



### Innehållsförteckning

#### I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

##### YTTRANDEN

##### Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

##### EESK:s 494:e plenarsession den 10–11 december 2013

2014/C 170/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Mot en makroregional EU-strategi för att utveckla den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i Medelhavsområdet" (yttrande på eget initiativ) . . . . .	1
2014/C 170/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Statistiska verktyg för att mäta volontärarbete" (yttrande på eget initiativ). . . . .	11
2014/C 170/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Mätning av den sociala påverkan" (yttrande på eget initiativ) . . . . .	18
2014/C 170/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europeisk minimiinkomst och fattigdomsindikatorer" (yttrande på eget initiativ) . . . . .	23
2014/C 170/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Utmaningarna för den europeiska verkstadsindustrin (maskinteknik-, elektroteknik-, elektronik- och metallbearbetningsindustrin) i en föränderlig global ekonomi" (yttrande på eget initiativ) . . . . .	32
2014/C 170/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den europeiska sektorn för underhåll, reparation och ombyggnad av fartyg: en motståndskraftig bransch, som är konkurrenskraftig på global nivå och stöder EU:s politik för hållbar tillväxt" (yttrande på eget initiativ) . . . . .	38

#### III Förberedande akter

##### EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

##### EESK:s 494:e plenarsession den 10–11 december 2013

2014/C 170/07	YTTRANDE från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2012/2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond" COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD). . . . .	45
---------------	---	----

2014/C 170/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om penningmarknadsfonder" COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD) . . . . .	50
2014/C 170/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om Skuggbankverksamhet – hantering av riskkällor i den finansiella sektorn" COM(2013) 614 final . . . . .	55
2014/C 170/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Investeringspaketet för innovation" COM(2013) 494 final, COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD), COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE), COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE), COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD), COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD), COM(2013) 500 final – 2013/0233 (COD), COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE), COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE), COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE), COM(2013) 506 final – 2013/0245 (NLE) . . . . .	61
2014/C 170/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Mot en övergripande EU-ram för kollektiv prövning" COM(2013) 401 final . . . . .	68
2014/C 170/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om paketresor och assisterade researrangemang och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 samt direktiv 2011/83/EU och om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG" COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD) . . . . .	73
2014/C 170/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner" COM(2013) 550 final – 2013/0265 (COD) ) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2013/36/EG och 2009/110/EG samt upphävande av direktiv 2007/64/EG" COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD) . . . . .	78
2014/C 170/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten" COM(2013) 534 final . . . . .	85
2014/C 170/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Handlingsplan för den europeiska stålindustrin" COM(2013) 407 final. . . . .	91
2014/C 170/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europaåret för utvecklingsamarbete (2015)". . . . .	98
2014/C 170/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om djurhälsa" COM(2013) 260 final – 2013/0136 (COD), "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och tillhandahållande på marknaden av växtförökningsmaterial (lagstiftning om växtförökningsmaterial)" COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD) och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skyddsåtgärder mot växtskadegörare" COM(2013) 267 final – 2013/0141 (COD). . . . .	104
2014/C 170/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)" COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD) . . . . .	110
2014/C 170/19	YTTRANDE från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall" COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD).. . . . .	113
2014/C 170/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster", "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (omarbetning)" och "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Påskyndande av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet" COM(2013) 408 final – COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD) och COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD) . . . . .	116

## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 494:E PLENARSESSION DEN 10–11 DECEMBER 2013

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Mot en makroregional EU-strategi för att utveckla den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i Medelhavsområdet” (yttrande på eget initiativ)**

(2014/C 170/01)

Föredragande: **Stefano MALLIA**Medföredragande: **Stefano PALMIERI**

Den 14 februari 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*”Mot en makroregional EU-strategi för att utveckla den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i Medelhavsområdet”.*

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 121 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

**Ordlista**

Förkortning	
MMR	Makroregionen Medelhavet
MMRS	Makroregional strategi för Medelhavsområdet
MCR	Kustregion vid Medelhavet
EMMRF	Makroregionalt forum för EU–Medelhavsområdet

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK anser att Medelhavsområdet behöver en makroregional strategi (EU MMRS) för att hjälpa regionerna att klara de utmaningar som enskilda regioner eller länder inte kan lösa på ett tillfredsställande sätt på vanlig väg. Strategin skulle hjälpa de berörda regionerna att hantera den osäkerhet som dominerar i Medelhavsområdet genom att öka mervärdet i de positiva resultat som nåtts genom redan lanserade initiativ och Europa 2020-strategins mål. Framgången för MMRS kommer också att få positiva följder för EU som helhet.

1.2 EU:s kustregioner vid Medelhavet (EU MCR) passar utmärkt för att skapa en samarbetsplattform som skulle kunna bli strategiskt relevant genom att stärka de ekonomiska, sociala och politiska kopplingarna både sinsemellan och med andra kustregioner i icke-medlemsländer vid Medelhavet när det gäller specifika frågor (immigration, sjötransport, sjösäkerhet, miljöskydd m.m.). MCR har potential att fungera som en katalysator i processen för ekonomisk tillväxt och omvandling på unika och nya sätt.

1.3 Med tanke på att det rör sig om ett mycket stort område föreslår EESK dessutom att EU MMRS ska delas in i tre undermakroregioner som fastställs på geografisk grund (regional närhet) och görs operativa genom handlingsplaner som baseras på en funktionell syn på hur man tar itu med gemensamma utmaningar.

1.4 EESK anser att man bör ha en EU MMRS som grundar sig på regeln om tre ja (mer kompletterande finansiering, mer institutionell samordning, fler nya projekt), som stärker samverkans effekterna mellan olika EU-politik och samordnar insatserna från en bred rad aktörer inom EU MCR.

1.5 EESK stöder utvecklingen av en EU MMRS som införlivar alla målen i Europa 2020-strategin, i synnerhet de prioriteringar som definierats som *smart tillväxt* (främja en kunskapsbaserad ekonomi som stöder innovation och ny teknik), *hållbar tillväxt* (främja en hållbar, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi) och *tillväxt för alla* (främja en ekonomi med starkt fokus på att skapa arbetstillfällen och minska fattigdom för att stödja social och territoriell sammanhållning).

1.6 EESK urskiljer fem *drivkrafter för förändring* som kan bidra till ett framgångsrikt genomförande av EU:s sammanhållningspolitik 2014–2020 i Medelhavsområdet:

- Främja en polycentrisk, balanserad och integrerad utveckling.
- Stödja territoriellt samarbete i EU MCR.
- Säkra MCR:s globala konkurrenskraft med utgångspunkt i starka lokala ekonomier.
- Förbättra möjligheterna till territoriella förbindelser för enskilda personer, samhällen och företag.
- Förvalta och sammanlänka ekologiska, landskapsrelaterade och kulturella värden.

1.7 EESK fäster uppmärksamheten på att det är av stor vikt att stödja strategin *blå tillväxt*, som har potential att stärka Medelhavsområdets konkurrenskraft, underlätta genomförandet av en grönare politik och övergången till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp inom alla sektorer. Kommittén stöder även principen om en EU MMRS, som också beaktar EU:s *handikappsstrategi*<sup>(1)</sup> och *strategin för jämställdhet*<sup>(2)</sup>. Dessa tre strategier bör fungera ömsesidigt förstärkande under genomförandeprocessen.

1.8 EESK välkomnar Europeiska kommissionens förslag angående Medelhavet i anslutning till den integrerade havspolitikerna. Kommittén vill dock föreslå ett mer ambitiöst upplägg bestående av en makroregional strategi som inbegriper de territoriella och maritima pelarna och beaktar de erfarenheter som gjorts i Östersjö- och Donauregionerna samt Europaparlamentets betänkande om utvecklingen av EU:s makroregionala strategier i Medelhavsområdet och Europeiska kommissionens rapport om de makroregionala strategiernas mervärde.

1.9 EESK noterar att styresstrukturen i EU MMRS bör baseras på en flernivåsyn, som involverar regionala, nationella och europeiska institutioner, och att dessa institutioner inte bör se den som en tilläggsaktivitet eller tilläggsinsats.

<sup>(1)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – EU:s *handikappsstrategi 2010–2020: Nya åtgärder för ett hinderfritt samhälle i EU*, COM(2010) 636 final.

<sup>(2)</sup> Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Strategi för jämställdhet*, COM(2010) 491 final.

1.10 EESK anser att den grundläggande principen för genomförandet av EU MMRS är det integrerade tillvägagångssättet, som till att börja med bör definieras genom inrättande av rundabordssamtal och därpå förstärkas genom inrättandet av ett makroregionalt forum för EU-Medelhavsområdet (EMMRF) i syfte att främja ett fullständigt deltagande av alla institutionella aktörer och det civila samhället (de berörda parterna) och kombinera befintlig politik med funktionella mål i syfte att skapa en gemensam och delad strategi. Det makroregionala forum (EMMRF) som föreslås kommer att utnyttja de erfarenheter som gjorts då man utarbetat, följt upp och utvärderat territoriella och maritima frågor i Medelhavsområdet. EMMRF ska bli det makroregionala verktyg som skapar gemensamma strategiska handlingslinjer och forumet ska spela en aktiv roll vid fastställandet av de prioriterade projekten för territoriell sammanhållning i Medelhavsregionerna.

1.11 Med tanke på EESK:s och Regionkommitténs stöd för en strategi för att utveckla sammanhållningen i Medelhavsområdet anser EESK att det är strategiskt lämpligt om dessa två institutioner står värd och erbjuder ledarskap för det makroregionala forumet för Medelhavsområdet. Detta kan uppnås genom att vi inrättar en ledningsgrupp som består av Europaparlamentet, kommissionen, EESK och Regionkommittén (ReK). Denna ledningsgrupp ska erbjuda systematiskt stöd under den tid strategin utformas och framtida samordning.

1.12 EESK stöder ståndpunkten att strategin inte bara är ett dokument utan framför allt en process. Detta innebär att strategin ska genomföras successivt. EESK hoppas att de positiva lärdomar vi dragit av genomförandet av makroregionala strategier i Östersjö- och Donauområdena kommer att tillämpas på Medelhavsregionen, och därigenom bidra till ett effektivt genomförande – som också kommer i rätt tid – av den nya makroregionala strategin för Medelhavsområdet i syfte att ge konkreta fördelar till medborgarna i de berörda regionerna inom en vettig tidsram.

## 2. En makroregional EU-strategi för Medelhavsområdet

2.1 Det är viktigt att skapa en gemensam definition av vad en makroregion är. En makroregion definieras oftast som "ett område som inkluderar territorium från ett antal olika länder eller regioner och som hör samman med en eller flera gemensamma företeelser eller utmaningar (...) av geografisk, kulturell, ekonomisk eller annan natur" <sup>(3)</sup>.

2.1.1 Kommissionen har fastställt en MRS-ram som innefattar följande tre faktorer:

- 1) Ramen är integrerad och berör medlemsstater och tredjeländer i samma geografiska område.
- 2) Gemensamma utmaningar tas upp.
- 3) Man drar nytta av bättre samarbete för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.

2.2 För närvarande finns det två makroregionala strategier som EU har antagit – en för Östersjöregionen, godkänd 2009, och en annan för Donauområdet, godkänd 2011. En adriatisk-jonisk makroregional strategi som ReK ursprungligen föreslog 2011 <sup>(4)</sup> är för närvarande på väg att godkännas och en Atlantstrategi baserad på ett havsområdesperspektiv har redan godkänts.

2.2.1 Debatten om MRS ska ses mot bakgrund av olika utvecklingar inom EU:s politiska ram: Genom Lissabonfördraget blev territoriell sammanhållning ett centralt mål i EU-politiken, och genom Europa 2020-strategin är territoriellt styre huvudfaktorn för att se till att man uppfyller EU:s sammanhållningsmål för nästa programperiod (den fleråriga budgetramen 2014–2020).

2.2.2 Kommissionen offentliggjorde 2012 ett meddelande i vilket den tog upp behoven och potentialen i maritim verksamhet i Adriatiska och Joniska haven, och presenterade en ram "för utarbetandet av en enhetlig maritim strategi och en motsvarande handlingsplan som ska läggas fram senast 2013" och tillade att "om EU:s medlemsstater beslutar att uppmana kommissionen att utarbeta en EU-strategi för området kring Adriatiska havet och Joniska havet, kan denna maritima strategi utgöra en första del av en sådan makroregional strategi, som täcker ytterligare områden" <sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> *Makroregionala strategier i EU*, diskussionsunderlag framlagt av kommissionär Pawel Samecki i Stockholm (16.9.2009): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macroregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf).

<sup>(4)</sup> Yttrande på eget initiativ från Regionkommittén om "Territoriellt samarbete i Medelhavsområdet genom Adriatisk-Joniska makroregionen", EUT C 9, 11.1.2012, s. 8.

<sup>(5)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *En maritim strategi för Adriatiska havet och Joniska havet*, COM(2012) 713 final, Bryssel den 30 november 2012.

2.3 Med tanke på att den makroregionala synen blir allt vanligare i EU-politiken anser EESK att själva termen "makroregion" behöver en tydligare definition. EESK stöder dessutom – i linje med sina tidigare yttranden<sup>(6)</sup> – denna betydelsefulla politiska strategi samt Europaparlamentets resolution om makroregionala framtidsutsikter runt Medelhavet<sup>(7)</sup>.

2.3.1 Man kan urskilja två huvudmål med de makroregionala strategierna: Det första rör problem som regioner eller länder inte kan lösa på ett tillfredsställande sätt på egen hand (t.ex. miljöproblem) och det andra handlar om samarbete som är till fördel för de regioner och länder som är involverade. Denna indelning avspeglar distinktionen mellan en transnationell fråga och en gemensam fråga (som används i debatten om transnationalitet och subsidiaritet i EU-stödet). De geografiska, socioekonomiska och administrativa dragen i Medelhavsområdet visar tydligt att den första kategorin mål är det som är mest relevant för MRS.

2.4 Medelhavsområdet delar liknande miljömässiga, historiska och kulturella karaktärsdrag och av denna anledning kan det anses som en enda makroregion<sup>(8)</sup>. EESK anser att man måste tillämpa en enda makroregional strategi i Medelhavsområdet, mellan unionens 149 (inklusive 7 från Kroatien) kustregioner vid Medelhavet (MCR) i Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Malta, Slovenien, Grekland och Cypern som är definierade som Nuts 3<sup>(9)</sup>.

2.5 Under 2009 uppgick den aktiva befolkningen bosatt i EU:s kustregioner vid Medelhavet till 32,4 miljoner människor och av dem var ungefär 41 % kvinnor. Denna befolkning löper i genomsnitt större risk än andra att hamna i arbetslöshet, med en genomsnittlig arbetslöshetssiffra i EU MCR på ungefär 12,9 % år 2009 (jämfört med 8,9 % för hela EU). År 2007 var bruttonationalprodukten (BNP) för EU:s kustregioner vid Medelhavet 1 715 miljarder köpkraftsstandard eller 13,9 % av EU:s BNP. Genomsnittlig BNP per capita – i dessa regioner – var 23 000 köpkraftsstandard per capita, vilket är lägre än i EU totalt (24 000 köpkraftsstandard per capita)<sup>(10)</sup>.

2.5.1 Med tanke på att området är mycket stort anser EESK att makroregionen Medelhavet (EU MMR) bör delas in i minst tre undermakroregioner. Vid ett samråd som Europaparlamentet nyligen genomförde om utvecklingen av makroregioner framgick en syn som lutar åt tre olika undermakroregioner (SMR): i) en i västra Medelhavet, ii) en annan i centrala Medelhavet – den adriatisk-joniska makroregionen – och iii) en tredje i östra Medelhavet, med separata handlingsplaner som samordnas dem.

2.5.2 Vad gäller undermakroregionen i centrala Medelhavet anser EESK att man måste inbegripa Sicilien och Malta i den adriatisk-joniska makroregionen, vilket också är i linje med yttrandena från Europaparlamentet och den geografiska fördelning som Eurostat gjort. Det är ännu viktigare att länder och regioner som är belägna på de imaginära gränserna mellan undermakroregionerna kan delta i fler än en undermakroregion så att man säkerställer bättre samordning och eliminerar onödigt dubbelarbete och konflikter.

<sup>(6)</sup> EESK:s förberedande yttrande på begäran av Cyperns ordförandeskap om *Utveckla en makroregional strategi för Medelhavsområdet*, EUT C 44, 15.2.2013, s. 1, och EESK:s yttrande om *Utarbetande av en marin strategi för Atlantområdet*, EUT C 229, 31.7.2012, s. 24.

<sup>(7)</sup> Förslag till Europaparlamentets resolution om *Utvecklingen av EU:s makroregionala strategier: nuvarande praxis och framtidsutsikter, särskilt i Medelhavsområdet* – 2011/2179(INI), 27 juni 2012.

<sup>(8)</sup> "Medelhavet omfattar alla de marina farvatten som avgränsas mot väst genom Gibraltarsundet och mot öst genom Marmarasjön, bortsett från själva Marmarasjön. 142 kustregioner inom EU ligger vid Medelhavet (Nuts 3)." Eurostat 2011, Statistik i fokus, *Medelhavet och Svarta havet*.

<sup>(9)</sup> En EU-kustregion är en statistisk region som definierats på Nuts 3-nivå och som uppfyller ett av följande kriterier:

— Region med sjögräns (372 uppfyller detta kriterium).

— Region där mer än hälften av befolkningen bor inom 5 mil från havet (73 regioner uppfyller detta kriterium).

— Den tyska regionen Hamburg, som inte uppfyller kriterierna, har förts upp på förteckningen över EU-kustregioner på grund av stadens starka maritima inflytande.

Källa: Eurostat, 2011, se ovan.

<sup>(10)</sup> I nyinträdda Kroatien finns i de sju kroatiska MCR 527 700 personer som tillhör den aktiva befolkningen (varav 44,7 % kvinnor). Arbetslösheten ligger på 17,8 % och genomsnittlig BNP är 20 785 köpkraftsstandard (Eurostat 2013). För de andra länderna: Eurostat, 2011, se ovan.

### 3. Vilka är förutsättningarna?

3.1 Medelhavet som helhet har lidit av att EU:s syn på området ibland varit på och ibland varit av, och olika initiativ och instrument har lanserats under åren. Dessa initiativ har lett till en del positiva landvinningar, men de har misslyckats med att nå de sociala, politiska och ekonomiska utvecklingsmål som ursprungligen sattes upp. Det är nu dags att komplettera det EU utför som en del av unionens externa politik via Medelhavsunionen och sin grannskapspolitik genom att lansera en mer integrerad politik för de egna Medelhavsregionerna.

3.1.1 Tydliga och delade strategier dels för regionen som helhet, dels för underregionerna, åtföljt av en relevant handlingsplan, skulle kunna bidra till att lösa en del av den regionala politiska osäkerhet som har uppstått på grund av de politiska misslyckandena inom EU:s yttre förbindelser i regionen, t.ex. Medelhavsunionen och EU:s grannskapspolitik. Sådana tydliga strategier kan också bidra till att införliva och rädda vissa positiva resultat och pågående projekt inom den befintliga externa EU-politiken.

3.2 EESK företrar en makroregional syn som stärker samverkans effekterna mellan olika EU-strategier och samordnar insatserna från en bred rad aktörer i EU MCR. I en makroregional strategi bör man generellt sträva efter att skapa mervärde i makroregionens befintliga insatser för att samordna europeiska, nationella och regionala fonder i syfte att finna delade mål och målsättningar, för att skapa en känsla av gemensamma resultat bland de huvudaktörer som är inblandade och för att samla organisationer och myndigheter på alla nivåer runt några huvudmöjligheter och utmaningar. Under rådande tider av omfattande finanspolitiska restriktioner som i hög grad påverkar den privata sektorns möjligheter att få igång den ekonomiska motorn igen, finns det därför ett konkret och viktigt behov av att uppnå högsta möjliga grad av paretoeffektivitet vid användningen av tillgängliga resurser.

3.3 Den rådande ekonomiska situationen, som utlöstes av den globala finanskrisen 2008, kräver kontinuerliga ansträngningar för att understödja nya tillväxtområden som kan bidra till att dra länderna ut ur den ekonomiska krisen och göra det möjligt för dem att skapa de arbetstillfällen som så väl behövs. EU:s kustområden i södra Europa har potential att bli innovativa centrum för dynamisk tillväxt genom att man utnyttjar deras unika särdrag.

3.3.1 Det kommer dock att krävas stora insatser utan tidigare motstycke för att samordna det arbete som utförs av huvudaktörerna i regionen i syfte att uppnå en närmare integration mellan områdena i fråga, och där spelar arbetsmarknadens parter och det civila samhället en stor roll.

3.3.2 Vi anser att det redan finns en mängd instrument och strategier som på ett betydelsefullt sätt skulle kunna bidra till att genomföra en makroregional strategi. Vi menar i detta sammanhang projekt som finansieras via Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (ESF), de s.k. strukturfonderna, och medel fördelade på konvergensmålet, målet om regional konkurrenskraft och sysselsättning, målet om europeiskt territoriellt samarbete, program för att utveckla transport och territoriell sammanhållning (öronmärkta för Europa 2020-strategin), i synnerhet de som har ett särskilt maritimt syfte, t.ex. Europeiska havs- och fiskerifonden, Fonden för ett sammanlänkat Europa samt Europeiska investeringsbanken och nationell finansiering.

3.3.2.1 I detta avseende bör det understrykas att alla EU-medlemsstater (och särskilt de 163 regionerna vid Medelhavet) för närvarande håller på att utarbeta de enskilda partnerskapsavtal som ska fastställa hur varje medlemsstat ska använda GSR-fonderna. Även om det finns ett inslag av territoriellt samarbete i dessa avtal anser EESK att man går miste om ett tillfälle att öka samordningen mellan länderna och regionerna i Medelhavsområdet.

3.3.2.2 EESK insisterar dock på övergångsbestämmelser för att gynna genomförandet av en MRS, och vid halvtidsöversynen av de partnerskapsavtal som sluts med EU-medlemsstaterna bör sådana åtgärder vara fullt införda.

3.3.3 För att garantera att man fokuserar på dessa instrument och optimerar dem behövs det samordning på flera nivåer mellan de institutioner som deltar, för att leda processen samt se till att resurserna används till fullo och att man undviker dubbelarbete. Det är viktigt att omgående skapa interregional samordning, i synnerhet eftersom man nu behöver uppnå mer med samma (eller lägre) stödnivåer. Det måste därför skapas korrekta och effektiva instrument så att man säkerställer samordning och effektivitet.

3.3.3.1 I en konkurrensinriktad globaliserad värld måste de 163 regionerna kunna konkurrera med konkurrenter på både nära och långt håll, och med tanke på detta är det ytterst viktigt med kompetent ledarskap och beslut i rätt tid.

3.3.4 De perifera kustregioner som är medlemmar i konferensen för perifera kustregioner i Europa (CPMR) och ReK har upprepade gånger uppmanat Europeiska kommissionen att införa en territoriell pakt så att Europa 2020-strategin i högre grad kan accepteras inom alla ekonomiska grupperingar i Europas regioner <sup>(11)</sup>.

3.4 Det som behövs är en kombination av framträdande politik och decentraliserat beslutsfattande, vilket skulle kunna bidra till att garantera att resurserna samordnas på ett sådant sätt att de kan användas där de förväntas få störst påverkan på tillväxt och sysselsättning.

3.4.1 Det är endast en välformulerad strategi som hålls enkel och som grundar sig på bredast möjliga samförstånd som kan bidra till att belysa vilka vägar och val som står till buds för regionerna, städerna och hamnarna i EU MCR.

3.4.2 Det är också viktigt att utforma en metod för att mäta politikens effektivitet i makroregionen Medelhavet så att man kan göra korrigeringar i god tid. Avsaknaden av en måttstock som korrekt mäter politikens framgång eller misslyckande i kombination med bristen på samordning, dubbelarbete och slöseri samt brist på ansvarstagande har tidigare förhindrat att korrigerande åtgärder vidtagits i rätt tid, vilket i slutändan har gjort misslyckandet ännu större.

3.4.3 Strategin måste åtföljas av en handlingsplan där man tydligt och klart identifierar vilka projekt som främst ska bli utvalda på grund av sin inverkan och vikt för den ekonomiska tillväxten över regionala gränser, samt vilka finansieringskällor som måste användas för att genomföra projekten. Detta är viktigt och bör helst slutföras inom de första två åren efter det att den fleråriga budgetramen för 2014–2020 trätt i kraft.

3.4.4 Det är extremt viktigt att minska de byråkratiska kraven på rapportering och ifyllande av blanketter från aktörers och operatörers sida. Icke-statliga organisationer, små och medelstora företag samt regionala myndigheter, i synnerhet de i mindre regioner, avstår ofta från att delta på grund av bristen på kapacitet och den avskräckande uppgiften att hålla reda på alla byråkratiska förfaranden. Samtidigt som kommittén medger att det behövs kontroll och avstämningar så är det viktigt att projektstödmottagarna kan ägna sin tid och sina resurser till att leverera konkreta fördelar till samhället och ekonomin i stort.

3.4.5 Om man misslyckas med att leverera enligt handlingsplanerna tror kommittén att detta kommer att förhindra regionerna att dra nytta av ett tillfälle att skapa tillväxt. Alternativkostnaden för ett sådant misslyckande kommer att bli mycket hög, i synnerhet i dessa kristider. Kommittén är fast övertygad om att man genom innovativt samarbete kan göra betydande effektivitetsvinster genom att använda resurser för att uppnå starkare tillväxt. Riskerna för misslyckande är också olycksbådande för regionala politiska ledare och deras medborgare. För de flesta berörda regioner är inte tillväxtutsikterna särskilt goda för de kommande två åren och detta bakslag kommer att försämrats ytterligare om regionerna väljer vägar som ignorerar de möjligheter som en MRS erbjuder och misslyckas med att använda regionens mänskliga och naturliga resurser på ett effektivt och hållbart sätt <sup>(12)</sup>.

3.4.6 Utgångspunkten för strategin bör vara att slå fast huvudmålen och identifiera vilka befintliga EU-program, nationella och regionala program samt regionala och lokala myndigheter och sammanslutningar inom det civila samhället som kan erbjuda den samordningsinsats som krävs. Det finns ett flertal EU-finansierade projekt inom EU MRS som om de samordnas på ett korrekt sätt kan öka det mervärde som de skapar. Den här formen av projekt – som redan finns, åtminstone på papper – och nya projekt, som otvivelaktigt kommer att lanseras framöver, kan vara till nytta för att uppnå några av målen i EU:s makroregionala strategi.

#### 4. Vilket tillämpningsområde bör man ha?

4.1 Det huvudsakliga tillämpningsområdet är att uppmuntra till fastställande av en MMR på flera nivåer, åtföljd av en MRS, där aktiviteter genomförs genom särskilda handlingsplaner som baseras på regeln om tre ja: mer kompletterande finansiering, mer institutionell samordning och fler nya projekt.

<sup>(11)</sup> Marseille den 27 september 2009, CPMR-seminarium om *Att leda Europa ut ur krisen: Inledande förslag från regionerna om framtiden för EU:s budget och politik*. I den första resolutionen (CdR 199/2010) föreslår Regionkommittén att man kraftfullt ska stödja Europaparlamentets förslag om att inrätta en "territoriell pakt för lokala och regionala myndigheter om Europa 2020-strategin".

<sup>(12)</sup> *Scenarier för Medelhavet* – Världsekoniskt forum 2011.



4.2 Medelhavsregionerna behöver ett gemensamt åtagande om att samverka med strategin på alla insatsnivåer, vilket kommer att göra det möjligt att dra nytta av målen i Europa 2020-strategin och därigenom främja integration mellan EU:s politik och fonder (territoriellt samarbete). MRS bör genomföras i syfte att bistå regioner och territorier att ta itu med de utmaningar som inte kan lösas endast genom nationella insatser.

4.3 EESK anser att utvecklingen av en MRS för Medelhavet bör basera sig på tre tillväxtpelare:

— Smart tillväxt (med särskild vikt lagd vid blå tillväxt)

*Främja en kunskapsbaserad ekonomi som stöder innovation och ny teknik.*

— Hållbar tillväxt

*Främja en hållbar, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi.*

— Tillväxt för alla

*Främja en ekonomi med starkt fokus på att skapa arbetstillfällen och minska fattigdom för att stödja social och territoriell sammanhållning.*

4.3.1 "Smart tillväxt" kommer att stödjas genom att man beaktar konceptet "blå tillväxt". Den 13 september 2012 offentliggjorde Europeiska kommissionen ett meddelande om blå tillväxt och i det framhöll kommissionen fem värdekedjor som har potential att leverera hållbar tillväxt och jobb inom den blå ekonomin. Dessa är blå energi, vattenbruk, havs-, kust- och kryssningsturism, havets mineralresurser och blå bioteknik<sup>(13)</sup>.

4.3.1.1 Den blå tillväxten avspeglar de val som maritima regioner har gjort för att stärka sin konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt genom att använda sin geografiska position och sina särdrag, dvs. marina och maritima aktiviteter. De har helt enkelt fokuserat på det de är bäst på.

4.3.1.2 Utmaningen "smart tillväxt" för kustregionerna i EU:s makroregion Medelhavet består av två delar:

— Att skapa tillräcklig ekonomisk aktivitet som i slutändan bidrar till att ta Europa ur den nuvarande ekonomiska och sociala krisen.

— Att göra nödvändiga investeringar i viktig infrastruktur, i synnerhet hamnar, flygplatser, järnvägar, transportknutpunkter och andra anläggningar som säkerställer att EU:s makroregion Medelhavet kommer att kunna delta till fullo i återhämtningen så snart den sätter igång.

4.3.1.3 En hållbar användning av Medelhavsresurserna erbjuder möjligheter att skapa välbefinnande och arbetstillfällen. Forskningen på området avancerade miljörelaterade system och tekniker bör utvecklas till stöd för de traditionella näringsgrenar vid Medelhavet som är på nedgång, och därigenom öppna vägen för nya möjligheter.

4.3.1.4 Dessa utmaningar kräver att de vetenskapliga, tekniska och ekonomiska samhällsgrupperna deltar tillsammans med arbetsmarknadens parter. Man bör beakta stödaktiviteter på områden som infrastruktur, industri, utbildning, investeringar i forskning och utveckling, samarbete mellan universitet och skapande av kluster.

4.3.1.5 Fartygssektorn är mycket kraftfull och bidrar till utvecklingsstrategierna. Havsturismen ger upphov till ekonomisk verksamhet och nya arbetstillfällen, och bidrar dessutom till utvecklingen av en EU-Medelhavsidentitet.

4.3.2 Huvudinslagen i "hållbar tillväxt" och de involverade sektorerna hör samman på många sätt. Att uppnå hållbarhet och genomföra en grönare politik samt ett skifte mot en ekonomi med låga koldioxidutsläpp inom alla sektorer bidrar till att uppnå klimatförändringsmålen och klimatförändringsanpassningen. Man måste använda resurserna på ett effektivt sätt, förstärka samverkans effekterna samt identifiera och motverka slöseri och dubbelarbete. Huvudinfrastrukturen, inklusive infrastruktur inom land- och sjötransport, energiöverföring och it-nätverk måste ständigt uppgraderas i syfte att se till att inga hämmande flaskhalsar uppkommer.

<sup>(13)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Blå tillväxt – möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn*, COM(2012) 494 final, Bryssel den 13 september 2012.

4.3.2.1 Hållbarhet för kuster och hav hör nära samman, och båda är utsatta för tryck från människans aktiviteter, inklusive de markföroreningar som till slut flyter ut i Medelhavet och koldioxidutsläppen från fartyg<sup>(14)</sup>. Integrerad förvaltning av kustområdena bör inte begränsas endast till ekonomisk verksamhet och föroreningar vid kusten. Alla incitament måste erbjudas för att uppmuntra den maritima sektorn och de fartyg som seglar på Medelhavet att byta till modernast möjliga form av "grön" teknik.

4.3.2.2 Europeiska unionen och åtta av dess medlemsstater är parter i Barcelonakonventionen om skydd av Medelhavet mot föroreningar från 1975, och dess protokoll, som antagits inom ramen för FN:s miljöprogram. Genom en akt från rådet i slutet av 2012 anslöt sig unionen till konventionens offshoreprotokoll för att skydda Medelhavets kuster från föroreningar som genereras av offshoreverksamhet. Unionens regioner vid Medelhavet kommer att tjäna avsevärt på denna konvention och bör lägga stor vikt vid den även i samband med sitt mål om att uppnå "blå tillväxt".

4.3.2.3 Medelhavsområdet har en stor potential när det gäller förnybar energi och skulle kunna utgöra en enorm källa till ren energi som fortfarande är outnyttjad. I linje med Europa 2020-strategins mål bör åtgärder för anpassning och förebyggande av klimatförändringar införlivas i EU:s makroregionala strategi.

4.3.2.4 Det krävs insatser inom hållbara transporter i EU MRS för att minska utsläppen av koldioxid. Vägtransporterna bör överföras till maritim transport<sup>(15)</sup>. Å andra sidan måste de maritima transporterna fortsätta på sin väg mot användning av renare bränsle. Sjösäkerhet och samarbete när det gäller förebyggande av och insatser vid katastrofer bör ingå.

4.3.3 EU MRS bör innehålla en stark social dimension i syfte att stödja "tillväxt för alla" i EU MCR. Den ekonomiska utvecklingen och skapandet av nya arbetstillfällen bör kunna bidra till att öka livskvaliteten för befolkningen i dessa regioner. De regionala myndigheterna bör främja dialogen med arbetsmarknadens parter och uppmuntra dem och andra företrädare för det civila samhället att delta. När det gäller den territoriella sammanhållningen måste man ur ett integrerat perspektiv ta hänsyn till den "inkluderande" situationen för städer, storstadsområden, landsbygdsområden, små kuststäder och öar. Infrastrukturens, teknikens och tjänsternas tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning bör knytas till hållbar utveckling som en grundförutsättning för tillväxt för alla.

4.3.3.1 Informationstekniken måste utvecklas genom bättre sammankoppling, i synnerhet i de perifera områdena, så att man stöder en övergripande territoriell och social sammanhållning i Medelhavsregionerna i ett tvärvetenskapligt perspektiv. IKT-utvecklingen bör främjas.

4.3.3.2 Det är också viktigt att framhålla behovet av att skapa ytterligare flygplatser och luftfartstjänster i MMR i syfte att stärka den regionala ekonomiska integrationen. Luftfartstjänster och lufttransportinfrastrukturen har fortfarande en stor outnyttjad potential och behöver mer investeringar.

4.3.3.3 Utbildningsinstitutionerna har en viktig roll att spela genom att stödja tillväxt för alla i Medelhavsområdet. Man bör även fastställa gemensamma utbildningsmål som omfattar hela EU MMR.

4.3.3.4 EESK anser att dialogen mellan arbetsmarknadens parter och partner i det civila samhället samt utbildningsinstitutioner måste stärkas. Man bör prioritera utbildning på området hav och sjöfart samt samarbete mellan universitet och utbildningscentrum.

4.3.3.5 De arbetslösa i EU MCR måste också få komma till tals vid utformningen av en framtida strategi som syftar till att erbjuda dem möjligheter att komma in på arbetsmarknaden igen. Det är också viktigt att man gör verkligt konkreta ansträngningar för att involvera ledare för "exkluderade" sociala grupper, t.ex. invandrargrupper, personer med funktionsnedsättning och kvinnoorganisationer. EESK stöder till fullo EU-politik som syftar till att förhindra diskriminering på grundval av ras eller etniskt ursprung, funktionsnedsättning, ålder, sexuell läggning eller kön.

<sup>(14)</sup> COM(2013) 480 final – 2013/0224 (COD).

<sup>(15)</sup> Se föregående fotnot.

4.3.3.6 Med tanke på EU:s framtidsutsikter vad gäller den inverterade ålderspyramiden bör särskilda åtgärder för att stödja ett hälsosamt och aktivt åldrande i EU MCR också inkluderas. Regionerna vid Medelhavet behöver också lansera en livskraftig långsiktig plan för kontrollerad invandring och säsongsarbetare i syfte att fylla de tomrum som skapas av den åldrande befolkningen och åtgärda den ökande beroendegraden. EESK förespråkar utökade insatser från unionens sida för att hjälpa Medelhavsregionerna att hantera migrationens utmaningar och integrera migranterna i samhället.

4.3.3.7 EESK anser att man bör utveckla EU MMRS genom att beakta de EU-prioriteringar som syftar till att förbättra människors deltagande i samhället och deras välmående, se till att funktionsnedsattas rättigheter respekteras till fullo och främja jämställdhet i Medelhavsområdet. Det är därför ytterst viktigt att garantera de funktionsnedsatta personligt oberoende, värdighet och frihet och att öka kvinnors självbestämmande på arbetsmarknaden, i samhället och i beslutsfattande ställning i Medelhavsområdet.

## 5. Vilka fördelar kan man förvänta sig?

5.1 Genomförandet av en makroregional strategi för Medelhavet erbjuder många möjligheter, främst genom att ge en referensram som är relevant för sammanhållningspolitiken och uppmuntra sektorsövergripande samarbete på ett gemensamt område för tjänster och arbete. Denna ram kan styra investeringarna mot större komplementaritet och påverka respektive prioriteringar i varje regional utvecklingsplan för en europeisk makroregion, samt säkerställa en översikt och sanna samverkans effekter i ett integrerat tillvägagångssätt.

5.2 En EU MRS skulle garantera ökat deltagande och bättre samarbete mellan EU:s olika interventionsmekanismer, gå längre än de medel som anslagits till sammanhållningspolitiken och samla regionernas och medlemsstaternas resurser genom flernivåstyre. Detta innebär att alla lokala aktörer blir vinnare.

5.3 Fördelarna med makroregionen Medelhavet härrör till stor del från dess mycket omfattande och integrativa synsätt på flera nivåer, vilket kan främja samverkans effekter mellan EU-politik och EU-program samt komplementaritet i finansieringen.

5.4 Genomförandet av den makroregionala strategin för Medelhavet kommer att främja strategiska aktiviteter i kust- och ömråden samt öka samarbetet mellan administrationer, regioner, städer, hamnar vid Medelhavet och – då behovet uppstår – mellan nationella myndigheter.

5.5 Aktiviteter som är kopplade till den integrerade havspolitikerna och den blå tillväxten kommer att genomföras, med tyngdpunkten lagd vid det ömsesidiga beroende och de samverkans effekter som finns hos aktiviteter som inte verkar ha någon förbindelse med den maritima sektorn.

5.6 I de föreslagna åtgärderna kommer de tre tillväxtspelare som tidigare identifierats att tas upp. Vid valet av de föreslagna åtgärderna måste var och en av dem uppfylla följande kriterier:

- De måste ha inverkan på makroregionen och inom en skäligen tidsrymd föra med sig konkreta fördelar till invånarna i EU MMR.
- De måste stämma överens med principen om hållbar utveckling och således syfta till att skapa ekonomisk tillväxt, samtidigt som de miljömässiga nackdelarna minimeras.
- De måste kunna vidtas på kort eller medellång sikt (högst 7 år).
- De förutses kunna locka till sig finansiering från den privata sektorn som kan komplettera offentlig (EU och statlig) finansiering.

## 6. Drivkrafter för förändring

6.1 EESK anser att utmaningarna för den sociala och ekonomiska utvecklingen i Medelhavsområdet behöver gemensamma insatser för att hantera och utnyttja den territoriella potentialen. EESK urskiljer fem drivkrafter för förändring som kan bidra till ett framgångsrikt genomförande av EU:s sammanhållningspolitik 2014–2020 i EU MCR.

#### 6.1.1 *Främja en polycentrisk, balanserad och integrerad utveckling*

En balanserad territoriell utveckling är av strategisk betydelse för att stödja den sociala och ekonomiska sammanhållningen i EU MCR. EU MCR måste samarbeta för att skapa innovativa nätverk i syfte att minska den territoriella polariseringen av ekonomiska resultat, regionala skillnader och styra ekonomiskt välstånd mot en hållbar utveckling i Medelhavsområdet.

#### 6.1.2 *Stödja territoriellt samarbete i EU MCR*

Territoriellt samarbete är en viktig faktor när det gäller att stärka Medelhavsområdets konkurrenskraft, och även för att minimera ekonomisk, social och ekologisk fragmentering. Det är viktigt att stärka samordningen mellan de myndigheter som hanterar gränsöverskridande och transnationella program, genom att integrera de prioriteringar som fastställts inom strategierna på nationell, regional och lokal nivå i syfte att stödja utvecklingen av insatser som är i linje med Europa 2020-strategin och sammanhållningspolitiken 2014–2020.

#### 6.1.3 *Säkra EU MCR:s globala konkurrenskraft med utgångspunkt i starka lokala ekonomier*

Global konkurrenskraft och sammanhållning inom EU MCR kan uppnås genom att man uppmuntrar människor att lära sig, studera och uppdatera färdigheter och genom att främja marknadsdrivna innovationer för att ta fram nya produkter eller tjänster som skapar tillväxt och arbetstillfällen, samtidigt som man bistår lokalsamhällena när det gäller att ta itu med sociala utmaningar. En förstärkt användning av informations- och kommunikationsteknik och skapandet av en digital inre marknad baserad på snabbt och ultrasnabbt internet och interoperabla tillämpningar är av strategisk betydelse för att utveckla starka lokala ekonomier.

#### 6.1.4 *Förbättra möjligheterna till territoriella förbindelser för enskilda personer, samhällen och företag*

Tillgång till tjänster av allmänt intresse till rimliga priser, t.ex. information, kunskap och mobilitet, samt effektiva intermodala transportlösningar och miljövänliga produktionssystem är viktiga prioriteringar för sammanhållningen i Medelhavsområdet. Att förbättra förbindelserna mellan centralorterna i EU MCR och de interkontinentala transportknutpunkterna genom att utveckla havsmotorvägarna, stärka de transeuropeiska nätverken (TEN-T) och utarbeta underordnade systemnätverk på regional och lokal nivå för att överkomma de territoriella hinder som t.ex. öarna i Medelhavet har, är av strategisk betydelse för att öka Medelhavsområdets konkurrenskraft och sammanhållning.

#### 6.1.5 *Förvalta och sammanlänka ekologiska, landskapsrelaterade och kulturella värden*

Skyddet och främjandet av det kulturella arvet och naturarvet är en viktig förutsättning för utvecklingen av EU MCR. Det är viktigt att stödja att skyddade områden integreras fullständigt i lokalsamhällen och lokala ekonomier. Medelhavslandskapens stora värde bör utvecklas i kvalitativa termer, och områden som är rika på naturresurser och kulturella resurser måste åsättas ett eget värde så att man på bästa sätt utnyttjar dessa tillgångar. Det är därför viktigt att utveckla den regionala och lokala identiteten samtidigt som man stärker medvetenheten och ansvarskännandet i dessa Medelhavssamhällen i förhållande till deras miljö, landskap, kulturer och andra unika värden.

Brüssel den 10 december 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Henri MALOSSE

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Statistiska verktyg för att mäta volontärarbete" (yttrande på eget initiativ)**

(2014/C 170/02)

Föredragande: **Krzysztof PATER**

Den 14 februari 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbete ett initiativytrande om

"Statistiska verktyg för att mäta volontärarbete"

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 109 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Med tanke på att frivilligarbete är

1.1.1 en viktig drivkraft för tillväxt för alla, som stärker både det sociala och mänskliga kapitalet och främjar solidaritet mellan generationerna samtidigt som det också skapar ett stort ekonomiskt värde,

1.1.2 en central faktor i många sociala strategier och en indikator på den offentliga politikens inverkan som bör mätas på ett effektivt sätt och övervakas så att beslutsfattarna får tillgång till korrekt information,

1.1.3 ett forskningsområde där mätningarna för närvarande är bristfälliga på grund av inkonsekventa och alltför restriktiva undersökningar där man bortser från sådana frågor som hjälp som ges direkt av volontärer till människor utanför organiserade strukturer och där man glömmer volontärarbetets ekonomiska värde.

1.2 Kommittén uppmanar kommissionen att

1.2.1 skapa förutsättningar för att man ska kunna inleda metodologiskt arbete och pilotundersökningar för att fastställa principerna för de undersökningar som medlemsstaternas statistikmyndigheter gör om volontärarbete; i samband med detta bör man använda sig av Internationella arbetsorganisationens (ILO) handbok om mätning av volontärarbete (*Manual on the Measurement of Volunteer Work*) och tidigare erfarenheter från länder där man redan har genomfört undersökningar och använt sig av de lösningar som rekommenderas i handboken;

1.2.2 under de närmaste åren arbeta på en standardiserad metodologi för undersökningar om volontärarbete och se till att denna antas genom en lämplig kommissionsförordning så att den används i medlemsstaternas regelbundna undersökningar;

1.2.3 vidta åtgärder för att uppmuntra medlemsstaternas statistiska myndigheter att delta i undersökningar om volontärarbete innan förordningen införs;

1.2.4 samla och sprida samstämmiga uppgifter från undersökningar om volontärarbete som görs i enskilda länder eller på EU-nivå;

1.2.5 vidta rättsliga åtgärder som är bindande i EU och medlemsstaterna som gör att den icke-vinstdrivande sektorn kan medfinansiera offentliga bidrag med det ekonomiska värde som volontärarbetet skapar och som beräknas med hjälp av tillförlitliga statistiska uppgifter som genereras med statistiska verktyg utvecklade i enlighet med detta yttrande.

1.3 EESK vill dessutom utnyttja detta tillfälle att återigen framhålla behovet av en gynnsam miljö och stöd för volontärarbete. Detaljerade förslag för en gynnsam miljö för volontärarbete har utarbetats inom ramen för Europeiska året för volontärarbete 2011. Det handlar bland annat om hållbart stöd till volontärarbete som på ett betydande sätt bidrar till det allmänna bästa <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT C 181, 21.6.2012, s. 150.

## 2. Bakgrund

2.1 "Volontärarbete" omfattar enligt den definition av "volontärarbete" som i stor utsträckning används (inom EU-institutionerna) alla former av frivilligt arbete som utförs av en person av fri vilja, fritt val och fri motivation och inte styrs av en önskan om ekonomisk vinning.

2.2 Den definition av volontärarbete som finns i ILO:s handbok om mätning av volontärarbete överensstämmer med denna uppfattning av volontärarbete men är mer exakt och används som ett begreppsmässigt ramverk för mätning av formellt och informellt volontärarbete i olika kulturella och rättsliga sammanhang. Enligt denna definition är volontärarbete "obetalt icke-obligatoriskt arbete, dvs. tid som enskilda personer utan betalning ger till verksamhet som bedrivs antingen genom en organisation eller direkt för andra utanför deras eget hushåll" [ej officiell översättning, ö.a.] <sup>(2)</sup>. Denna definition, som är en detaljerad redogörelse för de drag som kännetecknar volontärarbetet, bör användas vid internationella jämförande undersökningar. Man bör nämligen ta hänsyn till alla volontärarbetets kännetecken i de definitioner som används i enskilda länder och på så sätt se till att undersökningsområdet definieras på ett enhetligt sätt, oberoende av de lokala förhållandena.

2.3 På senare år har man i många dokument från kommissionen, Europaparlamentet och rådet samt EESK, ReK och det civila samhällets organisationer i EU, framför allt i samband med Europaåret för volontärarbete 2011, framhållit att volontärarbete hänger samman med sådana centrala EU-värderingar som medborgardeltagande och solidaritet med de behövande. Man har understrukit att volontärarbete är ett viktigt bidrag till den del av det sociala välbefinnandet som inte mäts med BNP och att det har stor inverkan på människors livskvalitet. Ur ett systemperspektiv bidrar volontärarbete till att skapa ett socialt kapital samt till att bygga och stärka band av förtroende och samarbete samtidigt som det främjar vedertagna sociala normer och värderingar. Informellt volontärarbete är en viktig form av investering i mänskligt kapital, t. ex. genom informell vård och utbildning av barn och unga, medan formellt volontärarbete spelar en viktig roll bland annat när övergripande färdigheter utvecklas och nya yrkesfärdigheter förvärvas. Den frivilligvård som erbjuds äldre människor, även av äldre människor, är av ytterst stor betydelse för Europas allt äldre samhällen. Alla dessa kännetecken, som understryker volontärarbetets roll när det handlar om att skapa social sammanhållning och underlätta sysselsättning, gör att det betraktas som en viktig faktor bakom tillväxt för alla och utgör en av de tre pelarna i EU:s utvecklingsstrategi, Europa 2020-strategin.

2.4 Ett viktigt inslag i debatten var rekommendationerna där man framhöll behovet av att samla in jämförbara uppgifter som visar på både den sociala och ekonomiska betydelsen av volontärarbete. I detta sammanhang hänvisade man till den metod som föreslås i ILO:s handbok som en lämplig modell för statistiska undersökningar på detta område <sup>(3)</sup>.

2.5 Dessa rekommendationer hade en tydlig koppling till slutsatsen att det inte fanns tillgång till tillräckliga uppgifter om volontärarbete, och detta gäller fortfarande.

2.6 I vissa länder har det gjorts undersökningar om volontärarbete och dessa har omfattat många viktiga aspekter på detta (inte bara deltagandegraden och den demografiska profilen hos dem som deltar utan även t.ex. deras motivation). Ett hinder för att dessa undersökningar ska kunna analyseras på EU-nivå är att det inte råder samstämmighet om hur omfattande definitionen av volontärarbete ska vara och hur det ska definieras samt att det finns andra metodologiska skiljaktigheter (t.ex. när det gäller vilken period som omfattas av undersökningarna, bristande samstämmighet mellan de ålderkategorier som används för de befolkningsgrupper som undersöks, olika undersökningsmetoder samt resultatens tillförlitlighet), tillsammans med skillnader i undersökningsdata. Såsom framhålls i den rapport som på begäran av kommissionen har utarbetats av konsultföretaget GHK kan skillnaderna i resultat ofta vara så stora som 30–40 procentenheter <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> *Manual on the Measurement of Volunteer Work*, Internationella arbetsorganisationen, Genève, 2011.

<sup>(3)</sup> (1) *Meddelande om EU-politik och frivilligarbete: Erkännande och främjande av gränsöverskridande frivilliginsatser i EU*, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén (COM(2011) 568 final); (2) *Frivilligarbetets roll inom socialpolitiken – Rådets slutsatser – Europeiska unionens råd*, 2011; (3) EUT C 181, 21.6.2012, s. 150.

<sup>(4)</sup> Rapport från GHK, *Volunteering in the European Union*, GHK 2010.

2.7 Det finns ganska begränsad tillgång till internationellt jämförbara uppgifter om volontärarbete som samlas in regelbundet, och dessa uppgifter handlar framför allt om hur omfattande volontärarbetet (med dess olika definitioner) är i organisationer (formellt volontärarbete) och om den demografiska profilen hos dem som deltar i detta. Ibland tar man i undersökningarna upp andra frågor som t.ex. frekvensen i volontärarbetet<sup>(5)</sup>. Vissa av dessa studier är inte begränsade till en allmän fråga om volontärarbete, som definieras på ett eller annat sätt, utan är snarare inriktade på flera olika (upp till cirka tolv) typer av organisationer eller verksamhet som människor ägnar sin fritid åt<sup>(6)</sup>. Vid en jämförelse ser man att den fråga som tas upp mest sällan är antalet timmar som ägnas åt volontärarbete<sup>(7)</sup>.

2.8 Trots stora skillnader i resultaten av de enskilda internationella studierna och mellan nationella och internationella resultat kan man fortfarande säga att volontärarbetet är mycket utbrett – även om man bara tar hänsyn till formellt volontärarbete. Uppskattningen av antalet volontärer i EU över 15 års ålder varierar mellan 92 och 150 miljoner, vilket skulle innebära att mellan 22 och 36 % av alla vuxna i EU-länderna deltar i frivilligt, obetalt arbete i olika slags organisationer<sup>(8)</sup>. De ståndpunkter som de främsta EU-institutionerna intagit om volontärarbete grundar sig på en förhållandevis låg uppskattning av antalet volontärer, inte mer än 100 miljoner<sup>(9)</sup>.

2.9 De uppgifter som finns tillgängliga om volontärarbete gör det inte möjligt att genomföra den undersökning som kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska rådet och EESK efterlyser i sina dokument. För närvarande kan man inte på ett tillförlitligt sätt övervaka den ekonomiska betydelsen av volontärarbete eller dess bidrag till politiken på EU-nivå. Man kan inte fastställa hur mycket tid som sammanlagt ägnas åt volontärarbete eller volontärarbetets värde i pengar och därigenom bedöma hur omfattande det är i termer av sådana universella ekonomiska indikatorer som den nationella sysselsättningen (antalet personer verksamma inom den nationella ekonomin) eller BNP. De enda uppgifter som finns tillgängliga i dag avser enbart formellt volontärarbete i icke-vinstdrivande organisationer. Dessa uppskattas med hjälp av metoder som inte är särskilt sammanhängande och härrör från det internationella projektet *Comparative Nonprofit Sector Project*, som samordnas av Johns Hopkins-universitetet. Dessa uppgifter avser andelen volontärarbete i icke-vinstdrivande organisationer i förhållande till BNP och till den ekonomiskt verksamma befolkningens arbetspotential i bara tre EU-länder: Tjeckien (0,2 % av BNP; 0,5 % av den ekonomiskt aktiva befolkningen), Frankrike (1,4 %; 3,2 %) och Belgien (0,7 %; uppgift saknas)<sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> Inom ramen för Europeiska socialundersökningen (ESS 2002-2010) samlar man till exempel vartannat år in uppgifter om engagemanget i de politiska partiernas eller andra organisationers eller sammanslutningars arbete, ett engagemang som bottnar i en önskan att göra väl eller förhindra att dåliga saker händer. I undersökningen för 2006 och 2012 ställdes dock också frågan hur ofta under de senaste tolv månaderna de tillfrågade hade deltagit i arbete för en grupp eller en välgörenhetsorganisation.

<sup>(6)</sup> *European Values Study* (EVS) och ett antal undersökningar som har gjorts inom ramen för Eurobarometer – och som har samordnats av GD Kommunikation (Eurobarometer 66.3/2006, 73.4/2010, 75.2/2011).

<sup>(7)</sup> *European Quality of Life Survey* (EQLS 2003, 2007), Eurobarometer 60.3 (2003/2004). De mest omfattande uppgifterna om den tid som ägnas åt obetalt arbete i olika organisationer, informell hjälp till andra hushåll eller deltagande i möten inom organisationer och grupper samlas in inom ramen för tidsanvändningsstudien, och där tar man också hänsyn till säsongvariationer under årets lopp.

<sup>(8)</sup> Uppskattningarna ovan härrör från GHK:s rapport *Volunteering in the European Union*, 2010.

<sup>(9)</sup> Siffran 100 miljoner volontärer återfinns i Europaparlamentets betänkande om *Volontärarbetets roll för att bidra till ekonomisk och social sammanhållning*, utskottet för regional utveckling, (2008) (2007/2149 (INI) dokument A6-0070/2008).

<sup>(10)</sup> Dessa resultat grundar sig på studier gjorda av icke-vinstdrivande organisationer. Dessa användes för att beräkna det sammanlagda antalet timmar volontärarbete inom den icke-vinstdrivande sektorn (som räknades om till heltidsekvivalenter) för att sedan kunna jämföras med antalet yrkesverksamma personer i landet i fråga. Man fastställde värdet på volontärarbetet genom att multiplicera antalet heltidsekvivalenter med genomsnittslönerna i den icke-vinstdrivande sektorn. Denna metod kan leda till lägre uppskattningar av volontärarbetets omfattning och värde än den metod som beskrivs i ILO:s handbok, eftersom organisationer vanligtvis inte för register över antalet timmar volontärarbete som utförs och har en tendens att inte ta hänsyn till volontärarbete som utförs av personer som sällan bedriver sådant. De resultat som erhålls avser dessutom bara den icke-vinstdrivande sektorn medan ILO:s metod medger att allt formellt volontärarbete mäts för alla institutionella sektorer. Resultaten under denna punkt är hämtade ur följande publikationer: Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., Haddock, M. A., Tice, H.S., *The State of Global Civil Society and Volunteering. Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook*, Center for Civil Society Studies – Johns Hopkins University, 2013.

2.10 Med hjälp av de metodologiska principerna i ILO:s handbok har de nationella statistikmyndigheterna i tre EU-länder (Polen, Ungern och Italien) redan genomfört undersökningar om volontärarbetets omfattning och värde medan myndigheterna i andra länder håller på att förbereda sig för detta <sup>(11)</sup>. Uppgifter för 2011 finns redan tillgängliga för Polen. Dessa visar att formellt och informellt volontärarbete totalt sett motsvarar det arbete som utförs av 9,6 % av dem som arbetar i den nationella ekonomin i bred bemärkelse (inklusive volontärarbete) och 2,8 % av BNP i bred bemärkelse. I Polen, där släktskapsbanden är mycket starka, handlar det framför allt om informellt volontärarbete, som uppgick till 8 % i förhållande till antalet personer som arbetar inom den nationella ekonomin, som också omfattar volontärarbete, och till 2,2 % i förhållande till BNP i bred bemärkelse. Det formella volontärarbetet uppgick till 1,6 % respektive 0,6 % av ovan nämnda kategorier <sup>(12)</sup>.

### 3. ILO:s handbok som en omfattande och universell metod för undersökningar om volontärarbete

3.1 Som nämns ovan omtalas handboken om mätning av volontärarbete, som offentliggjorts i ILO:s regi, i nästan alla EU-dokument om volontärarbete som en lämplig modell för statistiska undersökningar på detta område. De metodologiska lösningarna i denna handbok togs också upp av den internationella konferensen för arbetsmarknadsstatistiker (ICLS) som en lämplig bas för undersökningar om volontärarbete. Volontärarbete bör tas med i den officiella arbetsstatistiken <sup>(13)</sup>. De lösningar som föreslås i handboken har också fått stöd från berörda parter inom tredje sektorn, och många icke-statliga organisationer förespråkar dess modell för undersökningar om volontärarbete <sup>(14)</sup>.

3.2 Den metod som föreslås i ILO:s handbok är också ett svar på bristen på, eller bristande samstämmighet i, tillgängliga uppgifter om volontärarbete i tredje sektorn, ett problem som man satte fingret på i projektet Comparative Nonprofit Sector och senare tog upp som ett allvarligt hinder för arbetet med att utarbeta korrekt statistik för nationalräkenskaperna och den icke-vinstdrivande sektorns satelliträkenskaper <sup>(15)</sup>.

3.3 Metoden grundar sig på en operativ definition av det fenomen som i handboken kallas "volunteer work" (volontärarbete). Den grundar sig inte på en specifik term eller specifika termer som används på ett enhetligt sätt för undersökningar i de länder som omfattas utan är snarare en beskrivande definition där tre grundläggande kännetecken uppmärksammas. Volontärarbete definieras som åtgärder som

- a) innefattar produktivt arbete,
- b) är obetalda,
- c) är icke-obligatoriska, och
- d) inte är avsedda för det egna hushållet.

ILO:s handbok innehåller dessutom många andra förklaringar som bidrar till att skingra alla potentiella tvivel om hur kriterierna ska tolkas <sup>(16)</sup>.

<sup>(11)</sup> Statistikmyndigheten i Portugal har redan utfört en pilotmodul till Arbetskraftsundersökningen enligt ILO:s handbok; Statistikmyndigheterna i Irland och Spanien har också uttryckt en önskan om att inleda liknande studier.

<sup>(12)</sup> Nałecz, S., Goś-Wójcicka, K., (red.) *Volunteering through organizations and other forms of volunteer work outside own household* – 2011. Central Statistical Office of Poland, Warszawa, 2012.

<sup>(13)</sup> Enligt den resolution som antogs den 11 november 2013 av den 19:e konferensen för arbetsmarknadsstatistiker innefattar den statistiska definitionen av arbete också volontärarbete. Detta bör därför bli föremål för regelbunden statistisk observation.

<sup>(14)</sup> Till exempel EYV 2011 Alliance, European Volunteer Centre (CEV), Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (CCSS) och Associazione Promozione e Solidarietà (SPES).

<sup>(15)</sup> *Handbook on non-profit institutions in the System of National Accounts*, United Nations Statistics Division, New York, 2003.

<sup>(16)</sup> Officiella översättningar av handboken finns tillgängliga på franska, spanska, italienska och montenegrinska och kan laddas ned på [www.ilo.org](http://www.ilo.org) och [www.evmp.eu](http://www.evmp.eu).



3.4 Den stora bredden på undersökningarna enligt handboken gör det möjligt att tillgodose många berörda aktörers informationsbehov. Handbokens centrala definition av volontärarbete omfattar ett brett spektrum av undersökningar, om både formellt volontärarbete (av ILO kallat indirekt volontärarbete) och informellt volontärarbete (av ILO kallat direkt volontärarbete). Dessutom är den inte inriktad på en viss sektor utan omfattar volontärarbete inom både tredje sektorn och den offentliga sektorns institutioner. Enligt definitionen bör man också göra åtskillnad mellan uppgifter med utgångspunkt i t.ex. fält och institutionell sektor. De uppgifter som samlas in är både tydligt definierade och flexibla för användarna.

3.5 Den undersökningsmodell som föreslås i ILO:s handbok grundar sig på ett antal allmänna principer som skapar samstämmighet, oavsett vilket slags undersökning det handlar om:

- a) Man bör försöka täcka in en så stor del av befolkningen som möjligt så att man fångar upp alla relevanta befolkningslager.
- b) Man bör använda sig av handbokens definition av "volontärarbete" och den terminologi som används för att beskriva denna.
- c) Man bör täcka alla former av volontärarbete (dvs. volontärarbete som utförs för och av organisationer och volontärarbete som utförs direkt för enskilda personer utanför det egna hushållet eller för grupper).
- d) Man bör täcka in de variabler som ingår i den rekommenderade undersökningsmodulen: mängden volontärtimmar (faktiskt utförda arbetstimmar), typ av arbetsaktivitet (yrke) och det område inom vilket volontärarbetet sker (bransch eller institutionell sektor).
- e) Förmågan att omsätta volontäraktiviteter i koder – standardiserad yrkesklassificering (Isco) och näringsgrensklassificering (standardklassificeringen Nace eller ICNPO-klassificeringen, som är inriktad på den icke-vinstdrivande sektorn) – för att ytterligare kunna analysera arbetsmarknaden och sätta ett ekonomiskt värde på volontärarbetet<sup>(17)</sup>.

3.6 Den föreslagna metoden gör det möjligt att i första hand rikta in insatserna på att förvärva de uppgifter som behövs för att kvantifiera volymen och värdet på volontärarbetet i standardiserade ekonomiska enheter som möjliggör en jämförelse med den nationella sysselsättningen eller BNP. De uppgifter som samlas in kan användas för att fastställa omfattningen och värdet av olika former av volontärarbete per institutionell och ekonomisk sektor, typ av aktivitet, region, urbaniseringsnivå m.m.

3.7 På grundval av de uppgifter som samlas in med hjälp av modulen för volontärarbete kan man också utföra ett antal analyser av social karaktär. Man kan analysera utsträckningen på och intensiteten i volontärarbetet, vilka former det tar (för människor eller organisationer – för formella strukturer kan man specificera verksamhetsområde eller sektor). I denna analys kan man ta hänsyn till volontärernas olika egenskaper: demografiska egenskaper (t.ex. ålder, kön och civilstånd), belägenhet (t.ex. region, ortens storlek) och yrkes-, utbildnings- och förmögenhetsstatus. Genom att lägga till ytterligare frågor i modulen för volontärarbete kan man också analysera volontärernas motivering, skäl till att inte delta i volontärarbete m.m.

3.8 Med tanke på att respondenterna vanligtvis endast kan lämna detaljerade och tillförlitliga uppgifter om vad som har hänt under den senaste tiden innehåller handboken en fyra veckor lång referensperiod för frågor om volontärarbete. Detta dikteras av behovet av att så exakt som möjligt fastställa antalet timmar som ägnas åt volontärarbete. Samtidigt är 4-veckorsperioden mycket kortare än den 12-månadersram som är typisk för de flesta undersökningarna om volontärarbete. Den kortare referensperioden leder till att siffrorna för omfattningen på volontärarbetet (antalet volontärer) blir lägre och till en risk för att resultaten snedvrids av olika säsongsvariationer. Rekommendationen är därför att man för jämförbarhetens skull håller sig till 4-veckorsperioden men också hittar metoder för att jämma ut säsongsvariationerna och skapa stickprov av lämplig storlek så att det finns tillräckligt med volontärer i undersökningen för ytterligare uppskattningar av antalet timmar i olika grupperingar.

<sup>(17)</sup> Förkortad och ändrad version av bestämmelserna i handboken om mätning av volontärarbete (s. 10). Isco – internationell standard för yrkesklassificering, Nace – statistisk näringsgrensindelning i Europeiska unionen; ICNPO – internationell klassificering av icke-vinstdrivande organisationer

3.9 I handboken rekommenderas för undersökningar av volontärarbete en arbetskraftsundersökning (AKU) eller en annan modul för hushållsundersökningar. Att använda arbetskraftsundersökningar som plattform innebär ett antal fördelar:

- a) Undersökningar där man använder ett stort representativt stickprov och en universell metod (AKU) ger resultat som är helt jämförbara och pålitliga.
- b) Belastningen på de officiella statistiksystemen och respondenterna minimeras.
- c) De gör det möjligt att analysera uppgifter om volontärarbete i kombination med uppgifter om den demografiska, sociala och yrkesmässiga situationen som erhålls inom ramen för AKU.
- d) Kostnaderna för att nå ut till respondenterna är låga.
- e) De gör det möjligt att använda sig av intervjuare med erfarenhet av att koda in olika typer av arbete med hjälp av klassificeringar som används i officiell statistik, framför allt yrkesklassificeringen (Isco).
- f) De skapar ett lämpligt kognitivt sammanhang för undersökningar (frågor om obetalt arbete är naturligtvis ett komplement till frågor om betalt arbete).

3.10 Undersökningar om volontärarbete där man använder en AKU-modul innebär naturligtvis också vissa begränsningar och problem som kan lösas med hänsyn till de lokala förhållandena eller med en övergripande strategi:

- a) Användningen av telefonmetoden för undersökningar, som blir allt vanligare vid AKU, i stället för direktintervjuer ökar tidspressen vid intervjun och kan därigenom leda till att antalet volontärer blir färre, framför allt i länder där medvetenheten om volontärarbete är låg och volontärarbete inte ingår som en naturlig del i vardagsspråket. Intervjuer kräver därför tid för ytterligare förklaringar och exempel<sup>(18)</sup>.
- b) Det ovan nämnda problemet kan lösas genom att man tar med frågor från modulen för mätning av volontärarbete i omfattande undersökningar som utförs genom direktkontakt mellan intervjuare och respondent (*ansikte mot ansikte-metoden*)<sup>(19)</sup>.
- c) Författarna till ILO:s handbok rekommenderar universella lösningar på några av de problem som identifieras ovan i samband med tillämpningen av modulen för undersökningar om volontärarbete. Med tanke på konstaterandet att uppgifter som erhålls från ställföreträdande respondenter är av sämre kvalitet rekommenderar man att endast göra intervjuer med de personer som berörs av undersökningen i stället för att använda uppgifter om någons volontärarbete från en make/maka eller andra medlemmar av personens hushåll. Vid svårigheter att tillämpa komplexa universella klassificeringar, t.ex. Nace, kan man enligt författarna använda enklare klassificeringar, t.ex. ICNPO<sup>(20)</sup>.

3.11 Handboken om mätning av volontärarbete är omfattande och innehåller riktlinjer för hur man organiserar och genomför undersökningar samt rekommendationer om hur man sammanställer och presenterar resultat. Vid bedömningen av värdet av volontärarbete rekommenderar handboken att man tillämpar metoden med kostnader för fullständig ersättning och använder sig av genomsnittslönen i den nationella ekonomin för den typ av verksamhet (yrke) det handlar om och för den ekonomiska och institutionella sektor som det organ för vilket volontärarbete sker tillhör.

3.12 Oberoende av den övergripande strategin i de föreslagna lösningarna och de starka skälen för dem skapar ILO:s handbok stor flexibilitet i många frågor där enskilda länder får ta hänsyn till de lokala förhållandena. Det gäller sådana frågor som hur formuleringarna ska anpassas till de lokala förhållandena och hur detaljerad beräkningen av volontärarbetets värde bör vara (några andra exempel ges i punkt 3.10). För att uppgifterna ska vara jämförbara ur ett internationellt perspektiv bör man å andra sidan använda sig av de centrala inslagen i definitionerna av volontärarbete.

<sup>(18)</sup> Nałecz, S., *Sharing the Experience of Volunteer Work Measurement. Lessons from pioneer implementation of the ILO methodology by the Central Statistical Office of Poland*, <http://evmp.eu/wp-content/uploads/Lessons-Podgorica-GUSISP.pdf>.

<sup>(19)</sup> Cappadozzi, T., *Sharing the Italian experience on the project of measurement of unpaid volunteer work*. [http://evmp.eu/wp-content/uploads/Cappadozzi\\_Presentation\\_EVMP-Conference\\_Madrid\\_3.28.2012.pdf](http://evmp.eu/wp-content/uploads/Cappadozzi_Presentation_EVMP-Conference_Madrid_3.28.2012.pdf).

<sup>(20)</sup> Förenklade klassificeringar har tillämpats i alla de tre länder där man hittills har mätt volontärarbete i enlighet med ILO:s handbok.

3.13 Handbokens flexibilitet bottnar i en önskan att göra den universell och se till att den får en bred tillämpning, oavsett viktiga kulturella och samhälleliga skillnader på global nivå. I EU är dessa skillnader förhållandevis små och detta gör det möjligt att utarbeta en mer enhetlig metod och följaktligen få fram mer jämförbara uppgifter.

#### 4. Vad bör man göra?

4.1 Med tanke på det stora behovet av uppgifter om volontärarbete, som bottnar i volontärarbetets stora betydelse när det handlar om att skapa tillväxt för alla och stärka den sociala sammanhållningen, det sociala och mänskliga kapitalet, den informella utbildningen, integrationen på arbetsmarknaden och solidariteten mellan generationerna, måste man på EU-nivå skapa förutsättningar för systematisk och jämförbara undersökningar om volontärarbete i medlemsstaterna. EESK inser att all ny verksamhet som EU-institutionerna och medlemsstaterna inleder måste ha en ordentlig finansieringsstabilitet, och vi kommer därför att undersöka alla tänkbara möjligheter att stödja och finansiera undersökningar om mätning av volontärarbete, bland annat genom förslaget som läggs fram i punkt 4.2.

4.2 Efter rekommendationerna i olika EU-dokument där medlemsstaterna uppmanas att utveckla undersökningarna om volontärarbete med hjälp av ILO:s handbok uppmanar EESK nu kommissionen att under de närmaste åren utarbeta en standardiserad metod för undersökningar om volontärarbete och se till att denna antas genom en lämplig förordning för medlemsstaternas regelbundna undersökningar.

4.3 Innan förordningen antas bör kommissionen vidta åtgärder för att stödja metodologiskt arbete och pilotstudier i syfte att skapa samstämmiga principer för de nationella statistikmyndigheternas undersökningar om volontärarbete där man använder sig av de främsta principerna i ILO:s handbok och erfarenheterna från de länder som redan har genomfört undersökningar och använt sig av de lösningar som beskrivs i den. När detaljerna i förordningen utarbetas bör man sträva efter att minimera kostnaderna och den administrativa bördan. Det bästa sättet vore därför att kombinera undersökningar om volontärarbete med något av de andra undersökningsområden som medlemsstaternas nationella statistikmyndigheter för närvarande ägnar sig åt.

4.4 Med tanke på det stora behovet av uppgifter om omfattningen på det formella och informella volontärarbetet och dess inverkan på den allmänna nivån av välbefinnande och på olika områden i det offentliga livet i enskilda länder och över hela EU bör man skapa förutsättningar för kommissionen att samla in och sprida uppgifter som harmoniserats på lämpligt sätt och som härrör från studier som utförts i medlemsstaterna och på EU-nivå. Ett område där man kan undersöka effekterna av volontärarbete är vuxenutbildningen, där man kan samla in och analysera uppgifter om hur volontärarbetet påverkar människors förmåga att förvärva färdigheter som hjälper dem att få det arbete som de önskar.

4.5 Det ekonomiska värdet av volontärarbetet måste erkännas och värderas av de offentliga myndigheterna. Europeiska kommissionen och medlemsstaterna bör införa bestämmelser som gör att volontärarbetets ekonomiska värde kan bli ett sätt att medfinansiera projekt som finansieras med offentliga medel. Erfarenheter och uppgifter som erhålls vid undersökningar om volontärarbetets ekonomiska värde, undersökningar som bedrivs med hjälp av en enda metod över hela EU, kommer att vara till stor nytta när praktiska lösningar utarbetas.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Mätning av den sociala påverkan” (yttrande på eget initiativ)

(2014/C 170/03)

Föredragande: **Ariane RODERT**

Den 19 september 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbета ett initiativytttrande om

”Mätning av den sociala påverkan”

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 146 röster för, 5 röster emot och 3 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar diskussionen om mätning av de sociala företagens sociala påverkan, men framhåller vikten av att avsätta mer tid till denna komplicerade fråga. Ett första steg skulle kunna vara att kommissionen börjar samla in uppgifter som underlag för en jämförande analys av mätningen av den sociala påverkan i medlemsstaterna, men man bör även studera denna fråga närmare i ljuset av EU:s sociala dimension.

1.2 Kommittén anser att en felaktig eller förhastad strategi kan motverka EU-institutionernas mål när det gäller att stödja utvecklingen och tillväxten i sektorn för sociala företag. Eftersom det inte finns tillräcklig kännedom om denna sektor i många medlemsstater, uppmanar vi kommissionen att prioritera åtgärder för att öka medvetenheten om sektorn och se till att dagordningen rörande initiativet för socialt företagande genomförs fullt ut.

1.3 Syftet med mätningen av den sociala påverkan är att mäta de sociala effekter och resultat som är en följd av specifika aktiviteter i ett socialt företag – och inte själva företaget, även om strukturerna i företag inom den sociala ekonomin i sig bidrar till att skapa ett socialt värde. Mätningen är en pågående process och en integrerad del av företagets aktiviteter samt ett viktigt redskap för strategisk planering.

1.4 Det är svårt att förorda en enda metod, och därför rekommenderar EESK kommissionen att i stället för att utveckla en ny metod skapa medvetenhet om de mest använda principerna. Gemensamt för dem är att de är initiativ på gräsrotsnivå som syftar till att uppnå de önskade sociala förändringarna utifrån ett verkligt behov och en verklig verksamhet.

1.5 Alla mätmetoder måste utvecklas med utgångspunkt i det sociala företagets viktigaste effekt, och de bör stödja företagets aktiviteter, vara proportionerliga och får inte kväva social innovation. Metoden bör försöka skapa balans mellan kvalitativa och kvantitativa uppgifter och ta hänsyn till att bakomliggande faktorer har mycket stor betydelse när det gäller att mäta hur väl man lyckats. Det bör också noteras att svårigheterna när det gäller att överföra resultaten av en mätning av den sociala påverkan på mikronivå till makronivå (lokalt till EU) bör undersökas närmare.

1.6 Det finns behov av metoder för mätning av den sociala påverkan, särskilt när det gäller EuSEF<sup>(1)</sup>- och PSCI<sup>(2)</sup>-förordningarna. EESK rekommenderar att de metoder som utvecklas för dessa förordningar ska ingå i pilotprojekt, noggrant övervakas och vid behov revideras. På så sätt kan man säkerställa att de inte hindrar de sociala företagets tillgång till finansiering via dessa instrument. Detta skulle ge kommissionen möjlighet att utarbета gemensamma riktlinjer och principer för vad som ska mätas i stället för hur det ska mätas.

1.7 EESK kommer att fortsätta att utreda denna fråga, och vi kommer att noga följa kommissionens arbete med att införa en metod för att säkerställa att den inte hindrar utvecklingen av sociala företag i Europa. Dessutom kommer kommittén att delta i en bredare debatt om hur social påverkan med tiden kan överföras till andra områden.

<sup>(1)</sup> Europeiska fonder för socialt företagande, COM(2011) 862 final.

<sup>(2)</sup> Europeiska unionens program för social förändring och social innovation, COM(2011) 609 final.

## 2. Inledning

2.1 I kommissionens meddelande "Inremarknadsakt II – Tillsammans för ny tillväxt" <sup>(3)</sup> framhålls behovet av att utveckla metoder för mätning av de sociala och ekonomiska fördelar som skapas av sociala företag i samband med genomförandet av EuSEF- och PSCI-förordningarna.

2.2 Som följd av detta har en undergrupp <sup>(4)</sup> i kommissionens rådgivande flerpartsgrupp för socialt företagande, GECES, fått i uppdrag att ge kommissionen vägledning avseende hur sociala företag kan påvisa den mätbara sociala påverkan de har.

2.3 Detta yttrande beskriver de sociala företagens syn på utvecklingen av en EU-metod för mätning av den sociala påverkan huvudsakligen mot bakgrund av EuSEF- och PSCI-förordningarna. Eftersom detta är en viktig fråga vill EESK emellertid understryka att mätning av social påverkan med fördel borde utvidgas till andra områden så småningom i syfte att undvika en uppsplittrad strategi.

2.4 Det sociala företagandet framhävs i flera av EU:s senaste initiativ. Dessutom har EESK lagt ner mycket arbete på denna fråga <sup>(5)</sup>, exempelvis utmaningarna i samband med EuSEF och sociala företag <sup>(6)</sup>. Centralt är lanseringen av kommissionens initiativ för socialt företagande <sup>(7)</sup>, som syftar till att främja utveckling och tillväxt av socialt entreprenörskap och socialt företagande i EU.

2.5 Sociala företag startas med ett socialt syfte och verkar inom den sociala ekonomin. För att skydda denna modell understryker kommittén att beskrivningen av sociala företag i initiativet för socialt företagande bör utgöra grunden för alla förordningar, normer och program som berör dessa företag, eftersom den placerar de sociala företagen i ett brett sammanhang och tar hänsyn till medlemsstaternas olika modeller.

2.6 Det är viktigt att poängtera att syftet med detta yttrande inte är att lägga fram argument för mätning av företagens sociala påverkan generellt. Ämnet får inte heller förväxlas med initiativ om företagens sociala ansvar eller alla arbetsgivares plikt att sörja för skäliga arbetsvillkor och att följa kollektivavtal där sådana finns. Det bör noteras att effektiva sociala insatser och en effektiv infrastruktur även i fortsättningen tillhör medlemsstaternas ansvarsområde.

2.7 Även om detta yttrande enbart behandlar de sociala effekterna av de sociala företagens verksamhet och inte de sociala företagen i sig, är deras struktur och företagsmodeller mycket viktiga faktorer när det gäller att skapa social påverkan genom internalisering av sociala kostnader och skapande av positiva externa effekter.

## 3. Sociala effekter i ett samhällssammanhang

3.1 Under lång tid har ekonomiska resultat varit det dominerande sättet att mäta organisationers och länders utveckling, oavsett om ekonomisk nytta eller samhällsnytta varit den främsta drivkraften. För en hållbar värld krävs ett mer holistiskt perspektiv, som tar hänsyn till de sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna.

3.2 Medvetenheten om detta har ökat de senaste åren. EESK antog 2008 ett initiativytttrande på temat "Bortom BNP – mätmetoder för hållbar utveckling" <sup>(8)</sup> som lyfte fram behovet av nya metoder för att mäta hållbarhet och välfärd för att kunna möta samhällsutmaningarna. Kommissionen följde 2009 upp detta initiativ med en rapport "Bortom BNP – att mäta framsteg i en föränderlig värld" <sup>(9)</sup> i vilken behovet av nya uppföljnings- och mätinstrument för att beskriva samhällsutveckling lyftes fram. Även andra aktörer har tagit initiativ till nya instrument. Ett exempel är OECD:s "Better Life Index" <sup>(10)</sup>.

3.3 För Europa, som befinner sig mitt i en kris där välfärdsmodellerna håller på att förändras, är det nu viktigare än någonsin att fokusera på ett reellt värdeskapande. Detta betonades nyligen i initiativen för att främja EMU:s sociala dimension <sup>(11)</sup>, där man föreslår sociala indikatorer och åtgärder som ska komplettera den ekonomiska rapporteringen. Denna typ av argumentation återfinns nu i flera EU-dokument, där mätning och uppföljning av socialt mervärde, social förändring och social påverkan är förutsättningar för ett effektivt genomförande av direktiv, program och aktiviteter.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 573 final.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/expert-group/social\\_impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/social_impact/index_en.htm)

<sup>(5)</sup> EUT C 318, 23.12.2009, s. 22; EUT C 24, 28.1.2012, s. 1; EUT C 229, 31.7.2012, s. 44.

<sup>(6)</sup> EUT C 229, 31.7.2012, s. 55.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 682 final.

<sup>(8)</sup> EUT C 100, 30.4.2009, s. 53.

<sup>(9)</sup> COM(2009) 433 final.

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

<sup>(11)</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002\\_1-emu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf).

3.4 Mätning av den sociala påverkan är en viktig fråga och en mycket viktig förutsättning för återuppbyggnaden av den sociala dimensionen i EU. EESK ifrågasätter därför kommissionens mycket förhastade strategi på detta område och begär att mer tid avsätts till en grundlig diskussion om de överordnade frågorna för att säkerställa att man väljer de lämpligaste metoderna. Då det överordnade målet är att stödja de sociala företagen att uppnå sitt ändamål bör kommissionen därför vara försiktig i utarbetandet av instrument som skulle kunna få motsatt effekt.

3.5 Detta bekräftas ytterligare av den mycket låga medvetenheten om och det ringa erkännandet av sociala företag och den sociala ekonomin i många medlemsstater. Att inleda diskussionen med utgångspunkt i social påverkan i stället för att främja ett gynnsamt klimat när det gäller utvecklingen av sociala företag kan få negativa konsekvenser för hela sektorns utveckling. EESK uppmanar därför kommissionen att prioritera ett fullständigt genomförande av initiativet för socialt företagande för att säkerställa rättvisa, öppna och tydliga villkor för de sociala företagen i samtliga medlemsstater innan man lanserar ett initiativ för mätning av social påverkan.

#### 4. Om social påverkan

4.1 Att mäta den sociala påverkan gagnar alla sektorer i samhället. Att uppnå positiva sociala effekter är det viktigaste målet för sociala företag, och det är ofta en pågående och integrerad del av företagets verksamhet. Det är viktigt att skilja mellan sociala och företagsmässiga resultat, eftersom det är samhällseffekten som ska mätas och inte organisationen i sig.

4.2 Det finns likheter i det sätt på vilket aktörerna beskriver den sociala påverkan, men det finns också skillnader. Kommittén vill betona vikten av en gemensam förståelse, och föreslår att beskrivningen ska omfatta de sociala effekterna och den sociala påverkan som är resultatet av vissa aktiviteter i ett socialt företag.

4.3 Det är viktigt att poängtera att effektmätning inte bara handlar om att mäta att de avsedda effekterna uppnås, utan vad de totala effekterna (avsedda och oavsedda) och deras påverkan är.

4.4 Att bedöma den sociala påverkan är en utmaning, eftersom kopplingen mellan aktivitet och effekt kan vara svår att påvisa. Positiva effekter är ofta kvalitativa och visar sig ofta först efter en längre tidsperiod. Att sträva efter att fånga verksamheten i siffror är förknippat med betydande risker att den information man får inte mäter det man vill mäta eller på rätt sätt. Sociala företag får därför inte pressas att jämställa mätning med kvantifiering genom att enbart fokusera på aktiviteter som är lätta att mäta, kvantifiera och erkänna externt.

4.5 I stället ska kvantifiering betraktas som *ett* sätt att mäta, tillsammans med kvalitativt orienterade ansatser som exempelvis narrationer. Denna alternativa eller kompletterande ansats för insamling av informationsrika berättelser ur brukarens perspektiv är av avgörande betydelse för bedömningen av "mervärdet" hos de sociala företagens verksamhet. Det bör dessutom tydliggöras att mätning av värdeskapande inte nödvändigtvis behöver resultera i en slutlig siffra, utan det kan mycket väl vara en kombination av siffror och text.

4.6 I syfte att undersöka detta komplicerade förhållande ytterligare rekommenderar EESK att kommissionen påbörjar en uppgiftsinsamling rörande befintliga metoder som utgångspunkt för en jämförande analys mellan medlemsstaterna.

#### 5. Intressenter och begrepp

5.1 En förutsättning för en EU-metod för att mäta social påverkan utifrån det aktuella EU-sammanhanget (EuSEF och PSCI) är att intressenterna deltar, i första hand sociala företag, brukare, politiska beslutsfattare och finansärer, men även sociala tjänsteleverantörer, offentliga myndigheter och arbetsmarknadens parter, när så är lämpligt. Denna strategi baserad på partnerskapsarbete bidrar till att öka förtroendet så att man kan nå fram till en gemensam syn när det gäller det önskade resultatet.

5.2 En förutsättning för denna partnerbaserade strategi är en gemensam uppfattning när det gäller de grundläggande begreppen för mätning av den sociala påverkan. Begrepp som *insats*, *prestation*, *effekt* och *påverkan* definieras ofta på olika sätt i olika sammanhang. Det är viktigt att aktörerna har samma uppfattning om dessa begrepp.

5.3 Om man enbart fokuserar på prestation (till exempel antal personer som deltar i en utbildning) mäter man inte aktivitetens reella påverkan. Därför är det viktigt att inse att mätning av social påverkan betyder att man övergår från att mäta prestationer till att mäta påverkan. På detta sätt kan det reella mervärdet beskrivas, samtidigt som man tar hänsyn till att mätning av social påverkan är en både komplicerad och tvärvetenskaplig uppgift.

5.4 Det bör också noteras att svårigheterna när det gäller att överföra resultaten av en mätning av den sociala påverkan på mikronivå till makronivå (inom EU) bör undersökas närmare, liksom i vilken grad mätmetoderna respekterar enskilda personers och verksamheters rättigheter och behov.

## 6. Metoder och instrument

6.1 Social påverkan mäts på mycket skilda sätt, varför det är svårt att förespråka *en* metod eller ens kunna jämföra dem<sup>(12)</sup>. En mängd metoder har utvecklats, och många av dem har initierats genom olika Equal-projekt<sup>(13)</sup>. Gemensamt för dem är att de är initiativ på gräsrotsnivå som syftar till att uppnå de önskade sociala förändringarna utifrån ett verkligt behov och en verklig verksamhet.

6.2 De mest kända metoderna är *Social Return On Investment (SROI)*, som är ett effektbaserat koncept för att visa en organisations sociala, miljömässiga och ekonomiska värdeskapande, och *social redovisning*, som är en metod för att planera, mäta och utvärdera de sociala målen i en organisation<sup>(14)</sup>. Exempel på metoder som används mer generellt för att förklara ett socialt mervärde är t.ex. *Global Reporting Index (GRI)*, som är ett hållbarhetsrapporteringsystem som skapar ett ramverk för att rapportera socialt, miljömässigt och ekonomiskt. Men ett stort antal andra metoder finns också att tillgå<sup>(15)</sup>.

6.3 Det som förenar dessa metoder är att de utgår från det sociala företaget, dess syfte med verksamheten och inte modeller från andra sektorer. I stället för att bara mäta prestationer från en tidpunkt till nästa använder dessa strategier ofta en bredare icke-linjär metod, som t.ex. *Theory of Change*<sup>(16)</sup>, som lite förenklat går ut på att definiera, kvantifiera och spåra. Genom att applicera denna typ av resonemang är mätprocessen en del av företagets verksamhetsplanering, och den blir ett värdefullt verktyg för interna förbättringar.

6.4 Vid utformningen av metoder för mätning av social påverkan är det viktigt att de är proportionerliga och utformade för att stödja det sociala företaget. Många sociala företag är små och unga och har därför inte resurser att arbeta med alltför komplicerade metoder. För att säkerställa att de byråkratiska bördorna är begränsade och proportionerliga rekommenderar EESK därför att andra aktörer (EU, fondförvaltare) tar över kostnaderna för mätning av den sociala påverkan.

6.5 När det gäller fastställandet av indikatorer föreslår vi att de väljs av de sociala företagen via samtal med användare och aktörer. En indikator skulle t.ex. kunna vara "insparade samhällskostnader" och en annan det sociala företagens "skapade påverkan", men företagets aktiva opinionsbildande verksamhet och dess struktur och verksamhetsmodell skulle också kunna ingå.

6.6 På grundval av befintliga metoder bör kommissionen överväga att ta fram en EU-ram i enlighet med EESK:s rekommendationer som är anpassad till de specifika bestämmelserna i vissa medlemsstater och deras modeller för välfärdsorganisationer och sociala företag.

## 7. Övriga kommentarer

7.1 Eftersom det är oerhört svårt att förespråka *en* metod eller standardiserade indikatorer för att mäta social påverkan bör kommissionen först skapa en ökad medvetenhet om de vanligaste principerna och metoderna och uppmuntra företagen att använda dem. Utifrån dessa erfarenheter kan kommissionen sedan utarbeta gemensamma riktlinjer för mätning av sociala effekter snarare än prestationer i syfte att fastställa en ram med principer för vad som ska mätas i stället för att försöka definiera hur den sociala påverkan ska mätas.

7.2 På grund av ämnets komplicerade natur rekommenderar EESK som ett första steg att de metoder som utvecklats för EuSEF och PSCI blir ett pilotprojekt. Detta skulle ge kommissionen möjlighet att noggrant övervaka konsekvenserna av användningen av dessa metoder och om nödvändigt revidera dem. All uppgiftsinsamling bör vara könsuppdelad så att kvinnornas roll när det gäller socialt företagande erkänns, men även för att säkerställa öppenhet i samband med tilldelningen av medel. Detta skulle bidra till att säkerställa att de metoder som används inte begränsar tillgången till finansiering för de tilltänkta målgrupperna.

<sup>(12)</sup> Bouchard, M (ed) (2009): *The worth of social economy*, Peterlang, Bryssel.

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal\\_consolidated](http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated).

<sup>(14)</sup> <http://www.thesroinetwork.org/what-is-sroi>, <http://www.socialauditnetwork.org.uk/getting-started/what-is-social-accounting-and-audit>.

<sup>(15)</sup> Exempelvis PQASSO – Practical Quality Assurance Systems for Small Organisations, SIMPLE – Simple Impact Measurement for Local Economies, Volunteering Impact Assessment Toolkit, The Big Picture, Impact Framework, Logic Model Builder, Measuring Impact Framework, Outcome Mapping, Outcome-Based Evaluation, Social Impact Assessment (SIA), The Shujog Impact Framework and Assessment.

<sup>(16)</sup> <http://www.theoryofchange.org>.

7.3 I samband med utformningen av pilotprojekten bör kommissionen även ta hänsyn till frågan om "revisions"-funktionens/aktörens behörighet och mål. Detta är nära förbundet med extrakostnader och aktörernas motiv. Kommittén uppmanar kommissionen att vidta åtgärder för att minimera dessa kostnader i samband med utformningen av mätkraven samt att undvika att skapa onödig byråkrati och fördröja den sociala utvecklingen.

7.4 Det finns en risk att den mätmetod som specifikt utformats för EuSEF och PSCI kommer att ha företräde vid genomförandet av andra instrument och regelverk rörande socialt företagande på nationell, regional och lokal nivå. En bristande eller felaktig tillämpning av social påverkansmätning riskerar att hämma social innovation och sociala experiment. För att begränsa denna risk bör kommissionen erbjuda informations- och utbildningsprogram i medlemsstaterna.

7.5 Detta yttrande är det första steget i EESK:s arbete med mätning av social påverkan. Det är ett svar på kommissionens pågående arbete med denna fråga. Kommittén anser emellertid att det är av grundläggande betydelse att fullfölja och att utvidga denna diskussion, och vi kommer därför att övervaka kommissionens arbete och fortsätta att behandla denna fråga på andra områden i vårt politiska arbete.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---



## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europeisk minimiinkomst och fattigdomsindikatorer" (yttrande på eget initiativ)

(2014/C 170/04)

Föredragande: **Georgios DASSIS**

Medföredragande: **Seamus BOLAND**

Den 14 februari 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*"Europeisk minimiinkomst och fattigdomsindikatorer"*

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 155 röster för, 93 röster emot och 12 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 De negativa sociala och ekonomiska konsekvenserna av krisen och avsaknaden av strukturreformer, som ökar fattigdomen och utanförskapet i EU mot en bakgrund av en åldrande befolkning, ökade migrationsflöden och växande EUSkepsis, innebär att det finns ett mycket brådskande behov av ett politiskt paradigmsomväntning som kan stärka solidariteten och de grundläggande värderingarna i EU:s sociala regelverk.

1.2 EESK anser att införandet, vid en sådan avgörande tidpunkt, av en europeisk minimiinkomst kommer att bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, till skyddet av de grundläggande mänskliga rättigheterna, till en jämvikt mellan ekonomiska och sociala mål samt till en rättvis fördelning av resurser och inkomster.

1.3 Kommittén påpekar att det har hållits en viktig diskussion inom EESK:s organ och betonar det brådskande behovet av att garantera en tillräcklig minimiinkomst i EU i ett ramdirektiv som syftar till att effektivt bekämpa fattigdomen genom att underlätta integrering på arbetsmarknaden, vilket Regionkommittén<sup>(1)</sup> och organisationer som arbetar för att bekämpa fattigdom<sup>(2)</sup> har efterlyst. Vi vill uppmana kommissionen att vidta samordnade insatser i enlighet med Europaparlamentets resolution från 2011<sup>(3)</sup>.

1.4 EESK uppmanar kommissionen att undersöka möjligheterna att finansiera en europeisk minimiinkomst, med särskild inriktning på utsikten att inrätta en lämplig EU-fond.

1.5 Kommittén efterlyser fler åtgärder för att se till att Europa 2020-strategins mål med avseende på sysselsättning, fattigdom och social utestängning verkligen uppnås. Dessa åtgärder bör omfatta 1) att fortsätta att fullfölja övergripande sysselsättningsmål, 2) att fastställa mål för procentuella minskningar inom de tre indikatorer som utgör den sammansatta indikatorn för fattigdom och social utestängning, 3) att fastställa delmål på europeisk och nationell nivå för grupper som löper större risk för att drabbas av fattigdom än befolkningen i stort – t.ex. barn och enföräldersfamiljer – och arbetande fattiga, 4) att granska hur medlemsstaterna beräknar fattigdomsnivåer och fastställer sina nationella mål och 5) att se till att medlemsstaterna förnyar sitt engagemang så att allas förenade insatser gör att det övergripande EU-målet kan nås.

1.6 Kommittén efterlyser en effektiv social konsekvensbedömning av åtgärderna i de nationella reformprogrammen och de nationella socialrapporterna samt i åtgärdsprogrammen för finansiell återhämtning, så att de inte förvärrar fattigdomen och den sociala utestängningen samt i syfte att trygga ett större deltagande av det civila samhället i utarbetandet av de nationella reformprogrammen och de nationella socialrapporterna,

<sup>(1)</sup> Yttrande från Regionkommittén om "Den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning", [EUT C 166, 7.6.2011, s. 18](#). Se s. 19, punkt 7.

<sup>(2)</sup> T.ex. ATD Fourth World, Europeiska nätverket mot fattigdom (EAPN), den europeiska sammanslutningen av nationella organisationer som arbetar med hemlösa (FEANTSA) och Emmaus europeiska sektion.

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets resolution av den 15 november 2011 om den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning (2011/2052(INI)), [EUT C 153E, 31.5.2013, s. 57–78](#).

1.7 EESK efterlyser också bättre övervakning av den ökande fattigdomen och sociala utestängningen, och uppmanar kommissionen att när den bedömer nationella reformprogram och nationella sociala rapporter vid behov och land för land föreslå specifika rekommendationer om social delaktighet. Detta bör även gälla för länder som omfattas av ett program för särskilt stöd från kommissionen, Europeiska centralbanken (ECB) och Internationella valutafonden (IMF).

1.8 EESK vill framhålla att den bästa garantin mot fattigdom och social utestängning är att ha ett anständigt jobb, och vi vill uppmana kommissionen att i samarbete med medlemsstaterna genomföra åtgärderna i tillväxt- och sysselsättningspakten i syfte att främja tillväxt, konkurrenskraft och nya jobb. Kommittén ser positivt på kommissionär Antonio Tajanis avsikt att inrätta en pakt för industrin för att stärka EU:s industri och dess sysselsättningsskapande potential.

1.9 Kommittén vill särskilt framhålla vikten av att arbetstagare, arbetslösa och alla utsatta samhällsgrupper i större utsträckning får del av livslångt lärande och bättre yrkeskvalifikationer och nya färdigheter, vilket kan leda till en snabbare integration på arbetsmarknaden, öka produktiviteten och hjälpa människor att finna ett bättre arbete.

## 2. Bakgrund

2.1 Garanterad minimiinkomst är ett icke avgiftsfinansierat inkomststöd som ger ett skyddsnet åt dem som inte är berättigade till utbetalningar från socialförsäkringen <sup>(4)</sup>. Som det sista skyddet mot fattigdom är den ouplösligt förbunden med rätten till ett anständigt liv för människor som inte har någon annan möjlighet till inkomst och för de personer som de försörjer <sup>(5)</sup>. Begreppet "garanterad minimiinkomst" ska inte blandas ihop med "minimilön" som fastställs i kollektivavtal eller lagstiftning.

2.2 I artikel 10 andra stycket i gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (1989) <sup>(6)</sup> fastställs rätten till tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner för människor som står utanför arbetsmarknaden och som saknar tillräcklig utkomst.

2.3 I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2000), som är rättsligt bindande i enlighet med det nya reformfördraget, fastslås att "människans värdighet är okränkbar. Den ska respekteras och skyddas" (artikel 1) och att "i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som [...] är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel" (artikel 34.3).

2.4 Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 153.1 h) får unionen anta lagstiftning för att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet när det gäller integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden. De krav som unionen ska beakta vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet omfattar enligt fördragets övergripande sociala klausul (artikel 9) bl.a. hög sysselsättning, fullgott socialt skydd och bekämpning av social utestängning.

2.5 I rådets rekommendation 92/441/EEG <sup>(7)</sup> uppmanas medlemsstaterna att erkänna den grundläggande rätten till tillräckliga och tillförlitliga resurser och förmåner, att anpassa sina sociala trygghetssystem och att fastställa gemensamma kriterier för genomförandet, dock utan att det fastställs en minimitröskel på EU-nivå.

2.6 I kommissionens rekommendation från 2008 <sup>(8)</sup> erkänns tillräckligt inkomststöd som en av de tre pelarna för aktiv inkludering, samtidigt som det betonas att stödmottagarna bör vara tillgängliga för sysselsättning, utbildning eller andra åtgärder för social delaktighet.

---

<sup>(4)</sup> Andra politiska åtgärder i denna kategori är a) en universell basinkomst eller medborgarlön, en permanent, enhetlig schablonförmån som regelbundet betalas till alla vuxna medborgare oberoende av deras ekonomiska eller sociala situation eller tillgänglighet för arbete, och b) en negativ inkomstskatt, som bygger på principen om en marginalskattesats.

<sup>(5)</sup> Hugh Frazer och Eric Marlier, "Minimum Income Schemes Across EU Member States", sammanfattande rapport, EU-nätverket av nationella oberoende experter inom social delaktighet, Europeiska kommissionen, GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, oktober 2009.

<sup>(6)</sup> Europeiska gemenskapernas kommission, "Charter of the Fundamental Social Rights of Workers", Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 1990.

<sup>(7)</sup> Rådets rekommendation 92/441/EEG av den 24 juni 1992 om gemensamma kriterier för tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner i de sociala trygghetssystemen (ej översatt till svenska), [EGT L 245, 26.8.1992, s. 46–48](#).

<sup>(8)</sup> Kommissionens rekommendation av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden [delgiven med nr C(2008) 5737], [EUT L 307, 18.11.2008, s. 11–14](#).

2.7 Kampen mot fattigdom och social utestängning är ett överordnat mål i Europa 2020-strategin, där den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning inrättades<sup>(9)</sup>. I strategin fastställs för första gången ett mål om att minska fattigdomen och den sociala utestängningen med minst 20 miljoner människor fram till 2020 på grundval av en kombination av tre indikatorer: risk för fattigdom (andelen personer med mindre än 60 % av den nationella medianinkomsten), allvarlig materiell fattigdom (brist på resurser utifrån en fastställd förteckning) och mycket låg arbetsintensitet (boende i hushåll där ingen förvärvsarbetar)<sup>(10)</sup>. EESK välkomnade detta åtagande och betonade att EU:s politik inte får öka risken för fattigdom<sup>(11)</sup>.

2.8 Europa 2020-strategins överordnade mål för minskad fattigdom och social utestängning bygger på en minskning med ett specificerat antal personer och skiljer sig således från den metod som valts för övriga överordnade mål:<sup>(12)</sup> De har fastställts i procent, vilket gör det lättare för medlemsstaterna att uppnå samma procentmål.

2.9 Medlemsstaterna fastställer själva sina nationella mål och hur de ska uppnås. Summan av de nationella målen är dock klart lägre än Europa 2020-strategins mål om 20 miljoner människor: Man uppskattar att det finns ett gap på 5–8 miljoner mellan Europa 2020-strategins överordnade mål och summan av de nationella målen<sup>(13)</sup>. Dessutom uppvisar många nationella reformprogram bristande tydlighet om hur fattigdomsmålet ska uppnås, och det saknas tillräckliga åtgärder för social delaktighet<sup>(14)</sup>. Länder som får särskilt stöd från kommissionen, ECB eller IMF behöver inte lägga fram separata nationella reformprogram<sup>(15)</sup>: De behöver bara lämna redogörelser i enlighet med villkoren i respektive samförståndsavtal. I dessa föreskrivs dock inga åtgärder för att minska fattigdomen och den sociala utestängningen.

2.10 I Europaparlamentets resolution från 2010<sup>(16)</sup> uppmanas medlemsstaterna att införa system för minimiinkomst motsvarande 60 % av den nationella medianinkomsten, och starkare EU-rekommendationer efterlyses, medan man i resolutionen från 2011<sup>(17)</sup> uppmanar kommissionen att inleda ett samråd om möjligheten att lägga fram ett lagstiftningsinitiativ om en rimlig minimiinkomst.

### 3. Fattigdom, social utestängning och arbetslöshet i EU

3.1 EESK erkänner att fattigdom utgör en kränkning av de mänskliga rättigheterna, vilket gör det än nödvändigare med ytterligare ansträngningar för att uppnå målen i artikel 3.3 i fördraget om Europeiska unionen. Att övervinna fattigdomen är en utmaning för hela Europa.

<sup>(9)</sup> "Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla", [COM\(2010\) 2020 final](#), Bryssel, 3.3.2010.

<sup>(10)</sup> Sammantaget identifierar dessa tre indikatorer en övergripande målgrupp "som riskerar fattigdom eller utestängning", vilket innebär att det räcker att uppfylla ett av kriterierna. En person räknas om han eller hon omfattas av ett av de tre kriterierna och räknas bara en gång.

<sup>(11)</sup> Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning: en europeisk ram för social och territoriell sammanhållning", COM(2010) 758 final, [EUT C 248, 25.8.2011, s. 130–134](#).

<sup>(12)</sup> I fråga om sysselsättning, utbildning, klimatförändringar samt forskning och utveckling har målen fastställts i procent, vilket gör att medlemsstaterna kan fastställa liknande nationella procentmål.

<sup>(13)</sup> Europeiska kommissionen, "Employment and Social Developments in Europe", 2012.

<sup>(14)</sup> Hugh Frazer och Eric Marlier, 2011, "Assessment of Progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main Findings and Suggestions on the Way Forward", EU-nätverket av oberoende experter inom social delaktighet, Bryssel: Europeiska kommissionen.

<sup>(15)</sup> Europeiska kommissionen, "Guidance for the National Reform Programmes", 18 januari 2012.

<sup>(16)</sup> Europaparlamentets resolution av den 20 oktober 2010 om vikten av ett system med minimiinkomst för att bekämpa fattigdom och främja ett samhälle som är öppet för alla i Europa (2010/2039(INI)), [EUT C 70E, 8.3.2012, s. 8–18](#).

<sup>(17)</sup> Se fotnot 3.

3.2 Krisen och avsaknaden av strukturreformer har lett till ökad risk för fattigdom, social utestängning och utestängning från arbetsmarknaden i många länder sedan 2008<sup>(18)</sup>. Enligt de senaste uppgifterna från Eurostat<sup>(19)</sup> riskerar 24,2 % av EU:s befolkning – 119,7 miljoner människor – fattigdom eller social utestängning<sup>(20)</sup>. Under 2011 ökade denna andel i 19 medlemsstater, och mellan 2008 och 2011 ökade antalet personer drabbade av fattigdom eller social utestängning med 4 miljoner. De tre indikatorer som utgör ”risk för fattigdom eller social utestängning” har också försämrats sedan 2008 och ligger på 17 % för risk för fattigdom, 9 % för allvarlig materiell fattigdom och 10 % för boende i hushåll med mycket låg arbetsintensitet. I många länder blir de fattiga allt fattigare<sup>(21)</sup>.

3.3 Med en andel på 27,1 % hör barn (under 18 år) till de grupper som löper större risk än befolkningen i stort att drabbas av fattigdom och social utestängning<sup>(22)</sup>. I vissa länder är risken för fattigdom relativt hög för människor som är äldre än 65 år<sup>(23)</sup>.

3.4 Inkomstskillnaderna och den sociala ojämlikheten ökar inom alla medlemsstater samt mellan länder och regioner, och har förvärrats betydligt på grund av krisen<sup>(24)</sup>. Dessutom missgynnas de grupper i befolkningen som redan var missgynnade före krisen ännu mer<sup>(25)</sup>.

3.5 Krisen uppenbarar nya former av fattigdom såsom bostadslöshet, energifattigdom, ekonomisk utestängning (avsaknad av tillgång till grundläggande banktjänster och lån) eller hushålls överskuldssättning, och exponeringen för sociala risker är större för kvinnor än för män. Samtidigt drabbas de mest utsatta grupperna i befolkningen – bl.a. äldre (särskilt mycket gamla människor samt äldre kvinnor), människor med funktionsnedsättning, allvarligt kroniskt sjuka, enföräldersfamiljer, familjer med låg inkomst samt invandrare och vissa nationella minoriteter, t.ex. romer – i oproportionerligt hög grad av flera slags fattigdom.

3.6 Sysselsättningen och den sociala situationen i EU har nått kritiska nivåer. Arbetslösheten ökar i oförminskad takt: I januari 2013 var 26,2 miljoner människor drabbade, dvs. 10,8 % av den förvärvsarbetande befolkningen i EU (19 miljoner respektive 11,9 % i euroområdet), och hushållens ekonomiska situation är alarmerande<sup>(26)</sup>. Ungdomsarbetslösheten är rekordhög i hela EU: 23,6 % av ungdomarna i arbetsför ålder är arbetslösa, och de tenderar att förbli det under allt längre tid.

3.7 Kommittén är mycket oroad över det växande antalet arbetande fattiga, som bl.a. beror på utbredningen av osäkra anställningar och låga löner. År 2011 levde 8,9 % av de förvärvsarbetande under fattigdomsgränsen, och de utgjorde en tredjedel av alla vuxna i arbetsför ålder som riskerade fattigdom<sup>(27)</sup>.

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK har avgett ett antal yttranden<sup>(28)</sup> om frågor som direkt eller indirekt rör minimiinkomst och fattigdom och har lagt fram lämpliga rekommendationer. De kommentarer och rekommendationer som kommittén lämnade 1989<sup>(29)</sup> är i dag än mer brådskande på grund av krisens ödesdigra konsekvenser. Kommittén stöder särskilt den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning, och anser att den öppna samordningsmetoden och den övergripande sociala klausulen kan bidra till insatserna för att trygga en minimiinkomst och bekämpa fattigdom och social utestängning.

<sup>(18)</sup> Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, ”Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies’ Contribution to Inclusion, Employment and the Economy”, SWD(2013) 38 final, del 1.

<sup>(19)</sup> Eurostat, 2013, [Headline Indicators](#) t2020\_50, t2020\_51, t2020\_52, t2020\_53, uppdaterade den 3 oktober 2013.

<sup>(20)</sup> Andelen är störst i Bulgarien (49 %), Rumänien och Lettland (båda 40 %), Litauen (33 %), Grekland och Ungern (båda 31 %) och Italien (28,2 %).

<sup>(21)</sup> Europeiska kommissionen, ”Social Europe: Current Challenges and the Way Forward, Annual Report of the Social Protection Committee”, 2012.

<sup>(22)</sup> Se fotnot 18.

<sup>(23)</sup> Se fotnot 18.

<sup>(24)</sup> Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) och Europeiska fackföreningsinstitutet (ETUI), ”Benchmarking Working Europe”, 2013.

<sup>(25)</sup> Eurofound, ”Quality of Life in Europe: Impacts of the Crisis, 3rd European Quality of Life Survey”, Luxemburg, 2012.

<sup>(26)</sup> Europeiska kommissionen, [EU Employment and Social Situation Quarterly Review](#), mars 2013.

<sup>(27)</sup> Se fotnot 21.

<sup>(28)</sup> Se [EUT C 44, 11.2.2011, s. 23–27](#), [EUT C 166, 7.6.2011, s. 18–22](#), [EUT C 24, 28.1.2012, s. 35–39](#), [EUT C 318, 23.12.2009, s. 52–56](#), [EUT C 48, 15.2.2011, s. 57–64](#), [EUT C 44, 11.2.2011, s. 90–98](#), [EUT C 44, 11.2.2011, s. 34–39](#), [EUT C 318, 29.10.2011, s. 43–49](#), [EUT C 132, 3.5.2011, s. 26–38](#), [EUT C 128, 18.5.2010, s. 10–17](#).

<sup>(29)</sup> [EGT C 221, 28.8.1989, s. 10–15](#).

4.2 Det brådskande behovet av ett minimiinkomstsystem framhölls vid den offentliga hearing<sup>(30)</sup> som EESK anordnade i samband med utarbetandet av sitt yttrande och som samlade sakkunniga och engagerade personer för att diskutera hur måttet på fattigdom kan förbättras och de utmaningar som måste övervinnas för att ett europeiskt minimiinkomstsystem ska kunna antas.

4.3 Den flerdimensionella karaktären hos fattigdom<sup>(31)</sup> och social utestängning kräver en förstärkt social dimension i den europeiska styrningen: En socialt hållbar makroekonomisk politik är en förutsättning för att ta sig ut ur krisen och för social sammanhållning. Ihållande fattigdom och utestängning är skadligt för ekonomin, eftersom det minskar den disponibla inkomsten och efterfrågan, undergräver konkurrenskraften och begränsar de nationella budgetarna.

4.4 I detta avseende är kommittén övertygad om att man måste ompröva prioriteringarna och politiken, särskilt penningpolitiken – inklusive stabilitets- och tillväxtpakten –, konkurrens- och utrikeshandelspolitiken samt budget- och skattepolitiken.

4.5 EESK välkomnar det uppdaterade paketet om sociala investeringar av den 20 februari 2013<sup>(32)</sup>, där medlemsstaterna uppmanas att utforma ett effektivt och tillräckligt inkomststöd som tar hänsyn till de sociala behov som konstaterats på lokal, regional och nationell nivå samt att fastställa referensbudgetar med en förteckning över varor och tjänster som en familj av en viss storlek och sammansättning behöver för att kunna leva på en viss nivå av välbefinnande, samt de beräknade månatliga eller årliga kostnader som är förenade med dessa.

4.6 Kommittén uppmanar med kraft kommissionen att påskynda genomförandet av sitt löfte<sup>(33)</sup> att stödja medlemstaterna genom att följa upp reformer med sikte på en aktiv inkludering, genom att utarbeta en metod för referensbudgetar och genom att med hjälp av dessa övervaka att inkomststödet är tillräckligt när de väl har utarbetats i samarbete med medlemsstaterna.

4.7 Kommittén är fast övertygad om att det bästa sättet att minska fattigdomen och förhindra social utestängning är att återstarta tillväxten, främja konkurrenskraften och skapa förmånliga ramvillkor för europeiska företag (genom att exempelvis undvika överdrivna administrativa bördor och säkerställa tillgång till finansiering), i syfte att göra det möjligt för dem att expandera och skapa arbete för personer med lämpliga färdigheter.

4.8 Kommittén framhåller att särskilt fokus måste läggas på program för livslångt lärande, som är ett viktigt verktyg i kampen mot fattigdom och social utestängning genom att främja anställbarhet, kunskapstillgång och tillträde till arbetsmarknaden. Det är viktigt att arbetstagare, arbetslösa och alla utsatta samhällsgrupper i större utsträckning får del av livslångt lärande och bättre yrkeskvalifikationer och nya färdigheter, vilket kan leda till en snabbare integration på arbetsmarknaden, öka produktiviteten och hjälpa människor att finna ett bättre arbete.

4.9 EESK stöder en heltäckande syn på socialt företagande, med ökade medel till fonden för socialt företagande och förbättrade rättsliga och administrativa förutsättningar för att främja företag i den sociala ekonomin som kan bekämpa utestängningen i egenskap av drivkrafter för tillväxt, innovation och sysselsättning.

4.10 EESK välkomnar den nyligen framlagda rekommendationen om barnfattigdom<sup>(34)</sup>, men beklagar att den kontinuerliga exponeringen av så många barn för risken för fattigdom som överförs mellan generationerna avslöjar brister i den rådande politiken.

<sup>(30)</sup> Den 28 maj 2013, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-minimum-income>.

<sup>(31)</sup> Indikatorn för risk för fattigdom eller social utestängning består av tre parametrar: risk för fattigdom, allvarlig materiell fattigdom och mycket låg arbetsintensitet.

<sup>(32)</sup> Meddelande från kommissionen "Sociala investeringar till stöd för tillväxt och sammanhållning – inklusive genomförandet av Europeiska socialfonden 2014–2020", COM(2013) 83 final. Paketet om sociala investeringar omfattar också rekommendationen "Investera i barnens framtid" (C(2013) 778 final) samt arbetsdokumenten "Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options", "Investing in Health", "Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market" och "3rd Biennial Report on Social Services of General Interest".

<sup>(33)</sup> Meddelandet COM(2013) 83 final, punkt 2.2.

<sup>(34)</sup> Kommissionens rekommendation av den 20 februari 2013 "Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid", [EUT L 59, 2.3.2013, s. 5–16](#).

4.11 Kommittén är bekymrad över att målet för fattigdom och social utestängning i Europa 2020-strategin (20 miljoner färre fattiga människor i EU år 2020) inte kommer att uppnås.

4.12 EESK har redan noterat att det civila samhällets delaktighet i utarbetandet av de nationella reformprogrammen skiljer sig åt väsentligt mellan medlemsstaterna, och att det i vissa länder knappt görs något alls för att involvera det civila samhället<sup>(35)</sup>.

4.13 Bristen på aktuella uppgifter om inkomst och levnadsvillkor utgör ett hinder för genomförandet av Europa 2020-strategin.

## 5. Minimiinkomstens roll i kampen mot fattigdom och för social delaktighet

5.1 Kommittén är medveten om att det skulle vara ett ytterst komplext politiskt företag att ge EU en specifik central roll i fråga om minimiinkomstskydd p.g.a. de ekonomiska skillnaderna mellan medlemsstaterna, skillnaderna mellan minimiinkomstsystemen<sup>(36)</sup> och de sociala trygghetsstrukturerna, subsidiariteten, flätverket av rättigheter och skyldigheter beträffande minimiinkomstskydd samt det komplexa samspelet mellan å ena sidan den rådande politiken och dess resultat och å andra sidan känslan av "solidaritet" i EU.

5.2 Icke desto mindre anser EESK att man behöver införa minimiinkomstsystem och stärka de befintliga, eftersom alla medlemsstater 22 år efter antagandet av rekommendation 92/441/EEG fortfarande inte har infört minimiinkomstsystem eller sett till att systemen är tillgängliga och att de fungerar tillfredsställande överallt. Dessutom är medlemsstaternas sammantagna mål för minskad fattigdom och social utestängning fortfarande betydligt lägre än målet i Europa 2020-strategin<sup>(37)</sup>.

5.3 Med tanke på växelverkan mellan fattigdom och ekonomi understryker EESK den stabiliserande potentialen hos minimiinkomstsystem, vilken dels kan mildra krisens sociala konsekvenser, dels kan ha en konjunkturutjämnande verkan genom att tillhandahålla ytterligare resurser för att öka efterfrågan på den inre marknaden.

5.4 EESK hyser stor oro för att minimiinkomstsystemen, som är mycket olika i flertalet medlemsstater vad gäller täckning, allmängiltighet och effektivitet, inte i tillräcklig utsträckning lyckas mildra fattigdomen. Vi befarar att det bristande utnyttjandet av systemen kan äventyra denna effektivitet i ännu högre grad<sup>(38)</sup>.

5.5 EESK välkomnar de positiva resultaten inom den öppna samordningsmetoden på det sociala området, men beklagar att befintliga instrument och strukturer inte har utnyttjats fullt ut och att framstegen i kampen mot fattigdom och social utestängning är begränsade.

5.6 För att komplettera den öppna samordningsmetoden på det sociala området stöder EESK införandet av ett EU-direktiv där minimiinkomstsystemen utvidgas till att omfatta alla medlemsstater och de befintliga systemens effektivitet förbättras med hänsyn tagen till de olika nationella förhållandena, vilket skulle sända en tydlig signal om den sociala EU-pelaren.

5.7 I det direktiv som föreslås bör man fastställa gemensamma normer och indikatorer, tillhandahålla metoder för uppföljning av genomförandet av det och göra det möjligt för arbetsmarknadens parter, stödmottagarna och andra berörda parter att delta när nationella minimiinkomstsystem utformas eller ändras.

5.8 EESK anser att en förutsättning för att stärka solidariteten och den sociala sammanhållningen **inom och mellan medlemsstaterna** är att budgetpolitiken och den makroekonomiska politiken även bidrar till de sociala investeringsmålen i Europa 2020-strategin när de befintliga politiska åtgärderna genomförs och de befintliga instrumenten och strukturerna används.

5.9 EESK menar att EU:s insatser för att stärka minimiinkomstskyddet måste bestå i att hjälpa medlemsstaterna, särskilt dem som befinner sig i akut nöd, att öppna upp marknaderna och genomföra en effektiv makroekonomisk politik, samt i att använda befintliga medel på ett mer effektivt och målinriktat sätt och att omedelbart granska möjligheterna att utöka de nödvändiga medlen.

<sup>(35)</sup> EESK, *Civil Society Involvement in the National Reform Programmes*, sammanfattande rapport, Bryssel den 28 februari 2011.

<sup>(36)</sup> För en fullständig översikt, se fotnot 5 (Frazer och Marlier, 2009).

<sup>(37)</sup> Kommittén för socialt skydd (se fotnot 21).

<sup>(38)</sup> SWD(2013) 39 final.

5.10 EESK påminner om att minimiinkomstsystemen visserligen är direkt kopplade till systemen för social trygghet och sociala förmåner, men att de inte får medföra ett beroende av dessa, och kommittén upprepar de villkor som den fastställde redan 1989<sup>(39)</sup>. I detta syfte bör minimiinkomstsystemen åtföljas av allmänna politiska åtgärder och målinriktade bestämmelser, t.ex. aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att hjälpa de arbetslösa att komma tillbaka till arbetsmarknaden, arbetsförmedlingstjänster samt en förvaltning av förmåner och program som är inriktad på arbetsmarknaden, såsom utbildning och skapande av arbetstillfällen med stöd av lämpliga aktiveringsstrategier, i syfte att öka de arbetssökandes chanser att hitta ett arbete. Effektiva arbetsmarknadsinstitutioner, hälso- och sjukvård, bostadspolitik samt överkomliga och tillgängliga offentliga tjänster av hög kvalitet är också av yttersta vikt.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande  
Henri Malosse

---

<sup>(39)</sup> Se det yttrande som nämns i fotnot 29.

## BILAGA

**till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén**

Följande ändringsförslag avsågs, men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

**Punkt 1.4**

Ändra enligt följande:

*"EESK uppmanar kommissionen att undersöka bästa tillgängliga praxis för att hjälpa medlemsstaterna att utveckla aktiva integrationsstrategier med tillräckligt och adekvat inkomststöd, aktiveringsåtgärder och åtgärder för att bekämpa fattigdom, med respekt för deras primära ansvar i enlighet med subsidiaritetsprincipen och nationell praxis. Kommissionen bör samtidigt undersöka vilka finansieringsmöjligheter som finns och hur dessa kan användas på ett effektivt och målinriktat sätt, möjligheterna att finansiera en europeisk minimiinkomst, med särskild inriktning på utsikten att inrätta en lämplig EU-fond."*

**Omröstning**

Röster för: 112

Röster emot: 134

Nedlagda röster: 10

**Punkt 4.2**

Ändra enligt följande:

*"~~Det brådskande~~ Behovet av att ta upp frågan om ett minimiinkomstsystem framhölls vid den offentliga hearing<sup>30</sup> som EESK anordnade i samband med utarbetandet av sitt yttrande och som samlade sakkunniga och engagerade personer för att diskutera hur måttet på fattigdom kan förbättras och de utmaningar som måste övervinnas för att ett ~~europeiskt~~ minimiinkomstsystem ska kunna antas på nationell nivå."*

**Omröstning**

Röster för: 110

Röster emot: 132

Nedlagda röster: 13

**Punkt 5.3**

Ändra enligt följande:

*"Med tanke på växelverkan mellan fattigdom och ekonomi ~~understryker~~ noterar EESK den stabiliserande potentialen hos minimiinkomstsystem, ~~vilken dels kan som skulle kunna mildra krisens sociala konsekvenser, dels kan ha en konjunktur- jämnande verkan genom att tillhandahålla ytterligare resurser för att öka efterfrågan på den inre marknaden.~~"*

**Omröstning**

Röster för: 110

Röster emot: 139

Nedlagda röster: 8



**Punkt 5.6**

Ändra enligt följande:

"För att komplettera den öppna samordningsmetoden på det sociala området stöder EESK efterlyser ett utbyte av bästa praxis när det gäller minimiinkomstsystem och riktlinjer på nationell nivå i syfte att hjälpa medlemsstaterna att införa minimiinkomstsystem som har rätt fokus och är effektiva införandet av ett EU-direktiv där minimiinkomstsystemen utvidgas till att omfatta alla medlemsstater och de befintliga systemens effektivitet förbättras med hänsyn tagen till de olika nationella förhållandena, vilket skulle sända en tydlig signal om den sociala EU-polaren. Den nyligen införda sociala resultattavlan kan också bidra till att förhindra potentiella skillnader."

**Omröstning**

Röster för: 115

Röster emot: 138

Nedlagda röster: 9

**Punkt 5.7**

Ändra enligt följande:

"I det direktiv de åtgärder som föreslås bör man fastställa gemensamma vägledande normer och indikatorer, tillhandahålla metoder för uppföljning av genomförandet av det dem och göra det möjligt för arbetsmarknadens parter, stödmottagarna och andra berörda parter att delta när nationella minimiinkomstsystem utformas eller ändras."

**Omröstning**

Röster för: 115

Röster emot: 139

Nedlagda röster: 5

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Utmaningarna för den europeiska verkstadsindustrin (maskinteknik-, elektroteknik-, elektronik- och metallbearbetningsindustrin) i en föränderlig global ekonomi” (yttrande på eget initiativ)**

(2014/C 170/05)

Föredragande: **Lucie STUDNIČNÁ**

Medföredragande: **Rumen ATANASOV**

Den 14 februari 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*”Utmaningarna för den europeiska verkstadsindustrin (maskinteknik-, elektroteknik-, elektronik- och metallbearbetningsindustrin) i en föränderlig global ekonomi”*

(yttrande på eget initiativ).

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 11 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 167 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den europeiska verkstadsindustrin<sup>(1)</sup> spelar en avgörande roll för den ekonomiska återhämtningen i Europa och för det ambitiösa målet att öka industriproduktionen till mer än 20 % av BNP senast 2020. Företagen måste dock investera mer för att alstra en sådan tillväxt, vända den nuvarande trenden och hjälpa människor ut ur arbetslösheten.

1.2 För att uppnå detta måste Europa utforma en tydlig vision och klara målsättningar för industrin. Detta måste leda till en samordnad politik med tydligt fokus på den europeiska industrins konkurrenskraft som omfattar andra politikområden och gör EU mer attraktivt när det gäller att starta företag.

1.3 Europa måste utveckla en mer positiv hållning till förändringar i industrin, särskilt mot bakgrund av den lyckade övergången i de central- och östeuropeiska länderna.

1.4 EU bör öka sin medvetenhet om de egna tillgångarna och utveckla och stärka dem – högutbildade och motiverade arbetstagare, ett diversifierat utbildningssystem, enorma vetenskapliga kunskaper, många globalt ledande regionala kluster, välintegrerade leverantörskedjor och tjänster, välutvecklad transportinfrastruktur och en mycket stor inre marknad med mer än 500 miljoner konsumenter och nära samarbete mellan arbetsmarknadens parter.

1.5 För att generera nya investeringar måste Europa följa en strategi som innebär att den europeiska industrin behåller en ledande ställning när det gäller teknisk innovation och att Europa samtidigt – i syfte att uppnå den nödvändiga produktions- och sysselsättningsvolym som utgör ett viktigt verktyg för att öka konkurrenskraften – blir mer attraktivt för företag med massproduktion av varor, såväl på högteknologiska som på låg- och medelteknologiska områden. EESK uppmanar kommissionen att lansera en strategi för hur Europa kan attrahera mer investeringar i högteknologiska företag – inklusive moderna fabriker i anslutning till den fjärde industriella revolutionen – och högkvalificerade färdigheter som främjar innovation inom hela värdekedjan.

1.6 Den europeiska forskningsfinansieringen bör i högre grad kopplas till industrins behov, involvera företag i ett tidigt skede av innovationsprocessen och stödja kreativ teknik i små och medelstora företag i syfte att lättare och snabbare skapa nya idéer till nya produkter. Kluster som binder samman tillverkningsföretag och forskningsstrukturer bör främjas och stödjas.

1.7 Kommissionen bör öka sina ansträngningar för att göra de europeiska företagens tillvaro lättare, särskilt när det gäller små och medelstora företag. Ny teknisk och administrativ lagstiftning bör bara komma i fråga om dess mål inte kan uppnås på annat sätt. Kommissionen bör fokusera mer på en enhetlig tillämpning av befintliga bestämmelser i alla medlemsstater och harmonisera och förbättra marknadsövervakningen. Kommissionen bör också främja en balanserad tillämpning av en sådan hållning globalt i andra regioner världen över.

<sup>(1)</sup> Se 2. Inledning.

1.8 Olika nackdelar, t.ex. svårigheter att få tillgång till finansiering, höga energikostnader eller kostnader som följer av administrativa bördor och lagstiftning, måste reduceras genom en mer konsekvent och förutsägbar lagstiftning.

1.9 Hög sysselsättning i Europa kan endast upprätthållas om arbetstagarna är bättre utbildade än i konkurrerande ekonomier. Åtgärder bör vidtas för att locka ungdomar – av båda könen – till tekniska yrken med allt mer sofistikerade maskiner och tjänster. Man måste uppmuntra samarbete mellan å ena sidan företag och å andra sidan universitet och skolor, samt yrkesutbildning och livslångt lärande.

## 2. Inledning

2.1 Verkstadsindustrin i Europa är en mycket bred och varierad sektorn, som omfattar Nace-koderna 25, 26, 27, 28, 29.3, 32.11 och 33 med undantag för 33.15–33.17. Verkstadsindustrin utgörs traditionellt av mekanisk och elektroteknisk industri samt maskiner; elektronik; metallvaror och metallbearbetning.

2.2 Hela verkstadsindustrin i Europa består av cirka 130 000 företag och sysselsätter mer än 10,3 miljoner människor med höga kvalifikationer och stor kompetens, vilket genererar en årlig produktion på ca 1 840 miljarder euro och omkring en tredjedel av all export från EU.

2.3 Denna industri producerar en mängd olika slutprodukter, och till andra sektorer levererar den olika komponenter, delar, verktyg, maskiner, installationer, system, teknik osv. Den spelar en mycket viktig roll för tekniknivån i ett stort antal andra sektorer och är avgörande för samhällets utveckling när det gäller energieffektivitet, hälsovård, mobilitet, kommunikationer och säkerhet.

2.4 På grund av verkstadsindustrins oerhörda omfattning, sysselsättningsintensitet och starka exportinriktning spelar den en avgörande roll för den ekonomiska återhämtningen i Europa och för uppnåendet av det ambitiösa målet i kommissionens meddelande "En starkare europeisk industri för tillväxt och ekonomisk återhämtning" om att vända den nuvarande trenden och att öka industriproduktionen till mer än 20 % av BNP senast 2020.

2.5 De europeiska verkstadsindustrierna måste betraktas och analyseras mot bakgrund av EU:s ekonomiska utveckling, och dessa industrier är integrerade och väsentliga led i respektive värdekedjor. Ur detta perspektiv lider de i grunden av samma problem som sina motsvarigheter i kedjan (stålindustrin, energibranschen osv.).

## 3. Utmaningar för den europeiska verkstadsindustrin

### 3.1 Den internationella konkurrensen

3.1.1 Den europeiska verkstadsindustrin exporterar en betydande del av sin produktion. Under de senaste åren har investeringarna släpat efter andra regioner i världen. Detta innebär en illavarslande utflyttning av värdekedjor bort från Europa, och den europeiska verkstadsindustrin står inför allt hårdare internationell konkurrens.

3.1.2 Nordamerika har antagit en strategi som syftar till en återindustrialisering som framför allt bygger på låga energikostnader och lägre arbetskostnader i Nafta. Kina och flera länder i Sydostasien har lockat till sig stora investeringar, särskilt i elsektorn och elektroniksektorn, samt på senare tid även när det gäller maskinell utrustning. Med statliga utvecklingsplaner konkurrerar dessa industrier inte bara med lägre löner utan kommer snart att producera varor med högre förädlingsvärde. Japan håller på att få ökad konkurrenskraft till följd av den nyligen genomförda devalveringen av den japanska yenen med ungefär 30 %. Slutligen har Afrika och Mellanöstern under senare år lyckats locka till sig investeringar i tillverkningsindustrin.

3.1.3 Målet på en tjugoprocentig andel av BNP förutsätter att det skapas åtminstone 400 000 nya arbetstillfällen per år. Endast om Europa kan locka till sig fler investeringar kommer arbetstillfällena och välståndet att räcka till för att Europas höga sociala standard ska kunna upprätthållas och Europa 2020-målen uppnås. Och investeringar kommer endast att göras här om Europa är konkurrenskraftigt.

3.1.4 Det är uppenbart att ett så stort antal (> 10 miljoner) i första hand välbetalda arbeten inte kan bibehållas om Europa endast fokuserar på verkstadsindustrins övre marknadssegment. Högteknologiska företag spelar visserligen en avgörande roll för det tekniska försprånget och främjar innovation i hela värdekedjan, men det är avgörande för Europa att förbli en produktionsplats för alla typer av produkter och varor, även i låg- och medelteknologiska branscher. Förutom att skapa sysselsättning är detta en avgörande faktor för det integrerade leverantörsnätet, som är en av de största tillgångarna för producenterna i Europa och möjliggör snabbt kunskapsutbyte och snabbt införande av produktion samt innebär de fördelar som regionala kluster kan erbjuda.

### 3.2 Tekniska utmaningar

3.2.1 Det är framför allt verkstadsindustrin som går i bräschen i övergången till en grön och koldioxidsnål ekonomi, genom de produkter, system och teknikformer som dess företag tar fram. Verkstadsindustrin rör sig mycket snabbt i riktning mot den fjärde industriella revolutionen <sup>(2)</sup>, som kommer att möjliggöra övergången till en masskundanpassning som skapar förutsättningar för industrin att uppfylla kraven i samhället med hjälp av skraddarsydda lösningar.

3.2.2 Europa har den vetenskapliga kunskap och forskningskompetens som behövs för övergången till en grönare ekonomi, men vägen till innovativa produkter kräver mer än så. Vad gäller många teknikformer har Europa en tydlig vetenskaplig fördel, men de industrier som drar fördel av denna forskning är etablerade utomlands, dvs. Europa är inte tillräckligt attraktivt som produktionsplats när det gäller att föra ut sådana innovationer till marknaden, och utflödet av kunskap till konkurrerande ekonomier förvandlas till ett verkligt hot.

## 4. Vad kan Europa göra?

### 4.1 Strategiska aspekter

4.1.1 När man bedömer EU:s möjligheter att genomföra den industripolitik som verkligen behövs konstaterar man allvarliga inneboende problem som kan påverka den nödvändiga omvandlingen. För det första saknar EU tyvärr vision och ledarskap, vilket leder till alltför många osammanhängande initiativ och kraftig inkonsekvens i regelverket. För det andra borde begreppet hållbarhet, som skulle kunna vara en utomordentlig integreringsstrategi, betona alla tre pelare (miljö, sociala frågor och ekonomi) lika mycket.

4.1.2 Investeringarnas förtroende för EU:s ekonomi har minskat kraftigt <sup>(3)</sup>, vilket är mycket oroande. Det är av central betydelse att förtroendet återvänder. Ett genomförande av Europa 2020-strategin i praktiken och ett stimulerande och motiverande företagsklimat skulle kunna vara ett sätt att bryta den nuvarande nedgången.

4.1.3 Mycket större investeringar och tillväxt krävs för att vända den europeiska industrins fortsatta nedgång. Tjugoprocentsmålet och skapandet av nya arbetstillfällen kommer inte bli verklighet om inte Europa utformar en tydlig vision och en agenda för industrin. Detta bör leda till en samordnad politik med tydligt fokus på den europeiska industrins konkurrenskraft som omfattar andra politikområden och gör EU till en attraktiv plats för att starta företag.

4.1.4 Verkstadsföretagen är drabbade av ett överflöd av bestämmelser, som ibland är olämpliga, och många av medlemsstaternas lagar överlappar EU-lagstiftningen. I synnerhet är de små och medelstora företagen inte i stånd att hantera lagstiftningen. Den viktigaste uppgiften för verkstadsföretagen bör vara att hitta tekniska lösningar och inte att använda en betydande del av sina resurser för klara av att hantera de senaste bestämmelserna. En direkt metod för att lösa detta problem är att minska mängden ny lagstiftning.

4.1.5 Ett exempel på onödigt ny lagstiftning är att det har blivit en vana att flertalet av de föreslagna omarbetningarna av gällande förordningar och direktiv följs av ändringar. Bättre tillämpning av gällande regler skulle ofta lösa ett problem på ett bättre sätt än att skapa nya bestämmelser. Nya regler bör därför vara den sista utvägen.

4.1.6 EU-lagstiftaren försöker ofta reglera ett visst område på ett alltför detaljerat sätt. Även om detta är meningsfullt när det gäller vissa tekniska förordningar, kan det vara olämpligt på andra områden – till exempel är bestämmelserna om elektromagnetiska fält alltför svåra att uppfylla för små och medelstora företag. Kommissionens strategi för hälsa och säkerhet 2013–2020 måste trygga en tillräcklig nivå av skydd på arbetsplatserna, men bör samtidigt vara konsekvent, kortfattad och lätt att tillämpa.

<sup>(2)</sup> Första industriella revolutionen (slutet av 1700-talet): Mekaniska produktionssystem; andra (början av 1900-talet): Massproduktion, arbetsdelning; tredje (sedan mitten av 1970-talet): Automatisering, elektronik och it; fjärde: Internet införs i produktionsprocesserna, och dessa processer infogas i nätverk.

<sup>(3)</sup> Se det bifogade Eurostat-dokumentet.

4.1.7 EU-lagstiftningen måste bli mer förutsebar. Med avseende på företagens investeringscykler innebär detta att metoderna inte får ändras när de väl införts och att målen höjs på ett förutsägbart sätt och i ett långsiktigt perspektiv. Ett exempel där kommissionens ursprungligen övergripande synsätt har tappats bort är ekodesigndirektivet. Fokus låg initialt på energi, och den stabila metod som användes bör därför bibehållas. Särskilda problem uppstår vid frekventa omarbetningar. För vissa produkter ändras lagstiftningen ungefär vart femte år, vilket är särskilt förödande för verkstadsindustrin, där investeringshorisonten är mellan 10 och 30 år.

4.1.8 Tyvärr omfattar kommissionens konsekvensbedömningar inte i tillräckligt hög grad de kostnader som ny lagstiftning medför för företagen, särskilt för små och medelstora företag. Den största kostnad som ytterligare lagstiftning leder till och som faktiskt inte beaktas är de investeringar och nya företag som Europa går miste om och som i stället läggs utanför EU.

4.1.9 På liknande sätt bör reglerna för offentlig upphandling vara lätta att förstå. Annars kan små och medelstora företag inte längre lämna anbud, konkurrensen försvagas, besluten i upphandlingsprocessen blir svårare att kontrollera och den offentliga upphandlingen blir mer sårbar för bedrägerier. Därför bör fokus ligga på förenkling, öppenhet och insyn.

4.1.10 Energikostnaderna i Europa är mycket högre än i konkurrerande ekonomier. Den mest brådskande åtgärden för att energi ska få ett mer överkomligt pris är att det skapas en verklig europeisk energimarknad. Dessutom är det viktigt att man inte inför lagstiftning som leder till ytterligare prisökningar. Utfasningen av de fossila bränslena måste ske till rimlig kostnad, vara teknikneutral och bygga på marknadslagarna.

#### 4.2 Inre marknaden och marknadsövervakning

4.2.1 Skydd mot farliga produkter som inte uppfyller kraven och mot varumärkesförfalskning är en förutsättning för rättvis konkurrens. För närvarande blir mindre än 1 % av alla tillverkade varor som importeras via de stora europeiska hamnarna vid ankomsten föremål för kontroll av överensstämmelse med EU:s bestämmelser, och många farliga eller förfälskade produkter, i synnerhet elektriska produkter, kommer in på den inre marknaden.

4.2.2 Kontroll- och tillsynsorganen i de enskilda EU-länderna varierar mycket. I vissa medlemsstater finns det system med mekanismer för nödvändigt skydd av företag, i andra länder är sådana organ sällsynta, ofullständiga och bristfälliga, eller också tillämpas lagstiftningen på olika sätt. EU bör förbättra och stärka samordningen mellan dessa organ i syfte att nå fram till ett lämpligt och enhetligt EU-system.

#### 4.3 Standarder

4.3.1 Standardiseringen i Europa har blivit viktig faktor för den inre marknads framgång. Standardiseringen bidrar till att göra produkterna utbytbara och således möjliga att kommersialisera världen över och längs långa värdekedjor. Under de senaste åren har emellertid många små och medelstora företag klagat på den stora mängden standardiseringsuppdrag från kommissionen och på att standardiseringen har gått längre än bara tekniska krav. Små och medelstora företag bör uppmuntras och ges stöd att delta i standardiseringsprocessen.

4.3.2 Eftersom små och medelstora företag är i allt högre grad ingår i värdekedjorna, bör de ges möjlighet att på ett lämpligt sätt bidra till utformningen av standarder. Konkreta åtgärder måste vidtas för att skapa balans mellan berörda aktörer, dvs. bättre stöd på nationell nivå för deltagande av små och medelstora företag som har begränsade ekonomiska resurser.

#### 4.4 Teknik och forskning

4.4.1 Företagen inom verkstadsindustrin utgör en viktig drivkraft som spjutspets för innovation när det gäller tillverkning av den utrustning som behövs för att förverkliga den gröna revolutionen. Energieffektivitet, minskade koldioxidutsläpp och klimatvänlighet påverkar sektorns hållbara utveckling på ett positivt sätt. Förutom att skapa nya produkter, leder verkstadsföretagens innovationer ofta till nya produktionsprocesser, och till ännu mer miljövänliga och avancerade varor och system, som samtidigt är mer produktiva och överkomliga för kunderna.

4.4.2 Europas forskning och forskningsresultat har nått en hög nivå. Under 2012 lämnades det in mer än 250 000 patentansökningar i Europa. Dock krävs det mer än kunskaper och forskningskompetens för att gå från forskning till innovativa produkter. Europa hade länge en tydlig vetenskaplig fördel på många teknikområden, men i slutändan etablerade sig de företag som drog fördel av denna forskning ofta utanför Europa. Detta svaga industriella utnyttjande av befintliga kunskaper i Europa kan endast övervinnas genom att industrin deltar i forskningsprogrammen på ett tidigt stadium och genom en lämplig ram som ger dem möjlighet att utnyttja kunskaperna i rätt tid. Nya strukturer som förbinder industri och forskning – kluster, teknikparker, centrum för tekniskt utbyte – bör främjas med hjälp av offentliga medel.

4.4.3 För att förbättra det industriella utnyttjandet av nya vetenskapliga rön bör finansieringen av forskning och innovation i högre grad vara fokuserad på industrins behov och genomföras i form av offentlig-privata partnerskap, exempelvis som programmet "framtidens fabriker". För att stimulera deltagande från företagen sida, särskilt små och medelstora företag, bör riktlinjerna och bestämmelserna för deltagande och godkännande av projekt förenklas. Åtgärder bör vidtas för att främja konstruktionen av moderna fabriker i anslutning till den fjärde industriella revolutionen.

#### 4.5 Arbetsmarknadsinstrument

4.5.1 Det stora antalet arbetstillfällen inom denna sektor visar att den spelar en nyckelroll när det gäller att övervinna den nuvarande höga arbetslösheten i EU och har stor potential för nya arbetstillfällen, om Europa kan generera investeringar för nästa konjunkturuppgång. Om dessa arbetstillfällen skapades skulle man kunna komma tillrätta med den oacceptabelt höga ungdomsarbetslösheten. EU:s nuvarande strävan att skapa en "ungdomsgaranti" framstår som en bra åtgärd under den rådande krisen. På lång sikt kan hållbar sysselsättning dock endast uppnås genom sunda företag som investerar här.

4.5.2 Inom många tillverkningssektorer råder brist på unga arbetstagare. Utbildnings- och yrkesutbildningssystemen måste vara mycket mer inriktade på företagets nuvarande och framtida behov. Åtgärder bör vidtas såväl av förvaltningarna som av industrin själv i syfte att locka ungdomar till denna sektor och samtidigt förbättra sektorns image. Det är särskilt viktigt att komma tillrätta med avsaknaden av fackfolk inom vetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik i vissa regioner i Europa, t.ex. genom att göra det lättare för dessa yrkesutövare att röra sig över hela Europa.

4.5.3 Fortfarande siktar alltför få unga kvinnor på en karriär inom ingenjörsvetenskap. I många europeiska länder har den europeiska verkstadsindustrin redan inlett kampanjer med fokus på att locka unga kvinnor till lärlingsplatser, och Europeiska socialfonden har stött projekt som syftar till att sänka det känslomässiga motståndet hos unga kvinnor mot tekniska yrken. Mycket mer måste dock göras. I skolorna bör teknik och ingenjörsvetenskap läras ut på ett mer inspirerande sätt.

4.5.4 En avgörande styrka hos många europeiska företag och en orsak till att de klarat sig väl genom den nuvarande krisen är deras utmärkta arbetskraft. Tack vare lärlingssystemet har arbetstagarna omfattande kunskaper om de teoretiska grundvalarna och den faktiska produktionsprocessen. De har förmåga att snabbt integrera innovationer i olika skeden av värdekedjan. Den europeiska sysselsättningspolitiken bör uppmuntra länderna att införa sådana lärlingssystem på företagsnivå. Samarbete mellan företag och skolor och universitet, "förstajobb-börser" och praktik bör uppmuntras.

4.5.5 Branschorganisationer och fackföreningar kan med stöd av regeringarna ta initiativ till att utvärdera industriutbildningen och förbättra möjligheterna att möta de nya kvalifikationsbehoven i en industri som har allt mer sofistikerade maskiner och tekniska tjänster som kräver nya färdigheter.

4.5.6 Livslångt lärande bör vara en gemensam uppgift för arbetsgivare och arbetstagare. Arbetstagare som förlorar sina jobb måste ha tillräckliga möjligheter att snabbt uppdatera sina kvalifikationer. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder bör främjas och utbyte av god praxis, t.ex. de åtgärder som finansieras genom ESF och Eruf, bör påskyndas.

4.5.7 I industrin pågår förändringen oavbrutet. Det skapas ständigt nya arbetstillfällen och produkter, medan andra blir överflödiga. Nödvändiga omstruktureringar måste organiseras i en föregripande process. Alla arbetsmarknadsparter – fackföreningar och arbetsgivare – samt regeringarna och EU-institutionerna måste delta i en dialog för att utveckla en mer flexibel och positiv inställning till förändringar inom industrin. En prioritering är att undvika uppsägningar så att man ser till att kompetenta och kvalificerade arbetstagare stannar i företagen. Oundvikliga förluster av arbetstillfällen bör organiseras och lindras på ett socialt godtagbart sätt. I vissa av länderna i Central- och Östeuropa kan vi hitta exempel på en modernisering som innebär att ekonomin blir mer produktiv, renare och skapar nya välbetalda arbetstillfällen.

4.5.8 Regeringar, branschorganisationer och fackföreningar måste finna lösningar för att kunna följa konjunktursvängningarna i affärsverksamheten. Snabbt och effektivt utnyttjande av kvalificerad personal är avgörande om den europeiska tillverkningsindustrin ska klara det allt större trycket från den globala konkurrensen. Arbetslagstiftningen måste möjliggöra arbetsformer, både externt och internt, som tar hänsyn till såväl behovet av effektivitet i produktionsprocessen som hälso- och säkerhetsfrågor och balansen mellan arbets- och privatliv. De instrument som används för att skapa nödvändig flexibilitet får inte innebära att man sänker befintliga sociala normer i Europa.

4.5.9 Nationella arbetsmarknadsparter har ett stort ansvar i samband med kollektivförhandlingar. Att konkurrera framgångsrikt med de nuvarande arbetskostnadsnivåerna är mycket krävande. Löntagarnas köpkraft måste bibehållas. Ökad konkurrenskraft hos europeiska företag får inte eftersträvas genom lönesänkningar. Ansträngningarna bör inriktas på konkurrenskraftfaktorer som inte är bundna till pris och på kontrollerade produktionskostnader för att bevara och förbättra sysselsättningen. Vinsterna inom produktionen bör fördelas mellan löneökningar, investeringar och aktieutdelningar.

#### 4.6 *Små och medelstora företags internationalisering*

4.6.1 Under de senaste åren har EU insett att insatser för att hjälpa små och medelstora företag att exportera är en nyckel till en starkare ekonomi. För många små och medelstora företag är det första steget att exportera till ett annat EU-land. Det är orsaken till att konkurrensen på inre marknaden är så viktigt. De erfarenheter som gjorts där kan motivera företagen att exportera till länder utanför EU. Eftersom det är svårt för de små och medelstora företagen att exportera till länder utanför EU är det viktigt att de inte lämnas ensamma på dessa marknader. Dessutom bör tillgången till finansieringsinstrument för export förbättras för små och medelstora företag.

#### 4.7 *Energipolitik och framtida investeringar*

4.7.1 Trots att de offentliga budgetarna förblir begränsade bör nödvändiga investeringar i energiinfrastrukturen inte fördröjas, eftersom detta skulle minska EU:s konkurrenskraft.

4.7.2 De flesta investeringar i energi- och resurseffektivitet görs i dag endast om lönsamhet uppnås på mindre än tre år, vilket innebär att man går miste om en mängd möjliga vinster. Många privata investeringar genomförs inte trots att de skulle vara fördelaktiga, eftersom den kritiska punkten vanligtvis uppnås först efter 3–5 år. Detta problem skulle lösas om den framtida vinsten från sådana investeringar skapade ett kassaflöde redan vid den tidpunkt då investeringen görs. Man borde därför tillhandahålla finansiering via EIB eller nationella finansieringsbanker som ger lån till företag och hushåll för sådana investeringar i utbyte mot de vinster som sparandet ger upphov tills lånet är återbetalt. Denna modell möjliggör sådana investeringar utan offentligt stöd.

#### 4.8 *Tillgång till råvaror*

4.8.1 Europeiska tillverkare har dragit nytta av de insatser för bättre avfallsåtervinning som gjorts tidigare under den period med högre råvarupriser som vi befinner oss i. De flesta metaller, basen för de flesta varor, återvinns i dag. Tillgången till råvaror som måste importeras är dock fortfarande avgörande för konkurrenskraften inom verkstadsindustrin. EU måste därför kräva att råvaruhandeln, särskilt handeln med sällsynta jordartsmetaller, inte hindras av restriktioner som inte är förenliga med WTO-bestämmelserna. I det sammanhanget måste man också ta hänsyn till att etiska, sociala och ekologiska standarder måste respekteras.

#### 4.9 *Att utnyttja potentialen i nya och blivande EU-medlemsstater*

4.9.1 Europeiska företag bör utforska och utnyttja potentialen i de nya EU-medlemsstaterna mycket bättre. Detta tillvägagångssätt kan förvandla problemen med alltför stora ekonomiska skillnader mellan regionerna i Europa till en europeisk fördel.

4.9.2 EESK uppmanar kommissionen att övervaka läget i den internationella handeln med råvaror av avgörande betydelse. Man bör utarbeta flera rimliga scenarier, inklusive det sämsta tänkbara, för att beskriva hot och möjliga lösningar. Samarbetet med andra länder i en liknande situation (Förenta staterna, Japan, Sydkorea) bör stärkas.

Bryssel den 11 december 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Henri MALOSSE

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Den europeiska sektorn för underhåll, reparation och ombyggnad av fartyg: en motståndskraftig bransch, som är konkurrenskraftig på global nivå och stöder EU:s politik för hållbar tillväxt” (yttrande på eget initiativ)**

(2014/C 170/06)

Föredragande: **Marian KRZAKLEWSKI**

Medföredragande: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

Den 14 februari 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

*”Den europeiska sektorn för underhåll, reparation och ombyggnad av fartyg: en motståndskraftig bransch, som är konkurrenskraftig på global nivå och stöder EU:s politik för hållbar tillväxt”.*

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 november 2013. Föredragande var Marian Krzaklewski, och medföredragande Enrique Calvet Chambón.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 163 röster för, 3 röster emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Sektorn för underhåll, reparation och ombyggnad av fartyg (nedan kallad ”SMRC-sektorn”) är av strategisk betydelse för Europa och dess hållbara utveckling, eftersom den spelar en avgörande roll på sådana områden som miljöskydd, transporter, säkerhet och energieffektivitet.

1.2 EESK anser att det nuvarande nätet av SMRC-varv i EU med tanke på sitt tekniskt avancerade kunnande är väl rustat och i stånd att möta en ökning av efterfrågan på hållbar utveckling, teknik, innovation, färdigheter hos personalen och utrustning på varven.

1.3 Kommittén anser att det trots de svåra ekonomiska förhållandena uppstår nya chanser för sektorn. Dessa hänger samman med världsfloTTans tillväxt, den allt större andelen äldre fartyg och framför allt ökningen i efterfrågan på ombyggnad och modernisering till följd av miljö-, energi- och klimatkraven. Under den närmaste tiden kommer det att handla om ett ökat behov av fartyg med hög energieffektivitet, drift och utveckling av vindkraftverk till havs och utvinning av naturresurser till havs.

1.4 En annan möjlig chans för sektorn på medellång och lång sikt är de nya sjörutterna i Ishavet och djuphavsutvinningen.

1.5 Den ihållande krisen gör att redarna och SMRC-varven trots de lovande möjligheterna fortfarande kämpar med finansiella flaskhalsar, t.ex. tillgång till lån, eller svåra villkor för verksamheten. En annan utmaning för sektorn är att bibehålla den kritiska massan.

1.6 För att råda bot på denna situation bör SMRC-undersektorn i nära samarbete med den marina värdekedjan verka för att höja sektorns status och få hjälp från EU, medlemsstaterna och regionerna mot bakgrund av den allt större konkurrensen från länder utanför EU.

1.6.1 För sektorn kan det vara nyttigt och nödvändigt att man vidtar bl.a. följande åtgärder:

— Att ge Europeiska investeringsbanken en bredare och mer aktiv roll i förhållande till sektorn med tanke på Europeiska investeringsbankens uppgift att stödja den europeiska industripolitiken. Detta gäller även små och medelstora företag i SMRC-sektorn, där Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden har stora indirekta handlingsmöjligheter.



- Att anordna workshoppar där Europeiska investeringsbanken, kommissionen och aktörer från sektorn deltar (dessa workshoppar föreslås i LeaderSHIP 2020-initiativet) samt undersöka de finansiella möjligheter som Europeiska investeringsbanken erbjuder.
  
- Att möjligen använda sig av initiativet med projektobligationer i Europa 2020-strategin på områden med anknytning till transporter och energi. Att i större utsträckning rikta in regionalfonderna (bland annat för smart specialisering) på sjöfartssektorn. Att kommissionen – senast i slutet av 2013 – fattar beslut om att förlänga giltighetstiden för rambestämmelserna (för tillåtna statliga stöd till varvsindustrin) till den tidpunkt då nya bestämmelser föreslås och träder i kraft, bestämmelser som också avser allmänna ramar för forskning, utveckling och innovation samt regionala stöd, som i framtiden tillsammans bör ha samma roll som de nuvarande rambestämmelserna. Man bör vidta åtgärder så att det inte uppstår nya finansiella flaskhalsar när rambestämmelserna löper ut och ersätts med nya bestämmelser samt göra allt man kan för att kompensera SMRC-sektorn för all den ekonomiska skada som detta kan leda till.
  
- Att – inom ramen för EU:s medel för forskning, utveckling och innovation inom initiativet Horisont 2020 (som är tänkt som en fortsättning på den tekniska plattformen Waterborn) – prioritera riktade havsrelaterade projekt med demonstrationsinslag och innovationspotential (tillsammans med offentlig-privata partnerskap för forskning).

1.7 Arbetstagarna inom SMRC-sektorn i EU har visserligen redan tillräckliga färdigheter, men dessa måste hela tiden bedömas och uppdateras och stödet till dessa åtgärder prioriteras, t.ex. inom ramen för LeaderSHIP 2020-initiativet. Genom att den kvalificerade arbetskraften blir äldre finns det på detta område en reell risk för att man inte längre uppnår en kritisk massa.

1.8 Ansträngningarna för att locka nya och unga arbetstagare till sektorn bör stå i centrum för arbetet och kombineras med åtgärder som leder till att sektorns image förbättras. Detta bör kombineras med finansiellt stöd till skolor som har utbildningar med SMRC-profil.

1.9 Kommittén anser att kommissionen tillsammans med arbetsmarknadsparterna och andra berörda parter (t.ex. inom ramen för ett sektorsråd för färdigheter) bör utarbeta en plan för att på löpande basis anpassa färdigheterna till de nya uppgifter som SMRC-sektorn ställs inför, bl.a. anläggningar till havs (t.ex. plattformar och vindkraftverk), hamnar, nya tekniska fartyg samt anordningar och fartyg för bunkring av flytande naturgas. Detta förutsätter kompetensövervakning, en ständig utveckling inom utbildning samt främjande av rörlighet inom Europa.

1.10 En bred uppsättning av principer och bestämmelser (om miljöskydd, säkerhet, hamnar, bestämmelser om transport, montering och återvinning) har stor inverkan på hur sektorn fungerar och på efterfrågan på dess tjänster. EESK anser därför att SMRC-sektorn och fartygsbyggnadssektorn tillsammans bör föra frekventa och systematiska samråd med Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) för att se till att fartygen blir mer miljövänliga och säkra och att de faktiskt kontrolleras.

1.11 Nya bestämmelser och krav i fråga om avancerad teknik bör inte betraktas som något skadligt eller problematiskt för sektorn utan som en möjlighet för denna. SMRC-sektorn bör i denna fråga samarbeta närmare med fartygsbyggnadssektorn och stålproduktionssektorn för att uppnå bättre effekter. GD Transport och rörlighet bör uppmärksamma SMRC-sektorn i sina arbeten om den strategiska politiken (bl.a. i fråga om närsjöfarten).

Prognoserna på medellång sikt (tre år) vittnar om ett starkt behov av fartygsåtervinning utförd i Europa, och enligt EESK har SMRC-sektorn den utrustning som krävs för att genomföra sådana projekt. Den har också det mänskliga kapital som gör att den kan uppfylla kraven på en människo- och miljövänlig återvinning av fartyg. Inom sektorn noterar man samtidigt att detta är en ny verksamhet som skiljer sig från de övriga och där det finns känsliga aspekter som kräver ett grannliga tillvägagångssätt. Återvinning av fartyg kommer att bli en alltmer strategisk verksamhet för den europeiska industrin.

1.12 Det kommer att behövas offentligt stöd för finansiering av ombyggnad inom SMRC-sektorn i EU och de viktigaste uppgifterna på kort sikt är enligt EESK följande: sköljanordningar och system för behandling av ballastvatten måste installeras (enligt Lloyds register kan detta komma att påverka upp till 65 000 fartyg över hela världen) och energieffektivitetsskäl gör att fartyg måste byggas om (t.ex. med installation av motorer som drivs med flytande naturgas, installation av anordningar för bunkring av flytande naturgas till havs, system för värmeåtervinning och moderniseringskomponenter för minskade hastigheter ("slow steaming")).

1.13 Vi är övertygade om att SMRC-sektorn är av stor betydelse för marinerna i EU:s enskilda stater och att denna fråga bör tas upp i andra EESK-yttranden om rustningssektorn.

1.14 Den faktiska tillämpningen av Internationella sjöfartsorganisationens bestämmelser, framför allt konventionen om hantering av ballastvatten, är av avgörande betydelse för sektorn. Konventionen bör alltså genomföras på ett korrekt och effektivt sätt, och man måste tydligt ange vilka förväntningar som finns.

## 2. Inledning

*Den europeiska industrin för underhåll, modernisering och reparation av fartyg – SMRC*

2.1 Varvsindustrin omfattar alla företag som ägnar sig åt konstruktion, underhåll, ombyggnad och reparation av fartyg och andra relevanta marina konstruktioner. Den engelska förkortningen SMRC avser varv som ägnar sig åt underhåll, reparation och ombyggnad av fartyg. Till denna verksamhet hör även klassificeringsbesiktningar. I EU finns det sådana varv i sexton länder och dessa sysselsätter cirka 50 000–55 000 arbetstagare (genomsnittet 2007–2011).

2.2 SMRC-sektorn utgör ett specifikt segment inom varvsindustrin. Denna sektors betydelse ökar inte bara i takt med att världsfloTTan växer och sjötransporterna ökar (även på inre vattenvägar) utan också till följd av fartygsteknikens utveckling och de allt högre krav på hållbar utveckling som ställs på transporter över vatten.

2.3 EU har för närvarande en stark ställning inom denna sektor. Dess andel av världsmarknaden uppgår för närvarande till cirka 35 %. Detta bevisar att denna sektor har strategisk betydelse för Europa. Man måste behålla denna ställning och till och med stärka den så att man säkerställer en hög nivå på säkerheten inom sjöfarten. Detta gäller även de stränga bestämmelserna i fråga om miljöskydd och energieffektivitet.

*SMRC-sektorn – en karakterisering*

2.4 SMRC-sektorn skiljer sig i många avseenden från industrin för fartygsbyggnad. Sektorn har följande undersektorer: reparation, underhåll samt modernisering och ombyggnad av fartyg.

2.5 Underhåll och reparation är vanligtvis kortvariga verksamheter. Under större delen av tiden, i genomsnitt cirka 10–12 dagar, ligger fartyget i torrdoca.

2.6 Det är relativt enkelt att planera reparationer, och varven kan påverka redarnas val av varv. Oplanerade reparationer, till följd av en systemolycka, en mekanisk eller strukturell olycka, måste utföras av närmaste varv. I dessa fall är det svårt att påverka redarens beslut.

2.7 Enligt en OECD-rapport från 2008 <sup>(1)</sup> har valet av lämpligt reparationsvarv blivit utomordentligt viktigt för redarna, som ofta måste välja mellan ett ekonomiskt intressant lågkostnadsalternativ och behovet av tillförlitlighet och teknisk utveckling. De viktigaste faktorerna för beslutet om var ett fartyg repareras brukar vara följande: kostnaderna, tidsåtgången för reparationen (inklusive kostnaderna för ruttändringar) och – i mindre utsträckning – tekniken.

<sup>(1)</sup> "The interaction between the ship repair, ship conversion and shipbuilding industries report", C/WP6(2008)6c.

2.8 På olika platser i världen kombinerar man fartygsbyggnad och fartygsreparation för att uppnå skaleffekter. De länder som har störst varvsindustri brukar skilja på varv för fartygsbyggnad och SMRC-varv i syfte att öka koncentrationen av arbetskraft och höja produktiviteten.

I vissa EU-länder (t.ex. Polen, Tyskland och Nederländerna) och i Indien finns det funktionella band och företagsband mellan varv för fartygsbyggnad och SMRC-varv. Denna modell har visat sig fungera i de fall där man använder de avdelningar och anordningar (eller andra organisatoriska enheter<sup>(2)</sup>) som är gemensamma för de båda typerna av varv och samtidigt diversifierar produkt- och beställningsportföljerna och minimerar riskerna till följd av konjunkturnedgången.

2.9 De verkliga marknadsförhållandena inom sektorn

2.10 Under de senaste 10–20 åren har man i den litteratur som beskriver utvecklingen inom SMRC-sektorn talat om en industri som "alltid är ung". VärldsfloTTans starka tillväxt från 660 miljoner DWT (dödviktston) 1990 till 1 468 miljoner DWT 2011 innebär allt större möjligheter för SMRC-sektorn. Den globala årsomsättningen inom denna sektor uppskattades i slutet av 2010 till cirka 12 miljarder US-dollar<sup>(3)</sup>.

2.11 Den europeiska reparationssektorns omsättning uppgick 2010 till 3,16 miljarder euro (rekordet, cirka 4 miljarder euro, uppnåddes 2008). Bilaga 1 visar reparationsvarvens omsättning i olika europeiska länder 2006–2010.

2.12 SMRC-sektorn klarade sig förhållandevis bra före krisen. Sedan 2010 har redarna försökt sänka sina kostnader, gjort kostnadsnedskärningar eller skjtit upp beställningar. Under andra halvåret 2010 lyckades man kompensera förlusterna. Ett tecken på detta är att väntetiden på reparationen återigen steg (från en vecka till tre veckor).

2.13 SMRC-varv finns över hela världen. Även om varven i Asien reparerar fartyg till en lägre kostnad (på grund av de lägre kostnaderna för arbetskraft) väljer många redare dyrare varv eftersom dessa kan erbjuda kortare väntetid (och gör det möjligt att undvika ruttändringar) och mer avancerad kunskap.

#### *Ombyggnad och modernisering på SMRC-varven*

2.14 Ombyggnad och modernisering är en process som i flera avseenden uppvisar större likheter med fartygsbyggnad än med reparation och underhåll. En ombyggnad av ett fartyg tar vanligtvis längre tid än en vanlig reparation. Atgårderna i samband med en ombyggnad kan beskrivas som en produktionsprocess.

2.15 Om man ser till tidsramarna är ombyggnadsarbetet enligt Sea Europe<sup>(4)</sup> mer likt arbetet vid varven för fartygsbyggnad. En ombyggnad kräver dock ett helt annat tillvägagångssätt och förutsätter flexibilitet i form av en förmåga att anpassa arbetsschemat efter kundens krav och de särskilda egenskaperna hos det fartyg som ska byggas om.

2.16 Varven för ombyggnad hade strax före krisen en mycket bra marknad. Under 2009 började beställningarna minska och den största minskningen skedde i början av 2010. Under denna tid stod de flesta orderböckerna för ombyggnad tomma. Situationen blev något bättre under andra halvåret 2010. För närvarande finns det dock många redare som begränsar sina ombyggnadsbeställningar på grund av ekonomiska utmaningar.

2.17 På senaste tiden spelar reparation, ombyggnad och modernisering av havsbaserade hjälpfartyg och flytande anläggningar (bl.a. borrhälsplattformar) en allt viktigare roll. Med tanke på de höga kostnaderna för nya fartyg av detta slag (och flytande havsbaserade objekt) och den långa leveranstiden (upp till fyra år) beslutar redarna att omvandla befintliga havsbaserade enheter och flytande anläggningar. I Europa är frestelsen dock fortfarande stor att anlita billigare utländska varv för sådana ombyggnationer.

<sup>(2)</sup> Se fotnot 1.

<sup>(3)</sup> "CESA Annual Report 2010–2011".

<sup>(4)</sup> År 2012 gick CESA (de europeiska varvens sammanslutning) och EMEC (rådet för producenter av fartygsutrustning) samman i en sammanslutning för redare och producenter av utrustning – "European Ships and Maritime Equipment Association" (den europeiska sammanslutningen för fartyg och marin utrustning) – även kallad SEA Europe.

### 3. En analys av den europeiska SMRC-sektorns konkurrenskraft

3.1 De senaste efterforskningarna och undersökningarna av konkurrenskraften hos EU:s SMRC-sektor gjordes inom forskningsprogrammet ECO-REFITEC<sup>(5)</sup> inom ramen för det sjunde forskningsprogrammet. Resultaten av dessa efterforskningar presenteras i bilaga 2.

### 4. Europeisk och internationell lagstiftning med inverkan på SMRC-sektorn (källor: <sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup> <sup>(8)</sup>)

4.1 På internationell nivå har det ännu inte förts några diskussioner om några multilaterala överenskommelser om konkurrenskraft (t.ex. under WTO:s överinseende) som skulle kunna påverka SMRC-sektorn, och utsikterna till att nå en överenskommelse på kort sikt är ganska små.

4.2 På bilateral nivå har EU förhandlat fram handelsavtal med USA, Kanada, Japan och Sydkorea som indirekt påverkar konkurrenskraften, men deras inverkan på SMRC-sektorn är ganska försumbar.

På europeisk nivå omfattar EU-lagstiftningen rambestämmelserna för statligt stöd till varvsindustrin. Kommissionen kan i detta sammanhang ge sitt tillstånd till att medel ges till innovationer eller till att varv tilldelas regionala bidrag, och när det gäller exportkrediter till att redare ges stöd. När det gäller SMRC-sektorn avser dessa rambestämmelser bidrag till både reparation och ombyggnad i fallen med regionalstöd och stöd till innovation men enbart bidrag till ombyggnad av fartyg i fallet med exportkrediter.

4.2.1 De nuvarande rambestämmelserna gäller under två år från och med den 1 januari 2012. Efter denna period kommer rambestämmelserna för varven enligt kommissionen att kunna integreras i den framtida versionen av EU:s riktlinjer om statliga stöd till forskning och innovation samt regionalstöd, eftersom både EU:s allmänna rambestämmelser och de mer specifika rambestämmelserna om fartygsbyggnad håller på att ses över för närvarande.

#### 4.3 Befintliga bestämmelser som har ratificerats av medlemmarna av Internationella sjöfartsorganisationen och skapar nya möjligheter för SMRC-sektorn

#### 4.4 Konventionen om hantering av ballastvatten

4.4.1 Konventionen om hantering av ballastvatten löser problemet med att invasiva marina arter sprids mellan olika havsområden när fartyg släpper ut ballastvatten. Denna konvention planeras träda i kraft i början av 2014.

4.4.2 Konventionen kommer att få mycket stor inverkan på SMRC-sektorn. Många fartyg kommer nämligen att behöva modernisering eller ombyggnad, och detta kan enligt Lloyds register komma att påverka 65 000 fartyg över hela världen.

4.4.3 Denna konvention kan även få andra konsekvenser för SMRC-varven, framför allt risker till följd av användningen och förvaringen av nya kemikalier och de strängare bestämmelserna för användningen av dem.

#### 4.5 Marpol-konventionen (bilaga VI) – Förhindrande av luftföroreningar från fartyg

4.5.1 Konventionen, som trädde i kraft 2013, syftar till att minska utsläppen av luftföroreningar från fartyg, framför allt i form av SO<sub>x</sub> och NO<sub>x</sub>.

<sup>(5)</sup> "Eco innovative refitting technologies and processes for shipbuilding industry promoted by European Repaire Shipyards" – ett projekt som medfinansieras av kommissionen inom ramen för det sjunde ramprogrammet (2007–2013).

<sup>(6)</sup> Se fotnot 5.

<sup>(7)</sup> Se fotnot 3.

<sup>(8)</sup> Se fotnot 1.

4.5.2 För att sjöfartssektorn inte ska utsättas för onödiga begränsningar fastställs det i bilaga VI till konventionen att man kan minska utsläppen genom att använda sig av alternativa bränslen eller teknik för rening av gaser.

4.5.3 Denna konvention skapar möjligheter för SMRC-varven, eftersom det på fartyg i befintliga flottor måste installeras teknisk utrustning för begränsning av utsläpp. De varv som monterar miljöanordningar kan bland annat ställas inför följande risker: ett ökat beroende av leverantörerna av anordningarna och ett behov av vissa investeringar i varven.

#### 4.6 Konventionen om fartygsåtervinning

4.6.1 Denna konvention syftar till att skapa sådana förhållanden att risken för miljö, hälsa och säkerhet vid återvinning av fartyg ligger på en godtagbar nivå.

4.6.2 Enligt konventionens bestämmelser måste redarna få full information om alla material som används vid underhåll, reparation och ombyggnad och försäkra sig om att inga oönskade material någonsin används vid varven. Detta kan skapa ytterligare möjligheter till nya beställningar av specialisttjänster för EU-varv som utmärker sig genom en hög nivå av kunskande.

4.7 Återvinningen av fartyg kommer att bli en alltmer strategisk verksamhet för att tillvarata och förse tillverkningssektorerna i EU med t.ex. skrot och andra råvaror (stål, aluminium, koppar). Detta minskar både den direkta och indirekta inverkan på miljön och bidrar till att oacceptabla arbetsvillkor och sociala villkor undviks.

### 5. Förslag till åtgärder och riktlinjer för SMRC-sektorn i LeaderSHIP 2020-initiativet och i det pågående arbetet i kommittén för sektorsdialog i varvsindustrin

5.1 SMRC-sektorn och de företag som har en koppling till denna bör ta hänsyn till de chanser och möjligheter till finansiering som utvidgningen av Europeiska investeringsbankens kreditverksamhet innebär. Man bör stimulera och undersöka åtgärder från Europeiska investeringsbankens sida, framför allt när det gäller projekt med koppling till grön sjöfart ("green shipping"), förnybar energi som utvinns till havs samt ombyggnad. Vi föreslår att GD Näringsliv snarast anordnar workshoppar för att mer konkret undersöka möjligheterna till stöd från Europeiska investeringsbanken.

5.2 Medlemsstaterna och kustregionerna bör undersöka möjligheten att bevilja medel ur strukturfonderna för diversifiering av tekniken inom sjöfartssektorn i samband med nya marknadssektorer. Här handlar det framför allt om regionala strategier för smart specialisering.

5.3 När det gäller eventuella EU-åtgärder för långsiktig finansiering bör kommissionen undersöka möjligheterna till åtgärder för finansiering av konstruktion och modernisering av fartyg. Medlemsstaterna, de finansiella aktörerna, industrin för sjöfartsteknik och andra berörda parter bör undersöka möjligheterna till marknadsgarantier.

5.4 Fartygsindustrin (däribland SMRC) bör i samarbete med kommissionen, medlemsstaterna eller regionerna engagera sig i forskningsåtgärderna och i detta syfte använda sig av bl.a. offentlig-privata partnerskap och ta full hänsyn till de marina sektorernas struktur och relevanta bestämmelser om statliga stöd.

5.4.1 EESK instämmer i det grundläggande argumentet i LeaderSHIP 2020-initiativet: För att uppnå de allmänna målen för varvssektorn när det gäller offentlig-privata partnerskap måste det finnas ett starkt engagemang för forskningsprogrammen. När det gäller målen på kort sikt råder det inga tvivel om att SMRC-sektorns konkurrenskraft bör stödja sig på lämpliga åtgärder för att stimulera innovationer i företagen.

5.5 EESK stöder idén om att involvera kommittén för sektorsdialog i varvsindustrin i arbetet med att fastställa och genomföra politiska strategier inom ramen för LeaderSHIP 2020-initiativet. För närvarande bör kommitténs särskilda roll bestå i att genomföra den del av initiativet som syftar till bättre identifiering och jämförbarhet mellan kvalifikationer och färdigheter i syfte att trygga sektorns långsiktiga välgång.

EESK välkomnar med tillförsikt de positiva framstegen i arbetet inom kommittén för dialog om gemensamma normer inom den europeiska fartygsbyggnadssektorn samt SMRC-sektorn.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

## III

(Förberedande akter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 494:E PLENARSESSION DEN 10–11 DECEMBER 2013

**YTTRANDE från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2012/2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond”**

COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD)

(2014/C 170/07)

Föredragande: **Dimitris Dimitriadis**

Den 5 september 2013 och den 10 september 2013 beslutade Europeiska kommissionen respektive Europaparlamentet att i enlighet med artikel 175 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 2012/2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond*

COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 153 röster för, 3 röster emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) ser positivt på hur Europeiska unionens solidaritetsfond<sup>(1)</sup> har fungerat hittills, och kommittén har också stött inrättandet av den ända från början<sup>(2)</sup>.

1.2 EESK anser att man omgående måste ändra förordning 2012/2002, som avser verksamheten i EU:s solidaritetsfond, eftersom ändringen redan är försenad<sup>(3)</sup>, och vi stöder kommissionens insatser, trots att det nya förslaget är mycket konservativt, vilket är en åsikt som även Europaparlamentet delar<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Rådets förordning (EG) nr 2012/2002 av den 11 november 2002 EUT L 311, 14.11.2002.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om ”Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond”, EUT C 61/30, 14.3.2003, s. 187–188.

<sup>(3)</sup> EESK:s yttrande om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond”, EUT C 28/14, 3.2.2006, s. 69.

<sup>(4)</sup> Betänkande från Europaparlamentet om Europeiska unionens solidaritetsfond, genomförande och tillämpning, C2012/2075, A7-0398/2012, 20.12.2012.

- 1.3 EESK anser att rådet genom att förkasta kommissionens förslag 2005 <sup>(5)</sup> missade ett tillfälle att föra in nya grunder för fondens verksamhet.
- 1.4 EESK anser att man måste vidta alla åtgärder som behövs för att minska byråkratin inom solidaritetsfondens verksamhet och göra förfarandena snabbare <sup>(6)</sup>.
- 1.5 EESK instämmer i de förändringar som föreslås i det nya förslaget till förordning, <sup>(7)</sup> dvs. att man inför förskottsutbetalning, förtydligar begreppen "större katastrof" och "exceptionella regionala katastrofer" samt att man ska vidta åtgärder mot medlemsstater som inte visar tillbörlig omsorg för att förebygga katastrofer.
- 1.6 EESK anser att man trots den särskilt svåra budgetperiod EU nu går igenom bör förutse större belopp för solidaritetsfondens verksamhet, om det mot förmodan skulle inträffa en särskilt stor större katastrof.
- 1.7 EESK anser att det är nödvändigt att fullständigt klargöra villkoren för solidaritetsfondens funktion, så att det inte skapas ogrundade förväntningar eller att den blir ett medel för politiska handlingar, men vi vill inte heller att befolkningar som får utstå svåra prövningar ska bli besvikna.
- 1.8 EESK anser att ett verktyg som solidaritetsfonden utgör ett utmärkt tillfälle för EU att visa sin enighet och sin solidaritet. Man måste bara se till att dessa verktyg används på ett lämpligt sätt och att EU-medborgarna blir medvetna om unionens insatser och åtgärder.
- 1.9 EESK anser att man i fondens uppgifter även bör inkludera katastrofer som plötsligt uppstår på grund av "växthuseffekten" eller klimatförändringarna generellt, men även katastrofer som beror på terroristattacker.
- 1.10 EESK frågar sig varför villkoren för att utnämna något till en katastrof fortfarande måste ligga på en så hög nivå som "större", eftersom detta tvingar fonden att använda sina medel endast i undantagsfall och bara med hänvisning till undantagsbestämmelserna. Vi anser vidare att minimitrösklarna för de kostnader som anges vad gäller omfattningen av de konstaterade skadorna är för höga och måste sänkas.
- 1.11 Subsidiaritetvillkoret, som rådet tillämpar strikt, utgör en avskräckande faktor och försvårar i betydande grad kommissionens insatser. EESK vill att detta villkor ska tillämpas mer flexibelt.
- 1.12 Kommittén anser att man i många fall skulle ha kunnat – och kan – undvika stora katastrofer genom att använda befintliga europeiska mekanismer och resurser samt befintlig teknisk kunskap.
- 1.13 Kommittén instämmer i principen att den som förorsakat skadan ska betala.
- 1.14 Vi konstaterar att de stora katastroferna i Europa dessvärre har blivit allt fler under de senaste åren.
- 1.15 Vi uppmanar medlemsstaterna att förbättra sina interna förfaranden och mekanismer för att underlätta kommissionens arbete, genom att i god tid tillhandahålla information som är trovärdig, tillförlitlig och väldokumenterad.
- 1.16 Kommittén anser att en period på 9–12 månader för att fördela stödet är onödigt lång och inte tjänar syftet att ge ett akut och omedelbart bistånd.
- 1.17 EESK anser att man måste fastställa regler om offentliggörande och insatser för att föra fram fondens arbete så att detta når ut till medborgarna.

---

<sup>(5)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond, COM(2005) 108 final, 6.4.2005.

<sup>(6)</sup> EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om framtiden för Europeiska unionens solidaritetsfond", EUT C 181, 21.6.2012, s. 52.

<sup>(7)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2012/2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond, COM(2013) 522 final, 25.7.2013.



## 2. Inledning

2.1 Europeiska unionens solidaritetsfond inrättades 2002 efter de katastrofala översvämningar som drabbade Central- och Nordeuropa, och syftet var att tillhandahålla extra hjälp till medlemsstaterna och anslutningsländerna vid större naturkatastrofer för att återskapa den ekonomiska verksamheten och samhällsfunktionerna i de drabbade områdena.

2.2 Solidaritetsfonden grundades genom ett brådskande förfarande när man insåg att unionen förfogade över betydande resurser för att hantera naturkatastrofer över hela jorden, men inte hade de verktyg som krävdes för att hantera liknande katastrofer på sitt eget territorium eller i anslutningsländerna.

2.3 Sedan den inrättades har solidaritetsfonden i många fall fungerat på ett tillfredsställande sätt, men den har även visat prov på organisatoriska och byråkratiska problem, vilket kommissionen försökte rätta till genom förslaget till förordning 2005. Trots det positiva omdömet från Europaparlamentet förkastade dock rådet detta förslag.

2.4 Taket för solidaritetsfondens årsbudget ligger på 1 miljard euro, vilket hittills har visat sig tillräckligt.

## 3. Den gällande förordningen

3.1 Huvudinslagen i den gällande förordningen om inrättande av solidaritetsfonden är följande:

3.1.1 Den grundades för att bistå medlemsstaterna och anslutningsländerna vid större naturkatastrofer och för att ge unionen möjlighet att göra akuta och effektiva insatser.

3.1.2 Den omfattar medlemsstaterna och de länder som har inlett anslutningsförhandlingar.

3.1.3 Den utgör ett kompletterande verktyg och tillhandahåller extra stöd för att finansiera akutinsatser.

3.1.4 Det fastställs att de främsta aspekterna på större katastrofer är överlevnadsförhållandena, den naturliga miljön och ekonomin.

3.1.5 En "större katastrof" anses vara en katastrof som förorsakar allvarliga skador i form av ekonomiska kostnader eller som en andel av bruttonationalinkomsten (BNI)<sup>(8)</sup>.

3.1.6 Enligt bestämmelserna ska solidaritetsfonden fungera genom särskilt snabba förfaranden och vidta omedelbara beslut.

3.1.7 Det stödberättigade landet bär alltid ansvaret för genomförandet av stödet.

3.2 I förordningen fastslås att största möjliga insyn och en ansvarsfull finansiell förvaltning ska råda.

3.3 Vad gäller de höga belopp som fastställts för att definiera stora "naturkatastrofer", införs även undantagsklausuler som avser "exceptionella regionala miljökatastrofer" och katastrofer "i ett grannland", men då gäller utomordentligt stränga kriterier och ett tak på upp till 75 miljoner euro. Undantagsvillkoren blev till slut regeln för ingripande från solidaritetsfondens sida på grund av de mycket höga belopp som i början hade fastställts för att definiera större katastrofer.

3.4 I enlighet med förordningen är de grundläggande prioriteringarna för solidaritetsfonden vid en större katastrof följande:

3.4.1 Omedelbart återställande av infrastruktur och utrustning inom områdena energi, vattenförsörjning och avloppsvatten, telekommunikationer, transporter och utbildning.

3.4.2 Tillhandahållande av tillfälliga bostäder och finansiering av räddningstjänst.

3.4.3 Vidtagande av åtgärder för att skydda kulturarvet.

3.4.4 Omedelbar röjning av katastrofdrabbade områden.

---

<sup>(8)</sup> Beloppet för att en katastrof ska anses som större är fastställt till 3 miljarder euro i 2002 års priser eller över 0,6 % av landets BNI.

3.5 Den drabbade staten ska så snart som möjligt och senast inom tio veckor från det att katastrofen inträffade lämna in en ansökan om stöd till kommissionen, som också fastställer katastrofens omfattning.

#### 4. Förslag till ändring av förordningen

4.1 I förslaget till ändring av förordning 2012/2002 om solidaritetsfonden föreskrivs följande ändringar:

4.1.1 Solidaritetsfonden införlivas i den nya fleråriga budgetramen 2014–2020.

4.1.2 Fondens tillämpningsområde slås tydligt fast så att det begränsas till naturkatastrofer, vilket även inbegriper katastrofer som förorsakats av människan.

4.1.3 En tröskel på 1,5 % av BNP på regional Nuts2-nivå fastställs (en befolkning på mellan 800 000 till 3 000 000 invånare) vad gäller "regionala katastrofer".

4.1.4 Det införs en möjlighet att på begäran av den berörda medlemsstaten betala ut snabba förskott med upp till 10 % av det förväntade stödbeloppet, med ett tak på 30 miljoner euro.

4.1.5 Man beaktar för första gången katastrofer som utvecklar sig långsamt, t.ex. torka.

4.1.6 Det införs bestämmelser för att stimulera effektivare åtgärder för att förebygga katastrofer, och man uppmuntrar användande av unionslagstiftning för att förebygga. Samtidigt får kommissionen möjlighet att avslå ansökningar, om medlemsstaten varit allvarligt vårdslös eller en liknande katastrof har inträffat för andra gången.

4.1.7 Det införs nya bestämmelser vad gäller bidragsberättigande för moms, och tekniskt bistånd undantas.

4.1.8 Förordningen tillåter i exceptionella fall undantag från vissa bestämmelser i budgetförordningen.

4.1.9 Ett tak på 3 miljarder euro eller 0,6 % av BNI fastställs för en katastrof som karakteriseras som större.

#### 5. EESK:s ståndpunkt

5.1 EESK har instämt i att man behöver ändra förordning 2012/2002 om solidaritetsfonden på följande sätt:

5.1.1 Det måste inrättas en effektivare stödmekanism vid naturkatastrofer i medlemsstaterna, anslutningsländerna och grannländerna.

5.1.2 Man bör ha befogenhet att ingripa även vid katastrofer som beror på industriolyckor eller tekniska olyckor.

5.2 Vi anser att de angivna beloppen är för låga om det rör sig om masskatastrofer som kan påverka en stor del av EU, t. ex. en kärnkraftsolycka, pandemier osv. och uppmanar kommissionen att ägna särskild uppmärksamhet åt detta.

5.3 Vi instämmer helt i kommissionens försök att snabba upp solidaritetsfondens administration och anser att den alltid måste utföras med hjälp av tillförlitliga förfaranden och med fullständigt säkra och enkla verksamhetsregler.

5.4 EESK uppmanar medlemsstaterna att använda fondens mekanismer med omsorg så att det inte skapas onödiga negativa konsekvenser för EU.

5.5 Vi instämmer i införandet av förskottsutbetalningar och i tillämpningen av begreppet "katastrofer som utvecklar sig långsamt", t.ex. torka. Kommittén anser också att i man i de återuppbyggnadsarbeten som planeras efter en naturkatastrof även bör inräkna återplantering av skog.

5.6 Kommittén anser att kommissinen måste vara särskilt strikt när det gäller medlemsstater som på grund av vårdslöshet framkallar stora katastrofer, trots att det finns EU-lagstiftning och särskilda europeiska finansieringar för att förhindra detta.

5.7 Vi tror att klimatförändringen kommer att skapa ännu fler naturkatastrofer i framtiden och vi uppmanar därför kommissionen att även innefatta sådana katastrofer i förordningen.

5.8 Vi anser att det civila samhället alltid spelar en viktig roll vid stora katastrofer och begär att kommissionen i den ändrade förordningen även ska innefatta möjligheten att ge stöd till specialiserade och certifierade organisationer som har de strukturer och kunskaper som krävs för att erbjuda sina tjänster.

5.9 Kommittén anser att effektivt fungerande mekanismer som solidaritetsfonden ger unionen möjlighet att i praktiken och på ett konkret sätt visa sin solidaritet. Vi uppmanar kommissionen att vidta de åtgärder som behövs för att EU-medborgarna ska informeras om unionens roll.

5.10 EESK anser att fondens finansiering måste införlivas i EU:s ordinarie budget så att man minskar de förseningar som uppstår på grund av de långsamma och byråkratiska förfaranden som inbegriper rådet, parlamentet och kommissionen, men det bör samtidigt även finnas en mekanism för att öka finansieringen om det inträffar en särskilt stor katastrof som kräver ett utökat stöd.

5.11 EESK håller med Europaparlamentet om att tröskeln på en andel på 1,5 % av BNP på regional Nuts2-nivå är för hög och inte tillåter att många allvarliga katastrofer inräknas i fondens tillämpningsområde, till medborgarnas besvikelse. Vi föreslår att andelen minskas till 1 % i syfte att främst täcka in de länder som har låga befolkningstal.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om penningmarknadsfonder"

COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD)

(2014/C 170/08)

Föredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 12 september 2013 respektive den 19 september 2013 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 penningmarknadsfonder"*

COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 149 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) är nöjd med att kommissionen äntligen har lagt fram det väntade och flera gånger tillkännagivna förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om penningmarknadsfonder.

1.2 Marknaden för skuggbanksystem är mycket viktig. Enligt en uppskattning av rådet för finansiell stabilitet (Financial Stability Board, FSB) är dess värde 51 biljoner euro på global nivå, vilket motsvarar 25–30 % av hela finanssystemet. I Europa omfattas större delen av penningmarknadsfonderna, ca 80 % mätt i tillgångar och 60 % mätt i antalet fonder, av bestämmelserna i direktiv 2009/65/EG (UCITS). Övriga penningmarknadsfonder omfattas sedan juli 2013 av bestämmelserna i direktiv 2011/61/EU om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

1.3 Det finns två huvudsakliga skäl till att skuggbankverksamhet behöver regleras: Det första skälet är möjligheten att skuggbanksektorn används som ett sätt att kringgå lagstiftningen, särskilt kapitalkraven, eller för att utföra aktiviteter som kan hanteras inom ramen för det traditionella reglerade systemet, vilket ökar sannolikheten för en systemisk händelse. Det andra skälet är att skuggbankernas finansiella aktiviteter har stora hävstångseffekter, och, liksom när det gäller de traditionella bankerna, kan detta medföra att finanssektorn exponeras för panik och systemiska händelser.

1.4 EESK ställer sig bakom kommissionens beslut att reglera sektorn med hjälp av en förordning och inte ett direktiv. Penningmarknadsfonder har verksamhet överallt i världen, men de allra flesta har sitt säte i tre länder: Frankrike, Irland och Luxemburg. Därför är det viktigt med enhetliga och omedelbart tillämpliga bestämmelser. Detta beslut överensstämmer fullt ut med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna.

1.5 På uppdrag av rådet för finansiell stabilitet lade Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (Iosco) i oktober 2012 fram en första uppsättning rekommendationer som vägledning för regleringsmyndigheterna vid regleringen av marknaderna för penningmarknadsfonder. I november 2012 lade FSB själv fram rättsliga riktlinjer i syfte att minska penningmarknadsfondernas känslighet för s.k. rusningar, och den 20 november 2012 offentliggjorde Europaparlamentet sina synpunkter. Slutligen lade Europeiska systemrisknämnden (ESRB) i december 2012<sup>(1)</sup> fram sina rekommendationer.

<sup>(1)</sup> EUT C 146, 25.5.2013, s. 1.

1.6 I USA antog Securities and Exchange Commission regel 2-a 7, som reglerar denna fråga sedan 2010, och den 19 november 2012<sup>(2)</sup> inledde FSOC (Financial Stability Oversight Council), den myndighet som ansvarar för regleringen i USA, en översyn av den gällande lagstiftningen, och lade fram rekommendationer som i hög grad liknar kommissionens rekommendationer: skyldighet att inneha en kapitalbuffert, en övergång till penninmarknadsfonder med ett rörligt fondandelsvärde samt skyldigheter som rör mycket kortfristiga investeringar och mer frekvent information till marknaden om investeringsportföljens sammansättning. Med tanke på marknadernas höga integrationsgrad rekommenderar EESK att bestämmelserna ska vara effektiva och enhetliga samt förenliga med dem som utfärdas av USA:s myndigheter.

1.7 EESK håller med om påståendet i ESRB:s rekommendation: "Trots att det inte var penningmarknadsfonderna som orsakade finanskrisen 2007 och 2008 visade deras utveckling dock att de potentiellt kan sprida, eller t.o.m. förvärra, en kris. Erfarenheterna från krisen 2007 och 2008 visar att penningmarknadsfonder kan utsättas för investerarflykt och kan behöva stöd från sina garantier, särskilt för att upprätthålla ett konstant andelsvärde."

1.8 EESK upprepar att det "utan tvekan finns [...] 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". "Det borde inte förekomma någon verksamhet 'i skuggan', och därför bör skuggbanksektorn lyda under samma tillsyns- och regleringskrav som hela det finansiella systemet." "Den nya regleringen bör även ha som mål att ge de europeiska konsumenterna en hög skyddsnivå."

1.9 I linje med FSB:s rekommendationer har kommittén redan tidigare uppmanat till ett snabbt antagande av förordningen<sup>(3)</sup>. Europaparlamentet och rådet måste så snart som möjligt nå en överenskommelse så att denna förordning kan antas, med beaktande av EESK:s ändringsförslag. Det finns en konkret risk för att förordningen skjuts upp flera månader på grund av parlamentets och kommissionens institutionella tidsgränser.

1.10 EESK anser att de bästa och lämpligaste rekommendationerna är FSB:s och ESRB:s rekommendationer<sup>(4)</sup> om riskerna med fonder med fast fondandelsvärde (CNAV), som borde omvandlas till fonder med rörligt fondandelsvärde (VNAV). Kapitalbufferten på 3 % tycks otillräcklig för att hantera likviditetskraven i händelse att alla operatörer skulle förvänta sig allvarlig turbulens på marknaden och skynda sig att ta ut sina investeringar, särskilt med tanke på att den största risken som hittills mätts var på över 6 %.

## 2. Sammanfattning av förslaget till förordning

2.1 Kommissionens förslag till förordning är en uppföljning av den grönbok om skuggbanker som kom förra året (se IP/12/253 och MEMO/12/191). I förslaget sammanfattas det arbete som kommissionen hittills utfört och man redogör för en färdplan för tänkbara ytterligare lagstiftningsåtgärder inom denna viktiga sektor.

2.2 Händelserna under den finansiella krisen har lyft fram många drag i penningmarknadsfonderna som gör dem sårbara om det inträffar problem på finansmarknaden, och som kan sprida eller öka riskerna på marknaderna.

2.3 De riktlinjer som europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR) antagit för att skapa gemensamma miniminormer har efter ett år endast tillämpats i 12 medlemsstater, vilket visar att man fortfarande håller fast vid olika nationella bestämmelser. Detta kräver en snabb och kraftfull insats.

2.4 Penningmarknadsfonderna kan inte arbeta med derivat, förutom om det gäller normala skyddsåtgärder mot valuta- och ränterisker.

2.5 Penningmarknadsfonderna bör också minska motpartsrisken genom diversifiering av investeringarna: Det belopp som ingår i en omvänd repa med samma motpart får inte överstiga 20 % av tillgångarna.

<sup>(2)</sup> Federal Register, Vol. 77, No. 223, 19 november 2012, Notices 69455.

<sup>(3)</sup> EUT C 146, 25.5.2013, s. 39.

<sup>(4)</sup> Rekommendation A – EUT C 146, 25.5.2013, s. 1.

2.6 Förvaltarna bör avhålla sig från att begära en värdering av specialiserade externa organ. De ska regelbundet genomföra stresstester på penningmarknadsfonderna för att mäta deras motståndskraft.

2.7 Förslaget till förordning syftar till att säkra större insyn genom

— insamling av detaljerade uppgifter

— lagstiftning om värdepapper och de risker som är förenade med transaktioner för värdepappersfinansiering

— skapande av ett ramverk för interaktion med banker.

2.8 I förslaget till förordning föreslås också en uppstramning när det gäller penningmarknadsfonder med en uppmaning till striktare likviditetskrav. Enligt kommissionen skulle detta säkerställa att fonderna har möjlighet att återbetala investerare som vill ta ut sitt kapital utan att detta påverkar systemet.

2.9 Man bör särskilt säkerställa att minst 10 % av fondernas portföljer består av tillgångar som förfaller inom en dag och ytterligare 20 % tillgångar som förfaller inom en vecka, medan deras exponering gentemot en enskild emittent får uppgå till högst 5 % av värdet. En kapitalbuffert på 3 % måste också garanteras för fonder med fast fondandelsvärde.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Skuggbanksystemet spelar en viktig roll i finansieringen av realekonomin. "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." <sup>(5)</sup> Särskilt små- och medelstora företag står inför allvarliga problem när de hamnar i kläm på grund av kreditnedskärningar. Banksystemet verkar inte kunna uppfylla sin primära uppgift att stödja realekonomin.

3.2 Penningmarknadsfonderna matchar efterfrågan och utbud av likvida tillgångar under en kort period.

3.3 Såsom rådet för finansiell stabilitet och andra viktiga institutioner, t.ex. Internationella organisationen för värdepapperstillsyn och Europeiska systemrisknämnden, har konstaterat regleras penningmarknadsfonderna inte tillräckligt trots deras stora betydelse för systemet. Kommittén håller med om detta.

3.4 Omvänt bekymrar sig Europeiska bankförbundet för konsekvenserna av förslagen om penningmarknadsfonder, som anses vara restriktiva och svåra att genomföra för fonderna, vars resurser kan användas av bankerna för att stödja lån till realekonomin.

3.5 Även G20 arbetar med denna fråga. Dess fokus ligger på sektorns aktiviteter istället för på dess aktörer. G20-ländernas olika kommentarer pekar på att man önskar mjuk lagstiftning inom sektorn för att undvika överdrivna återverkningar på de globala finansflödena, med tanke på den viktiga roll som skuggbanksektorn spelar för att tillhandahålla likviditet till banksektorn.

3.6 Vad gäller de berörda institutionerna och aktiviteterna uppskattade FSB år 2011 att det globala värdet av skuggbanksektorn uppgick till ca 51 biljoner euro, vilket motsvarar 25–30 % av hela finanssystemet och hälften av bankaktiviteterna (inom eurozonen nästan 17 biljoner, i Storbritannien nästan 7 biljoner, i USA 17,5 biljoner <sup>(6)</sup>).

<sup>(5)</sup> EUT C 11, 15.1.2013, s. 42.

<sup>(6)</sup> Som jämförelse kan nämnas att hela banksystemet i eurozonen förvaltar tillgångar till ett värde av ca 27 biljoner euro.

3.7 Det finns ett antal förmedlare i detta system, men penningmarknadsfonderna är systemrelevanta och en betydande källa för kortfristig finansiering för finansinstituten, företagen och regeringarna. Av denna anledning är penningmarknadsfondernas funktion av central betydelse för det internationella regleringsarbete som diskuteras.

3.8 I Europa innehar penningmarknadsfonder omkring 22 % av de kortfristiga skuldpaper som emitteras av regeringarna och företagen och 38 % av de kortfristiga skuldpaper som emitteras av banksektorn, vilket motsvarar ca en biljon euro.

3.9 Vad gäller den totala geografiska fördelningen av penningmarknadsfonder med fast fondandelsvärde i EU har de flesta sitt säte i Frankrike, Irland och Luxemburg, och de används särskilt mycket av företag i Tyskland och Storbritannien.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Sektorn för penningmarknadsfonder är nära sammankopplad med bankerna, som ofta förvaltar fonderna och till och med vänder sig till fonderna för att finansiera sig själva. Enligt kommissionen får största delen av penningmarknadsfonderna stöd av bankerna: Nio av tio av de största förvaltarna av penningmarknadsfonder finansieras av kommersiella banker. Denna uppskattning visar inte bara på de täta kopplingar som finns mellan dessa två sektorer, utan också på sambandet mellan penningmarknadsfonder och företags- och statsfinansiering.

4.2 För företagen utgör penningmarknadsfonderna ett alternativt kortfristigt sätt att investera sina pengar. Med hjälp av dessa instrument kan företagen investera sitt kapital med större vinst, i stället för att sätta in det på en bank. EESK erkänner den potentiella effekten i denna metod att investera pengar, men vill betona dess risker. Till skillnad från bankerna har fonderna i händelse av problem ingen tillgång till stöd från centralbanker.

4.3 Det finns inget inlåningsskyddssystem för penningmarknadsfonder. Mellanhänder inom skuggbanksektorn (hedgefonder, penningmarknadsfonder eller strukturerade investeringsinstrument) tillhandahåller kredit.

4.4 Enligt nuvarande förfaranden får en penningmarknadsfond låna ut alla de medel som mottagits från individer eller företag. EESK konstaterar att en penningmarknadsfond kan gå i konkurs om en eller två låntagare inte längre har möjlighet att återbetala sina lån, eftersom fonden inte kan återbetala dessa om flera insättare/investerare samtidigt önskar ta ut sina pengar. Om man inte inför ändamålsenliga regler kan detta system ge upphov till en ny kris.

4.5 I ljuset av dessa iakttagelser och med tanke på att det – såsom redan påpekats – är bankerna som är de största finansierarna/sponsorerna av penningmarknadsfonder, är EESK övertygad om att penningmarknadsfondssektorn bör underställas regler och kontroller i likhet med dem som redan tillämpas för banksektorn.

4.6 Kommittén anser att kommissionens förslag att undanröja denna risk genom att införa en likviditetsbuffert på 3 % inte är tillräckligt för att hantera de risker som härrör från penningmarknadsfonder med fast fondandelsvärde, särskilt med tanke på att det redan inträffat fall med risker på över 6 %.

4.7 Att kommissionens förslag är otillräckliga framgår också av FSB:s och ESRB:s rekommendationer. Av försiktighetsskäl och för att bevara systemet har både FSB och ESRB föreslagit att kommissionen ska anta en utvärderingsmekanism för fonder som bygger på ett rörligt fondandelsvärde, så att fondens värde anpassar sig efter prisfluktuationerna. I förordningen bevaras dock den ursprungligen planerade mekanismen med ett fast fondandelsvärde, och kommissionen lägger bara till en likviditetsbuffert för att hantera eventuella negativa variationer i värdet. EESK anser att rekommendationerna från de båda aktörerna inom marknadsreglering mer motsvarar principen om att bevara finanssystemets stabilitet, vilket framgår av tabellen nedan.

**Penningmarknadsfond med fast fondandelsvärde** (CNAV – Constant Net Asset Value) (art. 25)

Kommissionens förslag (4 september 2013)	Rekommendationer som utfärdats av Europeiska systemrisknämnden (ESRB)	Rekommendationer från rådet för finansiell stabilitet ( <i>Financial Stability Board</i> , FSB)
Artikel 30: Penningmarknadsfonder med fast fondandelsvärde ska inrätta och upprätthålla en buffert som uppgår till minst 3 % av det totala värdet av fondens tillgångar.	Penningmarknadsfonderna ska införa ett variabelt fondandelsvärde (NAV) och använda sig av en värdering till verkligt värde (rekommendation A, punkt 2, s. 3)	Penningmarknadsfonder med ett stabilt och konstant andelsvärde bör övergå till ett variabelt fondandelsvärde där så är möjligt (rekommendation, punkt 2.2, s. 3)
Artikel 31: Fondbufferten ska endast användas vid teckning och inlösen för att jämna ut skillnaderna mellan det fasta fondandelsvärdet och fondandelsvärdet.	Nettokostnadsmetoden bör endast användas i begränsad omfattning. (rekommendation A, punkt 2, s. 3)	

Jämförelsetabell <sup>(7)</sup>

Med tanke på de produkter som erbjuds anser EESK att man närmare bör undersöka det faktum att produkter som redan cirkulerar i det traditionella banksystemet, och som således är reglerade, kan gå över till det parallella banksystemet i syfte att undvika de strängare kontrollerna inom banktillsynen.

4.8 Kommittén är orolig över att dessa risker nu kan uppstå i skuggbanksystemet för att undgå övervakning. Därför anser kommittén att man bör tillämpa principen "samma verksamhet = samma regler".

4.9 EESK hänvisar till en princip som redan fastslagits många gånger, dvs. att tillräcklig insyn och en lämplig nivå av övervakning skulle säkerställa att finanssystemet tjänar ekonomin och på så sätt ger fördelar i form av förtroende, effektivitet och ändamålsenlighet.

Enligt förslaget till förordning ska man också undvika extern kreditvärdering av penningmarknadsfonder. Bestämmelsen syftar till att förhindra en eventuell nedgradering som kan skapa panik på marknaderna. Trots att bestämmelsen strider mot principen om insyn och effektivitet och kan vara till skada för en fullständig informationssymmetri, anser EESK att marknaden för penningmarknadsfonder används av professionella aktörer och att kreditvärderingsinstitutet kan skapa panik bland investerarna bara genom att ändra åsikt. Interna kreditvärderingsåtgärder, bättre förfaranden och skydd för riskhantering samt striktare och noggrannare övervakning kan på ett effektivt sätt bidra till att skydda kvaliteten på referenstillgångarna och fondernas säkerheter.

Bryssel den 10 december 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Henri MALOSSE

<sup>(7)</sup> Utarbetad av Europaparlamentsledamot Sven Giegold.



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om Skuggbankverksamhet – hantering av riskkällor i den finansiella sektorn”**

COM(2013) 614 final

(2014/C 170/09)

Föredragande: **Christos POLYZOGOPOULOS**

Den 18 april 2013 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 rådet och Europaparlamentet – Skuggbankverksamhet – hantering av riskkällor i den finansiella sektorn”*

COM(2013) 614 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 153 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) anser att meddelandet är ett enhetligt bidrag till försöket att reformera de finansiella tjänsterna i syfte att skapa effektivitet och stabilitet på detta viktiga område samt begränsa systemriskerna.

1.2 EESK tror att de nya bestämmelserna för finansmarknaderna på ett positivt sätt kommer att bidra till en sund ekonomi och framhåller sin djupa övertygelse om att stabilitet inom finanssektorn och framgång för reformerna är en förutsättning för en livskraftig ekonomisk utveckling samt för sysselsättningen och fullbordandet av unionens inre marknad.

1.3 EESK anser att färdplanen med sina redan vidtagna och framtida åtgärder rör sig i rätt riktning, och erkänner de framsteg som har gjorts. Kommittén vill dock betona att man omgående måste påskynda många projekt och snarast behandla de lagstiftningsinitiativ som ännu inte är färdiga.

Vad gäller de fem prioriterade områdena för framtida insatser <sup>(1)</sup>.

1.4 anser EESK att arbitragehanteringen är av central betydelse för reformen av de finansiella tjänsterna <sup>(2)</sup>, och kommittén välkomnar åtgärds paketet <sup>(3)</sup> och i synnerhet att tillsynsramen för bankverksamhet stärks i syfte att minska smitto- och arbitrerisken.

1.5 Kommittén uppskattar särskilt försöket att skapa ökad insyn, och i synnerhet de konkreta åtgärder som syftar till att skapa en ram för övervakning av skuggbankverksamheten inom EU, utvecklingen av centrala transaktionsregister för derivattransaktioner inom ramen för marknadsinfrastrukturförordningen (Emir) <sup>(4)</sup>, omarbetningen av direktivet om marknader för finansiella instrument (Mifid) <sup>(5)</sup>, genomförandet av systemet med identifierare för juridiska personer (Lei) och den ökade transparensen i transaktioner för värdepappersfinansiering.

1.6 EESK medger att det har gjorts framsteg i riktning mot att fastställa en förstärkt regleringsram för vissa investeringsfonder i syfte att förbättra deras likviditet och stabilitet. I synnerhet gäller detta de penningmarknadsfonder som har sitt säte i Europa eller säljs här.

<sup>(1)</sup> Se punkt 3.2 i detta yttrande.

<sup>(2)</sup> EUT C 11, 15.1.2013, s. 39.

<sup>(3)</sup> COM(2013) 614 final, punkt 3.4.

<sup>(4)</sup> OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

<sup>(5)</sup> Se [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/isd/mifid\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm).

1.7 Kommitténs uppfattning är att meddelandet vad gäller ”minskning av de risker som är förbundna med transaktioner för värdepappersfinansiering” begränsas till allmänna konstateranden, som visserligen avspeglar verkligheten men inte till fullo innehåller de avgörande inslagen. Kommittén föreslår att man påskyndar och preciserar åtgärderna, framför allt vad gäller lagstiftningen om värdepapper, eftersom transaktioner för värdepappersfinansiering, huvudsakligen värdepapperslån och värdepappersrepör, spelar en central roll i finanssektorns skuldsättning.

1.8 På samma sätt ser vi en eftersläpning, och vi rekommenderar att man intensifierar insatserna och gör ett snabbt förtydligande i den avgörande frågan om att stärka tillsynen inom skuggbankverksamheten. För detta område tas endast några få frågor upp i meddelandet, och när det gäller framtida insatser hänvisar man bara till den översyn som kommissionen ska göra av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) under 2013.

1.9 Med tanke på att de främsta offren för den finansiella och ekonomiska krisen är medborgarna – som är skattebetalare, arbetstagare, sparare och konsumenter – rekommenderar EESK att man förstärker de lagstiftningsinitiativ som gäller skyddet av dem, genom transparens, korrekt information, socialt ansvar inom finanssektorn samt skydd av konsumenterna och småinvesteringarna. Vi erinrar i detta sammanhang om våra tidigare kommentarer om det civila samhällets deltagande i regleringen av finansmarknaderna <sup>(6)</sup>.

1.10 Kommittén understryker vikten av det som kommissionen framhåller i sitt meddelande, nämligen att skuggbankverksamheten inte bör betraktas enbart med utgångspunkt i de risker som den för med sig. Systemet utgör också ytterligare en alternativ finansieringskanal som kan vara till nytta för den reala ekonomin.

## 2. Definition, tillämpningsområde och bakgrund

2.1 Skuggbankverksamhet definieras som ”ett system för kreditförmedling som involverar enheter och verksamheter utanför det reguljära banksystemet” <sup>(7)</sup>, och den består av två inbördes relaterade pelare. Enheterna ägnar sig främst åt verksamhet som finansiering med depositionsliknande egenskaper, löptids- eller likviditetstransformering, kreditrisköverföring och användning av direkt eller indirekt hävstång. Verksamheten (som utgör en potentiellt betydande finansieringskälla för icke-bankenheter) innefattar värdepapperisering, värdepapperslån och värdepappersrepör.

2.2 Ad hoc-enheter utgörs av värdepapperiseringsinstrument, t.ex. investeringsinstrument som tillgångsbaserade företagscertifikat (ABCP), strukturerade investeringsinstrument (SIV) och andra specialföretag (SVP), penningmarknadsfonder samt andra former av investeringskapital/produkter med depositionsliknande egenskaper, som är sårbara vid samtidiga uppköp (rusningar), investeringsfonder, inbegripet de börshandlade fonderna som tillhandahåller krediter eller använder hävstång, finansföretag och värdepappersenheter som tillhandahåller krediter eller oreglerade kreditgarantier, eller vidtar ändringar av likviditet och/eller löptid, såsom banker, samt försäkrings- eller återförsäkringsföretag som utfärdar eller garanterar kreditprodukter.

2.3 Ursprunget till skuggbankverksamheten ligger i den avreglering av finanssystemet som genomfördes i Storbritannien under 1980-talet, och som fortsatte under 1990-talet <sup>(8)</sup> i USA och på andra ställen. De första Baselavtalen spelade en viktig roll eftersom de placerade de inkomstbringande verksamheterna utanför balansräkningen och inrättade en sträng reglering av bankernas balansräkningar <sup>(9)</sup>.

2.4 Avskaffandet av eller lättnaderna i bestämmelser och regleringar <sup>(10)</sup> tillät finansinstituten att utvidga sin verksamhet till nya områden och komplicerade modeller, samtidigt som löftet om hög avkastning påverkade miljontals människor i hela världen som hade begränsade kunskaper om produkterna och skuggbankverksamhetens funktion.

<sup>(6)</sup> EUT C 143, 15.1.2013, s. 3.

<sup>(7)</sup> COM(2013) 614 final, s. 3.

<sup>(8)</sup> Nicholas Gregory Mankiw och Mark Taylor, *Economics: Special Edition with Global Economic Watch* (UK: Cengage Learning EMEA, 2010).

<sup>(9)</sup> EUT C 11, 15.1.2013, s. 39 – Grönbok: Skuggbanksystemet.

<sup>(10)</sup> I USA avskaffades genom lagen Gramm-Leach-Bliley (1999) skillnaderna mellan affärs- och hypoteksbanker, försäkrings- och finansbolag.

2.5 År 2007 beslutade G20 att anta en rad reglerande åtgärder för att göra finanssystemet säkert och hållbart, och de allvarliga sociala och ekonomiska följderna av 2008 års kris visade vilka risker som hör samman med skuggbankverksamhet och de svagheter som fanns i form av bristande lagstiftning samt riskerna med otillräcklig tillsyn, ogenomskinliga marknader och alltför komplicerade produkter. Detta underströk också hur viktigt Rådet för finansiell stabilitet (FSB) är.

2.6 Europeiska unionen har en ledande roll i de internationella ansträngningar som gjorts via G20-gruppen och FSB, där man gjort seriösa framsteg mot att uppfylla åtaganden som härrör från färdplanen för reformen av den finansiella sektorn och från utvecklingen av nya tillsynsområden. Många reformer har redan blivit föremål för lagstiftning, t.ex. OTC-derivat m. fl.

2.7 FSB:s rapport i oktober 2011 är det första heltäckande internationella försöket till ökad tillsyn av skuggbankverksamheten, och den är fokuserad på a) att definiera principerna för övervakning och reglering, b) kartläggning och bedömning av systemriskerna, och c) identifiering av tillämpningsområdet för regleringsåtgärder enligt fem arbetsflöden<sup>(11)</sup>. Kommissionen har också publicerat en grönbok om skuggbankverksamhetens potentiella risker för EU och hur man kan hantera dem genom föreskrifter.

### 3. Sammanfattning av meddelandet

3.1 Meddelandet tar upp redan vidtagna åtgärder enligt två linjer. De åtgärder som gäller de finansiella enheterna koncentreras på att skärpa kraven på banker och försäkringsföretag vid transaktioner med skuggbanksystemet och på att utarbeta en harmoniserad ram för förvaltare av alternativa investeringsfonder. De åtgärder som gäller marknadsintegriteten koncentreras på risköverföringsinstrumenten, förstärkta värdepappersiseringsarrangemang och en bättre ram för kreditvärderingsinstituten.

3.2 I meddelandet fastställs även fem prioriterade områden där kommissionen har för avsikt att vidta ytterligare åtgärder:

- 1) ökad transparens i skuggbankverksamheten,
- 2) en förstärkt ram för investeringsfonder, i synnerhet penningmarknadsfonder,
- 3) utveckling av värdepapperslagstiftning för att minska de risker som är förbundna med transaktioner för värdepappersfinansiering,
- 4) förstärkning av tillsynsarrangemangen i banksektorn, och
- 5) förbättring av tillsynen över skuggbanksverksamheten.

Särskilt gäller följande:

3.2.1 För att öka insynen i skuggbanksverksamheten kompletteras försöken att samla in och utbyta tillförlitliga och kompletta uppgifter med initiativ för att utveckla en övervakningsram för skuggbanksverksamheten och skapa centrala arkiv för derivat inom ramen för Emir-förordningen<sup>(12)</sup>, översyn av direktivet om marknader för finansiella instrument (Mifid)<sup>(13)</sup>, tillämpning av systemet med identifierare för juridiska personer (Lei) och ökad transparens i transaktioner för värdepappersfinansiering.

3.2.2 För vissa investeringsfonder, framför allt de penningmarknadsfonder som har sitt säte i Europa eller säljs här, föreslås nya regler för att förbättra deras likviditet och stabilitet och en reform av reglerna för företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag).

<sup>(11)</sup> Samverkan mellan banker och skuggbanksenheter (Baselkommittén för banktillsyn, BCBS), systematiska risker på penningmarknaden (Internationella organisationen för värdepapperstillsyn, IOSCO), värdepapperskrav, (IOSCO och BCBS), andra skuggbanksenheter (FSB) och värdepapperslån samt repor (FSB).

<sup>(12)</sup> OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

<sup>(13)</sup> Se [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/isd/mifid\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm).

3.2.3 När det gäller att minska de risker som hör samman med transaktioner för värdepappersfinansiering framförs i meddelandet att det har gjorts omfattande försök att bättre förstå problemen och dra lärdom av dem, och att kommissionen för att lösa dessa problem utreder ett lagstiftningsförslag på området för värdepapperslagstiftning.

3.2.4 Tillsynen inom banksektorn i syfte att begränsa smitto- och arbitreriskerna förstärks genom att man inrättar strängare regler, framför allt i form av kapitalkrav på bankerna när de gör transaktioner med oreglerade finansiella enheter, strängare auktorisationskrav och nya regler för likviditet, främst genom tillämpningen från och med den 1 januari 2014 av förordningen om kapitalkrav<sup>(14)</sup> och direktivet om kapitalkrav<sup>(15)</sup>. Man talar även om en eventuell utvidgning av tillsynsreglernas tillämpningsområde i syfte att minska arbitreriskerna.

3.2.5 Vad gäller den förbättrade tillsynen betonas att skuggbankverksamheten till sin natur är diffus, mångfasetterad och dynamisk och att utmaningarna för tillsynen t.ex. består i ett gränsöverskridande kringgående av reglerna. På europeisk nivå pågår ett grundläggande arbete inom ramen för Europeiska systemriskrådet (ESRB) och de europeiska tillsynsmyndigheterna. Dessa aspekter och behovet av att hantera frågan om arbitrage, samt det eventuella behovet av att tydliggöra varje myndighets institutionella roll, kommer att hanteras genom den översyn av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) som ska utföras under 2013.

#### 4. Kommentarer

4.1 EESK har sedan början på den finansiella krisen i en rad yttranden<sup>(16)</sup> gett uttryck för det civila samhällets syn på en rad frågor som rör hur det finansiella systemet fungerar, och kommittén har framfört generella kommentarer och rekommendationer, men även detaljerade, med avseende på återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut<sup>(17)</sup>.

4.1.1 EESK välkomnade grönboken<sup>(18)</sup> om skuggbankverksamhet som ett viktigt steg mot ett korrekt sätt att hantera de befintliga problemen, och understryker bland annat att man bör eliminera "skuggverksamheten", som även den bör lyda under samma reglerings- och tillsynskrav som hela det finansiella systemet.

4.2 EESK välkomnar att man antar synsättet med tillsyn på global nivå, med målet att utvidga reglering och tillsyn till alla systemviktiga finansiella institut, instrument och marknader<sup>(19)</sup>. Kommittén är nöjd med att G20-gruppen vid sitt möte nyligen godkände förslagen från FSB<sup>(20)</sup>, och konstaterar att meddelandet följer dem till fullo.

4.3 EESK uppmanar kommissionen att specificera innehållet i och ange tidsplanen för handlingsramen för ökad tillsyn över skuggbankverksamheten i form av en sammanhållen tillsynsmekanism, genom att klargöra tillsynsmyndigheternas institutionella roll i samband med översynen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS).

<sup>(14)</sup> Förordning (EU) nr. 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

<sup>(15)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

<sup>(16)</sup> Bland andra: EUT C 11, 15.1.2013, s. 59; EUT C 299, 4.10.2012, s. 76; EUT C 191, 29.6.2012, s. 80; EUT C 181, 21.6.2012, s. 64; EUT C 181, 21.6.2012, s. 68. Yttrandena finns på EESK:s webbplats <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.financial-markets-opinions>).

<sup>(17)</sup> EUT C 44, 15.2.2013, s. 68.

<sup>(18)</sup> EUT C 11, 15.1.2013, s. 39.

<sup>(19)</sup> G20-kommuniké från toppmötet i London den 2 april 2009.

<sup>(20)</sup> 5–6 september 2013 i Sankt Petersburg.

4.4 Med tanke på att viss skuggbankverksamhet och vissa skuggbanksenheter beroende på land kan omfattas eller inte omfattas av lagstiftning, är det särskilt viktigt att det råder lika konkurrensvillkor mellan länderna, samt mellan banksektorn och skuggbanksenheterna, genom lämpliga mekanismer för att undvika att regleringsarbitrage leder till snedvridning av incitamenten till reglering.

4.5 EESK understryker särskilt att det på området för analys av uppgifter behövs ett gemensamt globalt synsätt hos regleringsmyndigheterna, med gemensamma referensramar och öppna sektoriella standarder, så att man kan garantera ett snabbt utbyte av information och agera effektivt för att i tid hantera systemrisker och skydda den finansiella stabiliteten.

4.6 EESK anser att skuggbankverksamhetens omfattning och tillväxttakt är en annan viktig systemriskfaktor, eftersom skuggbankverksamheten enligt FSB (2012) <sup>(21)</sup> uppgick till 67 miljarder dollar 2011 (jämfört med 26 miljardedollar 2002), vilket motsvarar 111 % av den totala BNP i de länder som FSB undersöker.

4.7 Kommittén anser att det vore bra att göra en analytisk bedömning av frågan med utgångspunkt i verksamheten inom skuggsektorn i stället för i de olika enheterna, eftersom tillsynen och kontrollen av verksamheten är huvudutmaningen för att åtgärderna ska bli framgångsrika.

4.8 EESK:s uppfattning är att problemet med omfattningen och snedvridningen av praxis inte bara rör skuggbankverksamheten. En överdimensionerad bankmodell i kombination med brist på insyn innebär bevisligen en risk för instabilitet i ekonomin, vilket ger till resultat att kostnaderna för att rädda institutioner som är "för stora och för ömsesidigt beroende av varandra för att kunna tillåtas gå i konkurs" överförs på samhället.

4.9 EESK konstaterar att för att stärka konkurrenskraften och stabiliteten inom den europeiska finanssektorn så måste man förutom att reglera skuggbanksystemet också i grunden ta itu med problemet med bankernas storlek som gör en konkurs omöjlig. Detta kan åstadkommas genom att öka insynen, rationalisera verksamheten hos storkoncernerna och minska beroendet inom koncernerna.

4.10 EESK anser att tillsynsåtgärderna måste åtföljas av åtgärder för att på ett effektivt sätt hantera alla snedvridningar inom finanssektorn, och även av strukturella reformer, och föreslår att kommissionen ska påskynda förfarandena för att inrätta en gemensam rekonstruktionsmekanism, på grundval av rekommendationerna i Liikanen-rapporten och betänkandet nyligen från Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor om reformen av banksektorns struktur inom EU <sup>(22)</sup>.

4.11 Eftersom skuggbankverksamhetens diffusa, komplexa och anpassningsbara karaktär gör en effektiv tillsyn komplicerad och svår, föreslår kommittén att kommissionen i god tid ska klargöra om de ansvariga nationella och europeiska tillsynsmyndigheterna, inklusive den gemensamma tillsynsmekanismen, har tillräckliga medel, kontrollverktyg och befogenheter.

4.12 EESK anser att om tillsynen ska bli framgångsrik måste den kopplas till effektiva, avskräckande och proportionerliga sanktionssystem samt att nivåerna på sanktionerna och upplysningar om dem som bryter mot reglerna ska offentliggöras. Vi vill även framhålla problemet med att fysiska eller juridiska personer i tredje land inte följer de europeiska reglerna.

4.13 EESK understryker att konsumenterna av finansiella produkter måste skyddas från otillbörlig praxis, vilseledande och insolventa produkter eller tjänster, samt från eventuella oskäligen avtalsvillkor, och erinrar om sitt förslag att skapa ett europeiskt organ för skydd av konsumenterna av finansiella tjänster i syfte att stärka konsumentskyddet, öka insynen och på ett effektivt sätt behandla konsumenternas klagomål.

4.14 Lättillgängliga webbplatser och andra moderna informationsverktyg kan ge konsumenterna möjlighet att jämföra och välja produkter och tjänster, och även medverka till konkurrens och självreglering på finansmarknaden.

<sup>(21)</sup> Financial Stability Board, Global Shadow Banking Monitoring Report 2012 (FSB, 2012).

<sup>(22)</sup> 2013/2021(INI).

4.15 EESK föreslår att kommissionen ska påskynda genomförandet av konsekvensanalyserna, så att man kan fastställa de nya likviditetsreglerna och utföra en kostnads-nyttanalyt av verkningsgraden och proportionaliteten i alla de lagstiftningsakter som har antagits sedan den finansiella krisen inleddes, i syfte att bedöma lagstiftningens sammantagna konsekvenser för EU:s finansmarknad.

4.16 EESK konstaterar dessutom att detta lagstiftningsinitiativ måste bygga på tidigare sakkunskap och vetenskapliga undersökningar om insamling och utbyte av uppgifter, och mer allmänt på behovet av att ytterligare följa upp skuggbankverksamhetens dynamiska utveckling och vinstinriktningen. Man bör även fastställa vad som gynnar den reella ekonomin och vad som kan förväntas bli nya källor till svagheter och systemrisker.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Investeringspaketet för innovation”**

COM(2013) 494 final,

COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD),

COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE),

COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE),

COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD),

COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD),

COM(2013) 500 final – 2013/0233 (COD),

COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE),

COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE),

COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE),

COM(2013) 506 final – 2013/0245 (NLE)

(2014/C 170/10)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Medföredragande: **Laure BATUT**

Den 29 juli 2013 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304.1 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 – Offentlig-privata partnerskap inom Horisont 2020: ett kraftfullt verktyg för innovation och tillväxt i Europa”*

COM(2013) 494 final.

Europaparlamentet och rådet beslutade den 10 september 2013 respektive den 3 september 2013 att i enlighet med artiklarna 185 och 188 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om unionens deltagande i ett forsknings- och utvecklingsprogram som genomförs gemensamt av flera medlemsstater och som syftar till att stödja små och medelstora företag som bedriver forskning”*

COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD)

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om Europeiska unionens deltagande i ett europeiskt metrologiprogram för innovation och forskning som genomförs av flera medlemsstater”*

COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD)

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om Europeiska unionens deltagande i ett andra program för partnerskap mellan Europa och utvecklingsländerna inom området klinisk prövning som genomförs gemensamt av flera medlemsstater”*

COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD)

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om unionens deltagande i det gemensamma forsknings- och utvecklingsprogram för ett aktivt liv och it-stöd i boende som inlets av flera medlemsstater”*

COM(2013) 500 final – 2013/0233 (COD).

Den 2 september 2013 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 187 och 188 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Förslag till rådets förordning om det andra gemensamma företaget för initiativet för innovativa läkemedel”*

COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE)

*"Förslag till rådets förordning om det gemensamma företaget för biobaserade industrier"*

COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE)

*"Förslag till rådets förordning om det gemensamma företaget Ecsel"*

COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE)

*"Förslag till rådets förordning om det gemensamma företaget Clean Sky 2"*

COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE)

*"Förslag till rådets förordning om det andra gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas"*

COM(2013) 506 final – 2013/0245 (NLE).

Den 2 september 2013 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 187 och 188 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 219/2007 om bildande av ett gemensamt företag för utveckling av en ny generation av det europeiska systemet för flygledningstjänsten (Sesar) i fråga om förlängningen av det gemensamma företaget till 2024"*

COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 105 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) håller med om att partnerskap erbjuder många fördelar när det gäller att utveckla innovationer, och att partnerskapens potential därför skulle kunna utnyttjas bättre.

1.2 EESK anser att det är viktigt att finjustera de tio föreslagna initiativen och öka samordningsvinsterna dem emellan, med ekonomiskt stöd från Horisont 2020, eftersom de i fråga om instrument, former och innehåll skiljer sig från andra typer av partnerskap.

1.3 EESK efterlyser långsiktig finansiell säkerhet för initiativen och stabilitet i regelverket, i syfte att reducera de högriskinslag som karakteriserar dem och att bidra till EU:s övergripande mål: hållbar utveckling, sysselsättning och nya kvalificerade yrkesprofiler.

1.4 EESK anser att dessa instrument är viktiga beståndsdelar för att säkerställa ökade anslag till investeringar i forskning och innovation, under förutsättning att de är flexibla, enkla och obyråkratiska, öppna och genomblickbara med hävstångseffekter för ytterligare finansiering, samt säkerställer en allt större roll för småföretag, särskilt i mindre gynnade områden.

1.5 EESK anser att det krävs mätbara mål som är inriktade på innovation och på omvandling till industriella mål och ny sysselsättning. Målen bör vara förankrade i en gemensam vision på medellång till lång sikt i ett välavvägt och genomblickbart styrningssystem med tydliga teknisk-vetenskapliga och socioekonomiska resultatindikatorer.

1.6 När det gäller institutionella offentlig-privata partnerskap rekommenderar EESK att större uppmärksamhet ägnas åt mekanismer för att förhindra insiderhandel och åt att öka hävstångseffekten, att man i programmen och projekten ger större utrymme åt alla former av mindre företag, inbegripet den sociala ekonomin, samt att det utformas en kraftfull kommunikationsstrategi, med en proaktiv roll för forumet för berörda aktörer i alla gemensamma företag.

1.7 I fråga om offentlig-offentliga partnerskap anser EESK att EU:s budget för forskning och innovation bör bidra till att uppnå en mer välavvägd fördelning av EU-medel, med större hänsyn tagen till små och medelstora teknikintensiva företag och till kliniska, medicinska och tekniska innovationer som främjar alla människors välbefinnande, särskilt när det gäller aktivt åldrande och assistans till äldre.



1.8 Kommittén efterlyser en proaktiv kommunikationspolitik om utvecklingen av de tio nya initiativen och rekommenderar att det anordnas årliga konferenser med alla berörda aktörer inom det organiserade civila samhället. Vid dessa konferenser skulle det läggas fram årsrapporter om de resultat som har uppnåtts och om strategier inför framtiden. Vi anser att man också bör ta fram praktiska flerspråkiga handledningar för smart deltagande i olika former av aktiva partnerskap på EU-nivå.

1.9 EESK rekommenderar kommissionen att utveckla denna proaktiva politik, som eventuellt kan omfatta inrättandet av EESK:s pris för ekonomisk och social innovation. Den bör särskilt rikta sig till tre målgrupper – berörda forskare och företagare, användare av innovativa lösningar på marknaden och den europeiska allmänheten som helhet – i syfte att uppfylla samhällets behov, särskilt när det gäller utbildning. Kommittén föreslår att man inrättar ett "Europeiskt innovationspris" för att belöna innovativa tillämpningar på det industriella, ekonomiska och sociala området och ge det europeiska mervärdet ökad synlighet.

## 2. Partnerskapens bakgrund

2.1 Horisont 2020 innehåller bestämmelser om inrättandet av offentlig-privata partnerskap på sådana nyckelområden där forskning och innovation kan bidra till att

- genomföra EU:s konkurrenskraftsmål,
- angripa de stora samhällsutmaningarna,
- bättre harmonisera EU:s stöd till forskning och innovation,
- attrahera större industriella investeringar i forskning och innovation.

2.2 Man bör klargöra att det finns olika former av partnerskap för forskning och innovation:

- **Institutionella offentlig-privata partnerskap** i den betydelse som anges i artikel 187, gemensamma företag (joint undertaking), på grundval av artikel 171 i EUF-fördraget: innovativa läkemedel, bränsleceller och vätgas, Clean Sky, bioindustrier, elektroniska komponenter och system, flygledningstjänst.
- **Kontraktsbaserade offentlig-privata partnerskap**, bygger på avtal (samförståndsavtal) som fastställer strategiska mål, preliminära budgetar och rådgivande mekanismer: framtidens fabrik, energieffektiva byggnader, miljövänliga fordon, framtidens internet, hållbara industriprocesser, robotteknik, fotonik och superdatorer.
- **Europeiska teknikplattformar**, som bidrar till fastställande av europeiska innovationspartnerskap, europeiska teknikiniciativ, offentlig-privata partnerskap och offentlig-offentliga partnerskap, Eranet, kunskaps- och innovationsgrupper.
- **Offentlig-offentliga partnerskap** i den betydelse som anges i artikel 185, deltagande i gemensamma program för medlemsstaterna och EU, som finansierar sin del genom Horisont 2020: hälso- och sjukvårdssamarbete och utvecklingssamarbete, metrologi, små och medelstora företag, programmet för ett aktivt liv.
- **Europeiska innovationspartnerskap**, som inrättades genom flaggskeppsinitiativet Innovationsunionen i Europa 2020-strategin: gemensamma plattformen för samarbete under ledning av en styrgrupp med den ansvariga kommissionsledamoten/de ansvariga kommissionsledamöterna som ordförande. Det finns tre innovationspartnerskap: ett för råvaror, ett för hållbarhet och produktivitet inom jordbruket och ett för aktivt och hälsosamt åldrande.
- **Kunskaps- och innovationsgrupper**, som inrättats inom ramen för Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT), expertnätverk, som inrättats runt integrerade partnerskap mellan olika sektorer: den akademiska världen, tekniksektorn, forskningssektorn, industrin och näringslivet. Tre kunskaps- och innovationsgrupper har inrättats: *Climate-KIC*, *KIC InnoEnergy* och *EIT ICT Labs*. Fastställda temaområden: tillverkningsindustri, morgondagens livsmedel, innovationer för aktivt och hälsosamt åldrande, råvaror, säkra och smarta samhällen, rörlighet i städer.
- **Partnerskap** för strategier för **smart specialisering (RIS3)**, inom ramen för EU:s regionalpolitik och strukturfonderna och i synnerhet den regionala innovationsstrategin, i fråga om forskning, innovation (inbegripet social och teknisk innovation), tekniköverföring och utveckling av informationsteknik i linje med de nya riktlinjerna för sammanhållningspolitiken för perioden 2014–2020.

2.3 Erfarenheterna av de institutionella offentlig-privata partnerskap som har formen av EU-organ enligt artikel 185 i förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 har visat att ytterligare kategorier bör läggas till för att öka urvalet av mer flexibla instrument som är mer lättillgängliga för privata partner än vad som gäller för EU-institutionerna.

2.4 De offentlig-privata partnerskapen inom Horisont 2020 kan definieras som innovativa finansieringsinstrument som identifieras och genomförs på ett öppet och överskådligt sätt på grundval av en utvärdering som utförs av oberoende experter och som visar följande:

- Nationellt och europeiskt mervärde.
- Inverkan på industrins konkurrenskraft och på den hållbara tillväxten.
- De socioekonomiska målsättningarnas kvalitet, särskilt när det gäller sysselsättning och utbildning.
- Ett balanserat bidrag från alla partner på basis av en gemensam vision.
- En tydlig definition av de roller som de olika parterna har.
- Centrala resultatindikatorer.
- Överensstämmelse med EU:s strategiska forsknings- och innovationsagenda.
- Ett system för en sund ekonomisk förvaltning.
- Förmåga att utnyttja hävstångseffekter för nya investeringar.
- En ram för öppen och transparent styrning med deltagande även av mindre företag.

2.5 Gemensamma teknikinitiativ är en beprövad form av samarbete mellan den offentliga och privata sektorn på FoU-området.

2.6 De gemensamma teknikinitiativen är huvudsakligen ett resultat av de europeiska teknikplattformar som kommittén redan tidigare har yttrat sig om<sup>(1)</sup>, och då i synnerhet de europeiska teknikplattformar där de vanliga befintliga instrumenten för att stödja FoU inte är tillräckliga för att nå de mål som fastställs i de strategiska agendorna.

2.7 EESK håller med om att partnerskap erbjuder många fördelar och att deras potential skulle kunna utnyttjas bättre. Kommittén har därför välkomnat "kommissionens initiativ att inom ramen för flaggskeppsinitiativet Innovationsunionen inrätta och främja europeiska innovationspartnerskap (EIP)".

2.8 EESK har också understrukit "innovationens avgörande betydelse för Europa 2020-strategin" och att "innovationer inte nödvändigtvis är ett resultat av en linjär process, [...] utan att innovationer skapas i en komplex process"<sup>(2)</sup>.

2.9 Om det finns ett starkt ömsesidigt beroende mellan forskning och innovation, får "innovationen [...] inte inordnas under forskningen och inte heller får forskningen inordnas under innovationen. Detta skulle innebära en kulturell utarmning av grundläggande europeiska värderingar"<sup>(3)</sup>.

2.10 EESK vill på nytt framhålla sitt stöd till främjandet av social innovation, i synnerhet inom ramen för EU:s finansieringsprogram, t.ex. strukturfonderna eller programmet för social förändring och social innovation, som medel för att underlätta ytterligare stöd till utvecklingen av de sociala företagens finansieringskapacitet<sup>(4)</sup>.

2.11 Kommittén har påpekat partnerskapens betydelse för att öka EU:s attraktionskraft som global aktör inom forskning och innovation.

---

<sup>(1)</sup> EUT C 299, 4.10.2012, s. 12.

<sup>(2)</sup> EUT C 318, 29.10.2011, s. 121.

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

<sup>(4)</sup> EUT C 143, 22.5.2012, s. 17.

2.12 EESK har framhållit sitt stöd för den roll som partnerskapet spelar när det gäller att föra samman olika offentliga aktörer på europeisk och nationell nivå i offentlig-offentliga partnerskap och offentlig-privata partnerskap<sup>(5)</sup> för att bidra till att möta de stora samhällsutmaningarna och stärka EU:s konkurrenskraft. På grundval av en analys av

- de partnerskapsmodeller som tagits fram inom ramen för det sjunde ramprogrammet,
- ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (CIP),
- det europeiska forskningsområdet,
- den politiska ramen för Innovationsunionen,
- pilotpartnerskapet för aktivt och hälsosamt åldrande,

har det varit möjligt att lyfta fram mycket positiva faktorer i frågan<sup>(6)</sup>.

2.13 EESK ställer sig bakom den metod som använts för att ta fram de tio förslagen i investeringspaketet, som har utvecklats av kommissionen på grundval av resultaten av offentliga samråd, konsekvensanalyser och olika färdplaner.

2.14 Den 31 oktober 2013 anordnade EESK själv en hearing om det föreslagna initiativpaketet, där företrädare för en lång rad berörda civilsamhällesorganisationer, ledningen för olika existerande gemensamma företag och kommissionen deltog.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK stöder helt och fullt kommissionens initiativpaket och anser att både initiativen till offentlig-privata partnerskap på forskningsområdet enligt artikel 187 i fördraget och initiativen för offentlig-offentliga partnerskap enligt artikel 185 i EUF-fördraget är kraftfulla verktyg för att behandla viktiga frågor som påverkar den europeiska konkurrenskraften och den ekonomiska och sociala hållbara utvecklingen.

3.2 EESK anser att det är viktigt att utarbeta **de tio föreslagna initiativen med ekonomiskt stöd från Horisont 2020**, eftersom de i fråga om instrument, former och innehåll skiljer sig från andra typer av partnerskap, även om målen ibland är likartade. Man bör dock undvika dubbelarbete, överlappning och möjliga konflikter och i stället lyfta fram samverkans effekter och komplementaritet med andra initiativ. Medlemsstaterna är under alla omständigheter inte befriade från sitt ansvar på de områden som berörs av dessa partnerskapsinitiativ.

3.3 EESK betonar vikten av att från EU:s sida garantera långsiktig finansiell säkerhet när det gäller forskning och innovation och ett stabilt, förenklat regelverk, och av att från företagens sida säkerställa initiativ i syfte att reducera de högriskslag som karakteriserar dem. Vi anser dock att finansieringsstöden bör fördelas på ett mer balanserat sätt mellan initiativen, med större fokus på it-stöd för ett aktivt liv och programmet för högteknologiska små och medelstora företag.

3.4 När det gäller själva instrumenten utgör de viktiga beståndsdelar för att säkerställa ökade anslag till investeringar i forskning och innovation, under förutsättning att de är flexibla, enkla och obyråkratiska, öppna och genomblickbara, och om man kan lösa problemen med balansen och/eller den eventuella konflikten mellan konkurrenslagstiftningen och främjandet av innovation, skyddet av immateriella rättigheter och spridningen av resultaten. Syftet bör vara att allmänheten, som är skattebetalare och konsumenter, i slutändan ska få bättre tjänster.

3.5 EESK vill i synnerhet påminna om att det är viktigt att "även i fortsättningen garantera forskarnas och deras organisationers upphovsmannaskap och immateriella rättigheter" och att det kunde vara "ändamålsenligt att ge fri tillgång till ett lämpligt urval av data som ligger till grund för fritt tillgängliga publikationer, framför allt om det finns en global jämvikt mellan Europa och länder utanför Europa"<sup>(7)</sup>.

3.6 EESK anser att det krävs mätbara mål som är kopplade inte bara till sektorns industriella strategi, utan framför allt till en lösning av samhällsproblem och hållbar ekonomisk och social utveckling, framför allt vad avser sysselsättning. Målen bör också vara förankrade i en gemensam vision på medellång till lång sikt i ett välavvägt och genomblickbart styrningssystem med klara och tydliga teknisk-vetenskapliga och socio-ekonomiska resultatindikatorer.

<sup>(5)</sup> Som exempel på offentlig-offentliga partnerskap vill vi bl.a. nämna ERA-NET och ERA-NET Plus, artikel 185-initiativ och den gemensamma programplaneringen. Till de offentlig-privata partnerskapen inom forskning och innovation hör de gemensamma teknikinitiativen och framtidens internet.

<sup>(6)</sup> EUT C 229, 31.7.2012, s. 39.

<sup>(7)</sup> EUT C 76, 14.3.2013, s. 48.

3.7 EESK gör en positiv bedömning av erfarenheterna av offentlig-privata partnerskap som ett verktyg för att sammanföra olika typer av finansiering, och vi förespråkar radikalt förenklade kostnadsfinansieringsmodeller som gör modellen mer tillförlitlig, minskar risken för oriktigheter i stödmottagarnas utgiftsdeklarationer, gör projektredovisningen mindre komplex och undanröjer onödiga kontrolltapper och på så sätt förenklar och påskyndar ansökningsförfarandet.

3.8 EESK anser därför att det i syfte att garantera lika villkor för alla företag som är verksamma på den inre marknaden är nödvändigt att den finansiering som ges via Horisont 2020 till offentlig-privata partnerskap och offentlig-offentliga partnerskap utformas dels i enlighet med reglerna för statligt stöd, för att säkerställa effektivitet i de offentliga utgifterna och undvika marknadssnedvridning, dels i enlighet med alla etiska föreskrifter.

3.9 Enligt EESK är det särskilt viktigt att bildandet av offentlig-privata partnerskap sker på villkor som utformats för att bevara en reell konkurrensutsatt miljö och ge nya aktörer möjlighet att när som helst etablera sig på marknaden, samt systematiskt involvera grupper av slutanvändare i program och projekt.

3.10 EESK anser att det är nödvändigt att erkänna betydelsen av immateriella rättigheter. I synnerhet är det nödvändigt att uppmuntra bildandet av patentpools, i syfte att möjliggöra delning av vetenskapliga uppgifter och öka ansträngningarna för samarbete och forskning kring specifika teknologiska aspekter, för att därigenom undvika eventuella patentsnår (*patent thicket*)<sup>(8)</sup>.

3.11 EESK rekommenderar att man utarbetar en heltäckande "handledning" för slutanvändarna av de olika EU-instrumenten för innovation och de olika formerna av partnerskap, gemensamma initiativ, flaggskeppsinitiativ, kunskapsgrupper, plattformar och andra liknande EU-åtgärder för forskning och innovation. En sektorsövergripande dimension skulle för övrigt förbättra investeringarnas verkan (t.ex. nanoteknik och stöd till äldre) och göra det möjligt att i större utsträckning involvera alla olika företagsformer.

3.12 EESK anser att det är nödvändigt att göra hela systemet av åtgärder, samverkans effekter och EU-politik (allt från forsknings- och innovationspolitik till regional-, sammanhållnings- och industripolitik) mer användarvänligt och genomskådligt, särskilt för små och medelstora företag och för mindre organisationer inom den sociala ekonomin.

3.13 På samma sätt anser EESK att det är viktigt att säkerställa synlighet, offentlighet – även med avseende på språk – och insyn vad avser hela paketet och de initiativ och instrument som det omfattar och påverkar med en proaktiv kommunikationspolitik och årliga konferenser, med deltagande av alla berörda parter från det organiserade civila samhället, där man kan presentera regelbundna rapporter om de resultat som uppnåtts och om framtida strategier.

3.14 Med tanke på omfattningen av de resurser som anslås, de olikartade situationerna och de faktiska behoven i medlemsstaterna, anser EESK att man bör utforma en kommunikationspolitik inriktad på fyra målgrupper:

- Forskarsamfundet och företagsvärlden, i deras olika former och dimensioner.
- De små och medelstora företagen samt den sociala ekonomin.
- Slut användarna, genom en strukturerad dialog med deras företrädare i olika sektorer, i vilken EESK med fördel skulle kunna involveras.
- Den skattebetalande allmänheten, i syfte att ge information om resultaten och om möjliga innovativa tillämpningar av EU:s forskning och innovation.

3.15 EESK menar att det skulle kunna införas ett EESK-pris för ekonomisk och social innovation i syfte att erkänna de resultat som uppnåtts av de tio föreslagna partnerskapen i olika discipliner i de 28 medlemsstaterna, under medverkan av det forum för berörda aktörer som inrättas genom stadgan för gemensamma företag. EESK uppmanar kommissionen att för sin del genomföra omfattande upplysnings- och utbildningsåtgärder om offentlig-privata partnerskap.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK ser positivt på att det finns en tydlig tendens mot ökad användning av offentlig-privata partnerskap när det gäller folkhälsa, Clean Sky, kontroll av luftrummet, elektronik och informationsteknik, bränsleceller och vätgas. Vi menar dock att det krävs samordning med olika andra befintliga partnerskap och med EU-politiken på andra områden.

<sup>(8)</sup> EUT C 68, 6.3.2012, s. 28.

4.2 Vad gäller innovativa läkemedel rekommenderar EESK att mer uppmärksamhet ägnas åt utveckling av läkemedel tillgängliga för de fattigaste befolkningsskikten för långvarig behandling och sällsynta sjukdomar. EESK rekommenderar för övrigt att man inom EU prioriterar saluföring av produkter baserade på europeisk forskning och att man för priset per gram aktiv substans fastställer regler som beaktar problemen i de offentliga finanserna och i medlemsstaternas sociala system.

4.3 När det gäller FCH 2 – det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas – anser EESK att det är viktigt att man bland målen infogar i synnerhet utvecklingen av koldioxidfri teknik för alstringen av vätgas.

4.4 När det gäller Clean Sky-initiativet bör man ägna större uppmärksamhet åt konsekvenserna av resultaten (även de löpande) av de angivna demonstrationsprojekten både vad avser riskhanteringen i fråga om säkerheten och för miljön.

4.5 I fråga om initiativet för utveckling av biobaserade industrier som använder biologiska material, material från ekologiskt jordbruk samt biomaterial bör man se till att den teknik som används respekterar den levande världen, miljön och hållbarheten i livsmedelssektorn i linje med försiktighetsprincipen. EESK förväntar sig positiva, konkreta och synbara resultat av detta initiativ.

4.6 Det stora åtagande (även finansiellt) som gjorts i fråga om Ecsel-initiativet för digital teknik och nanoelektronik (och som redan planerats i temadelarna av Horisont 2020) bör åtföljas av konkreta fördelar för den skattebetalande allmänheten i form av bättre tillgång till denna teknik på ett användarvänligt och kostnadsfritt sätt<sup>(9)</sup>.

4.7 EESK stöder med övertygelse också de fyra offentlig-offentliga partnerskapen, men vill framhålla betydelsen av två av dessa, som bör förstärkas inte minst vad avser resurser, nämligen:

- Eurostar, för de positiva resultat som initiativet har visat när det gäller att stödja forskning, utveckling och innovation i små och medelstora företag inom ramen för det europeiska området för forskningsverksamhet.
- EU-programmet för it-stöd för ett aktivt liv, som utgör ett svar på stora krav på en hälsosam utveckling för de enskilda och det europeiska samhället som helhet.

4.8 Särskilt för AAL-programmet för it-stöd i hemmet rekommenderar EESK att man beaktar att situationen varierar mellan medlemsländerna, inte minst med tanke på att dessa problem kan bli allvarigare mot bakgrund av den demografiska utvecklingen fram till 2024 och därefter. EU-finansieringens nivå bör höjas kraftigt i förhållande till finansieringen i sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling och ta hänsyn till de ståndpunkter som i framtiden kommer att framföras av olika företrädare för det civila samhället genom inrättandet av en tillfällig kommitté.

4.9 För att påskynda utvecklingen och öka möjligheterna till skapandet av sysselsättning och nya kvalificerad yrkesprofiler, rekommenderar EESK att dessa institutionella partnerskap utvecklas i nära samarbete och samverkan med andra liknande insatser inom flaggskeppsinitiativen för industripolitiken och för smart specialisering, samt inom sammanhållningspolitiken och de regionala innovationsstrategierna.

4.10 Vad gäller deltagande i forskningsprogrammet för metrologi hänvisar EESK till sitt yttrande i frågan<sup>(10)</sup>, och vi rekommenderar att stödet – även det finansiella – för småföretagens och användargruppernas deltagande höjs. I fråga om partnerskapet Europa–utvecklingsländerna i Afrika inom området klinisk prövning hänvisar vi till yttrandet om EU och Afrika<sup>(11)</sup>, med den särskilda rekommendationen att inte förbise de tecken som finns på att de sjukdomar som nu studeras återvänder till Europa. Man bör också i protokollen se till att de etiska principerna respekteras.

Bryssel den 10 december 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
HENRI MALOSSE

<sup>(9)</sup> Se EESK:s yttrande CESE 4345/2013 av den 24 oktober 2013.

<sup>(10)</sup> EUT C 228, 22.9.2009, s. 69.

<sup>(11)</sup> EUT C 77, 31.3.2009, s. 148.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Mot en övergripande EU-ram för kollektiv prövning”**

COM(2013) 401 final

(2014/C 170/11)

Föredragande: **Jörg Frank von Fürstenwerth**

Den 11 juni 2013 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: Mot en övergripande EU-ram för kollektiv prövning”*

COM(2013) 401 final.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 161 röster för, 2 röster emot och 7 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har i mer än tjugo år efterlyst ett instrument för kollektiv prövning på unionsnivå som ger ett effektivt rättsskydd vid överträdelse av kollektiva rättigheter. Åtgärderna för kollektiv prövning bör omfatta alla områden där medborgarna skyddas genom EU-lagstiftningen. Samtidigt bör man ta hänsyn till medlemsstaternas olika rättstraditioner.

1.2 EESK välkomnar att kommissionen äntligen har tagit detta initiativ och uppmanat medlemsstaterna att införa nationella system för kollektiv prövning på grundval av gemensamma europeiska principer. Detta initiativ borde ha tagits för länge sedan. Såväl EU-medborgarna som de företag som drivs i enlighet med gällande lag och god affärssed har intresse av instrument för kollektiv prövning. Dessa instrument skyddar ekonomin mot illojal konkurrens och stärker EU-medborgarnas förtroende för näringslivet.

1.3 EESK beklagar att kommissionen inte har lagt fram något förslag till direktiv. Det räcker inte med bara ett meddelande och en rekommendation för att åstadkomma den enhetliga tillämpning som behövs i medlemsstaterna. EESK uppmanar därför kommissionen att lägga fram ett förslag till direktiv. Kollektiv prövning är det enda förfarande genom vilket man kan garantera ett övergripande och effektivt rättsmedel i EU.

1.4 EESK stöder kommissionens strävan efter en väl avvägd strategi, som ska garantera parternas grundläggande rättssäkerhet och förhindra rättegångsmisbruk. EESK välkomnar också att kommissionen vill införa kollektiva ansökningar om såväl förbuds föreläggande som skadestånd. En utvidgning av antalet former för talan bör också övervägas.

1.5 EESK välkomnar att kommissionen inte inför class action, en typ av grupptalan enligt amerikansk förebild. En grupptalan enligt EU-lagstiftningen får alltså inte vara som en amerikansk class action. Kommissionen föreslår relevanta och lämpliga skyddsåtgärder i detta avseende och gör rätt i att inte tillåta resultatbaserade arvoden för juridiska ombud och straffskadestånd. Bestämmelserna om tillgången till rättslig prövning och om rättegångskostnaderna måste utformas mot bakgrund av tillgången till rättslig prövning.

1.6 EESK håller med kommissionen om att enskilda personer borde få rätt att genom en ”opt-in”-modell välja om de vill delta i en kollektiv tvist. EESK anser dock att det i vissa fall finns fördelar med en ”opt-out”-modell. Det kan vara lämpligt att låta tvisten omfatta alla skadelidande, i synnerhet om det är många som har lidit skada i liten omfattning. Det framgår inte helt klart om kommissionen i sådana fall betraktar ”opt-out”-modellen som tillåtlig. EESK uppmanar därför kommissionen att precisera förslaget. EESK rekommenderar dessutom att man i informationssyfte upprättar ett centralt europeiskt register över skadeståndstalan som potentiella käre kan ta del av.

1.7 EESK har alltid framhållit potentialen i ett utomrättsligt tvistlösningsförfarande och välkomnar därför att kommissionen har valt att även föreskriva detta förfarande som ett kompletterande och frivilligt instrument för parterna och att ge domarna i uppgift att främja utomrättslig tvistlösning.

1.8 EESK rekommenderar att man inför särskilda lagvalsregler för ansökningarna om kollektiv prövning. Bestämmelserna om finansieringen av möjligheten till kollektiv prövning bör kompletteras. Den finansiella risken för icke-vinstdrivande organisationer måste vara överskådlig. Det finns bestämmelser i medlemsstaterna om detta.

## 2. Sammanfattning av meddelandet och kommissionens rekommendation

2.1 I meddelandet sammanfattar kommissionen resultatet av det offentliga samråd som genomfördes 2011 under rubriken "Mot en enhetlig EU-strategi för kollektiv prövning"<sup>(1)</sup>. Kommissionen redogör också för sin ståndpunkt i centrala frågor om kollektiv prövning. I den rekommendation<sup>(2)</sup> som offentliggörs parallellt med meddelandet uppmanar kommissionen medlemsstaterna att införa nationella system för kollektiv prövning som bygger på ett antal gemensamma europeiska principer. Medlemsstaterna bör genomföra principerna i sina nationella system inom två år. Efter fyra år kommer kommissionen att bedöma om det behövs förslag till ytterligare lagstiftningsåtgärder.

2.2 Nationella prövningsmöjligheter bör finnas inom de områden där EU-lagstiftningen garanterar rättigheter för medborgare och företag. Kommissionen vill förbättra tillgången till rättslig prövning men vill samtidigt vidta lämpliga åtgärder för att förhindra rättegångsmissbruk.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1 Även om diskussionen har präglats av skilda meningar har EESK i mer än tjugo år förespråkat kollektiva prövningsinstrument på EU-nivå som den enda metod som skulle ge ett effektivt rättsskydd vid överträdelser av de kollektiva rättigheterna<sup>(3)</sup>. Effektiv tillgång till rättslig prövning är en grundläggande rättighet och en medborgerlig rättighet enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Förfaranden för kollektiv prövning behövs för EU-medborgarna, men även för små och medelstora företag, vid masskador och enstaka skador som innebär en kostnadsrisk som eventuellt inte står i proportion till skadan. Det gäller en rad områden, t.ex. konsumentskydd, konkurrens, miljöskydd och dataskydd. Detta är det enda sättet att skydda den rättighet som avses i artikel 47 första stycket i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

3.2 Mot denna bakgrund välkomnar EESK det initiativ som kommissionen nu tar, även om EESK hade önskat att kommissionen hade agerat betydligt snabbare, tidigare och – när det gäller valet av rättsinstrument – mer målinriktat. Frågan om möjligheterna till rättslig prövning av kollektiva rättsanspråk har diskuterats på EU-nivå sedan 1985, och det är därför hög tid att fatta beslut<sup>(4)</sup>.

3.3 EESK beklagar att det bara är på området konkurrenslagstiftning<sup>(5)</sup> som kommissionen har valt ett direktiv som instrument. EESK har redan framhållit att det inte räcker med en rekommendation för att garantera den effektiva och enhetliga tillämpning som behövs i medlemsstaterna<sup>(6)</sup>. Med tanke på att förfarandena är långt ifrån enhetliga i de olika medlemsstaterna är det bara genom ett direktiv som man skulle få den grundläggande harmonisering som krävs och ändå få tillräckligt med utrymme för att ta hänsyn till varje medlemsstats nationella rättsordning. EESK uppmanar därför kommissionen att snarast möjligt lägga fram ett direktiv.

3.4 Det är positivt att kommissionen tillämpar en övergripande strategi. EESK har redan tidigare konstaterat att sådana politikområden som konsumentskydd, inre marknaden och konkurrenspolitik hänger nära samman med varandra<sup>(7)</sup>. Initiativen för att förenkla tillgången till rättsmedel måste samordnas så mycket som möjligt, så att man undviker onödiga överlappningar mellan olika juridiska instrument. EESK välkomnar därför att kommissionen betraktar rekommendationen och förslaget till direktiv inom konkurrenslagstiftningen som ett paket<sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 135 final av den 31 mars 2010.

<sup>(2)</sup> Gemensamma principer för kollektiv prövning av ansökningar om förbuds föreläggande och av ersättningsanspråk vid åsidosättande av rättigheter som garanteras enligt unionsrätten, EUT L 201, 26.7.2013, s. 60.

<sup>(3)</sup> Jfr EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, EUT C 128, 18.5.2010, s. 97 och EUT C 181, 21.6.2012, s. 89 punkt 3.30

<sup>(4)</sup> Se EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, punkt 3.6 ff. och punkt 7 ff., EUT C 128, 18.5.2010, s. 97.

<sup>(5)</sup> COM(2013) 404 final, 11.6.2013.

<sup>(6)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, punkt 8.1.

<sup>(7)</sup> EUT C 228, 22.9.2009, s. 40, punkt 4.2.1.

<sup>(8)</sup> Jfr COM(2013) 401 final, fotnot 10.

3.5 EESK ställer sig bakom kommissionens väl avvägda strategi, som med erkännande av de olika rättstraditionerna ska garantera parternas grundläggande rättssäkerhet och samtidigt förhindra rättegångsmissbruk.

3.6 EESK har redan efterlyst ett effektivt skydd mot missbruk och välkomnar därför varmt att kommissionen tar avstånd från den amerikanska typen av grupptalan class action. EESK har redan betonat att en grupptalan enligt EU-lagstiftningen inte får vara som en amerikansk class action<sup>(9)</sup>. EESK har därför också framhållit att resultatbaserade arvoden och bestämmelser som ger ekonomiska incitament för tredje part måste förhindras<sup>(10)</sup>. Dessa uppmaningar har kommissionen beaktat i sin rekommendation.

3.7 Kommissionen påpekar dessutom med rätta att en kollektiv skadeståndstalan bör avse ersättningen för den skada som bevisligen har uppstått på grund av en överträdelse av unionslagstiftningen. Straff- och avskräckningsfunktionerna bör utövas genom offentlig tillämpning.

3.8 EESK beklagar dock att kommissionen inte har lagt fram något särskilt förslag om rättsläget och om tillämplig lagstiftning. Detta kan leda till att domstolen måste tillämpa olika skadeståndsregler vid gränsöverskridande tvister. Man kan inte utesluta överlappningar och därmed en risk för forum shopping.

#### 4. Särskilda kommentarer

##### 4.1 Talan om förbudsföreläggande och skadeståndstalan

4.1.1 EESK välkomnar att förslagen omfattar såväl talan om förbudsföreläggande som skadeståndstalan vid masskadeärenden. I detta sammanhang är det även positivt att kommissionens förslag uppenbarligen ska gälla tvister om både mindre och större värden.

4.1.2 Oberoende av detta skulle man ur konsumentskyddssynpunkt kunna ifrågasätta begränsningen till talan om förbudsföreläggande och talan om skadestånd. Det kunde eventuellt vara lämpligt att införa ytterligare kollektiva prövningsmöjligheter för situationer då två eller flera personer har drabbats av samma överträdelse av EU-lagstiftningen. Man skulle kunna överväga detta för t.ex. fastställsetalan, bestridanden på grund av villfarelse eller garantianspråk. Kommissionen bör beakta detta.

##### 4.2 Domstolens roll

4.2.1 EESK har redan i sina tidigare yttranden betonat domarnas centrala roll i förfaranden för kollektiv prövning<sup>(11)</sup>. Dessa synpunkter har kommissionen glädjande nog tagit fasta på. Att en domare i ett tidigt skede bedömer om en ansökan är uppenbart oggrundad är ett viktigt skydd mot missbruk av möjligheten till kollektiv prövning.

4.2.2 Om en offentlig myndighet har bemyndigats att fatta beslut som fastställer att en överträdelse av unionslagstiftningen har ägt rum bör man inte först avsluta detta förfarande innan den civilrättsliga talan behandlas. Ett utdraget förfarande kan leda till att rättsskyddet inte upprätthålls. Här kan domarens roll stärkas, t.ex. genom ett tillfälligt upphävande av förfarandet.

4.3 **Talerätt** För att förhindra att talerätten missbrukas bör man fastställa entydiga och klara kriterier för företrädarorganisationers talerätt. EESK välkomnar därför också att kommissionen föreslår minimivillkor för de organisationer som ska företräda skadelidande. EESK håller med om att dessa organisationer ska vara av icke-vinstdrivande natur och att det inte får finnas några intressekonflikter. Det är orimligt och oacceptabelt att till minimivillkoren räkna tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser samt juridisk sakkunskap. Det är oklart vad som i varje enskilt fall rent faktiskt ska ligga till grund för denna bedömning. Här krävs ingående diskussioner. Lagstiftningsförfaranden från senare tid i medlemsstaterna kan ge viktiga impulser i detta avseende.

<sup>(9)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, punkt 7.1.2; EUT C 128, 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3.

<sup>(10)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, punkt 7.1.2; EUT C 128, 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3.

<sup>(11)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, punkt 7.3 ff.; EUT C 128, 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3.



4.4 **Effektivt skadestånd** Det är synnerligen viktigt att de skadelidande får full ersättning för det reella värdet av de skador som uppstått<sup>(12)</sup>. Denna princip beaktas i kommissionens rekommendation. I detta sammanhang välkomnas även att man inte kommer att tillåta resultatbaserade advokatarvoden som dras från ersättningen till käranden<sup>(13)</sup>.

#### 4.5 "Opt-in"-modellen eller "opt-out"-modellen

4.5.1 I sitt yttrande av den 14 februari 2008 beskrev EESK utförligt för- och nackdelarna med "opt-in"-modellen och "opt-out"-modellen för grupp-talan<sup>(14)</sup>. EESK förespråkade i detta och senare yttranden ett kombinerat system där fördelarna med de båda modellerna tas till vara<sup>(15)</sup>.

4.5.2 Enskilda personer bör få rätt att ansluta sig till kollektiva tvister genom "opt-in"-modellen, i stället för att man utgår från att de ingår i kärandesidan, såvida de inte har meddelat något annat ("opt-out"-modellen)<sup>(16)</sup>. EESK anser dock att det i vissa fall finns fördelar med en "opt-out"-modell. Det kan vara lämpligt att låta tvisten omfatta alla skadelidande, i synnerhet om det är många som har lidit skada i liten omfattning<sup>(17)</sup>.

4.5.3 Talan bör i sådana fall väckas av en kvalificerad företrädarorganisation i enlighet med kommissionens rekommendation.

4.5.4 Det framgår dock inte tydligt om kommissionen i dessa fall betraktar ett "opt out"-förfarande som rättsligt tillåtligt. I stället påpekar kommissionen bara rent allmänt att undantag från "opt-in"-principen (endast) får göras med hänvisning till skäl som rör en sund rättskipning. När sådana skäl föreligger anges dock tyvärr inte. EESK uppmanar därför kommissionen att precisera förslaget<sup>(18)</sup>.

4.6 **Information om kollektiv prövning** EESK beklagar att rekommendationen inte omfattar något elektroniskt register över skadeståndstalan på EU-nivå, som skulle ge möjlighet att underrätta och få kontakt med potentiella käre. Ett sådant register, som skadelidande i hela EU skulle ha tillgång till, skulle kunna upprättas på ett effektivt sätt och till rimliga kostnader<sup>(19)</sup> och skulle kunna hjälpa EU-medborgare och företag att bevaka sina rättigheter.

4.7 **Kollektiv alternativ tvistlösning** Utomrättsliga kollektiva tvistlösningsmekanismer kan vara ett användbart komplement till ordinarie tvistlösning<sup>(20)</sup>. EESK har redan framhållit potentialen i sådana förfaranden<sup>(21)</sup>. EESK välkomnar därför kommissionens strategi att också föreslå dessa förfaranden som komplement och frivilligt instrument för parterna. För övrigt får talfrister eller preskriptionstider inte löpa under utomrättsliga tvistlösningsförfaranden. Detta bör klargöras av kommissionen, liksom när det gäller kollektiva uppföljningsåtgärder.

4.8 **Kollektiva uppföljningsåtgärder** På områden med offentlig tillämpning, t.ex. konkurrenslagstiftningen, måste man åstadkomma en effektiv offentlig tillämpning och göra det lättare för de drabbade att få skadestånd för skada som uppstått på grund av brott mot unionslagstiftningen<sup>(22)</sup>. Kommissionens förslag är i detta avseende väl avvägt, eftersom talfrister eller preskriptionstider som är till nackdel för den drabbade inte får löpa under tiden det offentliga förfarandet pågår.

#### 4.9 Finansiering av möjligheten till kollektiv prövning

4.9.1 Om villkoren för prövning är uppfyllda måste det vara möjligt att väcka skadeståndstalan utan begränsningar i form av höga rättegångskostnader. EESK välkomnar därför att kommissionen uppmanar medlemsstaterna att se till att förfarandena för kollektiv prövning inte blir oöverkomligt kostsamma.

<sup>(12)</sup> EUT C 128, 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3.

<sup>(13)</sup> EUT C 228, 22.9.2009, s. 40, punkt 4.8.4.

<sup>(14)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, punkt 7.2 ff.

<sup>(15)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, punkt 7.2.3.1; EUT C 128, 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3; EUT C 228, 22.9.2009, s. 40, punkt 4.4.1 och 4.4.2.

<sup>(16)</sup> EUT C 128, 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3.

<sup>(17)</sup> EUT C 162, 25.6.2008, s. 1, punkt 7.2.3.1; EUT C 128, 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3; EUT C 228, 22.9.2009, s. 40, punkt 4.4.1 och 4.4.2.

<sup>(18)</sup> Kommissionen bör inom denna ram även än en gång klargöra när och under vilka omständigheter "opt out" modellen är förenlig med rätten att bli hörd i enlighet med artiklarna 41.2 och 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Detta är särskilt viktigt också för de medlemsstater, t.ex. Tyskland, där rätten att bli hörd är skyddad genom författningen.

<sup>(19)</sup> EUT C 228, 22.9.2009, s. 40, punkt 4.8.5.

<sup>(20)</sup> EUT C 128, 18.5.2010, s. 97, punkt 5.3.5.

<sup>(21)</sup> EUT C 181, 21.6.2012, s. 93.

<sup>(22)</sup> EUT C 228, 22.9.2009, s. 40, punkt 3.6.1.

4.9.2 Kommissionen bör dock redogöra utförligare för sina förslag om detta. För en företrädarorganisation som inte är vinstdrivande kan rättegångs- och advokatkostnaderna utgöra ett oöverstigit hinder, särskilt om organisationen vid en förlust skulle kunna åläggas så höga kostnader för sakkunnigutlåtandet att dess existens är hotad. För sådana icke-vinstdrivande organisationer bör man därför överväga att införa en begränsning av rättegångskostnaderna, i likhet med de arbets- och socialrättsliga bestämmelser som finns i vissa medlemsstater. Det finns goda skäl att överväga ett system med vinstöverlåtelse för icke-vinstdrivande organisationer.

4.9.3 EESK stöder likaså beslutet att tillåta tredjepartsfinansiering på vissa villkor. De villkor som kommissionen anger, bl.a. redovisning av varifrån käranden fått medlen för finansiering av talan, är lämpliga och rimliga för syftet att förhindra rättegångsmissbruk.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om paketresor och assisterade researrangemang och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 samt direktiv 2011/83/EU och om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG”**

COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD)

(2014/C 170/12)

Huvudföredragande: **Anna Maria DARMANIN**

Den 6 september 2013 och den 10 september 2013 beslutade rådet respektive Europaparlamentet att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om paketresor och assisterade researrangemang och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 samt direktiv 2011/83/EU och om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG”*

COM(2013) 512 final – 2013/0246 COD.

Den 12 november 2013 gav kommitténs presidium facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsågs Anna Maria Darmanin till huvudföredragande. Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 11 december), antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 96 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster.

## 1. Rekommendationer

1.1 EESK välkomnar förslaget till direktiv om paketresor och assisterade researrangemang. Kommittén konstaterar att direktivets tillämpningsområde och definitioner är en central del av förslaget, och rekommenderar därför att

- affärsresor, eller en kombination av affärs- och privatresor, som inte köpts inom ett ramavtal i form av en paketresa eller ett assisterat researrangemang, ska ingå i förslagets tillämpningsområde,
- tillfälliga researrangörer också omfattas av direktivet, i syfte att skapa rättvisa konkurrensvillkor och ett tillräckligt konsumentskydd, och av denna anledning rekommenderar vi att ”tillfälligt anordnade resepaket” stryks i skäl 19 i förslaget,
- paketresor och assisterade researrangemang som varar mindre än 24 timmar ska ingå i förslagets räckvidd; eftersom varaktigheten är kort så är risken för arrangören lägre, medan konsumenterna kan ställas inför lika många problem som i samband med andra paketresor, och dessutom existerar inte denna gräns i vissa länder,
- bokningsuppgifter enligt definitionen av assisterade researrangemang (artikel 3.2 v) bör omfatta samtliga uppgifter om en kund som överförs och inte enbart kreditkortsinformation, vilket anges i skäl 18 i förslaget,
- den sista meningen i artikel 3.2 b v ”senast när bokningen av den första tjänsten bekräftats” bör strykas eftersom en hänvisning till en specifik tidsram är problematisk och skapar förvirring,
- hänvisningarna till ”samma bokningsprocess” och ”separata bokningar” i artiklarna 3.2 b i respektive 3.5 a bör strykas.

1.2 EESK välkomnar steget mot ökad insyn och öppenhet. Metoderna att skapa denna insyn bör dock vara tydliga och lätta att genomföra i syfte att underlätta åtkomsten, och man bör inte överlåta utformningen helt till återförsäljarna.

1.3 Även om EESK stöder informationsspridning på digital väg påpekar kommittén att det fortfarande finns ett antal konsumenter i Europa som inte har denna möjlighet, antingen frivilligt eller på grund av bristande tillgång, och de får inte diskrimineras när det gäller att få tillgång till information om paketresor eller uppdatering av denna information.

1.4 EESK rekommenderar att man tydligare fastställer vad en "rimlig" avgift för inställda resor är, och betonar eftertryckligen att 100 euro i ersättning inte räcker och att det innebär ett steg tillbaka jämfört med konsumenternas nuvarande rättigheter.

1.5 Kommittén anser att det är möjligt att ändra direktiv 90/314/EEG och anpassa det till ny teknik utan att behöva sänka nivån på konsumentskyddet.

## 2. Bakgrund

2.1 Direktivet om paketresor och assisterade researrangemang är en sedan länge efterfrågad uppdatering av 1990 års paketresedirektiv. I det uppdaterade direktivet finns de nya digitala medierna med som ett verktyg för konsumenterna att boka sina semesterresor och en del föråldrade inslag har tagits bort.

2.2 Kommissionen inledde översynen av detta direktiv 2007 och arbetet har inneburit konsekvensbedömningar, ett samrådsförfarande och särskilda möten med berörda parter.

## 3. Definitioner

3.1 Ett huvudelement i det uppdaterade direktivet är tillämpningsområdet och definitionerna. Tillämpningsområdet omfattar en bredare rad av resor och inkluderar:

- i förväg ordnade resepaket, från en återförsäljare eller onlineleverantör,
- den nya kategorin skräddarsydda paket som man köper från en onlineleverantör eller över disk hos en återförsäljare,
- andra skräddarsydda researrangemang (assisterade researrangemang) där en återförsäljare eller en onlinetjänsteleverantör fungerar som mellanhand.

3.2 Direktivets tillämpningsområde omfattar inte fristående researrangemang eller affärsresearrangemang, och fler områden som inte ingår anges i artikel 2. I detta sammanhang understryker EESK att uteslutandet enligt artikel 2.2 c inte på något sätt ska påverka en näringsidkare eller någon av de anställda som vidtar ett assisterat researrangemang eller en paketresa för arbetssyftet, eller för en kombination av arbets- och privatresa, som inte faller inom ett ramavtal. Sådana resor bör följaktligen i allt väsentligt omfattas av definitionen av resepaket och/eller assisterade researrangemang.

3.3 Denna nya definition säkerställer att paketresor får ett bredare tillämpningsområde än bara det traditionella semesterresepaketet och även innefattar modernare trender i semesterresandet, och därmed ytterligare 23 % av semesterfirarna. Man förväntar sig att nästan hälften av semesterfirarna kommer att omfattas av det nya direktivet (46 %) <sup>(1)</sup>. Även om 7 av 10 traditionella paketresor köps hos en fysisk resebyrå så finns det ett antal konsumenter som köper dessa traditionella paketresor på nätet, och användningen av internet för skräddarsydda paketresor ökar också <sup>(2)</sup>.

3.4 EESK välkomnar denna nya och bredare definition av paketresor, som på ett tydligt sätt hanterar de problem som uppkommit på grund av att skräddarsydda paketresor inte omfattades av direktivet från 1990, trots att konsumenterna i allmänhet trodde att de var skyddade. Enligt EESK:s åsikt innebär paketresor inte nödvändigtvis en kombination av transport och logi, utan det är en kombination av minst två olika komponenter, som kan bestå av bilhyra, utflykter, transport, logi, idrottsaktiviteter eller någon annan komponent som hör samman med semestern.

3.5 I definitionen av resepaket i artikel 3.2 fastställs en bred rad kriterier för paketresor. Kommittén är nöjd med definitionen, men påpekar att "uppgifter" enligt punkt 2.b v i denna artikel bör avse alla bokningsuppgifter avseende kunden som överförs, och inte bara kreditkortsinformationen, vilket anges i ingressen (skäl 18). EESK rekommenderar därför att de sista två meningarna i skäl 18 stryks. EESK understryker också att sådan överföring av uppgifter inte bör knytas till en särskild tidpunkt och rekommenderar därför att ordalydelsen i skäl 18 och artikel 3.2 b v "senast när bokningen av den första tjänsten bekräftats" ska strykas helt.

<sup>(1)</sup> Uppgifter från kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2013) 263 final).

<sup>(2)</sup> Undersökning utförd av den europeiska konsumentorganisationen (BEUC) och dess medlemmar om "Semester och resande".

3.6 EESK framhåller att direktivet också bör gälla tillfälliga arrangörer av paketresor, vars ansvar och åtaganden också bör omfattas. Detta skulle säkerställa att konsumenterna skyddas oavsett vem som arrangerar resan, och det skulle även skapa lika villkor för arrangörer av paketresor. EESK rekommenderar därför att frasen "tillfälligt anordnade resepaket" stryks i skäl 19 i ingressen till direktivet.

3.7 Paketresor och assisterade researrangemang som varar mindre än 24 timmar bör ingå i förslagets tillämpningsområde. Eftersom varaktigheten är kort så är risken för arrangören lägre, medan konsumenterna kan ställas inför lika många problem som i samband med andra paketresor. Dessutom finns inte denna tidsgräns i vissa länder<sup>(3)</sup>.

#### 4. Öppenhet och insyn

4.1 Förslaget syftar till att skapa större insyn för konsumenterna och garantera att konsumenterna informeras om vilken form av avtal de ingår och om sina respektive rättigheter. Syftet med detta är att undvika det tidigare problemet med att konsumenter kan ha vilseletts att tro att de var skyddade.

4.2 EESK vill gärna se tydlig och mer omfattande information till konsumenterna om vad de har accepterat. Det kan dock vara svårare än man tror att sätta denna insyn i verket, med tanke på att metoden för genomförandet bestäms av återförsäljaren.

4.3 Ansvaret bör ligga både hos arrangören och återförsäljaren, inte bara hos arrangören. Konsumenterna är ofta osäkra på vem som är vem i avtalskedjan och tror mycket ofta att återförsäljaren är avtalsmotparten. Konsumenterna bör dessutom inte vara utlämnade till återförsäljarens goda vilja vad gäller att vidarebefordra klagomål, och därför är ett korrekt genomförande av artikel 13 av avgörande betydelse.

#### 5. Särskilda regler om publicering

5.1 Det krav på att trycka om broschyrer som ingick i direktivet från 1990 har tagits bort, eftersom internet har gett konsumenterna nya sätt att skaffa information. Borttagandet av detta krav kommer att innebära en besparing på 390 miljoner euro per år för industrin<sup>(4)</sup>. Det nya förslaget kräver dock fortfarande att konsumenten får all information vid avtalsingåendet och skriftligen informeras om alla förändringar.

5.2 EESK välkomnar besparingarna för industrin och förespråkar starkt att dessa pengar läggs på innovation, sysselsättning och tillväxt. EESK anser dock att konsumenter som avstår från att använda internet, av eget val eller på grund av avsaknad av resurser, inte ska vara missgynnade vad gäller tillgång till korrekt information.

#### 6. Information före avtalsingåendet och ändringar av avtalet

6.1 EESK understryker behovet av att information före avtalsingåendet bör tillhandahållas i varaktig form så att konsumenterna kan läsa den när som helst.

6.2 EESK godtar dessutom att information som erbjuds resenären, antingen före eller vid avtalsingåendet, kan ändras, men information som rör tjänsteleverantörens namn och adress är för viktig för att ändras, och de bör därför inte kunna ändras.

6.3 Större ändringar av avtalet bör bara kunna göras om de inte innebär någon olägenhet för passageraren. Godkännandet av ändringarna från konsumentens sida bör dessutom vara uttryckligt, inte underförstått, vilket föreslås i artikel 9.2 b.

6.4 Arrangörens rätt att ställa in paketresan om minimiantalet personer inte uppnås bör strykas. Även om denna möjlighet redan finns i det gällande direktivet är den inte längre försvarbar, eftersom tekniken nuförtiden tillåter näringsidkarna att lätt förutse och hantera de risker som ingår i deras utbud och verksamhet.

<sup>(3)</sup> I till exempel Ungern och Österrike omfattas resor på under 24 timmar. I vissa länder (t.ex. Spanien) blir det alltmer vanligt att erbjuda kombinationer som består av transport + middag + biljetter för att se en show eller ett idrottsevenemang, och hela tjänsten utförs på under 24 timmar utan inkvartering.

<sup>(4)</sup> Uppgifter från kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2013) 263 final).

6.5 Avtalet ska vara på konsumentens språk.

## 7. Avbeställningsrättigheter

7.1 Konsumenterna kommer inte bara att behålla rätten att överföra ett avtal till en tredje person, utan också att annullera ett avtal enligt de nya reglerna. Om de gör det ska de vara tvungna att betala en skälig avgift till arrangören för att täcka de kostnader som uppstått.

7.2 EESK stöder utvidgningen av konsumenternas rätt att avboka före avfärden. Kommittén ifrågasätter dock vad de "skäliga" avgifterna i praktiken kommer att innebära om konsumenten säger upp avtalet. Direktivet bör innehålla allmänna principer eller regler om hur man ska beräkna den kompensation som konsumenten ska betala. Avgifterna får inte vara oproportionerliga eller överdrivna.

7.3 Konsumenten bör dessutom kunna annullera avtalet av orsaker som är oförutsedda och bortom ens kontroll, t.ex. sjukdom eller dödsfall i familjen, utan att behöva betala kompensation, eftersom detta är en förutsättning för den föreslagna rätten för arrangören att ställa in i fall av force majeure utan att betala någon ersättning.

## 8. Ansvar om avtalet inte fullföljs

8.1 Ersättningen på upp till 100 euro och tre nätter per resenär är fullständigt oacceptabel för EESK. Det motsäger arrangörens allmänna ansvar för att genomföra paketresan på det sätt som man kommit överens om med konsumenten. Det strider dessutom mot principen om "full ersättning" för skador, vilket är en allmän rättsprincip i alla medlemsstater. Prisgränsen bör aldrig gälla för personer med nedsatt rörlighet.

8.2 Kommittén gläder sig över att förslaget till direktiv särskilt tar upp funktionshindrade personers rättigheter, t.ex. i kapitel 4.

8.3 EESK rekommenderar kommissionen att skälen i förslaget till direktiv ska inkludera referenser till en certifiering av tillgängligheten och en standardisering av den, eftersom detta skulle vara ovärderlig information till resebyråer.

8.4 EESK instämmer i att principen om att lägga ansvaret på resenären att informera arrangören om hans eller hennes särskilda behov "minst 48 timmar före resans angivna avgångstid" också ska avse personer med funktionshinder. Kommittén vill dock understryka att resenären ofta vill göra detta, men inte finner något sätt att framföra denna information till arrangören. Det är därför viktigt att det tydligt klargörs för resenären hur man kan kommunicera sådan information (det skulle t.ex. kunna inkludera ett särskilt fält i onlineanmälningen).

## 9. Ett förbättrat system för prövning

9.1 Prövning är en avgörande faktor för konsumentskydd. Konsumenterna har hittills ibland stått inför en situation i vilken ansvarsbördan har flyttats från en tjänsteleverantör till en annan, vilket ställt konsumenten i en hopplös situation. I förslaget nämns behovet av en enda kontaktpunkt om något går fel.

9.2 Kommittén är positiv till att förenkla tvistlösningen för konsumenterna genom att ha en enda kontaktpunkt för det fall att någonting går fel vid en skraddarsydd paketresa. Vem denna enda kontaktpunkt är bör klargöras redan vid inledandet av diskussionerna om ett avtal om en paketresa.

9.3 Konsumenterna bör ha skälig tid på sig att lämna in sitt klagomål och inte vara tvungna att göra det omedelbart. På detta sätt kommer de inte att förnekas rätten till prövning efter resan.

## 10. Förslagets inverkan

10.1 EESK erkänner den betydande påverkan som detta nya förslag kommer att få, både för konsumenter och näringsidkare. Det finns ett antal fördelar för båda parter, vilket anges i kommissionens pressmeddelande om frågan.

10.2 Det reviderade förslaget kommer att leda till starkare konsumentskydd på vissa områden och besparingar för industrin. Trots detta är kommittén fortfarande oroad för genomförandet vad gäller den information som ska föras ut till konsumenten och industrins tydliga ansvar.

10.3 Även om researrangemang som bokas på egen hand inte omfattas av detta direktiv bör de inte ha någon lägre grad av konsumentskydd.

#### 11. Konsolidering av de rättsliga bestämmelserna

11.1 EESK noterar att det finns ett problem i form av rättslig fragmentering vad avser rese- och semesterrättigheter, och att det krävs ett mer harmoniserat tillvägagångssätt. Resor och semestrar omfattas inte av allmänna konsumenträttigheter sedan direktivet om konsumenters rättigheter 2011/83 trädde i kraft. Detta ger upphov till fragmentering och ett svagt skydd för EU-konsumenterna när de är på resa. Variationen och raden av rättigheter i de olika direktiven skapar dessutom ytterligare förvirring för konsumenten, eftersom resor bokade på egen hand omfattas på ett annorlunda sätt och enligt andra direktiv, och tas upp särskilt genom dessa direktiv.

#### 12. Insolvens

12.1 Det är positivt att det ingår ett skydd av konsumenterna mot insolvens i förslaget så att man undviker situationer där hjälplösa konsumenter försöker att hantera insolvenssituationer när de befinner sig på semester. Man bör dock säkerställa ett administrativt samarbete och de kontaktpunkter som finns bör handla snabbt.

#### 13. Översyn

13.1 Kommittén gläder sig över att kommissionen har för avsikt att inom 5 år överlämna en översyn om tillämpningen av detta förslag till rådet och parlamentet och lägga fram lagstiftningsförslag. EESK understryker att en sådan översyn bör inledas omgående då direktivet trätt i kraft. Detta kommer att säkerställa att en tydlig bild av genomförandet finns att tillgå redan i ett tidigt stadium och att lagstiftningsförslag inte kommer att kräva oändlig tid för att antas.

#### 14. Harmonisering och förhållande till allmän avtalsrätt

14.1 Den fulla harmonisering som kommissionen föreslår får inte leda till att nuvarande nivå på konsumentskyddet minskar. Medlemsstaterna bör ha frihet att komplettera bestämmelserna i direktivet och behålla existerande bestämmelser på nationell nivå.

14.2 EESK understryker att systemet med särskilda påföljder om näringsidkaren inte har uppfyllt sina åtaganden eller uppfyllt dem på ett dåligt sätt har inverkan på allmän avtalsrätt i medlemsstaterna och att förhållandet mellan förslaget och allmän avtalsrätt därför behöver klargöras.

#### 15. Övriga synpunkter

15.1 Vaga termer i kommissionens förslag, t.ex. "betydande del" (artikel 2.2 d), "skälig tidsfrist" (artikel 9.2 b) och "oproportionerligt" (artikel 11.2), bör definieras tydligare.

15.2 Punkterna 2 b i och 5 1 i artikel 3 är motsägelsefulla och behöver därför ett klargörande.

15.3 Kommissionen bör ta fram en icke uttömmande vägledande förteckning över andra turisttjänster (artikel 3.1 d), förutom de avgifter och tidsgränser som fastställs i artikel 10.1 och de extraordinära omständigheter man refererar till i artikel 12.3 iii.

Bryssel den 11 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande  
Henri MALOSSE

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner”**

COM(2013) 550 final – 2013/0265 (COD)

**”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2013/36/EG och 2009/110/EG samt upphävande av direktiv 2007/64/EG”**

COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD)

(2014/C 170/13)

Föredragande: **Vincent Farrugia**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 8 oktober respektive den 31 oktober 2013 att i enlighet med artikel 114 i EUF-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner”*

COM(2013) 550 final – 2013/0265 (COD)

och

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2013/36/EG och 2009/110/EG samt upphävande av direktiv 2007/64/EG”*

COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 11 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 176 röster för, 22 röster emot och 12 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar de båda lagstiftningsinitiativen i kommissionens paket om betaltjänster som offentliggjordes den 24 juli 2013, nämligen det reviderade förslaget till direktiv om betaltjänster och förslaget till förordning om förmedlingsavgifter.

1.2 EESK betonar att dessa förslag måste behandlas snabbt för att åtgärda bristen på insyn i de verkliga kostnaderna för kortbetalningar och hindren för inträde på betalningsmarknaden – däribland den multilaterala förmedlingsavgiften. EESK konstaterar att betalningsmarknaden fortfarande saknar ett regelverk som utgår från empiriska belägg och som skulle kunna leda till en fullständig Sepa-harmonisering. Regelverket måste också tillåta fri och öppen konkurrens som främjar konsumenternas välfärd och den fria marknadens funktion. Den europeiska betalningsmarknaden måste utvecklas för att stödja nya betalningsmodeller och den tekniska utvecklingen.

1.3 EESK ställer sig i princip bakom de tak som kommissionen föreslår i förordningen om förmedlingsavgifter, men rekommenderar att taken för elektroniska betalningar med såväl kreditkort som betalkort ska vara lägre än vad som anges i det nuvarande förslaget. Ett betalsystem som inte drivs med hjälp av ett förmedlingssystem skulle ge EU ett verkligt billigt, enkelt och effektivt elektroniskt alternativ till kontanter och skapa större möjligheter för e-handelsmarknaden, både nationellt och över gränserna. Samtidigt skulle ett billigare system för kreditkortstransaktioner skapa större fördelar för konsumenterna och för ekonomin.

1.4 EESK anser också att dessa åtgärder är så viktiga att de bör införas så snart som möjligt. På nationell nivå bör taken om möjligt införas inom sex månader efter det att förordningen har antagits, men allra senast efter ett år.



1.5 EESK rekommenderar att ett alternativ ska tas fram för att begränsa även de avgifter som tas ut inom ramen för trepartssystemet. I den konsekvensbedömning som offentliggjorts tillsammans med förslagen konstaterar kommissionen att den nuvarande trepartsmodellen har en begränsad marknadsandel och i allmänhet endast används av företag och därför kan undantas från de föreslagna taken. Med tanke på den snabba utvecklingen av nya företagsmodeller och molnbaserade system är EESK inte riktigt lika säker som kommissionen på att det kommer att förbli så.

1.6 EESK anser att företagskort bör omfattas av taken på samma nivå som de tak som föreslås för konsumentkort. Det måste finnas åtgärder som förhindrar en förskjutning av kortsystemen mot större användning av företagskort.

1.7 EESK rekommenderar att man i direktivet tydligare redogör för eventuella avgifter som bankerna tar ut av tredjepartsleverantörer för tillgång till konsumenternas kontouppgifter. EESK förstår att kommissionen inte anser att bankerna bör ta ut sådana avgifter och rekommenderar att detta tydligt anges i direktivet.

1.8 Utöver dessa förslag betonar EESK att det behövs fullständigt kompatibla standarder för betalningar på alla marknader inom EU. Det behöver göras mer för att införliva ny teknik och skapa säkerhet. Det är också mycket viktigt att alla berörda aktörer rådfrågas och följer samma standarder. För detta krävs ett centraliserat europeiskt ledarskap och en robust styrningsstruktur.

## 2. Synpunkter och kommentarer

2.1 År 2011 utfärdade Europeiska kommissionen grönboken "Mot en integrerad europeisk marknad för kort-, internet- och mobilbetalningar" <sup>(1)</sup>, och paketet om betaltjänster är resultatet av det samråd som då inleddes. Kommittén hänvisar till sitt yttrande <sup>(2)</sup> där den påpekade att det behövs tydlighet och säkerhet i fråga om reglerna för multilaterala förmedlingsavgifter och uppföranderegler i samband med kortbetalningar. Det var många som tog upp detta behov i sina svar på samrådet. EESK välkomnar den föreslagna förordningen om förmedlingsavgifter som berör just dessa frågor. Förordningen skulle inte enbart gälla transaktioner med dagens plastkort, utan också tillämpas på elektroniska eller mobila betalningar med tillämpningar som bygger på samma affärsmodell.

2.2 EESK konstaterar att samhällets totala kostnader för detaljhandelsbetalningar enligt uppgifter från Europeiska centralbanken (ECB) uppgår till 130 miljarder euro eller 1 % av BNP och att kostnaden för förmedlingsavgifterna motsvarar 10 miljarder euro <sup>(3)</sup>. Marknaden för banktjänster till privatpersoner, dess utveckling och användningen av elektroniska betalningar och kortbetalningar varierar kraftigt mellan olika medlemsstater. I stora delar av EU, och särskilt i vissa medlemsstater, präglas marknaden av alltför liten konkurrens, vilket håller priserna uppe och innovationen nere.

2.3 EESK konstaterar att kontantuttag från uttagsautomater inte ingår i förslaget till lagstiftning. En minskad kontantanvändning kan leda till en ökning av antalet elektroniska betalningar, vilket skapar fördelar för alla handlare och konsumenter. ECB och kommissionen är medvetna om att kontanta medel skapar höga privata kostnader och kan uppmuntra skugg ekonomin och skatteundandragande, eftersom det är svårt att spåra och få insyn i kontanta betalningar.

2.4 Användningen av elektroniska betalningar, både via internet och med mobiltelefoner, ökar snabbt. Det är mycket viktigt att EU:s regelverk är anpassat efter dessa förändringar. EESK noterar samma problem som kommissionen, nämligen att nackdelarna med förmedlingssystemet och andra typer av kostnader inte får tillåtas att "spilla över" till denna nya mobila teknik.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 941 final.

<sup>(2)</sup> EUT C 351, 15.11.2012, s. 52.

<sup>(3)</sup> Rapport från ECB, "The Social and Private Costs of Retail Payments Instruments", Occasional Paper 137, september 2012.

2.5 EESK stöder kommissionens förslag till direktiv om tillgång till betalkonton<sup>(4)</sup>, eftersom det skulle bidra till att stimulera konkurrensen inom detta område. Det är också önskvärt att direktivet leder till den insyn och information som krävs i fråga om alla andra kostnader som betalas av konsumenterna – information som saknas i dag – och gör det lättare för konsumenterna att byta bank, så att de kan hitta den mest kostnadseffektiva lösningen. Syftet är att ge alla EU-inväånare rätt att öppna ett bankkonto som erbjuder vissa minimitjänster avgiftsfritt eller till en "rimlig" kostnad. Paketet om betaltjänster bör tillsammans med detta förslag ha som övergripande mål att alla EU-inväånare på ett billigt och enkelt sätt ska kunna göra grundläggande elektroniska betalningar via internet, såväl nationellt som över gränserna.

2.6 EESK noterar vidare att det saknas tillgängliga uppgifter om de verkliga kostnaderna för elektroniska betalningsmetoder och att det saknas insyn i den här frågan. Det krävs ytterligare uppgifter för att det ska gå att göra en fullständig analys av dessa problem och avgöra vem av de inblandade parterna som betalar vad. Det är också viktigt att undvika alla oavsiktliga konsekvenser, dvs. att sänkta avgifter i en del av marknaden leder till ökade kostnader inom ett annat område av systemet.

2.7 EESK noterar att kommissionen har beställt en studie för att utreda vilka konsekvenser de multilaterala förmedlingsavgifterna får för handlarna i fråga om användningen av det s.k. turisttestet eller "merchant indifference"-metoden (MIT)<sup>(5)</sup>. EESK anser att det behövs liknande studier rörande konsumenternas uppfattning om och inställning till kostnaderna för olika betalningsinstrument, eftersom det nu finns få empiriska data om detta. Studien om konsekvenserna av förslaget till direktiv om betaltjänster (PSD I) och förordningen om gränsöverskridande betalningar, som utarbetats av London Economics, innehåller viss information<sup>(6)</sup>. En annan undersökning<sup>(7)</sup> som nyligen gjorts visade att extra avgifter hade den största inverkan på konsumenternas beteende när de valde betalningsmetod. EESK konstaterar ändå att ytterligare undersökningar krävs för att utreda vilka konsekvenser det får för konsumenternas beteende när de verkliga kostnaderna för olika betalningsmetoder klargörs.

2.8 Den kortbetalningsmodell som baserades på multilaterala förmedlingsavgifter utformades till en början för att stimulera kortanvändningen och modellen fungerade väl under många år. I dagens mättade marknad har den dock blivit föråldrad och hindrar innovation och konkurrens, vilket är skadligt för EU:s ekonomi som helhet.

2.9 Kortinnehavarens bank (den utfärdande banken) tar ut en förmedlingsavgift av handlarens bank (den kortinlösande banken) för varje försäljningstransaktion som görs med ett betalkort. Den kortinlösande banken leder vidare avgiften till detaljhandlaren genom ett avdrag från betalningen av transaktionspriset. Förmedlingsavgifterna är en viktig intäktskälla för de utfärdande bankerna (andra intäkter kan vara årsavgifter, räntor från utnyttjad kredit, avgifter för sena betalningar, växlingsavgifter osv.).

2.10 Den nuvarande marknaden för elektroniska betalningar i EU domineras av kort som ägs av endast två stora system och drivs enligt modellen med multilaterala förmedlingsavgifter. Denna affärsmodell snedvrider konkurrensen på flera sätt. Konkurrens mellan de utfärdande bankernas kortsystem tvingar upp avgifterna ytterligare, medan konkurrens om kortinnehavarna leder till nya produkter med större åtföljande "förmåner". Därför är det nödvändigt att öka konkurrensen mellan betaltjänstleverantörer.

2.11 År 2007 antog kommissionen ett beslut om att Mastercard's modell för multilaterala förmedlingsavgifter var ett konkurrensbegränsande avtal som stred mot artikel 101 i EUF-fördraget. Mastercard överklagade beslutet, men i maj 2012 ställde sig EU-domstolen helt och hållet bakom kommissionens beslut och bekräftade att systemet med multilaterala förmedlingsavgifter var konkurrensbegränsande och att det inte var nödvändigt för att kortsystemet skulle fungera väl. Mastercard har överklagat domen.

2.12 Enligt förslaget till förordning om förmedlingsavgifter ska dessa problem lösas genom att det införs tak för förmedlingsavgifter på vissa nivåer för vissa typer av kort och dessa tak ska införas efter fastställda tidsperioder. Förslaget syftar också till att ta itu med och undanröja vissa av de avtalsbestämmelser som har bundit användarna av kortsystemen och som man hävdar har fått en konkurrensbegränsande effekt.

<sup>(4)</sup> COM(2013) 266 final, EESK:s yttrande EUT C 341, 21.11.2013, s. 40.

<sup>(5)</sup> Kommissionen har anlitat Deloitte för att göra en undersökning av kostnaderna för betalningsinstrument som godtas.

<sup>(6)</sup> Se studien om konsekvenserna av direktiv 2007/64/EG och tillämpningen av förordning 924/2009 på adressen [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/framework/130724\\_study-impact-psd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/130724_study-impact-psd_en.pdf)

<sup>(7)</sup> Elke Himmelsbach och Nico Siegel, TNS, Tyskland, "Hidden fees for card payments: Will transparency change consumer behaviour?"

2.13 I förordningen föreslås endast att man inför tak på korttransaktioner inom fyrpartssystem för betalkort som i stor utsträckning används av konsumenter. Tak skulle inte tillämpas på företagskort eller på trepartssystem (t.ex. Amex, Diners). I de fall trepartsbetalkortssystem ger andra betaltjänstleverantörer tillstånd att utfärda och/eller förvärva betalkort – som t. ex. American Express gör i vissa medlemsstater – anses det emellertid vara ett fyrpartsbetalkortssystem.

2.14 De föreslagna taken skulle endast gälla konsumentkorttransaktioner och de skulle fastställas till högst 0,2 % för bankkort och 0,3 % för kreditkort. EESK känner inte till några definitiva data som dessa tak är baserade på. Det är desamma som de som fastställdes i de åtaganden som Mastercard gjorde 2009, efter konkurrensbeslutet. År 2010 gjorde även Visa Europe åtaganden om 0,2 % för bankkort. Visa Europe har också senare erbjudit sig att tillämpa en nivå på 0,3 % för kreditkort.

2.15 Takens nivåer speglar alltså de konkurrensåtaganden som kommissionen har godtagit på grundval av den så kallade "merchant indifference"-metoden. EESK konstaterar dock att kommissionen ännu inte har slutfört den studie som nämns i punkt 2.7 ovan. Siffrorna föreslogs ursprungligen av kortsystemen själva med utgångspunkt i uppgifter från ett antal centralbanker<sup>(8)</sup>. EESK betonar att alla nödvändiga skyddsåtgärder bör införas i den föreslagna lagstiftningen för att se till att de direkta kostnader för konsumenterna som bankerna kan införa (t.ex. provisioner, kort- och kontoavgifter) inte kommer att höjas för att kringgå sänkningen av de multilaterala förmedlingsavgifterna.

2.16 I motiveringen till förordningen konstateras dock att åtta medlemsstater i dag inte har några, eller mycket låga, förmedlingsavgifter för bankkortstransaktioner och att detta inte har fått några märkbara negativa effekter på utfärdandet eller användningen av betalkort. Kommissionens konsekvensbedömning innehåller också kraftfulla argument för att bankkort för konsumenter inte bör ha några förmedlingsavgifter<sup>(9)</sup>. EESK menar att det bör göras en mer ingående analys för att bedöma konsumenternas verkliga kostnader för multilaterala förmedlingsavgifter, oavsett om de uppstår genom extra avgifter eller direkta prishöjningar.

2.17 EESK anser att nivåerna för de tak som föreslås i förordningen om förmedlingsavgifter bör granskas mer ingående. I nästan alla EU-medlemsstater är marknaden för bankkort starkt utvecklad och det finns inget behov av incitament för att använda dessa kort genom marknadsföring som finansieras med förmedlingsavgifterna. Lägre multilaterala förmedlingsavgifter skulle dessutom göra så att korten accepteras i högre grad och därmed också används i större utsträckning, vilket innebär att bankerna på det hela taget skulle gå miste om få eller inga intäkter.

2.18 Därför föreslår EESK att det nuvarande förslaget ska ändras så att det införs ett system utan förmedlingsavgifter för bankkort, med utgångspunkt i de mest effektiva nuvarande nationella systemen. Samtidigt bör taket för kreditkort, som fastställts till 0,3 %, ses över i syfte att sänka nivån i proportion till den lägre nivån för bankkort. Åtgärderna bör ses över och deras följder för konsumenterna och företagen bör utvärderas.

2.19 Enligt förordningen om förmedlingsavgifter ska taken införas i två steg: gränsöverskridande transaktioner ska omfattas av taket två månader efter ikraftträdandet och inhemska transaktioner ska omfattas två år efter ikraftträdandet. EESK ifrågasätter behovet av en så lång övergångsperiod för inhemska multilaterala förmedlingsavgifter. De flesta betalningar görs lokalt och marknaden för gränsöverskridande betalningar är mycket liten i jämförelse. Det är på den inhemska marknaden som förmedlingsavgifternas storlek skapar den största bördan för handlarna och därmed för konsumenterna. En så lång övergångsperiod för den inhemska marknaden skulle kraftigt kunna försena de verkliga fördelarna med förordningen.

2.20 EESK välkomnar också förändringar i reglerna för gränsöverskridande handel, men hävdar bestämt att detta inte får leda till att det skapas nya barriärer mellan stora och små handlare. Enligt förslaget skulle gränsöverskridande inlösande transaktioner för konsumenters kort vara tillåtna med tillämpning av taket från och med ikraftträdandet. Om det nationella genomförandet inte sker så fort som möjligt (såsom rekommenderas i punkt 1.4 ovan) kan detta innebära att endast stora detaljhandlare kan dra nytta av taken omedelbart genom att flytta sina inlösande transaktioner till en annan medlemsstat, medan små och medelstora företag som inte har denna möjlighet skulle fortsätta att tvingas betala höga inhemska avgifter. Det går inte att förutsätta att inhemska banker frivilligt skulle sänka avgifterna för att motverka övergången till gränsöverskridande inlösare. Vi anser också att företagskort bör omfattas av bestämmelserna om gränsöverskridande inlösen genom att det fastställs att den förmedlingsavgift som ska tillämpas ska vara den som gäller i det land där inlösaren är verksam.

<sup>(8)</sup> Se Europeiska kommissionen, MEMO 13/719, 24 juli 2013.

<sup>(9)</sup> På s. 193 anges följande: Alternativet att förbjuda förmedlingsavgifter för bankkort, som skulle kunna ge större fördelar för handlare och konsumenter, bör undersökas närmare. Syftet är att säkerställa att mognadsgraden hos marknaderna i EES, särskilt när det gäller utfärdande och användning av bankkort är sådan att det inte finns något behov av ta ut förmedlingsavgifter för att skapa incitament för bankkortbetalningar. En granskning av detta skulle därför kunna göras kort efter det att det har vidtagits lagstiftningsåtgärder i fråga om förmedlingsavgifter.

2.21 EESK håller med om att regler om att alla kort måste godtas bör avskaffas. Om företagskort inte omfattas av taket ska detaljhandlarna kunna vägra att godta dem. De skulle också enligt förslaget till direktiv kunna ta ut en extraavgift för företagskort. På så sätt kan handlarna styra konsumenterna bort från kort med högre avgifter.

2.22 Kommittén är dock inte alls säker på att det är ett bra alternativ att utesluta trepartssystemen från förordningen, och den är inte övertygad av kommissionens resonemang att dessa kort även fortsättningsvis kommer att vara riktade till välbeställda konsumenter<sup>(10)</sup>. Det finns risk för att bankerna kommer att försöka flytta över sina klienter till trepartssystem eller rentav mot företagskort som inte omfattas av förordningen.

2.23 EESK noterar också att reglerna för när företagskort bör eller måste utfärdas inte är tydliga. I många medlemsstater får alla enmansföretag automatiskt ett företagskort när de öppnar ett företagskonto. Vi är inte säkra på hur sådana regler fastställs och om en småföretagare kan begära ett annat kort än ett företagskort. Dessutom ger många företag sina anställda "företagskort" som också går att använda privat.

2.24 EESK välkomnar reglerna om att det ska gå att välja betalningstillämpning vid terminalen. Om det finns två eller flera betalmärken på en anordning eller på ett kort får banken enligt förordningen inte lägga in ett standardval när kortet utfärdas: valet måste göras av konsumenten vid försäljningstidpunkten. Detta ger konsumenten ytterligare frihet att välja den bästa betalningsmetoden för sin ekonomiska profil. Genom förordningen avskaffas också regeln om icke-diskriminering, vilket minskar kraven på den information som handlarna får och inte får lämna ut om de multilaterala avgifter de betalar.

2.25 Syftet med förordningen är att hindra en höjning av systemavgifterna för att kompensera för sänkningen av de multilaterala förmedlingsavgifterna genom artikel 5, som innebär att eventuell nettoersättning som en utfärdande bank mottagit från ett betalkortssystem vid betalningstransaktioner eller relaterad verksamhet ska behandlas som en del av förmedlingsavgiften. Det är dock inte klart att förordningen i tillräckligt hög grad uppmärksammar nivån på de avgifter som tas ut från handlare av deras egna inlösande banker. Dessa avgifter kan vara mycket höga, särskilt för små företag som inte har någon stark förhandlingsposition.

2.26 EESK välkomnar den bestämmelse som kommer att separera betalkortssystemet från bearbetningsenheterna. Detta kommer att förhindra paketförsäljning av betalkortssystem och bearbetningstjänster i ett gemensamt avtalserbjudande, och handlarna kommer på så sätt att fritt kunna välja bearbetningsalternativ. Detta kommer att öka konkurrensen och släppa in nya aktörer på marknaden, vilket i sin tur kommer att sänka priserna.

2.27 När det gäller förslaget till direktiv om betaltjänster välkomnar EESK den öppning av marknaden som direktivet kommer att möjliggöra. De rättsliga bestämmelserna kommer att anpassas och de nationella variationer som uppstått på grund av den valfrihet som medges i vissa bestämmelser i det nuvarande betaltjänstdirektivet kommer att undanröjas. Detta kommer att skapa rättslig tydlighet i fråga om nya betalningsmodellens status, genom att alla samlas under samma rättsliga ordning. Det kommer därmed att skapa ökad konkurrens mellan leverantörerna, göra det möjligt för nya aktörer att komma in på marknaden och bidra till att öka effektiviteten och sänka kostnaderna. Därmed kommer direktivet att främja utvecklingen av nya betalningsmodeller för e-handel. Det kommer också att skapa säkerhet, insyn och ändamålsenlig information för betalningsanvändarna.

2.28 Direktivet kommer dessutom att innefatta tredjepartsbetaltjänstleverantörer i sitt tillämpningsområde och ändra definitionen av betaltjänster så att den blir teknikneutral, vilket kommer att främja utvecklingen av ny teknik. Dessutom kommer direktivet att bereda väg för nya betalningsmodeller genom att göra det möjligt för tredjepartsbetaltjänstleverantörer att få tillgång till konsumenters kontouppgifter. Tredjepartsbetaltjänstleverantörerna kommer alltså att kontrollera om en konsument som vill göra en betalning online har tillräckliga medel på sitt konto och överföra ett betalningsgodkännande från konsumenten till konsumentens egen bank. Skyddsmekanismer införs för konsumenterna för att säkerställa att de har gett tredjepartsbetaltjänstleverantören informerat samtycke för detta.

2.29 En aspekt som förslaget till direktiv om betaltjänster inte behandlar är emellertid huruvida en bank kommer att kunna ta ut en avgift från tredjepartsbetaltjänstleverantörer (och därmed från konsumenten) för denna tjänst. Om sådana avgifter skulle bli vanliga och höga skulle detta sannolikt utradera eventuella fördelar för tredjepartsbetaltjänstleverantörens affärsmodell. Därför uppmanar vi lagstiftarna att föreskriva att tjänsten måste tillhandahållas kostnadsfritt, dvs. som en del av den normala tjänst som erbjuds inom ramen för kontoinnehavarens avtal.

<sup>(10)</sup> Se Europeiska kommissionen, MEMO 13/719, 24 juli 2013.

2.30 När det gäller clearing och avveckling kommer förslaget till direktiv om betaltjänster att innebära vissa förändringar. Enligt direktivet om slutgiltig avveckling får betalningsinstitut inte delta direkt i clearing- och avvecklings-system. De måste ansluta sig till clearing- och avvecklingsystem indirekt, via storbankerna. Förslaget till direktiv skulle inte medföra någon radikal förändring av denna situation: det finns ingen generell direkt tillgång till clearing- och avvecklingsystem för betalningsinstitut. Enligt förslaget till direktiv ska reglerna för indirekt tillgång vara lika för alla typer av betalningsinstitut (inom ramen för behovet att vidta skyddsåtgärder mot avvecklingsrisker).

2.31 En annan fråga som behöver övervägas är behovet av clearing och avveckling i realtid eller i nära realtid i EU. Vissa jurisdiktioner har redan ett sådant system och andra undersöker möjligheten. USA:s Federal Reserve Bank gav ut ett samrådsdokument om detta i september i år. Lagstiftarna bör överväga att genom ett kommande lagstiftningsinitiativ tvinga fram en övergång till clearing- och avvecklingsprocesser som fungerar i realtid.

2.32 EESK hoppas att det nya direktivet om betaltjänster kommer att leda till nya aktörer på betaltjänstmarknaden, som kommer att erbjuda betalningslösningar som använder system för Sepa-kontoöverföringar och Sepa-autogiro. Sådana innovativa betalningsprodukter skulle kraftigt minska kostnaderna för e-handelsbetalningar och öppna dem för en bredare marknad. Betalningarna skulle sannolikt också bli säkrare eftersom betydligt mindre känslig information skulle skickas. Kortbetalningar som görs online kräver inmatning av många känsliga uppgifter och är därför mycket sårbara för bedrägerier. Dagens säkerhetsmetoder (3-D-säkerhet osv.) försöker lösa detta, men de är omständliga och otillräckliga.

Bryssel den 11 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande  
Henri MALOSSE

---

## BILAGA

## Yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag avslogs, men fick minst en fjärdedel av rösterna (artikel 54.3 i arbetsordningen):

**Punkt 2.18**

Ändra enligt följande:

*'Därför föreslår EESK att det nuvarande förslaget ska ändras så att det införs ett system ~~utan förmedlingsavgifter~~ för bankkort, med utgångspunkt i de mest effektiva nuvarande nationella systemen. Samtidigt bör taket för kreditkort, som fastställts till 0,3 %, ses över i syfte att ~~sänka fastställa det på en lämplig nivå i proportion till den lägre nivån för bankkort~~. Åtgärderna bör ses över och deras följder för konsumenterna och företagen bör utvärderas'*

**Resultat av omröstningen:**

För:	49
Emot:	108
Nedlagda röster:	20

**Punkt 2.19**

Ändra enligt följande:

*'Enligt förordningen om förmedlingsavgifter ska taken införas i två steg: gränsöverskridande transaktioner ska omfattas av taket två månader efter ikraftträdandet och inhemska transaktioner ska omfattas två år efter ikraftträdandet. EESK uppmärskar kommissionen att noggrant analysera effekterna av denna första åtgärd för de berörda parterna (konsumenter, handlare, arbetsgivare och arbetstagare i detta betalsystem osv.) innan det andra steget tillämpas ifrågasätter behovet av en så lång övergångsperiod för inhemska multilaterala förmedlingsavgifter. De flesta betalningar görs lokalt och marknaden för gränsöverskridande betalningar är mycket liten i jämförelse. Det är på den inhemska marknaden som förmedlingsavgifternas storlek skapar den största bördan för handlarna och därmed för konsumenterna. En så lång övergångsperiod för den inhemska marknaden skulle kraftigt kunna försena de verkliga fördelarna med förordningen.'*

**Resultat av omröstningen:**

För:	48
Emot:	121
Nedlagda röster:	22

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten"**

COM(2013) 534 final

(2014/C 170/14)

Föredragande: **Eugen Lucan**

Den 17 juli 2013 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten"*

COM(2013) 534 final.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 11 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 176 röster för, 7 röster emot och 13 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens ändamålsenliga initiativ. Inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet är ett viktigt steg mot en ny rättslig mekanism som skyddar både unionens ekonomiska intressen och EU-medborgarnas bidrag till unionens budget.

1.2 Kommittén anser att unionens ekonomiska intressen måste tillgodoses, men att samstämmigheten i EU:s straffrättsystem bättre kan säkerställas om förordningen på ett korrekt och omsorgsfullt sätt definierar<sup>(1)</sup> inte bara terminologin, utan i synnerhet även vilka brott som skadar unionens ekonomiska intressen och som därmed måste bli föremål för lagföring i medlemsstaterna. Definitionerna bör införas i förordningen eller kan förtecknas i en bilaga med förebild i förordningen om Eurojust<sup>(2)</sup>, eventuellt kompletterad med ett direktiv. Detta kan utgöra en kommande regelram för lagföring av brott mot unionens ekonomiska intressen och säkerställa att principen "nullum crimen sine lege" (inget brott utan lag) efterlevs.

1.3 EESK anser att den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter ska begränsas i enlighet med artikel 86.2 i EUF-fördraget. Eftersom det saknas konsekvensbedömningar avseende gränsöverskridande brottslighet är det för tidigt att utvidga åklagarmyndighetens befogenheter i enlighet med artikel 86.4.

1.4 När det gäller tvister där den Europeiska åklagarmyndigheten är part rekommenderar EESK att misstänkta personer tillförsäkras förfaranden i enlighet med de normer som är relevanta för förordningen, i synnerhet EU:s stadga om grundläggande rättigheter, särskilt rätten till rättvis prövning och rätt till försvar, vilket innebär en högre skyddsnivå än i de nationella lagstiftningarna. I "rätten till försvar" inkluderar EESK en garanti för att principen om "jämlighet i medel" för åklagare och försvarare efterlevs.

1.5 EESK föreslår att man utvidgar uppdraget för uppföljningskommittén för det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDMR) och ger den nya behörigheter när det gäller att säkerställa grundläggande mänskliga rättigheter och friheter, i synnerhet i anslutning till inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten, och respekten för personers rättigheter i straffrättsliga förfaranden. Uppföljningskommittén skulle samarbeta med alla EESK:s facksektioner och andra organ med behörighet på området på europeisk och nationell nivå. Uppföljningskommittén<sup>(3)</sup> skulle säkerställa kontroll och utvärdering av respekten för mänskliga rättigheter i EU:s förbindelser med medlemsstaterna och med tredjeländer.

<sup>(1)</sup> Se art. 2 b, art. 4.1 och art. 12 i COM(2013) 534 samt förklaringarna under punkt 4.1 i det här yttrandet, "Mål, definitioner, behörighet".

<sup>(2)</sup> COM(2013) 535 final, art. 3.1: "Eurojusts behörighet ska omfatta de typer av brottslighet som förtecknas i bilaga 1."

<sup>(3)</sup> Uppföljningskommittén verkar inom REX-sektionen. SOC-sektionens ansvarsområden omfattar också aktivt medborgarskap och försvaret av de grundläggande mänskliga rättigheterna.

1.6 Kommittén anser att förfarandet för den europeiska åklagarens förhandsurval ska inbegripa kommissionens samråd med en panel av sakkunniga med företrädare från EESK, Regionkommittén, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, revisionsrätten samt Rådet för advokatsamfundet i Europeiska unionen (CCBE). Den rådgivande sakkunnigpanelen bör ha minst 11 medlemmar.

1.7 EESK bedömer att de grundprinciper som styr den europeiska åklagarmyndighetens verksamhet även bör omfatta laglighet och hierarkisk underordning, principer som inte uttryckligen nämns i förordningen.

1.8 Kommittén anser att förordningen dessutom ska fastställa en rad garantier för rättigheter och skyldigheter inom de europeiska åklagarnas verksamhet samt deras ansvar i fall av lagstridigheter eller grova tjänstefel.

1.9 EESK fäster uppmärksamhet vid att bevisning som insamlats och lagts fram av den europeiska åklagarmyndigheten vid rättsinstanser kan skapa situationer som präglas av ojämlikhet och av brott mot principen om "jämlighet i medel", ifall bevisningen har antagits utan validering. I förordningens artikel 32.5 förutsätts berörda personer åtnjuta alla "processuella rättigheter" som de "har i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning" (dvs. naturligtvis även förfaranden för godkännande av bevisning), och därför kan man konstatera att bestämmelserna i förordningen är motstridiga eftersom regleringen kan inkräkta på åtalade personers rättigheter inom den straffrättsliga processen.

1.10 Insamlingen och behandlingen av personuppgifter bör begränsas till personer mot vilka det finns starka indicier om brott mot EU:s ekonomiska intressen. I annat fall kan det bli fråga om ett allvarligt och orimligt intrång i privatlivet.

1.11 Kommittén är av åsikten att inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten utgör en slags garanti för att EU-medborgarnas bidrag till unionens budget skyddas. Definitionerna av brott som skadar unionens ekonomiska intressen bör anges och harmoniseras på ett enhetligt sätt såväl i förslaget till förordning som i förslaget till direktiv.

## 2. Bakgrund och allmänna kommentarer

2.1 Diskussionerna om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet inleddes för över ett årtionde sedan<sup>(4)</sup>. I maj 2011 antog kommissionen ett meddelande om "Skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar"<sup>(5)</sup>, i vilket man lägger fram förslag till förbättringar i skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

2.2 Under de tre senaste åren har misstänkta fall av bedrägeri motsvarat ungefär 500 miljoner euro per år i genomsnitt, men det verkliga antalet bedrägerier förmodas allmänt vara mycket större. Endast en mycket blygsam del av det totala värdet, mindre än 10 %, kan återfås från lagöverträdarna<sup>(6)</sup>. Exempelvis under 2010 uppskattades 46 % av de individa beloppen inom ramen för brott mot unionens ekonomiska intressen (på medlemsstatsnivå) komma från den offentliga sektorn, mot 52 % från den privata sektorn. Uppgifterna om bedrägerier fördelar sig på olika områden enligt följande: jordbruk 17 %, cigaretter 1 %, tull 6 %, moms och accis 11 %, EU-institutionerna 27 %, bistånd till tredjeland 19 % samt strukturfonderna 19 %. Olafs rapporter ger vid handen att dessa uppgifter generellt sett stämmer även för åren 2011 och 2012. Detta ger anledning till specifika straffrättsliga lösningar och åtgärder på EU-nivå.

2.3 I juli 2012 antog kommissionen ett förslag till direktiv om "Bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen". Förslaget till direktiv innehåller gemensamma definitioner av brott mot EU:s budget, harmonisering av minimipåföljderna (inklusive fängelse i allvarliga fall) samt gemensamma tidsfrister för preskription.

<sup>(4)</sup> Grönbok om straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och inrättande av en europeisk åklagare av den 11 december 2011, COM(2011) 715 final.

<sup>(5)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:SV:PDF>.

<sup>(6)</sup> Sammanfattning av konsekvensanalysen SWD(2013) 275 final, s. 2, punkt 1.2.



2.4 Under loppet av 2012 och i början av 2013 ägde ett antal diskussioner och möten rum på EU-nivå avseende inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet<sup>(7)</sup>. I sitt senaste anförande om tillståndet i unionen i september 2012 upprepade ordförande Barroso kommissionens åtagande att ge konkret form åt den europeiska åklagarmyndigheten.

2.5 Den 17 juli 2013 lanserade kommissionen ett lagstiftningspaket innehållande flera förordningar som reformerar uppbyggnaden av Eurojust, förbättrar förvaltningen av Olaf och inrättar en europeisk åklagarmyndighet.

2.6 Myndighetens främsta uppgift ska vara att bekämpa brott mot EU:s ekonomiska intressen. Den ska vara behörig att inleda förundersökningar, fastställa påföljder och vid behov ställa personer som misstänks för dylika brott inför rätta vid de behöriga rättsinstanserna i EU:s medlemsstater.

### 3. Presentation av förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

3.1 Inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet är inte en skyldighet, utan en möjlighet. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastställs att rådet kan besluta med enhällighet att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten efter Europaparlamentets godkännande. Den rättsliga grunden och bestämmelserna i anslutning till inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten återges i art. 86 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: "För att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen får rådet genom förordningar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust."

3.2 Europeiska rådet kan likaledes i enlighet med art. 86.4 i EUF-fördraget utsträcka den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till att även omfatta kampen mot den grova brottsligheten som har ett gränsöverskridande inslag.

3.3 Förordningen om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten förutsätter fastställande av målen och definitionerna, allmänna bestämmelser (myndighetens ställning och organisation, utnämning och återkallande av ledamöterna, principer), behörighet, bestämmelser om förfaranden vid förundersökningar, straffpåföljder och prövning, bestämmelser om processuella garantier, rättstillsyn, uppgiftsskydd, relationerna mellan åklagarmyndigheten och EU-institutionerna samt budgetfrågor.

3.4 Domstolskontrollen över processuella handlingar från europeiska åklagarmyndigheten ankommer på de nationella organen.

3.5 I enlighet med EU-fördragen<sup>(8)</sup> deltar Danmark inte i Europeiska åklagarmyndigheten.

3.6 Storbritannien och Irland faller under en klausul om icke-deltagande på politikområdena rättsliga och interna frågor, och därför står de två länderna utanför åklagarmyndigheten såvida de inte frivilligt och uttryckligen beslutar att delta i den.

### 4. Särskilda kommentarer

#### 4.1 Mål, definitioner, behörighet

4.1.1 Även om förordningens första artikel "inrättar" Europeiska åklagarmyndigheten, är dess funktionssätt och driftskapacitet utslutande avhängigt av den långsiktiga tillämpningen av direktivet om bekämpning av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen<sup>(9)</sup>, där man förtecknar brott och olaglig verksamhet som skadar unionens ekonomiska intressen. Inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten är ändamålsenligt i syfte att skydda EU-medborgarnas bidrag till unionens budget.

4.1.2 De brott som förtecknas i förslaget till direktiv om bekämpning av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen<sup>(10)</sup> är följande:

- i. Bedrägerier som skadar unionens ekonomiska intressen (art. 3).
- ii. Brott i anslutning till bedrägerier som skadar unionens ekonomiska intressen (art. 4), exempelvis information som sänts eller inte sänts, penningtvätt, löfte om eller givande av mutor till EU-tjänsteman.

<sup>(7)</sup> COM(2013) 534 final; s. 3 och 4.

<sup>(8)</sup> Art. 1 och 2 i protokoll nr 22 till EUF-fördraget.

<sup>(9)</sup> I förordningens art. 2 b hänvisas till "direktiv 2013/xx/EU".

<sup>(10)</sup> Även i förslaget till förordning COM(2013) 534 final fastställs att det är fråga om "direktiv 2013/xx/EU".

iii. Anstiftn, medhjälp, försök (art. 5 i direktivet föreskriver påföljder för sådana brott utan att definiera dem).

4.1.3 EESK anser att det är nödvändigt med en uttrycklig juridisk definition av brott genom att lägga till ett stycke med tydligt angivande av vilka brott som kan behandlas av Europeiska åklagarmyndigheten. Dessutom bör ringa överträdelser (där skadan understiger en viss gräns, t.ex. 10 000 euro) undantas från Europeiska åklagarmyndighetens befogenhetsområde. Enligt EESK:s förmenande bör samtliga definitioner i direktivet preciseras och även återges i förordningen, inklusive definitionen av "tjänsteman"<sup>(1)</sup> (som utvidgar definitionen från den offentliga sektorn till den privata sektorn). Samtliga definitioner i förslaget till förordning och i förslaget till direktiv bör vara entydiga, detaljerade, harmoniserade och förenhetligade.

4.1.4 I syfte att tydligt avgränsa uppdraget, definitionerna och behörigheten för Europeiska åklagarmyndigheten kan en annan möjlighet enligt EESK vara att ändra vissa artiklar som styr myndighetens verksamhet<sup>(2)</sup> genom en bilaga med förebild i förordningen om Eurojust<sup>(3)</sup>. Bilagan skulle kunna kompletteras och harmoniseras genom ett förslag till direktiv.

4.1.5 Europeiska åklagarmyndighetens behörighet bör vara tydlig och oomtvistlig. Trots att klargörandet av vilka brott som faller inom Europeiska åklagarmyndighetens materiella kompetensområde sker genom hänvisning till nationell lagstiftning om genomförande av EU-lagstiftningen (direktiv 2013/xx/EU) ska förekomsten av villkoren för sådana brott i enlighet med förordningen (exempelvis att de är gränsöverskridande, skadar unionens intressen eller involverar EU-tjänstemän) säkerställa en samstämmig politik inom straffrätten där alla typer av brott mot unionens ekonomiska intressen ska komma i fråga för prövning.

4.1.6 Förordningen ska dock inte utvidga behörigheten för Europeiska åklagarmyndigheten till brott där förundersökningen kan göras av åklagare på nationell nivå. På motsvarande sätt bör man fastställa kriterier för huruvida det föreligger "överordning" i de fall då Europeiska åklagarmyndigheten har underordnade befogenheter. Annars finns det risk för olika rättsliga tolkningar och praxis i medlemsstaterna.

4.1.7 Det kan uppstå fall av gränsöverskridande förundersökningar som leder till situationer där vissa medlemsstater inte samarbetar inom Europeiska åklagarmyndighetens förundersökningssystem. Genom förbindelserna mellan den europeiska åklagaren och delegerade europeiska åklagare är det möjligt att undvika att samma förundersökningar inleds i flera medlemsstater. Man skulle kunna införa en enkel bestämmelse om vilken jurisdiktion som gäller i första hand, så att det påföljande straffet utmätts i den medlemsstat där en rättslig myndighet i första hand har involverats.

## 4.2 Bestämmelser för inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

4.2.1 "Även om den europeiska åklagaren skulle utses av rådet med Europaparlamentets bifall kan kommissionen spela en viktig roll i förhandsuttagningen, eftersom den 'ska upprätta och lämna in en förteckning över förhandsuttagna kandidater' och 'begära ett yttrande från en panel som den upprättat'<sup>(4)</sup>. Vid urvalsförfarandet rekommenderar EESK att kommissionen under samrådsfasen utökar sakkunnigpanelen från sju till elva medlemmar, att den fastställer antalet kandidater i panelen från EU-domstolen, medlemsstaternas högsta domstolar och nationella åklagarmyndigheter eller andra högkvalificerade och erfarna jurister, och att kommissionen utser företrädare för följande organ till den rådgivande panelen: EESK, Regionkommittén, EU:s byrå för grundläggande rättigheter, revisionsrätten och Rådet för advokatsamfunden i Europeiska unionen (CCBE)."

4.2.2 EESK anser att det som rättslig åtgärd vore lämpligt att införa vissa specifika garantier för att säkerställa att ämbetsmännen är oavhängiga, jämlika och opartiska, men även för att tillförsäkra dem skydd och stabilitet. I detta sammanhang vill EESK fästa uppmärksamhet vid att det är absolut nödvändigt att de europeiska åklagarna är oavsättliga, i synnerhet då det förekommer klagomål mot dem.

4.2.3 Befrielse från uppdraget som europeisk åklagare eller biträdare beviljas av EU-domstolen på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen. Det är EU-domstolen som har behörighet i fall då de delegerade europeiska åklagarna, europeiska åklagaren eller medarbetarna har åsamkat skador för medborgarna. Domstolen ska analysera och behandla klagomål i anslutning till sådana skador. EESK bedömer det vara nödvändigt att domstolen i tvistemål om ersättningar för skador meddelar sitt beslut till Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 363 final; art. 4.5.

<sup>(2)</sup> Se art. 1 b, art. 4.1 och art. 12 i COM(2013) 534 final.

<sup>(3)</sup> COM(2013) 535 final, art. 3: "Eurojusts behörighet ska omfatta de typer av brottslighet som förtecknas i bilaga 1."

<sup>(4)</sup> COM(2013) 534 final; art. 8.3.

4.2.4 De grundprinciper som styr den europeiska åklagarmyndighetens verksamhet bör även omfatta laglighet och hierarkisk underordning, principer som inte uttryckligen nämns i förordningen. Europeiska åklagarmyndigheten ska även kunna ta upp fall på ämbetets vägnar. Det europeiska förundersökningssystemet skulle bli mer samstämmigt och enhetligt ifall åklagarmyndigheten även hade behörighet att involvera Olaf avseende bindande direktiv och instruktioner.

4.2.5 Det vore lämpligt att genom interna beslut om funktionssätten inrätta effektiva kommunikationsmekanismer som säkerställer att åklagarmyndigheten samt dess åklagare, biträdande åklagare och personal står utanför alla former av yttre påverkan.

4.2.6 I förordningen åtskiljs två olika typer av brott, nämligen de som automatiskt faller inom Europeiska åklagarmyndighetens behörighetsområde (art. 12) samt de (art. 13) som avser brott i anslutning till den första typen (relaterade omständigheter). Så länge det inte finns en samling tydliga definitioner avseende själva brotten och relaterade omständigheter anser EESK att Europeiska åklagarmyndighetens behörighet inte dessutom ska inbegripa fall som tas upp av nationella åklagarmyndigheter (brott som nära sammanhänger med sådana som skadar unionens ekonomiska intressen). De enda kriterier som hänför sig till denna kategori i förordningen är uttrycken "övervägande"<sup>(15)</sup> och brott som "grundar sig på samma omständigheter", vilka i avsaknad av tydliga definitioner av brotten ger sken av en oförutsägbar reglering: På vilket sätt är brotten "övervägande"? För involverade personer eller i förhållande till bestämmelser som inte följts? Eller avseende de ekonomiska återverkningarna?

### 4.3 Arbetsordning för utredningar, lagföring och rättegångsförfaranden

4.3.1 I förordningen fastställs förundersökningsförfaranden utgående från vilka typer av enskilda undersökningsåtgärder som kommer i fråga och under vilka omständigheter, men de får inte tillämpas vid brott som faller inom den materiella behörigheten. Det gäller att på EU-nivå harmonisera olika slags beslut som kan fattas då förundersökningen har slutförts, i synnerhet när det gäller vissa konkreta åtgärder såsom åtal eller beslut om att lägga ner fallet utan påföljd.

4.3.2 Bevisning som insamlats och lagts fram av den europeiska åklagarmyndigheten vid rättsinstanser kan skapa situationer som präglas av ojämlikhet och av brott mot principen om "jämlikhet i medel" till förfång för försvaret ifall bevisningen har antagits utan validering. Eftersom Europeiska åklagarmyndigheten har tillgång till institutionellt samarbete med samtliga strukturer, organ, ämbetsverk och byråer i EU, samt med myndigheterna i medlemsstaterna, kan varken den åtalade eller försvaret anses åtnjuta liknande resurser för att påvisa avsaknad av skuld, och därmed efterlevs inte principen om "jämlikhet i medel".

4.3.3 Möjligheten att utföra transaktioner i avsikt att säkerställa en god rättsförvaltning kan stå i strid med vissa nationella system och får inte ställas utanför domstolskontrollen. EESK rekommenderar att kommissionen i förordningen fastställer vad som menas med "transaktion" och att tillämpningsvillkoren klarläggs (inklusive fall då Europeiska åklagarmyndigheten har tillerkänts underordnade befogenheter).

4.3.4 Processuella garantier tillerkänns i enlighet med gällande normer, i synnerhet Europeiska unionens stadga för grundläggande rättigheter, misstänkta och andra personer som berörs av Europeiska åklagarmyndighetens förfaranden, och de kan självständigt fastställa vissa rättigheter (rätt att tåga, rätt till rättshjälp) som unionen inte ännu har lagstiftat om. Dessa rättigheter bör tillämpas även på vittnen och inte endast på misstänkta.

### 4.4 Domstolskontroll

4.4.1 Europeiska åklagarmyndigheten ska betraktas som en nationell myndighet vad gäller domstolskontroll när myndigheten vidtar processuella åtgärder. Kommittén menar att det vore lämpligt att även tillåta domstolskontroll över den europeiska åklagarmyndighetens interna handlingar på EU-nivå.

4.4.2 Europeiska åklagarmyndighetens interna förfarandebestämmelser (arbetsordningen) kan inte endast begränsas till tilldelningen av rättsfall, utan även omfatta andra framträdande aspekter såsom hierarki, struktur, ledning, särskilda uppdrag osv. Även om dessa interna regler inte har någon verkställande betydelse och bara har ett mellaninstitutionellt värde, kan de ur rättssäkerhetssynvinkel betraktas som rättsskapande och bör därför kunna åberopas av EU-medborgare som berörs av en straffrättslig förundersökning. Denna lösning stämmer även överens med artikel 86.3 i fördraget, enligt vilken unionens lagstiftare ska fastställa regler för domstolskontroll av de processuella åtgärder som Europeiska åklagarmyndigheten beslutar om när den utövar sin verksamhet.

<sup>(15)</sup> COM(2013) 534 final; art. 13 ("Underordnade befogenheter"), första stycket.

#### 4.5 Skydd av personuppgifter

4.5.1 I det specifika sammanhanget kring Europeiska åklagarmyndigheten är regleringen av systemet för dataskydd välriktad och kompletterar unionens lagstiftning om EU-organens behandling av personuppgifter<sup>(16)</sup>. Dessa data kan inte överföras till tredje land såvida det inte finns en överenskommelse om detta. Personuppgifter får bara överföras till tredjeländer om detta är absolut nödvändigt för den konkreta lagföringen och tredjelandet genom en överenskommelse garanterar och följer samma dataskyddsnivå som EU. Övervakningen av all behandling av personuppgifter inom ramen för Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet bör anförtros Europeiska datatillsynsmannen och behöriga nationella myndigheter.

4.5.2 Behandlingen av personliga data bör begränsas till personer mot vilka det finns starka indicier om brott mot EU:s ekonomiska intressen. I annat fall kan det bli fråga om ett allvarligt och orimligt intrång i enskildas privatliv och en konflikt med EU:s stadga om grundläggande rättigheter.

4.5.3 EESK anser att insamlingen av vissa uppgifter (exempelvis sådana som förtecknas i art. 37.4) inte kan utföras såvida den inte svarar mot ett absolut behov och det finns ett starkt och väsentligt samband med de fakta som eftersträvas i undersökningen. Insamling av vissa personuppgifter i enlighet med nämnda art. 37.4 är en handling som måste motiveras med att det är ett oundgängligt behov inom undersökningen och att det står i samklang med EU:s stadga om grundläggande rättigheter, den europeiska människorättskonventionen och alla starkare bestämmelser om dataskydd i medlemsstaterna.

4.5.4 EESK anser att dessa personuppgifter inte får läggas till i handlingar och register såvida det inte är absolut nödvändigt, i synnerhet i ärenden där de berörda personerna inte åtalas.

Bryssel den 11 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(16)</sup> I synnerhet förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter.

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Handlingsplan för den europeiska stålindustrin”

COM(2013) 407 final

(2014/C 170/15)

Föredragande: **Claude ROLIN**

Medföredragande: **Zbigniew Kotowski**

Den 3 juli 2013 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Handlingsplan för den europeiska stålindustrin”

COM(2013) 407 final.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 11 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 156 röster för, 5 röster emot och 9 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar den handlingsplan för den europeiska stålindustrin som Europeiska kommissionen lade fram den 11 juni. Kommittén ser handlingsplanen som ett första steg, där man erkänner att stålsektorn är en strategiskt viktigt sektor för Europa och en tillväxtmotor. Huruvida strategin blir en framgång beror emellertid på hur dessa budskap omsätts i praktiken.

1.2 Handlingsplanen utgör ett specifikt förslag, men den kommer att ta många månader eller till och med år att genomföra. Med tanke på hur snabbt produktionen och inkomsterna minskat i år krävs emellertid akuta åtgärder för att stödja arbetstagare som påverkats av krisen och återskapa ett positivt investeringsklimat i sektorn och efterföljande led. Om sådana åtgärder inte vidtas kan ytterligare nedläggningar och fler förlorade arbetstillfällen bli resultatet. EESK uppmanar i detta sammanhang Europeiska kommissionen att så snart som möjligt lägga fram en färdplan med exakta tidsramar för genomförandet av handlingsplanen. Färdplanen bör diskuteras med arbetsmarknadens parter vid nästa sammanträde i högnivågruppen.

1.3 Handlingsplanen är något vag när det gäller de konkreta åtgärder som ska vidtas och tar inte tillräcklig hänsyn till krisens konjunkturrelaterade dimension. För att säkerställa att sektorn förblir strategisk för den europeiska tillverkningsindustrin och sysselsättningen och för att förhindra att den krymper ytterligare uppmanar vi Europeiska kommissionen att vidta omedelbara åtgärder. Man bör bland annat:

- Göra en detaljerad utvärdering av den befintliga kapaciteten, i samråd med arbetsmarknadsparterna.
- Vidta åtgärder för att underlätta användningen och transporten av skrot och förhindra olaglig export.
- Utnyttja EU:s strukturfonder i mycket omfattande skala samt se till att det finns ett tillräckligt sektoriellt fokus när medlen anslås.
- Ta fram tillfälliga åtgärder (som t.ex. ”kurzarbeit” i Tyskland) med offentligt stöd och/eller förstärka befintliga åtgärder för att säkerställa att arbetstagarna kan stanna kvar inom stålsektorn.
- Öka efterfrågan på stål i senare produktionsled, bland annat genom att omedelbart genomföra de föreslagna åtgärderna för bil- och byggbranschen. Generellt sett är det viktigt att hitta rätt balans mellan budgetkonsolidering (åstrammingsåtgärder) och aktiva industripolitiska strategier som genererar investeringar och arbetstillfällen<sup>(1)</sup>. Att enbart lita till fordons- och byggindustrin kommer inte att vara tillräckligt för att öka efterfrågan på stål.
- Tillhandahålla mycket mer stöd, däribland offentligt stöd, för investeringar i utvecklingen av nya tekniker och processer för att främja ytterligare uppgraderingar av installationer och anläggningar.

<sup>(1)</sup> CESE 1094/2013 – CCMI/108.

- Införa en hållbar modell för stålproduktion för att understödja den europeiska stålindustrin. Europeiska hållbarhetsstandarder såsom Steel Construction Products Mark (SustSteel) bör omgående utvecklas och främjas.
- Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter bör inte erbjuda åtgärder som vidtas i efterhand utan fokusera på att föregripa förändringar, exempelvis genom att främja införande av ny teknik och hjälpa arbetstagare att anpassa sig till nya tekniker.

1.4 Man bör också omedelbart fokusera på att uppnå en hållbar EU-politik när det gäller klimat-, energi- och handelsfrågor som gör det möjligt för sektorn att övergå till en energi- och resurssnål ekonomi med begränsade koldioxidutsläpp utan att EU:s stålindustri ensam måste stå för hela kostnaden. Detta kan också uppnås genom ambitiösa strategier för forskning, utveckling och innovation, t.ex. inom ramen för Horisont 2020 och genom att aktivt stödja spridningen av nya renare och mer resurs- och energieffektiva tekniker.

1.5 EESK ställer sig bakom det allmänna målet att bekämpa klimatförändringarna och stöder EU:s insatser på detta område. Man måste emellertid noga beakta denna sektors särdrag, särskilt de som rör tekniska begränsningar, liksom de insatser som redan gjorts. Målen för stålindustrin måste vara tekniskt och ekonomiskt genomförbara. Dessa måste fastställas på ett sätt som minst garanterar att de som uppnår de bästa resultaten i EU inte får ytterligare kostnader som en följd av EU:s klimatpolitik, särskilt EU:s utsläppshandelssystem, åtminstone tills ett heltäckande internationellt klimatförändringsavtal med samma mål och åtgärder slutits för den globala stålindustrin.

1.6 Tillfälliga kompensationsåtgärder för att uppväga de ökade elpriser som utsläppshandelssystemet medför i EU bör maximeras i hela Europa under och efter den tredje handelsperioden. EESK uppmanar kommissionen att undersöka denna fråga ytterligare och att snabbt vidta lämpliga åtgärder.

1.7 EESK stöder tanken på att inrätta ett europeiskt system för att finansiera utvecklingen av ny och innovativ teknik inom energiintensiva industrier, som ska finansieras genom öronmärkta inkomster från försäljning av europeiska utsläppsätter.

1.8 Införandet av banbrytande teknik som Ucos bör även i fortsättningen främjas. För EESK är det mycket viktigt att nära övervaka uppgifter om koldioxidutsläpp och energieffektiviteten vid anläggningar för stålproduktion.

1.9 Kommissionen måste prioritera ömsesidighet och skapandet av likvärdiga konkurrensvillkor på ett globalt plan. Eftersom det saknas likvärdiga förutsättningar och med tanke på att de protektionistiska tendenserna ökar snabbt i tillväxtekonomier uppmanar EESK kommissionen att vidta mer kraftfulla åtgärder för att försvara Europas stålindustri, bland annat genom att utnyttja handelspolitiska skyddsinstrument, på ett snabbt och riktat sätt.

1.10 EESK välkomnar antagandet av en kvalitetsram för föregripande av förändring och omstrukturering, där man fastställer bästa praxis på området. Vi anser att denna ram bör användas av olika berörda parter som en europeisk minimistandard för att föregripa och hantera förändringar på ett socialt ansvarsfullt sätt genom att främja utbildning och kompetensutveckling samt stödja omskolning vid behov. Den bör också utgöra ett tillfälle att göra den europeiska stålsektorn mer attraktiv för unga och högkvalificerade människor. Dessutom bör långsiktiga lösningar tas fram för att hantera generationsskiftet. Arbetsmarknadsparter på alla nivåer kan spela en proaktiv roll i detta avseende.

1.11 För att hantera övergången till en mer konkurrenskraftig europeisk stålindustri på ett socialt ansvarsfullt sätt anser EESK att stålindustrin bör ha samma möjlighet som andra sektorer att utnyttja tillgängliga medel på europeisk, nationell och regional nivå.

## 2. Inledning

2.1 Europeiska kommissionen framhåller i sin handlingsplan för en konkurrenskraftig och hållbar stålindustri i Europa att "EU är världens näst största stålproducent, med en produktion på över 177 miljoner ton stål per år, vilket motsvarar 11 procent av världsprодукtionen". Industrin är mycket utbredd runt om i Europa, med över 500 produktionsanläggningar i 24 medlemsstater.

2.2 EESK upprepar att den europeiska stålindustrin är ryggraden i Europas välstånd och en oumbärlig del av Europas leveranskedja. Branschen utvecklar och tillverkar tusentals olika innovativa ställösningar i Europa och skapar därmed direkt och indirekt sysselsättning och försörjning för miljontals EU-medborgare.

2.3 Det står nu tyvärr klart att denna bransch drabbats extremt hårt av den ekonomiska krisen som för närvarande påverkar alla länder i Europa. Stålindustrin är beroende av sektorer som bil- och byggbranschen, vars verksamhet har sjunkit kraftigt sedan 2008. Detta har i sin tur lett till en minskad efterfrågan på stål i Europa.

2.4 Den minskade efterfrågan på stål i Europa har blivit tydlig genom tillfälliga eller definitiva stängningar av produktionsanläggningar och över 60 000 förlorade arbetstillfällen inom sektorn.

2.5 Det är avgörande för Europa att man vidtar snabba åtgärder för att tygla den nuvarande krisen som påverkar stålindustrin. Av denna anledning välkomnar EESK Europeiska kommissionens nya initiativ som syftar till att vidta åtgärder för att stödja stålindustrin i Europa.

2.6 Detta är första gången som kommissionen har föreslagit en heltäckande handlingsplan för stålsektorn, elva år efter att fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) upphörde att gälla 2002. Handlingsplanen är ett resultat av gemensamma insatser från kommissionen och arbetsmarknadens parter för att driva den industripolitiska frågan både generellt sett och med avseende på de viktigaste tillverkningssektorerna. Den innebär också ett första steg mot en verklig industripolitik som omfattar politikområden som handel, forskning och utveckling, miljö, klimat och energi.

2.7 I planen presenteras en rad åtgärder och rekommendationer som rör efterfrågan, energi och energieffektivitet, klimatpolitik, konkurrens, handel, råvaror, forskning och innovation samt sociala aspekter som tillgång till EU:s strukturfonder för att minska de sociala kostnaderna för att förutse och hantera förändringar och främja ungdoms-sysselsättning i syfte att öka sektorns konkurrenskraft.

2.8 Stålsektorns arbetsmarknadsparter har bidragit till denna långsiktiga strategi inom ramen för EU:s kommitté för den sociala dialogen genom att ta fram ett övergripande synsätt när det gäller de utmaningar som den europeiska stålindustrin står inför. Denna gemensamma analys fungerade som utgångspunkt för rundabordskonferensen, som Europeiska kommissionen tagit initiativ till för att utforma handlingsplanen för en konkurrenskraftig och hållbar stålindustri i Europa.

2.9 Stål är den strategiska ryggraden i den europeiska tillverkningsindustrin och är fortfarande en drivkraft för teknisk innovation, vilket är grundläggande för att skapa värde i efterföljande sektorer som fordonsindustrin, byggbranschen, rymdfartsindustrin, energisektorn etc. Det är av avgörande betydelse att Europa har en stabil stålsektor om man ska kunna uppnå målet att industrin ska stå för 20 % av BNP i stället för dagens 15,2 %<sup>(2)</sup>.

2.10 Den europeiska stålindustrin har många tillgångar i form av moderna anläggningar, avancerade produkter, krävande kunder som tvingar fram ständig produktinnovation, en viktig inhemska marknad och kvalificerad arbetskraft. Industrin står dock i dag inför betydande utmaningar: svag efterfrågan, ökande energikostnader, beroende av importerade råvaror och i många fall otillbörlig konkurrens.

2.11 Handlingsplanen omfattar de viktigaste frågorna som rör stålindustrin, med särskild tonvikt på en förteckning över möjliga åtgärder som kan genomföras på de olika institutionella nivåerna och av de viktigaste aktörerna.

2.12 I enlighet med kommissionens förslag kommer en formell högnivågrupp att övervaka genomförandet av planen och påverka på sektorns konkurrenskraft, hållbarhet och sysselsättningsituation.

### 3. Kommentarer från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

3.1 EESK konstaterar med tillfredsställelse att den oroväckande situationen inom den europeiska stålsektorn har tagits upp på Europeiska kommissionens dagordning. Genom samråd har arbetsmarknadsparterna och medlemsstaterna haft möjlighet att framföra sina synpunkter på sektorn och de brister som finns samt föreslå möjliga lösningar för att bevara en stabil stålsektor i Europa. Dessa samråd har lett fram till utarbetandet av handlingsplanen för en konkurrenskraftig och hållbar stålindustri i Europa.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 582 final.

3.2 Planen är ett första steg för att hjälpa stålsektorn att hantera dagens största ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningar genom att skapa en "ny" ram för industripolitiken i syfte att bevara en konkurrenskraftig stålindustri och behålla arbetskraften i Europa. De uttalanden som görs i handlingsplanen är optimistiska, men resultaten kommer i slutändan att bero på hur dessa omsätts i praktiken. Handlingsplanens potential kommer endast att uppnås om den baseras på en tydlig strategi på kort, medellång och lång sikt och ges de nödvändiga rättsliga, finansiella och logistiska instrumenten.

3.3 Enligt EESK bör genomförandet av planen göra det möjligt att:

- Skapa ramvillkor för att upprätthålla den internationella konkurrenskraften och en hållbar utveckling för Europas stålindustri på kort och lång sikt. Sektorns möjlighet att hantera ändrade ekonomiska förutsättningar påverkas av politiska strategier för forskning och innovation, miljö, energi, handel, konkurrens och konsumentbehov. Planen bör syfta till att påverka dessa strategier så att de på ett lämpligt sätt kan hantera de utmaningar som stålindustrin står inför.
- Stödja stålindustrin – som under lång tid har drabbats hårt av den ekonomiska krisen – för att hantera konjunktur nedgången. Sedan krisens början har stålindustrin på ett beslutsamt sätt hanterat den minskade efterfrågan på stål genom att införa varaktiga eller tillfälliga nedskärningar i produktionskapaciteten. Enligt Eurofer har 15,5 % av jobben i stålindustrin försvunnit sedan 2008.
- Säkerställa att stålindustrins framtid i Europa inte hotas. Det kan mycket väl bli så att produktionsanläggningar som stoppats och masugnar som står oanvända inte ersätts eller tas i bruk igen. När efterfrågan väl ökar igen menar EESK att det finns en mycket påtaglig risk att EU-ekonomin tvingas bli en strukturell stålimportör.
- Förbättra företagsklimatet och regleringsvillkoren för stålproduktion i Europa. Europas råvarupriser, energipriser och regleringskostnader är bland de högsta i världen. Gaspriserna i EU är tre till fyra gånger högre och elpriserna två gånger högre än i USA. Dessa skillnader förväntas öka om inga åtgärder vidtas.
- Stödja arbetstagare och regioner som också drabbats hårt av krisen, men även förbättra sättet man planerar och hanterar förändring genom att främja utbildning och kompetenshöjning samt stödja omskolning vid behov. Tusentals arbetstillfällen har försvunnit och många fler är hotade. Dessutom har antalet tillfälliga jobb ökat generellt sett, vilket gör det svårare att överföra grundläggande kunskap och kompetens. Detta kan i vissa fall påverka produktionskvaliteten och äventyra arbetstagarnas säkerhet.

#### *Allmänna kommentarer*

3.4 Ett av de viktigaste målen i kommissionens meddelande om industripolitik är att säkerställa att industrisektorn står för 20 % av EU:s BNP år 2020. EESK stöder detta mål eftersom det också skulle gynna stålsektorn. Det kommer dock sannolikt att bli svårt att uppnå detta mål utan en förenklad tillgång till finansinstitut som Europeiska investeringsbanken och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

3.5 Marknadssituationen kommer att tvinga stålproducenter att fortsätta att genomföra svåra strukturförändringar (man kan inte utesluta möjligheten att fusioner, uppköp eller konkurser kommer att ske). Kostnadskrävande investeringar i innovation, innovativa stålsorter, förbättring av utbudet av färdiga varor, ytterligare minskningar av kostnaderna per sort och införande av tjänster där man utnyttjar stål från den egna produktionen är oerhört viktigt men svårt eller omöjligt att finansiera för många stålproducenter i dagsläget.



### Rätt regelverk

3.6 Enligt en studie som kommissionen nyligen beställt om den kumulativa kostnadsinverkan på EU:s stålindustri är det under normala förhållanden inte regleringskostnaderna som är den viktigaste orsaken till skillnaderna i den kostnadsmässiga konkurrenskraften. I kristider kan kostnaderna för att uppfylla EU-lagstiftningen emellertid få stor inverkan på stålindustrins konkurrenskraft<sup>(3)</sup>. Regelverket bör utvärderas ur såväl kostnads- som nyttsynvinkel.

3.7 Arbetsmarknadsparterna inom stålsektorn måste aktivt delta i utvärderingen av regelverket.

### Främja efterfrågan på stål

3.8 Kommissionen framhåller att "efterfrågan på stål i EU beror på den ekonomiska och finansiella situationen för ett fåtal viktiga stålförbrukande industrier, [exempelvis] bygg- och fordonssektorerna"<sup>(4)</sup>. Den pågående ekonomiska krisen innebär tyvärr en stor påfrestning på efterfrågan från dessa sektorer, vilket orsakar en minskning av bruttoefterfrågan på stål.

3.9 Europeiska kommissionen förlitar sig på sin "Cars 2020"-plan<sup>(5)</sup> och på initiativet för att stödja hållbart byggande<sup>(6)</sup> för att stimulera den europeiska efterfrågan på stål. Men med tanke på att man omgående måste lösa den nuvarande situationen inom stålindustrin är dessa planer inte konkreta nog och kommer inte att räcka för att ge en effekt på kort sikt i stålsektorn.

3.10 Efterfrågan på stål kan också främjas genom att man underlättar lanseringen av större framtidsorienterad infrastruktur och förbättrar EU-medborgarnas köpkraft, i syfte att få till stånd en återhämtning på den inhemska marknaden.

### Lika internationella konkurrensvillkor

3.11 Under det senaste årtiondet har EU:s stålindustri i allt större utsträckning missgynnats av illojala handelsmetoder, protektionism i tredjeländer och en överkoncentration av råvaruproducenter. Det är därför viktigt att man omedelbart gör en bedömning av möjligheten att ta itu med alla otillbörliga metoder som den europeiska stålindustrin utsatts för på ett snabbt och riktat sätt. Detta framstår som ännu viktigare mot bakgrund av överkapaciteten inom sektorn på det globala planet, vilket leder till att vissa tredjeländer använder sig av illojala handelsmetoder för att exportera sin överskottsproduktion.

### Konkurrensfrämjande åtgärder som rör energi, klimat, resurseffektivitet och energieffektivitet

3.12 Stålindustrin i Europa kommer endast att ha en framtid om företagen ligger i framkanten för den tekniska utvecklingen globalt sett, särskilt när det gäller utnyttjandet av den senaste tillverkningstekniken avseende minskade koldioxidutsläpp och energieffektivitet, om detta är ekonomiskt lönsamt.

3.13 Stålindustrin är en energiintensiv industri som för närvarande har höga energikostnader jämfört med de flesta av sina internationella konkurrenter. Med tanke på att det är en mycket kapitalintensiv bransch är stabilitet, förutsägbarhet och global konkurrenskraft när det gäller energipriser avgörande för sektorns långsiktiga utveckling.

3.14 Handlingsplanen fokuserar med rätta på stålprodukters/stålmaterials bidrag till minskningen av koldioxidutsläpp. När det gäller tillverkningsprocesser har branschen med nuvarande teknik nästan nått sin gräns och kan därför inte uppnå de delmål som kommissionen föreslagit fram till 2050. Betydande förbättringar kan endast uppnås med hjälp av banbrytande teknik. Forskning, utveckling och innovation samt resurser för att finansiera forskning och utveckling är därför oerhört viktigt. I detta sammanhang välkomnar EESK kommissionens förslag om att inom ramen för Horisont 2020 stödja forskning och utveckling, demonstration och pilotprojekt för ny teknik för renare och mer resurs- och energieffektiv teknik.

3.15 Även om sektorn med nuvarande teknik nästan har nått sin gräns har inte alla anläggningar utnyttjat hela sin potential att förbättra energi- och resurseffektiviteten med hjälp av befintlig teknik. Företag bör uppmuntras att investera i bästa tillgängliga teknik.

<sup>(3)</sup> Centre for European Policy Studies, *Assessment of Cumulative Cost Impact for the Steel Industry* (undersökning av den kumulativa kostnadsinverkan på stålindustrin), 2013.

<sup>(4)</sup> COM(2013) 407.

<sup>(5)</sup> COM(2012) 636 final.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 433 final.

3.16 Resurser och energipriser är för närvarande pådrivande faktorer på innovationsområdet. Även om stålindustrin har huvudansvaret för att investera i forskning, utveckling och innovation krävs det ett starkare stöd för FoU-, demonstrations- och pilotprojekt samt spridning av ny teknik. Eftersom råvaror och energi utgör de största kostnaderna består utmaningen i att minska kostnadsskillnaderna jämfört med EU:s viktigaste konkurrenter.

3.17 Krisen och de kraftiga budgetbegränsningarna har medfört att möjligheten att kompensera ståltillverkare i vissa medlemsstater allvarligt har äventyrats, något som sannolikt kommer att skapa en ojämlig situation i Europa.

#### *Innovation*

3.18 Under de senaste årtiondena har den europeiska stålindustrin haft en fördel i förhållande till sina konkurrenter på grund av ökad effektivitet, produktinnovation och betydande arbetsproduktivitetsvinster. I den nuvarande situationen är det emellertid svårt att uppnå ytterligare vinster så länge marknadssituationen och det lagstiftningsmässiga företagsklimatet inte förbättras.

3.19 Utvecklingen av nya ekonomiskt lönsamma tekniker måste gå hand i hand med en förbättring av europeiska stålföretags konkurrenskraft jämfört med sina globala konkurrenter. En mindre intensiv produktion när det gäller energi och råmaterial kommer att leda till minskade kostnader och därmed till en ökad konkurrenskraft för den europeiska stålindustrin.

#### *Den sociala dimensionen: omstrukturerings- och kompetensbehov*

3.20 I planen kartläggs problemen med framtida kompetensbrist, framför allt på grund av ålderspyramiden, men man tar inte tillräcklig hänsyn till "förlusten" av kunskaper och kompetens till följd av omstruktureringar. Generationsväxlingen kommer dessutom att kräva systematiska lösningar, särskilt mot bakgrund av den snabba ökningen av ungdomsarbetslösheten.

3.21 Främjandet av tillfälliga åtgärder för att stödja arbetstagare är av central betydelse för att man ska kunna hantera den ekonomiska nedgången och bevara den arbetskraft och kompetens som är avgörande för stålindustrins framtid.

#### *Högnivågruppen*

3.22 Med tanke på det akuta läget för den europeiska stålindustrin är det beklagligt att kommissionen endast planerar ett sammanträde per år i högnivågruppen. På grund av sektorns nuvarande instabilitet kommer det att krävas ständiga uppdateringar för att man ska kunna fatta välgrundade beslut.

3.23 Slutligen behöver en utvärdering av handlingsplanens påverkan på den europeiska stålindustrins konkurrenskraft genomföras inom 12 månader efter antagandet. Det är avgörande att arbetsmarknadens parter deltar i diskussionerna för att denna utvärdering ska bli så korrekt och objektiv som möjligt. Det behövs ett mer omfattande samarbete mellan företrädare för arbetsgivare och arbetstagare på europeisk, nationell och lokal nivå samt på företagsnivå för att skapa ett engagemang för genomförandet av planen.

Bryssel den 11 december 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Henri MALOSSE

## BILAGA

**till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén**

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av rösterna men avslogs av plenarförsamlingen (artikel 54.3 i arbetsordningen):

**Punkt 1.11**

Ändra enligt följande:

*”För att hantera övergången till en mer konkurrenskraftig europeisk stålindustri på ett socialt ansvarsfullt sätt anser EESK att stålindustrin bör ha samma möjlighet som andra sektorer att utnyttja tillgängliga medel på europeisk, nationell och regional nivå.”*

**Motivering**

Med den kortare formuleringen undviks en mer detaljerad redogörelse för medlen, och aktörerna ges tillräcklig flexibilitet utan att det införs potentiella marknadsnedvridningar i sektorn.

**Resultat av omröstningen:**

Röster för:	70
Röster emot:	77
Nedlagda röster:	12

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europaåret för utvecklingsarbete (2015)"

(2014/C 170/16)

Föredragande utan studiegrupp: **Andris GOBIŅŠ**

Den 18 september 2013 beslutade Europaparlamentet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Europaåret för utvecklingsarbete (2015)".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 144 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar att Europeiska kommissionen har tagit fasta på det gemensamma initiativet från det civila samhället och EESK om att utropa 2015 till Europaåret för utvecklingsarbete.

1.2 Kommittén ställer sig helt bakom de ändringar av Europeiska kommissionens förslag om Europaåret för utvecklingsarbete<sup>(1)</sup> som föreslagits av sammanslutningen av icke-statliga organisationer för stöd och utveckling (Concord)<sup>(2)</sup> samt ändringsförslagen från Europaparlamentet<sup>(3)</sup>. Kommittén påpekar att de flesta av dessa idéer har diskuterats i den informella arbetsgruppen för Europaåret och i vissa fall tagits upp i andra yttranden från EESK och på kommitténs debattsida för Europaåret.

1.3 Europaåret för utvecklingsarbete kommer att bli det första Europaåret med en stark global och rättighetsbaserad dimension. EESK uppmanar EU-institutionerna att göra sitt yttersta för att uppnå målen som Concord har fastställt: Europaåret är "ett unikt tillfälle att skapa en bred offentlig diskussion och ett meningsfullt engagemang från medborgarnas sida när det gäller Europas vision för global utveckling, både i Europa och i andra världsdelar, med hänsyn till mänskliga rättigheter, miljömässig hållbarhet och social sammanhållning".<sup>(4)</sup>

1.4 Kommittén uppmanar sina partner i andra regioner i världen att förespråka ett världsomspännande år för utvecklingsarbete 2015 i andra regioner i världen, förutsatt att det fortfarande finns tillräckligt med tid för förberedelser.

1.5 Fokus måste ligga på de mest hållbara och relevanta aspekterna av utvecklingsarbete, exempelvis global solidaritet och rättvisa, konsekvens i utvecklingspolitiken, hållbara utvecklingsmål, globala kollektiva nyttigheter och utmaningar samt EU-medborgarnas roll som konsumenter och aktörer inom en global ekonomi. Man bör inte prioritera smala frågor eller frågor som rör givare och mottagare.

1.6 Tonvikt bör också läggas på den privata sektorns roll i utvecklingsarbetet<sup>(5)</sup>, eftersom utvecklingsländer i allmänhet inte har utvecklingsstrategier för små och medelstora företag, vilket omfattar kooperativ. Sådana utvecklingsstrategier kan bidra till att utrota fattigdom och främja en tillväxt för alla. EU bör, i samarbete med arbetsmarknadens parter och intresserade icke-statliga organisationer, på ett riktigt och relevant sätt dela med sig av sina erfarenheter till utvecklingsländer när det gäller att stödja små och medelstora företag i syfte att uppnå hållbar tillväxt inom samtliga tre pelare – den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.

<sup>(1)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om Europaåret för utvecklingsarbete (2015), COM(2013) 509 final.

<sup>(2)</sup> Concords kommentarer till Europeiska kommissionens förslag om Europaåret för utvecklingsarbete 2015.

<sup>(3)</sup> Förslag till betänkande om förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om Europaåret för utvecklingsarbete (2015), föredragande Charles Goerens, 2013/0238(COD).

<sup>(4)</sup> Concords kommentarer till Europeiska kommissionens förslag om Europaåret för utvecklingsarbete 2015.

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande om "Den privata sektorns deltagande i utvecklingsramen för perioden efter 2015", EUT C 67, 6.3.2014, s. 1–5.

1.7 EESK framhåller att nyckeln till framgång under de föregående Europaåren har varit ett nära samarbete mellan EU-institutioner och EU-organ och det civila samhället, både på nationell nivå och på EU-nivå. Kommittén efterlyser därför omedelbara insatser för att upprätta arbetsgrupper bestående av många olika typer av intressenter i syfte att i ett tidigt skede få i gång ett strukturerat samarbete. EESK ställer sig av denna anledning fullständigt bakom upprättandet av en allians bestående av civilsamhällesorganisationer.

1.8 Den verksamhet som civilsamhällesorganisationer bedriver på olika nivåer (nationell nivå, EU-nivå och i partnerländer) spelar en avgörande roll för att utforma de politiska processerna. Civilsamhällesorganisationerna och deras verksamhet bör därför vara en absolut prioritet under Europaåret och få större delen av finansieringen. För bättre resultat av Europaåret på kort och lång sikt är det avgörande att man undviker att spendera pengar på dyra kampanjer från pr-byråer eller åtminstone begränsar sådana tjänster så långt som möjligt (se punkt 3.6 i detta yttrande).

1.9 Kommittén uppmanar EU-institutionerna att utnyttja trepartsdebatterna för att lägga fokus på hållbara resultat och deltagande i stället för på kampanjer och information. För att uppnå detta behöver flera delar av vissa artiklar i Europeiska kommissionens förslag ändras i enlighet med synpunkterna i avsnitt 3 och 4 i detta yttrande. Det kommer även att krävas ändringar i skälen och bilagorna, vilket av utrymmesskäl inte kan tas upp i detta yttrande.

1.10 En decentraliserad strategi, som beskrivs i punkt 3.5 i detta yttrande, skulle kunna ge bäst resultat, eftersom utvecklingssamarbetet traditionellt har skett på så många olika sätt och det inte går att hitta en enda mall för formuleringar, aktiviteter osv. Flera förslag på ett Europaår som utgår från det lokala planet läggs fram i del 3 och 4 i detta yttrande, och dessa bör beaktas i förberedelserna av året.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1 Europaåret spelar en särskild roll när det gäller kommunikation och medborgarnas aktiva engagemang och gör det möjligt att anordna gemensamma evenemang på EU-nivå samt nationell och regional/lokal nivå, som anordnas av såväl EU-institutionerna som ett växande antal civilsamhällesorganisationer.

2.2 2015 är året då millennieutvecklingsmålen ska vara uppnådda. Arbetet ska avslutas med en utvärdering av de uppnådda resultaten och antagande av en ny strategi eller ett nytt system för det kommande årtiondet. EU har spelat en nyckelroll när det gäller utvecklingsfrågor och utformningen av millennieutvecklingsmålen. Även om utvecklingssamarbete omfattar mycket mer än utvecklingsbistånd bör det noteras att den största delen av det totala offentliga utvecklingsbiståndet (60 %) kommer från EU och medlemsstaterna. EU och dess medborgare bör tillsammans med EU:s partner i utvecklingsländerna spela en ledande roll i diskussionerna efter 2015.

2.3 Enligt uppgifter från Eurobarometer<sup>(6)</sup> är omkring 20 miljoner människor i EU personligen engagerade i icke-statliga utvecklingsorganisationer (inklusive volontärer), omkring 130 miljoner EU-medborgare donerar pengar till organisationer som stöder utvecklingsländer och totalt 72 % av EU-medborgarna stöder personligen tanken på att hjälpa länder med låga utvecklingsindikatorer.

2.4 Allt fler människor har insett att utveckling startar i våra egna länder och i våra egna liv, genom rättvis handel, miljöskydd, deltagande i politiska processer etc.

2.5 En snabbväxande, bred och varierande grupp aktörer som stöder utvecklingssamarbete har med starkt stöd från EU-kommissionären med ansvar för utvecklingsfrågor, Andris Piebalgs, och hans team, under ledning av civilsamhällesorganisationer på nationell nivå och EU-nivå, European Movement – Latvia, det lettiska forumet för utvecklingssamarbete (Lapas) och sammanslutningen av icke-statliga organisationer för stöd och utveckling (Concord) samt EESK<sup>(7)</sup> fört samman viktiga aktörer som bland annat omfattar en rad civilsamhällesorganisationer, Regionkommittén och Europaparlamentet. Partnerna har från första början arbetat för ett framgångsrikt och ambitiöst Europaår med konkreta resultat.

<sup>(6)</sup> Särskild Eurobarometerundersökning nr 352, juni 2010 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_352\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_352_en.pdf).

<sup>(7)</sup> Initiativet presenterades och diskuterades för första gången vid sammanträdet i ConCORDs generalförsamling den 22 juni 2011 av Andris Gobiņš (European Movement – Latvia och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén) och Māra Šimane (det lettiska forumet för utvecklingssamarbete (Lapas)). En informell arbetsgrupp inrättades och en officiell omröstning vid EESK:s plenarsession den 7 december 2011 om EESK:s yttrande om *Handel, tillväxt och världspolitik: Handelspolitiken – en hörnsten i Europa 2020-strategin* resulterade i ett önskemål om ett Europaår för utveckling och samarbete.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1 EESK uppmanar EU-institutionerna att utnyttja trepartsdiskussionerna för att ge Europaåret **mer substans och inkludera åtgärder för att se till att det genererar bättre och mer hållbara resultat** (t.ex. genom politiska processer, åtaganden, förbättring av horisontell och strukturell dialog etc.).

3.2 **EESK vill påminna om sitt ursprungliga förslag när det gäller Europaårets innehåll:** "EESK anser att större uppmärksamhet bör ägnas utvecklingssamarbete, global solidaritet och diskussionen om millennieutvecklingsmålen. Kommittén föreslår att år 2015 utnämns till 'utvecklingens och samarbetets år' (preliminär benämning). Eftersom EU och dess medlemsstater också är fast beslutna att uppnå dessa mål senast 2015 föreslår kommittén att man drar nytta av det europeiska året för att öka medvetenheten hos varje enskild person, i det civila samhället samt på nationell och europeisk nivå, och främja en attityd präglad av ett gemensamt ansvar för att uppnå de mål som redan har fastställts och de nya mål som kommer att fastställas för perioden efter 2015." <sup>(8)</sup>

3.3 **Att engagera och involvera EU-medborgarna och civilsamhällesorganisationerna runt om i världen** i utvecklingsarbetet och i den politiska dialogen om global utveckling och global rättvisa är avgörande för resultatet av Europaåret och utvecklingssamarbetet i sig. Civilsamhällesorganisationerna spelar en mycket viktig roll, inte bara när det gäller att samla in pengar utan även i den politiska processen. Detta gäller i synnerhet den yngre generationen, som i allmänhet har mer kontakt med omvärlden genom sociala och andra medier och är mer medvetna om de akuta frågor som de – i egenskap av framtidens ledare – kommer att behöva lösa. Det är därför avgörande att man ser till att barn och unga, särskilt flickor, direkt deltar i debatterna i samband med Europaåret på ett meningsfullt sätt. Det krävs också ett meningsfullt och direkt engagemang från medborgare med olika intressen, sociala bakgrunder osv. De ovannämnda aspekterna bör återspeglas i förberedelserna och genomförandet av Europaåret samt i innehållet och finansieringen.

3.4 **Kommittén ställer sig bakom en decentraliserad strategi för Europaåret.** Arbetsgrupper på nationell nivå bör ta fram ett motto, en slogan eller en inbjudan för Europaåret som speglar situationen i den specifika medlemsstaten på bästa sätt. Arbetsgrupper på EU-nivå och nationell nivå bör upprättas senast två månader efter att förslaget antagits och bör ha tillgång till den finansiering som avsatts för året. Gruppernas arbete och stödet till dem bör fortsätta efter Europaårets slut. Det organiserade civila samhället bör spela en nyckelroll i arbetsgrupperna.

3.5 EESK välkomnar kommissionens planer på att **anslå ett avsevärt belopp** för att se till att Europaåret blir en framgång. Samtidigt är kommittén bekymrad över att endast en mycket liten andel av denna finansiering hittills öronmärkts för det civila samhällets deltagande och aktiviteter, trots att detta skulle vara den bästa garantin för goda och hållbara resultat av Europaåret. Man bör undvika eller minimera utnyttjandet av medel för befintliga eller nya pr-avtal/upphandlingar, eftersom detta i vissa fall till och med kan vara kontraproduktivt när det gäller att uppnå Europaårets mål.

3.6 Utifrån god praxis från tidigare Europaår stöder kommittén upprättandet av en **bred allians av civilsamhällesorganisationer från en rad olika områden**, som liksom under tidigare år ska ha en ledande roll i planeringen och genomförandet av Europaåret. EESK anser att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att upprätta ett nära samarbete med kommitténs ledamöter och organ samt andra aktörer och med medlemmar i alliansen på EU-nivå och nationell nivå.

3.7 Praxis att **utnämna "ambassadörer för året"**, vilket visat sig framgångsrikt, bör också fortsätta under Europaåret 2015. Detta ger en utmärkt möjlighet att öka allmänhetens medvetenhet och stöd för Europaårets mål.

3.8 Kommittén har för avsikt att ta fram **samarbetsmekanismer** på alla relevanta nivåer för att säkerställa bästa möjliga samarbete och samverkan mellan EU-institutionerna och EU-organen. Man bör inleda ett samarbete med Förenta nationerna under Europaåret.

---

<sup>(8)</sup> EESK:s yttrande om "Handel, tillväxt och världspolitik: Handelspolitiken – en hörnsten i Europa 2020-strategin", EUT C 43, 15.2.2012, s. 73–78.

3.9 Kommittén stöder fullständigt förslagen för Europaåret som diskuterats i den informella arbetsgruppen för året och på EESK:s webbplats. Idéerna från civilsamhällesorganisationerna och partnererna har lagts fram av Concord<sup>(9)</sup>. **EU-institutionerna ska göra sitt yttersta för att se till att Europaåret blir:**

- **Inspirerande:** Det bör vara en process där alla aktörer gemensamt diskuterar och utvecklar nya tänkesätt och ny praxis när det gäller utvecklingssamarbete och enas om vad global rättvisa betyder för EU och dess medborgare.
- **Deltagarinriktat:** Medborgarna och deras syn på global rättvisa bör stå i fokus, och de bör vara huvudaktörer i debatten. Detta kräver att de har lika möjligheter att framföra sina egna idéer och idéer från organisationer som de tillhör. Det innebär att man går från att "informera medborgarna för att öka deras medvetenhet" till en "gemensam diskussion om deras synpunkter på en rättvis global utveckling".
- **Sammanhängande:** Utvecklingspolitiken bör vara konsekvent, och under Europaåret bör även andra av Europeiska kommissionens politiska strategier än utvecklingssamarbete (handel, ekonomi, jordbruk etc.) diskuteras ur detta perspektiv.
- **Inriktat på utbildning i frågor som rör utveckling och ökad medvetenhet:** Europaåret ska ses som en deltagarinriktad utbildningsprocess i frågor som rör utveckling och medvetandegörande, med utgångspunkt i de pedagogiska principerna och värderingarna från Europeiskt samförstånd om utveckling.
- **Globalt:** Partner utanför Europa ska delta i samtliga diskussioner på lika villkor.

3.10 Kommittén ställer sig också fullständigt bakom följande förslag som presenterats av Europaparlamentets föredragande<sup>(10)</sup>:

- **Ändring av Europaårets namn på engelska** – från "European Year of Development" till "European Year for Development".
- Särskild uppmärksamhet när det gäller **medborgare som lever i medlemsstater utan långa traditioner på området för utvecklingssamarbete**<sup>(11)</sup>, medan EESK föreslår att man tar fram särskilda lösningar för dessa stater för att undvika omfattande samfinansieringsproblem.
- Att öka unionsmedborgarnas medvetenhet om deras roll i den globala utvecklingen och om möjligheterna att bidra till en mer jämlik global utveckling och **göra utvecklingen till en integrerad del av nationella utbildningsprogram**<sup>(12)</sup>.
- Att se till att partner från utvecklingsländer deltar<sup>(13)</sup>.
- "Att öka medvetenheten och främja en diskussion om effekten av **individuella, lokala, regionala, nationella och europeiska beslut och val** för den globala utvecklingen och människor som lever i utvecklingsländer, för att få till stånd en bredare förståelse för en konsekvent politik för utveckling"<sup>(14)</sup>.
- "Kommissionen ska bjuda in företrädare för **det civila samhället** och Europaparlamentet som observatörer till dessa [samordnings]möten."<sup>(15)</sup>

#### 4. Ytterligare ändringsrekommendationer i fråga om kommissionens förslag<sup>(16)</sup>

4.1 Artikel 1 (ny mening). Genom att lägga till en nationell undertitel skulle man på ett mer effektivt sätt kunna spegla olikheterna i traditioner, utmaningar och möjligheter i de olika medlemsstaterna: "2015 ska benämnas Europaåret för utvecklingssamarbete [...]. En undertitel samt ett motto, en slogan eller en inbjudan för Europaåret ska tas fram på medlemstatsnivå."

<sup>(9)</sup> Se Concorde's kommentarer till Europeiska kommissionens förslag om Europaåret för utvecklingssamarbete 2015, september 2013.

<sup>(10)</sup> Förslag till betänkande om förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om *Europaåret för utvecklingssamarbete (2015)*, föredragande Charles Goerens, 2013/0238(COD).

<sup>(11)</sup> Samma källa: ändringsförslag 14 och 31.

<sup>(12)</sup> Samma källa: anpassning av ändringsförslag 17.

<sup>(13)</sup> Samma källa: ändringsförslag 18, 19, 21, 28 och 30.

<sup>(14)</sup> Samma källa: ändringsförslag 20.

<sup>(15)</sup> Samma källa: ändringsförslag 27.

<sup>(16)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om *Europaåret för utvecklingssamarbete (2015)*, COM(2013) 509 final.

4.2 Artikel 2 (första delen) – Det kan vara lämpligt att lägga större fokus på engagemang, och alla berörda aktörer ska omtalas som jämbördiga: ”– Att informera EU:s invånare om EU:s utvecklingssamarbete samt involvera dem i diskussioner om att belysa dels vad Europeiska unionen redan kan uppnå i egenskap av en global utvecklingspartner och världens största biståndsgivare, dels enas om hur den skulle kunna göra ännu mer genom en mer konsekvent politik och bättre samordning med att utnyttja EU:s medlemsländernas, och EU-institutionernas och andra aktörergemensamma styrka.”

4.3 Artikel 2 (andra delen) – I enlighet med EESK:s yttrande om *Handel, tillväxt och världspolitik: Handelspolitiken – en hörnsten i Europa 2020-strategin*: ”– Att stimulera EU:s invånares aktiva och meningsfulla intresse för och deltagande i utvecklingssamarbete och främja en känsla av ansvar och möjligheter när det gäller individuella beslut och nationella och internationella åtaganden (däribland agendan för tiden efter 2015) samt deras deltagande i utformningen och genomförandet av politiken.”

4.4 Artikel 2 (tredje delen) – Texten är alltför fokuserad på stöd och bidragsgivare, vilket skapar ett mycket snävt fokus: ”– Att öka medvetenheten om EU:s utvecklingssamarbete, som ger en rad olika fördelar inte bara för alla aktörer som deltar i EU och dess partnerländer mottagarna utan även för EU:s invånare i en föränderlig och värld.”

4.5 Artikel 2 (ny del) – Hållbara resultat av politiska processer på EU-nivå och nationell nivå är av avgörande betydelse och något som saknas i det nuvarande förslaget: ”– Att uppnå hållbara resultat och förbättringar vid behov (t.ex. när det gäller den interna och externa politiska dagordningen och utvecklingspolitiken, en konsekvent politik, effektivitet, en rättighetsbaserad strategi, stärkning av kvinnors egenmakt, hållbar utveckling, trygghetskapande/mänsklig trygghet, deltagande och utbyte, verktyg och strukturer för det civila samhället, däribland näringslivsorganisationer och fackförbud osv.).”

4.6 Artikel 3 (punkt 1, första strecksatsen) – Kommunikation måste vara en tvåvägsprocess, och de senaste Europaårskampanjerna har fått hård kritik från olika håll: ”– PR-aktiviteter/kampanjer för att diskutera och enas om de viktigaste frågorna sprida de viktigaste budskapen som riktar sig till allmänheten eller till särskilda målgrupper, till exempel genom sociala medier.”

4.7 Artikel 3 (punkt 1, andra strecksatsen) – Framgångsrika arbetsgrupper på nationell nivå och EU-nivå har visat sig vara en mycket viktig aspekt för att ett Europaår ska ge goda resultat. För att diskussionen ska vara öppen måste den leda till konkreta och mätbara resultat: ”– Anordnande av Inledning av en öppen och inkluderande politisk process, under ledning av en arbetsgrupp bestående av flera olika intressenter, som omfattar konferenser, evenemang och initiativ med alla berörda parter för att främja ett aktivt deltagande och debatt och för att öka medvetenheten på europeisk nivå samt säkerställa resultat och förbättringar där sådana krävs.”

4.8 Artikel 3 (punkt 1, ny strecksats) – Ett år ”om” utveckling som inte omfattar ett direkt deltagande av berörda aktörer i och från utvecklingsländer är otänkbara: ”– Aktiviteter i och utanför EU:s gränser som omfattar partnerländer, deras medborgare och organisationer.”

4.9 Artikel 3 (punkt 1, ny strecksats) – EESK och Europeiska kommissionen anger i sitt arbetsdokument att planering i god tid och uppföljningsverksamhet kan säkerställa bättre resultat av året, på samma sätt som kopplingar mellan de tematiska åren: ”– Aktiviteter för att förbereda och följa upp Europaåret på nationell nivå och EU-nivå.”

4.10 Artikel 4 (punkt 2) – Se förklaringen i punkt 4.7: ”De nationella samordnarna ska, i nära samordning med kommissionen, samråda och samarbeta med inrätta en nationell arbetsgrupp/styrgrupp bestående av ett brett urval av berörda parter, bland annat det civila samhället [...].”

4.11 Bilaga: Närmare bestämmelser för de åtgärder som avses i artikel 3, punkt A, Direkta unionsinitiativ (första stycket) – Man bör stödja en decentraliserad strategi som speglar situationen i de olika medlemsstaterna. Civilsamhällesorganisationerna bör inte uteslutas från att genomföra sina förslag: ”Finansieringen kommer i allmänhet att vara i form av direktinköp av varor och tjänster inom ramen för upphandlingar som är öppna för civilsamhällesorganisationer, den privata sektorn och andra aktörer befintliga ramavtal [...].”



4.12 Bilaga: Närmare bestämmelser för de åtgärder som avses i artikel 3, punkt A, Direkta unionsinitiativ (ny punkt) – Baserat på bästa praxis från tidigare år: Under 2013 deltar över 60 EU-omfattande nätverk bestående av organisationer från det civila samhället i samordningen och genomförandet av Europaåret, med aktiviteter på EU-nivå och nationell nivå. Det är avgörande att alliansen får ett lämpligt stöd: ”– Stöd till samordningen inom det civila samhället när det gäller den etablerade modellen för alliansen för Europaåret.”

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om djurhälsa”**

COM(2013) 260 final – 2013/0136 (COD),

**”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och tillhandahållande på marknaden av växtförökningsmaterial (lagstiftning om växtförökningsmaterial)”**

COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD) och

**”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skyddsåtgärder mot växtskadegörare”**

COM(2013) 267 final – 2013/0141 (COD)

(2014/C 170/17)

Föredragande: **Armands KRAUZE**

Den 23 maj 2013 beslutade Europaparlamentet och den 31 maj och den 7 juni 2013 beslutade rådet, i enlighet med artiklarna 43.2, 114.3, 168.4 b och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om följande förslag:

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om djurhälsa”*

COM(2013) 260 final – 2013/0136 COD

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och tillhandahållande på marknaden av växtförökningsmaterial (lagstiftning om växtförökningsmaterial)”*

COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD)

*”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skyddsåtgärder mot växtskadegörare”*

COM(2013) 267 final – 2013/0141 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 146 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

## **1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar och stöder rent generellt kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar om djurhälsa, växtskydd och kvaliteten på växtförökningsmaterial. Under förutsättning att de genomförs korrekt i alla EU:s medlemsstater anser vi att enhetliga bestämmelser som är öppna för insyn är en grundläggande förutsättning för att säkerställa en rättvis konkurrens mellan alla marknadsaktörer i EU.

1.2 EESK rekommenderar dock att visa formuleringar ändras i förslaget om djurhälsa i syfte att göra förordningstexten lättare att förstå.

1.3 Vi vill uppmana kommissionen att införa nödvändiga säkerhetsåtgärder och se till att det finns tillräckligt med EU-medel för att avvärja de faror som är förknippade med vilda djur som migrerar från tredjeländer och som förflyttar sig över unionens yttre landgränser och kan sprida farliga smittosamma sjukdomar i EU.

1.4 EU:s lagstiftningsakter, särskilt på området för växtskydd, måste vara i linje med EU:s tidigare ståndpunkter på internationell nivå, och vi noterar att kommissionens förslag avseende etableringen av internationella standarder på växtskyddsområdet för närvarande inte är i linje med den ståndpunkt som EU tidigare gett uttryck för när det gäller att låta växtskyddsåtgärderna omfatta invasiva arter.

1.5 EESK välkomnar de nya möjligheterna att ge ersättning till berörda aktörer för det förlorade värdet av förstörda växter, växtprodukter eller andra produkter som är föremål för bekämpnings- eller skyddsåtgärder i den nya växtskyddslagstiftningen.

1.6 Med hänsyn till de förändringar som kommissionen föreslår med avseende på växtskyddsordningen hyser vi oro över att EU:s goda resultat när det gäller växtskydd riskerar att försämrans i en omfattning som kan inverka negativt på medlemsstaternas exportmöjligheter och kan komma att innebära att producenterna måste spendera mer för att bekämpa sjukdomar och skadegörare.

1.7 Kommittén ställer sig skeptisk till att kategorin skogsodlingsmaterial ingår i förslaget till förordning, eftersom kommissionen inte har lagt fram några övertygande argument avseende de fördelar som det kan innebära för skogssektorn.

## 2. Allmän information om lagstiftningsinitiativen

2.1 På vart och ett av de tre berörda områdena, dvs. djurhälsa, växtskydd och rörligheten för växtförökningsmaterial, finns det många hinder på EU-nivå. Detta innebär svårigheter för marknadsaktörerna, och därför är det mycket viktigt att ändra lagstiftningen så att man minskar den administrativa börda som påverkar såväl producenter och tjänsteleverantörer som konsumenter och användare samt att man förbättrar affärsklimatet.

2.2 När det gäller djurhälsa finns det ett antal problem med gällande lagstiftning: Politiken på detta område är komplex, det råder en beklagansvärd brist på en övergripande strategi och det fokuseras inte tillräckligt på förebyggande av sjukdomar. Man borde inrikta sig på att inrätta och tillämpa striktare regler om biosäkerhet på platser där djur hålls.

2.3 Kommissionens förslag om djurhälsa lägger större vikt vid förebyggande åtgärder, övervakning av sjukdomar, besiktning och forskning i syfte att minska förekomsten av djursjukdomar och minimera effekterna av utbrott när de inträffar. Det finns även bestämmelser avseende landlevande och vattenlevande djur.

2.4 Växtskydd är också av avgörande betydelse för skyddet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster. Skadegörare från andra kontinenter utgör en särskild fara. När de förs in i EU förorsakar dessa främmande arter stor ekonomisk skada. Om dessa nya skadegörare etablerar sig inom unionens territorium kan det komma att innebära att länder utanför EU antar handelsrestriktioner, vilket skulle skada vår export.

2.5 När det gäller växtskyddet föreslår kommissionen att man ska definiera begreppet karantänsskadegörare och dela in karantänsskadegörarna i olika kategorier. Dessa kriterier skulle sedan användas för att fastställa huruvida en skadegörare ska betraktas som en karantänsskadegörare. Kommissionen har rätt att i genomförandeakter upprätta företeckningar över de växter, växtprodukter och andra föremål för vilka det finns förbud och särskilda bestämmelser avseende införsel till och transport inom unionen, samt regler för införsel till och förflyttning av växter, växtprodukter och andra föremål inom skyddade zoner.

2.6 När det gäller växtförökningsmaterial är strävan i kommissionens förslag att komplettera lagstiftningen på området för saluföring av utsäde och annat växtförökningsmaterial med hänsyn till de tekniska framsteg som gjorts med avseende på växtförädling, den internationella marknadens snabba utveckling och behovet av att stödja växternas biologiska mångfald och minska de administrativa kostnaderna och bördorna både för de behöriga myndigheterna och för marknadsaktörerna.

## 3. Bakgrund och sammanfattning av kommissionens förslag

3.1 Den 6 maj 2013 antog och offentliggjorde Europeiska kommissionen översyner på områdena för djurhälsa, växtskydd och kvaliteten på växtförökningsmaterial.

### *Djurhälsa*

3.2 EU:s befintliga rättsliga regelverk för djurhälsa består av nästan 50 grunddirektiv och grundförordningar samt cirka 400 sekundärrättsakter. Kommissionen lät 2004 utföra en utvärdering av lagstiftningen på djurhälsoområdet. Utvärderingen utmynnade i en strategi för djurhälsa som antogs 2007. I sitt meddelande av den 6 maj 2013 fastställer kommissionen den rättsliga ram som bygger på EU:s strategi för djurhälsa från 2007.

3.3 Kommissionen föreslår ett förenklat regelverk som ska bygga på goda styrelseformer, vara förenligt med internationella normer samt fokusera på långsiktiga förebyggande åtgärder och samarbete med alla berörda parter.

3.4 Kommissionen föreslår att det ska införas effektiva mekanismer för snabb respons på sjukdomsutbrott, inte minst när det gäller utmaningar som nya sjukdomar, att det ska ske en tydlig och jämn fördelning av uppgifter och skyldigheter mellan behöriga myndigheter, EU-institutionerna, jordbrukssektorn och djurägare – och att deras ansvarsområden bör fastställas – samt att uppgifterna med avseende på olika intressenter, t.ex. aktörer, veterinärer, sällskapsdjurshållare och djurrykesverksamma personer ska fastställas, eftersom dessa frågor är av avgörande betydelse för att värna om djurhälsan.

3.5 Det är viktigt att kommissionen är villig att minska risken för störningar i handeln, beakta de särskilda behov som småbrukare och mikroföretag har och införa förenklade förfaranden för att undvika onödig byråkrati och oproportionerligt höga kostnader samtidigt som man säkerställer en strikt tillämpning av strikta djurhälsanormer.

3.6 Det är angeläget att man i största möjliga utsträckning minskar djursjukdomarnas återverkningar på folk- och djurhälsan, djurskyddet, ekonomin och samhället genom ökad kunskap om sjukdomar, förberedande åtgärder för att bekämpa dem, övervakning och snabba åtgärder för respons på nationell och europeisk nivå.

3.7 Ett av det viktigaste målen i kommissionens förslag är att säkerställa att den inre marknaden för djur och djurprodukter fungerar väl, samtidigt som man garanterar en hög djurskydds- och folkhälsanivå och stöder Europa 2020-strategins målsättningar.

#### *Växtskydd*

3.8 Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, som innehåller bestämmelser om kartläggning av växtskyddsrisiker till följd av sådana organismer och reduceringen av dessa risker till acceptabla nivåer, upprättades på grundval av kommissionens förslag från 2008, där man föreslog en översyn av direktiv 2000/29/EG om växtskydd. Genom förslaget upphävs ett antal kontrolldirektiv om förvaltning av vissa karantänskadegörare som är kända inom EU.

3.9 När det gäller import av växter fastställs i kommissionens förslag ett nytt ramverk som tar dess befogenheter i anspråk, eftersom det innebär att genomförandeakter ska antas i syfte att bekämpa de risker som är förknippade med olika växtarter från länder utanför EU och som kräver försiktighetsåtgärder. Det innehåller särskilda krav på karantänsstationer och anger att undantag inte längre kommer att göras för införsel av reglerade växter i resenärers bagage. Sådan import kommer därför i framtiden att kräva ett sundhetscertifikat.

3.10 När det gäller förflyttning av växtprodukter inom EU delar kommissionens förslag in aktörerna i olika kategorier beroende på om de är professionella aktörer eller inte, och deras ansvar och uppgifter till följd av bestämmelserna om förflyttning av växter, växtprodukter och andra reglerade föremål fastställs. Det finns bestämmelser om obligatorisk registrering av professionella aktörer i ett register som även kommer att inbegripa dem som ska registreras i enlighet med förslaget till förordning om växtförökningsmaterial, och på så vis kommer de administrativa formaliteterna att minska.

3.11 Förslaget innehåller planer på ett elektroniskt system för rapportering så att medlemsstaterna snabbt och enhetligt kan rapportera om skadegörare inom deras territorium, och på samma sätt finns det planer på att öka allmänhetens kunskap och att öka antalet rapporter, bedömningar och andra program samt att simulera nödsituationer.

#### *Växtförökningsmaterial*

3.12 På området för växtförökningsmaterial har kommissionen antagit ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och tillhandahållande på marknaden av växtförökningsmaterial (lagstiftning om växtförökningsmaterial) som innebär en kodifiering och ändring av lagstiftningen om marknadsföring av sådant material. Det upphäver och ersätter tolv rådsdirektiv.

3.13 Lagstiftningen om växtförökningsmaterial behöver ses över eftersom de direktiv som nämns i förslaget är förlegade, har ändrats flera gånger och är inkonsekventa i sitt resonemang och tillvägagångssätt. De är röriga, och medlemsstaterna stöter ofta på problem när det gäller att förstå dem vid införlivandet, vilket i sin tur leder till snedvridningar mellan marknadsaktörerna eftersom det påverkar deras arbetsvillkor. Eftersom det finns ett stort antal direktiv på detta område är de dessutom inte i linje med annan lagstiftning avseende växtskydd och marknadskontroll.

3.14 Förslaget till förordning om växtförökningsmaterial omfattar utsäde för lantbruksväxter, förökningsmaterial för odlade växter (grönsaker, fruktträd, bärbuskar och prydnadsväxter) och skogsodlingsmaterial. Därför införs en gemensam term, "växtförökningsmaterial", som avser både utsäde och förökningsmaterial.

3.15 De enda fall där förslaget till förordning inte kommer att tillämpas avser förflyttning av växtförökningsmaterial som är avsett för tester, vetenskapliga ändamål och växtförädling eller som upprätthålls i genbanker. Växtförökningsmaterial som byts in natura mellan två personer som inte är professionella aktörer ingår inte heller i förordningens tillämpningsområde.

3.16 I de bestämmelser i förslaget till förordning som avser skogsodlingsmaterial anges att medlemsstaterna kan införa strängare krav på material som finns tillgängligt för slutanvändare. När det gäller skogsodlingsmaterial innebär det nya förslaget till förordning ytterligare administrativa formaliteter för myndigheterna. De är överdrivna och kan leda till en ökad administrativ börda för aktörerna.

#### 4. Allmänna och särskilda kommentarer

##### *Djurhälsa*

4.1 EESK vill framföra reservationer avseende kommissionens befogenhet att i enlighet med Lissabonfördraget anta delegerade akter och genomförandeakter. Vår oro avser särskilt frågor som är känsliga för medlemsstaterna, eftersom medlemsstaterna i fråga om delegerade akter inte kommer att kunna säkerställa att specifika nationella eller regionala omständigheter beaktas.

4.2 EESK vill fästa uppmärksamheten på att det vid EU:s yttre landgränser finns en ökad risk för att vilda djur sprider smittsamma djursjukdomar till medlemsstaterna. Förslaget försöker emellertid att vidga det potentiella tillämpningsområdet för åtgärder för sjukdomsbekämpning. Det kan nu med större konsekvens omfatta vilda djur och inbegriper ett antal åtgärder för biosäkerhet och andra förebyggande åtgärder som kan vidtas vid EU:s gränser. Mot denna bakgrund vill EESK uppmana kommissionen att vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder och se till att det finns tillräckligt med EU-resurser för att avvärja denna fara.

4.3 Vilka personer som omfattas av skyldigheten att rapportera misstankar om utbrott av en djursjukdom måste anges. Djurägarna har skyldighet att övervaka sina djurs hälsa.

4.4 EESK noterar inkonsekvenser i användningen av termen "aktörer" och "djuryrkesverksamma personer", och föreslår att dessa termer förklaras för att tydliggöra att det är "aktörerna" som har äganderätten. Vi vill påpeka att det i förslaget inte klargörs vilken roll "djuryrkesverksamma personer" har.

4.5 EESK vill uppmana kommissionen att så snabbt som möjligt offentliggöra en strukturerad förteckning över djursjukdomar så att åtgärderna för att förebygga och kontrollera dem kan utvärderas. Det är viktigt att anta en flexibel strategi så att den vid behov kan uppdateras. Den bör utarbetas i nära samarbete med medlemsstaterna och andra intresserade parter.

4.6 EESK vill påpeka att terminologin är inkonsekvent i Europaparlamentets och rådets förordning om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte (nedan kallad sällskapsdjursförordningen) å ena sidan, och det kommissionsförslag som här diskuteras å andra sidan. Detta måste åtgärdas. Det är svårt att förstå det rättsliga förhållandet mellan den fysiska personen (den som håller ett sällskapsdjur) och djurägaren, trots att sällskapsdjursförordningen definierar "auktoriserad person" som "en fysisk person som av ägaren skriftligen bemyndigats att för ägarens räkning utan kommersiellt syfte förflytta sällskapsdjuret".

4.7 För att slippa behöva använda tolkningsstandarder föreslår EESK att det särskilt ska anges att kommissionen håller på att utarbeta en delegerad akt om aktörers och djuryrkesverksamma personers förvärvande av grundläggande färdigheter.

4.8 När det gäller hälsoundersökningar inom vissa sektorer, t.ex. vattenbruk och biodling, rekommenderar vi att endast utbildade och ackrediterade specialister ska ha rätt att utföra en veterinärs uppgifter.

4.9 EESK vill uppmana kommissionen att säkerställa att mekanismerna för att kompensera ägarna av djurbesättningar i händelse av spridning av farliga smittosamma sjukdomar fastställs tydligt och på ett sätt som är lätt att förstå i lagstiftningen.

4.10 EESK rekommenderar att man inbegriper sektorer som fjäderfäsektorn i landsbygdsutvecklingsprogram för finansiering av jordbruksinvesteringar i syfte att uppfylla de nya djurhälsobestämmelserna.

#### Växtskydd

4.11 När det gäller karantän innehåller textförslaget om växtskydd rationaliserade bestämmelser och förfaranden: det lägger grunden för ett förenklat växtskyddssystem vid försäljning av begränsade mängder. Små mängder smittade eller angripna växter eller växtprodukter kan emellertid kraftigt påverka växtskyddssituationen i EU.

4.12 De kriterier som i förslaget används för att definiera skadegörare är inte i linje med Internationella växtskyddskonventionen (IPPC). Man använder även termer och definitioner som kraftigt avviker från den terminologi och de betydelser som används i nämnda konvention och i standarder för växtskyddsåtgärder. Dessa skillnader kan leda till missförstånd i kontakterna med tredjeländer och därmed skapa exportsvårigheter för växter och växtprodukter.

4.13 EESK välkomnar de nya möjligheterna att ge ersättning till berörda aktörer för det förlorade värdet av förstörda växter, växtprodukter eller andra produkter som är föremål för bekämpnings- eller skyddsåtgärder i den nya växtskyddslagstiftningen. En liknande strategi finns redan för djur inom ramen för EU:s veterinärfond. Krav på kompensation för värdet av förstörda växter osv. kommer att gälla efter det att växtskyddslagstiftningen antagits. Det vore önskvärt att detta säkerställs redan i samband med att den nya fleråriga budgetramen 2014–2020 inleds, utan ytterligare förseningar.

4.14 Eftersom EU tillsammans med var och en av medlemsstaterna har undertecknat Internationella växtskyddskonventionen och avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder, kan man förvänta sig att ändringar av definitionerna kan leda till att principerna i den konventionen och i det internationella avtalet inte tillämpas.

4.15 EESK vill uttrycka reservationer avseende de ändrade kraven på växtpass för växter och växtprodukter för plantering inom skyddade zoner, eftersom det enligt förslaget inte längre kommer att utgöra ett krav för slutanvändare. Risken för spridning av nya växter som utgör skadegörare kommer följaktligen att öka.

4.16 EESK kan inte stödja förslaget att kräva att aktörer, och framför allt jordbrukare, i händelse av att karantänsskadegörare upptäcks, snabbt ska tillämpa alla karantänåtgärder som krävs för att undanröja skadegörarna. Att säkerställa ett långsiktigt växtskydd är en uppgift och en ekonomisk investering för den behöriga myndigheten och ytterligare kostnader skulle försvaga aktörernas konkurrenskraft.

4.17 EESK välkomnar kommissionens förhållningssätt till export till länder utanför EU samt möjligheten att erhålla ett intyg för export, men vi befarar att denna nya lagstiftning inte kommer att lösa nuvarande problem i fråga om certifiering av varor som kan exporteras när ursprungslandet inte är det land som utfärdar certifikatet. På samma sätt är vi oroade över de dubbla undersökningar och besiktningar som europeiska företag även fortsättningsvis kommer att utsättas för och själva tvingas bekosta.

*Växtförökningsmaterial*

4.18 Enligt det förslag till förordning som diskuteras inbegriper inte definitionen av "aktör" privatpersoner. En "professionell aktör" definieras som varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver minst en av följande verksamheter när det gäller växtförökningsmaterial: produktion, förädling, upprätthållande, tillhandahållande av tjänster, bevarande eller tillhandahållande på marknaden. För att underlätta besiktningarna ska de professionella aktörerna registreras i ett register.

4.19 Formuleringen av den nya bestämmelsen avseende professionella aktörer måste förtydligas, eftersom det är svårt att få grepp om dess tillämpningsområde: Avses endast de professionella aktörerna eller gäller bestämmelsen även icke-professionella?

4.20 Det förslag till förordning som kommissionen lägger fram innehåller många andra gråzoner, exempelvis avseende hur bestämmelserna i förordningen ska tillämpas när det gäller produktionen av skogsodlingsmaterial och övervakningen av dess saluföring, som skiljer sig från den som avser växtförökningsmaterial för jordbruksgrödor med avseende på klassificeringssystem, definitioner och de grundläggande principerna för besiktning och övervakning – och som det vore värdefullt att inte ändra. Dessutom är gällande bestämmelser för produktion och certifiering av sådant skogsodlingsmaterial i linje med OECD:s ramverk.

4.21 EESK kan inte godta att man ska kräva att producenten ska stå för alla kostnader för råmaterial som används vid produktionen av skogsodlingsmaterial, eftersom en sådan bestämmelse förmodligen kommer att minska intresset för att registrera nya material av hög genetisk kvalitet av denna typ, vilket skulle kunna påverka nya planteringar i EU negativt. Framställningen av råmaterial för produktion av skogsodlingsmaterial är en långsiktig insats som ger avkastning endast efter flera årtionden.

4.22 EESK välkomnar det faktum att växtförökningsmaterial som byts in natura mellan personer som inte är professionella aktörer ska undantas från förordningens tillämpningsområde. Förordningen måste utformas så att samlare eller grannar kan byta fröer eller växter utan att oroa sig över att de därmed bryter mot lagen.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)"**

COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD)

(2014/C 170/18)

Föredragande: **Seamus Boland**

Den 10 september 2013 och den 17 september 2013 beslutade Europaparlamentet respektive Europeiska rådet att i enlighet med artiklarna 43.2 och 207.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)"*

COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 142 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster:

## **1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Kommittén ställer sig mycket positiv till kommissionens förslag om ändring av artikel 70.4 c i förordning (EG) nr 1698/2005 om förlängning av undantaget att tillämpa höjda medfinansieringssatser för medlemsstater som hotas av allvarliga svårigheter med avseende på finansiell stabilitet för att därigenom säkerställa att programmen för landsbygdsutveckling kan genomföras fullt ut.

1.2 EESK stöder förslaget, förutsatt att det gäller till utgången av den nuvarande programperioden 2007–2013 och för nästa programperiod.

1.3 Kommittén rekommenderar att de medlemsstater som under programperioden 2013–2020 fortfarande omfattas av programmen för finansiell stabilitet ska kunna utnyttja dessa medfinansieringsarrangemang.

1.4 EESK konstaterar att den sammanlagda budgeten inte kommer att ändras, men välkomnar påpekan om behovet av betalningsbemyndiganden i budgeten för 2014 kan öka med 90 miljoner euro om medlemsstaterna fortsätter att tillämpa de höjda medfinansieringssatserna.

1.5 I linje med tidigare yttranden om stöd till medlemsstater där den finansiella situationen är instabil rekommenderar vi att dessa länder även fortsättningsvis behandlas rättvist.

## **2. Inledning och bakgrund**

2.1 Kommissionen gör stora ansträngningar för att säkerställa att programmet för landsbygdsutveckling inom den gemensamma jordbrukspolitiken genomförs fullt ut och ger maximalt utbyte för alla landsbygdsområden i samtliga medlemsstater, i synnerhet de som drabbats av den finansiella krisen.

2.2 På grund av den finansiella krisen, och eftersom många länder måste genomföra betydande finanspolitiska konsolideringsåtgärder, står det klart att det kommer att uppstå svårigheter när det gäller medfinansieringen av programmen.

2.3 I vissa fall kan dessa svårigheter innebära att det samlade stödet till mottagarna blir mindre, vilket i sin tur drabbar invånarna på landsbygden.

2.4 Sju länder kommer omedelbart att drabbas, nämligen Cypern, Grekland, Ungern, Irland, Lettland, Portugal och Rumänien, som också kallas programländerna. Ungern, Rumänien och Lettland omfattas inte längre av ett anpassningsprogram.



2.5 Syftet med förslaget är att dessa och andra medlemsstaters program för landsbygdsutveckling ska kunna genomföras fullt ut, så att projekten kan fortsätta utan att stödet minskar.

### 3. Sammanfattning av kommissionens förslag

3.1 Förslaget innehåller bestämmelser som gör det möjligt för de berörda medlemsstaterna att tillämpa förhöjda medfinansieringssatser utan att deras totala tilldelning inom ramen för politiken för landsbygdsutveckling under perioden 2007–2013 ändras. Detta kommer att ge medlemsstaterna ytterligare ekonomiska resurser i ett kritiskt skede och underlätta det fortsatta praktiska genomförandet av programmen.

3.2 Åtagandebemyndigandena påverkas inte, eftersom det inte föreslås någon ändring av de högsta EJFLU-stöd som föreskrivs i de operativa programmen för programperioden 2007–2013. Behovet av betalningsbemyndiganden i budgeten för 2014 kan emellertid öka med 90 miljoner euro om medlemsstaterna fortsätter att tillämpa de höjda medfinansieringssatserna.

3.3 Mot bakgrund av medlemsstaternas ansökningar om att få omfattas av åtgärden, och med beaktande av utvecklingen när det gäller ansökningarna om mellanliggande betalningar, kommer kommissionen att se över situationen och vid behov överväga lämpliga åtgärder.

3.4 EESK har redan utarbetat liknande yttranden, där vi konstaterat att medlemsstater som omfattas av program för finansiell stabilitet har svårigheter med medfinansieringen. Bland dessa yttranden återfinns NAT/613, "Budgetkonsolidering/Europeiska fiskerifondens program" och ECO/352, "Ekonomisk förvaltning och återtaganderegler för medlemsstater med stora svårigheter".

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Det samhälls- och ekonomiska värdet av program för landsbygdsutveckling, som har stor betydelse för alla medlemsstater, är väl dokumenterat. Programmet hjälper landsbygdsregionerna att behålla sina invånare genom att stärka deras konkurrenskraft, så att de kan konkurrera med mer centralt belägna företag. I socialt hänseende bidrar det till en ökad livskvalitet för de människor som bor i mer isolerade landsbygdsområden.

4.2 Den nuvarande finansiella krisen har fått allvarliga negativa konsekvenser för den ekonomiska tillväxten och den finansiella stabiliteten i vissa medlemsstater, och den har även bidragit till en generellt sett låg tillväxt i EU.

4.3 Det är självklart att de medlemsstater som ska genomföra en ekonomisk hästkur med strikta utgiftsmål, som de blivit ålagda av externa organ som till exempel Internationella valutafonden och Europeiska centralbanken, inte kommer att kunna garantera någon medfinansiering av programmen för landsbygdsutveckling, såsom EU fastställt.

4.4 Det är viktigt att EESK erkänner att den finansiella krisen har fått konsekvenser för medfinansieringen under den innevarande programperioden 2007–2013. Detta kommer i sin tur att få allvarliga följder för de projekt som håller på att avslutas eller som enligt planen ska fortsätta till slutet av 2015.

4.5 För att komma till rätta med detta problem, som kan innebära att vissa landsbygdsområden missgynnas, kan man säkra maximalt utnyttjande av de EJFLU-medel som finns tillgängliga enligt artikel 70.4 c i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 genom att förlänga giltighetstiden till slutdatumet för stödberättigande utgifter för programperioden 2007–2013, som är den 31 december 2015.

4.6 Det finns tidsfrister för mellanliggande betalningar och slutbetalningar som baseras på den period under vilken medlemsstaten erhåller finansiellt stöd i enlighet med förordning (EU) nr 407/2010, förordning (EG) nr 332/2002 och fördraget om inrättande av europeiska stabilitetsmekanismen. Dessvärre kommer inte medlemsstaternas finansiella svårigheter att vara lösta efter den perioden, och deras möjligheter att medfinansiera programmen kommer att vara begränsade.

4.7 I enlighet med Europeiska rådets slutsatser av den 7–8 februari 2013 och artikel 22 i förordningen om gemensamma bestämmelser har samfinansieringssatsen ökat med tio procentenheter. När det gäller programperioden 2014–2020 kommer den att gälla till den 30 juni 2016, då möjligheten till en höjning kommer att omprövas. Eftersom programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 överlappar varandra bör man säkerställa att de medlemsstater som får ekonomiskt stöd under båda perioderna behandlas på ett konsekvent och enhetligt sätt. Därför bör de medlemsstater som får ekonomiskt stöd ha möjlighet att dra nytta av den höjda medfinansieringssatsen fram till dess att perioden för bidragsberättigande löper ut och att göra anspråk på detta i sin begäran om slutbetalning, även om de inte längre får ekonomiskt stöd.

4.8 Möjligheten att höja medfinansieringssatserna för mellanliggande betalningar och slutbetalningar till en nivå över den normala bör inte begränsas till den period under vilken medlemsstaten får ekonomiskt stöd enligt förordning (EU) nr 407/2010, förordning (EG) nr 332/2002 eller fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen, eftersom medlemsstaten även efter det att det ekonomiska stödet upphört kommer att ha stora svårigheter att säkerställa medfinansiering från den nationella budgeten.

4.9 Ändringen av den relevanta förordningen (EG) nr 1698/2005 väntas inte få några finansiella konsekvenser, eftersom den totala budgeten för utveckling av landsbygdsområden kommer att förbli oförändrad. Det finns dock en möjlighet att kommissionen ser över betalningarna till medlemsstaterna en kort tid innan det övergripande programmet löper ut.

Bryssel den 10 december 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

**YTTRANDE från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall"**

COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD).

(2014/C 170/19)

Huvudföredragande: **Stéphane Buffetaut**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 27 september respektive den 8 oktober 2013 att i enlighet med artiklarna 192 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall"*

COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD).

Den 17 september 2013 gav kommitténs presidium facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg kommittén Stéphane Buffetaut till huvudföredragande vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 10 december) och antog följande yttrande med 121 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst.

## 1. Slutsatser

1.1 Förslaget till ändring av förordningen, som till innehållet är helt berättigat, bör göra det möjligt att bättre bekämpa olagliga avfallstransporter och inkorrekt behandling av avfall. Genom att fastställa en tydlig och enhetlig ram för genomförandet av kontroller erbjuder den nya lagstiftningen medlemsstaterna ett metodstöd, och den bör också uppmuntra dem att genomföra effektivare kontroller eftersom planerna kommer att ses över årligen och anpassas efter behoven.

1.2 När det gäller exporter bör det faktum att den behöriga myndigheten ska få rätt att begära bevis på att transporten uppfyller de rättsliga kraven vad gäller metoder, teknik och normer för avfallsbehandling som tillämpas av återvinningsanläggningen i mottagarlandet göra det möjligt att effektivare bekämpa olagliga transporter, som tyvärr är en verksamhet som man vet att maffian ägnar sig åt.

1.3 Införandet av effektiva och enhetliga kontroller bör också göra det möjligt att bekämpa illojal konkurrens, där det i slutändan är de företag som respekterar reglerna och agerar på ett ärligt och öppet sätt som missgynnas i förhållande till dem som inte respekterar de rättsliga skyldigheterna, kringgår dem eller avsiktligt överträder dem.

1.4 En bättre organisation av kontrollplanerna är önskvärd, såväl med tanke på skyddet av folkhälsan och miljön som på bevarandet av en sund konkurrens i sektorn samt även för att man ska kunna bekämpa maffians verksamhet. Man måste ändå komma ihåg att införandet av ytterligare praktiska åtgärder nödvändigtvis innebär kostnader och kräver att medlemsstaterna gör prioriteringar i de offentliga utgifterna.

## 2. Bakgrund

2.1 Kommissionen vill nu, åtta år efter det att förordningen genomfördes, dra vissa slutsatser av de erfarenheter som gjorts i syfte att förbättra texten i förordning (EG) nr 1013/2006 genom ändringar som syftar till att å ena sidan förenkla förfarandena och å andra sidan göra kontrollerna effektivare i syfte att bland annat förhindra olagliga transporter av farligt avfall.

2.2 Målet med den aktuella förordningen var att införliva OECD:s bestämmelser och Baselkonventionen om transporter av avfall i EU-lagstiftningen, lösa problem beträffande tillämpningen av förordningen från 1993, främja harmoniseringen av bestämmelserna om gränsöverskridande transporter av farligt avfall på internationell nivå, samt att förenkla och förtydliga texten.

2.3 Frågan om EU-lagstiftningens överensstämmelse med de internationella konventionerna är visserligen reglerad, men det återstår att förbättra kontrollerna med särskilt fokus på farligt avfall och olagliga transporter av farligt avfall som skickas för dumpning eller som behandlas på ett sätt som inte uppfyller normerna. I praktiken måste man i högre grad inrikta kontrollerna på det mest problematiska avfallet.

2.4 Vi vill erinra om att inom EU har alla transporter av avfall för återvinning rätt till fri rörlighet. Transporter av icke-farligt avfall behöver inte förhandsanmälas utan det är tillräckligt att de uppfyller de allmänna kraven på information. Både transporter av farligt avfall för återvinning och transporter av avfall för bortskaffande omfattas av krav på skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande.

2.5 Då denna lagstiftning genomförs måste tillämpningen kontrolleras. Man har följaktligen beslutat att medlemsstaterna ska genomföra kontroller av företagen i enlighet med ramdirektivet om avfall, liksom kontroller av transporter, såväl vägtransporter och transporter i hamnar som alla andra typer av transporter. Kontrollerna kan också genomföras vid slutdestinationen eller på en anläggning för återvinning eller bortskaffande.

2.6 Medlemsstaterna ska genomföra kontroller på det sätt de anser lämpligast. Förordningen om transport av avfall innehåller inte några specifika bestämmelser om hur kontrollerna ska genomföras. Medlemsstaternas handlingsfrihet har inneburit att det i praktiken är stora skillnader mellan dem. Vissa länder har infört effektiva mekanismer, medan andra vidtagit få åtgärder, bland annat därför att de saknar tillräckliga medel. Denna situation leder till att exportörer av olagligt avfall väljer att skicka sitt avfall via de medlemsstater som har minst kontroller.

2.7 De allvarligaste problemen när det gäller olagliga transporter berör givetvis farligt avfall, samt avfall som skickas för dumpning eller otillräcklig behandling utan att gällande bestämmelser respekteras. Detta kan få allvarliga konsekvenser både för människors hälsa och för miljön.

2.8 Ytterligare en av de negativa konsekvenserna av de omfattande olagliga transporterna är att konkurrensen snedvrids på grund av att kontrollerna genomförs på mycket olika sätt i de olika medlemsstaterna. De företag som respekterar lagstiftningen missgynnas alltså, medan företag som kan bedriva verksamhet i de länder där man bara genomför få eller dåliga kontroller drar fördel av detta.

2.9 Det är i syfte att motarbeta sådana olagliga och farliga aktiviteter som kommissionen föreslår en översyn av förordningen. Förslaget syftar till att stödja och styra medlemsstaternas inspektioner så att dessa kan inriktas på de mest riskfyllda avfallsflödena.

### 3. Förslagets innehåll

3.1 Förutom att kommissionen har lagt till en definition av återanvändning av produkter som inte är avfall, och att man vill ha befogenhet att anta delegerade akter med avseende på tekniska och organisatoriska krav för informationsutbyte, är den viktigaste delen av förslaget ändringen av artikel 50 i förordningen.

3.2 Målet med ändringarna är följande:

3.2.1 Att få medlemsstaterna att organisera kontroller av företagen och genomföra stickprovskontroller, inte bara av transporterna utan också av anläggningarna för återvinning och bortskaffande.

3.2.2 Att få medlemsstaterna att upprätta planer för inspektion av avfallstransporter, till exempel inspektioner av anläggningar och företag samt av transporter (vägar, järnvägar och hamnar).

3.3 Planernas övriga innehåll har fastställts av kommissionen, som anger sju punkter som medlemsstaterna ska rätta sig efter och rapportera om.

3.4 Planerna ska omfatta följande: Information om strategin med angivande av vilka medel som används, en riskbedömning av de olagliga avfallsflödena, fastställande av prioriteringar, information om antal och typ av planerade inspektioner som avser avfallsanläggningar och transporter, arbetsfördelning mellan alla involverade myndigheter, metoder för samordning mellan olika myndigheter, samt en bedömning av behovet av utbildning för inspektörer. Planerna ska ses över minst en gång per år.

3.5 Dessutom tillkommer bestämmelser om lämpligt skydd av avfallstransporter och återvinning i enlighet med lagstiftningen.

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Den situation som kommissionen beskriver, omfattningen av de olagliga transporter och de stora skillnaderna när det gäller kontroller och genomförande av lagstiftningen innebär att det är berättigat att ingripa för att motarbeta de olagliga transporter och minska de hälsorelaterade och miljömässiga risker som de medför, samt avhjälpa den negativa situationen för de företag som tillämpar lagstiftningen på ett korrekt sätt.

4.2 Genomförandet av den nya lagstiftningen får dock inte ta sig uttryck i formella administrativa åtgärder vars syfte är att anpassa sig efter nyligen utfärdade bestämmelser utan att det skett ett konkret genomförande, eftersom detta skulle kräva att nya ekonomiska resurser uppbådas, vilket är en svår uppgift för medellösa medlemsstater som samtidigt är tvungna att få ordning på de offentliga utgifterna.

4.3 De förfaranden som planeras bör följaktligen vara enkla för att få de medlemsstater som i dag inte utför någon verklig kontroll att införa eller förbättra de nödvändiga kontrollerna. Risken för att ställas inför domstol på grund av att skyldigheterna i fördragen inte har fullgjorts skulle eventuellt kunna göra de medlemsstater som inte fullgjort dessa skyldigheter mer ambitiösa, liksom åtgärder som vidtas av vanliga medborgare med ett legitimt intresse av att agera.

Bryssel den 10 december 2013.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
*ordförande*  
Henri MALOSSE

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster", "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (omarbetning)" och "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Påskyndande av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet"**

COM(2013) 408 final – COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD) och COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD)

(2014/C 170/20)

Föredragande: **Thomas McDonogh**

Den 1 juli 2013 och den 17 juli 2013 beslutade Europaparlamentet respektive Europeiska unionens råd att i enlighet med artiklarna 100 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafiktjänster", "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (omarbetning)" och "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Påskyndande av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet"*

COM(2013) 408 final – COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD) och COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 november 2013.

Vid sin 494:e plenarsession den 10–11 december 2013 (sammanträdet den 11 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 180 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Att fullborda det gemensamma europeiska luftrummet (SES) är en viktig prioritering i den europeiska luftfartspolitikerna, med den ännu outnyttjade potentialen att skapa besparingar och förbättringar i fråga om kvalitet, säkerhet, miljöhållbarhet och kapacitet för luftfartssektorn och den europeiska ekonomin som helhet. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) har under de senaste åren oavbrutet gjort det civila samhällets röst hörd i debatten om SES och antagit flera tematiska yttranden<sup>(1)</sup> till vilka de många olika berörda aktörerna på luftfartsområdet har gett ett betydande bidrag. I alla dessa yttranden har EESK gett starkt stöd till SES-projektet.

1.2 Lagstiftningsförslagen är ingen revolution, men väl evolution, och bygger på tidigare reformer utan att ersätta dem. De bör dock i betydande utsträckning bidra till att omvandla det europeiska systemet för flygledningstjänster till ett effektivare integrerat operativt luftrum under de kommande åren, på grundval av de resultat som uppnåtts sedan 2004.

1.3 EESK uppmanar medlemsstaterna att visa mod och politisk vilja att snabbt inrätta det gemensamma europeiska luftrummet, och uppmanar kommissionen att ta fullt ledningsansvar för genomförandeprocessen.

<sup>(1)</sup> EUT C 182, 4.8.2009, s. 50–55, EUT C 376, 22.12.2011, s. 38–43 och EUT C 198, 10.7.2013, s. 9–13.

1.4 En förutsättning för att driva på den nödvändiga reformen av det europeiska luftrummet, som borde ha genomförts för länge sedan, är ett heltäckande prestationssystem. Den bristande uppfyllelsen av målen för kostnadseffektivitet under första referensperioden gör det ännu viktigare att de mål som fastställs för andra referensperioden kan driva på inrättandet av verkliga, fungerande funktionella luftrumsblock samt uppnå synergieffekter och undanröja de nuvarande områdena av dubbelarbete mellan de 37 separata leverantörerna av flygtrafiktjänster.

1.5 Att förverkliga ett verkligt gemensamt europeiskt luftrum innebär visserligen utmaningar till en början, men kommer att driva på en fortsatt tillväxt i den europeiska luftfarten, vilket kommer att skapa betydande nya möjligheter till sysselsättning och utsikter till en europeisk karriärstruktur för flygledare.

1.6 En fullskalig social dialog måste genomföras utan ytterligare dröjsmål. Ett omfattande HR-partnerskap inom den europeiska luftfarten är det enda sättet att trygga det nödvändiga enhetliga engagemanget på alla sidor samt en harmoniserad strategi för förverkligandet av ett verkligt gemensamt europeiskt luftrum, till gagn för sysselsättningen i alla led i luftfartsvärdekedjan, miljö och inte minst de europeiska konsumenterna.

1.7 Man bör så snart som möjligt slå samman och konsolidera de funktionella luftrumsblocken samt minska deras antal. Konceptet med ett "virtuellt centrum" utgör en teknisk innovation som är förenlig med Sesar och samtidigt möjliggör en kontinuerlig och socialt acceptabel övergång. Införandet av Sesar kommer också att förutsätta att flygledningstjänsterna reformeras. Man bör fortsätta att standardisera utrustningen för flygledning i hela EU.

1.8 Man bör också se över gränserna för de funktionella luftrumsblocken för att se till att de har rätt form och storlek i förhållande till sitt syfte. Trafikflöden, synergieffekter i tillhandahållandet av tjänster och potentiella resultatförbättringar bör vara det som avgör de funktionella luftrumsblockens sammansättning, snarare än enbart geografisk närhet eller politisk/kulturell samhörighet.

1.9 Kommittén välkomnar starkt det föreslagna stärkandet av nätverksförvaltarens funktion, vilket ger europeiska nätverksfördelar företräde framför smalare nationella intressen.

1.10 EESK noterar initiativet att stödjande flygledningstjänster ska tillhandahållas separat, vilket innebär att de utsätts för mer konkurrens. Innan sådana åtgärder vidtas måste kommissionen utan ytterligare dröjsmål sörja för att det utarbetas en oberoende konsekvensstudie om åtgärdernas effekter, särskilt när det gäller sociala och sysselsättningsrelaterade aspekter <sup>(2)</sup>.

1.11 Det är viktigt att fastställa mål som ökar effektiviteten och samtidigt upprätthåller kvaliteten på arbetsvillkoren och förbättrar luftfartssäkerheten.

1.12 Luftrumets användare måste göras mer delaktiga i utformningen av politiken.

## 2. Inledning

2.1 Den europeiska luftfartsindustrin spelar en tung roll i den europeiska ekonomin genom att främja handel och turism och fungera som motor för att öka tillväxten. Flygkontrolltjänster är en nyckelfaktor i värdekedjan inom luftfartsindustrin. De bör säkerställa ett säkert, snabbt och kostnadseffektivt flygtrafikflöde, vilket minimerar bränsleförbrukning, koldioxidutsläpp och flygtider.

2.2 Europeiska flygtrafiktjänster har dock historiskt sett huvudsakligen utvecklats inom nationsgränserna, där varje enskild medlemsstat har inrättat ett eget system för flygledningstjänster (ATM), vilket har lett till dyr och ineffektiv strukturell fragmentering av det europeiska luftrummet och ständig brist på anpassning till kraven från kunderna, dvs. lufttrafikföretagen och i slutändan passagerarna.

---

<sup>(2)</sup> Se EUT C 198, 10.7.2013, s. 9–13 (punkt 4.7).

2.3 Genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet och den tillhörande reformen av det europeiska systemet för flygledningstjänster måste påskyndas för att hjälpa våra luftrumsanvändare i en global miljö med hård konkurrens, som omfattar nya luftfartsmakter såsom Ukraina och Turkiet i EU:s omedelbara grannskap<sup>(3)</sup>, och för att underlätta framtida ekonomisk tillväxt. Eftersom resultaten av lagstiftningspaketen SES I och SES II hittills har varit en besvikelse föreslår kommissionen ett noggrant riktat ytterligare lagstiftningsförslag<sup>(4)</sup> för att underlätta tidigt genomförande av det gemensamma europeiska luftrummet. Detta nya lagstiftningspaket, SES II+, består av en omarbetning av de fyra förordningar varigenom det gemensamma europeiska luftrummet inrättades<sup>(5)</sup> och en ändring av förordningen om inrättande av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet<sup>(6)</sup>.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 SES-initiativet syftar till att överlag effektivisera organisationen och förvaltningen av det europeiska luftrummet.

3.2 På grundval av analysen i meddelandet<sup>(7)</sup> och den tillhörande konsekvensanalysen<sup>(8)</sup> föreslår kommissionen ett lagstiftningspaket (SES2+)<sup>(9)</sup> för att befästa och om möjligt påskynda reformprocessen av flygledningstjänster i Europa. Detta ska ske genom ytterligare åtgärder för att öka kvaliteten, effektiviteten, säkerheten och miljöhållbarheten i tillhandahållandet av flygtrafik tjänster och genom att arbetet för att uppnå minskad fragmentering av det europeiska systemet för flygledningstjänster fortsätter. Rapporter från Eurocontrols enhet för prestationsgranskning har visat att denna bristande effektivitet och fragmenteringen av systemet orsakade enbart under 2010 mer än 4 miljarder euro i kostnader som hade kunnat undvikas.

3.3 Det första problemområde som tas upp i konsekvensbedömningen för SES2+ är den otillräckliga effektiviteten och kostnadseffektiviteten i tillhandahållandet av flygtrafik tjänster i Europa. Det är fortfarande mycket ineffektivt vad gäller kostnads- och flygeffektivitet samt kapacitet. Detta framgår tydligt vid en jämförelse med USA, som har ett ungefär lika stort luftrum. I USA kontrolleras luftrummet av en enda tjänsteleverantör, jämfört med 38 en route-tjänsteleverantörer i Europa. Den amerikanska tjänsteleverantören kontrollerar nästan 70 % fler flygningar med 38 % mindre personal. De viktigaste orsakerna till denna skillnad i effektivitet och produktivitet är EU-medlemsstaternas motstånd mot att fastställa tillräckligt ambitiösa mål för kostnadseffektivitet under prestationssystemets första referensperiod, den bristande uppfyllelsen av t.o.m. dessa blygsamma mål, tillsynsmyndigheternas ineffektiva tillsyn och efterlevnadsåtgärder samt den oproportionerligt stora mängden stödpersonal hos tjänsteleverantörerna.

3.4 60 % av alla avgifter för flygledningstjänster i Europa genereras av fem leverantörer<sup>(10)</sup>. Den viktigaste frågan att undersöka är varför dessa stora aktörer med stordriftsfördelar står för dubbelt och ibland fyrdubbelt så höga kostnader som sina mindre motsvarigheter. Det är nämligen fallet, trots alla ekonomiska teorier som säger det motsatta. Eurocontrols enhet för prestationsgranskning uppskattar att den sammantagna summa som det handlar om, från direkta och indirekta kostnader för referensperioden 2015–2019, överstiger 70 miljarder euro.

Eftersom det i prestationssystemet för det gemensamma europeiska luftrummet fastställs mål på EU-nivå för andra referensperioden till vilka de enskilda EU-medlemsstaterna måste lämna ett proportionellt bidrag i sina nationella planer, är det klart att man för att de övergripande EU-målen för kostnadseffektivitet ska kunna uppnås är helt beroende av att de länder som genererar större delen av avgifterna genomför sin andel av de nödvändiga förbättringarna. Det gjorde de inte under första referensperioden.

<sup>(3)</sup> EUT C 198, 10.7.2013, s. 51–55.

<sup>(4)</sup> Se föregående fotnot.

<sup>(5)</sup> COM(2013) 410 final.

<sup>(6)</sup> COM(2013) 409 final.

<sup>(7)</sup> COM(2013) 408 final.

<sup>(8)</sup> SWD(2013) 206 final.

<sup>(9)</sup> COM(2013) 409 och 410 final.

<sup>(10)</sup> Se översiktstabellen "Calculation of 2014 Unit Rates – Adjustments and revenues" i informationsdokumentet "Initial Estimates of the Route Charges Cost-Bases and Unit Rates", utfärdat den 16 juli 2013 av Eurocontrols utökade kommitté för undervägsavgifter (s. 6), [http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin\\_item\\_2-en.pdf](http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin_item_2-en.pdf).



3.5 Det andra viktiga problem som måste tas upp är det fragmenterade systemet för flygledningstjänster. Det europeiska systemet består av 28 nationella myndigheter som övervakar mer än hundra leverantörer av flygtrafiktjänster, som alla övervakas av ett separat nationellt regleringsorgan, med de skillnader i fråga om system, regler och förfaranden som kan förväntas. En mängd extra kostnader blir följderna av att Europa har ett stort antal tjänsteleverantörer som var och en beslutar om sitt kapitalinvesteringsprogram och på egen hand upphandlar och underhåller sina respektive system, som ofta inte är kompatibla med systemen hos andra leverantörer av flygtrafiktjänster<sup>(1)</sup>. Problemen förvärras av att anställda utbildas separat, att olika operativa förfaranden skapas och att tillhandahållandet av tjänster begränsas till ett litet luftrum. Tillsammans har de 38 stora nationella leverantörerna av flygtrafiktjänster lagt ut ca 1 miljard euro per år på kapitalutrustning, varav inget har samordnats eller granskats med avseende på lämplighet för att medföra fördelar för nätverket som helhet.

3.6 SES 2+-initiativet syftar till att skapa bättre samordning av detta för närvarande separata beslutsfattande samt främja större nätverksfördelar och samarbete.

#### 4. Utvecklingen av flygtrafiktjänsters prestanda

4.1 I slutet av 1990-talet drabbades Europa av allvarliga förseningar och ineffektivitet i fråga om tillhandahållandet av flygkontrolltjänster. Mer än tio år senare är det europeiska luftrummet fortfarande i hög grad fragmenterat.

4.2 Under 2011 uppgick de totala direkta och indirekta kostnaderna för flygkontrolltjänster i Europa till cirka 14 miljarder euro. Bara de direkta kostnaderna (i form av användaravgifter) står för mer än 20 % av de totala driftskostnaderna, exklusive bränsle, för de effektivaste lufttrafikföretagen. Till skillnad från inom andra transportslag tas hela denna kostnad ut från användarna, alltså konsumenterna.

4.3 Produktiviteten (mätt i antal flygkontrolltimmar) har visserligen ökat med cirka 18 % under det senaste decenniet, men de totala personalkostnaderna för flygledare har stigit snabbare (med nästan 40 %). Flygledarna utgör dock bara en tredjedel av det totala antalet anställda hos leverantörer av flygtrafiktjänster, vilket tyder på att det finns ett mycket stort antal anställda för stödtjänster (cirka 30 000 under 2011).

#### 5. Att effektivisera det gemensamma europeiska luftrummet

5.1 Erfarenheterna visar att medlemsstater som antingen är enda ägare eller majoritetsägare av tjänsteleverantörer har en stark tendens att inrikta sig på sunda intäktströmmar från det användarfinansierade systemet för flygkontrolltjänster. De kan därför vara ovilliga att stödja en grundläggande förändring mot ett mer integrerat operativt luftrum som skulle kunna medföra begränsningar av de nuvarande rutternas genom nationellt luftrum, som stater/leverantörer av flygtrafiktjänster föredrar, möjligen för att generera intäkter.

5.2 En mer sammanhängande nätverkssyn på ruttplanering skulle kunna minska den genomsnittliga längden på flygningar genom europeiskt luftrum med ca 10 minuter, vilket skulle minska bränsleförbrukningen och de därav följande utsläppen av koldioxid. Den rådande ineffektiviteten har inga verkliga nackdelar för leverantörerna av flygtrafiktjänster eller staterna, utan kostnaderna bärs av de lufttrafikföretag som är kunder och försoundvikligen över till konsumenterna.

5.3 I det nuvarande systemet har medlemsstaterna i kommittén för det gemensamma luftrummet sista ordet i fråga om mål, antagande av prestationsplaner och godtagande av korrigerande åtgärder om ett mål inte har uppnåtts. Såsom EESK har framfört i ett tidigare yttrande<sup>(2)</sup> bör användare och leverantörer av flygtrafiktjänster kunna delta som observatörer i sammanträdena i kommittén för det gemensamma luftrummet. EESK medger att kommissionen har gjort vissa insatser för att förbättra samrådet med icke-statliga berörda SES-aktörer, särskilt genom att inrätta ett samrådsorgan för industrin<sup>(3)</sup>, men anser att ett effektivt genomförande av det gemensamma europeiska luftrummet förutsätter en meningsfull dialog mellan och fullt deltagande av alla berörda aktörer och stater.

<sup>(1)</sup> Se Eurocontrols rapport "U.S./Europe Comparison of ATM-Related Operational Performance", 2010.

<sup>(2)</sup> EUT C 198, 10.7.2013, s. 9.

<sup>(3)</sup> Samrådsorganet för industrin sammanträdde för första gången 2004. Enligt kommissionens webbplats ger samrådsorganet alla delar av industrin möjlighet att tala om för kommissionen vad de förväntar sig av det gemensamma europeiska luftrummet och att framföra sina synpunkter på alternativ och tidsplaner. Kommissionen har för avsikt att utnyttja samrådsorganets råd för att styra inte bara lagstiftningsinitiativ utan också kommissionens standardiserings-, forsknings- och infrastrukturinvesteringar. ([http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single\\_european\\_sky/consultation\\_body\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/consultation_body_en.htm))

5.4 I sitt nya lagstiftningspaket föreslår kommissionen att kontroll- och sanktionsmekanismerna förstärks. Eftersom kommissionen är väktaren av och har det slutliga ansvaret för prestationssystemet, stöder EESK fullt ut kommissionens förslag att medlemmarna i prestationsgranskningsorganet ska utnämnas direkt av kommissionen för att trygga oberoendet.

## 6. Särskilda kommentarer

6.1 Den bästa regleringsfaktorn är konkurrens, men detta saknas helt i tillhandahållandet av centrala flygledningstjänster. Realistiskt sett skulle det inte vara möjligt att överväga att införa konkurrens inom alla flygledningstjänster på kort till medellång sikt. Kommissionens analys visar att de centrala flygkontrolltjänsterna är naturliga monopol, åtminstone med dagens teknik. I och med avsaknaden av konkurrens är det än viktigare med stark och effektiv ekonomisk reglering av sådana leverantörer med monopol, som ett substitut för konkurrens. EESK stöder därför det implicita förslaget i SES II+ att kommissionen ska vara det faktiska europeiska ekonomiska tillsynsorganet för flygledningstjänster.

6.2 Det första SES-paketet från 2004 syftade till att införa marknadsmekanismer för tillhandahållande av stödtjänster för att göra dem effektivare. I praktiken har litet blivit uträttat även om resultaten i de två fall där sådana åtgärder har vidtagits (Sverige och Förenade kungariket) varit positiva (en av leverantörerna av flygtrafiktjänster beräknade besparingen till cirka 50 % jämfört med internaliserat tillhandahållande av stödtjänster).

6.3 Stödtjänster, t.ex. meteorologi, flyginformation, kommunikations-, navigations- eller övervakningstjänster, är förslag som är mer praktiskt genomförbara. Det finns många företag inom och utanför ATM-sfären som skulle kunna erbjuda sådana tjänster. Tillhandahållandet av dem skulle kunna delas upp mellan flera leverantörer för att maximera konkurrensen, eller – som Eurocontrol nyligen föreslog i sin analys av begreppet "centraliserade tjänster" – tilldelas en enda leverantör eller en grupp tjänsteleverantörer som skulle kunna stödja flera leverantörer av centrala tjänster.

6.4 Kommissionen anser att marknadsmekanismer bör införas för att göra tillhandahållandet av stödtjänster effektivare. I sitt lagstiftningspaket föreslår kommissionen att man fortsätter med uppdelning och marknadsöppning i fråga om vissa av ovannämnda stödtjänster. De flesta områden som föreslås i den preliminära förteckningen över möjliga centraliserade tjänster, som föreslås av Eurocontrol och som rör datahantering, skulle kunna tillhandahållas av parter utanför ATM-sfären. Man bör därför överväga att begära in anbud från andra företag än befintliga leverantörer av flygtrafiktjänster för att skapa ett visst mått av konkurrens, särskilt mer konkurrensutsatt upphandling.

6.5 Flera svårigheter i genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet kan hänföras till de svårigheter som de nationella tillsynsmyndigheterna står inför: otillräckliga resurser samt bristande sakkunskap och oberoende gentemot både regeringar och leverantörer av flygtrafiktjänster. Om man inte åtgärdar dessa brister, kommer genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet att utsättas för stora risker. De många nationella tillsynsmyndigheterna i Europa står i kontrast till USA, där det finns en enda tillsynsmyndighet. EU-reglering av flygledningstjänster – kanske med utgångspunkt i de funktionella luftrumsblocken – skulle förbättra både samstämmigheten i och säkerställandet av genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet samt bidra till att minska tillsynskostnaderna, som bärs av användarna, i slutändan konsumenterna.

## 7. Att få bort fragmenteringen av det europeiska systemet för flygledningstjänster

7.1 Den ändrade utformningen av de funktionella luftrumsblocken syftar till att bekämpa fragmenteringen av luftrummet genom att inrätta samarbete mellan leverantörer av flygtrafiktjänster, optimera organisationen och användningen av luftrummet och av rutter inom större områden och därmed skapa övergripande synergieffekter genom stordriftsfördelar.

7.2 Även om medlemsstaterna och deras leverantörer av flygtrafiktjänster har gjort mycket för att inrätta funktionella luftrumsblock, har det gjorts få betydande framsteg. Nio funktionella luftrumsblock har aviserats, men inget av dem är fullt driftsdugligt, och de flesta av dem verkar avsedda att uppfylla de formella kraven, snarare än att utveckla synergier eller stordriftsfördelar.

7.3 Ofta har den reala, till skillnad från den rent institutionella, utvecklingen av funktionella luftrumsblock stoppats p.g. a. oro för att intäkterna från avgifter för flygtrafiktjänster skulle minska, i vissa fall med över 30 %, om denna utveckling skulle ske och tjänster skulle rationaliseras genom exempelvis kortare rutter. Vissa medlemsstater har dessutom fått ta itu med kraftiga protester från personal som försvarar dagens personalnivåer. Denna osäkerhet är begriplig, men ogrundad. Effektivare flygledningstjänster genom att det gemensamma europeiska luftrummet inrättas till mer än namnet tillsammans med snabba tekniska framsteg kommer att i högre grad säkerställa en fortsatt tillväxt i luftfarten i Europa, trygga sysselsättningen och ge flyglidarna ett större ansvar genom att de får en mer ledande, övervakande roll.

7.4 Dessutom har det förts fram problem med den nationella suveräniteten för att skydda dagens monopol, under förespegling att skydda militär infrastruktur, militära mål och militära operationer i det europeiska luftrummet. Reella militära behov skyddas visserligen med rätta inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet, men den exakta gränsen mellan sådana motiverade behov och orättfärdigt skydd av nationella intressen har ofta blivit suddig. Det finns exempel på delegerade luftrum, och de har inte gett upphov till verkliga problem med suveräniteten.

På luftfartsområdet har viktiga nationella flygplatser privatiserats med framgång, med gränsöverskridande ägande. Flygledning är i grunden en infrastrukturtjänst, och det finns många exempel i Europa på genomförda eller planerade gränsöverskridande privatiseringar av viktiga infrastrukturtjänster inom energi, även inom den känsliga kärnkraftsproduktionen, telekommunikation, vatten osv. En delvis privatiserad europeisk leverantör av flygtrafiktjänster är faktiskt delägd av utländska intressen.

7.5 EESK erkänner kommissionens avsikt att fortsätta att driva överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna när det gäller de funktionella luftrumsblocken, i synnerhet där man under de kommande månaderna inte kan visa att man gjort framsteg i fråga om reformen. Även om det utan tvekan bästa alternativet är att alla medlemsstater på ett samordnat sätt genomför det gemensamma europeiska luftrummet under ledning av kommissionen, måste överträdelseförfaranden utnyttjas kraftfullt som en sista utväg om reglerna inte följs. Kommissionen gör även rätt i att upprätthålla sitt engagemang för att funktionella luftrumsblock ska anta organisatoriska modeller som lämpar sig för ett mer integrerat europeiskt nätverk för det operativa luftrummet.

7.6 EESK stöder kommissionens förslag i detta lagstiftningspaket om att man ska vidareutveckla konceptet med funktionella luftrumsblock så att det blir ett mer prestationsbaserat och flexibelt verktyg för leverantörer av flygtrafiktjänster, på grundval av industriella partnerskap, som lämpar sig för uppnåendet av de mål som fastställts i prestationssystemet för det gemensamma luftrummet.

## 8. Eurocontrols roll

8.1 Eurocontrol har även fortsättningsvis en viktig roll att spela i genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet. Eurocontrol inrättades ursprungligen för att erbjuda ett gemensamt system för flygkontrolltjänster i sex europeiska länder, men har under åren åtagit sig en rad andra uppgifter. Med det gemensamma luftrummet tillkomst bör Eurocontrol återigen inrikta sig på sin kärnuppgift, att samordna tillhandahållandet av tjänster.

8.2 För att bättre samordna sin verksamhet undertecknade EU och Eurocontrol 2012 ett högnivåavtal<sup>(14)</sup> där man erkänner det bidrag som Eurocontrol kan ge till inrättandet av ett effektivt europeiskt system för flygledningstjänster genom att stödja den enda EU-utsetta europeiska tillsynsmyndigheten för flygledningstjänster, dvs. kommissionen. Eurocontrol kommer att fortsätta att stödja och bistå kommissionen och Easa vid utarbetandet av relevanta regler och förordningar.

8.3 Betydande åtgärder har redan vidtagits, och den sista delen av reformen av Eurocontrol har påbörjats under 2013. Den förblir en mellanstatlig organisation och dess författning och beslutsfattande organ (till exempel det provisoriska rådet) återspeglar ännu inte resultatet av de senaste reformförändringarna. Kommissionen stöder den pågående omstruktureringen av Eurocontrol, som kommer att inriktas på förvaltningen och driften av det europeiska nätet för flygledningstjänster. Den rollens särskilda betydelse har redan erkänts av EU genom ett mandat till Eurocontrol att leverera nätverksförvaltningsfunktioner i enlighet med lagstiftningen om det gemensamma europeiska luftrummet. Denna utveckling bör främjas i full överensstämmelse med de rättsliga ramarna för det gemensamma europeiska luftrummet och genomförandet av Sesar-programmet. Detta kommer dock inte att ske med mindre än att styrningen av denna organisation ändras i riktning mot en mer industriledd miljö.

8.4 Eftersom prestationssystemet är avgörande för fullbordandet av det gemensamma europeiska luftrummet bör ansvaret för att granska EU-medlemsstaternas trafik- och enhetsavgiftsprognoser överföras från Eurocontrols utökade kommitté till prestationsgranskningsorganet, som bör granska dessa på kommissionens vägnar. Eftersom den utökade kommittén rapporterar till Eurocontrols provisoriska råd, och således EU-medlemsstaterna, skulle den föreslagna överföringen av granskningen av EU-medlemsstaternas trafik- och enhetsavgiftsprognoser till prestationsgranskningsorganet vara mer logisk inom ramen för prestationssystemet och förenlig med kommissionens föreslagna roll som europeiskt ekonomiskt tillsynsorgan för flygledningstjänster. Granskningen av trafik- och enhetsavgiftsprognoserna från de Eurocontrol-medlemmar som inte är EU-medlemsstater, som också görs med prestationssystemet för det gemensamma europeiska luftrummet, bör även fortsättningsvis skötas av Eurocontrols utökade kommitté.

8.5 Kommissionen har utsett Eurocontrol till att utöva uppgiften som nätverksförvaltare, under ledning av nätverksstyrelsen. Nätverksförvaltarfunktionen visar redan nu sitt värde.

<sup>(14)</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sv/12/st13/st13792.sv12.pdf>.

8.6 Konceptet industriellt partnerskap för förbättrat tillhandahållande av tjänster bör ses som ett mål som också överensstämmer med den ytterligare reformen av Eurocontrol. I detta syfte skulle leverantörer av flygtrafiktjänster och luftrumets användare delta i nätverksförvaltaren som ett slags samriskföretag. Den modellen säkerställer separering från reglerande organ eftersom nätverksförvaltaren övergår från rollen som en mellanstatlig organisation som övervakar ett lapptäcke av nationella luftrumsblock till en mer rationell samordning av lufttrafiktjänster som inriktas på att skapa ett effektivare och kostnadseffektivare europeiskt luftrumsnätverk som förtjänar namnet gemensamt europeiskt luftrum.

8.7 EESK välkomnar kommissionens förslag i detta lagstiftningspaket att man ska stärka nätverksförvaltarens roll på grundval av förenklade styrformer som ger industrin (leverantörer av flygtrafiktjänster, luftrumets användare och flygplatser) en mer framträdande roll.

## 9. Rollen för Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa) i fråga om flygledningstjänster

9.1 Easa har varit avgörande för EU:s politik för luftfartssäkerhet sedan 2002, med sitt mål att både uppnå en hög och enhetlig säkerhetsnivå och gynna EU:s traditionella mål om rättvisa villkor, fri rörlighet, miljöskydd, undvikande av överlappningar i regelverket, främjande av Icaos<sup>(15)</sup> bestämmelser, etc.

9.2 I lagstiftningen uppmanas kommissionen att föreslå ändringar för att undanröja överlappningen när motsvarande Easa-genomförandebestämmelser har fastställts.

9.3 Flygledningstjänster var annorlunda eftersom det gjordes skillnad mellan säkerhetsregler och regler som inte rör säkerhet, med tanke på den starka roll som Eurocontrol spelar i frågor som inte rör säkerhet.

9.4 I takt med att Sesar-projektet snart är klart att sjösättas riskerar problemet med att anpassa olika tekniska regler att förvärras, eftersom all teknik och alla koncept som berörs måste underlättas eller godkännas av regleringssystemet. Vi måste övergå till en enda lagstiftningsstrategi, regelstruktur och samrådsprocess inom ramen för Easa.

9.5 Kommissionen föreslår i detta lagstiftningspaket att man ska undanröja överlappningen mellan SES- och Easa-förordningarna och fördela arbetet mellan de olika institutionerna i enlighet med detta. Kommissionen bör därför inrikta sig på de viktigaste frågorna om ekonomisk reglering, medan Easa säkerställer samordnat utarbetande av och tillsyn över alla tekniska bestämmelser med hjälp av expertis från Eurocontrol.

## 10. Social dialog

10.1 Det brådskar att ta itu med den sociala dialogen, och alla berörda aktörer i luftfartsvärdekedjan måste involveras, såsom framhålls i det förberedande yttrande<sup>(16)</sup> om SES II+ som EESK nyligen lade fram. Detta är avgörande för genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet.

10.2 I det sammanhanget borde EU-omfattande standarder utarbetas för att säkra sysselsättningen och kvaliteten i luftfartssektorn. Den femte pelaren i det gemensamma europeiska luftrummet är avgörande för möjligheterna att på ett adekvat sätt beakta utmaningarna i fråga om sysselsättning, arbetstagarnas rörlighet, ändringar i förvaltningen av mänskliga resurser och fortbildning. Den sociala dialogen bör därför stärkas och omfatta inte bara flygledningssektorn, utan också vara öppen för arbetsmarknadsparter från andra områden än flygtrafiktjänsten, och även handla om de sociala konsekvenserna för arbetstagarna inom flygtrafiktjänster, lufttrafikföretag och flygplatser och om hur arbetstillfällena kan säkerställas inom hela luftfartssektorn.

Bryssel den 11 december 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Henri MALOSSE

<sup>(15)</sup> Internationella civila luftfartsorganisationen.

<sup>(16)</sup> EUT C 198, 10.7.2013, s. 9.







ISSN 1977-1061 (elektronisk utgåva)  
ISSN 1725-2504 (pappersutgåva)



**Europeiska unionens publikationsbyrå**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**SV**