

Europeiska unionens officiella tidning

C 11



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtiosjätte årgången

15 januari 2013

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

RESOLUTIONER

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

484:e plenarsessionen den 14 och 15 november 2012

2013/C 11/01

Resolution från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Mer Europa" – inför Europeiska rådets toppmöte den 22 och 23 november 2012 1

YTTRANDEN

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

484:e plenarsessionen den 14 och 15 november 2012

2013/C 11/02

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Konsumentorganisationernas deltagande i genomförandet av den inre marknaden och utvecklingen av dess funktionsätt" (yttrande på eget initiativ) 3

2013/C 11/03

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Principer, förfaranden och åtgärder för tillämpningen av artikel 11.1 och 11.2 i Lissabonfördraget" (yttrande på eget initiativ) 8

SV

Pris:
4 EUR

(forts. på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2013/C 11/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Äldres engagemang och delaktighet i samhället" (yttrande på eget initiativ)	16
2013/C 11/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ökat samhällsdeltagande och integration av romska medborgare i Europa" (tilläggsyttrande)	21

III Förberedande akter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

484:e plenarsessionen den 14 och 15 november 2012

2013/C 11/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, vad beträffar behandlingen av vouchrar" – COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS)	27
2013/C 11/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri" – COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)	31
2013/C 11/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), när det gäller dess samspel med rådets förordning (EU) nr .../... om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut" – COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD) och "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: En färdplan för en bankunion" COM(2012) 510 final ..	34
2013/C 11/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Skuggbanksektorn" – COM(2012) 102 final	39
2013/C 11/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En strategi för e-upphandling" – COM(2012) 179 final	44
2013/C 11/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Modernisering av det statliga stödet i EU" – COM(2012) 209 final	49
2013/C 11/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En strategi för konsumentpolitiken i EU – Att öka förtroendet och tillväxten" – COM(2012) 225 final ..	54



I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

RESOLUTIONER

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

484:E PLENARSESSIONEN DEN 14 OCH 15 NOVEMBER 2012

Resolution från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Mer Europa" – inför Europeiska rådets toppmöte den 22 och 23 november 2012

(2013/C 11/01)

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 15 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) föreliggande resolution med 187 röster för, 28 röster emot och 28 nedlagda röster.

EESK fastslår att EU mot bakgrund av den pågående krisen måste återupprätta **förtroendet för ekonomin och de finansiella strukturerna**, **tron** på en dynamisk och hållbar **tillväxtmodell** samt **legitimiteten i unionens beslutsprocess**. Vi måste bygga ett **starkt, hållbart och socialt** Europa.

EESK föreslår därför följande:

— **"Mer Europa"**, vilket innebär ett EU där medlemsstaterna stöder varandra och ett EU som är starkare än summan av sina delar. EU får inte längre förknippas med hårda åtstramningsåtgärder, social tillbakagång och fattigdom. Valutaunionen måste nu följas av en politisk union med samordnade politiska åtgärder på de ekonomiska, finansiella och sociala områdena samt på arbetsmarknadsområdet till förmån för medborgarna. **EU-budgeten** bör utformas så att den ger korrekta incitament för konkurrenskraft, tillväxt och ökad sysselsättning. EU-budgeten måste stärkas och stödjas av mekanismer för egna medel, en gemensam sammanhållningspolitik som aktivt involverar det civila samhället, samt en aktivare roll för Europeiska investeringsbanken. Mot bakgrund av detta uppmanar EESK stats- och regeringscheferna att nå fram till ett resultat som svarar mot dessa behov vid Europeiska rådets toppmöte den 22–23 november.

— **Delaktighet för det civila samhället** i utarbetandet av EU:s politik och beslut. Denna delaktighet är mycket viktig, inte bara för att stärka EU-institutionernas demokratiska legitimitet och EU:s verksamhet, utan även för att uppmuntra framväxten av en gemensam syn på vad EU är till för och vart unionen är på väg, samt för att återupprätta förtroendet för EU-projektet genom att se till att EU:s medborgare deltar

fullt ut i uppbyggnaden av unionen. Därför är det mycket angeläget att snabbt genomföra artikel 11 i EU-fördraget, som tar upp deltagandedemokratin som en grundpelare.

— Hållbara investeringar i färdigheter, infrastruktur, den sociala ekonomin – samt i tjänster och produkter – som återspeglas i de nationella reformprogrammen i form av en **social investeringspakt** och ett **uropeiskt stimulanspaket** med inriktning på att skapa riktiga jobb i samordning med de nationella utvecklingsplanerna. Endast på det viset kan Europa 2020-strategin lyckas. **Investeringar i klimatsmart energi och industriproduktion** samt uppbyggnad av en grön ekonomi kommer att bidra till att lösa de långsiktiga problemen med klimatförändringarna och till att säkra en hållbar utveckling.

— Insatser för att främja gemensamma åtgärder i euroområdet för att stabilisera skuldbördan och underlätta återhämtningen i hela EU bör uppmuntras. Europeiska centralbanken bör uppmanas att genomföra sitt program för att köpa obligationer i syfte att stabilisera euroområdets lånekostnader. I det sammanhanget måste programmet genomföras med respekt för ECB:s uppdrag. Europeiska investeringsbanken bör också uppmanas att utfärda projektobligationer i syfte att främja tillväxten. EESK välkomnar det beslut som fattades av elva medlemsstater om att införa en skatt på

finansiella transaktioner. Kommittén uppmanar EU att öka sina ansträngningar för att främja insyn och öppenhet och motverka den svarta ekonomin, skattebedrägeri, skatteflykt och korruption inom och utanför EU. Åtgärderna inom euroområdet bör stå öppna för de medlemsstater som vill gå med i den monetära unionen:

- **En finanspolitisk och skattemässig union samt en bankunion** som utgör de nödvändiga grundpelarna för en **ekonomisk och monetär union**. För att genomföra dessa åtgärder behövs en **social dialog** (dialog med arbetsmarknadens parter) och en **dialog med det civila samhällets organisationer**.
- Stöd till små och medelstora företag för att få i gång tillväxten med utgångspunkt i småföretagsakten. Den inre marknadens fulla potential måste uppnås, och man måste öppna upp **tjänstesektorn** och **den sociala ekonomin**, minska onödiga administrativa hinder och främja tillgången till information, ny digital teknik, finansiering, krediter, kapital-, arbets- och teknikmarknader samt EU-finansierade instrument och lånegarantier för små och medelstora företag och för entreprenörer.
- **Ett ökat skydd för konsumenter samt deras rättigheter**, i synnerhet för dem som är särskilt utsatta och hamnar i en situation av överskuldssättning, osäkerhet, extrem fattigdom och utanförskap.
- Förutsättningar för en arbetsmarknad som i praktiken möjliggör rörlighet och utnyttjande av sakkunskaper där de behövs. **Fullbordandet av en gemensam arbetsmarknad** bör vara en del av genomförandet av Europa 2020-strategin.
- Insatser för att **ge unga en chans**. EESK ska fortsätta att uppmantra EU att främja ett forskningsintensivt och innovativt Europa, fortsätta att investera i de europeiska

utbildningssystemen och bibehålla de resurser som krävs för att finansiera och stärka rörlighetsprogram för unga, t.ex. Erasmus. EESK uppmanar kommissionen att dra tillbaka sitt förslag till EU-budget, om de medlemsstater som ständigt talar om investering och tillväxt inte stöder en EU-budget och en flerårig budgettram med inriktning på framtidsinvesteringar. Det behövs åtgärder för att stödja små och medelstora företag så att de anställer unga människor som är arbetslösa och kanske saknar arbetslivserfarenhet.

- **Ökad konkurrenskraft i EU:s ekonomi** genom innovation och stabil finansiering av forskning och utveckling, genom en särskild politik för utbildning av och stöd till små och medelstora företag och mikroföretag och deras anställda och genom en politik till stöd för investeringar, marknadstillträde och minskade administrativa hinder. Detta kommer även att göra det lättare att på nytt göra EU:s industri till en viktig sektor för tillväxt och sysselsättning.
- En lätthanterlig rättslig miljö för EU som inte skapar onödiga kostnader för administration och regelefterlevnad. Den ekonomiska lagstiftningen måste vara tydlig, rättvis och proportionerlig. Detta är viktigt för alla företag, men i synnerhet för de små och medelstora företagen.
- En särskild insats så att EU uppfattas som en **aktiv global partner**. Lika viktigt i detta avseende är att EU:s **internationella handelspolitik** bör främja EU:s värderingar till stöd för **hållbar utveckling** och det civila samhällets deltagande bl.a. genom **inrättandet av civilsamhällesorgan som övervakar genomförandet av handelsavtalen**.
- **Jämställdhet mellan könen** måste garanteras genom att man genomför jämställdhetslagstiftningen och principen om lika möjligheter. Löneskillnaden mellan män och kvinnor för lika arbete uppgår till 17 %. Dessutom har kvinnor och unga drabbats hårdast av krisen.

Bryssel den 15 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

484:E PLENARSESSIONEN DEN 14 OCH 15 NOVEMBER 2012

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Konsumentorganisationernas deltagande i genomförandet av den inre marknaden och utvecklingen av dess funktionsätt" (yttrande på eget initiativ)

(2013/C 11/02)

Föredragande: **Bernardo Hernández BATALLER**

Den 19 januari 2012 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen att utarbeta ett initiativytttrande om

"Konsumentorganisationernas deltagande i genomförandet av den inre marknaden och utvecklingen av dess funktionsätt".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 30 augusti 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 141 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Under rådande omständigheter, när återgången till tidigare tillväxtnivåer ser ut att dra ut på tiden, är det viktigt att EU sätter konsumenten i centrum för sin ekonomiska politik och finanspolitik i överensstämmelse med kommissionens meddelande "Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla". Starka och oberoende konsumentorganisationer har en nyckelroll på marknaden och måste förfoga över de mänskliga, materiella och tekniska resurser som krävs för att fullgöra sitt uppdrag, det vill säga att försvara konsumenternas rättigheter och intressen.

1.2 Konsumenternas rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen erkänns i primärrätten i artikel 169 i EUF-fördraget, som på EU-nivå rättsligt erkänner den oersättliga roll som konsumentorganisationerna har som garantier för förtroendet för den europeiska inre marknaden och dess utveckling.

1.3 EESK uppmanar kommissionen att utan att inkräkta på subsidiaritetsprincipen ta initiativ till att fastställa ett antal gemensamma minimirättigheter för konsumentorganisationerna. Dit hör i synnerhet rätten att bli rådfrågad och hörd via deras företrädare, en juridisk och/eller administrativ definition av konsumenternas rättigheter och intressen genom föregående hearingar och samråd om åtgärder som påverkar deras rättsligt

skyddade rättigheter eller intressen på nationell och europeisk nivå, samt rätten att delta i regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

1.4 Leverantörerna av olika tjänster av allmänt ekonomiskt intresse delar samma gemensamma konsumentbas för dessa tjänster, i vilken också många utsatta konsumenter ingår. Därför måste man övervaka särdragen på varje marknad (gas, vatten, el osv.) utan att förlora helhetssynen på alla dessa tjänsters samlade potentiella effekter på hushållens livskvalitet och budgetar. Konsumentorganisationerna är särskilt väl lämpade att hantera dessa aspekter. I fråga om bristfälliga tjänster bör man införa ett system i likhet med det system som finns för produkter (Rapex), så att konsumentorganisationerna via sina nätverk kan varna konsumenterna för sådana tjänster.

1.5 Det finns stora skillnader i tillgången till information och fackkunskaper om hur marknaderna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fungerar när det gäller hur priser, värden och faktorer som ligger till grund för nåttillgången byggs upp och hur de påverkar konsumenterna, eftersom regleringen är mycket teknisk och komplex men samtidigt av uppenbart intresse för konsumenterna och de organisationer som representerar dem.

1.6 I allmänhet är det svårare för konsumenterna att jämföra tjänster än produkter, och det är särskilt svårt när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dels är kontraktsvillkoren för dessa tjänster mycket olika, till exempel metoden för att fastställa avgifterna, dels måste andra aspekter utöver själva tjänsten förklaras på ett tydligt sätt av tillsynsorganen, diskuteras med organisationer som företräder konsumenternas intressen och förstås av konsumenterna själva.

1.7 Kommittén anser att kommissionen bör uppmantra medlemsstaterna och de nationella tillsynsorganen att främja öppenhet, information, beslutsfattande och diskussioner om de intressen som står på spel – både på utbuds- och efterfrågesidan (konsumenter och reglerade branscher). Kommissionen bör också stödja positiv särbehandling av organisationer som företräder konsumenternas intressen, så att de kan delta på samma villkor som näringslivets aktörer i tillsynsmyndighetens discussionsforum och rådgivande organ samt garantera konsumentorganisationernas inflytande (*empowerment*) och därmed den enskilde konsumentens delaktighet.

2. Inledning

2.1 I detta yttrande på eget initiativ vill EESK, i egenskap av europeiskt organ som ger röst åt det organiserade civila samhället, framhålla behovet av att anlägga ett humanistiskt perspektiv på den inre marknaden och försvara ekonomisk demokrati⁽¹⁾ med allt vad det innebär, framför allt i fråga om samråd, deltagande och insyn i beslutsprocesserna, för regleringen av tjänster av allmänt intresse, för konsumenternas tillgång till information och för deras möjligheter att delta, bli rådfrågade och representerade vid regleringen av dessa tjänster, däribland även finansiella tjänster.

2.2 I överensstämmelse med kommissionens meddelande "Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla", som syftar till att sätta konsumenterna i centrum av den inre marknaden så att de fullt ut kan utöva sina rättigheter, måste konsumenterna kunna lita på att deras nationella och europeiska organisationer har kapacitet att skydda dem och har de medel, kunskaper och verktyg som krävs för att försvara deras intressen. Det slutgiltiga syftet med de regler som ska säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på den inre marknaden är att öka konsumentens välbefinnande⁽²⁾.

2.3 EESK konstaterar att det under rådande omständigheter är mycket viktigt att sätta konsumtionen i centrum för EU:s politik och för uppbyggnaden av den inre marknaden, och att det därför är av avgörande betydelse att konsumentorganisationerna är starka och oberoende. Kommittén har redan konstaterat att en balanserad ekonomi kräver att dessa organisationer har kapacitet att fullt ut ta på sig sin roll som motvikt på

marknaden. Vi rekommenderar därför att kommissionen ökar finansieringen väsentligt, i synnerhet för att de ska kunna skaffa sig de specialistresurser som krävs⁽³⁾.

2.4 EESK understryker och konstaterar att skillnaderna mellan medlemsstaterna också avspeglar sig i hur konsumentorganisationernas roll uppfattas, hur de organiserar sig, vilka resurser och vilken grad av kunskaper och specialisering de har samt vilken representativitet de ska garantera. Även om det på europeisk nivå finns organisationer som till exempel konsumentorganisationerna BEUC och ANEC, anser EESK att de nationella konsumentorganisationernas betydelse för konsumenterna och den inre marknaden innebär att deras problem måste betraktas ur ett EU-perspektiv.

EESK uppmantrar även samarbete mellan bransch- och konsumentorganisationer som en särskild form av dialog som kan bidra till att hitta mer balanserade lösningar för utvecklingen av marknaden. Kommittén stöder också forum på europeisk och nationell nivå som arbetar utifrån denna målsättning.

3. Europeiska konsumenter: nationella representativa organisationer

3.1 EU-institutionerna har klart och tydligt erkänt att konsumenternas förtroende är mycket viktigt för att fullborda den inre marknaden. Rätten att representeras och höras har uttryckligen erkänts sedan det första programmet för konsumentskyddspolitik från 1975⁽⁴⁾, i vilket medlemsstaterna bekräftade sin beslutsamhet att öka insatserna för konsumenterna. I de följande programmen bekräftades dessa mål och rättigheter tills medlemsstaterna antog de så kallade "strategiska konsumentskyddsplanerna", som ger konsumentorganisationerna möjlighet att delta i utformningen av EU-politiken, i fråga om både innehåll och förfaranden.

3.2 Enligt dessa program och planer borde konsumenterna och deras företrädare förfoga över den kapacitet och de resurser som krävs för att kunna bevaka sina intressen på samma villkor som övriga marknadsaktörer. Man skulle därför behöva se över mekanismerna för dessa organisationers deltagande i utformningen av EU:s åtgärder.

3.3 I den nuvarande strategin⁽⁵⁾ är emellertid stärkandet av konsumentorganisationerna på EU-nivå inte längre ett huvudmål i konsumentpolitiken, utan fokus ligger i stället på att stärka konsumentrörelsen i medlemsstaterna. Tyvärr har man hittills inte gjort någon utvärdering på EU-nivå av i vilken grad dessa planers mål i fråga om konsumentdeltagande har uppnåtts.

⁽³⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 89.

⁽⁴⁾ "Rådets resolution om ett preliminärt program för Europeiska ekonomiska gemenskapens politik rörande konsumentskydd och konsumentinformation", som antogs den 14 april 1975.

⁽⁵⁾ COM(2007) 99 final.

⁽¹⁾ EUT C 175, 28.7.2009, s. 20.

⁽²⁾ Förstainstansrättens (femte avdelningen) dom av den 7 juli 2006, rättsfallssamling 2006 s. II-01601.

3.4 Kommissionen, rådet och Europaparlamentet har de senaste åren valt en strategi för ökad konsumentmakt som går ut på att den enskilde konsumenten ska få större inflytande, i förhoppningen om att detta ska tvinga fram det önskade förtroendet för den inre marknaden. För att omsätta strategin i praktiken har de dels knutit översynen av den existerande EU-lagstiftningen om konsumentskyddet till försvaret av en fullständig harmonisering av områden som är nära relaterade till konsumentpolitiken, dels till sin spets utvecklat teorin om genomsnittskonsumenten⁽⁶⁾, som är "normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst"⁽⁷⁾. Resultatet har blivit att lagstiftningen bygger på vanföreställningen att det skulle finnas en välinformerad och medveten idealkonsument, vilket statistiken inte ger något stöd för.

3.5 Tillgängliga uppgifter visar att många konsumenter långtifrån har den starka, aktiva och informerade roll som en konkurrensutsatt och innovativ marknad skulle kräva. I realiteten upplever majoriteten av konsumenterna att de saknar förtroende, kunskaper och skydd⁽⁸⁾.

3.6 Samtidigt har EU endast i mycket begränsad utsträckning betraktat konsumenterna som kollektiv, och EU har uppnått få konkreta resultat när det gäller konsumenternas representativa organisationer. Vi uppmuntrar därför kommissionen att lägga fram ett konkret förslag om grupptalan, som är ett ytterst viktigt rättsinstrument för att försvara konsumenternas intressen på både nationell och europeisk nivå.

3.7 I artikel 169 i fördraget erkänns konsumenternas rätt att organisera sig och tillvarata sina intressen. Det är därför väsentligt att EU erkänner att konsumentorganisationerna har en unik och oersättlig roll som garanter för förtroendet för den europeiska inre marknaden och dess utveckling, vilket motiverar att EU inför vissa grundläggande gemensamma rättigheter och principer, utan att det inkräktar på medlemsstaternas självständighet att utforma sin nationella politik.

3.8 I januari 2011 uppgav den rådgivande europeiska konsumentgruppen (ECCG) följande huvudskäl till att det är nödvändigt med starka konsumentorganisationer:

- a) Många EU-beslut påverkar konsumenterna på nationell nivå.
- b) Konsumentorganisationerna rådfrågas alltmer av EU-institutionerna.
- c) Konsumenterna har rätt att rådfrågas vid utformningen av åtgärder som påverkar dem.

⁽⁶⁾ Som EESK har kritiserat starkt i sina yttranden.

⁽⁷⁾ Domstolens dom C-220/98, 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. mot Lancaster Group GmbH, och domstolens dom C-210/96, 16.7.1998, Gut Springenheide GmbH och Rudolf Tusky.

⁽⁸⁾ "Consumer Empowerment in the EU", SEC(2011) 469 final.

d) Det finns en obalans mellan näringslivsföreträdarnas och konsumentföreträdarnas tillgång till ekonomiska resurser i samband med beslutsprocessen, vilket innebär att organisationerna deltar i olika utsträckning och har olika grad av inflytande⁽⁹⁾.

EESK har redan yttrat sig om vad som bör känneteckna en konsumentorganisation och upprepar här sina synpunkter⁽¹⁰⁾.

3.9 Utan starka konsumentorganisationer som är oberoende av den politiska och ekonomiska makten, bidrar aktivt till en fri och konkurrenskraftig inre marknad, främjar öppenhet på informationsområdet och agerar för att försvara konsumenternas individuella och kollektiva intressen skulle det vara svårare att skapa förtroende bland de europeiska konsumenterna.

4. Rätten att bli rådfrågad och delta i organ som reglerar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

4.1 Konsumentorganisationerna är ytterst viktiga allierade i kampen för att återvinna konsumenternas förtroende och skapa en inre marknad. EESK uppmanar därför kommissionen att ta initiativ till att fastställa ett antal gemensamma minimirättigheter för konsumentorganisationerna. Dit hör i synnerhet rätten att bli rådfrågad och hörd via deras företrädare, en juridisk och/eller administrativ definition av konsumenternas rättigheter och intressen genom föregående hearingar och samråd om åtgärder som påverkar deras rättsligt skyddade rättigheter eller intressen på nationell och europeisk nivå, samt rätten att delta i regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

4.2 Det inte är möjligt att i det här yttrande diskutera alla aspekter som bör garanteras för de berörda konsumentorganisationerna, men EESK vill dock särskilt framhäva följande:

- a) **Rätten att bli rådfrågad och hörd** via konsumentföreträdare om den juridiska och/eller administrativa definitionen av konsumenternas rättigheter och intressen genom att det anordnas hearingar och samråd innan man vidtar åtgärder som påverkar de rättigheter eller intressen som är rättsligt skyddade på nationell eller europeisk nivå.
- b) **Rätten att delta i regleringen av olika sektorer**, i synnerhet av **tjänster av allmänt intresse**, som är grundläggande i samhällslivet och som konsumenterna i realiteten inte kan välja att ha eller inte ha.

⁽⁹⁾ ECCG Report on Monitoring Indicators of the Consumer Movement.

⁽¹⁰⁾ Se punkt 3.5 i EESK:s yttrande: En konsumentförening ska vara en juridisk person, drivas utan vinstsyfte, ha som främsta målsättning att försvara och företräda konsumenternas intressen i allmänhet, ha ett demokratiskt internt arbetssätt samt vara ekonomiskt självständigt och politiskt obunden (EUT C 221, 8.9.2005, s. 153).

4.3 EESK erinrar om att Lissabonfördraget i protokoll 26 om tjänster av allmänt intresse och artikel 36 i stadgan om de grundläggande rättigheterna anger att tjänster av allmänt intresse har stor betydelse för EU, som fastställer de vägledande principerna för dessa tjänster. Vi vill också påpeka att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte kan tillhandahållas av marknaden utan offentliga åtgärder (eller endast på andra villkor i fråga om kvalitet, säkerhet och tillgänglighet, likabehandling och allmän tillgång). Den specifika skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse åläggs tjänsteleverantören genom en officiell handling baserad på ett kriterium om allmänt intresse som garanterar att de villkor som krävs för att leverantören ska uppfylla sitt uppdrag finns på plats ⁽¹⁾.

4.4 Många tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. el, gas, vatten och kommunikationer, har traditionellt sett tillhandahållits av staterna, som ägde distributionsnäten. Debatten om dessa tjänster fördes ofta ur ett riskperspektiv (hälsa, säkerhet, miljö), en strategisk politik i fråga om nationella naturtillgångar eller liberaliseringen av marknaderna, exempelvis inom energisektorn.

4.5 Ur konsumentens synvinkel är de viktigaste frågorna knutna till garantier för försörjningstryggheten och själva tillgången, och priset är den avgörande och i princip enda faktorn för konsumentens val.

Om konsumenterna redan anser att det är svårare att jämföra tjänster än produkter, blir deras uppgift ännu mer krävande i samband med kontraktsvillkor som i regel inte är tillräckligt tydliga, till exempel vad gäller själva metoden för att fastställa avgifter och priser, som är mycket omfattande och innefattar många komponenter utöver själva tjänsten. Dessutom varken diskuteras eller uppmärksammas denna metod av de organisationer som företräder konsumenternas intressen.

I fråga om bristfälliga tjänster bör man införa ett system i likhet med det system som finns för produkter (Rapex), så att konsumentorganisationerna via sina nätverk kan varna konsumenterna för denna typ av tjänster.

4.6 Observationsgruppen för energimarknaden delar upp energipriset i tre stora grupper: för det första energi, transport och distribution (nät), för det andra övriga avgifter och för det tredje mervärdeskatt, och gör olika jämförelser mellan medlemsstaterna. Trots att de specifika faktorer som ingår i gruppen "övriga avgifter" i varje medlemsstat inte definieras som de borde, är det möjligt att utföra en sådan prisuppdelning för andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (t.ex. vatten, kommunikationer), och det skulle därför utgöra värdefull information om en sådan uppdelning också genomfördes i andra sektorer.

4.7 Kommissionen har genomfört ingående undersökningar om priset på vissa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och

har särskilt framhävt uppgifter från observationsgruppen för energimarknaden, som bland annat leder fram till följande slutsatser:

a) De flesta medlemsstaterna reglerar fortfarande priserna för samtliga hushåll, och industrins metoder när det gäller elräkningarnas komplexitet gör det svårt för nyetablerade konkurrenter och tjänsteleverantörer att få konsumenterna att byta leverantör.

b) Avgifterna kan utgöra en viktig källa till extraintäkter som fortsätter att öka i värde och som avspeglas i de räkningar som hushållen och industrin betalar.

4.8 Sanningen är att trots att det finns många och olika tillsynsorgan och EU-incidenter för insyn i deras beslutsprocess så finns det en enorm skillnad i konsumentorganisationernas tillgång till information och fackkunskaper om hur marknaderna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fungerar, framför allt vad gäller prisbildningen, de värden som de representerar och tillgången till nya nät samt hur dessa faktorer påverkar konsumenterna.

4.9 Kommissionen bör uppmuntra medlemsstaterna och de nationella tillsynsorganen att inte bara främja insynen i informationen och beslutsprocessen, utan även att verka för en balans mellan de intressen som står på spel – konsumenterna och reglerade branscher – genom att stödja och positivt särbehandla de organisationer som företräder konsumenternas intressen (t.ex. genom särskilda utbildningsinsatser, vägledning och ekonomiskt stöd).

4.10 Konsumentorganisationernas deltagande i debattforum och rådgivande organ – på samma villkor som näringslivet aktörer – utgör det lämpligaste sättet att på en konkurrensutsatt marknad säkerställa konsumentorganisationernas inflytande och därmed den enskilda konsumentens delaktighet ⁽¹²⁾.

4.11 EESK anser emellertid att riskerna (främst risken att organisationerna blir "underordnade") uppvägs av vikten av att säkerställa fackkunskaper på invecklade områden med stora effekter på konsumenternas livskvalitet, som endast kan skyddas genom en effektiv konsumentrepresentation.

⁽¹⁾ COM(2011) 900 final.

⁽¹²⁾ Se uppgifter från Eurobarometern, nr 51.1, 1999, som ställde följande fråga: Vilken av följande uppgifter (10 alternativ för ett enda svar, inklusive "vet inte") bör konsumentorganisationerna i första hand ägna sig åt? De flesta svarade följande (genomsnittligt i de dåvarande 15 medlemsstaterna): 1. Informationsspridning (26,8 %). 2. Stöd och praktiska råd (25,4 %). 3. Konsumentskydd (19,2 %). 4. Konsumentrepresentation (7,3 %).

4.12 EU-institutionerna kan och bör uppmuntra konsumentorganisationernas deltagande i tillsynsorgan och diskussionsforum, med särskilt fokus på forum för diskussioner om avgifter och priser⁽¹³⁾. Syftet med detta är inte bara att visa på regleringsprocessens oberoende och öppenhet, framför allt vad gäller avgiftsstrukturen, utan även att bidra till ett aktivt medborgarskap och främja starka konsumentorganisationer.

4.13 Det stämmer att denna problematik har blivit något mer uppmärksammas, eftersom det i direktiven om gemensamma regler för den inre marknaden för el och naturgas⁽¹⁴⁾ anges att utan att inkräkta på tillsynsmyndigheternas oberoende och behörighet och i enlighet med principen "en bättre lagstiftning" ska dessa myndigheter, när det är lämpligt, samråda med systemansvariga för överföringssystem och vid behov ingå ett nära samarbete med andra behöriga nationella myndigheter för att uppfylla sina åtaganden. Likväl rekommenderas inte konsumentorganisationernas deltagande och debatten med dem i alla konkurrensutsatta miljöer.

4.14 I konkurrensutsatta miljöer bestämmer avgiftsstrukturen inte bara tjänsteleverantörernas utan också konsumenternas tillgång, eftersom den direkt påverkar priset, vilket kan ge upphov till utestängning och passivitet bland konsumenterna⁽¹⁵⁾.

4.15 Vid regleringen har man inte tagit hänsyn till priset och behovet av att föra en diskussion med konsumenternas företrädare om de avgiftsstrukturer som ger upphov till detta pris.

Dessa aspekter saknas dessutom i de EU-rättsakter som behandlar detta ämne (t.ex. de nämnda direktiven). Den information som systematiskt tillhandahålls av observationsgruppen för energimarknaden visar emellertid tydligt att, utöver priset på de ovannämnda tjänsterna, är det konsumenterna och företagen själva som får bära kostnaderna (avgifter och andra kostnader), vilket inverkar negativt på företagens konkurrenskraft och ökar konsumenternas utsatthet på den inre marknaden.

4.16 När det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns det alternativ som har en direkt påverkan på de kostnader som i slutledet påverkar det pris som konsumenterna betalar. EESK anser att målen om en sund konkurrens på den inre marknaden och skydd av konsumenterna motiverar att EU-institutionerna vidtar åtgärder för att garantera ökad insyn i prisbildningen för grundläggande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att de övervakar utvecklingen av de olika komponenter och avgifter som ligger till grund för priset. Mot denna bakgrund bör medlemsstaterna och deras tillsynsorgan uppmuntras att stödja att konsumenternas representativa organisationer och små och medelstora företag deltar aktivt i den beslutsprocess som leder fram till avgiftssättningen⁽¹⁶⁾.

4.17 Slutligen vill EESK påpeka att det kommer att bli svårt att uppnå en effektiv konsumentrepresentation om det saknas en garanti för möjligheten att väcka gruppåklagan. Vi uppmanar därför kommissionen att återuppta sitt arbete för att införa en europeisk gruppåklagan.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ När det gäller allmännyttiga företagstjänster som knappast innebär någon risk för konsumentens hälsa och säkerhet – i dag är denna fråga inget större bekymmer inom telefoni- och eltjänster – är priset nästan den enda avgörande faktorn för konsumentens val.

⁽¹⁴⁾ Direktiv 2009/72/EG och 2009/73/EG (EUT L 211, 14.8.2009, s. 55 och s. 94).

⁽¹⁵⁾ Se artikel 32.1 i direktiv 2009/72/EG.

⁽¹⁶⁾ EUT C 318, 29.10.2011, s. 155.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Principer, förfaranden och åtgärder för tillämpningen av artikel 11.1 och 11.2 i Lissabonfördraget" (yttrande på eget initiativ)

(2013/C 11/03)

Föredragande: **Luca JAHIER**

Den 14 juli 2011 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Principer, förfaranden och åtgärder för tillämpningen av artikel 11.1 och 11.2 i Lissabonfördraget".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 september 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 168 röster för, 3 röster emot och 7 nedlagda röster.

"Ingenting kan genomföras utan medborgarna, men ingenting är varaktigt utan institutioner."

Jean Monnet

1. Slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) anser att det är ytterst viktigt att lägga fram konkreta åtgärdsförslag i syfte att säkerställa att EU-institutionerna inom sina respektive behörighetsområden vidtar lämpliga åtgärder för att tillämpa artikel 11.1 och 11.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Denna process bör betraktas som en möjlighet att utvidga och stärka strukturerna för en dialog med det civila samhället på europeisk nivå, men också på nationell, regional och lokal nivå.

1.2 Den representativa demokratin är och förblir demokratiens hjärta. Deltagardemokrati utgör ett komplement, men aldrig ett alternativ, till den representativa demokrati som vårt samhälle är grundat på. Samma sak gäller den civila dialogen, som inte konkurrerar med den sociala dialogen, utan båda har sin specifika roll i enlighet med fördragets bestämmelser.

1.3 Det är nödvändigt att införa en verklig deltagardemokrati som är i linje med EU-fördraget och tar hänsyn till EU:s värderingar och identitet. Mot bakgrund av den pågående ekonomiska, sociala och politiska krisen är det mycket viktigt att fullt ut tillämpa artikel 11 för att stärka EU:s demokratiska legitimitet bland medborgarna. Slutligen kan endast ökad insyn, större egenansvar och ett ökat deltagande från medborgarnas och det organiserade civila samhällets sida både i medlemsstaterna och i EU göra det möjligt för EU att undvika extremism, försvara sina demokratiska värderingar och skapa en "ödesgemenskap".

1.4 Tillämpningen av artikel 11.1 och 11.2 i EU-fördraget utgör en viktig möjlighet att gå längre än de redan befintliga förfaranden för samråd med och deltagande av det civila samhället som utvecklats på EU-nivå efter offentliggörandet år 2001

av vitboken om styrelseformerna i EU. En rad modeller för det civila samhällets deltagande har redan utarbetats, och vissa av dem går betydligt längre än enbart ett utbyte av information och kan betraktas som god praxis som kan ligga till grund för ett strukturerat ramverk för den europeiska civila dialogen i enlighet med artikel 11.1 och 11.2.

1.5 EESK rekommenderar därför följande:

- Kommissionen bör göra en grundlig undersökning av vilka möjligheter det civila samhället i dag har att delta i utformningen av EU:s politik. Undersökningen bör bedöma om det nuvarande systemet är tillräckligt effektivt för ett strukturerat samarbete och innehålla rekommendationer om ett allmänt ramverk som anger hur samtliga EU-institutioner skulle kunna tillämpa artikel 11.1 och 11.2. EESK och alla direkt berörda parter bör uppmanas att bidra till undersökningen i fråga om utformning, genomförande och spridning av resultaten.
- Det gemensamma öppenhetsregistret, som i dag används av Europaparlamentet och kommissionen, bör utökas och också användas av rådet. Det skulle i framtiden kunna bli ett värdefullt instrument för att identifiera aktörerna i den europeiska civila dialogen.
- EU-institutionerna bör bygga upp en gemensam databas med uppgifter om kontakter, samråd och dialog med det civila samhället. Man bör också överväga att utarbeta en årsrapport som kan bli ett användbart kommunikationsredskap för att visa på deltagardemokratiens omfattning i EU.

- EESK bör göra en intern undersökning och utvärdera hur effektivt, omfattande och uppskattat kommitténs eget samarbete är med civilsamhällesorganisationerna i syfte att identifiera reella förbättringar.
- EESK bör bygga upp en databas med detaljerade uppgifter om vilka civilsamhällesorganisationer som deltagit i EESK:s arbete och i vilken egenskap.
- EESK bör fullt ut dra nytta av det nya samarbetsprotokollet med kommissionen, som undertecknades i februari 2012, för att i större utsträckning delta i utformningen av EU:s prioriteringar, arbetsprogram och viktigaste politikområden.
- EESK bör förbinda sig att ompröva och förnya kontaktgruppen med det europeiska civila samhället för att öka deltagandet och bidra till en bättre tillämpning av artikel 11.1.
- Kommittén bör tillsammans med övriga berörda aktörer, framför allt EU-institutionerna, medverka till att anordna ett stort årligt evenemang för att ge ett gemensamt bidrag till dagordningen för EU:s prioriteringar. Ett sådant evenemang skulle öka den politiska genomslagskraften om man samtidigt anordnade en konferens tillsammans med de nationella parlamenten i de 27 medlemsstaterna och Europaparlamentet. Det första evenemanget skulle kunna anordnas före valet till Europaparlamentet 2014 och skulle kunna stärka de band som förenar EU-medborgarna, väljarna och de folkvalda.

1.6 EESK:s stora och allt starkare engagemang i strävan att skapa ett europeiskt offentligt rum skulle därmed kunna uppmuntra kommissionen, rådet och Europaparlamentet att ta på sig en aktivare roll i tillämpningen av artikel 11.1 och 11.2 i EU-fördraget. De processer och resultat man på så sätt skulle kunna uppnå skulle vara värdefulla för samtliga EU-institutioner och civilsamhällesorganisationer.

2. Inledning

2.1 Under de senaste 12 åren har EESK gjort stora framsteg när det gäller utformningen av den europeiska civila dialogen, dess roll som komplement till den representativa demokratin och dess särdrag i förhållande till den sociala dialogen. Den civila dialogen har definierats som en demokratisk, opinionsbildande process som kan anta olika former beroende på vilka aktörer som är involverade. Kommittén har enats om en definition av den civila dialogens aktörer och begrepp och dess samband med deltagardemokrati⁽¹⁾.

⁽¹⁾ I dokumentet "Participatory democracy in 5 points" finns en bra sammanfattning av dessa begrepp. Det utarbetades av grupp III inom EESK i mars 2011. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

2.2 EESK har dessutom bekräftat subsidiaritetsprincipen på EU-nivå. Vi har föreslagit 14 kvantitativa och kvalitativa kriterier för att mäta representativiteten hos de civilsamhällesorganisationer som har inbjudits att delta i den horisontella, vertikala och sektoriella civila dialogen, och vi har noggrant definierat skillnaderna mellan samråd (en toppstyrd process) och civil dialog (en nedifrån och upp-orienterad eller snarare cirkulär process). EESK har således bidragit till de institutionella landvinningar som nu är fastställda i artikel 11 i EU-fördraget⁽²⁾.

2.3 I EU-fördraget, som trädde i kraft i december 2009, erkänns formellt deltagardemokratis roll (civil dialog, samråd och det europeiska medborgarinitiativet). Bestämmelserna i artikel 11⁽³⁾ bygger på den representativa demokratis centrala funktion (artiklarna 10 och 12)⁽⁴⁾ och stärker den, och är därmed ett uttryck för en innovativ europeisk demokratimodell.

2.4 Vår uppgift nu är att arbeta för en konkret tillämpning av artikel 11. Vi bör börja med punkterna 1 och 2 eftersom de samrådsmetoder som nämns i punkt 3 i dag är närmast färdigutvecklade och det europeiska medborgarinitiativet redan är reglerat⁽⁵⁾. EESK:s historia har nämligen lärt oss att det behövs en tydlig rättslig ram och institutionell kontinuitet för att få till stånd en effektiv dialogstruktur.

2.5 I mars 2010 uppmanade EESK kommissionen att "lägga fram en grönbok om den civila dialogen om den konkreta utformningen av artiklarna 11.1 och 11.2, för att tänka över befintlig praxis, närmare definiera och utvärdera förfaranden och principer och tillsammans med det organiserade civila samhället göra förbättringar och framför allt att skapa tydliga strukturer"⁽⁶⁾. Vid ett externt sammanträde på temat "Hur ser framtiden ut för deltagardemokratin i Europa?", anordnat av grupp III ett år senare, 2011, upprepades dessa uppmaningar och man enades om en "färdplan för deltagardemokrati"⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Allt detta återfinns i mer detaljerad form i kompendiet "Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC". <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

⁽³⁾ Artikel 11: "1. Institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. 2. Institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället. 3. Europeiska kommissionen ska ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna. 4. Ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, får ta initiativ till att uppmana kommissionen att [...]".

⁽⁴⁾ I artikel 10.1 anges att "unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati" och i artikel 10.3 fastställs att "varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv. Besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt".

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>. Under alla omständigheter vore det lämpligt att inom ett år tillsammans med det organiserade civila samhället göra en omfattande utvärdering av hur det europeiska medborgarinitiativet fungerar i praktiken.

⁽⁶⁾ EUT C 354, 28.12.2010, s. 59.

⁽⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>.

2.6 Kommittén konstaterar att det med undantag av samrådsförfaranden och bestämmelserna om det europeiska medborgarinitiativet, som trädde i kraft den 1 april 2012, inte har skett någon utveckling inom de olika institutionerna med avseende på de bestämmelser som mer specifikt berör den civila dialogen (artikel 11.1 och 11.2), och att vi hittills inte har fått något positivt svar på vår uppmaning om utarbetande av en grönbok.

2.7 Hela Europa har dessutom drabbats av en strukturell ekonomisk kris som medför att själva grundvalen för den europeiska integrationen ifrågasätts och som dessutom bidrar till att underblåsa två farliga fenomen: å ena sidan en återgång till mellanstatliga förhandlingar för att finna lösningar på krisen, med en kraftig ökning av antalet EU-toppmöten, och å andra sidan ett växande avstånd mellan medborgarna och deras organisationer och EU. Till detta kommer en utbredd uppfattning att EU inte bara är oförmöget att hitta en väg ut ur krisen utan också tvingar fram en åtstramningspolitik som drabbar alla EU-medborgares liv mycket hårt, och att EU knappt för någon dialog med de olika företrädarna för det organiserade civila samhället om de val som fattats. Oförståelsen och avståndet verkar således öka, vilket kan ge upphov till en farlig situation där EU-institutionerna riskerar att förlora sin legitimitet.

2.8 Kommittén är övertygad om att EU-fördragets dynamik och det stora antalet olika frågor och prioriteringar som i dag står på EU:s politiska dagordning kräver en stark och beslutsam återlansering av "gemenskapsmetoden". Allt detta kan bara uppnås genom att man förstärker och förnyar metoden, samtidigt som man förstärker den parlamentariska demokratin – som är själva grundvalen för EU-institutionerna – och går in i ett nytt stadium som innebär att man direkt involverar det civila samhället och fokuserar på att stärka den europeiska identiteten och väcka medborgarnas intresse. Ett större deltagande av medborgarna genom den civila dialogen, både direkt och via deras intresseorganisationer i enlighet med artikel 11, kommer att bli en central utmaning för hela den europeiska integrationens framtid. Det handlar i själva verket om egenansvar, stöd, insyn och öppenhet och en större demokratisk legitimitet när det gäller beslutsprocessen.

2.9 Artikel 11 och dess tillämpning är således ett värdefullt redskap när det gäller att skapa en dynamisk deltagardemokrati. EESK har all den erfarenhet som krävs för att ta på sig rollen som katalysator i denna process, som syftar till att stärka det demokratiska livet i EU, i nära samarbete med de olika EU-institutionerna och de viktigaste europeiska och nationella nätverken i det organiserade civila samhället.

2.10 Kommittén är medveten om att den endast delvis avspeglar mångfalden i uttrycket "det organiserade civila samhället"⁽⁸⁾ och har därför under en tid använt en pragmatisk metod

⁽⁸⁾ "Ekonomiska och sociala kommittén ska bestå av företrädare för organisationer för arbetsgivare, löntagare och andra företrädare för det civila samhället, särskilt inom socioekonomiska, medborgerliga områden och fackområden samt kulturella områden." Art. 300.2 i EUF-fördraget.

för att genom en rad initiativ garantera närmare förbindelser med det europeiska organiserade civila samhället. I denna kristid anser kommittén att det är viktigare än någonsin att stärka en sådan "bro" mellan institutionerna och det civila samhället i syfte att beledsaga de strukturpolitiska valen och även de institutionella reformer som EU måste genomföra om unionen ska ha en framtid.

2.11 Artikel 11 är i sin helhet ett tydligt budskap om att EU är övertygat om mervärdet av ett aktivt medborgarskap, värdet av deltagardemokrati och dess roll för att stärka medborgarnas eget ansvar för det europeiska samarbetet och samtidigt skapa en allt mer välinformerad och varaktigt allmän europeisk opinion. Genom att placera den redan etablerade traditionen för samrådsförfaranden (punkt 3) under deltagarpelaren (punkterna 1 och 2) innebär artikel 11 en viktig förändring mot en mer avancerad modell för strukturerad dialog.

2.12 Efter att under 15 års tid ha utarbetat teorier och viktiga dokument som återfinns i ovannämnda kompendium⁽⁹⁾, **behövs det nu specifika målinriktade åtgärder och instrument för varje EU-institution**, men man måste samtidigt **utforma en samordnad och konsekvent övergripande strategi** för att säkra att de överordnade mål som fastställs i artikeln kan uppnås på ett bättre sätt.

2.13 Kommittén betonar att man inte får falla för frestelsen att omvandla det preskriptiva fundamentet i artikel 11 (särskilt punkterna 1 och 2) till något rent deskriptivt, som om det vore ett fotografi av något som redan existerar. Det skulle inte återspegla lagstiftarens avsikt, och det motsvarar inte heller det europeiska organiserade civila samhällets förväntningar.

3. Med utgångspunkt i befintlig god praxis

3.1 EESK anser att det är värdefullt att utgå från befintlig god praxis för att börja utveckla konkreta åtgärder för tillämpning av artikel 11.1 och 11.2.

3.2 I EU har **olika samarbetsformer med organisationer i det civila samhället stegvis ökat** under de senaste tio åren. Till stor del handlar det om hearingar som genomförs av kommissionen.

3.3 I kommissionen har ett växande antal generaldirektorat anordnat en rad hearingar med olika mål, regelbundenhet, storlek och inverkan. Dessa har i stort sett utvecklats oberoende av varandra och ibland blivit veritabla "rådgivande forum". De olika situationer och resultat som det handlar om är i vissa

⁽⁹⁾ "Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC" <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

fall redan ganska strukturerade former av kontinuerlig dialog med det civila samhället⁽¹⁰⁾. EESK anser att det under alla omständigheter är nödvändigt att upprepa att man inte får blanda ihop hearingarnas juridiska struktur med den nya formen för civil dialog, som för övrigt bör bli strukturerad och permanent.

3.4 Här bör nämnas EU:s hälsoforum, som anordnas av GD Hälso- och konsumentfrågor, plattformen för grundläggande rättigheter under EU:s byrå för grundläggande rättigheter, kontaktgruppen för det civila samhället under GD Utveckling och samarbete – EuropeAid och den dialog med det civila samhället som lanserats av GD Handel.

3.5 Den sistnämnda är kanske den mest utvecklade mekanismen för en strukturerad sektorsdialog, både på grund av det omfattande antalet inblandade aktörer (över 800 registrerade organisationer) och för att nästan hälften av dem har sitt säte i en av medlemsstaterna och inte i Bryssel. Det är också den enda för vilken det har beställts en extern utvärdering⁽¹¹⁾, av GD Handel självt.

3.6 Ett annat exempel är det europeiska integrationsforumet⁽¹²⁾, som inrättades 2009 på gemensamt initiativ av EESK och kommissionen och som har ett fast deltagarantal på ett hundratal europeiska och nationella aktörer. Europaparlamentet, ReK och representanter för EU-medlemsstaternas regeringar deltar dessutom kontinuerligt i detta forum. Efter en lite trög start har forumet i dag blivit en knutpunkt för strukturerad dialog om den konkreta utvecklingen av EU:s agenda för integrationspolitiken, i synnerhet i förstadiet.

3.7 Ett tredje exempel är forumen för det civila samhället inom ramen för det komplexa systemet för EU:s yttre förbindelser. Särskilt värt att nämna är de framgångsrika gemensamma rådgivande kommittéerna, som inrättas under förhandlingarna om anslutning till EU, den rådgivande Cariforum–EU-kommitténs roll i övervakningen av det särskilda avtalet om ekonomiskt partnerskap mellan EU och Cariforum och det civila samhällets roll i frihandelsavtalet mellan EU och Korea.

3.8 Cotonouavtalet⁽¹³⁾ är kanske det mest komplexa och omfattande, vad gäller både antalet deltagande länder och aktörer och antalet genomförda åtgärder. Det ger formellt erkännande åt de icke-statliga aktörernas (som definieras som den privata sektorn, sociala och ekonomiska parter, det civila samhället) kompletterande roll och potentiella bidrag till utvecklingsprocessen⁽¹⁴⁾. EESK har ett särskilt mandat att anordna regelbundna möten med de socioekonomiska aktörerna i

AVS–EU. Man har också utarbetat ett särskilt ekonomiskt stödprogram i de olika länderna, som förvaltas av respektive EU-delegation, med deltagande av allt fler aktörer och investeringar i kapacitetsutbyggnad⁽¹⁵⁾.

3.9 Slutligen bör vi nämna Europaparlamentets initiativ "medborgarforum". Sedan initiativet togs år 2007 har det anordnats tre tematiska forum, om än oregelbundet och med varierande resultat, med brett deltagande av organisationer i det civila samhället i Europa⁽¹⁶⁾. Arbetet är för närvarande föremål för en särskild intern utvärdering i Europaparlamentet eftersom det måste återlanseras och preciseras under kommande år.

3.10 Det finns också på internationell nivå vissa exempel på det civila samhällets effektiva deltagande i beslutsprocesserna. Värt att nämna är t.ex. Århuskonventionen⁽¹⁷⁾ från Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa och Europeisk kod för idébärande organisationers medverkan i beslutsprocessen, som antogs under konferensen för internationella icke-statliga organisationer⁽¹⁸⁾.

3.11 Århuskonventionen säkrar inte bara att allmänheten och de relevanta organisationerna i det civila samhället har rätt att få tillgång till myndigheternas miljöinformation, utan fastställer också att allmänheten har rätt att delta i beslut som gäller miljöfrågor och eventuellt att ifrågasätta offentliga beslut. Representanterna för det civila samhället kan dessutom utse medlemmar till konventionens efterlevnadskommitté och vara representerade i presidiet. Till sist har berörda civilsamhällesorganisationer möjlighet att få ekonomiskt stöd.

3.12 Vad gäller Europarådet syftar koden för idébärande organisationers medverkan, som erkänns av ministerkommittén, till att förbättra det civila samhällets deltagande i beslutsprocessen på lokal, regional och nationell nivå. Koden fastställer fyra olika deltagarnivåer (information, hearing, dialog och partnerskap) som kan användas som modell av såväl det civila samhället som de offentliga myndigheterna.

3.13 Det finns också bra exempel på regional och nationell nivå. Bland dessa utmärker sig den franska miljöåtgärden "Grenelle Environnement", som skapades på initiativ av Frankrikes president år 2007⁽¹⁹⁾. Forumet har samlat representanter för

⁽¹⁰⁾ Nedan ges bara några korta sammanfattningar.

⁽¹¹⁾ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm>.

⁽¹³⁾ Kapitel 2, artikel 4.

⁽¹⁴⁾ Kapitel 2, artikel 6.

⁽¹⁵⁾ För att göra sig en idé om EESK:s övervakningsarbete, se slutförklaringen från det regionala seminarium som hölls i Addis Abeba den 7–10 juli 2010. www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876.

⁽¹⁶⁾ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00567de5f7/Agora.html>.

⁽¹⁷⁾ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, antagen 1998. <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

⁽¹⁸⁾ Koden antogs i oktober 2009. www.coe.int/ngo.

⁽¹⁹⁾ "Grenelle Environnement" – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

staten, lokala myndigheter, icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter i en dialog- och partnerskapsprocess och lett till två viktiga lagstiftningspaket på miljöområdet år 2008 och 2010. Till följd av initiativet "Grenelle Environnement" bytte det ekonomiska och sociala rådet namn till "Frankrikes råd för ekonomiska, sociala och miljörelaterade frågor", och man utsåg representanter för miljösektorn till rådet⁽²⁰⁾. Till sist bör man nämna andra former för civil dialog som utvecklats på nationell och lokal nivå, såsom samarbetsplattformar, pakter, samarbetsavtal eller samarbetsprotokoll osv., som bör utnyttjas fullt ut.

4. Erfarenheter och utvecklingsmöjligheter

4.1 I dagens läge finns det mycket intressanta exempel som i praktiken har gått mycket längre än de vanliga formerna för samråd. I vissa fall har de lett till mer stabila och mångfasetterade processer för aktivt deltagande och starkare samarbetsformer, och som kan vara möjliga former för en strukturerad dialog med det civila samhället, vilket föreskrivs i artikel 11 i EU-fördraget. Dessa förfaranden är dock inte tillräckligt kända utanför de berörda kretsarna, och de bör utvärderas, främjas bättre, utvecklas och göras mer stabila.

4.2 Hur dessa forum uppfattas av olika aktörer, i synnerhet vad gäller deras effektivitet, beror dessutom på en rad olika faktorer: den mycket varierande nivån av engagemang i processen, den uppfattade nivån av representativitet hos aktörerna⁽²¹⁾, de finansiella villkoren som kan stödja eller inte stödja deltagandet av mindre strukturerade aktörer som inte finns i Bryssel, den tekniska kapaciteten att aktivt bidra till diskussionen och säkra uppföljning av processen och kontinuiteten hos EU-institutionernas operativa investeringar.

4.3 Vissa centrala aspekter av dess processer bör framhåvas:

- De har resulterat i några arbetsmetoder som efter hand har blivit vitt använda och accepterade standarder, vilket är en tillgång som bör undersökas och utvärderas.
- De flesta av dem inkluderar ett brett spektrum av aktörer, oftast från mer än en grupp eller en sektor av organisationer i det organiserade civila samhället – ofta omfattar de företrädare som motsvarar dem som finns i EESK: organisationer för arbetsgivare, arbetstagare och andra socioekonomiska aktörer samt aktörer från samhällslivet, yrkeslivet och kulturlivet.

⁽²⁰⁾ För ytterligare exempel på det civila samhällets deltagande, se hearingen i anslutningen till utarbetandet av detta yttrande <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

⁽²¹⁾ De representativitetskriterier som tillämpas på olika situationer varierar dock kraftigt. Vi bör därför än en gång nämna de kvantitativa och kvalitativa kriterier som fastställs i EESK:s yttrande (föredragande: Jan Olsson), EUT C 88, 11.4.2006, s. 41–47.

— I många fall är mer än en EU-institution/ett EU-organ involverat, dock med olika roller. Ibland skapar detta en nätverkseffekt mellan olika institutioner, som bör utvecklas ytterligare.

— I denna strukturerade samarbetsprocess deltar förutom europeiska organisationer i allt större och mer varierande omfattning också representanter för de nationella civila samhällena och deras organisationer. Trots detta återstår mycket att göra för att i högre grad involvera den lokala och nationella nivån av det civila samhället i de 27 medlemsstaterna⁽²²⁾.

4.4 Dessa iakttagelser avslöjar en potentiell kritisk massa som, om den utnyttjas systematiskt och görs tillräckligt känd, kunde vara en viktig byggsten i uppbyggandet av deltagardemokratin på EU-nivå. I varje fall kan den ge synlighet åt denna pelare i den europeiska demokratin, både för allmänheten och i de olika institutionerna. På så sätt kan man bättre se och uppskatta omfattningen av de europeiska civilsamhällesorganisationernas bidrag och de insatser som EU redan under en längre tid har gjort.

4.5 **EESK föreslår därför att kommissionen, genom aktiv medverkan av de andra institutionerna, tar initiativ till en mer omfattande och detaljerad studie.**

4.6 Tio år efter vitboken om styrelseformer i EU⁽²³⁾ bör en sådan studie på ett mer heltäckande sätt utvärdera de uppnådda resultaten, den konkreta effekten på lagstiftningsprocessen, genomförda och testade oförutsedda utvecklingar, problematiska frågor, brister, ologiska inslag och kostnader. Dessutom bör man fastställa vilka faktorer som krävs för att ge plats åt ett mer relevant och omfattande deltagande. Studien bör också utvärdera den konkreta effektiviteten och omfattningen av det befintliga systemet för strukturerat samarbete med det civila samhället och bedöma vilka parametrar och villkor som krävs för att göra det effektivare. Den bör också ta hänsyn till vilka framgångsrika metoder som kan föreslås och hur dessa kan utvecklas ytterligare. Till sist bör man i studien utvärdera i vilken mån denna betydande arbetsmängd är känd och hur den uppfattas utanför de berörda kretsarna, samt hur den bidrar till att utvidga deltagardemokratin och engagemanget i det europeiska projektet och därmed i skapandet av ett europeiskt offentligt rum. Studien bör också sammanfatta innehållet i en konsekvensbedömning både vad gäller institutionerna och de olika aktörerna i det organiserade civila samhället.

⁽²²⁾ I detta hänseende bör man minnas det stora antalet lokala, nationella och regionala organisationer som under senare år har deltagit i särskilda konkreta europeiska projekt och som – om de främjas korrekt och bildar nätverk – aktivt kunde involveras i den mer omfattande dynamiken för deltagande och civil dialog. Detta skulle kunna förbättra allmänhetens stöd för den europeiska processen på nationell och lokal nivå i EU.

⁽²³⁾ EGT C 193, 10.7.2001, s. 117, EGT C 125, 27.5.2002, s. 61 och COM(2001) 428 final.

4.7 Denna studie kan, om den utarbetas mot bakgrund av artikel 11⁽²⁴⁾ i EU-fördraget och direkt och aktivt involverar civilsamhällesorganisationerna, bli en bra grund för att utarbeta riktlinjer och andra praktiska förfaranden i syfte att utveckla den strukturerade dialogen i enlighet med artikel 11. På så sätt kan den förse kommissionen och de övriga EU-institutionerna med den nödvändiga utgångspunkten för att senare definiera exaktare praktiska förslag i linje med den grönbok som nämns i punkt 2.5 och som EESK framhåller betydelsen av. Man bör särskilt försöka identifiera möjliga gemensamma riktlinjer och förfaranden för alla institutioner, med respekt för deras självständighet, i syfte att utveckla en enhetlig, effektiv, inkluderande och transparent process för det strukturerade deltagandet av det civila samhället när man bygger upp det europeiska samarbetet.

4.8 EESK kan självklart bidra till genomförandet av studien genom sitt arbete, sin sakkunskap och sina nätverk, och aktivt delta i både utformningen och genomförandet av studien och därefter i spridningen av resultaten, i synnerhet i de 27 medlemsstaterna.

4.9 Den 23 juni 2011 **antog kommissionen och Europaparlamentet det gemensamma öppenhetsregistret**, som ersatte det register som kommissionen inrättade 2008. Det innehåller redan flera tusen organisationer som kommer från vitt skilda delar av det europeiska civila samhället och som ska lämna en lång rad olika uppgifter och förbinda sig att efterleva en gemensam uppförandekod⁽²⁵⁾. Ett enda register som är gemensamt för de båda institutionerna, och det faktum att rådet också har uttryckt ett intresse att ansluta sig till det, visar på en tydlig riktning och en vilja från institutionernas sida att gå vidare på ett samordnat sätt i denna viktiga och känsliga fråga för förbindelserna med det civila samhället.

4.10 EESK anser att detta register – som än så länge bara har haft som mål att skapa insyn för dem som är i kontakt med EU-institutionerna för att påverka politiken – med tiden kunde bli ett redskap för att identifiera aktörerna i den civila dialogen vad gäller representativitetskriterierna. De möjligheter som registret erbjuder för utvecklingen av den strukturerade civila dialogen bör också undersökas i nämnda studie.

4.11 Lissabonfördraget öppnar också **nya möjligheter med avseende på Europeiska rådet**. Detta är nu en permanent struktur, och Europeiska rådets ordförande utses för en två och ett halvt år lång mandatperiod som kan förnyas. Allt detta lägger grunden för att utarbeta en långsiktigare vision och stabila relationer med det organiserade civila samhället. Europeiska rådet måste nämligen också uppfylla kravet i artikel 11 i EU-fördraget. Det faktum att Europeiska rådet nu har ansvaret för att fastställa EU:s allmänna politiska riktlinjer gör det ännu mer strategiskt viktigt att utveckla ett samarbete som stegvis utvecklas mot en strukturerad civil dialog. EESK anser att rådet

bör inrätta en särskild enhet för dialogen med det civila samhället, och kommittén är också villig att, inom ramen för sina särskilda funktioner, direkt samarbeta med rådet för att konkret utveckla detta mål.

5. EESK:s roll

5.1 Under de senaste tio åren har också EESK i hög grad ändrat sina arbetsmetoder och framför allt i allt större utsträckning involverat olika aktörer, experter och organisationer i det europeiska civila samhället i sitt arbete.

5.2 Alla områden av kommitténs arbete har genomgått förändringar: den traditionella delen av arbetet (yttranden), med ett ökat deltagande av sakkunniga och allt fler hearingar (av varierande omfattning); inrättandet av en kontaktgrupp med civilsamhällesorganisationerna; olika konferenser och evenemang som anordnats inom ramen för facksektionernas, gruppernas och ordförandeskapens program både i Bryssel och i medlemsstaterna; det arbete som utförts i anslutning till Europa 2020-strategin tillsammans med ekonomiska och sociala råd och liknande organ i medlemsstaterna samt slutligen den omfattande skalan av olika aktiviteter som genomförts inom ramen för kommitténs yttre förbindelser.

5.3 På så sätt har det uppstått omfattande och växande antal relationer och dialoger med ett allt större och varierande urval av aktörer från det europeiska civila samhället. Denna utveckling är mycket mångfasetterad och sektorsspecifik, och aktörerna tenderar att inte vara medvetna om varandras arbete. Därmed utnyttjar man inte i tillräcklig utsträckning deras samlade potential.

5.4 Därför bör EESK förbinda sig att göra följande:

— Främja en mer **omfattande analys av utvecklingen och utsikterna för dess system av relationer med det organiserade civila samhället**, dels för att utvärdera det arbete som kommittén har utfört samt dess effektivitet och betydelse och hur det uppfattas, dels för att kartlägga eventuella tendenser och nödvändiga innovationer. Syftet är att allt bättre kunna definiera kommitténs särskilda roll som rådgivande EU-organ och stärka tillämpningsprocessen för artikel 11 i EU-fördraget. En sådan analys bör genomföras med hjälp av framstående forskningsinstitut, och den bör innehålla lämpliga metoder för att låta representativa icke-statliga organisationer på EU-nivå aktivt delta och samarbeta, så att man också samlar deras åsikter och allmänna riktlinjer.

— Främja **en särskild centraliserad databas med alla kontakter, kompetenser och organisationer** som årligen på olika sätt medverkar i kommitténs arbete. Samtidigt bör man också klassificera organisationerna och bedöma vilka möjliga initiativ (gemensam kommunikation och/eller en årlig dialog med alla samarbetsparter) som kan utvecklas i syfte att bygga upp en stabil grund för dessa kontakter.

⁽²⁴⁾ "Institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog ...", punkt 2.

⁽²⁵⁾ http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm.

— Föreslå för EU-institutionerna att man ska inrätta **en gemensam databas för alla kontakter och dialoger med organisationerna i det civila samhället som har utvecklats av Europeiska unionens alla institutioner och organ**. Man kan också överväga att utarbeta en årlig rapport som skulle vara tillgänglig för alla nationella och europeiska intressenter ⁽²⁶⁾.

5.5 EESK måste utnyttja alla nyttiga synergier med de andra EU-institutionerna för att säkerställa att artikel 11 genomförs ordentligt. I det syftet upprepar EESK sitt åtagande att skapa nya vägar för samarbete med Europeiska rådet och att stärka och utöka alla samarbetsmöjligheter som redan finns med Europaparlamentet, kommissionen och Regionkommittén.

5.6 **Det nya samarbetsprotokoll som EESK och kommissionen undertecknat** ⁽²⁷⁾, som befäster och stärker EESK roll som den främsta länken mellan det organiserade civila samhället och EU-institutionerna, erbjuder ett flertal möjligheter i detta hänseende, och dessa bör utvecklas målmedvetet. Protokollet befäster och stärker de samarbetsmetoder som utvecklats under de gångna åren och presenterar nya, ambitiösa och konkreta sätt att gå framåt mot en stegvis och gemensam tillämpning av artikel 11 i EU-fördraget "i syfte att stärka unionens demokratiska legitimitet [...] för att utveckla deltagardemokratien på EU-nivå" ⁽²⁸⁾. "Kommissionen betraktar detta samarbete som ett viktigt verktyg för att föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället i enlighet med artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen" ⁽²⁹⁾.

5.7 Protokollet identifierar i synnerhet två centrala möjligheter för att utveckla nämnda samarbete, som kan bli en stabil och strukturerad ram för att stegvis inkludera ett allt större nätverk av representativa organisationer i det europeiska civila samhället, och på så sätt konkret utveckla den strukturerade civila dialogen enligt artikel 11.2:

— Vad gäller fastställandet av EU:s politiska prioriteringar har EESK möjlighet att påverka kommissionens politiska prioriteringar och årliga arbetsprogram. I detta syfte ska EESK informera kommissionen om sina egna förslag till prioriteringar för följande år, och i slutet av varje år anordna en debatt om EU:s framtid, där kommissionen presenterar sina strategiska prioriteringar.

— Vad gäller den europeiska planeringsterminen och Europa 2020-strategin fastställer protokollet att EESK ska presentera en årlig rapport i nära samarbete med nätverket av ekonomiska och sociala råd och liknande institutioner om det civila samhällets deltagande i utarbetandet av nationella reformprogram. Rapporten ska först diskuteras vid Europeiska rådets vårmöte, där kommissionen ska delta och presentera den årliga tillväxtöversikten.

5.8 EESK bör också förbinda sig att skapa de mest lämpliga synergierna med organisationerna i det civila samhället på såväl nationell som europeisk nivå, samt utveckla ett strukturerat samarbete på båda nivåerna.

5.9 Man skulle i synnerhet kunna utveckla ett strukturerat samarbete på nationell nivå med tanke på det bidrag som nu begärs av EESK i protokollet angående "utvärderingen av genomförandet av EU:s lagstiftning, särskilt när det gäller övergripande klausuler i enlighet med artiklarna 8–12 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt" ⁽³⁰⁾. I detta syfte bör det befintliga samarbetet med nationella ekonomiska och sociala råd och liknande institutioner stärkas.

5.10 EESK inrättade 2004 en **kontaktgrupp** med organisationerna och nätverken i det europeiska civila samhället, som också nämns i det reviderade samarbetsprotokollet. Med tanke på de skisserade framtidsutsikterna anser EESK att det är nödvändigt att se över, omdefiniera och ge nytt liv åt kontaktgruppens roll och i synnerhet öppna upp den för alla sektorer i det organiserade civila samhället med hänvisning till den bredare sammansättningen av EESK:s tre grupper. En sådan möjlighet till stärkande kunde därmed vara ett konkret bidrag till att nå avgörande framsteg i genomförandet av i synnerhet artikel 11.1 i EU-fördraget (angående en horisontell civil dialog), och göra EESK till ett forum som främjar denna process. Den reviderade och förstärkta kontaktgruppen kunde spela en allt värdefullare roll inom EESK, i synnerhet när det gäller att övervaka genomförandet av artikel 11 i EU-fördraget.

6. Ett strukturerat rum för den europeiska civila dialogen

6.1 EESK anser att kommittén allt mer måste bli ett kunskapscentrum för den europeiska civila dialogen och att man bör utveckla och bättre utnyttja befintliga instrument och främja nya former av strukturerad dialog samt öppna och inkluderande forum för intressenter. Detta bör vara en del av en övergripande strategi med ett allt bättre deltagande av organisationerna i det europeiska civila samhället i syfte att sprida god praxis för civil dialog på alla nivåer. På detta sätt kan kommittén ge ett viktigt bidrag till tillämpningen av artikel 11.

⁽²⁶⁾ Jfr punkt 21 i Europaparlamentets resolution av den 13 januari 2009 om "Utsikterna för utveckling av medborgardialogen enligt Lissabonfördraget", P6_TA(2009)0007.

⁽²⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>

⁽²⁸⁾ Samarbetsprotokoll, ingressen, sjätte stycket.

⁽²⁹⁾ Samarbetsprotokoll, ingressen, sjunde stycket.

⁽³⁰⁾ Samarbetsprotokoll, ingressen.

6.2 Kommittén anser att man också bör vidta åtgärder för att skapa ett sådant rum som återspeglar denna nya era av deltagardemokrati. Detta rum ska vara innovativt vad gäller både innehåll och form och det ska påskynda den övergripande processen och samtidigt vara ett kommunikationsevenemang i sig självt. Detta är ett sätt att ge form och innehåll till uppbyggnaden av ett europeiskt offentligt rum, som föreslogs av filosofen J. Habermas som en grundläggande förutsättning för det europeiska projektet, men som är långt ifrån genomfört. Detta arbete är i hög grad nödvändigt med tanke på krisen och den tidigare nämnda risken för att det demokratiska stödet för europeisk integration ska försvagas.

6.3 Förslag om ett sådant rum har redan lagts fram vid kommittén, både under konferenser anordnade vid EESK⁽³¹⁾ och i ett nytt auktoritativt yttrande om "Uppdatering av gemenskapsmetoden (riktlinjer)"⁽³²⁾.

6.4 EESK anser att ett sådant strukturerat rum för den europeiska civila dialogen kan ha **formen av ett årligt evenemang** med följande struktur och mål:

- Ett evenemang som syftar till att samla, sprida och sammanfatta de viktigaste bidragen från det organiserade civila samhället i Europa till kommissionens årliga program och till prioriteringarna för de olika institutionerna, i enlighet med vad som framförs i punkt 5.7.
- Ett evenemang som anordnas stegvis under flera dagar i stil med ReK:s framgångsrika Open Days-evenemang⁽³³⁾, med workshoppar och tematiska möten, som sammanbinds i ett övergripande avslutningsevenemang.
- Ett evenemang för vilket EESK skapar en stabil grund genom att inrätta en särskild kommitté med representanter för det

civila samhällets organisationer i Europa som ska fastställa tematiska prioriteringar för arbetet och för deltagandeformerna⁽³⁴⁾.

- Ett evenemang med en så bred deltagarkrets som möjligt, också från nationella och sektoriella organisationer.
- Ett evenemang som också gör det möjligt för europeiska medborgare att direkt delta – mot bakgrund av artikel 11.1, som föreskriver en direkt dialog med medborgarna i de 27 medlemsstaterna – med hjälp av den nya kommunikationsteknikens stora möjligheter.
- Ett evenemang som slutligen kan utmynna i en slutförklaring vars form administreras och samordnas av den förberedande kommittén, något som redan med gott resultat har testats av EESK vid ett flertal interna och externa evenemang.

6.5 EESK anser att ett sådant evenemang kan uppmuntra EU-institutionerna att göra den civila dialogen till en övergripande uppgift i kommissionens alla generaldirektorat, rådets alla arbetsgrupper och Europaparlamentets alla utskott, på ett öppet och balanserat sätt i förhållande till de olika delarna av det organiserade civila samhället i Europa, vilket Europaparlamentet redan har föreslagit⁽³⁵⁾.

6.6 För att ge detta perspektiv ökad tyngd och stadga uppmanar EESK också kommissionen att på nytt lägga fram ett klart och definitivt förslag till en europeisk föreningsstadga, något som med emfas har efterlysts av europeiska organisationer i det civila samhället och redan begärts i flera av EESK:s yttranden.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Se punkt 4 i det dokument som antogs av de viktigaste organisationerna i det civila samhället vid en konferens som anordnades den 10 februari 2010 vid EESK: "Anordnandet av en årlig konferens för det organiserade civila samhället för att bidra till utarbetandet av den europeiska politiska agendan ...".

⁽³²⁾ EUT C 51, 17.2.2011, s. 29, punkt 5.6, föredragande Henri Malosse och Georgios Dassis.

⁽³³⁾ ReK:s Open Days, som firar sitt 10-årsjubileum 2012, är ett forum för diskussioner och politiska debatter, men också en plats för utbyte av god praxis och samarbete. Det har i dag över 6 000 deltagare, omfattar ett hundratal workshoppar, tre allmänna tematiska möten och ett avslutande möte, där höga representanter för alla EU-institutioner deltar.

⁽³⁴⁾ Ett exempel på god praxis i detta sammanhang är "Ett program för Europa: det civila samhällets förslag", som EESK publicerade våren 2009.

⁽³⁵⁾ Europaparlamentets resolution P6-TA (2009)0007 av den 13 januari 2009 om utsikterna för utveckling av medborgardialogen enligt Lissabonfördraget, föredragande: G. Grabowska.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Äldres engagemang och delaktighet i samhället" (yttrande på eget initiativ)

(2013/C 11/04)

Föredragande: **Maureen O'NEILL**

Vid sin plenarsession den 19 januari 2012 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om

"Äldres engagemang och delaktighet i samhället"

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 144 röster för och 3 nedlagda röster:

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Slutsats

1.2 Äldre människor är dynamiska och kompetenta samhällsmedlemmar som vi alla behöver. De för vidare kunskaper, färdigheter och erfarenhet till kommande generationer. Både som individer och kollektiv bidrar de till vår ekonomi och våra närområden, och till att bära vår historia. Som familjemedlemmar ansvarar äldre för att främja sammanhållning och solidaritet i vårt samhälle.

1.3 Rekommendationer

1.3.1 EESK rekommenderar följande:

— Fokus bör ligga på äldres kompetens och bidrag, inte på deras kronologiska ålder, och regeringar, icke-statliga organisationer och media bör uppmärksamma dessa faktorer i positiva uttalanden.

— Man bör uppmuntra aktivt deltagande av alla åldersgrupper i samhället och till större solidaritet och samarbete inom och mellan generationerna.

— Regeringar och statliga organ bör ha en positiv inställning till äldres aktiva deltagande i beslutsfattande och deras roll i samhället.

— Regeringar bör tillsammans med lämpliga partner verka för att undanröja de hinder som förhindrar äldre från att delta fullt ut i samhället.

— Alla berörda parter bör fortsätta att utveckla ett synsätt som lägger tonvikten på livslångt lärande för enskilda äldre, arbetsgivare och samhällen.

— Regeringarna bör se till att äldre inkluderas i den digitala världen och får utbildning i den.

— Äldre bör ställa upp och rösta i val samt delta som styrelseledamöter i företag, offentliga myndigheter och icke-statliga organisationer.

— Informella vårdgivares och vårdmottagares bidrag bör erkännas och deras respektive rättigheter och ansvar stödjas på ett lämpligt sätt.

— Äldre bör uppmuntras till frivilligarbete i enlighet med riktlinjer för bästa praxis.

— Äldre arbetstagare bör kunna fortsätta att arbeta till den lagstadgade pensionsåldern eller till och med längre om de så önskar.

— Arbetsgivare bör anpassa arbetsmiljön och utforma kontraktsvillkor som uppfyller äldre arbetstagares behov.

— Äldre bör erkännas som konsumenter och företagen bör uppmuntras att ta fram produkter och tjänster som svarar mot behoven i ett åldrande samhälle.

2. Inledning

2.1 I den vision om aktivt och hälsosamt åldrande som kommissionens styrgrupp om aktivt åldrande formulerat står det: "Aktivt och hälsosamt åldrande är en process för att optimera möjligheterna till hälsa, deltagande och trygghet i syfte att stärka livskvaliteten då människor åldras. Detta gäller både enskilda personer och befolkningsgrupper. 'Hälsa' handlar om fysiskt, mentalt och socialt välbefinnande. 'Aktiv' handlar om fortsatt deltagande i sociala, ekonomiska, kulturella, andliga och civila frågor, inte bara om möjligheten att vara fysiskt aktiv eller ingå i arbetskraften." ⁽¹⁾

2.2 Syftet med detta yttrande är att betona äldres aktiva deltagande i EU i nuläget, överväga vilka faktorer som hindrar fler människor från att engagera sig och framhålla att detta deltagande fortsätter livet ut. Att skapa ett Europa som är positivt inställt till äldre ⁽²⁾ börjar redan vid födseln och kräver en långsiktig vision. Detta yttrande bygger på tidigare yttranden från EESK om äldre och åldrande ⁽³⁾.

2.3 För närvarande finns det 85 miljoner människor i Europa som är över 65 år, och antalet förväntas stiga till 151 miljoner fram till år 2060. Det är viktigt att inte enbart fokusera på den kronologiska åldern, utan inse att man måste skapa möjligheter att delta i alla åldrar och att en begränsad hälsa inte nödvändigtvis behöver hindra äldre (som i detta yttrande definieras som personer över 65) från att vara engagerade.

2.4 "Äldres aktiva, sociala, kulturella, ekonomiska och politiska deltagande är beroende av en korrekt åldersuppfattning." ⁽⁴⁾ Vi måste motverka användning av ett överdrivet dramatiskt språk i massmedia och hos styrande organ för att beskriva ett åldrande samhälle.

2.5 Åldersdiskriminerande attityder måste undanröjas eftersom de har en negativ inverkan på hur äldre uppfattas och gör att de inte vill delta. Det leder till förlust av viktiga samhällsbidrag och ökar spänningarna mellan generationerna. Vi bör glädjas över att vi lever längre och hälsosammare under en längre tid, vilket är resultatet av bättre utbildning och näringsintag samt de viktiga sociala kontakterna mellan generationerna.

2.6 De negativa attityderna till äldre tar inte hänsyn till deras roll som arbetstagare, konsument, deltagare i samhällsprojekt och värdgivare. Negativa uppfattningar om äldre är skadliga eftersom diskriminering undergräver självkänslan och blir ett hinder för ökat engagemang och därigenom för äldres bidrag till ekonomin. Den förväntade livslängden har ökat på grund av

ny utveckling inom medicin, farmakologi och teknik, i kombination med ökad hälsomedvetenhet och utbildning. "Forskningen har visat att den självuppfattade livskvaliteten hos mycket gamla människor ofta är mycket bättre än vad som allmänt anses. Vi måste ändra våra attityder till åldrande, eftersom de alltför ofta domineras av negativa missuppfattningar och fördomar." ⁽⁵⁾

2.7 De demografiska förändringarna skapar möjligheter till tillväxt inom "silverekonomin", eftersom äldre är konsument i många sektorer, men också lämnar bidrag genom anställning.

2.8 Att ta itu med åldersdiskrimineringen genom lagstiftning, ledarskap och skapande av en ny dynamik i politikutformningen bör därför vara en prioritering då man främjar aktivt åldrande och frigör den äldre befolkningens potential att spela en fullvärdig roll i utvecklingen av landets sociala och ekonomiska kapital.

2.9 Vi bör utmana uppfattningen att vi vid 65 blir mottagare av tjänster och inte längre bidrar till dem. Åldersbarriärerna bör avskaffas. Äldre människor omvandlas inte till en homogen grupp på grund av sin ålder, utan de behåller sin handlingskraft och sina synsätt, erfarenheter, fördomar, behov och önskningsar. Vi åldras alla och det kommer att krävas en ständig anpassning för att möta förväntningarna 2060.

2.10 Statistik som handlar om äldre måste användas med försiktighet så att man undviker uppfattningen att hälsotillstånd, deltagandegrad m.m. är likadana för alla mellan 65 och 100, eftersom behov och kapacitet varierar. Vi bör undvika att göra antaganden baserade på ålder och att skapa vattentäta skott mellan åldersgrupper.

2.11 Det är omöjligt att bedöma äldres värdighet och välbefinnande isolerat från faktorer som inkomst, hälsa och social omsorg, och bevarande av lokala sociala nätverk och samhällsinitiativ. Dessa frågor tas upp i förhållande till de hinder för deltagande som **kan** skapas. Möjligheten att ha tillgång till tjänster och aktivt delta beror i avsevärd grad på om man har en tillräcklig inkomst, och denna avvägning måste ingå i eventuella pensionsreformer.

3. Medborgarfrågor

3.1 I den nyligen publicerade rapporten "Gold Age Pensioners" ⁽⁶⁾ beskrivs äldre som ett "socialt lim". I rapporten understryks deras bidrag till familjen och samhället genom frivilligt arbete och deltagande i demokratiska institutioner.

⁽¹⁾ "Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership", Europeiska kommissionen, 7 november 2011.

⁽²⁾ "Stakeholder Manifesto for an Age Friendly European Union by 2020", Age Platform Europe, 2011.

⁽³⁾ EUT C 228, 22.9.2009, s. 24; EUT C 51, 17.2.2011, s. 55; EUT C 181, 21.6.2012, s. 150.

⁽⁴⁾ 6:e rapporten om de äldre generationernas situation i Tyskland.

⁽⁵⁾ Kirkwood, T. m.fl., "New Ways of Looking at Age", Blackstaff Press 2011.

⁽⁶⁾ "Gold Age Pensioners", WRVS 2011.

3.2 Äldre har ett högre valdeltagande i alla val. Enligt en Eurostatrapport⁽⁷⁾ röstar 50 % av medborgarna över 55 år, och det finns ett starkare politiskt intresse vid högre ålder. Det ökande antalet äldre i vårt samhälle för med sig ett betydande politiskt inflytande, vilket kallas "grå makt" i USA. Detta inflytande utövas också.

3.3 Medianåldern hos de valda ledamöterna av Europaparlamentet är 54 år och den äldsta ledamoten är 84. Detta avspeglar sig i andra styrande institutioner och i EESK, vilket visar att ålder inte får vara ett hinder för deltagande på någon nivå.

3.4 Många äldre för med sig de erfarenheter och den sakkunskap som de förvärvat under sitt arbetsliv till styrelser i icke-statliga organisationer, offentliga myndigheter och företag.

4. Deltagande i beslutsfattandet

4.1 Med tanke på i hur hög omfattning äldre på olika sätt bidrar till samhället, kan man göra antaganden om äldres integration i samhället och deras involvering i beslutsprocesserna. Men äldre känner sig ofta "utestängda" när det gäller beslut som fattas om deras egen välfärd eller om samhället som de lever i. Enskilda personer behöver personlig uppmuntran och organisationer behöver ta fram mekanismer som gör att äldres synpunkter införlivas.

4.2 Europeiska plattformen för äldre publicerade 2010 en rapport⁽⁸⁾ där man visar på vilka metoder som utarbetats i olika medlemsstater, bland annat nationella och lokala seniorråd och offentliga samråd. Det är ett grundläggande villkor för den europeiska processen för social integration att aktörerna deltar i utvecklingen av lösningar på de problem de står inför. Att delta är viktigt, men det är även viktigt att bli aktivt lyssnad till så att möjligheter till förändring skapas.

4.3 De som står inför socialt utanförskap som ett resultat av dålig hälsa, funktionshinder eller fattigdom måste få stöd och enskilda personer ges större egenmakt. Den skotska demensarbetsgruppen är ett lysande exempel på människor med demensdiagnos som är fast beslutna att behålla valmöjligheterna och kontrollen över sina liv. Arbetsgruppen har skapat sig ett imponerande nationellt och internationellt rykte för en entusiastisk och orädd kampanj i syfte att förbättra förståelsen av demens och lobba för förbättrade tjänster. Människor med demens driver organisationen och är huvudtalare vid konferenser eller rådgivare till regeringen⁽⁹⁾.

4.4 Men ett effektivt deltagande kräver välkomnande strukturer och ett åtagande från regeringsorgan och icke-statliga organisationer samt arbetsgivare och andra institutioner om att de är seriösa i sin avsikt att lyssna till äldre som aktörer, att det språk som används är fritt från jargong, att möteslokaler är lätt-tillgängliga och att människor har råd att vara med och kan använda sig av transporter. Äldre måste vara medvetna om sina rättigheter och skyldigheter och ha möjlighet att bekanta sig med de frågor som ska diskuteras, så utbildning, inklusive i IKT, är en viktig ingrediens⁽¹⁰⁾.

4.5 Allt mer vikt läggs vid samproduktion, vilket handlar om "individer, samhällen och organisationer som har färdigheterna, kunskaperna och möjligheterna att tillsammans skapa möjligheter och lösa problem"⁽¹¹⁾. De principer som ingår är de som ligger bakom alla deltagaraktiviteter och som kan tillämpas på individuell nivå genom att man utformar ett omsorgspaket till nationell regeringsnivå, där principerna kan användas för att utveckla politiken.

5. Forskning

5.1 EESK välkomnar kommissionens stöd till gemensamma programinitiativ och till utvecklingen av färdplaner för framtida forskningsinsatser på området åldrande och demografisk förändring, vilket är en del av "Horisont 2020 – Färdplaner för åldrande"⁽¹²⁾.

5.2 Fortsatt forskning inom alla aspekter av äldres liv är viktigt för att säkerställa lämpliga politiska beslut om hälso- och sjukvård, utbildning, social omsorg, inkomst och deltagande. Äldre bör involveras i att fastställa frågeställningarna och delta i forskningen. Det är särskilt viktigt att utföra lämpliga kliniska läkemedelsförsök riktade till äldre.

6. Vård

6.1 I takt med att befolkningen åldras kommer ansvaret att falla på ett ökande antal äldre kvinnor och detta kan innebära ekonomiska utmaningar på grund av förlorade inkomster och minskade pensionsrättigheter. Äldre gör en betydande insats som informella vårdgivare till äldre och skröpligare släktingar, vilket utgör en avsevärd besparing för de statliga välfärdsbudgetarna. De informella vårdgivarnas erfarenhet och färdigheter samt behovet av att erbjuda utbildningsmöjligheter måste få erkännande.

6.2 Dessutom tar många far- och morföräldrar hand om barnbarnen i familjer som har det svårt eller för att göra det möjligt för de vuxna barnen att arbeta och därigenom vara ekonomiskt aktiva.

(7) "Active Ageing and solidarity between the generations", Eurostat 2012.

(8) "Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People's Social Inclusion", Europeiska plattformen för äldre 2010.

(9) "Perspectives on ageing with dementia", Joseph Rowntree Foundation 2012.

(10) Se fotnot 8.

(11) "A guide to co-production with older people – Personalisation", NDTI.

(12) Se EESK:s yttrande om "Horisont 2020: Färdplaner för åldrande", antaget den 23 maj 2012, EUT C 229, 31.07.2012, s. 13

6.3 Det finns utrymme för social innovation på området för informell vård och medlemsstaterna bör göra större insatser för att ta upp de ökande utmaningarna och det ökande ansvar som informella vårdgivare står inför i samband med minskade eller otillräckliga vårdtjänster.

7. Volontärverksamhet

7.1 "Det görs en imponerande rad frivilliginsatser bland äldre som går långt förbi de traditionellt åldersrelaterade frågorna som stöd till svaga eller sjuka äldre människor" ⁽¹³⁾. Deras frivilligarbete handlar om välfärd och hälsa, fritid, miljö, religiösa organisationer, kultur och politik.

7.2 Äldre människor blir frivilligarbetare eftersom detta gör det möjligt för dem att behålla och utveckla sina färdigheter och sociala kontakter samt förhindra social isolering och utanförskap. Dessutom får de tjäna sitt samhälle. Frivilligarbete leder till ömsesidiga fördelar. En undersökning från 2009 visade att 78 % av EU27-befolkningen ansåg att äldre lämnade ett mycket viktigt bidrag som frivilligarbetare i välgörenhets- och samhällsorganisationer ⁽¹⁴⁾.

7.3 I avsaknad av – eller vid nedskärningar i – lagstadgade tjänster bör man uppskatta att äldre frivilligt tar på sig att fylla dessa luckor, men de behöver stöd i detta arbete.

7.4 Man bör notera att erkännandet och omfattningen av frivilligarbetet varierar avsevärt mellan medlemsstaterna, och att de personer som frivilligarbetar på äldre dagar dessutom verkar ha gjort det under hela livet. Det finns anledning att uppmuntra och möjliggöra för personer att under livet bli involverade i frivilligarbete som leder till fördelar på äldre dagar, t.ex. genom att förhindra isolering och socialt utanförskap och stimulera till kontakter och vänskap.

8. Ekonomiskt bidrag

8.1 Bortsett från konsumtion kan äldres bidrag till ekonomin mätas genom betalandet av skatter på inkomst och inköp, tillhandahållandet av informell vård till släktingar, vilket är en besparing för staten, omhändertagande av barnbarn, vilket gör att de vuxna barnen kan återvända till arbetsmarknaden, samt värdet av frivilligarbete och av att fortsätta att ingå i arbetskraften. Dessutom förekommer det överföring av tillgångar till yngre familjemedlemmar för att bistå dem vid större ekonomiska åtaganden ⁽¹⁵⁾.

8.2 Ett större erkännande av den åldrande befolkningen bör öka företagets och andra aktörers potential att utveckla och

saluföra varor och tjänster som är till nytta för denna del av befolkningen i ett åldrande samhälle, och därför stimulera tillväxten inom produktion och sysselsättning ⁽¹⁶⁾.

8.3 Äldre erkänns inte i tillräckligt hög grad som konsument, vilket håller liv i en negativ inställning till ålderdomen. Stereotypa uppfattningar om äldre tenderar att skapa uppfattningar att äldre inte behöver eller vill ha fler möjligheter eller tjänster och att "ungdomsmarknaden" är mycket mer viktig ⁽¹⁷⁾.

9. Sysselsättning

9.1 "Närmare 60 % av arbetstagarna tror att de kommer att kunna utföra sitt arbete efter 60 års ålder." ⁽¹⁸⁾

9.2 Med tanke på den ökande livslängden är det viktigt att äldre får och kan välja att fortsätta ingå i arbetskraften till den lagstadgade pensionsåldern och eventuellt längre om de själva vill. Detta kräver erkännande av äldres kapacitet, anpassning av arbetsmiljön och arbetstiderna (vilket också är till fördel under hela livet), möjlighet att delta i utbildning för att hänga med i förändrade metoder och insatser för att bekämpa åldersdiskriminering på arbetsplatsen. EESK antog nyligen ett yttrande där man föreslår ett paket av särskilda åtgärder för att uppfylla dessa krav och understryker vikten av att arbetsmarknadens parter spelar en huvudroll för att säkerställa lämplig politik och anpassningar ⁽¹⁹⁾.

9.3 Det måste medges att det är skillnad på personer som arbetar längre än sin pensionsålder för att de **vill**, och personer som gör det för att de **måste** för att pensionen inte räcker till.

9.4 Äldre för med sig en rikedom av erfarenheter och färdigheter till arbetsplatsen, vilket är mycket viktigt i en tid av brist på färdigheter, och det säkerställer ett kontinuerligt bidrag till ekonomin. Företagen måste uppmuntras att ta fram bästa metoder för hantering av åldersfrågor.

9.5 Det finns en potential för äldre att bli egenföretagare och entreprenörer, genom att ge dem ökad självständighet och kontroll över sina arbetsförhållanden. Äldres bidrag på detta område blir ständigt större. Eurostats siffror för 2010 visade att 50 % av arbetskraften över 65 var egenföretagare ⁽²⁰⁾. Stimulansen till nya projekt och tjänster som avspeglar den förändrade demografin kan komma genom att äldre själva deltar i företagandet, och enskilda personer bör uppmuntras att dra nytta av dessa möjligheter ⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ "Volunteering by Older People in the EU", Eurofound 2011.

⁽¹⁴⁾ Se fotnot 6.

⁽¹⁵⁾ "Gold Age Pensioners", WRVS 2011.

⁽¹⁶⁾ EUT C 44, 11.2.2011, s. 10.

⁽¹⁷⁾ "The Golden Economy", AGE UK 2011.

⁽¹⁸⁾ "Living Longer Working Better", Eurofound 2011.

⁽¹⁹⁾ EUT C 318, 29.10.2011, s. 1.

⁽²⁰⁾ "Active Ageing and solidarity between the generations", Eurostat 2011.

⁽²¹⁾ "Golden opportunities", UnLtd 2012.

10. Livslångt lärande

10.1 EESK har under ett antal år understrukt att livslångt lärande har stor betydelse som en viktig faktor för social integration, att man stannar kvar på arbetsplatsen, den personliga utvecklingen och förmågan att delta på ett effektivt sätt ⁽²²⁾.

10.2 Ett ökande antal äldre deltar i utbildning, men omfattningen varierar mellan medlemsstaterna ⁽²³⁾. Äldres deltagande i lokala föreningar och icke-statliga organisationer är en betydande källa till informellt lärande.

11. IKT:s roll

11.1 IKT-användningen är av ökande betydelse för alla medborgare. Användning av internet och e-post kan möjliggöra för äldre att hålla sig à jour med frågor utanför hemmet och att hålla regelbunden kontakt med familjemedlemmar som inte bor i närheten. Detta kan stärkas av användning av Skype eller liknande media där man har visuell kontakt. Användningen av chattrum som övervakas kan hjälpa äldre som är bundna till hemmet att kontakta andra med liknande intressen, vilket bidrar till att lindra isoleringen.

11.2 Det finns betydande fördelar att dra genom e-hälsa när det gäller övervakningssituationer och möjligheter att reagera på akutsituationer. Sådana metoder får inte ersätta regelbunden direktkontakt med människor och e-hälsosystem måste innefatta behovet av verkliga relationer med enskilda människor.

11.3 Mer kontroversiella IKT-applikationer inkluderar de personliga övervakningssystemen i "smarta" hem, personlig säkerhet och övervakningsapparater för personer med demens. Avsikten är att på ett tryggt sätt möjliggöra fortsatt oberoende och

val av aktiviteter. Användningen av sådana metoder måste baseras på etiska beslut och praxis och tydligt vara till den äldre personens fördel, och inte användas som en kontrollmekanism eller ett sätt att minska personalstyrkan.

11.4 Användning av internet för att handla på nätet har helt klart fördelar för dem med rörelsehinder, men detta måste återigen vägas mot behovet av att träffa människor och röra sig utanför hemmet. Skydd av personuppgifter och personlig integritet måste garanteras.

11.5 Användning av IKT kräver utbildning och stöd samt tillgång till utrustning. Dessa frågor har behandlats i EESK:s yttrande "Främjande av digital kompetens, digitala färdigheter och digital integration" ⁽²⁴⁾.

12. Hinder för deltagande

12.1 Samtidigt som vi har framhållit äldres deltagande i en rad aktiviteter med påverkan på samhället och ekonomin kvarstår fortfarande stora hinder som gör det svårt för många äldre att delta.

12.2 Kronologisk ålder är bara en av de många faktorer som definierar en person. De kunskaper, färdigheter och erfarenheter som olika åldersgrupper har är en viktig tillgång i samhället. Ett samhälle för alla och alla åldrar kräver ett kollektivt ansvarstagande från beslutsfattare, berörda aktörer och medborgarna själva genom att utforma politik och praxis som garanterar jämställdhet och integration oberoende av ålder.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽²²⁾ EUT C 161, 13.7.2007, s. 1; EUT C 204, 9.8.2008, s. 89; EUT C 228, 22.9.2009, s. 24; EUT C 77, 31.3.2009, s. 115; EUT C 51, 17.2.2011, s. 55.

⁽²³⁾ Se fotnot 20.

⁽²⁴⁾ EUT C 318, 29.10.2011, s. 9.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ökat samhällsdeltagande och integration av romska medborgare i Europa" (tilläggsyttrande)

(2013/C 11/05)

Föredragande: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Den 17 januari 2012 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Ökat samhällsdeltagande och integration av romska medborgare i Europa"

(tilläggsyttrande).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 127 röster för, 1 röst emot och 12 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar förväntansfullt de mått och steg som vidtagits av kommissionen, Europaparlamentet, rådet, och andra EU-organ samt på senare tid av de olika medlemsstaterna i syfte att integrera de europeiska romerna i samhället, exempelvis kommissionens ramstrategi och antagandet av nationella strategier för integrering av romer. Dessa åtgärder är mycket hopp-
givande.

1.2 Kommittén vill samtidigt påpeka att "dessa samlade insatser inte i någon avgörande utsträckning har bidragit till att minska den diskriminering som många romer utsätts för, eller till att förbättra deras livskvalitet och möjligheter".

1.3 Redan i sitt förberedande yttrande från 2011 ⁽¹⁾ uttryckte kommittén sin oro över hur det civila samhällets och romernas respektive organisationer skulle förhålla sig till de nationella strategierna för integrering av romer, och vi lade fram en rad förslag.

1.4 Slutsatserna i den studie som beställts av EESK och som genomförts i de 27 medlemsstaterna sammanfaller med resultaten från de studier som genomförts av EU-koalitionen för politiken för romer och andra civilsamhällesorganisationer. Studierna visar att förutom bristande information och ett allmänt missnöje känner företrädarna för romerna och de civila samhällsorganisationerna också frustration och misstro. Det förefaller som om de nationella strategierna för integrering av romer inte motsvarar romernas allt större förväntningar och inte heller kan uppfylla deras innerliga förhoppningar om att strategierna verkligen ska kunna bidra till en reell förbättring av deras integration i samhället.

1.5 De instrument och resurser som finns tillgängliga för att genomföra de nationella strategierna för integrering av romer verkar inte vara tillräckliga som kompensation för de fortsatta negativa effekterna av den diskriminering och det utanförskap som påverkar romernas livskvalitet och deras framtidsutsikter. Kommittén vill därför betona vikten av att samordna strategierna och avsätta tillräckliga medel i proportion till de fastställda målen.

1.6 Planeringen och genomförandet av de nationella strategierna för integrering av romer bör alltid ha rättigheter som utgångspunkt för att säkerställa respekten för de mänskliga och de grundläggande rättigheterna.

1.7 Kommittén anser att kampen mot diskriminering måste prioriteras på alla områden i samhällslivet.

1.8 När det gäller romernas sociala situation anser kommittén att det behövs ett positivare synsätt och understryker att genomförande av integrationspolitik generellt sett bygger på en avgörande faktor, nämligen att de enskilda individerna har förmågan, redskapen och kraften att bestämma över sitt eget öde.

1.9 Kommittén stöder kommissionens planer på att införa ett nätverk av nationella kontaktpunkter för romer, som är utrustat med adekvata befogenheter. Det organiserade civila samhället, särskilt romska organisationer och andra företrädare för romernas intressen, måste till fullo involveras via de nationella strategierna för integrering av romer (planering, genomförande, övervakning och utvärdering).

1.10 Övervakningen och utvärderingen av de nationella strategierna för integrering av romer bör varaktigt stärkas på basis av vetenskapliga rön och med hjälp av oberoende bedömare. Det är viktigt att inrätta ett system för finansiering av denna process.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande av den 16 juni 2011 om "Ökat samhällsdeltagande och integration av romska medborgare i Europa" (EUT C 248, 25.8.2011, s. 16–21).

2. Bakgrund

2.1 I april 2011 antog kommissionen ett mycket viktigt strategidokument med titeln "En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020" (2). För första gången i EU:s historia har de viktigaste strategiska målen som fastställs i meddelandet en stark koppling till Europa 2020-strategins viktigaste målsättningar, bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och de tio gemensamma grundläggande principerna för romers integrering (3). I meddelandet fastställs fyra politikområden som man ska fokusera på, nämligen tillgång till utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård och bostäder. Man betonar särskilt vikten av samarbete med civilsamhällesorganisationerna och romernas organisationer. I meddelandet förespråkas inrättande och genomförande av kraftfulla övervaknings- och utvärderingsmekanismer. Samtidigt uppmanas medlemsstaterna att utarbeta och anta nationella strategiska dokument och översända dem till kommissionen i slutet av 2012.

2.2 I sina slutsatser (4) stöder rådet kommissionens meddelande (5) och fastslår följande:

(Rådet välkomnar) "kommissionens meddelande (...) och uppmantrar [medlemsstaterna] att **fastslå uppnåbara nationella mål** (...) samt inrätta en övervakningsmekanism och göra befintliga EU-medel mer tillgängliga för projekt till förmån för romers integrering". Vidare framhåller rådet följande:

— "att på lämpligt sätt övervaka och utvärdera inverkan av strategierna för integrering av romer eller de integrerade åtgärder[na] (...)" (punkt 23).

— "främja bättre medverkan av det civila samhället och alla andra intressenter" (punkt 41).

3. Den 16 juni 2011 **antog EESK ett yttrande** om "Ökat samhällsdeltagande och integration av romska medborgare i Europa" (6). Yttrandets huvudbudskap är följande:

(2) "En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020" (COM(2011) 173 final).

(3) De tio gemensamma grundläggande principerna för romers integrering lades fram vid plattformens första möte den 24 april 2009. Tydlig, men inte exkluderande målinriktning; ett mellankulturellt utbyte och målet om integrering är särskilt viktiga punkter.

(4) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf.

(5) Rådets slutsatser om "En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020".

(6) EESK:s yttrande av den 16 juni 2011 om "Romer – ökat samhällsdeltagande och integration" (EUT C 248, 25.8.2011, s. 16–21).

3.1 Kommittén välkomnar de ansträngningar som gjorts av kommissionen, Europaparlamentet, rådet, andra EU-organ och medlemsstaterna i syfte att integrera de europeiska romerna i samhället. Dessa åtgärder är mycket hoppgivande.

3.1.1 EESK vill samtidigt påpeka att "dessa samlade insatser inte i någon avgörande utsträckning har bidragit till att minska den diskriminering som många romer utsätts för, eller till att förbättra deras livskvalitet och möjligheter. I vissa fall har deras situation försämrats ytterligare".

3.1.2 Kommittén understryker behovet av en integrerad, samordnad och sammanhållen EU-täckande strategi och ett kraftfullt och systematiskt handlingsprogram som omfattar alla politikområden och genomförs på nationell nivå, och därigenom förser enskilda personer och befolkningsgrupper med den kraft och den auktoritet som de behöver för att ta sitt öde i egna händer (ökad delaktighet).

3.1.3 EESK anser att man "bör föreslå medlemsstaterna att följande element bildar tre pelare (som ska genomföras i samordning) som stöd för en realistisk och genomförbar politik i syfte att integrera romerna, och som särskilt – men inte enbart – avspeglar problemens karaktär och de strategiska prioriteringar som krävs för att ta itu med dem:

- a) "En vad gäller ras och etnicitet neutral och inkluderande politik" och en minskning av den extrema fattigdomen och avsaknaden av resurser och möjligheter.
- b) En politik som stödjer ett ökat samhällsdeltagande för dem som anser sig vara medlemmar i en romsk befolkningsgrupp och där man ger positiv uppmärksamhet till den samhällsintegration de har uppnått.
- c) "En allmän politik och fokusering på att bekämpa rasism."

3.2 Kommittén understryker "att det är viktigt att aktivt involvera romerna själva och företrädare för de romska grupperna i både planeringen och genomförandet på alla nivåer (EU, nationell, regional och lokal)".

3.3 EESK "skulle vilja delta i utvärderingen av denna politik på grundval av sitt mandat från det civila samhället och de inneboende kopplingarna mellan kommittén och civilsamhällesorganisationerna i medlemsstaterna. Kommittén vill delta i samarbetet mellan EU-institutionerna och det organiserade civila samhället och vara en aktiv partner i den europeiska plattformen för integrering av romer och i andra former av strukturerad dialog".

4. Forskning och studier

4.1 Mot bakgrund av ovanstående är syftet med detta yttrande att sammanställa de kunskaper, erfarenheter och åsikter om ramstrategin och de nationella strategierna för integrering av romer som finns samlade hos framstående observatörer, kommissionens enheter, samt civilsamhällesorganisationer, lobbyorganisationer och olika rörelser som företrädare romerna. Det råder inga tvivel om att slutsatserna i hög grad kommer att påverka medlemsstaternas möjligheter att uppnå målen i ramstrategin. Analyserna omfattar bl.a. följande:

- Kommissionens olika dokument när det gäller utarbetandet av de nationella strategierna och deras innehåll.
- Dokument om deltagande, observation och förmedling av upplysningar från OSI, särskilt i de nya medlemsstaterna (7).
- Frågeformulären från EU-koalitionen för politiken för romer.
- Rapporter om strategiernas innehåll och utformningsprocess från civilsamhällesorganisationer som aktivt arbetar med frågor som rör romer, exempelvis ERIO (European Roma Information Centre) och Center Amalipe.
- Resultatet från det elektroniska frågeformuläret som omfattar 27 medlemsstater och som utarbetats för EESK:s räkning.

4.2 Kommissionen har företagit en snabb utvärdering av de nationella strategier man mottagit (8). Kommittén instämmer rent generellt i den försiktiga kritik som framförs (9), särskilt att man jämfört med vad som anges i strategierna behöver samarbeta betydligt mer med de lokala och regionala myndigheterna och med det civila samhället, tillhandahålla en tillräcklig finansiering i förhållande till uppgifterna och målen, utveckla uppföljningen av politiken och genomföra adekvata utvärderingar, samt intensifiera kampen mot diskriminering.

4.3 Nästan samtidigt med EESK skickade EU-koalitionen för politiken för romer ut en enkät baserad på en liknande metod

(7) Review of EU Framework NRIS, OSI, 2012, <http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>.

(8) Nationella strategier för integreringen av romer: ett första steg i genomförandet av EU-ramen (COM(2012) 226 final); och SWD (2012) 133, 21 maj 2012.

(9) "Medlemsstaterna anstränger sig för att utveckla en övergripande strategi när det gäller romernas integration. Fortfarande återstår dock mycket att göra på nationell nivå. Den sociala och ekonomiska inkluderingen av romer förblir i första hand medlemsstaternas ansvar och dessa kommer att behöva göra mer för att leva upp till sina åtaganden genom att anta mer konkreta åtgärder, uttryckliga mål för mätbara resultat, tydligt öronmärkt finansiering på nationell nivå och ett sunt nationellt system för övervakning och utvärdering."

som den enkät som utarbetats på begäran av EESK och med ungefär samma typ av frågor. Resultaten lades fram tillsammans med utvärderingen av de nationella strategierna för integrering av romer i en gemensam studie (10).

4.3.1 Genom att använda potentialen hos sina egna nätverk har EU-koalitionen för politiken för romer mottagit 90 användbara svar (däribland 78 från EU:s medlemsstater) från en lång rad romska organisationer och andra organisationer som tillvaratar deras intressen. Även om det förekom skillnader mellan de olika länderna klagade de svarande på att de endast i liten utsträckning kunde delta i utformningen av strategin och att deras inflytande var mycket begränsat. Enligt den studie som genomförts av EU-koalitionen för politiken för romer berodde det ringa deltagandet och inflytandet på att både utformningen av strategin och offentliggörandet av resultaten var begränsade i de flesta medlemsstaterna, och på att det saknades öppenhet (11).

4.3.2 I syfte att främja ett bredare och effektivare deltagande från det civila samhällets sida rekommenderar EU-koalitionen för politiken för romer att man på alla nivåer som praxis inför en permanent dialog som sträcker sig längre än till enbart skyldigheten att samråda, inrättar mekanismer för ett adekvat deltagande, säkerställer en hög grad av öppenhet och insyn när det gäller regeringarnas insatser samt regelbunden feedback om de beslut som fattas. En av slutsatserna i rapporten är att de nationella strategierna för integrering av romer visar att det finns klara och tydliga skillnader i fråga om den politiska viljan att ta itu med diskriminering och antiromska stämningar och att ändra den nationella politiken så att romerna lättare kan delta på alla samhällsområden.

4.4 Resultaten av den elektroniska enkät som EESK har låtit genomföra (12).

4.4.1 Forskarna skickade den elektroniska enkäten, som innehöll frågor indelade i avgränsade kategorier, till närmare 2 000 civilsamhällesorganisationer och aktivister som arbetar med frågor med anknytning till romerna (13). Svarsprocenten var, liksom i fråga om den studie som genomförts av EU-koalitionen för politiken för romer, synnerligen låg (14).

4.4.2 I enkäten undersökte man tillfredsställelsen med EU:s och medlemsstaternas strategier på basis av 14 analyskriterier (15) på en skala från 1 till 5, och resultatet låg i genomsnitt

(10) Analysis of National Roma Integration Strategies, ERPC, mars 2012.

(11) "De allra flesta som besvarade enkäten i medlemsstaterna ansåg att det saknades öppenhet och insyn vid utarbetandet av de nationella strategierna för integrering av romer. I de flesta fallen är aktörernas deltagande, i synnerhet romernas, fortfarande oklart i samband med genomförandet av de nationella strategierna för integrering av romer."

(12) En studie om romernas och icke statliga organisationers deltagande och verksamhet vad gäller utvecklingen och godkännandet av de nationella strategierna för integration av romer. Kontra Ltd., Budapest 2012. Manuskript.

(13) Enkäten skickades ut till nästan 800 adresser och nådde med hjälp av "snöbollseffekten" cirka 2 000 mottagare. Dessa fick därefter tre påminnelser av forskarna.

(14) I båda fallen inlämnades sammanlagt 78 svar. Dessa inkom från samtliga medlemsstater, men andelen svar från de olika länderna varierade stort. Generellt sett kom det in fler svar från de länder som har en större romsk befolkning.

(15) Med hjälp av de analytiska kriterierna undersöktes tillfredsställelsen med innehållet i de centrala områdena i strategierna samt med öppenheten vid utformningen av strategierna och de olika möjligheterna att delta.

under 2⁽¹⁶⁾. De flesta deltagarna ansåg följaktligen att de nationella strategierna för integrering av romer ännu inte är framgångsrika eller ger uttryck för politisk vilja. Denna starkt negativa inställning kan mycket väl vara en orsak till den mycket låga svarsbenägenheten.

4.4.3 Rent generellt visar studien att det, utöver en allvarlig brist på information och allmänt missnöje, också finns en viss frustration och misstro bland många av romernas språkrör samt organisationerna i det civila samhället och deras företrädare, som anser att de nationella strategierna för integrering av romer inte har uppfyllt romernas allt större förväntningar eller deras innerliga förhoppningar om att strategierna verkligen ska kunna bidra till en reell förbättring av romernas integration i samhället. Det låga deltagarantalet och missnöjet visar att man, trots den uttalade avsikten, har misslyckats med att i tillräckligt hög grad involvera relevanta organisationer i planeringen av strategierna och med att utveckla effektiva mekanismer för att säkerställa deltagande. På grund av, i vissa fall, sekler av diskriminering och segregation har man inte heller med hjälp av de nuvarande processerna lyckats skapa ett tillräckligt stort förtroende bland de berörda grupperna.

4.4.4 Dessa forskningsresultat bekräftar och stöder i stor utsträckning de rekommendationer som EESK lade fram i sitt förberedande yttrande om en förstärkning av det civila samhällets deltagande.

5. Allmänna kommentarer

5.1 EU:s institutioner och organ har under de senaste åren gjort stora ansträngningar och anpassningar för att förbättra den sociala integrationen av romerna och minska utestängningen och den utbredda extrema fattigdomen bland dem, med målet att integrera romerna politiskt, ekonomiskt och socialt i samhället i egenskap av fullvärdiga EU-medborgare och medborgare i en EU-medlemsstat som kan utöva sina rättigheter fullt ut.

5.2 Hittills har dessa ansträngningar dock som bäst gett mycket begränsade resultat. Analyser av de nationella strategierna för integrering av romer visar konsekvent att dessa utan tvivel är nödvändiga men långt ifrån tillräckliga. Vidare visar de att de berörda parterna är dåligt informerade och misstänksamma samt att de flesta är missnöjda med de mål som ställts upp och utsikterna att uppnå dessa. Antagandet av strategiska program bör därför snarare ses som början på integrationsprocessen än som ett resultat av denna.

5.3 Det övergripande syftet med våra rekommendationer är att på både nationell (och internt även på lokal och regional nivå) och EU-nivå inrätta institutionella mekanismer som bygger på en omfattande principöverenskommelse och politisk konsensus. Mekaniserna bör inbegripas i alla politikområden för att gynna integrationen av romerna. De bör vara öppna, faktabaserade och bidra till att de önskade effekterna uppnås på ett rationellt och förutsägbart sätt. Vidare bör de fungera på ett pålitligt sätt och säkerställa ett brett socialt engagemang, i synnerhet bland romerna och de krafter i samhället som stöder dessa.

5.4 Även om man har ställt upp lämpliga mål i de flesta strategier, måste man beakta att de instrument och resurser som finns tillgängliga för att uppnå dessa mål förefaller vara otillräckliga för att uppväga de fortsatta negativa konsekvenser som diskriminering och utanförskap får för de berördas livskvalitet och framtidsutsikter. Detta är framför allt fallet under en ekonomisk och social kris, eftersom en sådan kris först och främst drabbar de mest sårbara samhällsgrupperna – det här är en självklarhet men det har också bekräftats av forskarna. I dessa grupper blir utestängningen så omfattande att livskvaliteten och de sociala utsikterna mister sin betydelse och inte längre existerar.

5.5 Politiska rekommendationer

5.5.1 Det finns en allvarlig risk för att vi misslyckas med att dra nytta av den rådande positiva politiska inställningen till romska frågor i EU, och i stället drabbas av ett bakslag som får allvarliga konsekvenser. Kommittén anser därför att det är särskilt viktigt att den nationella politiken följs upp och ses över med hänsyn till de nationella strategierna för integrering av romer, för att säkerställa att eventuella negativa och skadliga effekter av denna politik inte överskuggar de fördelar man hopas uppnå med hjälp av strategierna. Effektiva mekanismer måste införas för samordning och anpassning av politiken.

5.5.2 En analys av de nationella strategierna för integrering av romer visar att det finns oroande skillnader mellan å ena sidan den uttalade politiska viljan att bekämpa diskrimineringen och den sociala utestängningen av romer, och å andra sidan effektiviteten i de instrument, resurser och mekanismer som finns att tillgå. Kommittén skulle vilja se ett mer bestämt handlingsätt än hittills i stället för att man utnyttjar frågan i politiskt syfte.

5.6 Antidiskrimineringspolitiken och spridningen av information om denna

5.6.1 EESK anser att det är mycket viktigt att de nationella strategierna för integrering av romer alltid bygger på en rättighetsbaserad syn, som säkerställer att medborgarna i medlemsstaterna fullt ut kan åtnjuta sina grundläggande rättigheter i enlighet med EU:s lagstiftning samt internationella fördrag och konventioner om de mänskliga rättigheterna.

5.6.2 Kampen mot diskriminering måste prioriteras på alla områden av samhällslivet. Kommittén anser att EU och medlemsstaterna i sin antidiskrimineringspolitik i högre grad bör fokusera på att upptäcka fall av diskriminering och på att bestraffa dessa i linje med de europeiska rättstraditionerna.

5.6.3 De romska invandrarnas mänskliga rättigheter måste försvaras och kunna tillämpas fullt ut, inte minst vad gäller rätten till utbildning och adekvat hälso- och sjukvård. I stället för att tillämpa en avvisningspolitik borde man, i mån av möjlighet, ha en mer balanserad politik för integrering av romer som invandrar från andra EU-medlemsstater (EU-medborgare).

⁽¹⁶⁾ Svaren på de olika frågorna låg i genomsnitt mellan 1,6 och 2,7.

5.6.4 Särskilda ansträngningar behövs för att det ska bli allmän praxis att integrera romerna i medierna, skolvärlden och andra områden i det offentliga rummet. Program bör lanseras som ökar medvetenheten om romernas historia och kultur samtidigt som man påminner om de problem som romerna står inför till följd av diskriminering och utestängning. Det är viktigt att romerna själva involveras i processen med att öka samhällets medvetenhet.

5.6.5 Alla fall av rasism och främlingsfientlighet bör uppdagas med hjälp av ett konsekvent tillvägagångssätt, och rättsliga sanktioner bör i förekommande fall vidtas. I detta sammanhang har opinionsbildarna, i synnerhet den politiska eliten och massmedia ett särskilt ansvar.

5.6.6 Vi får inte kriminalisera romerna som etnisk grupp eller förknippa dem med negativa sociala fenomen (brott, antisocialt beteende osv.). Vi måste sätta stopp för ett sådant beteende. Detta bör särskilt gälla i samband med det straffrättsliga systemet och medierna.

5.6.7 Vad gäller romernas sociala situation anser EESK att man mer allmänt bör tillämpa ett positivt synsätt. Kommittén uppmanar EU-institutionerna och deras nätverk att sträva efter att inte enbart fokusera på romska individer och grupper i samband med sociala problem och se dem som orsaken till problemet. De bör i stället lyfta fram framgångsrika romska individer och grupper som utgör ett gott exempel på social uppgradering och integration och som ser sig själva som romer.

5.6.8 En avgörande faktor för genomförandet av integrationspolitiken är att människor har styrkan, verktygen och makten att själva styra över sina liv. Därför måste politiken, såväl i sin helhet som inom de enskilda insatsområdena, hjälpa de berörda personerna att fatta beslut om sitt eget liv inom rättsstatens ramar samt bidra till att majoriteten av samhället accepterar detta tack vare ett gemensamt intresse.

5.7 Deltagande

5.7.1 Kommittén betonar att det civila samhället bör vara en aktiv kraft i processen – och inte en passiv åskådare – i samband med de nationella strategierna för integrering av romer.

5.7.2 Kommittén stöder det nätverk av nationella kontaktpunkter för romer som kommissionen planerar att inrätta, men betonar att nätverket endast är av betydelse om det har de befogenheter och resurser, framför allt finansiella, som behövs. Dessa kontaktpunkters arbete bör under alla omständigheter bygga på ett nära, institutionaliserat samarbete med organisationerna i det civila samhället.

5.7.3 Den europeiska plattformen för romer bör delta i utvärderingen av de strategiska programmen. Dess funktion måste därför stärkas.

5.7.4 Det organiserade civila samhället, inklusive romska organisationer och intressegrupper, måste involveras fullt ut i hela processen med de nationella strategierna för integrering av romer (planering, genomförande, uppföljning och utvärdering), inte enbart på nationell nivå utan också på regional och lokal nivå. Detta bör gälla för alla nivåer i beslutsprocessen, och man bör fastställa arbetssättet för detta samt vilka samrådsforum, öppenhetsprinciper, redskap och resurser som ska användas.

5.7.5 Kommittén betonar behovet av en politik som underlättar deltagandet i det civila samhället för de medborgare som ser sig själva som medlemmar i en romsk grupp och av en politik som lyfter fram deras sociala integration. För detta ändamål bör det också införas stödmekanismer.

5.8 Uppföljning och utvärdering

5.8.1 Eftersom uppföljning och utvärdering vanligen inte ingår i de nationella strategierna för integrering av romer, eller endast ingår i otillräcklig omfattning, rekommenderar kommittén att varje medlemsstat kompletterar sitt eget program i detta hänseende och definierar de ansvariga organisationsenheterna och de institutionella processerna, indikatorerna för målen, utvärderingsmetoden, informationskällorna m.m.

5.8.2 De nationella strategierna för integrering av romer bör också ses över och följas upp regelbundet för att kontrollera att de, inom de fem centrala insatsområdena i ramstrategin, fastställer övergripande och samstämmiga strategier, att de kompletterar de nuvarande bristfälliga ramarna och att de i detta hänseende säkerställer lämpliga åtgärdsprogram och tillhörande finansieringsinstrument.

5.8.3 Medlemsstaterna bör se till att de nationella strategierna för integrering av romer stämmer överens med den nationella, regionala och lokala utvecklingspolitiken samt att man kan förhindra eller kompensera för skadliga konsekvenser som denna politik kan få när det gäller målen för de nationella strategierna för integrering av romer.

5.8.4 EESK rekommenderar att kommissionen inrättar ett nätverk av oberoende experter i varje medlemsstat, med uppgift att göra en välgrundad utvärdering av de nationella strategierna för integrering av romer. Vi rekommenderar också att medlemsstaterna, även i de operativa programmen, anslår resurser till uppföljningen på EU-nivå och till den (oberoende) utvärdering som ska göras av organisationerna i det civila samhället. Det är nödvändigt att inbegripa uppföljning och utvärdering i finansieringen av programmen.

5.8.5 Kommittén rekommenderar att man, utöver samordningen via Eurostat, även låter experter från medlemsstaternas statistikkontor utarbeta indikatorer som behövs för uppföljningen och som grundar sig på avgörande faktorer i de strategier som rör romerna, och även en enhetlig statistisk metod för att fastställa dessa indikatorer.

5.9 Resurser

5.9.1 EESK betonar att man bör avsätta tillräckliga resurser för målen i de antagna strategidokumenterna och att dessa bör utgöra särskilda budgetposter.

5.9.2 Krisen drabbar framför allt dem som är mest sårbara. För att uppfylla målen i Europa 2020-strategin kan anpassningar behöva göras både vad gäller resurspolitiken och anpassningen av prioriteringarna till den rådande situationen. Man bör dock besluta om dessa anpassningar på ett öppet sätt och inom ramen för en beslutsprocess som garanterar samförstånd med företrädare för de berörda parterna.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

484:E PLENARSESSIONEN DEN 14 OCH 15 NOVEMBER 2012

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, vad beträffar behandlingen av vouchrar"

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS)
(2013/C 11/06)

Föredragande: **Viliam PÁLENÍK**

Den 24 maj 2012 beslutade Europeiska unionens råd att i enlighet med artikel 113 i EUF-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, vad beträffar behandlingen av vouchrar"

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november 2012) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 116 röster för och 18 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av EESK:s slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommissionen lade den 10 maj 2012 fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad beträffar behandlingen av vouchrar. Syftet med detta är att beskattningen ska ske på ett heltäckande, neutralt och öppet sätt.

1.2 Kommissionen vill införa enhetliga bestämmelser för att förhindra dubbelbeskattning och skatteflykt. Kommissionen är övertygad om att upprätthållandet av status quo kommer att öka obalanserna på den inre marknaden och leda till ökad konkurrensnedvridning eftersom det råder olika villkor för olika aktörer på den inre marknaden.

1.3 Användningen av vouchrar har särskilt under den senaste tiden ökat kraftigt. Olika typer av vouchrar löses in och används

på olika sätt och detta leder till tolkningskillnader vid skattebehandlingen. Man måste därför fastställa så tydliga bestämmelser som möjligt för alla medlemsstater för att förhindra obalans på den inre marknaden.

1.4 EESK välkomnar strävan att så noggrant som möjligt definiera de olika typerna av vouchrar. Avsikten är att förhindra försök att undgå beskattning genom användning av vouchrar. Samtidigt kommer bestämmelserna att leda till att de som ställer ut vouchrar inte missgynnas i förhållande till konkurrenterna.

1.5 EESK välkomnar framför allt kommissionens strävan att undvika alltför stora administrativa bördor vid distribution av flerfunktionsvouchrar: Endast inlösaren av vouchern vet när och hur vouchern löstes in och bör därför vara skattepliktig.

1.6 Beskattningsbestämmelserna för behandling av vouchrar kommer inte att tillföra något om inte alla medlemsstater följer dem. De enskilda medlemsstaterna måste därför hålla sig till de gemensamma bestämmelserna och avskaffa de olika undantag som snedvrider konkurrensen och försämrar konkurrensvillkoren.

1.7 Kommissionens strävan att ändra mervärdesskattedirektivet vad beträffar behandlingen av vouchrar är en följd av utvecklingen inom telekommunikationstjänsterna, där förbetalda telefonkort utgör en stor del av den sammanlagda mängden vouchrar.

1.8 EESK vill uppmärksamma en rad problem som måste lösas innan direktivet träder i kraft. Det gäller framför allt de potentiella problemen med olika undantag för skattebefrielse i olika medlemsstater när vouchrar delas ut gratis, bristen på övergångsbestämmelser och avsaknaden av bestämmelser ifall en enfunktionsvoucher inte blir inlöst.

2. Huvuddragen i och bakgrunden till yttrandet

2.1 Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt innehåller bestämmelser om tidpunkt och plats för leverans av varor och tillhandahållande av tjänster, beskattningsunderlag, mervärdesskattens utkrävbarhet samt avdragsrätt. Dessa bestämmelser är emellertid inte tillräckligt heltäckande för att garantera en konsekvent skattemässig behandling av inlösta vouchrar. Detta leder till marknadsobalanser som är så allvarliga att det får ogynnsamma konsekvenser för en väl fungerande inre marknad.

2.2 Den brist på samordning som just nu råder mellan medlemsstaterna leder till en stor marknadsobalans som måste avhjälpas. Kommissionen föreslår därför att man inför gemensamma bestämmelser för att säkra en tydlig och enhetlig behandling och för att undvika inkonsekvens, konkurrensnedvridning, dubbelbeskattning och utebliven beskattning samt minska risken för skatteflykt med anknytning till beskattning av vouchrar.

2.3 Vouchrarna har en mängd olika egenskaper, vilket försvårar skattebehandlingen av dem. Man måste därför skilja på olika typer av vouchrar och fastställa tydliga bestämmelser om hur detta ska ske.

2.4 Syftet med direktivet är att skilja på vouchrar och andra betalningsinstrument och att definiera vouchrarna, som kan förekomma i elektronisk eller fysisk form beroende på hur de används. Samtidigt definieras de skyldigheter som åligger den som ställer ut en voucher.

2.5 En voucher utgör en rätt till en vara eller en tjänst, eller en rätt till rabatt. Dessa rättigheter förs dock ofta över från en person till en annan utan att vouchern löses in. För att undvika

risken för dubbelbeskattning, om den tjänst som denna rätt avser ska beskattas, måste man slå fast att överlåtelsen av denna rätt och inlösen mot varor eller tjänster ska betraktas som en enda transaktion.

2.6 För att garantera neutralitet bör utkrävbarheten avse en enda transaktion med varor eller tjänster som tillhandahålls i utbyte mot vouchern.

2.7 Enligt direktivet ska beskattningen av vouchrar som har ställts ut av resebyråer ske i den medlemsstat där resebyrån är etablerad. För att motverka eventuella försök att ändra platsen för beskattning fastställs det att varor som levereras eller tjänster som tillhandahålls i utbyte mot dessa vouchrar även omfattas av denna bestämmelse.

2.8 När en voucher passerar genom en distributionskedja föreslår kommissionen att voucherns slutliga värde fastställs när den ställs ut. På så sätt förblir mervärdesskattebeloppet detsamma och förändras inte när en flerfunktionsvoucher distribueras.

2.9 Om en beskattningsbar person distribuerar vouchrar i eget namn men för någon annans räkning bör den beskattningsbara personen själv anses ha tagit emot och tillhandahållit vouchrarna. Om distributionen innefattade flerfunktionsvouchrar där beskattningen sker först när vouchern löses in skulle det ge upphov till justeringar i alla led i distributionskedjan, vilket endast genererar begränsade eller inga skatteintäkter. För att undvika alltför stora administrativa bördor bör en beskattningsbar person som distribuerar sådana vouchrar inte anses ha mottagit och tillhandahållit vouchrarna själv.

2.10 Kommissionen fastställer beskattningen av flerfunktionsvouchrarna vid distributionen av dem. Om en distributör uppbär vinst genom försäljning till en annan distributör, bör distributionstjänsten beskattas på grundval av distributörens marginal.

2.11 Förslaget till direktiv syftar till att avskaffa alla undantag som medlemsstaterna anser sig ha rätt till vid beskattning av tillhandahållande av varor eller tjänster över gränserna. Tanken med denna bestämmelse är att förhindra dubbelbeskattning och utebliven beskattning.

2.12 Kommissionen delar in vouchrarna i enfunktions- och flerfunktionsvouchrar utifrån deras användning. En enfunktionsvoucher innebär en rätt till en vara eller en tjänst, när platsen och det belopp som har mottagits för vouchern i fråga är kända. Mervärdesskatt ska betalas på det belopp som har mottagits för en enfunktionsvoucher, även om betalningen skedde innan varan levererades eller tjänsten tillhandahölls. För flerfunktionsvouchrar uppstår inte utkrävbarheten förrän vouchern har lösts in.

2.13 För vouchrar som ger rätt till rabatt på en vara eller en tjänst fastställer kommissionen att den som levererar varorna eller tillhandahåller tjänsterna har tillhandahållit en tjänst till utställaren om vouchern i fråga löses in.

2.14 När rabatt på varor eller tjänster beviljas i utbyte mot en voucher ska den ersättning som inlösaren har tagit emot av utställaren av vouchern utgöra beskattningsunderlag för den marknadsföringstjänst som inlösaren tillhandahåller utställaren.

2.15 Vid flerfunktionsvouchrar är det bara inlösaren av vouchern som vet vad som har levererats, samt var och när. För att försäkra sig om att mervärdesskatt erläggs bör endast inlösaren vara skyldig att betala mervärdesskatt till skattemyndigheterna för de varor som har levererats och tjänster som har tillhandahållits.

2.16 Kommissionen talar om att säkra en korrekt tillämpning och uppbörd av den mervärdesskatt som ska betalas när vouchrar distribueras över gränserna och denna distribution ger upphov till en separat tjänst vid sidan av de varor eller tjänster som förvärvas i utbyte mot vouchern.

2.17 Eftersom medlemsstaterna inte på egen hand kan förenkla, harmonisera och modernisera föreskrifterna om mervärdesskatt på vouchrar har kommissionen föreslagit detta direktiv på EU-nivå i enlighet med artikel 5 i EU-fördraget.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar kommissionens strävan att förenkla, harmonisera och modernisera föreskrifterna om mervärdesskatt på den inre marknaden. Den nuvarande situationen, där medlemsstaterna löser frågor om skattebehandlingen av vouchrar på egen hand, leder till dubbelbeskattning eller skatteflykt, och detta medför snedvridningar på den gemensamma marknaden.

3.2 Kommittén ställer sig positiv till kommissionens agerande vid kompletteringen av mervärdesskattedirektivet när det gäller behandlingen av vouchrar. EESK uppmanar dock kommissionen att under den närmaste framtiden också rikta in sig på andra allt annat än obetydliga marknader för varor och tjänster, t.ex. transporter, smarttelefoner, internet och sociala nätverk.

3.3 Ändringen av direktivet löser inte problemet med kuponger, som används på i det närmaste samma sätt som vouchrar. Om man bara ändrar bestämmelserna för vouchrar kan man räkna med att användningen ökar av voucherliknande instrument som det inte finns tydliga bestämmelser för. Därför borde man lägga till begreppet kupong i direktivet och fastställa bestämmelser för hanteringen av kuponger.

3.4 Ändringen av direktivet sker främst på grund av den ökade användningen av vouchrar inom telekommunikationssektorn, som står för större delen av vouchermarknaden. EESK

rekommenderar kommissionen att noggrant avgränsa användningen av telefonvouchrar, eftersom modern teknik skapar mycket breda användningsmöjligheter för dem.

3.5 Kommittén ställer sig positiv till att direktivet utvidgas till att även omfatta mervärdesskatt vid behandling av vouchrar. Varken sjätte mervärdesskattedirektivet⁽¹⁾ eller mervärdesskattedirektivet⁽²⁾ innehåller några bestämmelser om behandling av transaktioner som innefattar vouchrar. Detta har lett till problem i fråga om beskattningsunderlaget samt tidpunkten och platsen för transaktionen. I fall av gränsöverskridande distribution av vouchrar har det lett till osäkerhet kring transaktionerna och tolkningsproblem för både utställarna och distributörerna av vouchrarna.

3.6 De gemensamma bestämmelserna om mervärdesskatt antogs 1977, och den inre marknaden står nu inför ett antal förändringar som har uppstått med tiden till följd av nya sätt att bedriva affärsverksamhet. Bestämmelserna om mervärdesskatt måste därför uppdateras i linje med förändringarna i de enskilda marknadsaktörernas beteende. Vouchrarna och beskattningen av dem är en av de förändringar som inte förutsetts tidigare, och därför måste även dessa förändringar omfattas av bestämmelserna.

3.7 Genom att införa tydliga bestämmelser kommer man att lösa ett antal problem som EU-domstolen står inför. Domstolen har utfärdat en mängd riktlinjer som behandlar delar av denna problematik, men dessa har inte gett upphov till någon helhetslösning. Kommittén ställer sig därför positiv till att det fastställs villkor för mervärdesskatten i fråga om vouchrar, som innebär att det införs tydliga villkor för företagen och att både dubbelbeskattning och utebliven beskattning förhindras.

3.8 Kommittén ställer sig positiv till att enfunktionsvouchrar, flerfunktionsvouchrar och rabattvouchrar definieras. Härigenom förtydligas de bestämmelser som marknadsaktörerna ska följa på detta mycket vidsträckta område.

4. Särskilda synpunkter och kommentarer

4.1 Kommittén ställer sig positiv till att åtskillnad görs mellan betaltjänster och vouchrar. Vi välkomnar också definitionerna av enfunktionsvouchrar, flerfunktionsvouchrar och rabattvouchrar i artikel 30a i förslaget till direktiv. Med denna utökning definieras olika typer av vouchrar.

4.2 Man bör fastställa en längsta tidsfrist inom vilken konsumenten får lösa in en voucher. För vouchrar med obegränsad löptid uppstår det annars problem med återbetalningen av mervärdesskatten om skattesatserna förändras.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt (EGT L 145, 13.6.1977, s. 1) ("sjätte mervärdesskattedirektivet").

⁽²⁾ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1) ("mervärdesskattedirektivet"), ersätter sjätte mervärdesskattedirektivet från och med den 1 januari 2007.

4.3 Vi välkomnar definitionen av "en enda transaktion" i artikel 30b som "tillhandahållandet av en voucher som medför en rätt att erhålla en leverans av varor eller ett tillhandahållande av tjänster och den efterföljande leveransen av dessa varor eller det efterföljande tillhandahållandet av dessa tjänster". Denna definition underlättar skattebehandlingen. Denna artikel bör dock också kopplas till artikel 74c.

4.4 Användningen av enfunktionsvouchrar underlättas avsevärt av artikel 65, där det fastställs när utkrävbarhet uppstår och där skatteunderlaget fastställs.

4.5 Man bör tydligt specificera vilket förfarande som kommer att tillämpas för enfunktionsvouchrar. Beskattningen av en enfunktionsvoucher sker i samma ögonblick som den säljs. Om en enfunktionsvoucher inte löses in har man enligt ett avgörande från EU-domstolen inte heller rätt att utkräva skatt från utställaren. Utställaren har dock redan erlagt mervärdesskatt.

4.6 Man bör mer entydigt definiera vilket beskattningsförfarande man ska följa i de fall där distributören har nollmarginal eller negativ marginal på flerfunktionsvouchrar, liksom även i de fall där olika medlemsstater har olika skatteunderlag eller nollskattesats, såsom fallet är med t.ex. farmaceutiska produkter.

4.7 Kommissionen fastställer att den beskattningsbara personen – om de varor eller tjänster som tillhandahålls vid inlösen av en voucher beskattas – har rätt att dra av mervärdesskatten på utgifter i samband med utställandet av vouchern. Det bör klargöras att denna mervärdesskattekostnad är avdragsgill även om varorna eller tjänsterna tillhandahålls av någon annan än utställaren av vouchern.

4.8 EESK ser möjliga problem i artikel 74a.1 och 74a.2, där det kan uppstå svårigheter med flerfunktionsvouchrar som används över gränserna. Det kan bli svårt att beräkna skatteunderlaget och det nominella transaktionsvärdet med tanke på de olika mervärdesskatter som tillämpas i de länder där vouchrarna används.

4.9 Ett annat problem när man inför enhetliga skattebestämmelser för vouchrar är enligt EESK övergångsbestämmelserna, framför allt när det handlar om löptiden, eftersom många flerfunktionsvouchrar har en längre löptid.

4.10 Alltför stora administrativa bördor kan uppstå om delar av en transaktion utförs i olika medlemsstater. Som exempel kan man nämna tillgodohavanden för telekommunikationstjänster som förbrukas i flera olika medlemsstater.

4.11 Det uppstår också ett antal frågor i samband med att vouchrar delas ut som reklam för varor eller tjänster. I sådana fall löses vouchrarna i fråga ofta inte in eller så löses de in utan att utställaren vet om det. Detta vållar sedan svårigheter vid skattebehandlingen.

4.12 I ett antal medlemsstater är reklamvouchrar för varor eller tjänster för enskilda företag i nuläget undantagna från skatt upp till en viss gräns. Skillnaderna i ekonomisk prestationsförmåga och storleken på marknaderna i medlemsstaterna gör att det finns stor variation i dessa gränser för reklamvouchrar. Dessa länder borde avskaffa undantagen, så att snedvridningar på den inre marknaden undviks. Detta skulle förhindra eventuella spekulationsförsök från företag som vill optimera sin skattskyldighet genom att producera och distribuera reklamvouchrar i länder där vouchrar är undantagna från skatt upp till en viss gräns. Man skulle kunna införa en gemensam gräns för alla, men förmodligen kan denna bara avse vouchrar, eftersom en allmän gräns för reklammaterial skulle leda till problem.

4.13 EESK förväntar sig att införandet av enhetliga bestämmelser i alla medlemsstater och undanröjandet av möjligheten till skatteflykt kommer att öka uppbörderna av mervärdesskatt från vouchrar, och därigenom också de enskilda medlemsstaternas skatteintäkter, och att beskattningen kommer att ske på ett mer heltäckande, neutralt och öppet sätt. Ändringen av direktivet kommer alltså att påverka EU:s budget. Även om det är mycket svårt att kvantifiera denna effekt förväntar sig EESK en positiv förändring.

4.14 Vouchrar och rabattvouchrar för varor eller tjänster har fått ett uppsving framför allt på senare tid. Typerna och användningen av vouchrarna blir allt fler och denna ökning kommer säkert att fortsätta i framtiden. Man måste därför utgå ifrån att det kommer att behövas nya bestämmelser för att täcka in nya typer av vouchrar som inte har ett tydligt syfte.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri"

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Huvudföredragande: **Viliam PÁLENÍK**

Den 5 september 2012 beslutade rådet att i enlighet med artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri"

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

Den 17 september 2012 beslutade kommitténs presidium att ge facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning i uppdrag att bereda ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg kommittén Viliam PÁLENÍK till huvudföredragande vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 15 november) och antog följande yttrande med 112 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Detta yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har utarbetats med beaktande av rådets förslag till direktiv om införande av en mekanism för snabba insatser som skulle hjälpa medlemsstaterna att bekämpa mervärdesskattebedrägeri på ett effektivare sätt, framför allt genom att förkorta den tid som behövs för att införa en avvikelse i fråga om vem som måste betala mervärdesskatt. Genom denna åtgärd förhindrar man också att det utan rättslig grund i EU-lagstiftningen införs nationella åtgärder för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

1.2 EESK stöder förslagens syfte, nämligen att effektivisera kampen mot skattebedrägeri, och anser att den metod som föreslås är ett framsteg i jämförelse med den nuvarande rättsliga situationen. Kommittén vill dock i sitt yttrande lyfta fram ett antal brister i förslaget och framföra kommentarer och alternativa förslag som skulle kunna bidra till att förbättra den rådande situationen.

1.3 Mervärdesskattebedrägerier är ytterst skadliga och slukar omfattande belopp av medlemsstaternas budgetinkomster samt motverkar därigenom ländernas ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna. Formerna för mervärdesskattebedrägerier utvecklas relativt snabbt, varför man så effektivt som möjligt bör utforma lagstiftning som bidrar till att få slut på denna verksamhet.

1.4 Kommittén ställer sig positiv till att förslaget till direktiv gör det möjligt för medlemsstaterna att reagera flexibelt på

bedrägerier inom en viss sektor och så gott som omedelbart införa åtgärder som förhindrar en eventuell förlust av skatteinkomster. En förkortning av den tid som behövs för att bevilja avvikelser från det gemensamma mervärdesskattesystemet bidrar till kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande.

1.5 Kommittén är oroad över införandet av ett undantag från granskningsförfarandet i artikel 3.5 i förordning (EG) nr 182/2011, framför allt eftersom det förfarande som föreslås gör det så gott som omöjligt för sakkunniga att diskutera en medlemsstats ansökan om avvikelse från det gemensamma mervärdesskattesystemet under ett sammanträde inom kommittén.

1.6 När det gäller att effektivt bekämpa mervärdesskattebedrägeri, vars olika former utvecklas relativt snabbt, föreslår EESK att man även utnyttjar det tekniska kunnandet hos experter – varav många finns i det organiserade civila samhället – då man tar fram nya effektiva åtgärder. Det behövs möten där expertgrupper kan diskutera dessa frågor i så vid bemärkelse som möjligt.

1.7 Eftersom mervärdesskattebedrägeri är en sofistikerad internationell kriminell verksamhet som skadar de offentliga finanserna, framhåller kommittén att det behövs ett effektivt samarbete mellan medlemsstaternas skattemyndigheter i arbetet med att avskaffa denna verksamhet. Kommittén skulle därför uppskatta ytterligare insatser från EU-institutionerna för att anordna aktiviteter som främjar detta samarbete.

2. Motivering

2.1 I den svåra situation som för närvarande råder, där alla medlemsstater gör omfattande insatser för att effektivt konsolidera de offentliga finanserna, välkomnar EESK alla initiativ som kan stödja dessa ansträngningar, både vad gäller inkomst- och utgiftssidan i de offentliga finanserna. Genom förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt strävar kommissionen efter att göra kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande effektivare och därigenom bidra till att öka inkomsterna.

2.2 Europeiska unionens ekonomi genomgår för närvarande sitt svåraste skede hittills, och en effektiv beskattning är i dag en särskilt viktig del i strävan att påskynda konsolideringen av medlemsstaternas offentliga finanser.

2.3 Enligt den årliga tillväxtöversikten 2012 uppnår man det bästa resultatet genom att beslutsamt sträva efter en konsolidering av de offentliga finanserna och detta är av avgörande betydelse när det gäller att återupprätta den makroekonomiska stabiliteten, som utgör grunden för tillväxt och för ett tryggande av den framtida europeiska sociala modellen. En effektivisering av skatteuppbörden och skatteflyktsbekämpningen kommer att bidra till ökade budgetinkomster för många medlemsstater. En effektivare tillämpning av bestämmelser som rör alla typer av skatter skulle också kunna bidra till detta.

2.4 Enligt bilaga IV till kommissionens meddelande COM(2011) 815 final kan skattesamordning, som huvudsakligen har anknytning till gränsöverskridande verksamhet, göra EU:s inre marknad mer effektiv. Detta påstående bygger på antagandet att merparten av de hinder för inre marknaden som fortfarande återstår beror på att skattepolitiken inte har samordnats. Införandet av en mekanism för snabba insatser skulle delvis kunna avlägsna dessa skillnader, men EESK framhåller dock att tillämpningen av mekanismen också i hög grad kan vara till skada för vissa medlemsstaters skatteintäkter.

2.5 En av de största skatterelaterade utmaningar som medlemsstaterna står inför i dag är kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande. Effektiva åtgärder för att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande kan förbättra skatteuppbörden och spela en viktig roll när det gäller att öka skatteintäkterna, eftersom en effektivare uppbörd av mervärdesskatten kan vara en av de åtgärder som bidrar till en konsolidering av de offentliga finanserna.

2.6 Enligt Europols bedömning orsakade mervärdesskattebedrägeri och skatteundandragande med anknytning till utsläppsrätter under åren 2008 och 2009 förluster på cirka 5 miljarder euro i flera medlemsstaters budgetar. Enligt Europols direktör Rob Wainwright utgör de organiserade mervärdesskattebedrägerierna fortfarande en omfattande kriminell verksamhet i Europa. Dessa bedrägerier orsakar stora förluster i de statliga intäkterna och undergräver målet att omvandla EU till en konkurrenskraftig och grönare ekonomi.

2.7 Enligt grönboken om mervärdesskattens framtid utgjorde underskottet i uppbörden av mervärdesskatt år 2008 12 % av de teoretiska mervärdesskatteintäkterna, medan förlusterna i vissa medlemsstater bedömdes uppgå till över 20 %. En del av detta underskott kan tillskrivas bedrägerier där bristerna i det nuvarande systemet utnyttjas, framför allt möjligheten till mervärdesskattebefriade gränsöverskridande köp av varor och tjänster. En effektiv mekanism för att avskaffa skattebedrägerier skulle innebära en möjlighet att bekämpa den enorma ekonomiska skada som sådan verksamhet orsakar och även bidra till att konsolidera de offentliga finanserna.

2.8 De särskilda åtgärder som antas enligt artikel 395a kommer att förbättra och effektivisera kampen mot mervärdesskattebedrägeri, eftersom de beaktar särdragen i det ansökande landets system för och förvaltning av mervärdesskatt. Dessa åtgärder kommer att bidra till att skapa ett effektivt system för att upptäcka nya former av skattebedrägeri och skatteundandragande. Det faktum att medlemsstaterna kan gå miste om betydande befogenheter ger dock anledning till oro.

2.9 På basis av uppgifter som samlats in genom förfarandet för att bevilja avvikelser från direktivet om det gemensamma systemet för mervärdesskatt får kommissionen viktig praktisk information och idéer från "gräsrotsnivån", med vars hjälp kommissionen kan förbättra direktivet ytterligare. Med hjälp av denna information kan man avlägsna bristfälliga och föråldrade bestämmelser samt uppdatera förlagade delar av direktivet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt utökar kommissionens befogenheter när det gäller att bevilja avvikelser för att förhindra mervärdesskattebedrägerier. Dessa bedrägerier orsakar omfattande budgetmässiga förluster och stör konkurrensen samt den inre marknadens funktion. EESK välkomnar varje försök att förbättra den inre marknaden och effektivisera kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande.

3.2 EESK noterar att åtgärder avsedda att förenkla förfarandet för uppbörd av mervärdesskatt enligt artikel 395.1 andra stycket i direktiv 2006/112/EG endast i ringa utsträckning får påverka medlemsstaternas totala skatteinkomster i det sista konsumtionsledet. Kommittén oroar sig för att man inom ramen för förslaget inte på ett lämpligt sätt kommer att undersöka vilka konsekvenser ansökningarna får för det totala skattebelopp som uppbärs av medlemsstaterna.

3.3 Kommittén ställer sig positiv till att förslaget påverkar längden på förfarandet för godkännande av särskilda åtgärder i medlemsstaterna för att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande, eftersom detta kommer att öka sannolikheten för att sådan verksamhet åtgärdas effektivt.

3.4 Eftersom mervärdesskattebedrägeri i första hand förekommer i samband med gränsöverskridande handel (s.k. sken-företagsbedrägerier och karusellbedrägerier) kommer möjligheten att vidta effektiva åtgärder genom att tillämpa avvikelser i en enda medlemsstat att vara mycket begränsad, och en ytterligare samordning av de förfaranden som medlemsstaternas skattemyndigheter tillämpar kommer att krävas.

3.5 EESK framhåller också att de befogenheter som kommissionen skulle få enligt detta förslag är mycket specialiserade och komplicerade. Kommittén anser att personer med yrkesmässig sakkunskap, framför allt praktisk sådan, bör ha en central ställning i den grupp som arbetar med kommande förslag till åtgärder som skulle omfattas av det förfarande som fastställs i de nya artiklarna i direktivet. Det organiserade civila samhället kan erbjuda många experter av detta slag.

4. Särskilda kommentarer

4.1 I sin nuvarande form möjliggör förslaget ett påskyndat godkännande (inom en månad) av särskilda åtgärder som avviker från direktiv 2006/112/EG endast i de fall där en medlemsstat begär avvikelse när det gäller att fastställa att mottagaren är den som är skyldig att betala mervärdesskatt för särskilt tillhandahållande av varor och tjänster genom undantag från artikel 193 (som för närvarande utgör ett effektivt redskap för att bekämpa bedrägerier), medan det i övriga fall krävs ett enhälligt godkännande av rådet. Detta kan i hög grad försvaga strävan att bekämpa mervärdesskattebedrägerier på ett effektivt sätt. EESK framhåller också att bedragare i dag samarbetar effektivt, varför det vore ändamålsenligt att skatte- och polismyndigheter i olika medlemsstater informeras om och involveras i beviljandet av avvikelser på basis av de nya artiklar som föreslås i direktivet. Detta gäller särskilt länder dit illegala aktiviteter kan komma att överföras efter det att avvikelse beviljats.

4.2 Kommittén föreslår också att förfarandet för godkännande i kommittén enligt artikel 395b punkterna 2 och 3

inte bör utesluta möjligheten för en kommittémedlem att begära att ett skriftligt förfarande avslutas utan resultat, huvudsakligen för att se till att medlemmens legitima intressen skyddas på ett effektivt sätt, eftersom dessa kan skadas av en annan medlemsstats begäran om godkännande av en särskild åtgärd. Ett annat sätt att hantera denna brist kunde vara att införa en mekanism som gör att även rådets godkännande av den särskilda åtgärden krävs, varvid åtgärden inte längre skulle gälla om rådet inte godkänner den.

4.3 Genom införandet av mekanismen för snabba insatser förkortar förslaget till direktiv i påtaglig grad den tid som behövs för att godkänna särskilda åtgärder för bekämpning av skattebedrägeri och skatteundandragande, från de åtta månader som tidigare kunde krävas för ett positivt svar från kommissionen följt av ett enhälligt godkännande från rådet till en månad i och med att befogenheten att godkänna åtgärden överförs till kommissionen. EESK stöder detta påskyndade förfarande som ett sätt att förbättra kampen mot skattebedrägeri. Medlemsstaterna måste dock vid behov kunna begära att en ansökan om avvikelse diskuteras på förhand i den rådgivande kommittén, så att man kan förebygga rättsliga förfaranden i EU-domstolen.

4.4 EESK anser att "lämpliga kontrollåtgärder av medlemsstaterna" inte definieras tillräckligt tydligt i artikel 395a 1 i förslaget. Kommittén föreslår därför att rådet åtgärdar denna brist samt utvidgar kontrollåtgärderna till att även omfatta de åtgärder som det hänvisas till i artikel 395a 1 b i förslaget.

4.5 I de fall där en avvikelse som har beviljats enligt förfarandet i artikel 395 under sin giltighetstid visar sig vara effektiv i kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande, föreslår EESK att en mekanism införs som gör det möjligt att – inom ramen för spridning av bästa praxis – tillämpa denna åtgärd i andra medlemsstater genom ett förenklat förfarande som motsvarar det som anges i det aktuella förslaget.

Bryssel den 15 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), när det gäller dess samspel med rådets förordning (EU) nr .../... om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut"

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD)

och "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: En färdplan för en bankunion"

COM(2012) 510 final

(2013/C 11/08)

Huvudföredragande: **Carlos Trias PINTÓ**

Den 12 september 2012 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – En färdplan för en bankunion"

COM(2012) 510 final.

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 27 september respektive den 22 oktober 2012 att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), när det gäller dess samspel med rådets förordning (EU) nr .../... om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut"

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD).

Den 17 september 2012 gav Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde kommittén vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november (sammanträdet den 15 november) Carlos TRIAS PINTÓ till huvudföredragande och antog följande yttrande med 194 röster för, 15 röster emot och 22 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén delar kommissionens åsikt att det omfattande regleringsprogram med fokus på finansiella reformer som föregick det nuvarande bankunionspaketet har varit viktigt, om än otillräckligt, för att bekämpa krisen, skapa stabilitet inom den ekonomiska och monetära unionen⁽¹⁾, återupprätta förtroendet för euron och EU:s framtid samt förbättra styresformerna och motverka den ökande fragmenteringen av EU:s bankmarknader. Därför anser EESK att åtgärdsprogrammet i kommissionens färdplan (COM(2012) 510 final) och i de två lagstiftningsakterna (COM(2012) 511 final och COM(2012) 512 final, varav den senare också är föremål för detta yttrande) är lämpligt.

1.2 EESK uppskattar kommissionens utförliga arbete och stöder kommissionens åsikt att åtgärderna bör antas före utgången av 2012 och att de bör utarbetas ytterst noggrant och med hänsyn tagen till konsekvenserna för banksektorn och de nationella ekonomierna. Det är ytterst viktigt att våra regeringar tillämpar ett övergripande perspektiv för att **stärka och förbättra Europa**, vilket innebär att de bör vara redo att lämna över befogenheter och se till att tillämpningen baseras på högkvalitativ tillsyn och större integration för att främja välfungerande europeiska styresformer som är till nytta för samhället och ekonomiskt effektiva.

1.3 Orsaken till att dessa åtgärder är både brådskande och otillräckliga är att kostnaderna sträcker sig långt över de 4 500 miljarder euro av skattebetalarnas pengar som har spenderats för att rädda EU:s banker. Finanskrisen har gett upphov till den värsta globala recessionen sedan den stora depressionen, framför allt inom euroområdet där behovet av att återupprätta förtroendet för euron och förvaltningen av dess institutioner därför

⁽¹⁾ Åtta rättsakter har redan antagits av EU, fjorton är under behandling i enlighet med medbeslutandeförfarandet och ytterligare en lades fram som förslag före det nuvarande bankunionspaketet: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm.

ter sig särskilt nödvändigt och brådskande. Nya striktare normer kommer visserligen att utgöra en trygghet för medborgarna och marknaderna, men ifrågasättandet av de nuvarande normerna och vagheten i fråga om de nya, liksom dröjsmålet vad gäller deras tillämpning, riskerar att leda till ökad osäkerhet. Mot bakgrund av detta bör de institutioner som bär upp euron ha kortare och mer precisa tidsfrister för anpassningen.

1.4 EESK efterlyser särskilt en snabb överenskommelse vad gäller den gemensamma tillsynsmekanismens ikraftträdande. Detta innebär att man bör inleda sammanslagningen redan år 2013 utan att i nuläget fastställa några osäkra mål, eftersom det grundläggande syftet först och främst är att rädda euron och se till att så långt som möjligt minska kostnaderna för skattebetalarna vid eventuella omstruktureringar eller nedläggningar, genom att dels ställa tillräckliga medel till förfogande på förhand, dels låta aktieägarna och fordringsägarna bära avvecklingskostnaderna.

1.5 EESK välkomnar i detta hänseende att Europeiska centralbanken redan från starten planerar att tillsätta en tillsynsnämnd för att förebygga eventuella intressekonflikter med dess monetära verksamhet.

1.6 EESK stöder att Europeiska centralbanken får ansvaret för att övervaka samtliga banker i EU, hur små de än är, och att särskilt fokus sätts på de konsoliderade balansräkningarna vid gränsöverskridande verksamhet och på tillämpningen av det enhetliga regelverket. EESK anser också att Europeiska centralbanken bör tilldelas de funktioner, kompetenser och resurser som är nödvändiga för att dels garantera att man upptäcker risker som utgör ett hot mot bankernas bärkraft, dels kunna kräva att bankerna vidtar lämpliga korrigerande åtgärder, och i detta sammanhang bör de nationella tillsynsmyndigheterna medverka aktivt i den gemensamma tillsynsmekanismen. Dessa myndigheter bör även i fortsättningen ansvara för konsumentskyddet, även om kommissionens förslag inte säger något om hur man ska hantera eventuella intressekonflikter mellan den europeiska tillsynsnivån och de nationella myndigheternas befogenheter.

1.7 När det gäller de makroekonomiska strategierna stöder EESK att Europeiska systemrisknämnden (ESRB) och Europeiska centralbanken får en mer central roll inom ramen för ett mer integrerat finansiellt system. Kommittén vill också uppmana kommissionen att precisera samverkan mellan de nationella myndigheterna och Europeiska centralbanken.

1.8 EESK välkomnar att man har för avsikt att göra det lättare att delta för länder utanför euroområdet som utnyttjar *opt in*-möjligheten, med samma rättigheter som euroländerna genom enklare och mer attraktiva deltagandeprocedurer, utan att detta inkräktar på EUF-fördraget.

1.9 EESK anser att det är ytterst viktigt att se till att det råder goda förbindelser mellan Europeiska bankmyndigheten (EBA) och Europeiska centralbanken, eftersom det inledningsvis kommer att finnas vissa överlappningar i fråga om funktionerna.

Vad gäller beslutsfattandet finns det behov av ytterligare analys och överväganden med avseende på den översyn av omröstningsförfarandena som syftar till att ändra EBA-förordningen och ge den oberoende panelen utökade beslutsbefogenheter. Det gäller att balansera de bankintressen på den inre marknaden som de medlemsstater som inte deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen har (i enlighet med Europeiska rådets slutsatser om fullbordandet av EMU av den 18 oktober 2012) – och samtidigt undvika risken för att integrationen i Euroområdet ska lamsläs av blockerande minoriteter. Det är också viktigt att undvika en tudelad marknad för finansiella tjänster, och därför har EESK väckt denna fråga.

1.10 På samma sätt bör Europeiska centralbanken samt de nya europeiska myndigheterna för finansiell övervakning (inklusive deras oberoende panel) involvera det organiserade civila samhällets organisationer i sitt arbete, framför allt konsumentorganisationer och fackföreningar⁽²⁾, samtidigt som de måste behålla sin höga grad av oberoende, öppenhet och motståndskraft mot politiska påtryckningar.

1.11 Taktiken när det gäller överföringen av tillsyn över kreditinstitut och de relaterade förändringarna av Europeiska bankmyndigheten, vars roll främst bör vara att garantera samstämmighet mellan och harmonisering av regler och tekniska standarder så att de kan omfatta hela EU, är faktorer som är lika avgörande som striktare tillsynskrav för banker⁽³⁾, åtgärder för att stärka och förbättra det gemensamma systemet för skydd av insatta medel⁽⁴⁾ samt en integrerad krishantering med hjälp av instrument för att rädda och avveckla banker⁽⁵⁾ för att stärka den europeiska sektorn och förebygga framtida spridningseffekter – i synnerhet de som beror på den ökade risken för investeringsbankernas kunder. EESK uppmanar kommissionen att fastställa konkreta tidsmässiga och operativa målsättningar för detta gemensamma regelverk.

1.12 Kommittén uppmanar kommissionen att föreslå en tidsplan och närmare bestämmelser när det gäller den gemensamma avvecklingsmekanismen⁽⁶⁾ och andra relevanta milstolpar som behöver konkretiseras, till exempel vad gäller hanteringen av eventuella krissituationer inom det gemensamma tillsynsarbetet. På så sätt skulle **bankunionen** vinna trovärdighet och utvecklas till en gemensam grund för hela den inre marknaden. Därmed skulle vi kunna undvika att relativt små konkurser ger upphov till gränsöverskridande skador i systemen, och förebygga misstro som leder till att medel flyttas till andra länder och därmed undergräver de nationella banksystemen. Enligt EESK:s mening bör den gemensamma avvecklingsmekanismen med tiden kunna få ytterligare samordnande uppgifter inom området krishantering. Tillsyn och avveckling bör dock gå hand i hand för att undvika att medlemsstaterna får bära ansvaret för beslut som fattas på europeisk nivå om att avveckla banker, liksom kostnaderna för att återbetala insatta medel.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande om "Att involvera det civila samhället i regleringen av finansmarknaderna", EUT C 143, 22.5.2012, s. 3.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:SV:PDF>.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

⁽⁶⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/sv/ec/131288.pdf.

1.13 EESK uppmanar de övriga EU-institutionerna att följa de grundläggande principer som bör utgöra den röda tråden i all lagstiftning och övrig gällande rätt på detta område, och det är viktigt att det är lagen som styr – inte den starkes rätt. Det är särskilt viktigt att respekten för dessa principer återupprättas i euroområdet, så att den finanspolitiska unionen kan utgöra ett stöd för bankunionen med hjälp av en gemensam mekanism för emission av obligationer och en annan för skatteöverföringar med syftet att motverka asymmetriska cykliska chocker liknande dem som har drabbat euroländerna särskilt hårt de senaste åren. Den gemensamma tillsynsmekanismen kan finansieras med hjälp av de tillsynsavgifter som kreditinstituten ska åläggas. Dessa avgifter bör stå i relation till de övervakade institutens riskprofiler. EESK anser att kommissionen bör utarbeta en grönbok eller vitbok som behandlar frågan om hur bankunionen ska finansieras på ett harmoniserat sätt för att göra det möjligt att fatta beslut om skatter och avgifter när det gäller finansiell och bankrelaterad verksamhet, vilka är nödvändiga, men för närvarande också en orsak till fragmentering.

1.14 Bankunionen kommer att vara euroområdets, och hela EU:s, första steg på vägen in i en positiv spiral som gör det möjligt att komma till rätta med konstruktionsfelen och ge den inre marknaden möjlighet att återhämta sig ur konkurrenskraftsynpunkt så att målen i Europa 2020-strategins målsättningar kan uppnås. På så sätt kommer man enligt IMF:s senaste rapporter att kunna förhindra den störtflod av innovativa finansiella metoder med koppling till skuggbankssektorn som Basel III-bestämmelserna anses ge upphov till. EESK uppmanar kommissionen att skynda på arbetet med att utarbeta nya modeller för investerings- och handelsbanksverksamhet eftersom skuggbankssektorn i många länder tycks vara på väg att få större betydelse än den traditionella reglerade banksektorn.

1.15 EESK anser att kommissionen och övriga lagstiftande institutioner på EU-nivå bör göra detta projekt till ett instrument för finansiell integration och e-integration. Den gemensamma tillsynsmekanismens ledning måste agera på ett ansvarstagande sätt, stå under demokratisk kontroll, stå i regelbunden kontakt med Europaparlamentet eller vara beredd att redogöra för sin förvaltning på Europaparlamentets begäran. Detta skulle göra dessa frågor mer synliga ur politisk synvinkel och bidra till att öka medborgarnas stöd för EU:s institutioner.

1.16 Avslutningsvis bör bankunionen inte bara koncentrera sig på euroområdet och EU som helhet – dess målsättningar vad gäller samarbete och konkurrenskraft bör dessutom särskilt inrikta sig på eurons externa inflytandesfär och resten av världen.

2. Bakgrund och inledning

2.1 Den 1 januari 2011 inledde banktillsynsmyndigheten sin verksamhet. Den inrättades genom förordning (EU) nr 1093/2010 på grundval av rekommendationerna i Larosié-rapporten, i syfte att reformera tillsynsstrukturen och skapa ett integrerat EU-system bestående av tre myndigheter (för banker, aktiemarknader samt försäkringsföretag och pensionsinstitut) samt Europeiska systemrisknämnden (ESRB).

2.2 Samtidigt har konsumentskyddet och förtroendet för finansiella tjänster stärkts sedan juli 2010 i och med insättningsgarantisystemen för banker (MEMO/10/318), investeringsföretag (MEMO/10/319) och försäkringsbolag (MEMO/10/320). Vidare aviserade kommissionen så sent som den 6 juni 2012 nya åtgärder för krishantering i syfte att undvika framtida bankräddningar. Kommissionen föreslog denna tillsynsram i meddelandet "Främja återhämtning i Europa" av den 4 mars 2009 och beskrev utformningen av det nya systemet mer detaljerat i sitt meddelande "Europeisk finansiell tillsyn" av den 27 maj 2009. Den 19 juni 2009 godkändes båda meddelandena av Europeiska rådet, som ansåg att systemet borde syfta till att förbättra den nationella tillsynens kvalitet och enhetlighet, stärka tillsynen av gränsöverskridande företagsgrupper och införa ett enhetligt gemensamt regelverk, tillämpligt på alla finansinstitut på den inre marknaden. Rådet betonade också att kreditvärderingsinstitutet borde omfattas av de nya europeiska tillsynsmyndigheternas befogenheter (och därför ändrades förordning (EG) nr 1060/2009 genom förordning (EU) 513/2011).

2.3 Som avslutning på denna komplicerade lagstiftningsprocess föreslår kommissionen i meddelandet "En färdplan för en bankunion" att man ska lägga grunden till en **gemensam tillsyn av högsta kvalitetsnivå** som ska tillämpas på alla banker och finansinstitut inom EU, där man förenar tillsyns-, avvecklings- och insättningsgarantimekanismerna inom ramen för ett gemensamt regelverk.

2.4 För att detta ska kunna genomföras uppmanar kommissionen alla berörda parter att enas om **fem nyckelåtgärder** före utgången av 2012. Tre av dem är förslag till **rättsakter som EESK redan har utarbetat yttranden om eller håller på att behandla**, nämligen tillämpningen av kapitalkravet för banker (CRD IV) ⁽⁷⁾, direktivet om system för garanti av insättningar och direktivet om rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut. **Ytterligare två är tillsammans med färdplanen ämnet för detta yttrande**, nämligen en ny förordning som tilldelar EUROPEISKA CENTRALBANKEN särskilda uppgifter vad avser tillsyn av banker, samt ändringen av förordning (EG) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), som är nödvändig för att förbättra samordningen mellan denna myndighet och den framtida gemensamma tillsynsmyndigheten, samt för att uppnå balans i beslutsfattandet mellan de länder som tillhör den gemensamma tillsynsmekanismen och de som står utanför denna, i syfte att bevara den inre marknads integritet. Efter dessa fem åtgärder aviserar kommissionen en gemensam avvecklingsmekanism och samordning av avvecklingsverktygen.

2.5 Denna färdplan offentliggörs vid en tidpunkt då luften har gått ur den eurobaserade modellen för finansiell integration till följd av den kris som började 2007. De snabba framstegen när det gäller integrationen av de europeiska aktie- och obligationsmarknaderna drog med sig delar av banksektorn, vilket i större utsträckning gäller storkundssegmentet (interbankmarknaden, värdepapperisering, etc.) än privatkunderna (banklån

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

och tillgodohavanden). På grund av krisen har emellertid privatkundsmarknaden påverkats av den senaste tidens utveckling mot fragmentering och påföljande åternationalisering av bankrörelser inriktade på stora företagskunder, som en följd av att tillsyn, avvecklingsstrukturer och insättningsgarantier fortfarande har en nationell karaktär⁽⁸⁾. Åternationaliseringen av skuldmarknaderna går särskilt snabbt.

2.6 De nedskärningar och åtstramningspaket som krisen lett till och som inneburit fallande BNP och färre arbetstillfällen har varit mycket mer omfattande i euroområdet. Den 23 oktober 2011 meddelade kommissionens ordförande de europeiska ledarna att EU förlorat 2 000 miljarder euro i ekonomisk tillväxt mellan 2007 och 2010 till följd av krisen⁽⁹⁾.

2.7 I slutet av 2010 hade USA och sju EU-länder enligt IMF återfått nästan en tredjedel av de offentliga medel som användes för att rädda bankerna sedan krisens början (1 800 av 5 200 miljarder dollar). Under de kommande åren skulle man kunna återfå så gott som hela beloppet via skatter eller andra initiativ, under förutsättning att det inte uppstår ytterligare en recession till följd av en ny skuldrelaterad bankkris.

2.8 I färdplanen fastställs konkreta datum för ikraftträdandet av banktillsynen i eurozonen⁽¹⁰⁾. Detta gäller emellertid inte fullt ut för den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma avvecklingsmekanismen, även om kommissionen anser att den förstnämnda är särskilt viktig för att stabilisera situationen och ett villkor för direktkapitaliseringen av bankerna via den europeiska stabilitetsmekanismen.

2.9 I syfte att slutgiltigt genomföra bankunionen är det ytterst viktigt att skynda på och stärka de initiativ som kommissionen utarbetat: reglering av skuggbanksektorn (IP/12/253); förstärkning av kreditbetygens trovärdighet (IP/11/1355); skärpta regler för hedgefonder (IP/09/669), blankning (IP/10/1126) och derivat (IP/11/1238); åtgärder för att motverka bankernas oansvariga lönesystem (IP/09/1120); samt reformer inom revisionssektorn (IP/11/1480) och redovisningssektorn (IP/11/1238). Det är också nödvändigt att ta hänsyn till EESK:s rekommendationer när det gäller avskaffande av skatteparadis⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ Se Europeiska centralbanken (ECB), Financial Integration in Europe, april 2012, och kommissionen, European Financial Stability and Integration Report 2011, april 2012, samt även EFSIR 2010, maj 2011.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_sv.pdf.

⁽¹⁰⁾ Den 1 juli 2013 när det gäller de mest betydande bankerna som är viktiga för Europas system och den 1 januari 2014 för alla övriga banker, vilket innebär att från och med den 1 januari 2014 kommer alla banker inom euroområdet att omfattas av en centraliserad tillsyn.

⁽¹¹⁾ Se EESK:s yttrande om "Skatte- och finansparadis, ett hot mot EU:s inre marknad", EUT C 229, 31.7.2012, s. 7.

3. Allmänna kommentarer

3.1 De höga kostnaderna för krisen i EU⁽¹²⁾ har fördjupat obalanserna och asymmetrierna mellan de olika parterna, vilket gjort den politik som fastställs i fördragen ineffektivare. Detta gäller så viktiga områden som den monetära och handelsmässiga politiken samt sammanhållnings- och hållbarhetspolitiken, vilket lett till en uppsplittring av finans- och bankmarknaderna och ett fjärande från Europa 2020-strategins mål om en intelligent och hållbar tillväxt för alla och en bättre ekonomisk styrning⁽¹³⁾. Medan några få länder har kunnat minska sina räntekostnader har den offentliga sektorns räntekostnader ökat enormt i de länder som drabbats hårdast av finans- och skuldskrisen, och de har tvingats minska kostnaderna inom den offentliga sektorn genom att sänka löner, pensioner och kostnader för utbildning och hälso- och sjukvård, samt för investeringar i teknisk och social infrastruktur⁽¹⁴⁾.

3.2 Den nödvändiga förbättringen av de demokratiska förfarandena måste vara förenlig med bankunionens mål när det gäller att underlätta överföringen mellan sparande och investeringar: Detta är bankernas primära uppgift, och den innebär kontroll över den tekniska effektiviteten och en effektivare fördelning av medlen, vilket bidrar till EU-rättens principer och har betydelse för alla medborgares friheter och intressen.

3.3 Trots att man redan då krisen började vidtog en rad åtgärder för att förhindra att bristen på förtroende för finansinstituten skulle sprida sig till statskulden i euroländerna har den onda cirkeln ännu inte brutits. För att finansinstituten ska kunna återuppta sin funktion som förmedlare mellan sparade medel och investeringar bör man enligt ekonomisk teori föra en positiv, snarare än en negativ, omfördelningspolitik, exempelvis via gemensamma instrument som skuldmissioner och skatteöverföringar i syfte att motverka asymmetriska cykliska chocker⁽¹⁵⁾.

3.4 De insatser för att främja insyn och minska de risker som påverkar det globala finansiella systemet som rekommenderas i de senaste rapporterna från IMF och Världsbanken är i högsta grad förenliga med EU:s strävanden mot finansiell integration och e-integration och skydd av konsumenternas rättigheter, vilka sedan förstärkts genom Europa 2020-strategin.

3.5 Slutligen bör en skärpning av den demokratiska kontrollen bidra till att främja inte bara överensstämmelsen med fördrag och principer utan även en **anpassning av bankunionen till Europa 2020-strategin**, som är avgörande för vårt politiska projekts framtid.

⁽¹²⁾ Douglas Elliott, Suzanne Salloy och André Oliveira Santos: *Assessing the Cost of Financial Regulation*, IMF.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/index_sv.htm.

⁽¹⁴⁾ IMF, *Safer Global Financial System Still Under Construction*, Global Financial Stability Report, 2012.

⁽¹⁵⁾ Enderlein et al., *Completing the Euro*, Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, juni 2012.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK anser att **den färdplan** som kommissionen föreslagit är **ett lämpligt bidrag till EU:s styrelseformer** och in-stämmer i det **överhängande behovet av två nya rättsakter**, liksom de kommande åtgärder som aviseras. Alla dessa har en avgörande betydelse för att övervinna bristen på förtroende för euron och för EU:s framtid.

4.2 Den gemensamma tillsynsmekanismens främsta syfte bör vara att få till stånd en centraliserad tillsyn av bankerna, som är effektivare än den som i dag utövas av det nuvarande nätverket av nationella tillsynsmyndigheter. Dess åtgärder bör också samordnas med den gemensamma avvecklingsmekanismen, så att man kan undvika att politiska aspekter påverkar beslut om likvidation av banker.

4.3 Bland de många anledningarna till att Europeiska centralbanken är det lämpligaste organet när det gäller att centralisera tillsynen kan framhållas dess nätverk, dess oberoende samt det faktum att banken omfattas av EUF-fördraget, och att det därför inte krävs någon fördragsändring för att få till stånd en högkvalitativ tillsyn.

4.4 Kommittén är enig om att nationella tillsynsmyndigheter även i fortsättningen ska ansvara för kampen mot penningtvätt och terrorism i enlighet med direktiv 2005/60/EG⁽¹⁶⁾, liksom övervakningen av kreditinstitut i tredjeländer. Kommittén anser ändå att länder som av någon anledning inte tillämpar detta direktiv fullt ut bör stå utanför den gemensamma mekanismen för problemlösning. För att underlätta en centraliserad tillsyn bör de berörda nationella centralbankernas stadgar ändras snarast möjligt för att säkerställa att informationen flyter utan hinder.

4.5 När det gäller nyinrättade organ måste omröstningsbestämmelser antas som innebär att medlemmar som kan bli föremål för en intressekonflikt utesluts från omröstningen. Chefernas oberoende och ansvar måste stärkas genom sanktioner mot dem som inte följer reglerna, med tanke på de skador som deras passivitet orsakar bankerna och den sunda finansvärlden samt ekonomin, företagen och medborgarna.

4.6 Finanssektorn reagerar på den nya lagstiftningsramen genom att ta fram nya produkter som innebär att man kringgår de nya bestämmelserna. I sina senaste rapporter varnar IMF för en ny våg av finansiella innovationer, som i vissa fall liknar dem som orsakade den nuvarande krisen. Då kostnaderna för centraliserad tillsyn beräknas måste man följaktligen ta hänsyn till de olika aktörernas riskprofil för att inte belasta de finansinstitut som avstår från sådana metoder.

4.7 Kommittén vill därför varna för den uppenbara risken för en expansion av skuggbankssektorn inom EU, något som än en gång skulle utgöra ett hot mot både finanssektorns funktioner och EU-medborgarnas principer, värderingar och rättigheter.

4.8 För att bättre utnyttja sin potential bör den nya europeiska bankunionen inleda ett närmare samarbete med andra befintliga unioner i syfte att på bästa sätt ta till vara de möjligheter som deras finansinstitut ger, särskilt de mest globaliserade. Bankunionen bör i synnerhet fokusera på de mest närbelägna områdena som redan är knutna till eller beroende av euron (och euron är redan, direkt eller indirekt, betalningsmedel i mer än 50 länder).

Bryssel den 15 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Se EESK:s yttranden om penningtvätt: EUT C 75, 15.3.2000, s. 22 och EUT C 267, 27.10.2005, s. 30.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Skuggbanksektorn"

COM(2012) 102 final

(2013/C 11/09)

Föredragande: **Juan MENDOZA CASTRO**

Den 19 mars 2012 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Grönbok – Skuggbanksektorn"

COM(2012) 102 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 15 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 208 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder grönboken och betraktar den som ett steg i rätt riktning.

1.2 Utan tvekan finns det behov av likviditet inom finanssektorn, som redan före finanskrisen till stor del var beroende av skuggbanksystemet, men erfarenheterna av krisen visar att man i lagstiftningsprocessen bör prioritera det finansiella systemets stabilitet.

1.3 Trots att det inte anges i lagen, har regeringar, centralbanker och offentliga försäkringsinstitutioner i praktiken fått hantera de förluster som skuggbanksektorn förorsakat.

1.4 Ett av grönbokens centrala mål bör vara att undvika risken för regelarbitrage.

1.5 De tidiga Baselavtalen var drivkraften bakom utvecklingen av skuggbanksystemet eftersom bankernas balansräkningar reglerades strikt medan verksamhet utanför balansräkningen inte kontrollerades. EESK menar att de senare Baselavtalen, som av kommissionen införlivats i kapitalkravsdirektiven III och IV, kommer att täppa till dessa kryphål. Det borde inte förekomma någon verksamhet "i skuggan", och därför bör skuggbanksektorn lyda under samma tillsyns- och regleringskrav som hela det finansiella systemet.

1.6 Den nya regleringen bör även ha som mål att ge de europeiska konsumenterna en hög skyddsnivå.

1.7 EESK anser att det är viktigt att samordna tillsynen på det globala planet och utväxlingen av information.

1.8 Det finansiella systemet i alla dess former bör stå i realekonomins och inte i spekulationens tjänst.

1.9 EESK vill understryka att det finansiella systemet spelar en avgörande roll för investeringar, skapande av sysselsättning och välfärden i samhället.

1.10 Den nya regleringen av finansmarknaderna är av grundläggande betydelse för att återskapa en hållbar ekonomi.

2. Bakgrund

2.1 Skuggbanksystemet (*shadow banking*) kan generellt sett definieras som "ett system för kreditförmedling som inbegriper aktörer och verksamhet utanför det reguljära banksystemet" (rådet för finansiell stabilitet – FSB).

2.2 Två faktorer bidrog direkt till utvecklingen av skuggbanksystemet. Den första har sitt ursprung i den avreglering av det finansiella systemet som inleddes under 1980-talet och som även ledde till en kraftig koncentration av bankverksamheten i större enheter. Den andra faktorn var effekten av de tidiga Baselavtalen som reglerade bankernas balansräkningar, vilket ledde till att den spekulativa verksamheten hamnade utanför balansräkningen.

2.3 I USA växte skuggbanksystemet explosionsartat som en konsekvens av att man mildrade de regler som förbjöd bankerna att agera på värdepappersmarknaden och till följd av den väsentliga ändring av Glass-Steagall-lagen (från 1933) som gjordes 1999.

2.4 I vissa länder i Europa bedrev bankerna och deras filialer utomlands verksamhet inom ramen för Basel I-reformen och blev stora investerare i värdepapper och CDO-obligationer (*Collateralised Debt Obligations*) med högsta kreditvärdighet (AAA), som har mindre stränga kapitalkrav.

2.5 Skuggbanksystemets volym

På global nivå: 46 miljarder euro, dvs. 25–30 % av hela det finansiella systemet (FSB). Euroområdet: 10,9 miljarder euro, dvs. 28 % av hela det finansiella systemet (ECB, slutet av 2011).

2.6 På internationell nivå har man reagerat på krisen inom ramen för G20, och vid toppmötena i Seoul (november 2010) och i Cannes (november 2011) vände man sig till rådet för finansiell stabilitet för samarbete. Grönboken, som är EU:s svar, fokuserar inledningsvis analysen på följande:

— Två aktiviteter:

- a) Värdepapperisering.
- b) Värdepapperslån och återköpsavtal (repo).

— Fem typer av enheter:

- a) Specialföretag som genomför löptids- eller likviditets- transformeringar.
- b) Penningmarknadsfonder.
- c) Investeringsfonder.
- d) Finansbolag och andra som genomför löptids- och/eller likviditetstransformeringar utan att vara reglerade som banker.
- e) Försäkrings- och återförsäkringsföretag som utfärdar eller garanterar kreditprodukter.

2.6.1 Rådet för finansiell stabilitet föreslog dessutom fem handlingslinjer som under 2012 kommer att utmytna i rapporter om

— samverkan mellan banker och enheter inom skuggbanksystemet (under ledning av Baselkommittén för banktillsyn, BCBS),

— systemrisk i penningmarknadsfonder (under ledning av Internationella organisationen för värdepapperstillsyn, IOSCO),

— värdepapperiseringskrav (IOSCO och BCBS),

— andra enheter inom skuggbanksystemet (FSB),

— värdepapperslån och återköpsavtal (FSB).

3. EESK:s ståndpunkt

3.1 EESK anser att grönboken är ett viktigt steg i rätt riktning och att den innehåller en relevant analys av problemen i anslutning till skuggbanksystemet.

3.2 Av tradition har bankerna finansierat sin verksamhet genom eget kapital och kommersiell inlåning. För att de skulle kunna öka sin utlåningskapacitet blev värdepapperisering av låneportföljer praxis. Värdepapperisering kan i vissa fall vara gynnsam, men missbrukades då krisen började sprida sig, eftersom låneportföljernas kvalitet var för låg (subprime) och värdepapperen återanvändes flera gånger (derivat) för att öka bankernas vinster. Bankernas affärsvolym beräknas på basis av deras skuldfinansieringsgrad. Medan balansräkningens låneandel reglerades genom Baselavtalen, var låneandelen utanför balansräkningen oreglerad och antog enorma proportioner. Missbruk av subprime och överdriven skuldsättningsgrad möjliggjordes via skuggbanksystemet. Dessutom blev bankernas grundläggande uppgift – löptidstransformering – som går ut på att omvandla kortsiktiga tillgångar till lån på längre sikt alltför riskfyllt, eftersom bankerna i allt högre grad förlitade sig på kortfristiga insättningar från andra kreditinstitut. Då derivatmarknaden kollapsade utlöste detta beroende likviditetskrisen. Det är inte överraskande att derivat, skuldfinansieringsgrad och likviditet regleras i de nya Baselavtalen.

3.3 Avregleringen ledde till en djupgående omvandling av bankernas verksamhet. På grund av krisen har den traditionella affärsbankssektorn, som har bidragit till välfärden och en ökad levnadsstandard för befolkningen under årtionden, mer eller mindre lamslagits. Då lagstiftarna undanröjer de grova överdrifterna i skuggbanksystemet bör de nu prioritera det finansiella systemets stabilitet, något som är absolut nödvändigt.

3.4 Skuggbanksektorn har kommit att bedriva en omvandlings-, tillväxt- och likviditetsverksamhet som liknar de traditionella bankernas. Trots att den till skillnad från dessa **formellt** saknar tillgång till långivare i sista instans (*Lender of Last Resort*), dvs. centralbankerna, visar den senaste tidens erfarenheter att offentliga organ **i praktiken** har tvingats att med hjälp av olika mekanismer hantera de förluster som skuggbanksektorn har förorsakat. De som har lidit störst skada är skattebetalarna.

3.5 Skuggbanksektorn har inte underkastats samma tillsyns- krav som de traditionella bankerna. Däremot finns det många områden där skuggbankerna fungerar som en "kopia" av de traditionella bankerna, och de flesta skuggbankerna har kommit att kontrolleras av traditionella banker. Ett av grönbokens centrala mål bör vara att undvika risken för regelarbitrage.

3.6 FSB:s rapport fokuserar med rätta på den roll som en makrotillsyn kan spela när det gäller att kartlägga en anhopning av systemrisk. Det är viktigt att noga övervaka sammankopplingen och de kanaler varigenom risken kan överföras från skuggbanksektorn till den reguljära banksektorn. EESK anser att man bör göra åtskillnad mellan följande:

— Det traditionella banksystemet.

— Finansiella institut som inte är bankinstitut.

— Skuggbanksektorn.

Eftersom det inte borde förekomma någon verksamhet "i skuggan" bör skuggbanksektorn – i den mån som de nya reglerna lämnar utrymme för detta – lyda under samma tillsyns- och regleringskrav som hela det finansiella systemet. De reformer som redan har trätt i kraft eller som håller på att utarbetas – CRD III, CRD IV, Solvens II och Basel III – bör bidra till detta mål.

3.7 EESK anser att regleringen av skuggbanksystemet även bör ha som mål att **skydda de europeiska konsumenterna** genom att ge ökad insyn i de produkter som erbjuds. Kunderna har rätt till opartisk rådgivning och objektiva råd. Kommittén ställer sig positiv till att det inrättas en europeisk byrå för skydd av konsumenter av finansiella tjänster i likhet med *Bureau of Consumer Financial Protection*, som inrättades genom Dodd-Frank-lagen⁽¹⁾ i syfte att stärka konsumentskyddet, förbättra insynen och göra behandlingen av klagomål effektivare.

3.8 EESK har även ställt sig bakom att man i högre grad ska skydda informanter och uppmuntra rapportering i syfte att bidra till ett sundare finansiellt system. Det kan ske genom rättsliga bestämmelser som säkerställer informanternas immunitet när myndigheterna får kännedom om olagligt handlande.

3.9 Det krävs en övergripande strategi för att kunna angripa problemen inom skuggbanksektorn och ge politiska svar. Samordningen av den övergripande övervakningen och informationsutbytet bör lyftas fram. Under alla förhållanden får inte avsaknaden av en överenskommelse på internationell nivå hindra att EU antar lämplig lagstiftning.

3.10 En lärdom som bör dras av den stora finanskrisen är att det finansiella systemet i alla dess former bör stå i realkonomin tjänst. Genom att frånga de traditionella bestämmelserna

som gällde för bankhandeln under årtionden skapade man en kraftig tillväxt av spekulationsprodukter, och detta visade sig senare vara till stor skada för ekonomin.

3.11 Historiskt sett spelar bankerna och de finansinstitut som regleras av staten en grundläggande roll i ekonomin, eftersom de förvarar och kanaliserar medborgarnas och företagens sparkapital i syfte att finansiera investeringar, skapandet av selsättning och, i slutänden, samhällets välfärd. Denna funktion spelade inte alltid den mest framträdande rollen åren före krisen.

3.12 EESK föreslår att finanssektorns samhällsansvar och målet om att "säkerställa att all finansiell verksamhet bidrar till ekonomisk tillväxt" ska ingå bland grönbokens mål. Den nya regleringen av finansmarknaderna är ett nödvändigt instrument för att återskapa en hållbar ekonomi.

3.13 Mot bakgrund av de bestämmelser som har trätt i kraft de senaste åren eller som håller på att införas, vill EESK erinra om målet om **bättre lagstiftning**, med fokus på enkelhet och tydlighet. Det är nödvändigt att undvika överlappningar och snedvridningar som kan leda till osäkerhet kring bestämmelserna och ge anledning till arbitrage.

3.14 De tillsynsstrukturer som har inrättats – främst Europeiska systemrisknämnden (ESRB) – bör ha till uppgift att övervaka utvecklingen av det finansiella systemet och skuggbanksektorn i synnerhet, i syfte att identifiera uppkomsten av systemrisk och föreslå åtgärder för att mildra dem.

3.15 EESK anser att det är viktigt att EU bidrar till FSB:s arbete i fråga om skuggbanksektorn och att man samordnar sina initiativ med detta organ i syfte att säkerställa överensstämmelsen i fråga om både innehåll och tidsplan.

3.16 EESK vill betona att det är viktigt att tillsynsreglering och övervakning hindrar illojal konkurrens inom det finansiella systemet.

4. Svar på frågorna i grönboken

4.1 Vad är skuggbanksystemet?

a) Håller ni med om den föreslagna definitionen på skuggbanksystemet?

Ja. Med denna vida formulering fångar definitionen den komplexitet av enheter och aktiviteter på finansområdet som kännetecknar skuggbanksektorn. Under inga förhållanden får avsaknaden av en godtagen definition utgöra ett hinder för reglering och övervakning från myndigheternas sida.

⁽¹⁾ EUT C 248, 25.8.2011, s. 108.

b) Håller ni med om den preliminära förteckningen över enheter och verksamhet inom skuggbanksystemet? Bör fler enheter och/eller fler typer av verksamhet analyseras? Och om så är fallet, vilka?

— Förteckningen bör inbegripa kreditvärderingsinstituten på grund av deras ansvar i värdepapperiseringsprocessen.

— Det bör tydliggöras huruvida creditswappar (*Credit Default Swaps* – CDS) och instrument utfärdade av första och andra gradens långgivare (*first and second lien lenders*) uttryckligen ska tas med.

— Dessutom bör man uppmärksamma marknaden för handel med försäkringar i vinstsyfte ("eurofonder"), som finns i vissa länder i EU och som ofta kan användas som transaktionskonton av försäkringstagaren.

4.2 Vilka är riskerna respektive fördelarna med skuggbanksystemet?

a) Håller ni med om att skuggbanksystemet kan bidra positivt till det finansiella systemet? Finns det andra positiva aspekter av dessa aktiviteter som bör bibehållas och främjas i framtiden?

Skuggbanksystemet bidrog till finansialiseringen av ekonomin och den bostadsbubbla som – sedan 2007 – har drabbat olika utvecklade länder och lett till att deras ekonomi hamnat på gränsen till sammanbrott. Därför bär det en avgörande del av – om än inte hela – ansvaret för den stora recession som har drabbat USA och många länder i EU.

Det finansiella systemet i dess helhet bör stå i realekonomins tjänst.

b) Håller ni med om beskrivningen av de kanaler genom vilka verksamheten i skuggbanksystemet skapar nya risker och överför dem till andra delar av det finansiella systemet?

Ja. De fyra grupperna av risker avspeglar erfarenheterna av krisen.

c) Bör andra kanaler beaktas genom vilka verksamheten i skuggbanksystemet skapar nya risker eller överför dem till andra delar av det finansiella systemet?

— Bland annat återanvändningen och återpantsättningen av finansiella garantier.

4.3 Vilka utmaningar står tillsyns- och regleringsmyndigheterna inför?

a) Håller ni med om behovet av en striktare övervakning och reglering av enheter och verksamhet inom skuggbanksystemet?

b) Håller ni med om förslagen till kartläggning och övervakning av de relevanta enheterna och deras verksamhet? Anser ni att EU behöver fasta förfaranden för insamling och utväxling av information om legitimation och tillsynspraxis mellan alla tillsynsmyndigheter i EU, kommissionen, ECB och andra centralbanker?

c) Håller ni med om de allmänna principer för övervakning av skuggbanksystemet som beskrivs ovan?

d) Håller ni med om de allmänna principer för regleringsåtgärder som beskrivs ovan?

Svaret på de fyra ovanstående frågorna är ja. EESK understryker å ena sidan att det finns behov av en övergripande tillsyn, där alla delar i det finansiella systemet beaktas, och å andra sidan att kontroll- och regleringsmekanismerna på de olika nivåerna bör ha tillgång till tillräckligt med kvalificerad personal och materiella resurser.

e) Vilka åtgärder skulle kunna övervägas för att säkerställa en internationell samsyn på hur skuggbanksystemet bör behandlas och för att undvika globalt regelarbitrage?

Samordning och samstämdhet inom G20 är av avgörande betydelse. Ett identitetsbeteckningssystem för juridiska personer (*Legal Entity Identifier* – LEI) kommer enligt FSB:s förslag (8.6.2012) att bidra till att avhjälpa de statistiska bristerna, förbättra riskhanteringen i företagen, förfina utvärderingen av risker på makro- och mikronivå, förhindra marknadsmissbruk och motverka ekonomiska bedrägerier.

4.4 Vilka lagstiftningsåtgärder är tillämpliga på skuggbanksystemet i EU?

a) Vad anser ni om de aktuella åtgärder som redan har vidtagits på EU-nivå för att ta itu med frågor som gäller skuggbanksystemet?

EESK har i olika yttranden uttalat sitt stöd för de åtgärder som EU har vidtagit, bland annat direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID) ⁽²⁾, direktivet om förvaltning av alternativa investeringsfonder ⁽³⁾, förordningarna om kreditvärderingsinstitut ⁽⁴⁾, osv. Även direktiven CRD III ⁽⁵⁾, CRD IV ⁽⁶⁾ och Solvens II ⁽⁷⁾ bör framhållas.

⁽²⁾ EUT C 220, 16.9.2003, s. 1.

⁽³⁾ EGT C 18, 19.1.2011, s. 90.

⁽⁴⁾ EUT C 277, 17.11.2009, s. 117 och EUT L 145, 31.5.2011, s. 30.

⁽⁵⁾ EUT C 228, 22.9.2009, s. 62.

⁽⁶⁾ EUT C 68, 6.3.2012, s. 39.

⁽⁷⁾ EUT C 224, 30.8.2008, s. 11.

4.5 Återstående frågor

- a) Håller ni med om analysen av de frågeställningar som täcks in av de fem nyckelområden inom vilka kommissionen undersöker ytterligare handlingsalternativ?

Ja. Det är viktigt med en så effektiv reglering som möjligt, inte bara i Europa utan även internationellt. Penningmarknadsfonderna (MMF) är t.ex. i huvudsak baserade i USA.

- b) Finns det ytterligare frågeställningar som borde täckas in? I så fall, vilka?
- c) Vilka ändringar i det gällande EU-regelverket, om alls några, skulle krävas för att verkligen ta itu med de ovan beskrivna riskerna och problemen?

Svar på b) och c): Tio grundregler föreslagna av Paul Tucker, vice chef för Bank of England och medlem i FSB (konferens i Bryssel 27.4.2012):

- Investeringsinstrument eller fonder inom skuggbanksystemet som stöds eller förvaltas av bankerna bör ingå i bankernas balansräkningar.
- Sänkningen av kreditvärderingsbetyget, som likviditetstäckningskvoten i Basel III grundas på, bör vara större för beviljade krediter från finansenheter än icke-finansenheter. Det innebär att bankerna bör förfoga över större likvida medel för att kunna hantera en sådan exponering.
- Banktillsynsmyndigheterna bör begränsa bankernas möjlighet till kortfristig finansiering via amerikanska penningmarknadsfonder och andra osäkra eller variabla källor, inklusive valutafonder med konstanta NAV-kurser (CNAV) som är hemmahörande på annan ort.
- Om de till stor del finansieras via kortfristiga skulder, bör de utgöra föremål för en bankliknande reglering och en kontroll av balansräkningarnas motståndskraft.
- Endast bankerna bör kunna använda sina kunders pengar och obelastade tillgångar för att i större omfattning finansiera sin egen verksamhet, och därför bör det finnas ett tydligt samband. Den rättsliga formen bör motsvara det ekonomiska innehållet.

— När det gäller icke-banker bör kundernas pengar och obelastade tillgångar åtskiljas och inte användas för att i större omfattning finansiera egen verksamhet. Dessa enheter bör emellertid ha möjlighet att låna ut pengar till kunderna på CDO-basis för att finansiera deras värdepappersinnehav.

— Insynen på marknaderna bör vara större. Det bästa vore kanske att införa ett register över transaktioner med öppen tillgång till aggregerade uppgifter, så att allt som sker på dessa mycket viktiga men ogenomträngliga finansmarknader blir offentliggjort. (Det skulle även gagna marknadsaktörerna själva.)

— Finans- och fondföretag bör inte kunna låna ut mot säkerheter i form av värdepapper som de inte har rätt eller tillräcklig kapacitet att hantera.

— Man bör reglera det sätt på vilket icke-bankerna använder säkerheterna i praktiken.

— Myndigheterna bör ha möjlighet att ingripa och fastställa ett avdrag eller minimala marginaler för marknader (eller delar av marknaderna) med garanterad finansiering. (Detta bör ske på internationell nivå och skulle kunna ske genom centralbankernas värderingsavdrag.)

- d) Vilka övriga åtgärder, som exempelvis ökad kontroll eller icke-bindande åtgärder, bör övervägas?

EESK vill föreslå följande:

— Konsumenter av finansprodukter bör skyddas mot eventuella otillbörliga affärsmetoder som omfattar den här sortens produkter och tjänster, t.ex. falska specialerbjudanden eller pyramidförsäljning, samt mot oskäligen villkor i konsumentavtal.

— Man bör beakta förslaget från Eric A. Posner och E. Glen Weyl, professorer vid universitetet i Chicago ("*An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets*") (23.2.2012), som innebär att alla nya produkter innan de lanseras måste godkännas av myndigheterna. Produkten godkänns under förutsättning att den står i realekonomins tjänst och avslås om den endast utformats i spekulativt syfte.

Bryssel den 15 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En strategi för e-upphandling"

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Föredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Den 20 april 2012 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En strategi för e-upphandling"

COM(2012) 179 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 120 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens meddelande och framhåller vikten av en snabb övergång till ett generellt system för e-upphandling, som med lyckat resultat prövats i några medlemsstater. Marknaden för offentlig upphandling representerar oerhörda belopp – omkring 20 % av EU:s BNP.

1.2 I den nuvarande starka konjunkturedgången, präglad av budgetjusteringar som är påfrestande för invånarna, råder en mycket negativ uppfattning om såväl EU som dess initiativ. EU-institutionerna måste anstränga sig mer för att öppna sig och tydligt förklara varför det är nödvändigt att fatta vissa beslut. Som enda EU-institution med rätt att lägga fram lagstiftningsförslag har kommissionen ett särskilt ansvar inte bara för att informera medborgarna om förslagen utan också för att övertyga dem om nyttan med dem. EESK gör sitt bästa i detta hänseende, och kommissionen bör i större utsträckning samarbeta med de övriga EU-institutionerna, också med de rådgivande organen.

1.3 EESK understryker att linjära nedskärningar av de offentliga budgetarna, med förtidspensionering av de äldsta och mest erfarna av de medarbetare som sysslar med offentlig upphandling, successivt utarmar det mänskliga kapitalet inom den offentliga förvaltningen. Vi uppmanar medlemsstaterna att undvika generella nedskärningar, som endast ger kortvarig respit i budgeten, eftersom det ofta visar sig bli nödvändigt att anlita externa resurser till följd av att den kvarvarande personalen ännu inte har tillägnat sig den yrkeserfarenhet som krävs.

1.4 EESK framhåller att e-upphandling är viktig på grund av de fördelar som den kan ge:

- Öppenhet och insyn. Bedrägeribekämpning.
- Marknadseffektivitet.
- Större möjligheter för små och medelstora företag att få tillgång till marknaden för offentlig upphandling.
- Generella besparingar för den offentliga förvaltningen.
- Integration och utveckling av den inre marknaden.
- Modernisering av den offentliga förvaltningen och utveckling av den digitala agendan för Europa.
- Nya möjligheter för företag som erbjuder tekniska tjänster.
- Fortbildning för anställda inom offentlig förvaltning och företag.

1.5 Kommissionen anser det vara möjligt att övergången fullbordas i mitten av 2016 (antagligen 2017, eftersom omsättningen i nationell lagstiftning tar två år), vilket är mycket

snabbt, med tanke på vad som har åstadkommit under de senaste åtta åren. EESK anser att detta mål är korrekt och ambitiöst, men att det kan uppnås endast om vissa villkor respekteras, nämligen den standardisering, kompatibilitet och tillgänglighet som efterlyses i detta yttrande. Om dessa villkor inte uppfylls finns det en risk att marknaden fragmenteras ytterligare.

1.6 EESK stöder de föreslagna målen, men vill dock påpeka att det trots alla ansträngningar som gjorts fortfarande är en mycket liten andel av den offentliga upphandlingen som sker elektroniskt. Kommissionen håller på att färdigställa en studie, som ska publiceras före årets slut, där e-upphandlingens andel anges land för land. I Italien är andelen t.ex. 4 %.

1.7 EESK beklagar bristen på samarbetsvilja i vissa medlemsstater, som motsätter sig förändring och inte vill öppna marknaden för offentlig upphandling för konkurrens, i syfte att skydda de inhemska företagen och inte tvingas avstå från betydande ekonomisk och politisk makt.

1.8 I sitt meddelande kallar kommissionen detta för "tröghet", men EESK menar att det snarare är fråga om "passivt motstånd" mot förändring samt mottaglighet för nationella påtryckningar av protektionistisk karaktär. Det är uppenbart att ett offentliggörande av alla upphandlingsförfaranden i elektronisk form – ett starkt önskemål särskilt från de små och medelstora företagens sida – innebär att det blir onödigt och skadligt att fastställa en tröskel för EU-anbud.

1.9 EESK anser att ett bibehållande av tröskelvärdena skulle strida mot utvecklingen på den inre marknaden och skada en konkurrens på lika villkor.

1.10 **Kommunikation.** Medborgarna, företagen, de lokala och nationella myndigheterna måste bli övertygade om dessa instruments nytta. För att detta ska ske måste resurser satsas på integrerade informations-, kommunikations- och utbildningsaktiviteter, och isolerade initiativ måste undvikas.

1.11 **Öppenhet och insyn.** En av de omedelbara effekterna av elektronisk publicering av offentlig upphandling är förstärkt öppenhet och insyn. EESK föreslår att det tillsammans med meddelandet om anbudsinfördran också publiceras en rapport om arbetets utveckling i relation till en tidsplan, samt datum för arbetets avslutande eller för leverans av varorna. Öppenhet och insyn bidrar till att försvåra bedrägerier, vilket leder till ytterligare besparingar för de offentliga förvaltningarna och till ökad effektivitet på marknaderna.

1.12 **Kompatibilitet och standardisering.** EESK lägger särskild tonvikt på frågor som rör kompatibilitet mellan olika plattformar (ofta portaler) och standardisering av processer och elektroniska dokument som utväxlas under olika skeden i upphandlingsförfarandet. Mångfalden av isolerade plattformar,

format och processer utgör ett hinder för en automatisering av offentlig upphandling och verkar avskräckande för leverantörerna, särskilt små och medelstora företag. Kommissionen bör snarast rekommendera användningen av en *enhetlig europeisk* (eller internationell) *standard* för de olika offentliga upphandlingsprocesserna. Detta gäller framför allt det arbete som CEN har utfört inom ramen för workshoppen "*Business Interoperability Interfaces (BII) for public procurement in Europe*" ⁽¹⁾ och införandet av BII-profilerna i Peppols specifikationer.

1.13 **Fragmentering.** Avsaknaden av en europeisk strategi har lett till att plattformar och identifikationsinstrument som inte kan kommunicera med varandra har införts på nationell och regional nivå (i Tyskland, Italien, mm.). Enligt de små och medelstora företagens organisationer medför detta nästan alltid ett beslut att avstå från att lämna anbud, eller till alltför stora och oförsvarliga förvaltningskostnader, särskilt för de små och medelstora företagen. EESK anser att EU kraftfullt bör motverka fragmenteringen av marknaden.

1.14 **Tillgänglighet och användarvänlighet.** EESK understryker att fördelarna för marknaden, de offentliga förvaltningarna och medborgarna endast kan bli verklighet om systemen är tillgängliga och garanterar låga kostnader samt är lätta att använda och underhålla, om moduler, procedurer och lösningar är standardiserade, och om det upprättas en gemensam vokabulär, ett välbeprövat instrument för att hantera språkliga problem (även detta måste vara lättillgängligt och användarvänligt), efter samma principer som kommissionen har förbundit sig att följa i *Small business act*.

1.15 **Företag inom den sociala ekonomin.** EESK rekommenderar att man vid övergången till elektroniska instrument lägger särskild vikt vid att garantera att företagen inom den sociala ekonomin har tillträde till dessa instrument. Många sociala tjänster utförs i dag av dessa företag, som utgör en mycket viktig del av alla de företag som tillhandahåller omsorgs- och vårdtjänster.

1.16 EU-lagstiftningen bör när det gäller upphandling som överskrider tröskelvärdena stödja de små och medelstora företagen för att dessa ska kunna uppfylla kapital- och erfarenhetskraven, bl.a. i form av konsortier och tillfälliga samriskföretag. Portugal är ett bra exempel. 87 % av kontrakten tilldelas små eller medelstora företag, men detta motsvarar endast 19 % av värdet.

2. Sammanfattning av dokumentet

2.1 Meddelandet visar betydelsen av elektronisk upphandling (e-upphandling) och beskriver de viktigaste åtgärder som kommissionen ämnar vidta för att främja en total övergång till e-upphandling i EU.

⁽¹⁾ <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>

2.2 Besparingarna för de förvaltningar som redan har övergått till e-upphandling ligger mellan 5 % och 20 %. Även om vi skulle tillämpa den lägre procentsatsen på all upphandling i EU, skulle besparingarna ändå uppgå till 100 miljarder euro, tack vare den offentliga upphandlingens totala omfattning.

2.3 I inre marknadsakten från 2011⁽²⁾ har kommissionen satt upp ett antal mål för offentlig upphandling⁽³⁾ i syfte att senast i mitten av 2016 ha uppnått en total övergång till e-upphandling i EU⁽⁴⁾. Det slutliga målet är "genomgående elektronisk upphandling" där alla faser av förfarandet, från meddelandet om upphandling (e-meddelande) till betalningen (e-betalning), automatiseras via elektroniska förfaranden⁽⁵⁾.

2.4 E-upphandling kan bidra till att öka öppenheten och insynen när det gäller upphandlingsmöjligheter och tillträdet till sådana, i synnerhet för små och medelstora företag. Detta främjar gränsöverskridande konkurrens, innovation och tillväxt på den inre marknaden.

2.5 Kommissionen identifierar två viktiga hinder för ett bredare införande av e-upphandling:

- "Trögheten" hos vissa aktörer. Utmaningen består i att övertyga tvekanande inköpare och leverantörer om att ändra sina vanor.
- *Fragmenterade marknader*, som kan bli följden om många olika, ibland tekniskt komplicerade system används inom EU.

2.6 För att uppnå de föreslagna målen har kommissionen utformat en handlingsplan med femton punkter.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) konstaterar att det är viktigt att genomföra en översyn av den rättsliga ramen för offentlig upphandling och att gradvis övergå till en fullständig automatisering av den offentliga upphandlingen, vilket innebär obligatorisk användning av elektroniska kommunikationsmedel i några faser i upphandlingsprocessen.

3.2 Den färdplan som kommissionen föreslår för ett succesivt införande av e-upphandling är mycket ambitiös, och om den genomförs på ett korrekt sätt kommer den att vara av stor

nytta för samtliga deltagare på marknaden för offentlig upphandling. Med tanke på att utvecklingen av e-upphandling skiljer sig mycket åt olika länder emellan, i vilka vi redan kan konstatera en fragmentering av lösningar och plattformar, kan avsaknaden av strategiska och operativa riktlinjer leda till ökad fragmentering av marknaden, om inte vissa grundläggande minimikrav uppfylls.

3.3 Utvecklingen av e-upphandling bör emellertid inte ske på bekostnad av principen om "bästa anbud", i enlighet med förslaget till direktiv om offentlig upphandling⁽⁶⁾.

3.4 EESK lägger särskild tonvikt på frågor som rör kompatibilitet mellan olika plattformar (ofta portaler) och tillgängligheten till processer och elektroniska dokument som utväxlas under olika skeden i upphandlingsförfarandet. Det bör införas en öppen europeisk (eller internationell) standard för de lösningar (mjukvara) som den offentliga sektorn använder vid elektronisk upphandling. Mångfalden av isolerade plattformar, format och processer utgör ett hinder för automatisering av offentlig upphandling och verkar avskräckande för leverantörerna, särskilt små och medelstora företag. Det arbete som Europeiska standardiseringskommittén (CEN) har utfört inom ramen för workshopen "Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe" har lett fram till "kompatibla standardprofiler" för implementering av standardiserade mjukvarulösningar.

3.5 För att övervinna befintliga hinder stöder EESK kommissionens användning av specifika åtgärder i syfte att göra användningen av öppna internationella eller europeiska standarder obligatorisk vid implementering av kompatibla tekniska lösningar. Det bör utarbetas riktlinjer för en korrekt användning av de öppna standarderna på basis av resultaten av det arbete som CEN utfört i BII-workshopen och implementeringen av dessa resultat inom Peppol-projektet. I den europeiska digitala agendan nämns uttryckligen⁽⁷⁾ en åtgärd till förmån för en standardisering av e-upphandling med hjälp av tekniska specifikationer som kan implementeras av alla leverantörer av IKT-lösningar och IKT-tjänster.

3.6 EESK framhåller det grundläggande bidrag som e-upphandling kan ge till öppenhet och insyn i den offentliga sektorns upphandlingsprocesser och till kampen mot bedrägerier. De elektroniska instrumenten gör det möjligt att övervaka och utvärdera dels processen i dess helhet, dels hur leverantören har genomfört arbetet. Denna information är viktig för att säkerställa största möjliga insyn ("*e-transparency*") i den offentliga sektorn och kan utgöra ett viktigt incitament för att börja använda verktygen för e-upphandling, särskilt när det gäller små och medelstora företag. Portugal är ett exempel på bästa praxis på detta område⁽⁸⁾, liksom Litauen, där det nu är obligatoriskt att använda elektroniskt meddelande om och elektronisk tillgång till offentlig upphandling och elektronisk inlämning av anbud. Detta ger fördelar i form av lägre priser (14 %–55 %) på de inköpta varorna och tjänsterna, ökat antal tillhandahållare som deltar i upphandlingen (20 %–90 % fler) och en minskning av det antal dagar som krävs för att genomföra offentlig upphandling, från 46 till 11 dagar.

⁽²⁾ I inre marknadsakten anges ett antal åtgärder som ska ge den europeiska ekonomin en skjuts och skapa arbetstillfällen.

⁽³⁾ Förslag av den 20 september 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final och COM(2011) 897 final.

⁽⁴⁾ Förslagen omfattar obligatorisk e-upphandling senast två år efter tidsgränsen för införlivande, vilket enligt den nuvarande tidsplanen blir mitten av 2016.

⁽⁵⁾ Upphandlingsprocessen har två huvudfaser: före respektive efter kontraktstilldelningen. Fasen före tilldelningen omfattar alla delmoment fram till kontraktstilldelningen (offentliggörande av meddelanden om upphandling, tillgång till upphandlingsdokument, inlämning av anbud, utvärdering av förslag och tilldelning av kontrakt). Fasen efter tilldelningen omfattar alla delmoment som sker efter kontraktstilldelningen (beställning, fakturering och betalning).

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande: EUT C 191, 29.6.2012, s. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181

⁽⁸⁾ www.base.gov.pt/

3.7 Det är dessutom viktigt att e-upphandlingsinitiativen ger pedagogiskt stöd till små och medelstora företag när det gäller användningen av tekniken och fördelarna med den. Investeringar i utbildning av offentligt och privat anställda är avgörande. EESK anser det vara mycket viktigt med ett sådant stöd. Små och medelstora företag skulle kunna stödja sig på sina branschorganisationer.

3.8 Det finns språkliga hinder, och i meddelandet beaktas inte dessa på ett adekvat sätt. Informationen på e-upphandlingsplattformarna borde presenteras på minst ett annat europeiskt språk vid sidan av det nationella. Detta kan dock leda till alltför stora merkostnader. En lösning skulle kunna vara att kommissionen utvecklar en speciell "online-översättare" för e-upphandling.

3.9 Kommissionen belyser inte problemet med synligheten av inköp under tröskelvärdet (*below thresholds*) på den inre marknaden, något som är särskilt viktigt för små och medelstora företag och mikroföretag. EESK anser att det är dags att överväga om det är lämpligt att bibehålla tröskelvärdena, eftersom elektroniskt offentliggörande innebär att alla upphandlingsförfaranden är tillgängliga för alla.

4. Särskilda kommentarer till planerade åtgärder

4.1 EESK håller med om att det är nödvändigt att gå över till automatiserad offentlig upphandling. Kommissionen lägger tonvikten på de inledande faserna i upphandlingsprocessen (offentliggörande av meddelanden om upphandling, tillgång till upphandlingsdokument, inlämning av anbud, utvärdering av förslag och tilldelning av kontrakt), men det är också viktigt att beakta de olika påföljande faserna i kontraktstilldelningen (beställning, fakturering och betalning) och offentliggöra anbudens utveckling, problem som uppstår, tidsåtgång och kostnader.

4.2 En harmonisering av tekniska krav är avgörande för utvecklingen av it-lösningar och it-tjänster som kan införas och användas på lokalt, nationellt och gränsöverskridande plan. EESK uppmanar med kraft kommissionen att genomföra åtgärd 2, som har detta syfte. Konsekvenserna är särskilt viktiga, inte bara för de offentliga förvaltningarna, utan framför allt för leverantörerna, som skulle kunna använda standardiserade och kompatibla lösningar på EU-nivå.

4.3 Användningen av elektroniska signaturer komplicerar de gränsöverskridande transaktionerna. Det är därför välkommet med åtgärder som underlättar sådana lösningars kompatibilitet. Det är dock viktigt att notera att en av svårigheterna vid e-upphandling – vid sidan av e-upphandlingsplattformarnas kompatibilitet – enligt t.ex. Portugal är överdrivna krav på elektroniska signaturer samt kostnader för tidsstämpling.

4.4 Främjande av enkla lösningar och god praxis utgör utan tvekan ett värdefullt bidrag till projekten för automatisering av

den offentliga upphandlingen. De små och medelstora företagens behov, särskilt i samband med den elektroniska inlämningen av anbud, bör beaktas vid utvecklingen av relevanta lösningar. De resultat som kommissionens expertgrupp för e-upphandling (*e-Tendering Expert Group*) har uppnått är därför viktiga och skulle kunna utvärderas av de berörda parterna.

4.5 Den åtgärd som är viktigast och som kommissionen bör fokusera mest på, är hur de olika lösningarna för elektronisk upphandling ska kunna genomföras på den inre marknaden. Vi vill särskilt framhålla att Peppol-projektet (*Pan-European Public Procurement Online*) omfattar elva länder som har utarbetat tekniska specifikationer för utvecklingen av standardiserade lösningar för de mest kritiska faserna i upphandlingsprocessen och en öppen plattform för utbyte av standardiserade dokument, i syfte att uppnå full kompatibilitet mellan de olika europeiska plattformarna.

4.5.1 Bland de olika Peppol-komponenterna finns instrument för validering av elektroniska signaturer baserade på elektroniska certifikat som utfärdas av europeiska myndigheter, en virtuell företagsdokumentation (*Virtual Company Dossier*) för standardiserad presentation av företagsinformation (intyg och utlåtanden), en elektronisk katalog för att presentera erbjudanden om varor och tjänster i ett standardformat, elektroniska beställningar och elektronisk fakturering, som med fastställda rutiner hjälper köpare och leverantörer att utbyta information om gemensamma aktiviteter. Avslutningsvis finns en infrastruktur för överföring av elektroniska dokument (nätverket), som bygger på gemensamma kompatibla standarder på nationell nivå och kopplar samman de olika gemenskaperna och systemen för e-upphandling.

4.5.2 Det europeiska systemet för virtuell företagsdokumentation (*European Virtual Company Dossier System, EVS*) ger på ett sätt som liknar eCertis – ett informationssystem som hjälper till att identifiera de olika intyg och utlåtanden som ofta krävs i upphandlingsförfarandena i de tjugosju medlemsstaterna, i Kroatien (anslutande land), i Turkiet (kandidatland) och i de tre EES-länderna (Island, Liechtenstein och Norge) – information om kriterier, dokumentation och utlåtanden som krävs för att delta i anbuds-förfarandena i medlemsstaterna. Databasen eCertis är i dag utformad som en databas med information, medan EVS-systemet tillhandahåller ytterligare gränssnitt för att ansluta andra tjänster. eCertis borde utformas efter i princip samma mönster som EVS-systemet. Kommissionen bör garantera överensstämmelsen och uppdatera det relevanta systemet för rättslig information genom att erbjuda en sådan tjänst och understödja den tekniskt.

4.5.3 EESK hoppas på kraftfullt stöd från kommissionen och medlemsstaterna i syfte att stärka den roll som sammanslutningen OpenPeppol spelar, och vi framhåller dess betydelse för att de tekniska specifikationer som utformas ska kunna upprätthållas, utvecklas och användas av den offentliga sektorn i Europa i samband med offentlig upphandling. Detta kommer att säkerställa att de olika faserna i upphandlingsprocessen – inte bara före tilldelningen av kontraktet, utan även de följande faserna – är standardiserade och kompatibla, så att en fragmentering av marknaden kan undvikas.

4.6 EESK håller med om att uppbyggnaden av en infrastruktur för e-upphandling bör finansieras och stödjas via Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE), på grundval av vad medlemsstaterna i Peppol-konsortiet redan har utvecklat i form av den befintliga överföringsinfrastruktur (nätverket) som kopplar samman de olika systemen i Europa. Kommittén framhåller vikten av att upprätthålla en öppen, tillgänglig och säker infrastruktur baserad på gemensamma standarder. Förhoppningsvis kan strukturfonderna användas för att främja införandet av offentlig e-upphandling.

4.7 EESK rekommenderar att det på basis av befintliga system, framför allt OpenPeppol, utformas en integrerad kommunikationsstrategi i samarbete med Enterprise Europe Network och med användning av program för nätverkssamarbete mellan regioner och kommuner. Kommunikationsstrategin skulle kunna genomföras i samarbete mellan kommissionen, OpenPeppol och det nya pilotprojektet A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* (BCSS), för den del som är relevant för offentlig e-upphandling.

4.8 EESK ställer sig bakom kommissionens beslut att automatisera hela upphandlingsprocessen i den egna organisationen och att ge tillgång till de *open source*-lösningar som utvecklas.

4.9 EESK instämmer i att man måste övervaka införandet av verktygen för offentlig e-upphandling och kartlägga de olika fördelarna med dem. Efter det att direktivet antagits bör kommissionen var tredje månad offentliggöra en rapport om den kvalitativa och kvantitativa utvecklingen vad gäller upphandling i medlemsstaterna, för att ge en lägesbeskrivning av framstegen i processerna.

4.10 För att uppnå ökad insyn och stärkt konkurrens är det samtidigt mycket viktigt att det inleds en dialog på internationell nivå om användningen av e-instrument för offentlig upphandling. Användningen av internationella standarder framstår också här som ett nödvändigt medel för att uppnå detta mål, och därför bör man övervaka utvecklingen på området. Det är särskilt viktigt att övervaka och rekommendera användningen av standarder (CEN BII och Peppols specifikationer) i den europeiska offentliga sektorns e-upphandling.

Bryssel den 14 november 2012

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Modernisering av det statliga stödet i EU"

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Föredragande: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Den 8 maj 2012 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Modernisering av det statliga stödet i EU"

COM(2012) 209 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 128 röster för och 5 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EU:s politik för statligt stöd är strategiskt viktig för EU i en mycket konkurrensutsatt globaliserad ekonomi.

1.2 EESK anser att den reform som kommissionen föreslår i sitt meddelande måste stödjas med tanke på dess mål:

— Se till att EU:s politik för statligt stöd bidrar till Europa 2020-strategin.

— Åstadkomma en ny och effektivare fördelning av ansvarsområdena mellan kommissionen och medlemsstaterna.

— Göra flera förbättringar av förfarandena.

1.3 EESK delar kommissionens vision om att stärka den positiva kopplingen mellan ett effektivt statligt stöd och målet om hållbar tillväxt för alla. En riktad politik för statligt stöd kommer att göra det möjligt att stimulera innovation (inklusive social innovation), användning av miljövänlig teknik och utveckling av humankapital, samtidigt som skador på miljön undviks. En välriktad och dynamisk politik för offentligt stöd kan aktivt bidra till att en hög nivå av sysselsättning och social sammanhållning uppnås.

1.4 Vissa punkter i denna reform, som är ambitiösa i fråga om mål, metoder och tidsplan, behöver dock förtydligas.

1.5 EESK uppmanar kommissionen att precisera vissa begrepp som används i meddelandet:

1.5.1 Det centrala begreppet "marknadsmisslyckande", såsom kommissionen använder det, tycks behöva definieras närmare, eftersom dess betydelse varierar beroende på sammanhanget – tillgång till krediter, finansiering av bredbandsnät, färdigställande av industriområden för kommersiella ändamål, tillgång till innovation, utbildning, utveckling av kvinnors företagande, o.s.v. Dessutom kan marknadsmisslyckanden ha olika orsaker: negativa externa effekter, bristfällig information, samordningsproblem, förekomst av ett företag med marknadsinflytande, o.s.v.

1.6 EESK har vissa frågor beträffande de planerade reformerna:

1.6.1 Den reform som kommissionen föreslår leder till att medlemsstaterna får större ansvar för beviljande och kontroll av statligt stöd. Vilka rättsliga och praktiska medel planerar kommissionen för att övertyga medlemsstaterna om att samarbeta fullt ut vid tillämpningen av lagstiftningen om statligt stöd?

1.6.2 Ett ökat ansvar för medlemsstaterna när det gäller kontroll av stödet riskerar att leda till en subjektiv tillämpning av reglerna i medlemsstaterna, illojalt beteende mellan medlemsstaterna och återkomsten av en viss ekonomisk patriotism som i slutändan skulle öka rättsosäkerheten för företagen.

1.6.3 På grundval av en studie från WTO fastställer kommissionen att våra främsta globala konkurrenter tillhandahåller jämförbara nivåer av statligt stöd. EU:s politik för statligt stöd erbjuder dock enligt kommissionen en öppnare ram än den som finns inom de befintliga systemen i USA, Indien, Korea och Brasilien. Dessa uppgifter är gamla och bör uppdateras så att kommissionen kan få en fullständig och detaljerad bild av den nuvarande situationen.

1.6.4 Kommissionen tar upp frågan om EU-systemets särdrag jämfört med andra befintliga system för kontroll av statligt stöd, men drar inga särskilda slutsatser. Varför tar kommissionen inte tillfället i akt och framhåller på nytt behovet av en ekonomisk strategi med lika villkor på global nivå så att stöd kan beviljas på ett balanserat sätt? EESK betonar att man effektivt måste avhjälpa de specifika konsekvenserna av olagliga utländska subventioner som hotar de europeiska företagens konkurrenskraft i förhållande till deras konkurrenter i världen.

1.7 Slutligen föreslår EESK ett antal ändringar som vi anser vara nödvändiga med tanke på det av kommissionen och rådet erkända behovet av att stödja de små och medelstora företagen, särskilt som de är utsatta för konkurrenstryck från tredjelandsföretag som får direkt och indirekt statligt stöd som är mer omfattande och beviljas på ett mindre öppet sätt.

1.7.1 Med tanke på deras låga belopp, deras positiva effekter för små och medelstora samt mycket små företag och deras begränsade påverkan på den inre marknaden, föreslår EESK att taket för stöd av mindre betydelse varaktigt ska höjas från 200 000 euro till 500 000 euro, eftersom det fastställs för en treårsperiod för varje företag, i likhet med vad som nyligen beslutats i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

1.7.2 Med tanke på behovet av att hjälpa de europeiska små och medelstora företagen att utveckla sin marknad internationellt föreslår EESK en ändring av artikel 27.3 i den allmänna gruppundantagsförordningen (EG) nr 800/2008 så att stöd för att hjälpa små och medelstora företag att delta i mässor och utställningar under högst tre på varandra följande år betraktas som förenliga med den gemensamma marknaden.

1.8 Utifrån sina egna erfarenheter lägger EESK fram tre praktiska rekommendationer för kommissionen:

1.8.1 Det bör utarbetas en lättfattlig praktisk handledning med definitioner, förbud och förfaranden på alla officiella EU-språk för att främja företagets, domstolarnas och de offentliga myndigheternas förståelse och riktiga användning av statligt stöd.

1.8.2 Det bör anordnas kompletterande utbildningsseminarier för de nationella behöriga myndigheterna i medlemsstaterna för att sörja för en så enhetlig tillämpning som möjligt av EU-lagstiftningen om statligt stöd i alla medlemsstater.

1.8.3 Med tanke på omfattningen av de planerade ändringarna begär EESK att bli rådfrågad om översynen av förordningen om stöd av mindre betydelse, bemyndigandeförordningen och den allmänna gruppundantagsförordningen.

2. Meddelandets innehåll

2.1 Kommissionen avser att reformera EU-politiken för statligt stöd längs tre huvudlinjer:

- a) Främja smart och hållbar tillväxt för alla på en konkurrenssatt inre marknad i enlighet med Europa 2020-strategin.
- b) Inrikta kommissionens förhandsgranskning på de viktigaste ärendena med stor påverkan på den inre marknaden.
- c) Förenkla förfarandereglererna och möjliggöra snabbare beslut.

2.2 Reformen bygger på en blandad bedömning av den rådande politiken:

- De gällande reglererna är svåra att förstå, tillämpa och kontrollera. Kommissionär Joaquín Almunia uppgav själv för EESK den 23 februari 2012 att det finns 37 olika akter (förordningar, meddelanden och riktlinjer).
- De aktuella resultaten av övervakningen av genomförandet av åtgärder som omfattas av gruppundantag avslöjar att reglererna om statligt stöd ofta inte följs.
- Kommissionen förfogar inte över regler som gör att den kan fastställa tydliga prioriteringar för handläggning av klagomål.
- Förbindelserna mellan medlemsstaterna och kommissionen skulle kunna fungera bättre när det gäller utbyte av information och samarbete under anmälningsförfarandena.

2.3 För att åtgärda denna situation i ett läge där den inre marknads alla möjligheter måste utnyttjas (energi, transporter, digital teknik) föreslår kommissionen att det antas en reform som är ambitiös i fråga om mål, metoder och tidsplan.

2.4 Den föreslagna reformen är ambitiös i fråga om målen eftersom det handlar om dels att se till att ett av de äldsta och mest integrerade EU-politikområdena stöder tillväxten i Europa, dels att åstadkomma tämligen genomgripande förbättringar av förfarandena, även om de varken kvantifieras eller specificeras i detalj i meddelandet.

2.5 Den föreslagna reformen är ambitiös i fråga om metoderna eftersom kommissionen föreslår att det görs en sammanhängande uppsättning ändringar på samma gång inom ramen för en "sammanhållen strategi":

- En översyn av förordningen om stöd av mindre betydelse.
- Ändringar i rådets bemyndigandeförordning beträffande definitionen av vissa kategorier av stöd som anses vara förenliga med den inre marknaden och därför inte behöver anmälas.
- En översyn av den allmänna gruppundantagsförordningen för de stödkategorier som omfattas av den gällande bemyndigandeförordningen.
- Ett rättsligt förtydligande av begreppet statligt stöd.
- En modernisering av procedurförordningen för statligt stöd.

2.6 Den föreslagna reformen är ambitiös i fråga om tidsplanen eftersom kommissionen siktar på att förslagen om ändring av procedurförordningen och bemyndigandeförordningen ska antas hösten 2012 och övriga delar av "paketet" före utgången av 2013, d.v.s. innan budgetramen för 2014–2020 träder i kraft.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kontrollen av statligt stöd inom den bredare ramen av EU:s konkurrenslagstiftning

3.1.1 EESK stöder de mål som kommissionen anger i sitt meddelande, som syftar till att "underlätta hanteringen av stöd som är väl utformat, inriktat på konstaterade marknadsmisslyckanden och mål av gemensamt intresse" genom att inrikta kontrollerna på de fall som mest påverkar den inre marknaden, förenkla reglerna och fatta snabbare beslut.

Denna strategi är ett led i en mer allmän utveckling av konkurrenslagstiftningen som gäller både konkurrensbegränsande metoder (karteller och missbruk av en dominerande ställning) och kontroll av koncentrationer.

3.1.2 Konkurrensbegränsande metoder: Med "moderniseringen av konkurrenslagstiftningen" i förordning (EG) nr 1/2003⁽¹⁾ och de texter som åtföljer förordningen inleddes en decentralisering av tillämpningen av konkurrenslagstiftningen genom att systemet med förhandsanmälan avskaffades. Kommissionen kan därför inrikta sina insatser på att bekämpa de allvarligaste begränsningarna och missbruken, särskilt karteller. Denna modernisering åtföljdes av ett förstärkt samarbete mellan nätverket av nationella konkurrensmyndigheter, å ena sidan, och kommissionen, å andra sidan.

⁽¹⁾ EGT L 1, 4.1.2003, s. 1.

3.1.3 Kontroll av koncentrationer: Kommissionär Joaquín Almunia aviserade nyligen en möjlig kommande reform av EU-systemet för kontroll av koncentrationer i synnerhet för att kommissionen ska kunna fokusera på de koncentrationer som troligast kommer att påverka marknaden⁽²⁾. På kort sikt skulle det handla om att förenkla handläggningen av de minst problematiska fallen genom att förbättra det förenklade förfarandet och ändra förfarandet för förhandsanmälan. På längre sikt skulle själva ordningen för kontroll av koncentrationer kunna ses över, genom en granskning av förvärv av minoritetsandelar som inte medför kontroll och en bättre samordning mellan de nationella systemen och EU-systemet när det gäller tröskelvärden och hänskjutningar.

3.2 De vägledande principerna för en allmän ram för statligt stöd

3.2.1 EESK upprepar sitt stöd för en allmän ram för statligt stöd som bygger på följande kriterier⁽³⁾:

- Stödets målinriktning och selektivitet.
- Överensstämmelse mellan strategierna för att fullborda den inre marknaden.
- Förenkling, öppenhet och rättssäkerhet vad gäller förfaranden och regler.
- Förstärkt dialog med medlemsstaterna i besluts- och tillämpningsprocesserna samt under utvärderingen och övervakningen av effektiviteten.
- Bättre information till företagen om reglerna och förfarandena för statligt stöd.
- Delat ansvar genom samordning på nationell nivå.
- Anpassning av EU-reglerna om statligt stöd till våra viktigaste handelspartners stödstrategier för att säkerställa lika villkor i förhållande till övriga världen⁽⁴⁾.

3.3 Medlemsstaternas ökade ansvar för tillämpningen av reglerna om statligt stöd

3.3.1 EESK förstår att en inriktning av kommissionens kontroller på de mest problematiska fallen framför allt skulle bygga på att fler stödåtgärder undantas från anmälningskyldigheten. Detta skulle ovillkorligen innebära att medlemsstaterna får ett större ansvar. Kommittén framhåller dock att man måste ta

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>

⁽³⁾ EUT C 65, 17.3.2006, s. 1, punkt 3.1.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf

hänsyn till särdragen i lagstiftningen om statligt stöd. Staten och mer allmänt alla statliga och offentliga organ som kan bevilja stöd är på sätt och vis domare i egen sak.

3.3.2 Ett ökat ansvar för medlemsstaterna när det gäller kontroll av stödet riskerar att leda till en subjektiv tillämpning av reglerna i medlemsstaterna, illojalt beteende mellan medlemsstaterna och återkomsten av en viss ekonomisk patriotism som i slutändan skulle öka rättsosäkerheten för företagen.

3.3.3 Man kan tänka sig flera sätt att minimera denna typ av risk:

- Förstärkt öppenhet genom rapporteringsskyldigheter för medlemsstaterna. En sammanfattande årsrapport om tillämpningen av förordningen om stöd av mindre betydelse och den allmänna gruppundantagsförordningen skulle kunna publiceras och göras tillgänglig på kommissionens webbplats.
- Den finansiella risken med olaglighet/oförenlighet bärs av stödmottagaren ensam, som måste betala tillbaka beloppet i fråga med ränta. Därför skulle medlemsstaternas finansiella ansvar kunna ökas, t.ex. genom att den offentliga myndighet som beviljat stödet i fråga åläggs böter.
- Man skulle kunna överväga att inrätta oberoende nationella organ med ansvar för politiken för statligt stöd. Dessa organ skulle fungera som kontaktpunkt för både kommissionen och företagen.
- Kommissionen bör göra effektivare efterhandskontroller och aktivt främja bästa praxis.

3.4 Förenkling av förfarandena samt deras öppenhet

3.4.1 Kommissionen och medlemsstaterna bevisade sin förmåga att reagera på den ekonomiska och finansiella krisen mellan 2008 och 2011 genom att anta en rad specifika texter⁽⁵⁾. Tack vare i synnerhet ett ökat samarbete från medlemsstaternas sida och en kraftig mobilisering av kommissionens avdelningar kunde beslut fattas snabbt, till medlemsstaternas och företagens belåtenhet.

⁽⁵⁾ Se de tillfälliga regler för statligt stöd som antagits som svar på den ekonomiska och finansiella krisen.

3.4.2 Allmänt sett anser dock de berörda parterna att förfarandena fortfarande är för långa och komplicerade. EESK ställer sig därför bakom kommissionens planer på att åtgärda de långa handläggningstiderna genom att förbättra förvaltningspraxis och uppmana medlemsstaterna att ta ansvar för att trygga öppenhet och effektivitet. Det är viktigt att handläggningstiderna i möjligaste mån följer rytmen i den ekonomiska verksamheten.

3.4.3 I detta avseende skulle det förenklade förfarandet för handläggning av vissa typer av stöd⁽⁶⁾ kunna utvidgas, samtidigt som det förblir begränsat. Enligt detta förfarande kontrollerar kommissionen bara om stödåtgärden är förenlig med gällande bestämmelser och praxis.

3.5 Bättre tillämpning av lagstiftningen

3.5.1 Det är oundgängligt att lagstiftningen om statligt stöd genomförs effektivt. EESK konstaterar dock att de nationella domstolarna ofta inte kan säkerställa en effektiv tillämpning av lagstiftningen om statligt stöd, särskilt när det gäller att garantera rättigheterna för företag som drabbas av att konkurrenter beviljas olagliga stödåtgärder. Fler skäl till detta kan nämnas, bl.a. domarnas bristande kunskap i EU:s konkurrenslagstiftning och de inneboende förfaranderelaterade begränsningarna i alla rättstvister.

3.5.2 Man bör utveckla lösningar som gör det möjligt att förbättra tillämpningen av lagstiftningen om statligt stöd i praktiken. Både företagen och de nationella domstolarna bör ha effektivare verktyg och förfaranden till sitt förfogande.

4. Särskilda kommentarer

4.1 *Precisera begreppet "marknadsmislyckande"*

4.1.1 EESK stöder målet att enbart godkänna stödåtgärder som i) bidrar till att stödja tillväxten genom att syfta till att avhjälpa ett marknadsmislyckande (statligt stöd bör inte ersätta utan komplettera privata utgifter) och ii) har en stimulanseffekt, d.v.s. sporrar stödmottagaren till verksamhet som den inte skulle ha bedrivit utan stöd.

4.1.2 I detta sammanhang måste begreppet "marknadsmislyckande" preciseras och illustreras med exempel från olika områden, på grundval av framför allt gällande europeisk rättspraxis, för att hjälpa både de offentliga myndigheterna och företagen att förstå detta begrepp på ett enhetligt sätt och tillämpa det när stödåtgärderna utformas.

⁽⁶⁾ EUT C 136, 16.6.2009, s. 3.

4.2 Fördjupa och uppdatera de internationella jämförelserna när det gäller statligt stöd

4.2.1 I punkterna 16 och 17 i meddelandet hänvisas det till tredjeländers konkurrenspolitik. Kommissionen drar slutsatsen att EU har en öppnare ram som samtidigt möjliggör jämförbara stödnivåer. Detta påstående bygger på en jämförande studie som WTO gjorde 2006. EESK uppmanar kommissionen att få WTO att göra en mer aktuell studie, eftersom många WTO-medlemsländer utanför EU mot bakgrund av krisen har använt sig av massiva subventioner, särskilt inom tillverkningsindustrin. Det vore önskvärt att den framtida konkurrenspolitik som ska gälla från och med 2013 bygger på en aktuell och detaljerad bild av situationen i t.ex. USA, Kina, Indien och Brasilien (inklusive stöd som beviljas av delstaterna) i ett läge där den ekonomiska konkurrensen blivit hårdare p.g.a. den globala krisen.

4.2.2 Genomförandet av reglerna om statligt stöd bör göra det möjligt att öka företagets konkurrenskraft på den inre marknaden och internationellt. De europeiska företagen konkurrerar dock med företag i tredjeländer vars lagstiftning ibland inte föreskriver några begränsningar av statligt stöd. Detta kan leda till allvarliga snedvridningar av konkurrensen till nackdel för de europeiska företagen, såsom kommissionen påpekar i meddelandet (?).

4.2.3 Inom ramen för sina befogenheter vidtar kommissionen initiativ för att skapa lika villkor på global nivå på grundval av principen om sund konkurrens. En reform av lagstiftningen om statligt stöd bör därför vara samordnad med de åtgärder som kommissionen vidtar på annat håll när det gäller handelspolitiska instrument (WTO:s regler och bilaterala handelsavtal).

4.3 Se över hållningen till exportstöd

4.3.1 Kommissionen erkänner i förslaget till förordning om inrättande av ett program för företagets konkurrenskraft och små och medelstora företag (2014–2020) (COM(2011) 834 final) att man måste hjälpa de små och medelstora företagen

att exportera inom EU och till hela världen för att finna språngbräddor för tillväxt. Små och medelstora företag med tillväxtutsikter ska få hjälp och stödtjänster genom Enterprise Europe Network.

4.3.2 Samtidigt verkar dock kommissionens hållning alltför restriktiv, eftersom det t.ex. fastställs flera kumulativa villkor i artikel 27 i förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 för små och medelstora företags deltagande i mässor och utställningar: stödet får inte överskrida 50 % av de stödbemyndigande kostnaderna, kan bara beviljas företag som omfattas av EU-definitionen av små och medelstora företag och får bara beviljas första gången de deltar i en mäsas eller utställning.

4.3.3 Vi anser att kriteriet om deltagande för första gången inte är avpassat till en internationell utvecklingsstrategi, som förutsätter närvaro på en viss marknad under minst tre år innan en utvecklingsstrategi kan väljas (ombud, etablering, distribution). EESK föreslår därför att kriteriet om "deltagande för första gången" i artikel 27.3 ska ersättas med "deltagande i en mäsas eller utställning under högst tre på varandra följande år", samtidigt som de två andra kriterierna lämnas oförändrade.

4.4 Se till att det statliga stödet bidrar till hållbar tillväxt för alla

4.4.1 EU bör se till att det statliga stödet stimulerar innovation, även på det sociala området genom det stöd till social innovation som redan erkänns i "Innovationsunionen", användning av miljövänlig teknik och utveckling av humankapital inom ramen för en modell för hållbar utveckling. EESK välkomnar det växande erkännandet av stöd till social innovation som förenliga med den inre marknaden⁽⁸⁾ och önskar att denna utveckling förstärks i framtiden inom ramen för moderniseringen av det statliga stödet.

4.4.2 EESK stöder också ett koncept för statligt stöd till forskning och utveckling som omfattar utformning, produktion och utsläppande på marknaden av produkter, program och tjänster som är tillgängliga för utsatta samhällsgrupper, särskilt människor med funktionsnedsättning⁽⁹⁾.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

(?) Se punkt 17 i meddelandet.

⁽⁸⁾ COM(2010) 546 final, COM(2011) 609 final, EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

⁽⁹⁾ EUT C 24, 28.1.2012, s. 1.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En strategi för konsumentpolitiken i EU – Att öka förtroendet och tillväxten"

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Föredragande: **Reine-Claude MADER**

Den 22 maj 2012 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En strategi för konsumentpolitiken i EU – Att öka förtroendet och tillväxten"

COM(2012) 225 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 143 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den 22 maj 2012 antog Europeiska kommissionen strategin för konsumentpolitiken i EU. I det dokumentet fastställs den strategiska ramen för konsumentpolitiken genom fyra centrala mål: öka konsumentens säkerhet, förbättra kunskaperna, förbättra åtgärderna för att se till att rättigheterna respekteras och erbjuda möjligheter till rättelse samt anpassa rättigheterna och politiken till förändringar i ekonomin och samhället. Denna strategi är ett led i Europa 2020-strategin.

1.2 EESK delar kommissionens uppfattning om konsumenternas avgörande roll som drivkrafter för tillväxt och behovet av att beakta den omgivning som de rör sig i.

1.3 Kommittén stöder strategins mål, men har frågor beträffande samordningen mellan strategin och konsumentprogrammet samt huruvida de medel som ska avsättas för strategin är tillräckliga. De tycks nämligen inte alls stå i proportion till ambitionsnivån.

1.4 EESK påminner om att konsumenternas intressen måste beaktas vid utarbetandet och genomförandet av all EU-politik. Vi välkomnar att kommissionen genom strategin för konsumentpolitiken föreslår att större delen av EU:s konsumentpolitiska initiativ, som tidigare varit spridda, ska samlas i en enda text. Denna strategi är ett viktigt steg som visar på den betydelse som konsumenternas behov och förväntningar ges vid utarbetandet av EU:s politik.

1.5 Kommittén välkomnar att konsumentorganisationernas viktiga roll erkänns. Dessa organisationer måste ges medel

som står i proportion till de uppgifter som de ges. Vi välkomnar i synnerhet att kommissionen i strategin anger att den har för avsikt att samarbeta med de nationella regeringarna för att sörja för ett bättre erkännande av konsumentorganisationernas roll.

1.6 Kommittén är särskilt mån om att utsatta personer uppmärksammas, i synnerhet i det rådande ekonomiska och sociala läget. Vi stöder därför initiativen i strategin till förmån för finansiell inkludering och tillgång till grundläggande tjänster.

1.7 Kommittén framhåller den vikt som den fäster vid alla åtgärder för hållbar utveckling. Vi delar således kommissionens intresse för energihantering och beaktande av ekodesign. EESK betonar också behovet av effektiva åtgärder för att skärpa de etiska och ekologiska normerna inom produktionen och distributionen av varor, särskilt varor från tredjeländer.

1.8 EESK anser att det är nödvändigt att förbättra livsmedels-säkerheten för att garantera produktsäkerheten från producent till konsument och möjliggöra en sund och rättvis konkurrens. De åtgärder som måste vidtas kommer även att bidra till att återställa konsumenternas förtroende, som har rubbats av diverse hälsokriser.

1.9 Kommittén välkomnar alla initiativ som tas för att ge konsumenterna möjlighet att få information som är anpassad till deras behov. Vi påminner dock om att utbildning av konsumenterna inte får leda till att näringsidkarna fritas från sina skyldigheter.

1.10 EESK stöder initiativen för att se till att konsumentlagstiftningen efterlevs, utveckla den och införa effektiva möjligheter till rättelse. I detta sammanhang påminner vi om att systemen för alternativ tvistlösning måste vara oberoende i förhållande till parterna i tvisten. Slutligen ställer sig kommittén, såsom den framhållit i olika yttranden, positiv till införandet av gruppitalan och anser att införandet av ett instrument på EU-nivå inte längre kan skjutas upp.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Den 22 maj 2012 antog Europeiska kommissionen strategin för konsumentpolitiken i EU. I det dokumentet fastställs den strategiska ramen för konsumentpolitiken för de kommande åren. Denna strategi är ett led i Europa 2020-strategin och kompletterar andra initiativ, bl.a. konsumentprogrammet för perioden 2014–2020.

2.2 Kommissionen vill sätta EU:s 500 miljoner konsumenter, vars utgifter utgör 56 % av EU:s BNP, i centrum för den inre marknaden, eftersom de har en avgörande roll för att skapa tillväxt. Kommissionen anser att man bör stimulera efterfrågan, eftersom detta "kan vara ett sätt för EU att återhämta sig från krisen".

2.3 För att uppnå detta mål och öka konsumenternas förtroende omfattar strategin fyra mål:

2.3.1 Öka konsumentsäkerheten

För att möta utmaningarna i samband med utsläppande på marknaden av produkter och tjänster oavsett produktionsort vill kommissionen förbättra regelverket för deras säkerhet och skapa bättre regler för marknadsövervakning genom att genomföra kontroller vid källan avseende produktsäkerhet och produktöverensstämmelse.

Kommissionen framhåller vikten av att öka säkerheten i de olika leden i livsmedelskedjan.

För att uppnå dessa mål kommer kommissionen att uppmuntra medlemsstaterna att förstärka sitt samarbete.

2.3.2 Förbättra kunskaperna

Kommissionen anser att konsumenterna behöver tydlig, tillförlitlig och jämförbar information och de nödvändiga verktygen för att förstå sina rättigheter. Det är därför nödvändigt att förbättra konsumentinformationen och öka konsumenternas kunskap om sina rättigheter och intressen. Även näringsidkarna måste bidra till att öka kunskaperna, och kommissionen kommer att ta nödvändiga initiativ inom ramen för företagens sociala ansvar. Kommissionen är medveten om konsumentorganisationernas viktiga roll när det gäller att sprida denna information samt företräda och försvara konsumenterna.

2.3.3 Förbättra åtgärderna för att se till att rättigheterna respekteras och erbjuda möjligheter till rättelse

Kommissionen har för avsikt att se till att konsumentlagstiftningen faktiskt efterlevs och ge konsumenterna effektiva verktyg för att lösa tvister. Den tänker förbättra de gällande reglerna för lösning av gränsöverskridande tvister, oavsett saluföringsmetod, och förstärka samarbetet med tredjeländer och viktiga internationella organisationer.

2.3.4 Anpassa rättigheterna och politiken till förändringar i ekonomin och samhället

Kommissionen anser att dess förslag bör anpassas till förändringar i konsumtionsmönstren, särskilt den digitala tidsåldern. Den framhåller att förslagen måste beakta utsatta konsumenters behov och menar att det måste bli lättare göra val till förmån för en hållbar ekonomi.

2.4 Målen i strategin avser huvudsakligen fem områden: digitalt material, finansiella tjänster, livsmedel, energi samt resor och transport.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK delar kommissionens uppfattning om konsumenternas avgörande roll för att skapa tillväxt, de kommande årens utmaningar och det absoluta behovet av att beakta den omgivning som vi lever i. Konsumenternas köpkraft påverkas negativt av krisen. Dessutom förändras konsumtionsmönstren. De kräver större tekniska kunskaper och är ibland dyra.

3.2 Trots en solid grund av EU-bestämmelser kvarstår fortfarande svårigheter vid genomförandet av dem: Konsumenterna förfogar över otillräckliga medel för att hävda sina rättigheter samtidigt som antalet klagomål ökar oupphörligen, och det råder brist på tillförlitlig konsumentinformation trots att det finns ett överflöd av information i olika former.

3.3 Bortom principförklaringarna i strategin, som måste stödjas, har EESK frågor beträffande samordningen mellan konsumentprogrammet och strategin samt beträffande hur politiken kommer att genomföras.

3.4 I detta hänseende framhöll kommittén i sitt yttrande av den 28 mars 2012⁽¹⁾ de otillräckliga medel som avsatts för konsumentpolitiken och uttryckte betänkligheter beträffande förmågan att genomföra ett ambitiöst program när anslagen inte alls står i proportion till ambitionsnivån.

⁽¹⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 89.

3.5 Kommissionen har lagt fram ett betydande antal initiativ som ska tas för att uppnå strategins mål. Vad som verkligen är viktigt är dock att dessa initiativ håller god kvalitet och kan tillämpas, och att de ger den effektivitet som krävs för att sörja för en verkligt hög konsumentskyddsnivå. Först när åtgärderna i strategin har vidtagits och genomförs av medlemsstaterna och övriga berörda parter kommer konsumenterna att märka deras effekter.

3.6 I detta sammanhang konstaterar EESK att det saknas en öppen och effektiv process för att bedöma genomförandet av strategin och dess resultat. Vi uppmanar kommissionen att lägga till bedömningskriterier och kvalitetsindikatorer för att bedöma de årliga framstegen och att var artonde månad offentliggöra en rapport om genomförandet av strategin.

3.7 Strategin visar på konsumentpolitikens mycket omfattande tillämpningsområde, vilket bekräftar behovet (som EESK redan framhållit) av att beakta konsumenternas intressen vid utarbetandet och genomförandet av all EU-politik. Vi är dock förvånade över att strategin inte omfattar konsumentskydd på det medicinska området, t.ex. läkemedel och medicintekniska produkter, trots att sådana produkter varit ett stort samtalsämne i flera medlemsstater på grund av att konsumenter och patienter skadats. Vi anser att en helhetsinriktad konsumentskyddspolitik även måste omfatta säkerhet, information och tillämpning av konsumenternas rättigheter när det gäller medicin och läkemedel.

3.8 Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att kommissionen vill göra näringsidkarna delaktiga i konsumentskyddspolitik. Mot denna bakgrund är det angeläget att utbilda företagen om konsumenternas rättigheter. Nätverk av företagorganisationer som berörs av denna åtgärd uppmanas att med stöd från kommissionen erbjuda utbildningsmoduler som särskilt riktas till små och medelstora företag så snart som möjligt.

3.9 EESK uppmanar kommissionen att göra berörda parter och intressegrupper delaktiga i genomförandet av strategin och förstärka samrådet, särskilt med konsumentorganisationerna, för att sörja för ett lämpligt deltagande i utarbetandet av den politik som rör dem.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Om säkerhet

4.1.1 EESK ger sitt fulla stöd åt översynen av lagstiftningen om produktsäkerhet för att trygga säkra produkter och tjänster för konsumenterna.

4.1.2 Införandet av bestämmelser om kontroll och en praxis och samarbetsmetoder som är moderna och enhetliga, inte minst avseende samarbete med behöriga myndigheter på

produktionsplatsen, kommer att möjliggöra en bättre marknadsövervakning med sikte på att skapa rättvis konkurrens som gynnar alla företag och konsumenterna. Dessutom undrar EESK över vilket utrymme och vilka medel som getts åt standardisering.

4.1.3 Vi anser att det är nödvändigt att förbättra säkerheten för att återställa konsumenternas förtroende, som har rubbats av diverse hälsokriser. En förbättring av åtgärderna för att genomföra lagstiftningen och samordning mellan medlemsstaterna är nödvändig för att uppnå detta.

4.2 Om information

4.2.1 EESK håller med kommissionen att det finns en obalans mellan överflödet av tillgänglig information och konsumenternas behov. Vi instämmer i att konsumenterna behöver tydlig, tillförlitlig och jämförbar information, som inte bara bör finnas tillgänglig elektroniskt utan också via andra medier.

4.2.2 Vi välkomnar erkännandet av konsumentorganisationernas roll och påminner om att det bör komma till uttryck genom att myndigheterna på både europeisk och nationell nivå tilldelar dem medel som motsvarar de mål som ska uppnås, särskilt provning av produkter och tjänster som erbjuds konsumenterna.

4.2.3 Kommittén välkomnar åtgärderna för att sprida information till konsumenterna, förutsatt att de är relevanta och har verklig effekt.

4.2.4 Kommittén stöder alla initiativ för att utbilda konsumenterna och framhåller särskilt behovet av att inte bara informera konsumenterna utan att också öka deras kunskaper, vilket måste påbörjas redan i skolan, t.ex. när det gäller digitala och finansiella färdigheter. Initiativen måste vara långsiktiga, och de får under inga omständigheter ersätta den information som näringsidkarna ska tillhandahålla.

4.3 Om tillämpning av lagstiftningen och möjligheter till rättelse

4.3.1 EESK noterar kommissionens beslut att se till att konsumentlagstiftningen efterlevs, vilket tillgodoser en utbredd förväntan, eftersom anhopningen av texter inte utgör en lösning som leder till en hög konsumentskyddsnivå.

4.3.2 Kommittén välkomnar att det finns europeiska nätverk, varav det äldsta, det europeiska rättsliga nätverket, inrättades 2001. För att säkerställa att nätverken är effektiva efterlyser vi en regelbunden utvärdering av dem så att nödvändiga lärdomar kan dras.

4.3.3 EESK stöder alla initiativ som bidrar till bättre kunskaper om den gällande lagstiftningen inom EU.

4.3.4 Kommittén stöder initiativ till själv- och samreglering såsom offentliggörande av riktlinjer, förutsatt att initiativen gör att målen med den offentliga politiken uppnås på ett effektivt sätt. Dessutom bör initiativen regelbundet kontrolleras och utvärderas så att de kan ersättas med bindande åtgärder om målen inte uppnås.

4.3.5 EESK stöder kommissionens insatser för att underlätta alternativ tvistlösning, förutsatt att systemen, såsom kommittén understrukt i ett yttrande ⁽²⁾, är bl.a. oberoende och opartiska i förhållande till parterna i tvisten och inte utesluter rättsliga åtgärder.

4.3.6 Vi uppmanar kommissionen att stödja effektiva åtgärder för att främja e-handel i kombination med system för tvistlösning online. Vi välkomnar för övrigt det planerade inrättandet av en plattform av berörda parter för att diskutera en europeisk förtroendemärkning för webbplatser.

4.3.7 I fråga om grupptalan beklagar EESK att det i strategin bara hänvisas mycket försiktigt till möjligheten att införa ett sådant instrument för tillämpning av konsumentlagstiftningen. Med tanke på den rådande situationen i vissa länder och när det gäller gränsöverskridande tvister samt efter alla samråd som ägt rum är det dags att sluta tveka och införa instrumentet snarast.

4.4 Om anpassning av rättigheterna och politiken till förändringar i ekonomin och samhället

4.4.1 EESK noterar att kommissionen tänker fortsätta driva förslaget till förordning om en europeisk köplag på frivillig basis, trots motståndet från nästan alla konsumentorganisationer och vissa företag. Vi påminner om vår ståndpunkt ⁽³⁾ att förslaget inte är avpassat till vissa eftersträvarde mål – i synnerhet det om en högre konsumentskyddsnivå. Vi betonar att EU:s konsumentlagstiftning måste utvecklas.

4.4.2 Digitalt material

Kommittén stöder de olika förslagen på det digitala området mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. Vi konstaterar att kommissionen kommer att verka för att säkerställa en enhetlig konsumentskyddsnivå på detta område, vilket är oumbärligt för att stödja dess utveckling.

4.4.3 Finansiella tjänster

4.4.3.1 EESK noterar att kommissionen har beslutat att förstärka sin övervakning av finansiella tjänster som erbjuds konsumenterna, särskilt de mest utsatta konsumenterna. Vi stöder

detta initiativ, som bör möjliggöra mer öppenhet och jämförbarhet när det gäller utbud och priser.

4.4.3.2 Kommittén vill påminna om att den är särskilt uppmärksam på alla aspekter av finansiell inkludering.

4.4.4 Livsmedel

4.4.4.1 Kommittén stöder förbehållslöst antagandet av förordningarna om livsmedelsinformation och näringspåståenden av folkhälsoskal, som är särskilt viktiga för konsumenterna.

4.4.4.2 De problem som nyligen uppstått i vissa medlemsstater när det gäller olaglig försäljning av alkoholhaltiga drycker visar på nytt hur viktigt det är med övervakning och kontroll av marknaden.

4.4.4.3 EESK ställer sig positiv till idén om att förhindra matsvinn genom åtgärder riktade till de olika leden i livsmedelskedjan.

4.4.5 Energi

4.4.5.1 Kommittén är särskilt uppmärksam på energins grundläggande betydelse för alla konsumenterna, särskilt de mest utsatta, som måste ha tillgång till denna tjänst på godtagbara villkor.

4.4.5.2 EESK uppmuntrar initiativ för att främja kontroll av energiförbrukningen, eftersom energi är en knapp resurs och en betydande utgift i hushållens budget. Vi vill fästa uppmärksamheten på att den teknik som ställs till konsumenternas förfogande måste utvärderas för att säkerställa att den verkligen är innovativ och produktiv.

4.4.6 Resor och transport

4.4.6.1 EESK anser i fråga om transport att det är viktigt att både luftfart och kollektivtrafik tas upp i strategin. Kommittén delar kommissionens önskan om att förbättra passagerarnas rättigheter, som måste anpassas till företagens och researrangörernas utbud. I synnerhet när det gäller luftfart måste man i samband med den planerade översynen av EU-lagstiftningen och de planerade åtgärderna i inremarknadsakten ⁽⁴⁾ stärka passagerarnas rättigheter och sträva efter att begränsa otillbörliga avtals- och affärsmetoder.

4.4.6.2 EESK betonar att det är angeläget att anta åtgärder för att skydda passagerare som blivit strandsatta på grund av att ett flygbolag gått i konkurs, ett problem som inte tas upp i strategin för konsumentpolitiken.

⁽²⁾ EUT C 286, 17.11.2005, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 75.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Kommittén stöder idén om att utarbeta en strategi för "rena bilar" för att minska koldioxidutsläppen.

4.4.7 Miljömessigt hållbara produkter

4.4.7.1 EESK har flera gånger betonat den hållbara utvecklingens avgörande betydelse för Europas framtid. Vi stöder därför kommissionens förslag om att öka produkters livslängd och uppmuntra ekodesign för alla produkter.

4.4.7.2 Vi välkomnar kommissionens fortlöpande insatser för att främja strategier för företagens sociala ansvar, men det behövs strängare åtgärder för att sörja för öppenhet och ansvar för en mer etisk och ekologisk produktion och distribution av varor, särskilt varor från tredjeländer. Det bör införas bindande åtgärder gentemot tredjeländer för att se till att denna typ av varor uppfyller de europeiska normerna, t.ex. kravet på att lägga fram skriftlig bevisning för att varan uppfyller de internationella arbetsnormerna.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om faktablad för investeringsprodukter"

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD)

(2013/C 11/13)

Föredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 10 september 2012 respektive den 11 september 2012 att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om faktablad för investeringsprodukter"

COM(2012) 352 final – 2012/0169 COD.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 138 röster för och 4 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) ser positivt på kommissionens förslag till förordning och anser att det ligger i linje med åtagandena att fylla EU:s lagstiftningsmässiga tomrum vad gäller skyddet av icke-professionella investerare.

1.2 EESK understryker vikten av denna lagstiftningsakt, som för första gången reglerar alla typer av komplexa finansiella produkter och gör dem jämförbara oavsett vilken typ av produktutvecklare det är frågan om: bank, försäkringsbolag eller investeringsbolag. Kommittén uppskattar kommissionens ansträngningar att finna balanserade lösningar som kan användas samtidigt av alla.

1.3 Eftersom EESK i tidigare yttranden har uppmanat till att anta enhetliga, tydliga, enkla och jämförbara bestämmelser välkomnar vi förordningen och hoppas att kommentarerna i detta yttrande kommer att tas i beaktande, så att förordningen blir tydligare, omedelbart genomförbar och tillämplig.

1.4 Trots den stora mängd lagstiftning som producerats under de senaste tre åren konstaterar EESK att man ännu inte har lyckats nå två avgörande mål: en marknad som helt och hållet återfått sin integritet och en effektivt integrerad marknad som är öppen för alla aktörer. De allra senaste finansiella skandalerna har tyvärr visat att det fortfarande saknas en målinriktad och beslutsam insats från de nationella tillsynsmyndigheternas sida för att i praktiken göra det omöjligt att genomföra handlingar som orsakar spararna enorma förluster, så som i fallet med manipuleringen av Libor-indexet. Det sätts fortfarande upp hinder för ett fullt genomförande av den inre marknaden i syfte att

skydda de nationella företagens fördelaktiga position. Det har inte skett betydande framsteg vad gäller hypotekslån, jämförbarheten och öppenheten i kostnaderna för löpande konton och huvudsakliga tjänster, innehållet i grundläggande produkter, tillgången till banktjänster för vissa missgynnade grupper, kollektiva åtgärder, erkännandet av användar- och konsumentförningars rätt att agera, skydd av gränsöverskridande kontrakt och harmoniserade förfaranden för konfliktlösning. Det bör dock understrykas att kommissionen arbetar på att fylla de befintliga lagstiftningsmässiga luckorna.

1.5 Kommittén påpekar att man inte har planlagt någon möjlighet att fastställa sanktioner för utvecklare från tredjeland, som kan vara svåra att spåra om de inte efterlever den europeiska lagstiftningen. I sådana fall föreslår vi att intermediärerna ska ta på sig bördan och ansvaret för eventuella överträdelser av förordningen. Man bör också uppmana de tredjeländer där de viktigaste finanscentren finns att anta liknande regler och att införa dem i de riktlinjer som utarbetats av *Financial Stability Board* (FSB).

1.6 EESK förstår kommissionens motiv för att samtidigt använda "faktablad", som föreslås i denna förordning, och "basfakta för investerare", som fastställs i direktiv 2009/65/EG och ingår i kommissionens förordning nr 583/2010 av den 1 juli 2010, men anser att det är nödvändigt att först genomföra en bedömning av huruvida det finns behov av att upprätthålla två olika dokument för finansiella investeringar. Kommittén föreslår att kommissionen "senast två år" efter ikraftträdandet av förordningen om investeringsprodukter ska kunna föreslå att de två skilda modellerna förenas, så att kraven för fondföretagens information anpassas till kraven för faktabladen.

1.7 EESK håller inte med om kommissionens beslut att använda delegerade akter för viktiga delar av förordningen, som borde kunna verkställas omedelbart efter att förordningen har antagits. Särskilt innehållet i artikel 8.2 tillägnas delegerade akter. Här ingår utformningen av och innehållet i alla delar av den huvudsakliga information som ska ingå i handlingarna, eventuellt kompletterande innehåll och en gemensam modell – i praktiken 90 % av förordningen. Den delegering som nämns under artikel 10.2 rör innehållet i och översynen av informationen och eventuella revideringar. Delegeringen enligt artikel 12.4 rör villkoren för att uppfylla kravet att tillhandahålla faktabladet samt metoden och tidsfristen för tillhandahållandet av faktabladet.

1.8 EESK rekommenderar starkt att kommissionen ska se över dessa förslag och de formuleringar som kan orsaka förvirring och osäkerhet, som t.ex. "i god tid" och "allvarligt hota", och uppmanar kommissionen att bättre precisera de förfaranden som ska tillämpas vid överträdelse som sker i mer än en medlemsstat och att fastställa vilka myndigheter som har befogenhet att ålägga sanktioner, som i andra fall fastställs av de europeiska tillsynsmyndigheterna.

1.9 EESK anser att det är nödvändigt att harmonisera förslaget i artikel 15 om alternativ tvistlösning med de lösningar som lagts fram i anslutning till revideringen av förslaget till direktiv om alternativ tvistlösning [COM(2011) 793 final] och upprättandet genom en förordning av ett system för tvistlösning online vid konsumenttvister [COM(2011) 794 final], som EESK har utarbetat ett yttrande om ⁽¹⁾. Kommissionen bör uttryckligen nämna möjligheten att väcka kollektiv talan eller grupptalan mot oriktigt beteende, och det bör införas i artikel 11.

1.10 EESK föreslår att man i förordningens text inkluderar en hänvisning till köparens rätt att häva ett köp av finansiella produkter som gjorts på distans, i enlighet med MiFID-direktivet och gällande lagstiftning.

1.11 EESK anser att man bör överväga möjligheten att samla alla faktablad för finansiella produkter på en webbplats. Detta skulle göra det lättare att göra jämförelser mellan de olika produkterna och öka insynen på marknaden.

1.12 EESK håller inte med om de föreslagna undantagen från skyldigheten att tillhandahålla faktabladet, utan anser tvärtom att man klart bör utesluta det planerade undantaget för distansförsäljning och noga överväga de andra. Innan ett inköp per telefon slutförs bör bank- eller försäkringskunden få tillgång till faktabladet i god tid.

1.13 EESK anser att det är nödvändigt att i förteckningen över faktabladets innehåll även inkludera de faktiska kostnaderna för slutanvändaren.

2. Sammanfattning av förslaget

2.1 Detta förslag till förordning syftar till att öka insynen på investeringsmarknaden för icke-professionella investerare. För närvarande finns det inga tydliga regler för informationskrav, och investerare har ingen möjlighet att fullt ut förstå vilka risker deras investeringar är utsatta för.

2.2 I brist på lämplig, enkel och förståelig information riskerar icke-professionella investerare att betala omotiverade priser som inte passar deras riskprofil, eller att missa andra investeringsmöjligheter.

2.3 Ett enhetligt, enkelt och standardiserat informationssystem gör informationen jämförbar och begriplig och ökar samtidigt marknads öppenhet och effektivitet.

2.4 För att avhjälpa denna brist föreslår kommissionen mot bakgrund av tidigare erfarenheter av dokumentet med basfakta till investerare avsett för fondföretag att man börjar använda ett dokument som innehåller kortfattad, jämförbar och standardiserad information och som utarbetas av utvecklaren av investeringsprodukten.

2.5 Förordningen bör tillämpas på samtliga produkter – oberoende av form och konstruktion – som finanssektorn utvecklar för att ge icke-professionella investerare investeringsmöjligheter, där den avkastning som erbjuds investeraren påverkas av hur en eller flera tillgångars värde eller andra referensvärden än räntesatser utvecklas.

2.6 Faktabladet ska upprättas enligt anvisningarna i förordningen, och kommissionen förbehåller sig rätten att genom att anta delegerade akter fastställa krav på ytterligare specifikationer och uppgifter som ska föras. Vid bristande efterlevnad av lagstiftningen eller om kraven inte uppfylls är utvecklaren skyldig att ersätta eventuella skador som förorsakats av den icke-professionella investeraren.

2.7 I förordningen ingår förfaranden för klagomål, rättslig prövning och aktivt samarbete utan dröjsmål mellan behöriga myndigheter. Medlemsstaterna ska fastställa administrativa sanktioner och åtgärder som är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

⁽¹⁾ EUT C 181, 21.6.2012, s. 93, och EUT C 181, 21.6.2012, s. 99.

2.8 Enligt övergångsbestämmelserna och slutbestämmelserna ska bland annat bestämmelserna om faktablad för fondföretag bevaras oförändrade i fem år efter förordningens ikraftträdande. En översyn av den föreslagna förordningen kommer att göras fyra år efter det att den har trätt i kraft. I samband med det kommer man att besluta om bestämmelserna i direktiv 2009/65/EG^(?), som särskilt handlar om fondföretagens informationskrav, ska förlängas.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK har sedan januari 2008 i ett yttrande om grönboken om finansiella tjänster på den inre marknaden⁽³⁾ efterlyst åtgärder för att kunna säkra klar, uttömmande, väsentlig och öppen information till icke-professionella investerare, i synnerhet när det gäller paketerade och strukturerade produkter.

3.2 Att anta åtgärder som i väsentlig grad kan minska informationsasymmetrin mellan utvecklare av finansiella produkter och icke-professionella investerare är en av de nödvändiga förutsättningarna för att skapa en inre finansmarknad där det cirkulerar tydlig, precis, enkel och jämförbar information. Kommissionens förslag är ett steg i rätt riktning.

3.3 Det eventuella regleringsarbitraget mellan mindre stränga och kostsamma regler och andra mer föreskrivande utgör en snedvridning av marknaden och skapar hinder för genomförandet av en äkta, öppen och effektiv inre finansmarknad.

3.3.1 Antagandet av en standardiserad informationsmodell i EU är avgörande för att främja utvecklingen av en integrerad gränsöverskridande marknad. De nuvarande lagstiftningsmässiga olikheterna mellan de olika länderna innebär en oberättigad konkurrensfördel för de företag som verkar i länder där man inte ställer några krav och som därför lugnt kan erbjuda produkter som kan medföra stora dolda risker.

3.4 Av dessa allmänna orsaker håller EESK med om såväl hänvisningen till artikel 114 i EUF-fördraget som valet av en förordning. Vid flera tillfällen har EESK uttryckt sitt stöd för detta instrument som det bästa alternativet att strukturera regleringen på det finansiella området i syfte att undvika fenomen som *goldplating* (nationell överreglering) och *cherry picking* ("att plocka russinen ur kakan"), som är typiska för genomförandet av direktiv som rör finansiell verksamhet. Det tycks berättigat och motiverat att tillämpa artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

3.5 Man bör också tillhandahålla information om möjliga vinster, inklusive eventuella skatter och avgifter förknippade med produkten. Om den finansiella produkten är baserad på olika valutor bör man tänka på växelkursrisken och ta med produktens och den officiella valutans historiska utveckling i

beräkningen. Produktinformationen bör omfatta priser i den ursprungliga valutan och i den nationella valutan i det land där produkten marknadsförs. På så sätt skulle man märkbart förbättra begripligheten och jämförbarheten för icke-professionella investerare.

3.6 EESK anser att det är absolut nödvändigt att stärka de behöriga myndigheternas kontrollverksamhet på både nationell och europeisk nivå. Kommittén är allvarigt bekymrad över kommissionens åsikt att den roll som tilldelats de europeiska myndigheterna i denna förordning inte behöver stärkas. Det stigande ansvar som åläggs dem följs inte av en adekvat bedömning av tillgängliga resurser. Till exempel hade Europeiska bankmyndigheten (EBA) den 9 oktober 2012 sammanlagt 84 anställda för att hantera ett mycket stort ansvarsområde. Om man lägger till ansvarsområden utan att ta hänsyn till den varaktiga krisituation som dessa myndigheter måste arbeta i kan det tolkas som en signal som står i strid med det aktuella lagstiftningsförslagets målsättning.

3.7 EESK betonar den betydelse som regleringen haft på faktabladen för investerare i fondföretag. I Europa har den i hög grad stimulerat marknaden, och insynen i informationsverktygen (basfakta för investerare) har gjort det möjligt att förbättra marknadens funktion. De krav som ställs i faktabladen är mer avancerade och kommittén hoppas på en snabb övergång till en enhetlig modell.

3.8 EESK beklagar att det inte görs någon hänvisning till konsekvenserna vad gäller produkter från tredjeland, och uppmanar kommissionen att överväga behovet av att uttryckligen införa en sådan bestämmelse i förordningen. Intermediärerna för dessa produkter bör anses vara ansvariga hellre än utvecklarna.

3.8.1 Den finansiella krisen 2007–2009 karaktäriserades av skadliga produkter som paketerades av de stora amerikanska finansieringsinstitut. De så kallade subprimelånen visade sig vara värdelösa värdepapper med en ytterst hög risk, och alla de tre stora ratinginstitut hade fel i bedömningen av deras pålitlighet. För att kunna sälja produkter som tillverkats i tredjeländer måste återförsäljaren ta på sig produktutvecklarens ansvar, eftersom denne inte direkt kan förpliktas av den europeiska lagstiftningen att utarbeta faktablad.

3.9 Förordningen bidrar också till att avhjälpa problemet med fragmenteringen av finansmarknaden. De olika reglerna har hittills förhindrat en egentlig integration av de nationella marknaderna, och den gränsöverskridande marknaden återspeglar detta lagstiftningsmässiga "lapptäcke", som ökar kostnaderna och gör det lättare att kringgå striktare regler som i högre grad är inriktade på konsumentskydd.

(?) EUT L 302, 17.11.2009, s. 32.

(3) EUT C 151, 17.6.2008, s. 1.

3.9.1 Det är mycket viktigt att stödja program för finansiell utbildning för konsumenterna. I ett yttrande på eget initiativ⁽⁴⁾ konstaterar EESK att "finansiell utbildning [...] utan tvivel [är] en avgörande faktor för att man ska kunna upprätthålla förtroendet för det finansiella systemet och använda finansiella produkter på ett ansvarsfullt sätt".

3.10 EESK rekommenderar att man i de egna konsekvensbedömningarna ska ta med hela den lagstiftning som är under utarbetande och de därtill hörande utgifterna. En oberättigad överreglering skulle medföra oöverskådliga skador inte bara för den finansiella industrin, utan för hela ekonomin. Om den finansiella drivkraften stoppas kan det resultera i en kris utan motstycke, vilket bevisas av händelserna på senare tid som har kostat flera hundra miljarder euro och lett till en dramatisk ekonomisk kris i vissa länder.

3.11 I kommissionens förslag hänvisar man till försäljarna uteslutande i samband med deras ansvar och sanktionsförfaranden. Ingenting sägs om utbildningskraven för personalen i företag som säljer finansiella produkter eller om behovet av att kraftigt begränsa kopplingen mellan försäljning av särskilda produkter och bonus till de effektivaste medarbetarna. Eftersom denna aspekt behandlas i det nya MiFID-direktivet och det är mycket viktigt, föreslår EESK att man inför en uttrycklig hänvisning till det direktivet i förordningen.

3.11.1 EESK har flera gånger påpekat att en av de viktigaste orsakerna till den godtyckliga försäljningen av skadliga, olämpliga eller ytterst riskabla produkter utan tillhandahållande av korrekt information, som har orsakat enorma förluster för spararna, har varit de finansiella företagens och bankernas sanslösa politik att dela ut kolossala bonusar, knutna till mycket kortsiktiga resultat, till sina chefer.

3.11.2 För att uppnå dessa resultat har man tillämpat felaktiga förfaranden som i dag bestraffas av domstolarna med stora ersättningar, som några banker och finansiella företag tvingas betala till sina kunder. Det rör sig bland annat om företag vars avlöning baserat sig på försäljning till varje pris av produkter med hög vinst för försäljaren, och där det har satts upp mål för varje försäljningsställe. Sådana försäljningsmetoder lämpar sig för korvförsäljare, men inte för banker som hanterar människors livslånga besparingar.

3.11.3 Trots alla initiativ som inletts måste vi tyvärr konstatera att vissa felaktiga förfaranden fortsätter oförändrade, och det går så långt som att man manipulerar referensindikatorerna, såsom skedde i Libor-fallet nyligen, i syfte att skapa exceptionella vinster. Ett sådant beteende, som rör en mycket liten andel av den europeiska finanssektorn, skadar hela systemets rykte och det förtroende som byggs upp genom årtal av arbete. Finansbranschen måste som helhet upprätthålla mycket höga och strikta affärsetiska standarder. Bankföreningarna bör hårt

sanktionera de företag och personer som överträder de allmänna uppförandereglerna, och gå så långt som att utesluta dem från sina möten och förbjuda dem att driva bankverksamhet om de har begått allvarliga överträdelser. Alltför ofta har bankföreningarna tigit om klart otillåtna, och ofta också olagliga, beteenden.

3.12 EESK rekommenderar starkt kommissionen att övervaka effektiviteten i de sanktioner som medlemsstaterna ska fastställa. Det finns många skillnader mellan de nationella lagstiftningarna och deras syn på hur allvarliga överträdelser och brott på det finansiella området är. Detta har att göra med olika ekonomiska och juridiska traditioner i de olika länderna. Trots att det inte är möjligt att anta EU-lagar på det administrativa och straffrättsliga området med motsvarande sanktioner, bör kommissionen förbinda sig att så långt som möjligt förenhetliga inte bara bestämmelserna, utan också sanktionssystemet. Det finns en reell risk för att man annars övergår från dumpning på lagstiftningsområdet till dumpning på sanktionsområdet. Om man tillämpar samma lagar men med mycket olika sanktioner leder det till att verksamheten flyttas dit risken är minst. Det är absolut nödvändigt med samordningsinsatser och gemensamma riktlinjer för att göra regleringen effektiv och ändamålsenlig. Kommittén rekommenderar dessutom att man beaktar de olika typerna av sanktioner, som i en del länder är administrativa och i andra juridiska till sin karaktär.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK anser att förslaget i sin helhet är balanserat, men att det kan förbättras med tanke på de brister som nämnts i de allmänna kommentarerna.

4.2 EESK understöder beslutet att fokusera på produkter med relativt hög riskprofil för att inte belasta finanssektorn med onödiga krav på att tillhandahålla faktablad som i praktiken inte tjänar något syfte.

4.3 Kommittén är nöjd med att förordningen tydligt lyfter fram ansvarskedjan och visar vem som har ansvaret för att utarbeta faktabladet. Tidigare har osäkerheten kring fastställandet av detta ansvar gjort det svårt att söka ersättning hos dem som har gett felaktig och vilseledande information, vilket har orsakat ansevliga förluster för icke-professionella investerare.

4.4 EESK stöder kommissionens beslut, som kommittén redan länge har efterlyst, i stil med den lösning som man har valt för fondföretag, dvs. en kort handling, kortfattat skriven utan fackspråk och med undvikande av jargong. Formatet ska vara gemensamt och jämförbart med andra produkter. Artikel 8 innehåller en klar och uttömmande förteckning över de uppgifter som ska ingå i faktabladet, inklusive de faktiska kostnaderna för icke-professionella investerare.

⁽⁴⁾ EUT C 318, 29.10.2011, s. 24.

4.5 Denna lösning eliminerar emellertid inte behovet av att fortsätta ansträngningarna med att utveckla en finansiell utbildning (?) i skolor som en del av läroplanen och som informell utbildning bland äldre och hemmafruar. De sparare som är särskilt utsatta har inte alltid den grundläggande kunskap som behövs för att fullt ut förstå till och med förenklade faktablad. EESK rekommenderar kommissionen att, eventuellt i nya skäl i den föreslagna förordningen, understryka att det är nödvändigt att fortsätta ansträngningarna med att sprida en grundläggande finansiell utbildning till alla.

4.6 EESK uppskattar detta första försök att skapa öppenhet i kostnader, riskprofil och uppgifter om den berörda produktens eller motsvarande produkters tidigare resultat.

4.7 Förpliktelsen att tillhandahålla ett faktablad i god tid så att den icke-professionella investeraren är fullt medveten och informerad om riskerna är oundgänglig för att den föreslagna förordningen ska vara effektiv. EESK vill lyfta fram det faktum att man inte har fastställt klara tidsfrister för tillhandahållandet av dokumentet. Den valda formuleringen "i god tid innan en transaktion avseende investeringsprodukten genomförs" verkar inte vara tillräcklig för att säkerställa att investeraren får all relevant information. Kommittén motsätter sig bestämmelsen om undantag för tillhandahållandet av faktablad, i synnerhet vad gäller distansförsäljning.

4.8 EESK anser att man i förordningstexten bör hänvisa till möjligheten att häva distanstransaktioner, på samma sätt som för finansiella transaktioner.

4.9 Kommittén rekommenderar starkt att man fastställer en rimlig tidsfrist som införs direkt i förordningens text, i stället för att lämna frågan till efterföljande delegerade akter, vilket skapar osäkerhet beträffande genomförandet inom finanssektorn. Dokumentet ska dessutom enligt bestämmelserna i artikel 5 utarbetas innan man marknadsför produkten och offentliggörs på internet i förebyggande syfte. Det är inte rimligt att inte redan nu fastställa en slutgiltig tidsfrist. Bristande respekt för denna betyder också bristande efterlevnad av väsentliga mål och skyldigheter i förordningen. En lämplig tidsfrist kan t.ex. vara minst en vecka innan transaktionen slutförs. Då skulle det vara möjligt att få all nödvändig information samt begära råd och förklaringar. Investeraren är tillräckligt skyddad och har tid att jämföra konkurrerande offerter. EESK håller inte med om användningen av delegerade akter på detta område, eftersom de bör begränsas till ett minimum och respektera formen och innehållet i artikel 290 i EUF-fördraget, dvs. att de ska användas på icke väsentliga områden, där man inte kan använda andra instrument.

4.10 EESK ställer sig bakom bestämmelsen i artikel 9 om behovet av att hålla reklammaterial åtskilt från faktabladet och

att reklamen inte får strida mot innehållet i faktabladet. Alltför ofta har skadliga produkter marknadsförts som säkra och understötts av de mycket respektabla kreditvärderingsinstituten, som frikostigt rankat dem i AAA-klassen. Av någon anledning har dessa produkter sedan hamnat i händerna på europeiska sparare.

4.11 Kommissionen har placerat bestämmelser om klagomål, rättslig prövning och samarbete mellan myndigheter i kapitel III och om administrativa sanktioner och åtgärder i kapitel IV. Med förbehåll för de ovanstående allmänna kommentarerna välkomnar EESK beslutet att detaljerat definiera förfaranden, metoder och villkor för användning av andra än lagstiftningsbaserade tvistlösningar rörande icke-professionella investeringar i finansiella produkter.

4.11.1 Samarbetet mellan behöriga myndigheter är absolut nödvändigt enligt EESK, som redan i flera tidigare yttranden har efterlyst inte bara rekommendationer utan bindande regler som förpliktar de nationella myndigheterna till så omfattande samarbete som den nationella lagstiftningen och de nationella förfarandena tillåter. I fall av uppenbara konflikter mellan lagstiftningar bör de nationella motstridiga bestämmelserna förklaras ogiltiga i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

4.12 Enligt EESK innehåller också artikel 22 en mening som kan orsaka konflikter i framtiden. Den kompletterande sanktionen, som kommittén helt understöder, att offentliggöra typen av överträdelse och de ansvariga personernas identitet, åtföljs av formuleringen "såvida inte ett sådant offentliggörande allvarligt skulle hota finansmarknaderna". Det framgår inte tydligt vem som ska bedöma det allvarliga hotet. Är det kommissionen, de nationella myndigheterna eller den europeiska tillsynsmyndigheten? Det sägs heller ingenting om fall där de skyldigheter som fastställs i förordningen överträds samtidigt i flera medlemsstater. Vem är det då som beslutar? Och om en myndighet inte anser att offentliggörandet hotar finansmarknaderna, men en annan inte håller med? Vilket förfarande ska tillämpas? Alla dessa frågor bör besvaras innan man antar förordningen, som på grund av sin natur bör vara enkel, tydlig, omedelbart genomförbar och vara formulerad så att man undviker risken för onödiga konflikter som kan vara skadliga för europeiska intressen.

4.13 Kommissionen fortsätter att lägga fram förslag som innehåller talrika delegerade akter. EESK har upprepade gånger ifrågasatt legitimiteten av denna praxis, det faktiska behovet av den och överensstämmelsen med bestämmelserna i EUF-fördragets artikel 290 om delegerade rättsakter och artikel 291 om genomförandeakter. Även i detta fall anser EESK att kommissionen föreslår lösningar som rör väsentliga regleringsfrågor. Artikel 8.2 innehåller t.ex. närmare bestämmelser om utformningen och innehållet av alla delar av den huvudsakliga information som ska ingå i handlingarna, eventuellt kompletterande innehåll och en gemensam modell – i praktiken 90 % av

(?) EUT C 318, 29.10.2011, s. 24.

förordningen. Den delegering som nämns under artikel 10.2 rör innehållet i och anordnandet av översynen av informationen och eventuella revideringar. Delegeringen enligt artikel 12.4 rör villkoren för att uppfylla kravet att tillhandahålla faktabladet samt metoden och tidsfristen för tillhandahållandet av faktabladet, som redan kritiserats i detta yttrande.

4.14 EESK ifrågasätter om dessa delegerade akter verkligen är nödvändiga och överensstämmer med tanken bakom den berörda förordningen. Delegerade akter är mycket enklare att förvalta, men de bör strikt överensstämma med fördragets bestämmelser. I kommissionens meddelande ⁽⁶⁾ om frågan står det: "Artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i dess lydelse enligt Lissabonfördraget av den 13 december 2007 (nedan kallat det nya fördraget), ger lagstiftaren möjlighet att till kommissionen delegera befogenhet att anta sådana akter

med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter, och **som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt**".

4.15 Enligt EESK:s åsikt rör kommissionens förslag om delegerade akter däremot väsentliga och utmärkande delar av lagstiftningsakten.

4.16 EESK ställer sig slutligen inte bakom beslutet att bevara bestämmelserna om fondföretagens informationskrav oförändrade i fem år och föreslår att kommissionen genomför en översyn två år efter antagandet av förordningen för att så snabbt som möjligt harmonisera alla viktiga dokument för investerare vad gäller alla typer av finansiella produkter.

Brüssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 final, 9.12.2009.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning"

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Föredragande: **Gabriele BISCHOFF**

Den 18 april 2012 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning"

COM(2012) 173 final.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 15 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 204 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europa har hittills inte kunnat övervinna krisen, och till följd av detta cementeras Europas splittring. I många krisländer har arbetslösheten ökat dramatiskt, särskilt bland ungdomar. EU:s sysselsättningspolitik måste i större utsträckning bidra till att stödja medlemsstaterna vid problem. Den bör i högre grad än hittills betraktas som en del av lösningen för att med gemensamma krafter uppnå en solidarisk krishantering och stabilisera Europa.

1.2 EESK anser därför att det är avgörande att sysselsättningspolitiken kompletterar utbyggnaden av europeisk infrastruktur och kvalitativ tillväxt. Det finns ett mycket stort behov av reformer och investeringar som kan skapa sysselsättning. Det är därför mycket angeläget att både privata och offentliga investeringar mobiliseras.

1.3 Genom en solidarisk och effektiv sysselsättningspolitik kan en europeisk arbetsmarknad ta fastare form och återfå trovärdighet. En förutsättning för detta är bl.a. att ungdomsgarantin genomförs snarast och görs bindande. I vissa krisländer är man dessutom intresserad av att införa system med varvad utbildning. Kommissionen bör stödja detta, möjliggöra startfinansiering och ta initiativ till utbyte av god praxis. Om man inte lyckas ge ungdomarna framtidsutsikter, särskilt i krisländerna, riskerar vi en "förlorad generation" och därigenom en enorm social och politisk krutdur. EESK förespråkar solidariska lösningar enligt modellen med globaliseringsfonden.

1.4 Att ungdomsgarantin utformas på motsvarande sätt är ett första viktigt steg, men det är också viktigt att ta itu med befintliga strukturella problem.

Möjligheterna att skapa ett stort antal nya arbetstillfällen är beroende av följande faktorer:

— Utbudet av arbete, där det gäller att utnyttja arbetskraftspotentialen hos långtidsarbetslösa via en inkluderande arbetsmarknad.

— Efterfrågan på arbete, som framför allt kan stiga i arbetskraftsintensiva tillväxtbranscher, t.ex. den så kallade silverekonomin.

1.5 Sysselsättningspolitiken kan inte kompensera för felstyrningar i den makroekonomiska politiken, men den kan ge ett betydande bidrag till att öka konkurrenskraften i kunskapsbase-rade samhällen genom att innovationsförmågan stärks och att balansen mellan utbud av och efterfrågan på kvalifikationer blir bättre. Dessutom måste de europeiska företagens, särskilt de små och medelstora företagens, tillgång till riskkapital snarast förbättras och onödigt byråkrati avskaffas.

1.6 Generellt måste arbetsmarknadsparternas särskilda roll vid utformningen och genomförandet av sysselsättningspolitiken beaktas och stärkas inom ramen för de nya styrformerna.

2. EU:s sysselsättningspolitik i kristider

2.1 Den 18 april 2012 offentliggjorde kommissionen ett meddelande med titeln "Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning" med nio åtföljande dokument. Meddelandet innehåller förslag till stödåtgärder för att skapa arbetstillfällen, reformer av arbetsmarknaderna och bättre styrformer på EU-nivå.

2.2 Kommissionens uppmaning till en "återhämtning med ökad sysselsättning" kommer vid en tidpunkt då de många kriserna (finanskris, ekonomisk kris, social kris, eurokris, skuldkris, förtroendekris) har medfört betydande förluster av arbetstillfällen i flera länder, vilket inverkar negativt på människors liv, eftersom de förlorar sitt arbete, inte kan hitta ett nytt arbete eller måste godta lönesänkningar samt eftersom sociala förmåner minskas eller avskaffas.

2.3 Kommittén välkomnar därför att kommissionen tar upp krisens sysselsättningspolitiska följder och efterlyser en återhämtning med ökad sysselsättning. Det är verkligen på tiden, eftersom krisens följder håller på att förvärras bl.a. för att regeringarna i nästan alla EU-länder som ett led i genomförandet av de nyligen ändrade bestämmelserna om ekonomisk styrning i euroområdet försöker minska budgetunderskotten genom ibland kännbara nedskärningar i de offentliga utgifterna med inriktning på en begränsning av sociala utgifter och offentliga tjänster. Genom en sådan politik minskas dock möjligheterna på arbetsmarknaden, inte minst för dem som redan tillhör en missgynnad grupp ⁽¹⁾. Sparåtgärder drabbar i första hand dem hårdast som är beroende av statliga transfereringar, bland annat de som arbetar under osäkra arbetsvillkor och andra missgynnade grupper på arbetsmarknaden. Därför måste de sociala trygghetssystemens stabiliserande funktion upprätthållas och stärkas, så att systemen förblir effektiva och hållbara, särskilt med hänsyn till de hårdast drabbade och mest missgynnade grupperna på arbetsmarknaden.

2.4 EESK efterlyste tidigt särskilda insatser för att motverka den oroväckande ökningen av arbetslösheten. Att inte göra något, "business as usual", är inget alternativ. Arbetsmarknadspolitik kan och måste stödja processen för skapande av arbetstillfällen. Grunden för detta är en stabil ekonomi. Kommittén välkomnade återhämtningsplanen från 2008, men kritiserade dess begränsade omfattning ⁽²⁾.

2.5 De aktuella arbetsmarknadssiffrorna är alarmerande, och den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden i krisländerna är oavbruten. Med 10,5 % (augusti) är arbetslösheten i EU (11,4 % i euroområdet) högre än någonsin tidigare. I två tredjedelar av medlemsstaterna stiger arbetslösheten, och den har ökat särskilt mycket i Spanien (25,1 %), Portugal (15,9 %) och Grekland (24,2 %) ⁽³⁾. Antalet arbetslösa människor uppgår till 25,46 miljoner. Särskilt negativt är att även långtidsarbetslösheten har

stigit och uppenbarligen fortsätter att göra det. Mer än 40 % av alla arbetslösa har sökt jobb i mer än ett år ⁽⁴⁾. Särskilt oroväckande är att ungdomsarbetslösheten i EU fortfarande är mycket hög. Den ligger på över 22 %. Även här finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna. I Spanien och Grekland överstiger den 50 %, och i vissa medlemsstater (Portugal, Slovakien, Bulgarien, Italien och Irland) uppgår den till ca 30 %. I bara tre medlemsstater (Tyskland, Österrike och Nederländerna) är den lägre än 10 % ⁽⁵⁾.

2.6 Tillväxtpolitiken och sysselsättningspolitiken kan inte betraktas isolerade från varandra. Därför har kommittén upprepade gånger efterlyst en europeisk återhämtningsplan med omfattande arbetsmarknadspolitiska effekter i storleksordningen 2 % av BNP. Nyföretagande och entreprenörstänkande bör också främjas i hela samhället, inte bara i utbildningssystemen och utbildningsprogrammen. Vid sidan av ytterligare nationella investeringar, som bör genomföras på ett samordnat sätt för att öka de sysselsättningspolitiska effekterna, gäller det att identifiera europeiska investeringsprojekt. Med den "tillväxt- och sysselsättningspakt" som antogs vid toppmötet den 28–29 juni 2012 togs de första stegen, som nu måste konkretiseras för att skapa det absolut nödvändiga handlingsutrymmet för hållbar tillväxt och sysselsättning i hela EU. Man måste särskilt inrikta sig på att trygga övergångar på arbetsmarknaden, särskilt i samband med omstruktureringar.

3. Ramvillkor för EU:s sysselsättningspolitik

3.1 Kommittén delar därför kommissionens bedömning att det är avgörande för utsikterna till ökad sysselsättning att EU – med hjälp av makroekonomisk politik, näringslivspolitik och innovationspolitik – lyckas generera ekonomisk tillväxt och komplettera detta med en sysselsättningspolitik som är inriktad på att skapa en återhämtning med ökad sysselsättning. Kommittén är orolig för att många av de positiva förslagen i sysselsättningspaketet inte kan genomföras om sparpolitiken i EU fortsätter oavbruten. EESK befarar också att det med enbart de föreslagna åtgärderna inte kommer att vara möjligt att uppnå målen i EU:s sysselsättningsstrategi. Vi efterlyste redan i februari 2012 en social investeringspakt för att varaktigt övervinna kriserna och investera i framtiden ⁽⁶⁾. I detta sammanhang välkomnar kommittén att kommissionen med sysselsättningspaketet påminner om att EU enligt artikel 3 i fördraget är bundet till målen om full sysselsättning och social sammanhållning.

4. Förslag till förstärkning av den europeiska sysselsättningsstrategin

4.1 Skapa framtidsutsikter för ungdomarna

4.1.1 I sin rapport "Global Employment Trends for Youth 2012" varnade Internationella arbetsorganisationen (ILO) nyligen, i maj 2012, för risken för en "förlorad generation". Regeringarna borde därför ge en aktiv arbetsmarknads- och

⁽¹⁾ EUT C 143, 22.5.2012, s. 23.

⁽²⁾ EUT C 306, 16.12.2009, s. 70.

⁽³⁾ Se Eurostats pressmeddelande 138/2012, 1.10.2012.

⁽⁴⁾ Eurostats pressmeddelande 138/2012, 1.10.2012.

⁽⁵⁾ SWD(2012) 90 final, s. 10f.

⁽⁶⁾ Se fotnot 2.

sysselsättningspolitik för ungdomar högsta prioritet. Kommittén välkomnar i detta sammanhang den planerade konkretiseringen av ungdomsgarantin. Detta kommer dock inte att kunna göras enbart med hittills utnyttjade ESF-medel. EESK rekommenderar därför att länder med särskilda svårigheter ska få tillfälligt stöd, för de saknar ofta de finansiella resurserna för den nödvändiga aktiva arbetsmarknadspolitiken, särskilt när det gäller obligatoriskt genomförande av ungdomsgarantin. Om detta inte kan göras med enbart ESF-medel måste ytterligare EU-medel (solidaritetsfond för unga) användas för att finansiera åtgärderna. Om man kunde få fram miljardbelopp till bankerna borde man kunna få fram medel även för detta, t.ex. genom införande av en skatt på finansiella transaktioner, som kommittén förespråkar sedan länge.

4.1.2 Eurofound har undersökt för- och nackdelarna med ungdomsgarantier (7). De är en viktig åtgärd som kan användas på kort sikt för att förhindra utestängning av ungdomar. De har dock mindre effekt för särskilda målgrupper, såsom de som är svåra att hjälpa. De löser inte heller strukturella problem såsom bristande skol- eller yrkesutbildningssystem.

4.1.3 Dessutom är tidpunkten för ingripandet viktig. EESK anser att det är för sent att ingripa efter tre månader. Det bästa vore om ungdomsgarantin började gälla så tidigt som möjligt, d.v.s. direkt vid inskrivningen hos arbetsförmedlingen. En misslyckad övergång skadar nämligen ekonomin och efterlämnar ärr som aldrig försvinner. Kommittén rekommenderar att ungdomsgarantierna även bör omfatta unga vuxna i åldern 25–29 år. Konkreta åtgärder i detta avseende bör fastställas inom ramen för de nationella reformplanerna. I detta syfte kommer det i många länder att bli nödvändigt att bygga ut det specifika stödet från de offentliga arbetsförmedlingarna, och i samband med detta måste större uppmärksamhet ägnas åt de missgynnade grupperna.

4.1.4 Det är viktigt att överbrygga klyftan mellan arbetsmarknadens behov, utbildning och ungdomarnas förväntningar. Ett sätt att göra det är att ge incitament till och stödja utvecklingen av lärlingssystem av hög kvalitet. Kommittén anser att det är viktigt att arbetsmarknadsparterna i medlemsstaterna aktivt medverkar i utvecklingen av dessa system. EESK efterlyser bättre utbyte av erfarenheter och ESF-stöd till lärlingssystem. Utbyte av god praxis, startfinansiering och utveckling av en kvalitetsram för varvad utbildning måste främjas. Införandet av den föreslagna kvalitetsstadgan för praktiktjänstgöring bör åtföljas av incitament.

4.2 Kvalifikationer förbättrar konkurrenskraften och ger nya framtidsutsikter

4.2.1 Det behövs en bra balans mellan enkla, yrkesmässiga och akademiska kvalifikationer. En hållbar positiv sysselsättningsutveckling kan nämligen inte byggas enbart på kvalifikationer på akademisk/eftergymnasial nivå. Det är också viktigt att

tillägna sig kognitiva och universella färdigheter, inte bara att skaffa sig formella högre kvalifikationer. I framtiden kommer i ännu större utsträckning tvärgående och kommunikativa färdigheter att efterfrågas. EESK stöder insatserna för ett bättre erkännande av kvalifikationer genom validering av färdigheter som förvärvats utanför det formella utbildningssystemet, särskilt mot bakgrund av det nyligen framlagda förslaget till rådets rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande (8). Man måste förstärka genomförandet av den europeiska referensramen för kvalifikationer på nationell nivå.

4.3 Kvaliteten på utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden

4.3.1 Kommittén välkomnar att kommissionen inte bara tar upp utbudssidan utan i högre grad också efterfrågesidan på arbetsmarknaden. Företagen i Europa har en viktig roll att spela för att övervinna arbetsmarknadskrisen. I synnerhet små och medelstora företag har skapat många arbetstillfällen under de senaste åren. Därför måste de små och medelstora företagens tillgång till kapital förbättras och startkostnaderna sänkas med 25 %. Det görs ansträngningar för att minska företagens administrativa börda. Enligt kommissionen skulle detta få en betydande inverkan på EU:s ekonomi: BNP skulle öka med ca 1,5 %, eller omkring 150 miljarder euro, utan att de anställdas skydd skulle försämrats. Även företagen inom den sociala ekonomin och organisationerna i det civila samhället kan bidra till ökad sysselsättning, vilket framhållits upprepade gånger i bl.a. yttranden från EESK (9). Dessutom påpekades nyligen i ett initiativyttrande från CCMI (10) att kooperativ, särskilt arbetstagar-kooperativ, tryggar fler arbetstillfällen också i kristider genom att de minskar vinsterna för att skydda arbetstillfällena.

4.3.2 Hållbar konkurrenskraft i en kunskapsbaserad ekonomi förutsätter motsvarande investeringar i arbetstagarernas kvalifikationer. Lönebidrag och arbetsrelaterade förmåner för vissa målgrupper (t.ex. långtidsarbetslösa) kan vara ändamålsenliga åtgärder för att stimulera efterfrågan.

4.3.3 EESK välkomnar förslaget om "övergångsbyråer". I synnerhet med tanke på det ökande antalet långtidsarbetslösa kan detta dock inte begränsas till utbudet av förmedlingstjänster. Det krävs ett allsidigt utbud av tjänster för att undanröja förmedlingshinder och trygga ett snabbt (åter)inträde på arbetsmarknaden, särskilt på lokal nivå, t.ex. genom ut- och fortbildningsmöjligheter. Den strategi för "aktiv inkludering" som kommissionen lade fram i oktober 2008 (11) är utöver inkomststöd och främjande av inkluderande arbetsmarknader också inriktad på tillgång till tjänster som ska möjliggöra skräddarsytt stöd av hög kvalitet för att hjälpa individen att hitta ett arbete som passar hans eller hennes intressen och färdigheter. I enlighet med en arbetsmarknadsstrategi som är inriktad på individen är det därför nödvändigt att koppla samman ovanstående tjänster och skapa ett integrerat tjänsteutbud, vilket bör stödjas genom en förstärkning av partnerskapsprincipen inom ramen för bl.a. ESF.

(8) COM(2012) 485 final.

(9) EUT C 229, 31.7.2012, s. 44.

(10) EUT C 191, 29.6.2009, s. 24.

(11) C(2008) 5737: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:SV:PDF>.

(7) Eurofound, "Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden", 2012.

4.3.4 Den ihållande stagnationen i efterfrågan på arbetskraft på grund av krisen leder till ökad långtidsarbetslöshet, vilket skapar allvarliga problem för integrationen på arbetsmarknaden och följaktligen ökad fattigdom till följd av förlorad kontakt med arbetsmarknaden. EESK rekommenderar att medlemsstaterna fäster särskild uppmärksamhet vid inrättandet av en andra arbetsmarknad, för att med hjälp av offentliga medel skapa ett lämpligt antal ändamålsenliga arbetstillfällen så att långtidsarbetslösa kan behålla kontakten med arbetslivet och förbättra sina kunskaper. På så sätt kan man förhindra att fattigdom till följd av förlorad kontakt med arbetsmarknaden ökar samt hjälpa dessa människor till en smidig övergång till den öppna arbetsmarknaden när krisen är över.

4.3.5 Skapandet av en europeisk arbetsmarknad förblir det långsiktiga målet. EESK välkomnar förslagen om att undanröja hinder för arbetstagarnas fria rörlighet. Generellt måste ramvillkoren för en rättvis rörlighet förbättras⁽¹²⁾. Rörlighet får dock inte leda till att regioner avfolkas. I stället bör man genom solidarisk riskdelning hjälpa fattigare regioner att komma i kapp.

4.4 Flexibilitet och trygghet

4.4.1 Kommittén har redan flera gånger yttrat sig om flexicurity. Vi välkomnar att erfarenheterna från hanteringen av krisen har lett till att flexicurity-strategin har breddats. Att förbättra den interna flexibiliteten har hittills inte fått den nödvändiga uppmärksamheten i diskussionerna om flexicurity. Tidsbegränsade och tillfälliga anställningar kan på kort sikt möjliggöra övergångar och kan ibland vara nödvändiga för att underlätta en övergång till den öppna arbetsmarknaden, i synnerhet för missgynnade grupper. Den anställningsotrygghet som de innebär får dock bara vara övergående och måste uppvägas med social trygghet. EESK motsätter sig de förslag om ett "enhetligt anställningsavtal" som indirekt nämns i meddelandet. I stället rekommenderar vi att osäkra anställningar ska bekämpas med större beslutsamhet och att det ska läggas fram förslag på hur anställningsförhållandena kan normaliseras igen.

4.5 Främjande av efterfrågan och rättvis fördelning

4.5.1 Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv måste man se till att efterfrågan utvecklas i tillräckligt hög grad och samtidigt värna om förmågan att konkurrera i fråga om pris⁽¹³⁾. Dessa frågor diskuteras redan inom den makroekonomiska dialogen på både teknisk och politisk nivå. Såsom kommissionen påpekar på s. 25 måste arbetsmarknadsparternas självständighet alltid värnas och respekteras i detta sammanhang, med strikt hänsyn tagen till artikel 153.5 i EUF-fördraget. Kommittén motsätter sig förslaget om att införa en ny trepartskommitté för löner i EU. Vi rekommenderar i stället att de befintliga strukturerna – det sociala trepartstoppmötet och kommittén för makroekonomisk och social dialog – reformeras och vid behov förstärks så att arbetsmarknadsparterna, arbetsmarknads- och socialministrarna samt finans- och ekonomiministrarna involveras på ett effektivt och balanserat sätt.

⁽¹²⁾ EUT C 228, 22.9.2009, s. 14.

⁽¹³⁾ Se fotnot 3.

4.5.2 Kommittén välkomnar att kommissionen tar upp frågan om minimilöner och en anständig kvalitet på jobben. Minimilöner är viktiga för att förhindra lönedumpning, särskilt där det inte finns några lägsta löner som fastställs i kollektivavtal. Vi motsätter oss dock likställandet av minimilöner och rimliga löner. Minimilöner utgör inte i sig rimliga löner, och bara skäliga minimilöner garanterar tillräckliga pensioner. Generellt måste komplexiteten i de olika nationella lönebildningssystemen beaktas.

4.5.3 EESK uttalade sig redan för länge sedan för en breddning av skattebasen för att finansiera de sociala trygghetssystemen. I detta sammanhang är det positivt att kommissionen i sysselsättningspaketet tar upp möjligheten att beskatta miljö, konsumtion eller förmögenhet hårdare (inbegripet övervakning av omfördelningseffekterna), för att göra det möjligt att minska skattetrycket på arbete på ett budgetneutralt sätt. För att konsolidera budgetarna och stärka samhällets och ekonomins framtida bärkraft genom en lämplig sysselsättnings- och kompetenspolitik kan man inte bara se till utgiftssidan, utan man måste öka intäkterna och använda dem effektivare.

4.6 Förslagen om nya styrformer

4.6.1 Förslagen om nya styrformer är meddelandets kärna. På detta område innehåller meddelandet betydande nya impulser och förslag om hur sysselsättningspolitiken åter kan ges mer betydelse och dynamik inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Kommittén välkomnar detta varmt, eftersom sysselsättningspolitiken förlorat i betydelse genom halvtidsutvärderingen av Lissabonstrategin, 2020-målen och den nya styrningen inom ramen för den europeiska planeringsterminen. EESK efterlyser därför en skyndsamt utvärdering av den europeiska planeringsterminen samt tidigare och bättre deltagande av arbetsmarknadens parter och det civila samhället.

4.6.2 Medan den europeiska planeringsterminen omfattar en kort tidsperiod har de sysselsättningspolitiska målen ett medellångt perspektiv. Rådet beslutade den 21 oktober 2010 att lämna sysselsättningsriktlinjerna oförändrade till 2014. EESK kritiserade 2011 att riktlinjerna från 2010

— inte i tillräcklig utsträckning avspeglar att bekämpningen av arbetslösheten har högsta prioritet,

— kraftigt försvagar den europeiska dimensionen,

— inte omfattar några mätbara EU-mål beträffande målgrupperna,

— inte innehåller konkreta hänvisningar till kvaliteten i arbetet (¹⁴).

4.6.3 Kommittén välkomnar förslagen om ett riktmärknings-system och en resultatavla för genomförandet av de nationella sysselsättningsplanerna. De europeiska arbetsmarknadsparterna bör göras delaktiga i utformningen av riktmärknings-systemet och kriterierna för resultatavlan. De bör också tidigt rådfrågas inom ramen för förberedelserna inför den årliga tillväxtöversikten i samband med fastställandet av de strategiska huvudprioriteringarna för sysselsättningspolitiken samt utarbetandet, genomförandet och utvärderingen av sysselsättningsriktlinjerna. Mot bakgrund av det ovannämnda behovet av integrerade tjänster som är inriktade på individen vore det önskvärt att indikatorerna både omfattar en målgruppskomponent och beaktar regionala omständigheter.

4.6.4 EESK efterlyser också en rättvis avstämning mellan de sysselsättningspolitiska riktmärkena och förfarandet bakom resultatavlan vid alltför stora makroekonomiska obalanser.

4.6.5 Kommittén stöder alla initiativ för att genom sysselsättningspaketet åter göra de aktuella sysselsättningspolitiska utmaningarna, målen och framstegen synligare, mer bindande och lättare att förstå och på så sätt uppnå en bättre jämvikt mellan ekonomi-, sysselsättnings- och socialpolitiken. Dessutom måste åtgärderna utformas så att de stöder EU:s jämställdhetspolitiska mål. Vi kritiserar att främjandet av kvinnors sysselsättning inte avspeglas tillräckligt i sysselsättningspaketet och att det köns-perspektiv som kommissionen annars förespråkar inte integreras i tillräcklig utsträckning.

4.7 Föreslagna sysselsättningspolitiska tillväxtperspektiv

4.7.1 I de åtföljande dokumenten tillskrivs den s.k. gröna ekonomin en särskild potential för ökad sysselsättning. Denna potential är dock starkt beroende av de enskilda medlemsstaternas lagstiftning om styrning av miljöbeteendet. I motsats till andra tillväxtområden, såsom informations- och kommunikationsteknik, styrs tillväxten i den gröna ekonomin inte bara av ekonomiska utan också av politiska intressen, på grund av den långa tid det tar för investeringar att löna sig på detta område. Det krävs därför tydliga miljöpolitiska incitament. Dessutom bör dessa incitamentsstrukturer möjliggöra ett långsiktigt planeringsperspektiv och minska osäkerheten beträffande en eventuell ändring av de miljöpolitiska bestämmelserna. Nära samarbete och samordning av miljöpolitiken och den ekonomiska politiken är absolut nödvändiga för ett framgångsrikt genomförande. Detta samarbete får dock inte användas för andra ändamål. Kommittén förhåller sig i detta sammanhang särskilt kritisk till utvidgningen av begreppet "gröna arbetstillfällen" till att även omfatta anställningar som finansieras genom gröna

skatter (¹⁵). Med en sådan definition förlorar arbetets innehåll sin betydelse som avgörande kriterium för ett grönt arbetstillfälle, oavsett hur bred definitionen är (¹⁶).

4.7.2 Sysselsättningspotentialen i den "gröna ekonomin" påverkas dessutom av konjunkturens svängningar. De berörda sektorerna är inte stabila. Omställningen till en grön ekonomi kommer till en början också att medföra en förlust av arbetstillfällen inom traditionella näringsgrenar. Denna förlust måste lindras på ett socialt godtagbart sätt, och arbetstagarnas arbetsförmåga måste stödjas genom omskolning. En "grönare" ekonomi kan stimulera efterfrågan på högkvalificerade, medelkvalificerade och lågkvalificerade sysselsättningsstillfällen, såsom kommissionen visar i dokumentet om grön tillväxt (¹⁷). Sammantaget uppstår substitutionseffekter, och kommittén betvivlar därför att effekten på sysselsättningen faktiskt blir så positiv som kommissionen antar. Dessutom finns det områden av grön teknik som kan uppleva en boom på kort sikt (t.ex. byggbranschen), medan långsiktig sysselsättning snarare är att vänta inom högkvalificerade arbeten. Även dessa arbetstagare behöver tillräckligt socialt skydd, och övergångarna på arbetsmarknaden måste utformas på ett hållbart sätt.

4.7.3 Hållbarheten hos sysselsättningspotentialen i den "gröna ekonomin" påverkas också starkt av kvalifikationsstrukturerna. En studie av kvalifikationsstrukturerna (¹⁸) i nio EU-länder visar att en ökad sysselsättning inom detta område främst kan förväntas i fråga om mer högkvalificerat arbete. Samtidigt präglas utbildningsutbudet på detta område fortfarande av stark splittring. För att optimera utbildningsstrukturerna för gröna arbetstillfällen krävs regelbunden avstämning mellan arbetsmarknadens parter och utbildningsanordnarna. Även för den utbildningspolitiska aspekten av "grön ekonomi" har dock miljöpolitiska krav stort betydelse, eftersom de styr efterfrågan på kvalifikationer. Europa saknar forskning och utveckling som förenar kunskap och riskkapital och har fortfarande inte lyckas skapa sitt eget Silicon Valley. Arbetstillfällena inom industrin är dock beroende av att det uppstår tillämpningar. På det stora hela beaktar kommissionen i sitt meddelande inte den drivkraft som forskning och utveckling utgör. En av de sektorer som erbjuder möjligheter för tillverkningsföretag, liksom för privata tjänster och tjänster av allmänt intresse, är sektorn för bra åldrande i bred bemärkelse med informations- och kommunikationsteknik för att förbli aktiv, informerad, rörlig, inkluderad och frisk samt få hjälp (snart kommer 30 % i våra samhällen att vara berörda) (¹⁹). Asiens exempel (Kina och Japan) bör beaktas. Ett snabbt erkännande och skydd av användarnas rättigheter skulle spara tid och öka sysselsättningen.

4.7.4 EESK har i ett yttrande (²⁰) redan påpekat att man i fråga om förnybar energi kan räkna med en nettoeffekt på ca 410 000 fler arbetstillfällen och en tillväxtökning på 0,24 % av det ekonomiska utfallet jämfört med 2005, om målet på 20 % för förnybar energi uppnås till 2020.

(¹⁵) SWD(2012) 92 final.

(¹⁶) Se t.ex. definitionen från FN:s miljöprogram (Unep), enligt vilken ett arbete är grönt om dess innehåll bidrar till att bevara eller återställa miljökvaliteten.

(¹⁷) SWD(2012) 92 final.

(¹⁸) Cedefop, "A strategy for green skills?", PM från februari 2012.

(¹⁹) EESK:s hearing den 11 september 2012 om "Aktivt åldrande och it".

(²⁰) EUT C 376, 22.12.2011, s. 1.

(¹⁴) EUT C 143, 22.5.2012, s. 94.

4.7.5 Ett annat sysselsättningsområde som kommissionen betraktar som ett tillväxtområde är informations- och kommunikationsteknik (IKT). Denna bransch är mycket heterogen och sträcker sig från rent teknisk programmering till rådgivning och tjänster hos kunden. Den tekniska inriktningen och den höga innovationstakten gör att detta område är särskilt kunskapsintensivt, vilket ställer höga krav på de anställda. Av denna anledning, men också till följd av kunskapens korta halveringstid, är utbildningspolitik, fortbildning inom företaget och individens vilja att lära sig mycket viktiga även på detta område. Arbetet kräver för det mesta stor geografisk och tidsmässig flexibilitet av de anställda. Det behövs därför strategier för livsfasorienterad personalpolitik för att långsiktigt binda de anställda till företagen. De anställda löper dessutom ofta stor risk för psykisk belastning och ohälsa.

4.7.6 Inom hälso- och vårdsektorn, framför allt i "silverekonomin", gör den åldrande befolkningen efterfrågan relativt förutsägbar. Sysselsättning inom silverekonomin innebär att det uppstår nya arbetstillfällen genom att produktionsstrukturerna anpassas till den åldrande befolkningens behov. Silverekonomins viktigaste sektorer är hälso- och sjukvård samt långtidsvård. Detta är arbetsintensiva sektorer, och efterfrågan på tjänster inom dessa är mycket stor bland den åldrande befolkningen. För närvarande sjunker dock utbudet av ung och välutbildad arbetskraft. Trots att hälso- och vårdområdet är väsentligt för värdeskapandet i en ekonomi är många anställningar, särskilt på området för personliga tjänster, inte tillräckligt attraktiva p.g.a. att de är tidsbegränsade och lågavlönade. Ett annat problem är den höga fysiska arbetsbelastningen, som gör att många lämnar arbetslivet i förtid. Högkvalitativa produkter och tjänster kan dock på lång sikt bara tryggas genom lika högkvalitativa arbetstillfällen. Genom åtgärder på hälsoområdet och för att förbättra vård- och omsorgssystemen (långtidsvården), särskilt i hemmet, skulle man kunna skapa många arbetstillfällen, och även här skulle betydande möjligheter kunna uppstå genom främjande av investeringar för att stödja utvecklingen av inkluderande företag inom den sociala ekonomin i denna sektor.

Bryssel den 15 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet"

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Föredragande: **José María ZUFIAR** Narvaiza

I en skrivelse av den 18 april 2012 bad Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett yttrande om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet"

COM(2012) 153 final.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 oktober 2012.

Vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 137 röster för, 2 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att ekonomins globalisering och den efterföljande ökningen av handeln och migrationsströmmarna kräver att internationaliseringen av de sociala normerna fördjupas i syfte att uppnå att medborgarna rent generellt, samt både migrerande och bofasta arbetstagare oberoende av nationalitet, inte får sina rättigheter kränkta, och att de kan dra fördel av det som skulle kunna benämnas "social globalisering". Det handlar om brister och fördelar som även påverkar företagen.

1.2 Följaktligen välkomnar EESK kommissionens meddelande "Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet". I meddelandet framhålls vikten av en gemensam EU-strategi när det gäller samordningen av socialförsäkringssystemen med tredjeländernas system, samtidigt som man respekterar de nationella befogenheterna och säkrar nödvändig samordning och förenlighet med EU-rätten i de bilaterala avtal om social trygghet som ingås med tredjeländer. EESK efterlyser även ett förstärkt samarbete mellan medlemsstaterna för att de ska få den information och de instrument som krävs för att utveckla en internationell samarbetspolitik på detta område. Det framhålls slutligen att både företag och medborgare i tredjeländer är medvetna om att alla medlemsstater har sitt eget socialförsäkringssystem, vilket kan medföra vissa hinder om de vill etablera sig i EU.

1.3 EESK stöder samordningsreglernas externa dimension i meddelandet och det faktum att man fokuserar på samstämmighet mellan de nationella aspekterna och EU-aspekterna för att undvika obalans, brister och luckor.

1.4 Kommittén vill framhålla de kvalitativa framsteg som har gjorts i och med antagandet av besluten om samordning av de sociala trygghetssystemen med Marocko, Algeriet, Tunisien, Israel, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Kroatien. Vi vill uppmantra rådet att fortsätta på den inslagna vägen även när det gäller förslagen till beslut beträffande Montenegro, San Marino, Albanien och Turkiet.

1.5 Det vore lämpligt att utveckla EU:s övergripande strategi genom EU-avtal som respekterar de nationella befogenheterna men reducerar vissa brister som är en följd av de nationella systemen och skapar bättre förutsättningar för samtliga medlemsstater.

1.6 Kommittén uppmanar rådet att ge kommissionen mandat att, inom de rättsliga ramar som anges i fördragen, skynda på förhandlingarna med de framväxande industrimakterna Brasilien, Ryssland, Indien och Kina (Brik-länderna), Balkanländerna och grannländerna i Östeuropa samt med andra länder som har ett stort antal medborgare som arbetar inom EU⁽¹⁾, och ingå internationella avtal om social trygghet som kan säkra ett ömsesidigt skydd för EU-medborgarna och medborgarna i de tredjeländer som undertecknat avtalen. EESK påminner särskilt om nödvändigheten av att skydda medborgarna i länder som på grund av sin geopolitiska och ekonomiska situation inte anses vara av strategisk betydelse för unionen och som följaktligen kan bli de mest missgynnade.

⁽¹⁾ Över 20 miljoner tredjelandsmedborgare arbetar i olika EU-länder.

1.7 EU:s externa åtgärder på detta område skulle kunna kompletteras genom att man utformar en multilateral politik som innebär närmare förbindelser med andra internationella organisationer eller överstatliga regionala enheter. Ett bra exempel på denna typ av multiregionalt samarbete är den ibero-amerikanska konventionen om social trygghet som omfattar de latinamerikanska länderna, Spanien och Portugal. EESK stöder kommissionens och det chilenska ordförandeskapets initiativ inför det kommande toppmötet mellan stats- och regeringscheferna från EU, Latinamerika och Västindien, som har som mål att förbättra samarbetet mellan parterna på socialförsäkringsområdet.

1.8 Kommittén uppmanar associeringsråden mellan EU och respektive tredjeländer att slutföra arbetet med att få till stånd ett slutgiltigt godkännande av besluten om samordning av de system för social trygghet som fastställs i associerings- och stabilitetsavtalen med Israel, Tunisien, Algeriet, Marocko, Kroatien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

1.9 Nuvarande och framtida associeringsavtal bör, vare sig det handlar om handelsavtal eller ekonomiska partnerskap, innehålla bilaterala bestämmelser om social trygghet, framför allt beträffande likabehandling, överförande av pensionsrättigheter och borttagande av dubbla sociala avgifter.

1.10 EESK föreslår att EU:s samarbete på området för social trygghet ska fokusera på de länder som vill infria målsättningarna i ILO:s initiativ om socialt grundskydd, men som är i behov av stöd för att uppfylla kraven eller genomföra ytterligare förbättringar. Därigenom blir det möjligt att underteckna bilaterala socialförsäkringsavtal grundade på principerna om likabehandling, bibehållande av de rättigheter som förvärvats, bibehållande av rättigheter som håller på att förväras, samt administrativt samarbete. Förordning (EG) nr 883/2004 ⁽²⁾ samt ILO:s konvention nr 157 ⁽³⁾ och ILO:s rekommendation nr 167 ⁽⁴⁾ kan fungera som förebilder efter nödvändig anpassning.

1.11 Vi uppmanar kommissionen att övervaka alla gällande bilaterala avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna och tredjeländer genom att regelbundet uppdatera en förteckning över dessa instrument och kontrollera att de överensstämmer med EU:s principer och relevant rättspraxis.

2. Inledning

2.1 Kommittén är medveten om att medlemsstaterna i fråga om samordning av socialförsäkringssystemen har utformat bi- eller multilaterala riktlinjer med tredjeländer via internationella avtal. Denna metod kan dock visa sig vara alltför fragmentarisk och ofullständig, eftersom den i många fall endast fokuserar på

att skydda medborgare i signatärstaterna eller på att försvara konkreta intressen som inte alltid delas av samtliga medlemsstater.

2.2 Dessa internationella bilaterala avtal har visserligen stor betydelse, men de kan leda till en situation där alla tredjelandsmedborgare inte åtnjuter samma rättigheter och garantier inom EU. Det skulle kunna inträffa att en tredjelandsmedborgare i en viss medlemsstat endast kommer i åtnjutande av socialförsäkring och överföring av pensionsrättigheter om det finns ett bilateralt avtal där principen om likabehandling fastställs. Följaktligen kommer en medborgare från ett land som har ingått ett bilateralt avtal att omfattas av socialförsäkringssystemet, medan en medborgare från ett land som saknar ett sådant avtal inte har denna rättighet, trots att båda arbetar för samma företag och i samma personalkategori. Det skulle också kunna hända att en tredjelandsmedborgare är skyddad enligt den nationella lagstiftningen i en medlemsstat men inte i en annan, vilket kan påverka den rättvisa konkurrensen mellan länderna. I det första fallet måste det följaktligen göras inbetalningar till socialförsäkringen för tredjelandsmedborgaren, men däremot inte i det andra. Detta medför en ekonomisk fördel för den andra staten som sparar in på utgifterna för socialförsäkring. Härigenom riskerar man att förstöra bilden av EU som en plats där det råder jämställdhet och där diskriminering är frånvarande eller utrotad.

2.3 Det skulle också undergräva den princip, fastställd i direktivet om utstationering av arbetstagare, som kräver samma behandling av utstationerade arbetstagare som av medborgarna i medlemsstaten.

2.4 Kommittén anser dessutom att samordningsbestämmelsernas externa dimension bör användas för att försvara EU-medborgarnas rättigheter då de befinner sig utanför EU eller har arbetat eller arbetar i tredjeländer.

2.5 Vi anser att idén att de enskilda medlemsstaterna var för sig förhandlar om bilaterala avtal med vart och ett av tredjeländerna är ett positivt och lovtärbart initiativ, men samtidigt ofullständigt. Ett sådant system skulle kräva enorma, överdrivna och oproportionerliga ansträngningar, och det finns ingen garanti för att det blir framgångsrikt. Dessutom skulle innehållet i avtalen kunna skilja sig åt eller till och med motsäga varandra. Vidare kan det i förhandlingarna om avtalen, särskilt när det gäller vissa starka tillväxtländer (till exempel Brik-länderna) uppstå en betydande obalans om medlemsstaterna inte arbetar tillsammans på grundval av gemensamma intressen och ståndpunkter. Därför bör man undersöka möjligheten att EU i sin egenskap av union förhandlar med tredjeländer eller samman slutningar av tredjeländer i frågor som rör social trygghet och i förekommande fall ingår avtal i enlighet med fördragen.

2.6 Enligt vår åsikt kan man genom sådana instrument undvika dubbla inbetalningar av sociala avgifter, dels i anställningslandet, dels i ursprungslandet, särskilt när det gäller utstationerade arbetstagare. Det bör framhållas att utgifterna skulle minska betydligt om man lyckas eliminera de dubbla avgifterna. Detta skulle gynna arbetstagarnas rörlighet och de europeiska

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1).

⁽³⁾ Konvention om inrättande av ett internationellt system för bevarande av sociala förmåner i händelse av rörlighet, Genève, ILO:s 68:e internationella arbetskonferens (21 juni 1982).

⁽⁴⁾ ILO:s rekommendation om inrättande av ett internationellt system för bevarande av sociala förmåner i händelse av rörlighet, Genève, ILO:s 69:e internationella arbetskonferens (20 juni 1983).

företagens konkurrenskraft utanför EU samt uppmuntra företag från tredjeländer att etablera sig i EU. Dessutom skulle man kunna fastställa gemensamma regler för att undvika en sköns- mässig och godtycklig tillämpning av antingen anställningslan- dets eller ursprungslandets bestämmelser, liksom skyldigheten att erlägga skatt och betala sociala avgifter i ett och samma land.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén har uttalat sig om förordningarna om sam- ordning, som utvidgats när det gäller den personkrets som omfattas (nya grupper) och det materiella området (nya för- måner) inom EU. Dessutom omfattas även vissa europeiska länder som inte är EU-medlemmar (Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz) av dessa bestämmelser som ligger till grund för andra multilaterala instrument. Det bästa exemplet på detta är den iberio-amerikanska konventionen om social trygghet, som utformats på grundval av de europeiska samordningsbestäm- melserna. Följaktligen anser EESK att utgångspunkten för medlems- staternas och EU:s internationella samordningsbestämmelser bör vara huvudprinciperna och de tekniska föreskrifterna i förord- ning (EG) nr 883/2004.

3.2 Kommittén påminner om att sociala normer, särskilt bestämmelser om sociala trygghetssystem, kan överföras och användas utanför EU. Principer som likabehandling mellan med- lemsstaternas arbetstagare kan skydda EU:s arbetstagare och få rättslig verkan även utanför EU:s territorium. Flera avgöranden från EU-domstolen, bl.a. målen Boukhalfa (C-214/94, en belgisk arbetstagare som erhöll lägre lön än sina tyska kolleger på tyska konsulatet i Algeriet), Hirardin (C-112/75), Fiège (C-110/73), Horst (C-247/96) och Van Roosmalen (C-300/84, där Frankrike och Belgien erkände försäkringsperioder i Algeriet och Belgiska Kongo för samtliga EU-medborgare och inte enbart sina egna medborgare) är goda exempel på att principen om likabehand- ling kan användas utanför EU:s gränser, även om det rör sig om fall i länder utanför EU. Dessutom har denna positiva verkan bekräftats genom avgörandena i målen Prodest (C-237/83) och Aldewered (C-60/93), där EU-domstolen konstaterade att för- ordning (EEG) nr 1408/71⁽⁵⁾ kan tillämpas i fråga om tillfällig utstationering av EU-arbetstagare i tredjeländer.

3.3 EESK välkomnar antagandet av besluten om samordning av socialförsäkringssystemen i associerings- och stabilitetsavtalen med Israel, Tunisien, Algeriet, Marocko, Kroatien och f.d. jugo- slaviska republiken Makedonien, där man fastställer vilken ståndpunkt EU bör inta i associeringsråden. Genom dessa in- strument förbättras EU:s socialförsäkringspolitik (EU/associerat

land) genom att principen om likabehandling och överföring av pensioner fastställs och regleras på bilateral nivå. Det är fråga om ömsesidiga förpliktelser och rättigheter som påverkar dels EU-medborgare som arbetar eller har arbetat i något av ovan- nämnda länder, dels tredjelandsmedborgare som arbetar eller har arbetat i ett EU-land. Det handlar inte bara om ensidiga bestämmelser från EU utan om internationella avtal som till- godoser båda avtalsparterna. Genom denna typ av avtal och efterföljande beslut om genomförande undviker man dessutom dubbelarbete, eftersom man samlar en lång rad bilaterala avtal i en enda rättsakt.

3.4 Kommittén välkomnar ILO:s initiativ om socialt grund- skydd, som enligt EESK inte får anta en enda standardiserad form eller utgöra ett hinder för utvecklingen av socialförsäk- ringssystemen. Det bör betraktas som en minimigräns som kan vidareutvecklas. Det sociala grundskyddet bör utgöra en permanent utmaning när det gäller framsteg och förbättringar som är i konstant utveckling och som har ett fastställt mål, nämligen ett fullständigt skydd av arbetstagarna och medbor- garna.

3.5 EESK stöder inrättandet av en samarbetsmekanism (ar- betsgrupp) på EU-nivå mellan medlemsstaterna i syfte att utbyta information och god praxis när det gäller samordningen av de sociala säkerhetssystemen, samt undersöka det bästa sättet att förena och säkra komplementariteten mellan den nationella po- litiken och EU:s politik, samt hur EU:s framtida åtgärder med tredjeländer ska utformas.

3.6 Kommittén framhåller att civilsamhällesorganisationerna, särskilt arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna, bör enga- geras i samband med utformningen av samordningsbestäm- melsernas externa dimension. Bestämmelesernas konsekvenser för förhållandena på arbetsmarknaden och de många olika grupper som påverkas innebär att man bör ta hänsyn till förslag från både statliga och icke-statliga aktörer. Redan vid det sjätte mötet mellan företrädare för det civila samhället i EU, Latinamerika och Västindien, som EESK anordnade i Madrid i maj 2010, framlades det vissa krav beträffande socialförsäkringens externa dimension och behovet av ett bättre samarbete mellan de latin- amerikanska länderna, Västindien och EU, och i synnerhet län- der med vilka EU redan har ett strategiskt partnerskap, som Brasilien och Mexiko.

3.7 Kommittén framhåller även mötet mellan ministrarna och de högst ansvariga för socialförsäkringen i EU, Latinamerika och Västindien i Alcalá de Henares i maj 2010, som kan be- traktas som själva kärnan i och utgångspunkten för arbetet med att på EU-nivå samordna den externa dimensionen av de sociala trygghetssystemen och som ligger till grund för det meddelande som behandlas i detta yttrande.

⁽⁵⁾ Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om till- lämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenfö- retagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 5.7.1971, s. 2; svensk specialutgåva: område 5, volym 1 s. 57 – 105).

3.8 Man bör utvidga EU:s övergripande strategi med hjälp av avtal mellan unionen och andra stater och regionala organisationer, eftersom det är lämpligare och effektivare än en utslutande nationell strategi där medlemsstaterna vidtar unilaterala åtgärder. I detta sammanhang bör den iberio-amerikanska konventionen om social trygghet⁽⁶⁾ framhållas som förebild. Kommittén skulle vilja att den latinamerikanska organisationen för social trygghet (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) undersöker möjligheten att andra EU-länder än Portugal och Spanien i framtiden kan ansluta sig till konventionen i syfte att man genom en enda ratificering ska kunna upprätta förbindelser på socialförsäkringsområdet med flera latinamerikanska länder och på så sätt undvika en lång rad bilaterala förhandlingar och avtal.

4. Den nuvarande situationens möjligheter och svagheter

4.1 Det behövs en gemensam övergripande EU-strategi på området för internationell social trygghet för att komplettera de strategier som medlemsstaterna utarbetar med tredjeländer, eftersom det inte finns något annat sätt att till fullo uppfylla förpliktelserna i EU-rätten. Ett tydligt exempel på detta är avgörandet i fallet *Gottardo* (mål C-55/00), där EU-domstolen med utgångspunkt i principen om likabehandling utvidgade personkretsen för tillämpning av alla bilaterala avtal som en medlemsstat ingått med ett tredjeland till att omfatta alla EU-medborgare, även om det rättsliga instrumentet i fråga endast omfattar medborgare från signatärstaterna.

4.1.1 Samtidigt konstateras det i avgörandet att de förpliktelser som beslutet medför uteslutande kan tillämpas på medlemsstaterna och inte på tredjeländer eftersom de inte omfattas av EU-domstolens behörighet. Det är detta som visar på svårigheterna att verkställa domen, eftersom ett tredjeland kan vägra att utvidga personkretsen för tillämpning till samtliga EU-medborgare och följaktligen också vägra att fylla i intyg eller erkänna rätten till sjukvårdsförmåner eller helt enkelt ge upplysningar om personer som inte omfattas av avtalets tillämpningsområde.

4.1.2 Det positiva med avgörandet i målet *Gottardo* är att det inte enbart utvecklar den externa dimensionen av EU-rätten utan även fastställer dess begränsningar och brister, eftersom det är nödvändigt att andra länder och överstatliga regionala organisationer samarbetar.

4.1.3 Man bör därför diskutera behovet av att förstärka en gemensam EU-strategi på området internationell social trygghet genom EU-avtal eller ömsesidig samarbetspolitik tillsammans med andra globala aktörer.

4.2 EESK välkomnar antagandet av förordning (EU) nr 1231/2010⁽⁷⁾ som innebär att bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004 utvidgas till att även omfatta tredjelandsmedborgare. Vi anser dock att det fortfarande finns rättsliga brister och luckor som den nya strategin i kommissionens meddelande ska täppa till. Denna förordning ska endast tillämpas i fall med gränsöverskridande inslag inom EU. Förordningens princip om likabehandling gäller alltså generellt endast i de fall då arbetstagare från tredjeländer har arbetat i mer än en medlemsstat. Detta innebär att de flesta migranter från tredjeländer som bara arbetat i en enda medlemsstat inte omfattas av personkretsen i förordning (EU) nr 1231/2010. Detta medför att de inte har några EU-garantier för likabehandling och icke-diskriminering, utan är beroende av vad som fastställs i den nationella lagstiftningen. Dessutom tar förordningen inte hänsyn vare sig till sammanslagningen av försäkringsperioder i arbetstagarens ursprungsland eller till överföringen av pensionsrättigheter till detta land. Slutligen varken kräver eller efterlyser man i detta EU-instrument ömsesidighet för EU-medborgare, som alltså inte kommer att behandlas på samma sätt av tredjeländer.

4.3 Kommittén anser också att man har tagit ett mycket viktigt steg när det gäller EU:s externa dimension i och med de antagna direktiven⁽⁸⁾ om migration och med kommissionens förslag som diskuteras av rådet och Europaparlamentet. Principen om likabehandling på området för social trygghet utvidgas i de direktiv som redan antagits, med vissa speciella begränsningar, till arbetstagare från tredjeländer. De omfattar även export och överföring av pensioner till tredjeländer på samma villkor som för medborgare från medlemsstaten i fråga, utan att det krävs ett bilateralt avtal. Det finns emellertid fortfarande en rad oreglerade områden såsom ömsesidighet, sammanslagning av försäkringsperioder utanför EU och överföring av pensioner, då en medlemsstats lagstiftning inte ger sina egna medborgare denna rättighet. Dessutom skulle EESK vilja att tidigare antagna direktiv om migration används som generell grundval för de direktiv om socialförsäkring som nu håller på att utarbetas, samt att de anpassas till de specifika förhållanden och de grupper som ska skyddas.

5. Begrepp

5.1 **Internationell samordning av de sociala trygghetsystemen.** Syftet med samordningen av socialförsäkringssystemen är att skydda arbetstagare som har arbetat i två eller fler länder och som därför har omfattats av olika socialförsäkringssystem. I detta syfte ingår länderna avtal med varandra som i

⁽⁶⁾ Den iberio-amerikanska konventionen om social trygghet av den 10 november 2007.

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, 29.12.2010, s. 1).

⁽⁸⁾ I synnerhet Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (EUT L 343, 23.12.2011, s. 1).

många fall innehåller bestämmelser om likabehandling, principen att endast en medlemsstats lagstiftning är tillämplig, bibehållande av hemlandets socialförsäkring när det gäller utstationerade arbetstagare, överföring av pensioner samt sammanslagning av försäkringsperioder i signatärstaterna. I förordning (EEG) nr 1408/71 och den efterföljande förordningen (EG) nr 883/2004 fastställs bestämmelserna för regleringen och tillämpningen av dessa principer i EU, och de utgör även en förebild för avtal med tredjeländer.

5.2 De nationella aspekterna av socialförsäkringens externa dimension kommer till uttryck i avtal som undertecknats av en medlemsstat och tredjeländer för att på så sätt trygga det sociala skyddet för arbetstagare som har arbetat i två olika länder. Dessa avtal tillämpas i vissa fall enbart på personer som är medborgare i signatärstaterna.

5.3 EU-aspekten av socialförsäkringens externa dimension omfattar EU:s överordnade intressen. Det kan röra sig om förhandlingar om ett avtal mellan EU och ett eller flera tredjeländer eller andra åtgärder på socialförsäkringsområdet. Generellt sett berör de alla EU-medborgare.

5.4 Associeringsavtalen och/eller stabilitetsavtalen kan gälla tillämpningen av principen om likabehandling och överförande av pensioner och omfattar EU-medborgare och medborgare i signatärstaten. Avtalen genomförs via beslut.

5.5 För närvarande finns det inte några avtal mellan EU och tredjeländer på socialförsäkringsområdet, men de kommer att kunna ingås då det fastställs en lagstiftning som syftar till att undvika dubbla sociala avgifter men som underlättar överföring av pensionsrättigheter och sammanläggning av försäkringsperioder. Dessa avtal skiljer sig i hög grad från tidigare avtal, som är mycket mer generella och endast delvis behandlar socialförsäkringsområdet.

5.6 Associeringsavtal, handelsavtal och avtal om ekonomiska partnerskap reglerar ekonomiska och handelsrelaterade frågor, samt frågor som rör politik, hållbar utveckling och samarbete mellan EU och länder eller regioner utanför EU. Vissa av dessa avtal innehåller bestämmelser om social trygghet.

6. Exempel

6.1 Likabehandling och överföring av pensionsrättigheter:

6.1.1 Arbetstagare från EU-länder (A och B) som arbetar i ett tredjeland (C), i vars socialförsäkringslagstiftning det saknas bestämmelser både om utlänningars anslutning till socialförsäkringssystemet och om överföring av pensioner. Land A har

undertecknat ett bilateralt avtal som omfattar likabehandling och bibehållande av de rättigheter som förvärvats (överföring av pensioner). Land B har inte undertecknat något avtal med land C. Arbetstagarna från de båda länderna A och B befinner sig därmed i diametralt motsatta situationer. Den förstnämnda har rätt att komma i åtnjutande av land C:s socialförsäkringssystem, och om han har rätt till pension kan han uppbära den i land A om han återvänder dit. Arbetstagaren från land B har inte rätt till pension, och även om han skulle få denna rättighet skulle han inte kunna ta emot pensionen i hemlandet. Detta är ett exempel på hur behandlingen kan skilja sig åt beroende på om det finns ett bilateralt avtal eller inte. Om ett sådant avtal ingås beror i sin tur ofta på om land C är intresserat av att förhandla med de olika medlemsstaterna. Mot bakgrund av ovanstående vore det mycket lämpligare att det fördes direkta förhandlingar mellan EU och land C om ett avtal om social trygghet. En annan möjlighet vore att infoga ett avsnitt om socialförsäkring som innehåller bestämmelser om likabehandling och överföring av pensioner i bredare avtal (regionala avtal, flerpartsavtal, partnerskapsavtal, osv.).

6.1.2 Arbetstagare från land A och B (medlemsländer) har av sina företag blivit utstationerade till land C för en period av två år. Enligt land C:s lagstiftning måste alla arbetstagare som arbetar i detta land betala in sociala avgifter. Dessutom fastställs det i lagstiftningen i land A och B att man ska betala in sociala avgifter för utstationerade arbetstagare. Land A har ingått ett bilateralt avtal med land C om att sociala avgifter endast ska inbetalas i hemlandet. Företag från land B måste däremot betala dubbla avgifter – både i hemlandet och i land C. I det sistnämnda fallet förlorar företaget som utstationerar sina anställda konkurrenskraft eftersom de måste betala högre socialförsäkringsavgifter, vilket skulle kunna undvikas om EU ingick ett avtal om social trygghet direkt med tredjelandet.

6.1.3 Arbetstagare från land C och D (tredjeländer) som arbetar i land A (medlemsstat), som har ingått ett avtal om socialförsäkring med land C men inte med land D. Medlemsstatens lagstiftning omfattar varken likabehandling eller överföring av pensionsrättigheter. Arbetstagare från land C och D skyddas inte heller av någon EU-lagstiftning (de kan exempelvis vara säsongsarbetare). Arbetstagarna får inte samma skydd (fullständiga rättigheter för medborgare från land C och inga rättigheter för medborgare från land D), och följaktligen tillämpas inte principen om likabehandling. Detta skulle inte ske om EU ingick ett avtal om social trygghet med land D.

6.1.4 Medborgare från land C (tredjeland) som arbetar i EU-länderna A och B. I land A omfattas överföring av pensioner av lagstiftningen, eller också har landet ingått ett bilateralt avtal med land C om sådan överföring, medan land B däremot inte har ingått ett sådant avtal. Båda arbetstagarna har rätt till pension i den medlemsstat där de har arbetat, och de har återvänt till sina respektive hemländer. Arbetstagaren som arbetade i land A kommer att erhålla sin pension, medan den arbetstagare som arbetade i land B förlorar sina pensionsrättigheter. Detta skulle inte heller kunna hända om EU hade ingått ett avtal som omfattade denna och andra rättigheter i fråga om social trygghet.

6.1.5 Tredjelandsmedborgare som arbetar i land A och B (medlemsstater). I land A grundar sig lagstiftningen om social trygghet på principen om likabehandling, medan lagstiftningen i land B inte är baserad på denna princip. I det första fallet ska sociala avgifter inbetalas för arbetstagaren från tredjelandet, men däremot inte i det andra. Detta ger land B en ekonomisk fördel, och tanken på ett EU som ett område med jämlikhet och icke-diskriminering krossas. Ett EU-avtal skulle lösa även detta problem.

6.2 **Ömsesidighet.** En arbetstagare från land B (tredjeland) arbetar i land A (medlemsstat) som erkänner principen om likabehandling i kraft av sin egen socialförsäkringslagstiftning eller EU-rätten. En arbetstagare från land A (medlemsstat) som arbetar i land B (tredjeland) där principen om likabehandling inte erkänns. Eftersom principen om likabehandling inte erkänns vare sig i landets lagstiftning eller i EU:s lagstiftning om ömsesidighet skapas det en tydlig ojämlikhet. Ett överordnat EU-avtal om social trygghet skulle lösa detta problem, eftersom avtalsparterna då skulle förpliktigas till ömsesidighet.

6.3 **Konsekvenserna av domen i Gottardo-målet.** En arbetstagare från land A (medlemsstat) har arbetat i land B (medlemsstat) och land C (tredjeland). Land B och land C har ingått ett bilateralt avtal om socialförsäkring som uteslutande omfattar medborgare från signatärstaterna. Däremot finns det inte något bilateralt avtal mellan länderna A och C. Arbetstagaren hävdar att han arbetat åtta år i land B och tio år i land C. Land B kräver att man har betalat sociala avgifter i 15 år för att ha rätt till pension. I enlighet med domen i Gottardo-målet bör land B lägga samman de försäkringsperioder som arbetstagaren haft i land C. Land B är alltså beroende av land C:s samarbetsvilja när det gäller en formell bekräftelse av försäkringsperioderna. Eftersom land C inte omfattas av domen i Gottardo-målet kan landet vägra att samarbeta. Följaktligen kan inte denna dom tillämpas utan land C:s goda vilja, och för att avhjälpa denna brist är det nödvändigt att EU och tredjeländerna samarbetar. Kommissionen bör dessutom bistå med samordning och uppföljning i syfte att alla bilaterala avtal som man bedriver förhandlingar eller omförhandlingar om ska omfatta samtliga EU-medborgare.

Brüssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen och om inrättande av ett europeiskt grannskapsinstrument"

COM(2011) 838 final och COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Huvudföredragande: **Ionuț SIBIAN**

Den 25 juli 2012 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen och om inrättande av ett europeiskt grannskapsinstrument"

COM(2011) 838 final och COM(2011) 839 final.

Den 17 september 2012 gav kommitténs presidium REX-sektionen i uppdrag att svara för kommitténs beredning av ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär (artikel 59 i arbetsordningen) beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utse Ionuț SIBIAN till huvudföredragande vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november 2012), och antog följande yttrande med 142 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer rörande förslaget till förordning om IPA II

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar det nya synsättet i förslaget till förordning om ett nytt instrument för stöd inför anslutningen (IPA II), som jämfört med det tidigare instrumentet erbjuder större flexibilitet och möjliggör likabehandling av de stödberättigade länderna, eftersom det inte gör någon åtskillnad mellan det stöd som erbjuds kandidatländer och det som erbjuds potentiella kandidatländer.

1.2 EESK stöder den nya strategi som föreslås i förslaget till förordning om IPA II som möjliggör ett skräddarsytt stöd till vart och ett av de stödberättigade länderna. I takt med att länderna förbereder sig inför EU-medlemskapet kommer omfattande fleråriga strategidokument att antas separat för varje land på basis av deras särskilda behov och dagordningar.

1.3 Kommittén anser att det kan vara för sent att se över strategidokumentet efter halva tiden, och föreslår att halva tiden ska utgöra den sista möjliga tidsgränsen för en översyn. Det är viktigt att fokusera på att uppnå målen, varför flexibilitet är nödvändigt. Kommittén rekommenderar att en årlig revision genomförs före halvtidsöversynen, så att man kan öka stödets effektivitet. Kommissionens årliga lägesrapporter skulle kunna utgöra en solid grund för en översyn och anpassning av programmet med beaktande av de berörda ländernas behov.

1.4 EESK välkomnar syftet med det nya förslaget till förordning, som är att förenkla och minska den administrativa bördan i samband med handläggningen av det finansiella stödet. Kommittén är emellertid tveksam till den sektorsbaserade

inriktningen i samband med fördelningen av stödet. Denna mekanism bör användas på ett omdömesgillt sätt med beaktande av de specifika förhållanden som råder i de olika stödberättigade länderna, och man bör komma ihåg att föranslutningsstödet har utformats för att hjälpa kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna att förbereda sig inför ett framtida medlemskap. Instrumentet för stöd inför anslutningen ger länderna möjlighet att före anslutningen "prova på" de skyldigheter som ett medlemskap innebär, inbegripet hur man ska förvalta struktur-, sammanhållnings-, jordbruks- och landbygdsutvecklingsfonderna. Ett sektorsbaserat angreppssätt bör därför tillämpas endast när lämpliga regler och förfaranden har införts (t.ex. i samband med upphandlingsregler, intressekonflikter osv.) och när de nationella planerna för budgetutgifter är tillräckligt omfattande och inte utformas för endast ett år i taget. Det sektorsbaserade synsättet är vanligen knutet till sådana sektorer som hälsovård, utbildning osv., medan IPA-stöden också fokuserar på sådana sektorer som korruptionsbekämpning och kapacitetsuppbyggnad inom den offentliga förvaltningen, vilka mindre sannolikt ligger i linje med detta synsätt eftersom det finns flera stödmottagande organ i stället för en enda institution.

1.5 Kommittén välkomnar att man i det nya förslaget till förordning betonar större samordning och samarbete med andra biståndsgivare samt med internationella och andra finansiella institutioner på strategisk nivå.

1.6 Kommittén välkomnar också den flexibilitet som det nya instrumentet erbjuder, som gör det möjligt att överföra bidrag från ett politikområde till ett annat samt medel från ett år till ett annat ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ I de fall då den nya budgetförordningen tillåter detta.

1.7 EESK betonar vikten av att stödja och utveckla den lokala delaktigheten vid planeringen och genomförandet av IPA II. Lämpliga mekanismer måste därför införas för att involvera de nationella myndigheterna, arbetsmarknadens parter och det civila samhället samt för att stärka deras kapacitet. Deras deltagande bör uppmuntras i alla skeden av bidragsförandet, såväl utformningen och förberedelserna som genomförandet, övervakningen och utvärderingen. Det stöd som ges det civila samhället bör också kanaliseras via lokala förmedlande stödorganisationer och nationella resurscentrum.

1.8 Utvidningsprocessen kräver att arbets- och sociallagstiftningen i länderna på västra Balkan samordnas med EU:s sociala regelverk. IPA II kommer därför att fungera som drivkraft för social integration, social sammanhållning, meningsfullt arbete och sysselsättning av hög kvalitet i regionen.

2. Förslaget till förordning om IPA II: huvudfaktorer

2.1 I förslaget till förordning om ett nytt instrument för stöd inför anslutningen (IPA II) fastställs den rättsliga ramen för det nya finansieringsinstrumentet, som kommer att ersätta det nuvarande instrumentet som upphör att gälla den 31 december 2013.

2.2 Det nya föranslutningsinstrumentet fokuserar på att uppnå målen i utvidningspolitiken, och bidrar därigenom till att främja stabiliteten, säkerheten och välståndet i Europa. Det nya instrumentet stöder kandidatländerna ⁽²⁾ och de potentiella kandidatländerna ⁽³⁾ i deras förberedelser inför en anslutning till EU.

2.3 Eftersom nivån på den socioekonomiska utvecklingen i dessa länder är låg (med undantag av Island) och eftersom de måste vara beredda att möta de globala utmaningarna och anpassa sig till EU:s insatser för att möta dessa utmaningar, är det uppenbart att det krävs omfattande och resultatnriktade investeringar för att föra dessa länder närmare EU:s normer. Förslaget till förordning om IPA II erbjuder tekniskt och finansiellt stöd till de länder som inte själva kan stå för alla de insatser och kostnader som det innebär att uppfylla kriterierna för en anslutning till EU.

2.4 Det finansiella referensbelopp som enligt förslaget till förordning om IPA II avsätts under perioden 2014–2020 uppgår till cirka 14 miljarder euro.

2.5 Det nya instrumentet har utformats så att det tillåter större flexibilitet samt förenklar och minskar den administrativa bördan i samband med handläggningen av det ekonomiska stödet.

2.6 Förenklingen innebär en omorganisering av de olika delarna i det nuvarande IPA-biståndet, vilket möjliggör en förenkling av den rättsliga ramen och innebär odifferentierad tillgång till stöd inom varje politikområde för varje land (vare sig det är ett kandidatland eller ett potentiellt kandidatland). Av de fem

beståndsdelarna i den tidigare versionen av IPA-instrumentet var enbart två tillgängliga för potentiella kandidatländer (*övergångsstöd och stöd till institutionsuppbyggnad och gränsöverskridande samarbete*), medan de tre övriga endast var tillgängliga för kandidatländer (*regional utveckling, mänskliga resurser och landsbygdsutveckling*).

3. Särskilda kommentarer till förslaget till förordning om IPA II

3.1 Utöver stöd till främjande och skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, ökad respekt för minoriteters rättigheter, främjande av jämställdhet, icke-diskriminering, pressfrihet och främjande av goda grannskapsrelationer, rekommenderar EESK starkt att artikel 2.1 a ii även omfattar främjande av sociala rättigheter och skydd av sårbara grupper för att betona den vikt som de stödmottagande länderna bör fästa vid dessa rättigheter, och därigenom säkerställa den balans som krävs mellan social integration och utveckling av demokratin och det civila samhället.

3.2 Följaktligen bör även de indikatorer som omnämns i artikel 2.2 anpassas så att de beaktar dessa ändringar på lämpligt sätt. En indikator bör därför vara nivån på det civila samhällets utveckling samt arbetsmarknadsparternas och civilsamhällesorganisationernas kapacitet. En annan indikator som bör inkluderas i förslaget till förordning är respekten för rättigheterna för personer som hör till sårbara grupper.

3.3 IPA bör bidra till att bekämpa social utestängning och de ökande klyftorna i samhället, och instrumentet bör stödja socialt utestängda gruppers och regioners tillgång till de tillgängliga medlen. EESK anser därför att en indikator för den sociala rättvisan i sociala och ekonomiska utvecklingsstrategier bör inkluderas, utöver den indikator som anges i artikel 2.2 andra strecksatsen.

3.4 EESK anser att alla indikatorer bör vara resultatorienterade och såväl kvalitativa som kvantitativa.

3.5 Vi anser också att förbättring av den sociala dialogen och stöd till utveckling av arbetsmarknadsparternas kapacitet är viktiga målsättningar som bör lyftas fram på ett tydligare sätt i förslaget till förordning. Att enbart nämna utvecklingen av det civila samhället och den sociala dialogen sänder inte ett tillräckligt starkt och tvingande budskap.

3.6 I de flesta av mottagarländerna är arbetsmarknadsparterna underutvecklade eller har enorma svårigheter att utföra sitt uppdrag, särskilt när de nu befinner sig i en så allvarlig ekonomisk kris. Branschorganisationer bör också stödjas. Vi rekommenderar därför eftertryckligen mer strategiska investeringar för att stödja utvecklingen av dessa.

⁽²⁾ Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Island, Montenegro, Serbien och Turkiet.

⁽³⁾ Albanien, Bosnien och Hercegovina och Kosovo.

3.7 EESK noterar den betydelse som frågan om givarsamordning ges i förslaget till förordning i syfte att skapa ett effektivare och bättre fungerande bistånd och förhindra dubbelfinansiering. Kommittén efterlyser emellertid mer specifika åtgärder som skulle kunna vidtas för att se till att givarsamordningen sker på ett effektivt sätt både på nationell nivå och på EU-nivå.

4. Slutsatser och rekommendationer om förslaget till förordning om inrättande av ett europeiskt granskapsinstrument

4.1 EESK välkomnar detta förslag till förordning, i synnerhet principen "mer ger mer", som stimulerar länder som omfattas av instrumentet ⁽⁴⁾ att arbeta för en bestående positiv utveckling mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter och internationell rätt.

4.2 Vi välkomnar förslaget om att jämlikhet mellan könen och åtgärder mot diskriminering bör vara ett övergripande mål för alla åtgärder som vidtas inom ramen för denna förordning.

4.3 EESK rekommenderar att Europeiska kommissionen inkluderar finansieringsmekanismen för det civila samhället för länder som omfattas av den europeiska granskapspolitiken och den europeiska demokratifonden i förslaget till förordning.

4.4 Kommittén anser att målet om partnerskap med samhällen, som detta instrument avspeglar, bör leda till att civilsamhällsorganisationer, däribland arbetsmarknadens parter och regionala och lokala myndigheter, involveras i alla skeden av stödprocessen. Den arabiska våren har visat hur viktigt det är att stödja medborgarrörelser i EU:s grannländer.

4.5 Granskapsinstrumentet bör vara ett flexibelt instrument för att förbättra civilsamhällsorganisationernas kapacitet, ge dem möjlighet att granska offentlig politik och spela en viktig roll i demokratiseringsprocessen.

4.6 EESK rekommenderar att man skapar forum för dialog mellan det civila samhället och myndigheter i EU:s grannländer, och kommittén är beredd att bistå Europeiska kommissionen och Europeiska utrikestjänsten när det gäller att uppnå detta mål.

4.7 EESK rekommenderar att EU-delegationerna genomför en omfattande kartläggning av civilsamhällsorganisationerna i regionen, vilket skulle kunna underlätta för alla EU-institutioner att befästa förbindelserna med den framväxande civilsamhällssektorn.

4.8 Kommittén rekommenderar att förordningen om granskapsinstrumentet även inriktas mer på att bygga upp den institutionella kapaciteten i de partnerländer som ansvarar för att tillhandahålla stöd, i syfte att garantera en hög utnyttjandenivå och en god insyn i användningen av medlen.

⁽⁴⁾ Europa-Medelhavsregionen och de östliga grannländerna.

4.9 EESK anser att granskapsinstrumentet bör främja samarbete inom den högre utbildningen, särskilt genom ungdoms- och studentutbyten mellan EU och grannländerna. Instrumentet bör ge möjlighet att skapa nätverk som förbättrar de icke-statliga organisationernas kapacitet på ungdomsområdet i EU:s grannländer.

4.10 Vi rekommenderar att kommissionen genom detta instrument även främjar en hållbar industripolitik, företagens sociala ansvar, miljöansvariga företag och en politik som stöder små och medelstora företag, bidrar till att hantera arbetsmarknadsfrågor och förbättrar socialpolitiken.

5. Förslaget till förordning om ett europeiskt granskapsinstrument: huvudaspekter

5.1 Det europeiska granskapsinstrumentet syftar till att upprätta ett område av välstånd och god grannsämja runt EU:s gränser.

5.2 Under perioden 2014–2020 kommer EU att fortsätta att stödja dessa mål genom ett särskilt finansieringsinstrument, det europeiska granskapsinstrumentet, som ska ersätta Europeiska granskaps- och partnerskapsinstrumentet som inrättades 2006.

5.3 Instrumentet kommer att ge mer stöd till partnerländer som åtar sig att bygga demokratiska samhällen och genomföra reformer, i enlighet med principerna om "mer ger mer" och "ömsesidig ansvarighet".

5.4 Förslaget till förordning om granskapsinstrumentet omfattar bestämmelser om förenklingar av instrumentet i flera avseenden, så att jämvikt uppnås mellan flexibilitet och inriktningen på politiska mål och centrala samarbetsområden.

5.5 Förslaget till förordning främjar, i enlighet med Europa 2020-strategin, komplementaritet, samstämmighet och rationalisering av EU:s prioriterade policyområden samtidigt som fokus på den europeiska granskapspolitikens huvudmål ligger kvar.

5.6 Det finansiella referensbeloppet för genomförandet av förordningen om granskapsinstrumentet under perioden 2014–2020 uppgår till cirka 18 miljarder euro.

6. Särskilda kommentarer till förslaget till förordning om granskapsinstrumentet

6.1 Målet med EU:s yttre åtgärder inom ramen för detta instrument är att skapa konkreta förändringar i partnerländerna. Insatserna bör, så långt som möjligt, övervakas genom en lämplig mekanism och utvärderas utifrån landsspecifika, tydliga, öppna och mätbara indikatorer som fastställs på förhand. Dessa bör vara konkreta, mätbara och praktiskt genomförbara

riktmärken som gör det möjligt att bedöma om ett land upprätthåller de demokratiska värderingar som EU vill främja genom grannskapsinstrumentet.

6.2 För att förbättra genomförandet av "mer ger mer"-principen kan en lämplig del av instrumentets totala budgetanslag avsättas i form av incitament för att förbättra stödet till partnerländer som kan visa att de gjort framsteg när det gäller att skapa en djupgående och hållbar demokrati. Denna princip bör dessutom tillämpas på ett sätt som också tar hänsyn till utsatta grupper i dessa länder och bör inte leda till minskningar av utvecklingsbiståndet till enskilda länder, utan snarare till en omfördelning av stödet från staten till det civila samhället.

6.3 EU:s delegationer bör också ges en större roll i samarbetet med andra internationella givare. De dokument som avses i artikel 7.1 och 7.2 bör innehålla utförliga och uppdaterade

översikter över givare och beskriva de åtgärder som ska vidtas för att förbättra samordningen mellan givarna, särskilt mellan EU och medlemsstaterna.

6.4 Enligt förslaget till förordning har EU har åtagit sig att i sina förbindelser med sina partner runt om i världen främja anständiga arbetsvillkor samt ratificeringen och det effektiva genomförandet av internationellt erkända arbetsnormer. Man bör även lyfta fram utrotningen av barnarbete och multilaterala miljöavtal.

6.5 Förslaget till förordning bör vara tydligare när det gäller att stärka den nationella ansvarsskyldigheten och inrätta en institutionaliserad samråds- och övervakningsmekanism med det civila samhällets organisationer, miljöorganisationer, arbetsmarknadens parter och andra icke-statliga aktörer.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen"

COM(2011) 844 final – 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Huvudföredragande: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Den 25 juli 2012 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen"

COM(2011) 844 final – 2011/0412 (COD).

Den 17 september 2012 gav kommitténs presidium facksektionen för yttre förbindelser i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär (artikel 59 i arbetsordningen) utnämnde Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 15 november) Giuseppe Antonio Maria Iuliano till huvudföredragande och antog följande yttrande med 152 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar det breda spektrum av rättigheter som Europaparlamentets ändringsförslag omfattar, med särskild tonvikt på jämställdhetsfrågor, invandras rättigheter, vikten av att människor med funktionsnedsättning inkluderas samt minoriteters rättigheter.

1.2 Kommittén stöder hänvisningen till den helhetssyn som EU bör anlägga när det gäller mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, inklusive deras odelbarhet⁽¹⁾. Mot denna bakgrund menar EESK att större vikt bör ges åt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Skyddet av de arbetsnormer som fastställs i ILO:s konventioner är nu mer än någonsin en hörnsten i demokratiutvecklingen.

1.3 Vi stöder tillägget av rätten till arbete och rätten till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, inklusive rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar, i samband med främjandet av grundläggande arbetsnormer och företagens sociala ansvar⁽²⁾. När det gäller den sistnämnda punkten bör man uttryckligen hänvisa till FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter⁽³⁾. Vi stöder också främjandet av rätten till fri företagsamhet.

1.4 Mot denna bakgrund bör föreningsfriheten och den kollektiva förhandlingsrätten uttryckligen nämnas, liksom stöd till

arbetsmarknadens parter och social dialog i syfte att främja genomförandet av de internationella arbetsnormerna.

1.5 EESK gläder sig över att större vikt ges åt utvecklingen av ett oberoende civilt samhälle, vilket kommer att bidra till demokratisering och välfungerande samhällsstyrning, inklusive inhemsk ansvarsskyldighet⁽⁴⁾. Därför bör civilsamhällesorganisationernas roll prioriteras och stärkas genom denna förordning (på nationell, regional och internationell nivå), bl.a. genom att organisationerna medverkar direkt i den politiska dialogen under programplaneringen⁽⁵⁾.

1.6 EESK stöder behovet av att stärka EU-delegationernas kapacitet i partnerländerna, eftersom delegationerna i allt större utsträckning behöver relevant sakkunskap om mänskliga rättigheter och demokratistöd samt kännedom om det civila samhällets utveckling⁽⁶⁾. Delegationernas roll kommer också att vara avgörande för att trygga samstämmigheten med EU:s andra instrument för yttre förbindelser, såsom finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete och Europeiska utvecklingsfonden, när det gäller stöd till det civila samhället på nationell nivå.

1.7 Vi stöder uppmaningen till flexibla förfaranden som bör vara tillräckligt tillgängliga för stödmottagarna och leda till en minskning av den administrativa bördan (särskilt i nödsituationer)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Se Europaparlamentets förhandlingsposition om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen", utskottet för utrikesfrågor, föredragande Alexander Graf Lambsdorff, punkt 6, se fotnot 2.

⁽²⁾ Se Europaparlamentets förhandlingsposition, artikel 2.1 b ix.

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽⁴⁾ Se Europaparlamentets förhandlingsposition, punkt 9.

⁽⁵⁾ Se Europaparlamentets förhandlingsposition, punkt 11a.

⁽⁶⁾ Se Europaparlamentets förhandlingsposition, punkt 15a.

⁽⁷⁾ Se Europaparlamentets förhandlingsposition, punkt 16d.

1.8 Slutligen påminner kommittén om att den måste vara delaktig också i programplaneringen för instrumentet, särskilt när det gäller årlig och flerårig strategisk planering samt halvtidsöversyn och utvärderingar.

2. Bakgrund

2.1 Efter en remiss från rådet har Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) utarbetat det här yttrandet om kommissionens "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen" ⁽⁸⁾.

2.2 Förslaget genomgår för närvarande första behandlingen i Europaparlamentet ⁽⁹⁾ i enlighet med medbeslutandeförfarandet.

2.3 Europaparlamentet har redan föreslagit olika ändringar som kommer att bli föremål för förhandlingar mellan Europaparlamentet och rådet. Enligt planerna ska den föreslagna förordningen antas slutgiltigt under 2013 och träda i kraft 2014.

2.4 Denna förordning ska ersätta den gällande rättsliga grunden för det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDMR) ⁽¹⁰⁾, EU:s särskilda finansieringsinstrument till stöd för verksamhet som bidrar till att skydda mänskliga rättigheter och demokrati i tredjeländer.

2.5 EESK har nyligen arbetat med denna fråga och antog 2009 ett yttrande på eget initiativ om det instrumentet ⁽¹¹⁾ med en utvärdering av instrumentet och särskilda rekommendationer.

2.6 Med det här yttrandet vill EESK bygga vidare på dessa rekommendationer och lägga fram ytterligare förslag beträffande den föreslagna förordningen, med hänsyn tagen till de ändringsförslag som Europaparlamentet nyligen lagt fram.

3. Ytterligare kommentarer

3.1 Som i sitt tidigare yttrande ⁽¹²⁾ upprepar EESK i det här yttrandet att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter måste ges större vikt i EU:s politik i allmänhet genom utnyttjande av tillgängliga tematiska instrument, såsom detta nya instrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter.

⁽⁸⁾ COM(2011) 844 final.

⁽⁹⁾ Se Europaparlamentets förhandlingsposition om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen", utskottet för utrikesfrågor, föredragande: Alexander Graf Lambsdorff.

⁽¹⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2006 av den 20 december 2006 om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen, EUT L 386, 29.12.2006, s. 1.

⁽¹¹⁾ Se EESK:s yttrande "Det europeiska instrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR)", EUT C 182, 4.8.2009, s. 13.

⁽¹²⁾ Se EESK:s yttrande EUT C 182, 4.8.2009, s. 13.

Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan ofta vara en utgångspunkt för senare stöd för medborgarliga och politiska rättigheter. Såsom kommissionen har påpekat ⁽¹³⁾ har globaliseringen och händelser på senare tid såsom den arabiska våren visat att ojämlikhet, diskriminering och exploatering är de nya utmaningarna för ett fullödigt främjande av de mänskliga rättigheterna. Skyddet av arbetstagarnas rättigheter och alla närstående rättigheter i enlighet med ILO:s konventioner är därför mer än någonsin en hörnsten i detta avseende. Därför bör föreningsfriheten och den kollektiva förhandlingsrätten uttryckligen nämnas i förordningen, liksom stöd till arbetsmarknadens parter och social dialog ⁽¹⁴⁾ i syfte att främja genomförandet av de internationella arbetsnormerna ⁽¹⁵⁾. Samtidigt vill EESK betona vikten av att främja rätten till fri företagsamhet som en central princip för ekonomiska och sociala rättigheter.

3.2 Kommittén sätter stort värde på betydelsen av detta tematiska instrument, som genom sitt oberoende är avgörande för att bevara civilsamhällesorganisationernas självständighet och initiativrätt i kampen mot människorättskränkningar och för att främja och bevara verklig demokrati. Som kommissionen med rätta sade nyligen i sitt meddelande "En grund för demokrati och hållbar utveckling: EU:s samarbete med det civila samhället på området yttre förbindelser" ⁽¹⁶⁾: "Ett inflytelserikt civilsamhälle är ett viktigt inslag i alla demokratiska system och en tillgång i sig. Det står för och främjar mångfald och kan bidra till en mer ändamålsenlig politik på olika områden, en mer rättvis och hållbar utveckling och tillväxt för alla. Det är en viktig aktör när det gäller att främja fred och konfliktlösning. Som språkrör för medborgarnas angelägenheter verkar det civila samhällets organisationer aktivt i offentliga sammanhang, där de deltar i initiativ för att främja deltagandedemokrati." EESK anser därför att stöd till det civila samhällets organisationer bör prioriteras i förordningen, bl.a. genom medverkan i mekanismerna för politisk dialog på nationell, regional och global nivå vid programplaneringen för instrumentet.

3.3 EESK betonar behovet av att röra sig mot en mer samstämmig ram för stödprogram för det civila samhällets organisationer inom EU:s olika finansieringsinstrument för yttre åtgärder, t.ex. det instrument som behandlas i detta yttrande, finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (geografiska och tematiska program) och Europeiska utvecklingsfonden.

⁽¹³⁾ "Mänskliga rättigheter och demokrati i centrum för EU:s yttre åtgärder – effektivare metoder", gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet, COM(2011) 886.

⁽¹⁴⁾ Såsom EESK redan har framhållit "borde den sociala dialogen uttryckligen anges som en prioritering eftersom den är ett självständigt instrument för olika intressegruppers deltagande och representation och också för förlikning mellan dessa grupper, som är just arbetsmarknadens parter (arbetsgivare och arbetstagare). Den sociala dialogen är en metod som låter parterna framföra sina respektive ståndpunkter, och utifrån dessa nå en egen överenskommelse. Principen om lika representation och bekräftelsen av demokratins grundläggande principer är således inbyggd i denna process. Den sociala dialogen utgör därför ett konkret bevis på utövandet av yttrandefriheten och föreningsfriheten som enligt EIDHR-förordningen 'är en förutsättning för politisk pluralism och den demokratiska processen.'" Se EESK:s yttrande 53/2009, punkt 5. 2, s. 9.

⁽¹⁵⁾ Här vill vi framhålla att social dialog redan ingår i strategidokumentet för EIDMR 2011–2013 och att mötes- och föreningsfriheten, inklusive rätten att bilda och ansluta sig till en fackförening och den kollektiva förhandlingsrätten, ingår i den årliga handlingsplanen för EIDMR 2011.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

Vi efterlyser därför en förstärkning av de interna samordningsmekanismerna under programplaneringsfaserna mellan de berörda organen, t.ex. Europeiska utrikestjänsten, GD Utveckling och samarbete – EuropeAid och medlemsstaterna själva. Detta gäller särskilt på landsnivå, där EU-delegationerna ska spela en avgörande roll när det gäller att trygga samstämmigheten och komplementariteten mellan de olika stödprogrammen för det civila samhällets organisationer. Kommittén välkomnar därför initiativet att utarbeta "EU:s färdplaner för samarbete med det civila samhällets organisationer" ⁽¹⁷⁾ på landsnivå, som bör leda till och trygga en strukturerad dialog och ett strategiskt samarbete och därigenom göra EU:s åtgärder mer samstämmiga och effektiva.

3.4 Mot denna bakgrund är det mycket viktigt att det finns tillräcklig kapacitet på delegationsnivå för att kunna interagera till fullo med det civila samhällets organisationer, förstå mångfalden av aktörer och dessa organisationers specifika roller och således sörja för ett mer strategiskt engagemang. Kommissionen anger själv i sitt meddelande att "regelbunden och deltagande-baserad kartläggning av alla olika aktörer och av nätverk och plattformar på nationell och sektorsnivå rekommenderas" ⁽¹⁸⁾. EESK stöder till fullo detta synsätt och erinrar om vikten av att stödja inkluderande och öppna ordningar för dialog med oberoende och representativa civilsamhällesorganisationer på landsnivå.

3.5 Slutligen påminner kommittén om att den också kan vara delaktig i programplaneringen för instrumentet, särskilt

när det gäller årlig och flerårig strategiplanering samt halvtidsöversyn och utvärderingar. På så sätt kan kommittén föra vidare resultaten av sitt arbete med partnererna i det civila samhället i de tredjeländer med vilka EESK har särskilda förbindelser (rundabordskonferensen med Indien, Europa–Medelhavsområdet, AVS-länderna, Latinamerika etc.). Vi skulle också vilja rådfrågas vid halvtidsöversynen och utvärderingarna av instrumentet.

3.6 EESK ämnar spela en aktiv roll i denna process med utgångspunkt i egna erfarenheter och "referensnätverk" (näringslivsorganisationer och arbetsmarknadsparter i hela världen samt ekonomiska och sociala råd, där de är aktiva och representativa).

3.7 Kommittén kan också spela en viktig roll gentemot det civila samhället när det gäller valuppföljning i syfte att befästa de demokratiska systemen.

3.8 För tre år sedan inrättade EESK en uppföljningskommitté för EIDMR med uppgift att i) tillgodose brådskande behov av samråd inom ramen för de nya förfaranden som inrättats för finansieringsinstrumenten och ii) övervaka programplaneringen för och genomförandet av EIDMR. Uppföljningskommittén fick också till uppgift att analysera övriga EU-instrument som sätts in i tredjeländer och hade även ett effektivt samarbete med kommissionen och Europaparlamentet. Den nuvarande kommittén skulle kunna utvecklas till en mer strukturerad underkommitté inom EESK som kan samverka med de olika tillgängliga stödprogrammen för det civila samhällets organisationer i tredjeländer inom ramen för EU:s olika finansieringsinstrument.

Bryssel den 15 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ "En grund för demokrati och hållbar utveckling: EU:s samarbete med det civila samhället på området yttre förbindelser", COM(2012) 492 final, s. 9.

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 492 final, s. 9.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett åtgärdsprogram för skattefrågor i Europeiska unionen för perioden 2014–2020 (Fiscalis 2020) och om upphävande av beslut nr 1482/2007/EG"

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)

(2013/C 11/18)

Den 11 september respektive den 18 oktober 2012 beslutade Europaparlamentet och rådet att i enlighet med artiklarna 114 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett åtgärdsprogram för skattefrågor i Europeiska unionen för perioden 2014–2020 (Fiscalis 2020) och om upphävande av beslut nr 1482/2007/EG"

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD).

Eftersom EESK redan har uttalat sig om det aktuella förslaget innehåll i sitt yttrande av den 22 februari 2012 ⁽¹⁾, beslutade kommittén vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) med 147 röster för, 1 röst emot och 12 nedlagda röster att inte utarbeta något nytt yttrande i frågan, utan att hänvisa till sin ståndpunkt i ovannämnda dokument.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Fiscusprogrammet 2014–2020", EUT C 143, 22.5.2012, s. 48.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 812/2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske och om ändring av förordning (EG) nr 88/98"

COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD)

(2013/C 11/19)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 8 augusti 2012 respektive den 10 september 2012 att i enlighet med artikel 43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 812/2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske och om ändring av förordning (EG) nr 88/98"

COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) med 140 röster för och 10 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (omarbetning)"

COM(2012) 403 final – 2012/0196 (COD)

(2013/C 11/20)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 11 september 2012 respektive den 12 september 2012 att i enlighet med artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (omarbetning)"

COM(2012) 403 final – 2012/196 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) med 151 röster för och 5 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 850/98 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer"

COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD)

(2013/C 11/21)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 11 september 2012 respektive den 17 september 2012 att i enlighet med artikel 43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer"

COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) med 143 röster för, 3 röster emot och 7 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1100/2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål"

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD)

(2013/C 11/22)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 11 september 2012 respektive den 3 september 2012 att i enlighet med artikel 43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1100/2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål"

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november 2012) med 150 röster för, 1 röst emot och 6 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av direktiv 2003/87/EG vad gäller att förtydliga bestämmelserna om tidsschemat för auktioner av utsläppsrätter för växthusgaser"

COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD)

(2013/C 11/23)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 11 september 2012 respektive den 11 september 2012 att i enlighet med artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av direktiv 2003/87/EG vad gäller att förtydliga bestämmelserna om tidsschemat för auktioner av utsläppsrätter för växthusgaser"

COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) med 61 röster för, 9 röster emot och 4 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om vissa tekniska åtgärder och kontrollåtgärder i Skagerrak och om ändring av förordning (EG) nr 850/98 och förordning (EG) nr 1342/2008"

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD)

(2013/C 11/24)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 11 september 2012 respektive den 12 september 2012 att i enlighet med artikel 43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om vissa tekniska åtgärder och kontrollåtgärder i Skagerrak och om ändring av förordning (EG) nr 850/98 och förordning (EG) nr 1342/2008"

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) med 157 röster för, 2 röster emot och 9 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2001/110/EG om honung"

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/25)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 22 oktober 2012 respektive den 4 oktober 2012 att i enlighet med artikel 43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/110/EG om honung"

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) med 150 röster för, inga röster emot och 8 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ändring av kommissionens förslag COM(2011) 628 final/2 till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken"

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/26)

Europaparlamentet och rådet beslutade den 5 oktober 2012 respektive den 10 oktober 2012 att i enlighet med artikel 43 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Ändring av kommissionens förslag COM(2011) 628 final/2 till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken"

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD).

Eftersom kommittén stöder förslaget beslutade man vid sin 484:e plenarsession den 14–15 november 2012 (sammanträdet den 14 november) med 149 röster för, 3 röster emot och 9 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 14 november 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2013/C 11/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om faktablad för investeringsprodukter" – COM(2012) 352 <i>final</i> – 2012/0169 (COD)	59
2013/C 11/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning" – COM(2012) 173 <i>final</i>	65
2013/C 11/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet" – COM(2012) 153 <i>final</i>	71
2013/C 11/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen och om inrättande av ett europeiskt granskapsinstrument" – COM(2011) 838 <i>final</i> and COM(2011) 839 <i>final</i>	77
2013/C 11/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen" – COM(2011) 844 <i>final</i> – 2011/0412 (COD)	81
2013/C 11/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett åtgärdsprogram för skattefrågor i Europeiska unionen för perioden 2014–2020 (Fiscalis 2020) och om upphävande av beslut nr 1482/2007/EG" – COM(2012) 465 <i>final</i> – 2011/0341/b (COD)	84
2013/C 11/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 812/2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske och om ändring av förordning (EG) nr 88/98" – COM(2012) 447 <i>final</i> – 2012/216 (COD)	85
2013/C 11/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (omarbetning)" – COM(2012) 403 <i>final</i> – 2012/0196 (COD)	85
2013/C 11/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 850/98 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer" – COM(2012) 432 <i>final</i> – 2012/0208 (COD)	86
2013/C 11/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1100/2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål" – COM(2012) 413 <i>final</i> – 2012/0201 (COD)	86
2013/C 11/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av direktiv 2003/87/EG vad gäller att förtydliga bestämmelserna om tids-schemat för auktioner av utsläppsrätter för växthusgaser" – COM(2012) 416 <i>final</i> – 2012/0202 (COD)	87



<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (forts.)	Sida
2013/C 11/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om vissa tekniska åtgärder och kontrollåtgärder i Skagerrak och om ändring av förordning (EG) nr 850/98 och förordning (EG) nr 1342/2008" – COM(2012) 471 <i>final</i> – 2012/0232 (COD)	87
2013/C 11/25	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2001/110/EG om honung" – COM(2012) 530 <i>final</i> – 2012/0260 (COD)	88
2013/C 11/26	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ändring av kommissionens förslag COM(2011) 628 <i>final</i> /2 till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken" – COM(2012) 551 <i>final</i> – 2012/0260 (COD)	88



PRENUMERATIONSPRISER 2013 (exkl. moms, inkl. frakt och porto)

<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	1 300 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, pappersversion + årsutgåva på dvd	22 officiella EU-språk	1 420 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L-serien, endast pappersversion	22 officiella EU-språk	910 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , L- och C-serierna, månatlig (kumulativ) utgåva på dvd	22 officiella EU-språk	100 euro per år
Tillägg till <i>Europeiska unionens officiella tidning</i> (S-serien), meddelanden och offentliga kontrakt, dvd, 1 nummer per vecka	flerspråkig: 23 officiella EU-språk	200 euro per år
<i>Europeiska unionens officiella tidning</i> , C-serien – allmänna uttagningsprov	Antal språk beroende på uttagningsprov	50 euro per år

Europeiska unionens officiella tidning (EUT) ges ut på EU:s officiella språk, och det går att prenumerera på den i 22 olika språkversioner. Den består av två serier: L (lagstiftning) och C (meddelanden och upplysningar).

Varje språkversion kräver en separat prenumeration.

Enligt rådets förordning (EG) nr 920/2005 som offentliggjordes i EUT L 156 av den 18 juni 2005 är Europeiska unionens institutioner under en övergångsperiod inte skyldiga att avfatta och offentliggöra alla rättsakter på iriska. Den iriska utgåvan av EUT säljs därför separat.

En prenumeration på tillägget till EUT (S-serien: meddelanden och offentliga kontrakt) omfattar en flerspråkig dvd med alla de 23 officiella språkversionerna.

Prenumeranter på EUT kan på begäran få de olika bilagorna till tidningen. När en bilaga ges ut meddelas prenumeranterna detta genom ett "meddelande till läsarna" i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Försäljning och prenumeration

Prenumerationer på olika tidskrifter, såsom *Europeiska unionens officiella tidning*, kan beställas från någon av våra kommersiella distributörer. En lista över dessa finns på följande internetadress:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) har du kostnadsfritt direkt tillgång till Europeiska unionens lagstiftning. På webbplatsen kan du söka i *Europeiska unionens officiella tidning* samt i fördrag, lagstiftning, rättspraxis och förberedande rättsakter.

Mer information om Europeiska unionen finns på <http://europa.eu>



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV