelser<sup>(3)</sup>.

4.5 Enligt artikel 7.1 a) krävs det inte något godkännande för viss verksamhet i samband med anläggningar och företag som godkänts enligt annan lagstiftning. Exportföretag till exempel bör emellertid med tanke på veterinära kontroller vara godkända enligt förordningen om biprodukter.

4.6 Av resursmässiga skäl bör biprodukter från djur som godkänts före slakt placeras i kategori 3 (till exempel produkter som fallit ned på golvet, kroniska förändringar eller dylikt), förutsatt att produkterna inte varit i kontakt med kategori 2-material.

4.7 Det är viktigt att hitta en lösning som innebär att blodprodukter undantas från tillämpning av bestämmelserna i artikel 25.1 c), i syfte att underlätta användningen av sådana produkter som gödselmedel.

4.8 Enligt artikel 28.1 d) kan mindre mängder animaliska biprodukter undantas från bestämmelserna för bortskaffande. EESK anser att denna möjlighet ska administreras med största möjliga försiktighet på grund av avsaknaden av spårbarhet.

<sup>(1)</sup> Hazard Analysis and Critical Control Points, som är ett verktyg för riskanalys och användande av kritiska styrpunkter.

<sup>(2)</sup> Förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati.

<sup>(3)</sup> Uttalande den 22 april 2004 från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) samt kommissionens förordning (EG) nr 2067/2005 av den 16 december 2005 om ändring av förordning (EG) nr 92/2005 av den 19 januari 2005.

4.9 Gödsel definieras enligt artikel 12 som kategori 2-material och ska därför bortskaffas och användas i enlighet med bestämmelserna i artikel 20. Det bör vidare klargöras att gödsel som återvinns i form av energi på annat sätt än i biogasanläggningar inte ska behandlas som avfall och därmed brännas i godkända eller registrerade förbränningsanläggningar.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet" (Omarbetning)**

KOM(2008) 505 slutlig – 2008/0165 (COD)

(2009/C 100/23)

Den 30 september 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 ämnen som bryter ned ozonskiktet" (Omarbetning)*

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget och redan har framfört sin ståndpunkt i denna fråga i sitt yttrande som antogs den 2 december 1998 (\*), beslutade EESK under sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober) med 119 röster för och 1 nedlagd röst att avge ett positivt yttrande om förslaget och hänvisa till ståndpunkterna i ovannämnda dokument.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

(\*) Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ämnen som bryter ned ozonskiktet" (EGT C 40, 15.2.1999, s. 34).



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om inrättandet av en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning"**

(KOM(2008) 179 slutlig – 2008/0069 COD)

(2009/C 100/24)

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

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om inrättandet av en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning"*

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2008. Föredragande var Mária HERCZOG.

Vid sin 448:e plenarsession den 21–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 59 röster för, 2 emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning

1.1 EESK stöder bestämt kommissionens förslag om att skapa en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning (nedan kallad referensramen), eftersom yrkesutbildning av hög kvalitet är en viktig och nödvändig del av den reviderade Lissabonstrategin <sup>(1)</sup> som utformats för att främja kunskapsområdet, social integration och sammanhållning, rörlighet, anställbarhet och konkurrenskraft.

1.2 Kommittén anser att referensramen skulle stärka yrkesutbildningens europeiska dimension och öka rörligheten för inlärare och arbetstagare samt bidra till öppenhet och förtroende mellan och inom nationella yrkesutbildningssystem. Den skulle även bidra till att lösa de nuvarande arbetslöshetsproblemen genom att minska klyftan mellan arbetsmarknadens behov och arbetskraftens kvalifikationer.

1.3 EESK anser att referensramen är användbar eftersom den betonar förbättring och bedömning av yrkesutbildningens resultat när det gäller tre viktiga områden inom EU-politiken: att öka anställbarheten, att anpassa utbudet av yrkesutbildning till efterfrågan och att främja tillgången till livslångt lärande (särskilt för svaga grupper).

1.3.1 Kommittén uppmanar kommissionen att fortsätta fokusera på slutanvändare, inlärare, arbetstagare och institutioner, antingen det handlar om tillhandahållare av yrkesutbildning eller företag. Särskild uppmärksamhet bör ägnas dem som riskerar utestängning från utbildning och arbetsmarknad (t.ex. elever som lämnar skolan i förtid, ungdomar och äldre arbetstagare som konfronteras med hög arbetslöshet, personer med särskilda

behov, personer med invandrarbakgrund etc.) och deras (åter-)integration i utbildningen.

1.4 EESK anser att de resultat <sup>(2)</sup> som hittills uppnåtts i det europeiska samarbetet kring kvalitetssäkring inom yrkesutbildning ger en god grund för det nuvarande arbetet och för ytterligare utveckling. Europaparlamentets och rådets seriösa åtaganden i fråga om referensramen kommer i hög grad att bidra till att en kultur med kontinuerlig kvalitetsförbättring får så stor spridning som möjligt <sup>(3)</sup>. Detta kan även tjäna som inspiration för och främja genomförandet av referensramen på nationell nivå.

1.5 Kommittén uppskattar att medlemsstaterna har förpliktat sig att fortsätta höja yrkesutbildningens kvalitet. För närvarande sker detta inom ramen för det europeiska nätverket för kvalitetssäkring inom yrkesutbildning (nedan kallat ENQA-VET), som inrättades 2005 för att säkerställa en långsiktigt hållbar process och som har inneburit aktivt och effektivt samarbete mellan 23 länder under flera år.

1.5.1 EESK rekommenderar kommissionen att undersöka hur (på vilka områden och med vilka angreppssätt och praktiska redskap) ENQA-VET med hjälp av de nationella referenspunkterna för kvalitetssäkring kan främja och stödja medlemsstaternas genomförande av referensramen ännu mer effektivt. Denna process kommer att fortsätta till (eller till och med efter?) 2010.

<sup>(1)</sup> Lissabonstrategin (2000).

<sup>(2)</sup> Rådets slutsatser om införandet av det europeiska systemet för meritöverföring inom yrkesutbildningen (28 maj 2004). Köpenhamnsförklaringen (30 november 2002), "Främja samarbete i fråga om kvalitetsgaranti med särskild fokusering på utbyte av modeller och metoder, samt gemensamma kvalitetskriterier och kvalitetsprinciper i yrkesutbildning". Maastrichtkommunikén (14 december 2004) och Helsingforskommunikén (5 december 2006).

<sup>(3)</sup> Helsingforskommunikén (5 december 2006).

1.6 Det är enligt vår åsikt ytterst viktigt att åstadkomma överensstämmelse mellan referensramen och andra europeiska initiativ som grundar sig på ömsesidigt förtroende, t.ex. den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF) <sup>(1)</sup> och det europeiska systemet för överföring av meriter inom yrkesutbildning (ECVET) <sup>(2)</sup>. Det behövs ytterligare harmonisering av verksamheterna och kartläggning av beröringspunkterna mellan dessa gemensamma europeiska referensverktyg, både på europeisk och nationell nivå, för att förstärka ömsesidiga fördelar och samverkansvinster och skapa förutsättningar för att kvalifikationer ska kunna godkännas och överföras inom Europa.

1.7 Yrkesutbildning är en kollektiv nyttinghet, och kvaliteten på yrkesutbildningen behöver kontrolleras för medborgarnas och hela samhällets skull. Kontrollerna bör övervakas och genomföras av offentliga organ som också själva bör vara kvalitetssäkrade. Kommittén anser att dessa organ – som i de flesta medlemsstater utses av regeringarna – fyller en mycket viktig funktion, och vi rekommenderar att kommissionen stärker deras roll.

1.8 EESK uppmanar alla aktörer – institutioner, arbetsgivare, fackförbund, branschorganisationer, handelskammare, företag- och yrkesorganisationer, arbetsförmedlare, regionala organ, organisationer inom den sociala ekonomin etc. – att ta sitt särskilda ansvar för att bidra till att de gemensamma målen uppnås. Samarbetet nedifrån och upp rörande kvalitetssäkring inom yrkesutbildning bör intensifieras i alla skeden.

1.8.1 EESK efterlyser mer aktiv medverkan av det organiserade civila samhället och påminner kommissionen om att det behövs nära samarbete med det civila samhället rörande kvalitetssäkring inom yrkesutbildningen, så att systemet kan bli mer inkluderande och bygga på befintliga nätverk och positiva erfarenheter. Eftersom sådant samarbete och sådan dialog saknas i många länder är det svårt att införa denna kvalitetskultur.

1.8.2 Kommittén menar att arbetsmarknadsparterna, i sin egenskap av huvudaktörer på arbetsmarknaden, bör spela en viktig roll i strävandena efter att uppnå yrkesutbildningens fyra främsta mål (rörlighet, tillgänglighet, attraktivitet och social integration), och även bör ha en central roll i utformningen och kontrollen av yrkesutbildningssystemets kvalitet på europeisk och nationell nivå. Endast med aktiv medverkan av arbetsmarknadsparterna kan systemet anpassas till föränderliga arbetsmarknader, vilket är en grundförutsättning för yrkesutbildningsstrategiernas kvalitet.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

<sup>(2)</sup> Inrättandet av ett europeiskt system för meritöverföring inom yrkesutbildningen.

## 2. Inledning

2.1 Eftersom yrkesutbildningssystemen och kvalitetsstrategierna på medlemsstatsnivå och övergripande nivå är så olika och komplicerade, behövs gemensamma referenspunkter för att säkerställa tydlighet, samstämmighet och överförbarhet mellan de olika politiska och praktiska utvecklingstendenserna inom Europa, så att man stärker det ömsesidiga förtroendet.

2.2 Efter en lång period med förberedelser och samråd har kommissionen lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om inrättandet av en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning.

2.3 Rekommendationen syftar till att stödja medlemsstaternas insatser för att kontinuerligt höja kvaliteten på yrkesutbildningssystemen och -programmen genom att införa ett gemensamt europeiskt verktyg: en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning (referensramen).

2.4 Referensramens huvudsakliga syfte är att tillhandahålla gemensamma gränsöverskridande referenser som kan hjälpa medlemsstaterna och aktörerna att dokumentera, utveckla, övervaka, bedöma och effektivisera sitt yrkesutbildningsutbud och sitt kvalitetsarbete.

2.5 EESK:s syn på kommissionens förslag grundar sig i huvudsak på kommitténs samlade kunskaper och erfarenheter <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Se följande av EESK:s yttranden:

— Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande", föredragande: José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (EUT C 175, 27.7.2007).

— Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande", föredragande: Mária HERCZOG (EUT C 195, 18.8.2006).

— Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om gränsöverskridande rörlighet inom gemenskapen i utbildningssyfte: Europeiska kvalitetsstadgan för rörlighet", föredragande: Tomasz CZAJKOWSKI (EUT C 88, 11.4.2006).

— Yttrande om "Förslag till rådets och Europaparlamentets rekommendation om ytterligare europeiskt samarbete om kvalitetssäkring i den högre utbildningen", föredragande: Mário SOARES (EUT C 255, 14.10.2005).

— Yttrande om "Utbildning och produktivitet", föredragande: Christoforos KORYFIDIS (EUT C 120, 20.5.2005).

### 3. EESK:s synpunkter

3.1 Kommittén håller med kommissionen om att gemensamma kvalitetssäkringskriterier är nödvändiga för att vi ska kunna fastställa och uppnå gemensamma mål för den europeiska yrkesutbildningspolitiken.

3.2 EESK uppskattar och vill framhålla de förtjänstfulla inslagen i kommissionens förslag om referensram, nämligen att det ska vara frivilligt för medlemsstaterna att använda referensramen, att den ska kunna anpassas till olika nationella system i enlighet med nationell lagstiftning och praxis och att genomförande av referensramen ska föregås av beslut på nationell, regional eller lokal nivå.

3.3 Referensramen grundar sig på och innebär en förbättring av den gemensamma ramen för kvalitetssäkring inom yrkesutbildning (nedan kallad den gemensamma ramen), som i sin tur bygger på bästa praxis i medlemsstaterna. Det är glädjande att referensramen är enklare än den gemensamma ramen, med mer specifika och tydliga kvalitetskriterier och vägledande deskriptorer, vilket kommer att göra det betydligt lättare för medlemsstaterna att tolka, förstå och använda den.

3.4 EESK anser att de nya och moderna kvalitetssäkringskriterierna och vägledande deskriptorer i bilaga 1 till rekommendationen, vilka utarbetats i samförstånd, gör referensramen till ett värdefullt verktyg för kontinuerlig kvalitetshöjning inom yrkesutbildningen på europeisk och nationell nivå. Dessa kvalitetskriterier och vägledande deskriptorer, som återspeglar viktiga aspekter på arbetet med yrkesutbildningens kvalitet, möjliggör framåtblickande planering, genomförande, utvärdering och ytterligare utveckling av kvalitetssäkringsverksamhet på nationell och institutionell nivå (t.ex. tillhandahållare av yrkesutbildning). De gör det också möjligt att öka öppenheten och överensstämmelsen mellan de olika medlemsstaternas politiska åtgärder och initiativ på detta område.

3.5 Enligt kommitténs åsikt är det särskilt viktigt att kommissionen har tillgång till tillförlitliga uppgifter som grundar sig på objektiva fakta om framstegen i genomförandet av gemensamma kvalitetssäkringsmål som grundar sig på de tre främsta (politiska) målen (se punkt 1.3). Det är därför glädjande att bilaga 2 i rekommendationen innehåller en inledande uppsättning gemensamma indikatorer på systemnivå för mätning och bedömning av yrkesutbildningens kvalitet på nationell nivå.

3.6 Indikatorerna är mycket viktiga för att yrkesutbildningssystemen ska förvaltas väl och hålla hög kvalitet, eftersom de ger stöd för faktabaserade strategier som grundar sig på tillförlitliga uppgifter ("evidence-based policy making") och främjar gränsöverskridande benchmarking. Kommittén vill dock påminna kommissionen om att metoderna för insamling och sammanställning av uppgifter för referensramens indikatorer bör harmoniseras eller standardiseras i alla medlemsstater (enhetliga

definitioner, tolkningar och beräkningsmetoder), så att uppgifterna blir mer tillförlitliga och jämförbara.

3.7 Kommittén anser att det är särskilt viktigt att uppmuntra yrkesutbildningsaktörer på olika nivåer till systematisk självbedömning (om möjligt i kombination med oberoende extern bedömning, t.ex. i samband med den regelbundna europeiska granskningen (*European Peer Review*)). När man anpassar områden som kartlagts genom självbedömning kan man lättare garantera utbildning med hög kvalitet och därigenom uppfylla de berörda parternas förväntningar och tillgodose deras intressen (detta gäller både personer som deltar i utbildning och arbetsgivare). Självbedömning ger regelbunden återkoppling som visar hur nöjda parterna är med den utbildning som tillhandahålls och de tjänster som erbjuds, vad arbetsmarknaden har för behov och vilka färdigheter och vilken kompetensutbildningen ger arbetstagare.

3.8 Ett särskilt mervärde skapas genom att referensramen uppmuntrar användningen av gemensamma kvalitetskriterier och vägledande deskriptorer och indikatorer, samtidigt som den främjar kvalitetshöjning med utgångspunkt i regelbunden självbedömning när det gäller både yrkesutbildningssystem och tillhandahållare av yrkesutbildning eller institutioner på området. Kommittén vill påminna aktörerna om att kvalitetsutveckling på systemnivå i vissa länder endast kan åstadkommas om referensramen införs inte bara inom yrkesutbildningsinstitutioner utan också inom yrkesutbildningssystemen (på förvaltningsnivå). Dessutom blir det möjligt att jämföra yrkesutbildningsförvaltning och praxis för tillhandahållande av yrkesutbildning i hela EU om man använder gemensamma kvalitetskriterier samt vägledande deskriptorer och indikatorer.

3.9 Kommittén vill påminna kommissionen om att det som är viktigast när man ska uppnå gemensamma mål är att medlemsstaterna verkligen åtar sig att genomföra och tillämpa referensramen. Detta bör innebära att de gemensamma grundläggande principerna, kvalitetskraven och de vägledande deskriptorer omvandlas i särskilda mål och praktiska initiativ, och att sådana mål och åtgärder sedan konsekvent förverkligas.

3.10 Kommittén uppmanar kommissionen att uppmuntra och stödja användningen av referensramen och en kontinuerlig förbättring av denna ram på europeisk och nationell nivå. I syfte att främja och stödja användningen av referensramen bör kommissionen i framtiden hitta medel för att finansiera relevanta system och även se till att befintliga och nya partner blir mer medvetna om finansieringsmöjligheterna på alla nivåer. Kommissionen skulle också kunna samarbeta närmare med och stödja ENQA-VET i detta nätverks uppgift att kontinuerligt anpassa och förbättra gemensamma kvalitetsprinciper, kvalitetskriterier samt vägledande deskriptorer och indikatorer.

3.11 Kommittén ser positivt på att förslaget innehåller en rejäl kvalitetsgaranti i form av en regelbunden översyn (vart tredje år) och en bedömning av hur referensramen införts på nationell nivå, vars resultat också skulle bidra till den påföljande översynen av referensramen på europeisk nivå. Enligt kommitténs åsikt bör bedömningarna fokusera på följande: hur referensramen för närvarande påverkar yrkesutbildningens kvalitet på nationell och europeisk nivå, vilka områden som har utvecklats eller förbättrats samt hur och i vilken utsträckning genomförandet har förändrats.

3.12 Kommittén rekommenderar extensiv spridning av information och förbättrad kommunikation om referensramen för att nå så många potentiella deltagare och aktörer som möjligt. En kommunikationsplan och en kommunikationsstrategi bör utarbetas för att offentliggöra och framhålla fördelarna med och de sannolika resultaten av användningen av referensramen på alla nivåer, i synnerhet för tillhandahållare (institutioner) av yrkesutbildning. Det behövs insatser på olika nivåer för att säkerställa effektiv kommunikation på såväl europeisk och nationell nivå som system- och tillhandahållarnivå. Tillsammans med kommissionen skulle ENQA-VET kunna spela en viktig roll för kommunikationen på europeisk nivå, medan kommunikationen på nationell nivå skulle kunna skötas av de nationella referenspunkterna för kvalitetssäkring.

3.13 Mot bakgrund av vårt tidigare yttrande om utbildning och produktivitet<sup>(1)</sup> vill vi återigen betona att det är nödvändigt med närmare samordning mellan yrkesutbildningssystemens olika nivåer på europeisk och nationell nivå när det gäller livslångt lärande. Detta talar också för ett konsekvent angreppssätt för kvalitetssäkring och kvalitetsbedömning inom yrkesutbildningens olika sektorer.

3.14 Kommittén är övertygad om att yrkesutbildningen bör utvecklas på alla nivåer som en viktig och integrerad del av

livslångt lärande. Det är viktigt att se till att yrkesutbildningen är nära förbunden med tidigare och senare utbildningsnivåer, särskilt när det gäller grundutbildning och högre utbildning. Olika åldersgrupper – även barn – bör få de utvecklingsmöjligheter och den utvecklingsinfrastruktur som krävs, och de bör bedömas i enlighet med livscyklar.

3.14.1 Alla former av utbildning och utbildningsinstitutioner bör bli föremål för kvalitetsbedömning med början i den tidiga barndomen, eftersom utbildning i den tidiga barndomen förstärker senare studieresultat och yrkesprestationer. Kvalitetsbedömningen bör också gälla grundskolan för att garantera att eleverna tillägnar sig grundläggande färdigheter innan de fortsätter till en högre utbildningsnivå. Bedömningen av yrkesutbildningen blir mindre trovärdig och effektiv om den bara omfattar själva yrkesutbildningsperioden och inte tar hänsyn till studieresultat i skolan, vilka påverkar senare resultat och karriärvägar. Det är viktigt att kommissionen är medveten om sambanden mellan de olika utbildningsnivåerna, och tar hänsyn till yttre omständigheter och faktorer samt de kombinerade effekterna på yrkesutbildningens kvalitet.

3.14.2 Kommittén vill betona hur viktigt det är att stärka sambanden mellan kvalitetssäkring och kvalitetsbedömning inom yrkesutbildningen och alla utbildningssektorer, i syfte att förbättra kommunikationen genom att öka det ömsesidiga förtroendet och hitta ett gemensamt perspektiv för kvalitetssäkring och gemensam utveckling. EESK ser positivt på att kvalitetssäkringsarbetet har börjat inom den högre utbildningen och föreslår att detta samarbete fortsätter och intensifieras. När den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF) genomförs är det angeläget att angreppssätten för kvalitetssäkring överensstämmer med varandra, särskilt när det gäller yrkesutbildningen och högre utbildning, eftersom främjande av livslångt lärande är ett tema som är gemensamt för båda utbildningsnivåerna.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

<sup>(1)</sup> Yttrande om "Utbildning och produktivitet", föredragande: Christoforos KORYFIDIS (EUT C 120, 20.5.2005).



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om inrättandet av ett europeiskt system för meritöverföring inom yrkesutbildningen (ECVET)"**

KOM(2008) 180 slutlig – 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

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

*"Inrättandet av ett europeiskt system för meritöverföring inom yrkesutbildningen (ECVET)"*

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2008. Föredragande var An LE NOUAIL-MARLIÈRE

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 109 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst.

## 1. Inledning

1.1 Föreliggande förslag till rekommendation är ett förslag till ett gemensamt europeiskt kvalifikationssystem som ska underlätta överföringen och erkännandet av kvalifikationer och därigenom främja arbetstagarnas rörlighet.

1.2 Utbildning utgör en del av Lissabonstrategin, dvs. det europeiska reformprogram med vars hjälp unionen ska bemöta de utmaningar som kunskapssamhället och ekonomin medför. Mer specifikt kan man konstatera att en utveckling av medborgarnas kunskaper, färdigheter och kompetenser med hjälp av utbildning är en nödvändig och oundgänglig förutsättning för att man ska lyckas uppnå Lissabonstrategins mål vad gäller konkurrenskraft, utveckling, sysselsättning och social sammanhållning.

1.3 Även om det har skett vissa framsteg har man ännu inte nått de mål som ställts upp, framför allt inte i fråga om livslångt lärande och arbetstagarnas rörlighet, två områden där ett stort antal hinder kvarstår. Dessa brister visar tydligt att man måste utveckla verktyg och mekanismer för samarbete som underlättar deltagandet i livslångt lärande och överföringen av kvalifikationer mellan olika medlemsstater, institutioner och system. Större öppenhet i anslutning till kvalifikationerna är ett nödvändigt steg i genomförandet av en sådan strategi och när det gäller att utveckla de kunskaper, färdigheter och kompetenser som arbetstagarna och medborgarna i EU behöver, liksom alla andra berörda parter (bland annat utbildningsinstitutioner).

1.4 ECVET-systemet <sup>(1)</sup> som riktar sig till medborgarna bör främja ett gränsöverskridande erkännande av de kunskaper som inhämtas genom livslångt lärande. Systemet har utformats utifrån existerande praxis och system i Europa och grundar sig på följande faktorer:

— En beskrivning av kvalifikationerna i enheter för läranderesultat (kunskaper, färdigheter och kompetenser) som kan ackumuleras och överföras.

— En öppen uppbyggnad av mekanismer för överföring och ackumulering av lärande-resultaten och deras validering.

— Inrättande av partnerskap mellan olika institutioner i syfte att skapa en miljö som möjliggör överföringar och ett gränsöverskridande område för inlärning.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1 Konsekvensbedömningen visar att ECVET-systemet är ett instrument som ökar öppenheten och underlättar jämförelsen, överföringen och ackumuleringen av läranderesultat mellan olika system. Det kräver inte en ytterligare uppdelning av kvalifikationerna och förespråkar inte någon harmonisering av dessa eller av utbildningssystemen. Det stöder och stärker existerande instrument för rörlighet (ECTS <sup>(2)</sup> och EQF <sup>(3)</sup>) och kan på lång sikt bidra till de reformer av de nationella utbildningssystemen som behövs för att man ska kunna införa livslångt lärande. ECVET ger sålunda ett mervärde på områdena rörlighet och livslångt lärande.

2.2 Man bör dock inte förringa problemen i anslutning till dessa instrument. Även om målet för EQF är gränsöverskridande jämförelser bör de nationella systemen vara utformade och konstruerade på ett sådant sätt att de väcker förståelse och förtroende hos parterna i andra länder. Det är kommissionens uppgift att fastställa kriterier som garanterar ändamålsenligheten, öppenheten och jämförbarheten och som skapar ömsesidigt förtroende mellan parterna. Även om EQF har inrättats för att

<sup>(1)</sup> "European Credits System for Vocational Education and Training".

<sup>(2)</sup> System för överföring av meriter inom högre utbildning.

<sup>(3)</sup> Europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.



läranderesultat ska kunna jämföras och man frivilligt ska kunna överföra kvalifikationer på europeisk och nationell nivå samt sektorsnivå bör man inte undervärdera de existerande systemens komplexitet. Man bör därför stärka de instrument som ökar öppenheten och gör det möjligt att klara av de olika etapper som krävs för att utbildnings- och examensbevis ska kunna tas i bruk år 2012.

2.3 Man bör också framhålla att ECVET-systemet inte ersätter andra existerande politiska instrument inom Europeiska unionen, t.ex. direktiv 2005/36/EG som rör migrerande arbetstagare. Å andra sidan förstärker det inte heller de nödvändiga kopplingarna till existerande europeiska program, vilka bland annat i fråga om de minst utvecklade regionerna i EU föreskriver att Europeiska socialfonden ska finansiera reformer av utbildningssystemen, så att det skapas större medvetenhet om kunskaps-samhällets behov och i synnerhet om behovet av livslångt lärande, och så att tillgången till utbildning av hög kvalitet förbättras.

2.4 ECVET-systemet, genom vilket en permanent process införs, kräver ett varaktigt engagemang av alla aktörer och samverkan mellan initiativ som anpassas till europeisk och nationell nivå samt sektorsnivå. Tyvärr innebär inte systemet uttryckligen ett utnyttjande av framsteg eller innovationer (bästa lösningar), vilket också skulle öka dynamiken hos potentiella aktörer och partner med tanke på den utvärdering som ska göras år 2012.

2.5 Kommittén har noterat att de samråd som förts på alla nivåer och med ett stort antal offentliga och privata aktörer har gjort det möjligt att skapa ett gemensamt språk. Den systematiska användningen av ett antal förkortningar i förslag, meddelanden, rekommendationer, konsekvensanalyser och rapporter som beställts av kommissionen leder dock till ett överflöd av förkortningar som skapar förvirring, vilket inte bådär gott för de mål som eftersträvas. En förkortning, bokstavskombination, akronym eller slogan som betyder något på ett språk kan vara helt betydelslös på ett annat, eller till och med förmedla en direkt negativ bild. Dessutom kan denna praxis begränsa nya utbildningsinstitutioners anslutning och minska målgruppernas intresse för något som var avsett att underlätta överföringar mellan nationella yrkesutbildningssystem, inte att göra dem mer ogenomträngliga. Kommittén rekommenderar att man i denna strävan att harmonisera yrkesutbildningssystemen och göra dem förenliga med livslångt lärande även beaktar de språkliga aspekterna och kommissionens ansträngningar på andra områden.

2.6 Kommissionens mål är att alla ska kunna utbilda sig vid olika institutioner och i olika länder, vilket främjar rörligheten

bland studerandena i hela Europa. Detta är ett mycket anmärkningsvärt mål eftersom det finns mer än 30 000 yrkesutbildningsinstitutioner i Europeiska unionen<sup>(1)</sup>. Kommissionen måste dock se till att detta mål inte uppnås på bekostnad av den språkliga mångfalden eller kvaliteten på språkundervisningen, som har lyfts fram av kommissionen.

### 3. Särskilda synpunkter

3.1 Det faktum att kommissionen har valt att föreslå att ECVET-systemet ska införas genom lagstiftning i form av en rekommendation från Europaparlamentet och rådet med stöd av artikel 150 i fördraget erbjuder en ram för genomförandet av principerna i ECVET-systemet som bygger på frivillighet. Detta tillvägagångssätt förstärker den samrådsprocess som inletts och som möjliggjort ett omfattande utbyte av åsikter mellan de olika aktörerna, bland annat arbetsmarknadspartnerna.

3.2 Även om frivillighetsaspekten har vissa brister förstärker den en samordning mellan kommissionen, arbetsmarknadspartnerna och medlemsstaterna som syftar till en identifiering av de problem som kan uppstå och framför allt en utveckling av de lämpligaste innovationerna och lösningarna. Med hjälp av denna process kan man planera ett välfungerande och effektiva genomförande av ett ECVET-system som ger EU:s medborgare och arbetstagare ett verkligt europeiskt mervärde vad gäller erkännandet av kunskaper, vilket gynnar livslångt lärande och rörlighet.

3.3 Kommissionens ambition att göra en utvärdering av framstegen och offentliggöra dessa i syfte att införa en fortgående utvärdering och översyn av ECVET-systemet så att det kan anpassas efter behoven förefaller att utgöra en garanti för samarbete. Det är önskvärt att de olika aktörerna och i synnerhet användarna eller deras företrädare involveras aktivt i utvärderingen och i utformningen av den rapport som omnämns i texten.

3.4 Kommissionens önskan att stödja och främja gränsöverskridande rörlighet och tillgången till livslångt lärande på området yrkesutbildning bör också komma till uttryck i ett fullt erkännande av de underliggande principerna i rekommendationen rörande aktörernas ställning och roll:

<sup>(1)</sup> Kommissionens pressmeddelande IP/08/558.

- Slutanvändarna är studerande som frivilligt kan validera sina läranderesultat med avseende på en erkänd certifiering.
- Kvalifikationssystemet som grundar sig på ett erkännande av resultaten med hjälp av meritpoäng bör garantera opartiskhet och syfta till lika tillträde för alla och inte utgöra ytterligare hinder eller urvalskriterier.
- Europeiskt samarbete vad gäller grundutbildning och livslångt lärande är nödvändigt för att skapa förutsättningarna för öppenhet och erkännande av kvalifikationer.
- Nätverk och partnerskap med särskild inriktning på ECVET-systemet bör inrättas i syfte att utveckla nya verktyg och ny praxis vad gäller utbildningsavtal och överföringen av meriter.
- Kommissionen bör se till att de normer som ska antas möjliggör lika behandling inte enbart av studerandena utan också av utbildningsinstitutionerna. Nyligen utförda studier<sup>(1)</sup> visar att de personer som drar störst nytta av livslångt lärande är de som redan har den högsta utbildningen. Personer som har den lägsta examensgraden eller som helt saknar utbildning drar minst nytta av livslångt lärande. Det finns många orsaker till detta, men problemet bör undvikas när det gäller kvalifikationer, och kommissionen bör se till att kvalifikationssystemet även omfattar de personer som har de lägsta kvalifikationerna.
- I vissa medlemsstater har många utbildningsinstitutioner (föreningar och organisationer) som har specialiserat sig på ovannämnda målgrupp och som har lång och konkret erfarenhet av detta på senare tid uteslutits från "utbudsmarknaden", eftersom inbesparingar på kort sikt mycket ofta har gjorts på bekostnad av de personer som är minst "inkomstbringande". Denna erfarenhet bör omvärderas och leda till större personalresurser och ekonomiska resurser, i synnerhet på områdena kultur, social ekonomi och folkbildning som ofta utgör ingångsporten till yrkesutbildning för dessa grupper.

<sup>(1)</sup> "Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007", SEC(2007) 1284. NIACEs (*National Institute of Adult Continuing Education*) studie om vuxnas deltagande i utbildning "Counting the cost", januari 2008, Storbritannien.

3.5 Gemensamma normer utarbetas i syfte att genom ett förstärkt samarbete uppnå ett europeiskt kvalifikationssystem. Detta är särskilt komplicerat när det gäller så kallade informella läranderesultat. De normer som ska följas bör preciseras och granskas bland annat utgående från de kriterier som Cedefop föreslår i sin rapport (se fotnot nedan) och i samråd med institutioner med solida och omfattande erfarenheter (vars framgångar inte grundar sig på uteslutning och urval vid tillträdet till examensinriktad utbildning).

3.6 Kommissionen bör beakta sitt eget meddelande om en handlingsplan för vuxenutbildning<sup>(2)</sup>, som skulle göra det möjligt att snabbare inkludera ett så stort antal personer som möjligt genom att fokusera på dem som är i störst behov av utbildning, inte enbart sårbara eller missgynnade personer utan också personer som bör prioriteras av sociala och humanitära orsaker med tanke på integration samt ekonomisk och territoriell sammanhållning<sup>(3)</sup>.

3.7 Bilagorna 1 och 2 till föreliggande rekommendation, som bygger på Cedefops rekommendationer<sup>(4)</sup>, är av stor betydelse för ECVET-systemets framgång eftersom de bidrar till öppenhet och enhetlighet samtidigt som de fastställer principer för en utveckling på alla nivåer. De bör förtydligas och kompletteras samt få större spridning om man vill säkerställa systemets beständighet och varaktighet.

3.8 Utarbetandet av ett gemensamt register och ett gemensamt område för fastställande av utbildningsmål inom ramen för kommissionens inledande och senare samråd innebär ett framsteg, men bör inte leda till att man glömmer bort att utbildningen inte är någon kommersiell tjänst utan att den tvärtom bör vara en bastjänst som är tillgänglig för så många som möjligt och som tryggas med hjälp av såväl offentliga investeringar som politisk sammanhållning både på nationell nivå och i WTO-förhandlingarna, om man vill bevara den europeiska konkurrenskraften i vid bemärkelse (allmänt intresse).

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Handlingsplan för vuxenutbildning: Det är alltid rätt tid att lära sig något nytt", föredragande Renate Heinisch (EUT C 204, 9.8.2008, s. 89).

<sup>(3)</sup> ReK:s yttrande av den 19 juni 2008 om "Handlingsplan för vuxenutbildning – Det är alltid rätt tid att lära sig något nytt", föredragande Mary Shields. Yttrandet antogs vid plenarsessionen den 18–19 juni 2008.

<sup>(4)</sup> Cedefop (Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning) inrättades år 1975 genom rådets förordning (EEG) nr 337/75 och fungerar som unionens referenscentrum för yrkesutbildning. Rapport som utarbetats för Cedefop av Erwin Seyfried vid FHVR-FBAE (Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege – Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation) i Berlin: "Panorama: Indicateurs de qualité dans l'enseignement et la formation professionnels".

3.9 Om man vill vara konsekvent bör målen anständigt arbete och utbildning av hög kvalitet gå hand i hand som en garanti för konkurrenskraften. Ett europeiskt kvalifikationssystem bör även framdeles utarbetas i samråd med medlemsstaterna, arbetsmarknadsparterna på alla nivåer och de personer som berörs av valideringarna, eftersom målen bör inriktas på just dessa målgrupper i egenskap av slutanvändare. Målen bör vara tydliga och klara för alla som omfattas av dem: erkännande av läranderesultat i form av kompetenser, överföringsmöjligheter, geografisk och yrkesmässig rörlighet samt, när det gäller aktörerna, erkännande och tillgång till allmännyttig finansiering. Ett europeiskt kvalifikationssystem kan öka anställningsmöjligheterna och rörligheten om det utformas kring följande faktorer: Man bör värna om de mest produktiva aktörerna (erfarenhet, antalet lyckade valideringar, kvaliteten på valideringarna), ge erkännande åt den erfarenhet som erhållits av aktörer (organisationer och föreningar) som har provat metoderna i praktiken samt prioritera de aktörer som har åsidosatts och återvinna deras förtroende (hjälp till migranter, stöd till romer, läs- och skrivundervisning för vuxna, språkstöd osv.).

3.10 Kommittén framhåller att de arbetstagare som för närvarande berörs mest av rörligheten är utstationerade manliga arbetstagare inom byggsektorn och byggnadsbranschen. Sedan följer arbetstagare inom IT-tjänster och ny teknik och därefter arbetstagare inom turism, transporter etc.

3.11 Eftersom ECVET-systemet särskilt är inriktat på grundläggande och kompletterande yrkesutbildning samt på erkännandet och valideringen av formella och informella meriter (utbildning respektive arbetserfarenhet) rekommenderar kommittén att kvalifikationssystemet särskilt beaktar livslångt lärande och erkännandet av utstationerade arbetstagares meriter<sup>(1)</sup>.

3.12 Den översikt som ska göras om fyra år bör få en omfattande spridning i medlemsstaterna under kommissionens ledning, i syfte att förankra systemet i utvecklingen av de nuvarande systemen och i det civila samhället.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: 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, s. 95).

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet"**

KOM(2008) 111 slutlig – 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

Den 4 juni 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet"*

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2008. Föredragande var Xavier VERBOVEN.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 102 röster för, 0 röster emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK ställer sig bakom huvuddragen i det aktuella förslaget och uppmanar kommissionen att beakta kommitténs inläggningar och att ändra texten i skälen i enlighet därmed. Kommittén hoppas att förslaget snabbt godkänns av parlamentet och rådet <sup>(1)</sup>.

## 2. Motivering

### 2.1 Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1.1 Detta förslag avser en kodifiering av rådets direktiv 89/655/EEG av den 30 november 1989 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet. Det nya direktivet ersätter de olika rättsakter som omfattas av kodifieringen <sup>(2)</sup>. Enligt kommissionen följer förslaget de kodifierade texterna vad beträffar innehållet i sak och begränsar sig till att föra samman texterna, vilket innebär att de ändringar som krävs till följd av kodifieringen endast är av formell karaktär.

### 2.2 Kommentarer

2.2.1 Efterlevnaden av reglerna för hälsa och säkerhet vid användning av arbetsutrustning är en viktig aspekt när det gäller att vidta förebyggande åtgärder. Sedan 1989 har dessa bestämmelser blivit föremål för en minimiharmonisering. Direktivet från den 30 november 1989 har ändrats vid flera tillfällen så

att det ska kunna täcka ett stort antal arbetssituationer (främst arbete på nivåer över mark- eller golvplan) och omfatta en bredare syn på hälsan på arbetsplatsen där också ergonomi beaktas. Antagandet av direktiv 2007/30/EG innebär även en ändring av det sätt på vilket medlemsstaterna utarbetar sina nationella rapporter om tillämpningen av gemenskapslagstiftningen på hälso- och säkerhetsområdet. Dessa omarbetningar kan medföra problem för de målgrupper som rättsakten riktar sig till.

2.2.2 Kodifieringen bör inte medföra någon betydande ändring av direktivens artiklar, bilagor eller beaktandesatser. Dessa olika typer av direktivbestämmelser utgör ett samlat och inbördes sammanhängande paket. Även om beaktandesatserna inte är bindande bestämmelser bidrar de icke desto mindre till att underlätta tolkningen av de bindande bestämmelserna och erbjuder därmed medlemsstaterna kriterier för en konsekvent tillämpning. Efter att ha studerat förslaget menar kommittén att denna grundprincip respekterats i kodifieringen av artiklarna och bilagorna i den granskade texten men inte helt vad gäller beaktandesatserna:

— Kommittén konstaterar att skälen 7, 8, 9, 10 och 11 i direktiv 2001/45/EEG samt skäl 9 i direktiv 89/655/EEG inte finns upptagna i den kodifierade versionen.

— I skäl 10 och 11 i direktiv 2001/45/EEG påpekades framförallt behovet av särskild utbildning för arbetstagare som ska använda utrustning för arbete på nivåer över mark- eller golvplan. Kommittén önskar man i förslaget till kodifiering inte utelämnar denna rekommendation i skälen.

<sup>(1)</sup> Se också EESK:s yttrande av den 15 februari 2007 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (andra särdirektivet enligt artikel 16 i direktiv 89/391/EEG) (kodifierad version)", föredragande: Xavier Verboven (EUT C 97, 28.4.2007).

<sup>(2)</sup> Rådets direktiv 89/655/EEG, rådets direktiv 95/63/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/45/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/30/EG.

- Kommittén anser att det aktuella förslaget borde bli föremål för ett samråd med Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor i enlighet med rådets beslut 2003/C 218/01 av den 22 juli 2003. Ett sådant samråd borde nämnas i skälen till direktivet i överensstämmelse med hittillsvarande praxis. Den tid som har gått sedan kodifieringsarbetet inleddes visar tydligt att den rådgivande kommittén utan större svårighet skulle ha kunnat höras.

2.2.3 Med förbehåll för ovannämnda kommentarer anser kommittén att kommissionens förslag på ett rationellt sätt för samman de gällande bestämmelserna, vilket gör dem tydligare och inte medför några grundläggande problem.

2.2.4 EESK ställer sig bakom huvuddragen i det aktuella förslaget och uppmanar kommissionen att beakta kommitténs invändningar och att ändra texten i skälen i enlighet därmed. Kommittén hoppas att förslaget snabbt godkänns av parlamentet och rådet.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---



## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt"

KOM(2008) 78 slutlig/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Den 4 mars 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt"*

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 oktober 2008. Föredragande var Umberto BURANI.

Vid sin 448:e plenarsession den 22 oktober 2008 antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 107 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens beslut att helt ersätta det grundläggande direktivet om tillämpningen av punktskatt, 92/12/EEG från 1992, med en ny text som tar hänsyn till antagandet av det elektroniska förfarandet EMCS (*Excise Movement and Control System*, systemet för kontroller av förflyttningar av punktskattepliktiga varor), som direktivet utgör rättslig grund för. Kommissionen har tagit tillfället i akt att införa vissa förändringar och nyheter som har visat sig nödvändiga mot bakgrund av de erfarenheter man haft i förvaltningarna i medlemsstaterna och hos operatörerna. Dessutom har olika förfaranden förenklats. I allmänhet föranleder de delar som ändrats eller förnyats inga särskilda invändningar, men EESK vill ändå lägga fram vissa synpunkter på några aspekter med tanke på den diskussion som kommer att följa.

1.2 Kommissionen har preliminärt fastställt datum för ikraftträdande till den 1 januari 2009, men är medveten om att behandlingen av förslaget kommer att ta mycket längre tid än så. Kommissionen föreslår därför att EMCS-förfarandet i ett första skede ska kunna användas endast av de medlemsstater som har antagit det, medan de andra under en period skulle kunna fortsätta med det pappersbaserade systemet.

1.3 EESK anser, i likhet med övriga berörda parter, att denna ståndpunkt bör granskas kritiskt: Användningen av dubbla system skulle orsaka oreda och extrakostnader för både förvaltningar och operatörer. Alternativet, att helt övergå till EMCS först när alla är klara, skapar emellertid problem för de länder som redan är klara och för operatörerna. En provisorisk lösning som inte är särskilt tillfredsställande och som skulle kunna fördröja antagandet av EMCS i Europa på obestämd tid skulle

kunna vara att använda EMCS enbart för interna operationer i de medlemsstater som redan kan använda det elektroniska förfarandet. Det pappersbaserade systemet skulle då användas av alla medlemsstater för internationell handel ända tills alla är redo att övergå till det elektroniska systemet.

1.4 Den mest relevanta delen av kommissionens dokument rör varor som flyttas med punktskatteuppskov. EESK stöder de olika nyheterna, bortsett från vissa detaljer och förslag (se punkterna 4.6–4.9) som i huvudsak rör det (nu bättre preciserade) begreppet varor som "går helt förlorade". När det gäller distansförsäljning kan formuleringen i artikel 34 (se punkt 4.9) leda till rättsliga tolkningssvårigheter vad avser i vilket land skatten ska uppbäras.

1.5 EESK föreslår också att man i det nya direktivet inför preciseringar när det gäller kvantitets- och värderestriktioner i fråga om inköp som görs för privat bruk av enskilda medborgare i en annan medlemsstat. Det finns en risk för att det uppstår olika tolkningar och tillämpningar i olika förvaltningar.

### 2. Kommissionens förslag

2.1 Direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 innehåller bestämmelser om allmänna regler för punktskattepliktiga varor, bestämmelser som till stora delar grundar sig på ett pappersbaserat system. Genom Europaparlamentets och rådets beslut 1152/2003/EG av den 16 juni 2003 infördes ett **datoriserat förfarande**, EMCS (*Excise Movement and Control System*), som är lättare för operatörerna att hantera och som gör det möjligt för myndigheterna att genomföra integrerade och effektivare kontroller. Antagandet av EMCS gör det nödvändigt att ändra bestämmelserna om **flyttning av varor med punktskatteuppskov**.

2.2 Kommissionen har tagit tillfället i akt att **helt ersätta direktiv 92/12/EEG**. Ändringen är inte bara en anpassning till EMCS, för vilket direktivet utgör rättslig grund, utan innebär en **systematisk förändring av hela det föregående direktivet**. Språkbruket har anpassats till nya lagstiftningsstandarder, textens disposition har förbättrats, föräldrade bestämmelser har strukits, en anpassning till nya juridiska begrepp har skett och förfarandena har förenklats för operatörerna utan att kontrollmöjligheten har försämrats.

2.3 I den nya textens kapitel V har också de viktigaste delarna av förslaget KOM(2004) 227 slutlig (som uppsköts av rådet 2005) infogats. Det förslaget syftade till att ändra artiklarna 7–10 i det grundläggande direktivet om förflyttningar inom gemenskapen av produkter som redan finns på marknaden.

2.4 Förslaget föregicks av ett brett samråd med operatörerna och utarbetades i samarbete med en grupp sakkunniga under överinseende av Kommittén för punktskatter. Förfarandet har alltså skötts korrekt, vilket innebär att inga större meningsskilligheter borde uppstå vad avser dokumentets tekniska aspekter.

### 3. Allmänna synpunkter

3.1 EESK värdesätter kommissionens initiativ, som resulterat i ett dokument som är bättre strukturerat än det föregående, mer organiskt och i linje med arbetet med att förenkla de administrativa förfarandena. Man kan notera ett större hänsynstagande till operatörernas behov, utan att kontrollnivån har sänkts – tvärtom borde kontrollerna bli effektivare efter antagandet av EMCS-förfarandena.

3.2 Den mest relevanta delen av de nya bestämmelserna rör **varor som flyttas med punktskatteuppskov**, med förfaranden som grundas på EMCS. Enligt beslut nr 1152/2003/EG ska EMCS införas i april 2009. Det finns anledning att tro att detta datum inte kommer att respekteras av vissa länder och högst sannolikt inte av samtliga länder. Systemet kommer att behöva en kollektiv inkörningsperiod och förutsätter ett nära **samarbete mellan de nationella förvaltningarna** och därmed **harmonisering av interna förfaranden**, ett problem som är tämligen komplext från administrativ, teknisk och operativ synpunkt. Kommissionen är medveten om detta: Den föreslår att direktivet ska träda i kraft den 1 april 2010, men ger medlemsstaterna möjlighet att utnyttja en extra **övergångsperiod** under vilket grunddirektivet i väsentliga delar skulle gälla.

3.3 Medlemsstaterna har åtagit sig att anta EMCS, men det är inte säkert att alla gör det frivilligt och det är fullständigt möjligt att olika hinder kommer att dyka upp innan genomförandet är fullständigt. Man kan förvänta sig **motstånd**, ibland motiverat med tekniska argument, men i huvudsak grundat på andra skäl. Arbetet med föregångaren, direktivförslag KOM(2004) 227 slutlig (se punkt 2.3) om punktskattepliktiga varor som släppts för konsumtion, lovar inte gott: Efter svåra förhandlingar beslutade man att bordlägga frågan i avvaktan på en fullständig översyn. Föreliggande förslag innehåller emellertid i huvudsak detsamma som föregångaren.

3.4 De svåraste problemen är således av **politisk och ekonomisk karaktär**. De skilda medlemsstaterna tillämpar olika punktskattesatser på olika produkter, vilket ger upphov till det välkända fenomenet **gränshandel**, som grundar sig på lönsamhetskalkyler. Principerna för inre marknaden är avsedda att ge varje medborgare möjlighet att dra nytta av priskillnader inte bara på nationell nivå utan också, och framför allt, genom gränsöverskridande handel. Dessa principer ifrågasätts emellertid när man beaktar de skattemässiga aspekterna. I verkligheten framstår det klart att varje medlemsstat har invändningar mot denna handel om den missgynnar det egna landet, men att man lämnar den utan avseende när den gynnar landet. Alla typer av punktskattebelagda varor omfattas av denna problematik. Ett bevis på detta är den senaste tidens diskussioner om tobak, alkohol och dieselolja<sup>(1)</sup> – man har hänvisat till **folkhälsan, allmän ordning, miljöhänsyn och den negativa påverkan på ekonomin**. Men i grund och botten finns också motiverade skäl som inte alltid redovisas öppet men som ofta är **skatterelaterade**. De olika ståndpunkterna grundar sig alltså på de olika medlemsländernas **socialpolitik, ekonomiska politik och skattepolitik**. På gemenskapsnivå skapar detta **rent politiska problem**.

3.5 EESK inser att ämnet är känsligt och vill peka på de svårigheter som varje medlemsstat kan stöta på i de förhandlingar som väntar. Om förhandlingarna ska lyckas beror på den grad av **flexibilitet** som kommer att bli nödvändig för att uppnå ett kollektivt beslut. Varje regering måste försöka hitta en jämvikt mellan de egna kraven och eftergifter när det gäller punktskatter. Alla måste med andra ord försöka **uppnå de egna målen på det sociala området och budgetområdet på ett sätt som går att förena med ett gemensamt punktskatte-system – inte tvärtom**.

<sup>(1)</sup> Se t.ex. direktivförslag från senare tid:

Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (KOM(2004) 227 slutlig – 2004/0072 (CNS)).

Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/96/EG när det gäller anpassning av särskilda skatteregler för dieselbränslen som yrkesmässigt används som motorbränsle och samordning av beskattningen av blyfri bensin och dieselbränslen som används som motorbränsle (KOM(2007) 52 slutlig – 2007/0023 (CNS)).

Förslag till rådets direktiv om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror (kodifierad version) (KOM(2007) 587 slutlig).

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Under denna punkt kommer EESK att ta upp de **viktigaste nyheterna och förändringarna** i kommissionens förslag i förhållande till de nu gällande bestämmelserna. Kommittén kommer inte att uppehålla sig vid de aspekter som inte är kontroversiella, som syftar till en förenkling av texten eller som är en vettig och naturlig utveckling av ämnet.

4.2 Som redan påpekats i punkt 3.2 kommer antagandet av förslaget att innebära att det föregående direktivet 92/12/EEG upphävs. **Avvecklingen av det pappersbaserade systemet** kommer dock inte att ske samtidigt som direktivet träder i kraft: I direktivförslaget anges att operationer som åtföljs av pappersdokumentation kommer att tillåtas under en **övergångsperiod**. Ingen kan säga hur lång denna övergångsperiod kommer att bli, men man kan vara säker på att EMCS-systemet kan drabbas av allvarliga problem innan systemet har antagits av samtliga medlemsstater. EESK vill rikta **uppmärksamheten på den börda som operatörerna kommer att få bära**, liksom medlemsstaternas förvaltningar, genom att man samtidigt måste förvalta det **datoriserade och det pappersbaserade systemet**, beroende på vilket land varorna ska till.

4.2.1 Alternativet att övergå till det nya systemet först när det genomförts i samtliga medlemsländer skapar farhågor för att projektet uppskjuts till långt in i framtiden. Dessutom skulle de medlemsstater som redan är beredda att övergå till det datoriserade systemet få vänta tills de övriga hinner ikapp. Den situationen är oacceptabel och missgynnar inte bara de länder som i god tid har vidtagit åtgärder utan också (och framför allt) de ekonomiska aktörerna.

4.2.2 Kommittén vill peka på en lösning som har föreslagits av vissa sakkunniga. Den löser visserligen inte alla problem, men tycks erbjuda en acceptabel – om än inte optimal – kompromiss: De medlemsstater som redan är beredda skulle kunna använda det datoriserade förfarandet för interna operationer, men behålla det pappersbaserade systemet i kontakten med andra länder. Man skulle då få erfarenhet av systemet på nationell nivå innan det tillämpades på gemenskapsnivå, vilket skulle ske när alla medlemsstater är redo.

4.3 **Kapitel I, Allmänna bestämmelser**, innehåller inga större förändringar i förhållande till direktiv 92/12/EEG. Ämnet får en bättre inramning med vissa små anpassningar, nya definitioner och smärre förändringar.

4.4 I **kapitel II, Uppkomst av punktskatt**, finns en förändring i artikel 7.4, där det anges att punktskattebelagda varor inte

ska beskattas om de "förstörs fullständigt eller går helt förlorade". Begreppet "går helt förlorade" innebär att produkterna ska ha gjorts oanvändbara för var och en, oavsett skäl. Nyheten består i att direktivet inte längre kräver bevis på "force majeure". EESK noterar emellertid att medlemsstaterna fortfarande har rätt att fastställa egna bestämmelser på området.

4.5 I **kapitel III, Tillverkning, bearbetning och förvaring**, införs en viktig nyhet: "skatteupplag" kan godkännas för personer som är etablerade i en annan medlemsstat. Även om detta ligger i linje med inre marknadens funktion har denna princip tidigare begränsats.

4.6 **Kapitel IV, Flyttning av punktskattebelagda varor med punktskatteuppskov**, innehåller nya bestämmelser: I artikel 16 anges att varor får flyttas inte bara till ett annat skatteupplag, utan också till en godkänd fysisk eller juridisk person ("registrerad mottagare"), och – efter godkännande – till en "direkt leveransplats" som utsetts av en godkänd mottagare. EESK ställer sig bakom detta och hoppas att kontrollförfarandena ska vara så effektiva att missbruk förhindras. Det vore emellertid önskvärt med en precis definition av den yrkesgrupp som direktivets begrepp avser.

4.7 De därpå följande bestämmelserna (artikel 17–19) rör garantiförbindelser för att täcka riskerna i samband med flyttning av varor med punktskatteuppskov, och kräver inga särskilda kommentarer. Av särskilt intresse är emellertid bestämmelserna i **avsnitt 2** (artiklarna 20–27), som behandlar **förfaranden vid flyttning av punktskattebelagda varor med punktskatte-uppskov**. Enligt de sakkunnigas åsikt måste antagandet av dessa förfaranden utvärderas noggrant för att **se till att de möjliggör effektiva kontroller och att de går att förena med förvaltningarnas resurser**. EESK vill emellertid påpeka att artikel 20.1–3 innebär att flyttning av punktskattepliktiga varor endast kan äga rum om den åtföljs av ett elektroniskt dokument. Denna bestämmelse måste anpassas till valet av system för övergången från pappersbaserade till datoriserade dokument.

4.8 **Kapitel V rör flyttning och beskattning** av punktskattebelagda varor efter frisläppande för konsumtion, och innehåller inga större nyheter: Man behåller principen att beskattning ska ske i det land där varan förvärvas för varor som förvärvas av enskilda personer (artikel 30), och i det land där varan konsumeras för varor som förvärvats för kommersiella ändamål (artikel 31). Dessutom bekräftas redan gällande bestämmelser i fråga om vem som är betalningskyldig för en vara som flyttas.

4.9 Av särskild betydelse är bestämmelserna i artikel 34 om **distansförsäljning**: Som ett undantag till artikel 30 fastställs här att produkter som förvärvats av enskilda och som **avsänds eller transporteras direkt eller indirekt av säljaren eller för dennes räkning ska beskattas i destinationsmedlemsstaten**. Man kan av detta dra slutsatsen att om **varorna som förvärvas av köparen avsänds av köparen till dennes adress**, ska de punktbeskattas **i inköpslandet**.

4.9.1 EESK befarar att bestämmelser kan ge upphov till **tolkningsproblem**: När det gäller distansförsäljning fullföljs köpet där säljaren är bosatt i det ögonblick då säljaren får betalningen. Köparen, som är ägare till varorna, har alltså juridiska rättigheter att instruera vem som helst (inbegripet säljaren) att sända varorna *för köparens räkning*. Från rättslig synpunkt och tvärt emot tanken på beskattning på konsumtionsorten skulle varor därmed *alltid* kunna betraktas som **förvärvade av en enskild person och avsända eller transporterade för dennes räkning**, och därför skattepliktiga i den medlemsstat där de förvärvats, även om transporten ordnats av säljaren.

4.10 EESK vill för övrigt påpeka vad kommittén anser vara en brist i artikel 34: Det fastställs inga begränsningar vad avser kvantitet eller värde för vad som kan anses vara " eget bruk " när det gäller inköp som görs av en enskild. Entydiga kriterier

krävs för att undvika att varje medlemsstat vidtar olika åtgärder på inre marknaden. Bland annat mot denna bakgrund uppmanar EESK kommissionen och medlemsstaterna att utforma klarare och mer lättförståeliga regler; detta skulle göra livet lättare både för allmänheten och företagen.

4.11 De kvarvarande bestämmelserna i **kapitel VI** (Övrigt) rör tillämpningen av märkning och överensstämmelse med de gällande bestämmelserna om furnering för fartyg och luftfartyg. Artikel 38 rör **små vinproducenter** (upp till 1 000 hl), som kan använda förenklade förfaranden i samband med produktion och innehav av punktskattebelagda varor.

4.12 I **kapitel VII** (Slutbestämmelser) bekräftas den roll som **Kommittén för punktskatter** har, och genomförandebestämmelser fastställs: Direktiv 92/112/EG ska upphävas vid en fastställd tidpunkt (1 april 2009), ett datum som kommissionen försiktigt nog anger som utgångspunkt för diskussionen. Det samma gäller övergångsperioden (som preliminärt ska avslutas den 31 december 200...), under vilken man i medlemsstaterna ska kunna fortsätta att arbeta enligt det tidigare direktivet. EESK anser, liksom övriga institutioner och sakkunniga, att dessa datum endast är preliminära och **bör flyttas fram till en mer realistisk tidpunkt**, i synnerhet med hänsyn till de praktiska svårigheterna att fullständigt genomföra EMCS.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Om "Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner" och "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1798/2003 i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner"**

KOM(2008) 147 slutlig – 2008/0058 (CNS) – 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

Den 3 april 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner" och*

*"Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1798/2003 i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner"*

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 oktober 2008. Föredragande var Valerio SALVATORE.

Vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 114 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst:

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ser positivt på förslaget till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv om ett gemensamt system för mervärdesskatt i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner och det därmed sammanhängande förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1798/2003.

1.2 De ändringar som föreslås uppfyller till stor del kraven på förenkling och effektivitet, och garanterar en tydligare koppling mellan åtgärderna för att effektivisera medlemsstaternas förfaranden och förbättra deras förmåga att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner.

## 2. Inledning

2.1 Inom EU-institutionerna har det förts en lång debatt om förslaget till direktiv och den förordning som därigenom ska ändras. Detta dokument har som målsättning att ge myndigheterna effektiva och bindande instrument för att avhjälpa eller åtminstone motverka skatteundandragande som ofta används för att sätta den inre marknaden ur spel.

2.2 I detta sammanhang bör man komma ihåg att gemenskapsbedrägerier uppträder i olika former och på olika områden, från olagliga förfalskningar av alkohol och tobak samt smuggling till överträdelse mot direktbeskattningen och, allra vanligast, undandragande av mervärdesskatt.

2.3 Just den sistnämnda formen har rönt särskild uppmärksamhet. Den grundläggande tanken är att göra en djupgående översyn av det nuvarande systemet för beskattning av gemenskapsinterna transaktioner, vilket i enlighet med principen om lika-behandling av det egna landets och andra medlemsstaters varor grundar sig på beskattning i bestämmelselandet, det vill säga den medlemsstat i vilken köparen är momsregistrerad.

2.4 Denna princip, som tillfälligt styr gemenskapshandeln, har å ena sidan inneburit att försäljning av varor inom gemenskapen inte beskattats och att det därmed rått fri rörlighet för varor, men å andra sidan har gemenskapens finansiella intressen åsamkats avsevärd skada. Man behöver bara tänka på de s.k. karusellbedrägeriernas mekanism, vilken tydligt beskrivs i Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om behovet av att utarbeta en samordnad strategi för att förbättra kampen mot skattebedrägeri, utfärdat 2006 <sup>(1)</sup>, där bedrägerierna sammanfattas och definieras på följande sätt: "Det finns en särskild form av bedrägeri som kallas karusellbedrägeri och som oftast går ut på att kombinera transaktioner inom en medlemsstat (med beräkning av mervärdesskatt) med gemenskapsinterna transaktioner (utan beräkning av mervärdesskatt mellan parterna)."

2.5 EESK har flera gånger behandlat denna fråga och kommit med användbara påpekanden som noggrant bedömts vid utarbetandet av detta yttrande <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 254 slutlig.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttranden om Förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för mervärdesskatt (omarbetad version), EUT C 74, 23.3.2005, s. 21 och "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om behovet av att utarbeta en samordnad strategi för att förbättra kampen mot skattebedrägeri", EUT C 161, 13.7.2007, s. 8.



### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Förslaget till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner och förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1798/2003 i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner ska ses mot bakgrund av det brännande behovet av att motverka detta redan utbredda fenomen, som beräknas motsvara mellan 2 och 2,5 % av gemenskapens BNP. Förslagen stöder kommissionens tidigare, uttömmande meddelande till rådet om vissa huvudaspekter i samband med upprättandet av en strategi för bekämpning av mervärdesskattebedrägeri i EU <sup>(1)</sup>, med förslag på konkreta åtgärder.

3.2 Detta angreppssätt framgick även av ovannämnda meddelande, där man påpekar att även "om kommissionen vill slutföra en analys av potentiella ändringar av mervärdesskattesystemet ser den ingen motsättning i att parallellt fortsätta diskussioner om de 'konventionella' åtgärderna. Under alla omständigheter bör ett mål vara att skattemyndigheterna ska få mera moderna och effektiva verktyg för att bekämpa skattebedrägeri, oavsett de beslut som kommer att fattas om de mer omfattande åtgärderna."

3.3 Med tanke på att förslaget innebär medellångsiktiga, omfattande ändringar av mervärdesskattesystemet vilka inbegriper radikala förändringar av denna beskattningsmekanism, ser EESK positivt på rådets initiativ att införa mindre ambitiösa men effektiva åtgärder för att ändra den nuvarande lagstiftningen för momsbeskattning.

3.4 EESK välkomnar de föreslagna ändringarna. Vi anser att de punktvisa korrigeringsarna av momsdirektivet uppfyller kraven på förenkling och effektivitet, egenskaper som framhölls redan i det förberedande arbetet med förslaget, förutom att de skapar ett tydligare band mellan åtgärderna för att effektivisera medlemsstaternas förfaranden och förbättra deras förmåga att bekämpa detta transnationella fenomen.

3.5 Ambitionen att förkorta "perioden från det att en transaktion äger rum till dess att uppgifter om denna görs tillgängliga för förvärvarens medlemsstat", något som nämns i motiveringen i förslaget till direktiv – det vill säga en förkortning till en månad av den period som omfattas av sammanställningar över gemenskapsinterna transaktioner tillsammans med förslaget om förkortning av tidsfristen för överföring av information mellan medlemsstaterna, från tre månader till en – är ett konkret genomförande av idén att inte skapa orimliga administrativa bördor. Detta förutsätter dock att medlemsstaternas skattemyndigheter får bättre förmåga att upptäcka och hantera riskerna i kampen mot gemenskapsbedrägerier.

3.6 Tydliga regler, förenkling av förfarandena och ökad tillämpning av principen om administrativt samarbete präglar de övriga bestämmelserna om ändring av rådets direktiv 2006/112/EG.

3.7 Ett exempel på detta, förutom att information ska läggas fram oftare, är förslaget om att informationen i samband med kampen mot bedrägerier även ska omfatta varor och tjänster från en tillhandahållare som är etablerad i en annan medlemsstat, när köparen eller förvärvaren är momspliktig för dessa transaktioner. Ett annat exempel är bestämmelsen om att köpare eller förvärvare som utför transaktioner som överskrider 200 000 euro ska vara skyldiga att lämna in mervärdesskatte-deklarationer varje månad, och den ändring som syftar till att åstadkomma enhetliga regler om skatters utkrävbarhet på tjänster, så att säljarna och köparna deklarerar transaktionerna under samma period.

3.8 De sistnämnda bestämmelserna ger enligt kommitténs åsikt bäst av alla uttryck för direktivändringens själva existensberättigande, och de åstadkommer balans mellan kraven på ytterligare skyldigheter, grunden för minskning av de administrativa kostnaderna (endast en mycket liten del av företagen skulle beröras) och mer information från skattemyndigheterna.

3.9 Med andra ord skulle mer frekvent information om handel leda till att skattemyndigheterna fick mycket större kapacitet att ta emot information, vilket skulle resultera i mer effektiva arbetsmekanismer.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommittén stöder ändringen av artikel 250.2, som ger företagen möjlighet att lägga fram deklarerationer genom data-system, eftersom denna bestämmelse förutom att den minskar felmarginalen vid framläggande av deklarerationer innebär minskade kostnader både för företagen och myndigheterna.

4.2 Vi ser positivt på bestämmelsen om undantag för de företag som endast tillfälligtvis eller undantagsvis omfattas av de ändrade bestämmelserna.

4.3 Det bör framhållas att artikel 251 led f har fått ett positivt, nytt inslag, genom att de mervärdesskattedeklarationer om handelstransaktioner som utkrävs även ska omfatta förvärv av tjänster, för att bedömningen av den information som utbyts ska bli mer effektiv och skatteundandragande ska undvikas även i samband med tillhandahållande av tjänster.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 758 slutlig.

4.4 Att beskattningsperioden förkortas till en månad kan visserligen inte betraktas som en riktigt avskräckande åtgärd men innebär en avsevärd förbättring i syfte att harmonisera bestämmelserna om utkrävbarhet av skatter för tjänster, så att den information som säljaren och köparen lämnar ska kunna kontrolleras korsvis.

4.5 En följd av de tidsfrister som föreskrivs för mervärdesskattedeklarationerna är en motsvarande anpassning av tidsfristerna för sammanställningar.

4.6 Lika viktig är bestämmelsen om att även i detta fall tillåta elektronisk överföring.

4.7 Kravet på en tabell som jämför medlemsstaternas åtgärder för införlivande av direktivet med själva direktivet är lämpligt. Detta initiativ syftar naturligtvis till en mer djupgående granskning av den omfattande information som företagen för närvarande ger skatte-myndigheterna, även med tanke på kommande ändringar.

4.8 Till sist bör det påpekas att ändringen av ovanstående direktiv nödvändigtvis leder till en anpassning av den därmed sammanhängande förordningen.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ett gemensamt beskattningssystem för fusion, fission, partiell fission, överföring av tillgångar och utbyte av aktier eller andelar som berör bolag i olika medlemsstater samt om flyttning av ett europabolags eller en europeisk kooperativ förenings säte från en medlemsstat till en annan (kodifierad version)"**

KOM(2008) 492 slutlig – 2008/0158 CNS

(2009/C 100/29)

Den 25 september 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 94 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets direktiv om ett gemensamt beskattningssystem för fusion, fission, partiell fission, överföring av tillgångar och utbyte av aktier eller andelar som berör bolag i olika medlemsstater samt om flyttning av ett europabolags eller en europeisk kooperativ förenings säte från en medlemsstat till en annan (kodifierad version)"*

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober) med 115 röster för och 3 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EG) nr 1083/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden i fråga om vissa inkomstgenererande projekt"**

KOM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC

(2009/C 100/30)

Den 8 oktober 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EG) nr 1083/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden i fråga om vissa inkomstgenererande projekt"*

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Georgios DASSIS till huvudföredragande vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 23 oktober), och antog följande yttrande med 45 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst:

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK har tagit del av kommissionens förslag om ändring av artikel 55 i förordning (EG) nr 1083/2006 och konstaterar med glädje att det innebär minskad arbetsbörda.

1.2 Kommittén är positiv till förslaget.

**2. Motivering**

2.1 Artikel 55 i förordning 1083/2006 innehåller allmänna bestämmelser om Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden, och reglerar förvaltningen av medel från dessa fonder till inkomstgenererande projekt. I artikel 55 sätts också tröskeln för tillämpning av dessa bestämmelser vid 200 000 euro.

2.2 Bestämmelserna verkar inte vara anpassade till projekt som samfinansieras av Europeiska socialfonden, som främst finansierar immateriella insatser, och de leder också till en oproportionerligt stor arbetsbelastning vid små insatser som samfinansieras av ERUF eller Sammanhållningsfonden.

2.3 Eftersom det arbetsbelastningsproblem som orsakas av artikel 55 inte går att lösa genom tolkning har kommissionen, efter informella samråd med medlemsstaterna, föreslagit att artikel 55 ändras så att bestämmelserna hädanefter endast tillämpas på insatser som samfinansieras av ERUF eller Sammanhållningsfonden och vars totala kostnad överstiger 1 miljon euro. Enligt kommissionens uppfattning kommer denna tekniska översyn att innebära att förvaltningen av ovannämnda projekt förenklas avsevärt.

Bryssel den 23 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen" (omarbetning)**

KOM(2007) 443 slutlig – 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

Den 17 september 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 150 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen" (omarbetning).*

Eftersom kommittén stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 448:e plenarsession den 22–23 oktober 2008 (sammanträdet den 22 oktober) med 118 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 22 oktober 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

---



<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2009/C 100/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa offentliga kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster på försvars- och säkerhetsområdet" KOM(2007) 766 slutlig – 2007/0280 (COD) .....	114
2009/C 100/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma föreskrifter för både mätdon och metrologiska kontrollmetoder" (omarbetad version) KOM(2008) 357 slutlig – 2008/0123 (COD) .....	120
2009/C 100/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter" KOM(2008) 399 slutlig – 2008/0151 (COD) .....	120
2009/C 100/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare" "Förslag till rådets förordning om ändring av den gemensamma jordbrukspolitiken genom ändring av förordningarna (EG) nr 320/2006, (EG) nr 1234/2007, (EG) nr 3/2008 och (EG) nr [...] /2008" "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)" KOM(2008) 306 slutlig – 2008/0103 + 0104 + 0105 (CNS) .....	121
2009/C 100/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (förordning om animaliska biprodukter)" KOM(2008) 345 slutlig – 2008/0110 (COD) .....	133
2009/C 100/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet" (Omarbetning) KOM(2008) 505 slutlig – 2008/0165 (COD) .....	135
2009/C 100/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om inrättandet av en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning" (KOM(2008) 179 slutlig – 2008/0069 COD) .....	136
2009/C 100/25	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om inrättandet av ett europeiskt system för meritöverföring inom yrkesutbildningen (ECVET)" KOM(2008) 180 slutlig – 2008/0070 (COD) .....	140
2009/C 100/26	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet" KOM(2008) 111 slutlig – 2006/0214 (COD) .....	144
2009/C 100/27	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt" KOM(2008) 78 slutlig/3 – 2008/0051 (CNS) .....	146



2009/C 100/28	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Om "Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner" och "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1798/2003 i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner" KOM(2008) 147 slutlig – 2008/0058 (CNS) – 2008/0059 (CNS) .....	150
2009/C 100/29	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ett gemensamt beskattningssystem för fusion, fission, partiell fission, överföring av tillgångar och utbyte av aktier eller andelar som berör bolag i olika medlemsstater samt om flyttning av ett europabolags eller en europeisk kooperativ förenings säte från en medlemsstat till en annan (kodifierad version)" KOM(2008) 492 slutlig – 2008/0158 CNS .....	153
2009/C 100/30	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EG) nr 1083/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden i fråga om vissa inkomstgenererande projekt" KOM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC .....	154
2009/C 100/31	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen" (omarbetning) KOM(2007) 443 slutlig – 2007/0163 (COD) .....	155

## PRENUMERATIONSPRISER 2009 (exkl. moms, inkl. frakt och porto)

<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	1 000 euro per år (*)
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	100 euro per månad (*)
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, pappersversion + årsutgåva på cd-rom	22 officiella EU-språk	1 200 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	700 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	70 euro per månad
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , C-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	400 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , C-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	40 euro per månad
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, månatlig (kumulativ) utgåva på cd-rom	22 officiella EU-språk	500 euro per år
Tillägg till <i>Europeiska unionens officiella tidning</i> (S-serien), meddelanden och offentliga kontrakt, cd-rom, 2 nummer per vecka	flerspråkig: 23 officiella EU-språk	360 euro per år (= 30 euro per månad)
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , C-serien – allmänna uttagningsprov	Antal språk beroende på uttagningsprov	50 euro per år

(\*) Lösnummerpris: 1–32 sidor: 6 euro  
33–64 sidor: 12 euro  
Mer än 64 sidor: Priset varierar

*Europeiska unionens officiella tidning* (EUT) ges ut på EU:s officiella språk, och det går att prenumerera på den i 22 olika språkversioner. Den består av två serier: L (lagstiftning) och C (meddelanden och upplysningar).

Varje språkversion kräver en separat prenumeration.

Enligt rådets förordning (EG) nr 920/2005 som offentliggjordes i EUT L 156 av den 18 juni 2005 är Europeiska unionens institutioner under en övergångsperiod inte skyldiga att avfatta och offentliggöra alla rättsakter på iriska. Den iriska utgåvan av EUT säljs därför separat.

En prenumeration på tillägget till EUT (S-serien: meddelanden och offentliga kontrakt) omfattar en flerspråkig cd-rom med alla de 23 officiella språkversionerna.

Prenumeranter på EUT kan på begäran få de olika bilagorna till tidningen. När en bilaga ges ut meddelas prenumeranterna detta genom ett "meddelande till läsarna" i *Europeiska unionens officiella tidning*.

## Försäljning och prenumeration

Publikationsbyrån ger ut publikationer för försäljning som kan beställas från någon av våra kommersiella distributörer. En lista över dessa finns på följande Internetadress:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sv.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm)

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) har du kostnadsfritt direkt tillgång till Europeiska unionens lagstiftning. På webbplatsen kan du söka i *Europeiska unionens officiella tidning* samt i fördrag, lagstiftning, rättspraxis och förberedande rättsakter.

Mer information om Europeiska unionen finns på <http://europa.eu>