



Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

sextionde årgången

13 oktober 2017

### Innehållsförteckning

#### I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

##### RESOLUTIONER

###### Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

###### EESK:s 527:e plenarsession den 5–6 juli 2017

2017/C 345/01	Resolution om Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs bidrag till kommissionens arbetsprogram 2018 . . . . .	1
2017/C 345/02	Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs resolution om kommissionens vitbok om EU:s framtid och mer . . . . .	11

##### YTTRANDEN

###### Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

###### EESK:s 527:e plenarsession den 5–6 juli 2017

2017/C 345/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Effektivisera EU-politiken för små och medelstora företag (yttrande på eget initiativ) . . . . .	15
2017/C 345/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Sektorn för förfälskade och piratkopierade produkter (yttrande på eget initiativ) . . . . .	25
2017/C 345/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Industriell omvandling inom EU:s betsockerindustri (yttrande på eget initiativ) . . . . .	32
2017/C 345/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Från Cork 2.0-förklaringen till konkreta åtgärder (yttrande på eget initiativ) . . . . .	37
2017/C 345/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Tillämpning av bestämmelserna för statligt stöd för ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (beslut 2012/21/EU och gemenskapsramen) (yttrande på eget initiativ) . . . . .	45

2017/C 345/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Konsekvenserna av digitaliseringen och robotiseringen av transporter för EU:s politikutformning (yttrande på eget initiativ) . . . . .	52
2017/C 345/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Den sociala ekonomins yttre dimension (yttrande på eget initiativ) . . . . .	58

### III Förberedande akter

#### EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

##### **EESK:s 527:e plenarsession den 5–6 juli 2017**

2017/C 345/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av direktiv 2010/40/EU vad gäller perioden för antagande av delegerade akter [COM(2017) 136 final – 2017/0060 (COD)] . . . . .	67
2017/C 345/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad [COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD)] . . . . .	70
2017/C 345/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande utbyte mellan unionen och tredjeländer av exemplar i tillgängligt format av vissa verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp [COM(2016) 595 final – 2016/0279 (COD)] . . . . .	76
2017/C 345/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri [COM(2016) 755 final – 2016/0371 (CNS)], om Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG och direktiv 2009/132/EG vad gäller vissa skyldigheter på mervärdesskatteområdet för tillhandahållande av tjänster och distansförsäljning av varor [COM(2016) 757 final – 2016/0370 (CNS)] och om Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser som tillämpas på böcker, tidningar och tidskrifter [COM(2016) 758 final – 2016/0374 (CNS)] . . . . .	79
2017/C 345/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 <sup>(1)</sup> . [COM(2016) 815 final – 2016/0397 (COD)] . . . . .	85
2017/C 345/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Nästa steg för en hållbar europeisk framtid – EU-åtgärder för hållbarhet [COM(2016) 739 final] . . . .	91
2017/C 345/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen: Arbetsplan för ekodesign 2016–2019 [COM(2016) 773 final] . . . . .	97
2017/C 345/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Avfallsenergens roll i den cirkulära ekonomin [COM(2017) 34 final] . . . . .	102
2017/C 345/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/65/EG om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning [COM(2017) 38 final – 2017/0013 (COD)] . . . . .	110

<sup>(1)</sup> Text av betydelse för EEA och Schweiz.

2017/C 345/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik: Gemensamma utmaningar och hur vi kan samarbeta för att nå bättre resultat [COM(2017) 63 final] . . . . .	114
2017/C 345/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Energipriser och -kostnader i Europa [COM(2016) 769 final] . . . . .	120
2017/C 345/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen [COM(2016) 818 final – 2016/0411 (COD)] . . . . .	126
2017/C 345/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att skapa en europeisk dataekonomi [COM(2017) 9 final] . . . . .	130
2017/C 345/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter i samband med elektronisk kommunikation och om upphävande av direktiv 2002/58/EG (förordning om integritet och elektronisk kommunikation) [COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD)] . . . . .	138



## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## RESOLUTIONER

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 527:E PLENARSESSION DEN 5–6 JULI 2017

**Resolution om Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs bidrag till kommissionens arbetsprogram 2018**

(2017/C 345/01)

Vid sin plenarsession den 5 och 6 juli 2017 (sammanträdet den 5 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande resolution med 191 röster för, 6 röster emot och 16 nedlagda röster.

**1. Att skapa ett positivt budskap för EU**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) framhåller betydelsen av 2018 som det sista fullt verksamma året för den nuvarande kommissionen – liksom Europaparlamentet. Därför uppmanar EESK kommissionen att utarbeta sitt arbetsprogram på ett ambitiöst, men samtidigt pragmatiskt, vis för att fullt ut kunna ta sig an de utmaningar som det innebär att Europeiska unionen står vid ett vägskäl. Med tanke på osissheten kring brexit och den globala utvecklingen är nu en bred, deltagarbaserad och strukturerad debatt om EU:s framtid mer nödvändig än någonsin. Det är viktigt att vi återvänder till våra rötter och påminner oss om den ursprungliga tanken med unionen och de grundläggande värden och mål som fastställs i EU-fördragen.

1.2 Vi bör bygga vidare på de positiva resultat som har uppnåtts hittills. Framväxten av nationalistiska, protektionistiska, auktoritära och populistiska attityder och rörelser bör dock betraktas som en väckarklocka för ledarna för EU:s institutioner och medlemsstater och betyder att vi bör undersöka vad som behöver göras för att återvinna allmänhetens förtroende och säkra en gynnsam framtid för det europeiska projektet.

1.3 EESK uppmanar därför kommissionen att sträva mot en stark, stabil och sammanhållen union som kan generera hållbar tillväxt, kvalitativ sysselsättning, välbefinnande och lika möjligheter för alla människor i Europa på grundval av en delad vision och ett positivt budskap som bygger på allmänhetens engagemang och deltagande. En enad, sammanhållen union som grundar sig på medlemsstaternas engagemang är i högsta grad nödvändig för att kunna hantera de ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningar som EU står inför. Inre sammanhållning är också en förutsättning för att EU ska kunna verka som en stark global aktör på områden som internationell handel, säkerhet, energi, klimatpolitik och främjandet av mänskliga rättigheter.

1.4 Kommittén är medveten om att brexitförhandlingarna kommer att göra 2018 till ett utmanande år. Det är dock viktigt att kommissionen fortsätter att vidta redan överenskomna åtgärder, särskilt de som gäller initiativ som rör den inre marknaden. Samtidigt är det nödvändigt att förbereda inför EU:s långsiktiga framtid. EESK hänvisar i detta sammanhang till sina synpunkter på vitboken om EU:s framtid. EESK kommer också att avge yttranden om tillhörande reflektionsdokument, och därför behandlas dessa frågor bara i korthet i den här framställningen.

1.5 Då det finns ett starkt samband mellan ekonomi, sysselsättning, människors välbefinnande och miljön uppmanar EESK kommissionen att anamma hållbar utveckling som en övergripande strategi för arbetsprogrammet. Kommittén låter därför hållbarhetens tre pelare utgöra ramen för sitt bidrag:

a) Stärkandet av EU:s ekonomiska grund.

b) Främjandet av dess sociala dimension.

c) Underlättandet av en övergång till en cirkulär ekonomi med låga koldioxidutsläpp.

1.6 EESK betonar att pelarna är allmänna, odelbara och beroende av varandra. EU bör ha höga målsättningar och eftersträva strategier och initiativ som leder till lösningar som alla parter vinner på vad gäller ekonomiska, sociala och miljömässiga förmåner.

1.7 Därför uppmanar EESK med kraft kommissionen att utveckla sin politik på ett integrerat vis, tillämpa en samstämmig och enhetlig metod där alla delar av kommissionen involveras och skapa en mindre vertikal struktur för utformandet av politik och lagar. EESK uppmanar också kommissionen att – enligt principerna om bättre lagstiftning – fortsätta förbättra kvaliteten på EU:s lagstiftningsprocess och förenkla och förtydliga lagstiftningen i syfte att skapa praktiska fördelar för alla aktörer.

1.8 Vidare uppmanar EESK sin efterlysning av en övergripande strategi för att integrera målen för hållbar utveckling från Förenta Nationernas Agenda 2030 i all relevant EU-politik och uppmanar kommissionen att förbereda en långsiktig vision och strategi för hållbarhet på grundval av EESK:s kommande yttrande om "Övergången till en hållbarare europeisk framtid – en strategi för 2050".

1.9 EESK understryker vikten av det civila samhällets strukturerade medverkan i utformningen, genomförandet och övervakningen av EU:s politik, program och andra initiativ i syfte att uppnå konkreta resultat, vinna allmänhetens förtroende och främja sammanhållningen i samhället. Arbetsmarknadens parter har en särskild roll att spela i utarbetandet och genomförandet av politik som direkt eller indirekt påverkar sysselsättningen och arbetsmarknaderna.

1.10 Åtgärdsförslagen presenteras närmare i avsnitten 2–5, och EESK sammanfattar nedan sina **huvudprioriteringar** för kommissionens arbetsprogram för 2018:

- Kommissionen uppmanas att fortsätta genomföra de strategier och program som syftar till att vidareutveckla den inre marknaden, med hänsyn till dess ekonomiska och sociala dimensioner inom ramen för hållbar utveckling. Samtidigt som det medges att EMU är kärnan i den inre marknaden krävs det åtgärder i synnerhet på områden som kapitalmarknader och den digitala marknaden, energimarknaden och transportmarknaden. EESK efterlyser vidare en aktiv handelspolitik, med beaktande av behovet av öppenhet och ett aktivt deltagande av det civila samhället.
- Kommissionen bör anta en övergripande strategi för att främja entreprenörskap, innovation och industriell utveckling, inklusive de möjligheter och utmaningar som globala megatrender för med sig, såsom den snabba utvecklingen inom digitalisering och sakernas internet och övergången till en cirkulär ekonomi med låga koldioxidutsläpp.
- Kommissionen uppmanas att utveckla EU:s sociala dimension för att främja kvalitativa arbetstillfällen, förbättra färdigheter och kompetens, öka sociala investeringar och utveckla den sociala ekonomin samt förebygga fattigdom, orättvisor, diskriminering och social utestängning, med särskild betoning på unga människors integration i samhället. Särskild uppmärksamhet bör dessutom ägnas åt att hantera de djupgående förändringar som digitaliseringen leder till för hela samhället.
- EESK efterlyser åtgärder för en effektiv fokusering av offentliga medel och för att bemöta framtida utmaningar till följd av brexit samt behovet av hållbar utveckling, innovation, sysselsättning och sammanhållning. Utöver offentliga investeringar bör också privata investeringar uppmuntras för att tillgodose de påtagliga behoven av investeringar.
- Kommissionen bör fortsätta att genomföra åtgärder, också för en effektiv kontroll av de yttre gränserna, för att skydda européerna mot säkerhetsshot. Kommissionen bör också stärka åtgärderna för att göra EU till en mer effektiv global aktör genom multilateralt samarbete och aktivt konfliktförebyggande. EESK bedömer vidare att det är nödvändigt att stärka samarbetet kring försvaret.

- EESK uppmanar kommissionen att utarbeta en strategi som syftar till att skapa en effektiv och permanent strukturerad civil dialog, och erbjuder sitt stöd i samband med detta.

## **2. Stärkandet av EU:s ekonomiska grund**

### **2.1 Den europeiska planeringsterminen och EMU**

2.1.1 Den europeiska planeringsterminen bör stärka kommissionens samordnande roll för att säkerställa att medlemsstaterna uppfyller målen och rekommendationerna i Europa 2020-strategin och att man genomför de strukturella reformer som krävs för en långvarig hållbar ekonomisk tillväxt, skapande av kvalitativa arbetstillfällen och sociala framsteg. En nyckel till framgång i den processen är en större medverkan av arbetsmarknadens parter och andra representativa organisationer inom det civila samhället och ett ökat ansvar för dem i utformningen och genomförandet av reformprogram, då arbetsmarknadens parter har en särskild roll att spela med tanke på deras exklusiva kompetens, ansvarsområden och uppgifter.

2.1.2 EESK uppmanar till en symmetrisk makroekonomisk anpassning inom euroområdet, som omfattar både medlemsstater med underskott och de med överskott. Det inbegriper en aggregerad positiv finanspolitisk inriktning för euroområdet som helhet.

2.1.3 Ekonomiska och monetära unionen utgör ett kärnelement i den europeiska integrationen. EESK hänvisar till sina tidigare ståndpunkter och efterlyser initiativ för att fullborda EMU, vilket inbegriper en utveckling av dess styrning, demokratiska kontroll och makroekonomiska dialog.

### **2.2 Finansiella resurser och investeringar**

2.2.1 I och med den kommande fleråriga budgetramen (FBR) bör kommissionen bereda väg för en effektiv fokusering av resurser och bemöta framtida utmaningar som orsakas av brexit och behovet av hållbar tillväxt, konkurrenskraft, innovation, sysselsättning och social sammanhållning genom att tillämpa en prestations- och resultatutriktad metod. EESK uppmanar kommissionen att anpassa löptiden för den kommande fleråriga budgetramen till kommissionens och parlamentets mandatperioder. Kommittén uppmanar också till att förbereda införandet av nya typer av egna medel för EU.

2.2.2 EESK välkomnar den andra fasen av Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) eftersom den ökar investeringarna genom att involvera ständigt mer privat kapital, tillsammans med offentligt kapital från både nationella och regionala källor. I detta syfte bör Efsi även omfatta andra finansieringsgrenar, förutom banker.

2.2.3 EESK understryker behovet av en effektiv och ändamålsenlig användning av EU-medel. Investeringar i innovation, entreprenörskap, kompetensutveckling, aktiva arbetsmarknadsåtgärder och digitala system samt energi- och transportsystem bör prioriteras och det bör säkerställas att medel anslås på adekvat vis till projekt med stor social inverkan.

2.2.4 EESK framhåller att kapitalmarknadsunionen måste fortsätta att förverkligas för att öka tillgången till privat finansiering, med särskild tonvikt på behoven hos små och medelstora företag. En ökad användning av eget kapital och finansiering från kapitalmarknaden bör också gynnas.

2.2.5 Vad beträffar fullbordandet av bankunionen understryker EESK att ytterligare riskdelning måste åtföljas av ytterligare förslag om riskminskning. I kommande reformer av bankväsendets reglering bör kommissionen ta vederbörlig hänsyn till mindre och icke-komplexa bankers särskilda karaktär och möjligheter.

2.2.6 EESK efterlyser åtgärder för att bekämpa skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Skattesystemens rådande tendens att främja företagets finansiering med lån bör ändras. Vad mervärdesskatten beträffar upprepar EESK sin rekommendation att lämna den nuvarande övergångsordningen till förmån för ett slutgiltigt system för mervärdesskatt som utformats särskilt för den inre marknaden.

### **2.3 Digitala system, energisystem och transportsystem**

2.3.1 EESK framhåller den digitala inre marknads betydelse för hela samhället. Digital kompetens, ett gynnsamt företagsklimat och konsumentförtroende är bland de viktigaste förutsättningarna för att kunna utnyttja digitaliseringens

potential. Eftersom data är en produktionsfaktor och råmaterial för skapande av ekonomiskt mervärde är det extremt viktigt att de är tillgängliga och kan flöda fritt. Samtidigt bör ett adekvat skydd av privata och kommersiella data säkerställas med särskilt fokus på data som genereras av individuella företag. EESK uppmanar också kommissionen att fortsätta sitt arbete med att stärka kapaciteten och samverkan på området cybersäkerhet. Kommittén efterlyser vidare en internationell samverkan på det digitala området, till exempel inom ramen för OECD.

2.3.2 Den digitala infrastrukturen måste vidareutvecklas, inbegripet bredband och trådlösa uppkopplingar, digitala energi- och transportsystem och "smarta" byggnader och samhällen. Användningen av digitalisering behöver också främjas på områden som utbildning, hälsa och sociala frågor. En oinskränkt användning av digitalisering bör även gynnas för att underlätta administrativa processer. Något som särskilt bör prioriteras är tillhandahållandet av täckning i avlägsna områden och en digital minimitillgänglighet för alla, där också utsatta grupper i samhället inkluderas i större omfattning.

2.3.3 EESK har tydligt stöttat initiativet med energiunionen från början. EESK uppmanar kommissionen att fortsätta genomföra strategin för energiunionen och säkerställa en ändamålsenlig energiinfrastruktur och smidigt fungerande energimarknader som garanterar tillgången till säker, överkomlig och klimatvänlig energi till allmänhet och företag. EESK framhåller betydelsen av en energidialog på EU-nivå och på nationell och lokal nivå med fullt deltagande av det civila samhället. EESK kommer regelbundet att lämna synpunkter om situationen för energiunionen och individuella initiativ.

2.3.4 Transportsektorn är starkt kopplad till energiunionen. Då transportsektorn är en av de främsta verksamhetsfrämjande sektorerna i samhället förtjänar den en hög profil i kommissionens arbetsprogram. Det huvudsakliga syftet med åtgärderna bör vara att ombesörja tillgänglig, smidig, trygg, prismässigt överkomlig och klimatvänlig rörlighet och transport för människor och företag. Detta förutsätter omfattande offentliga och privata investeringar i transportsystem samt en utveckling av offentliga transporter. Transportrelaterade energi- och klimatfrågor och införandet av ny teknik bör inte utvecklas isolerade från transportmarknadsfrågor.

2.3.5 Med hänsyn till den horisontella betydelsen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse föreslår EESK att kommissionen förbättrar reglerna om offentlig kompensation för tillhandahållandet och nyttjandet av sådana tjänster, i syfte att tillhandahålla riktlinjer och skapa en förteckning över bästa praxis.

2.3.6 EESK erkänner både städernas och landsbygdens roll i den ekonomiska, sociala och territoriella utvecklingen och sammanhållningen. Genom att understryka städernas roll bör EU fortsätta arbeta på en väldefinierad och korrekt genomförd agenda för städer. Den avsevärda potentialen på landsbygden, i bergsområden och på öar bör utnyttjas i kommissionens nya metod för en integrerad territoriell utveckling.

## 2.4 Utveckling av produktion och tjänster

2.4.1 EESK uppmanar kommissionen att anta ett holistiskt förhållningssätt och en övergripande strategi för industriell utveckling. De möjligheter och utmaningar som globala megatrender för med sig bör särskilt uppmärksammas, till exempel när det gäller den snabba utvecklingen på området digitalisering och sakernas internet, sammankopplingen av tillverkningsindustrin och servicenäringen och övergången till en cirkulär ekonomi med låga koldioxidutsläpp.

2.4.2 Tillväxtpotentialen i tjänsterna, inbegripet detaljhandeln, måste också utnyttjas, samtidigt som man slår vakt om konsumenternas och arbetstagarnas rättigheter och erkänner att det fortfarande finns hinder på den inre marknaden.

2.4.3 Innovationspolitiken, inklusive den sociala innovationen, är avgörande för ekonomisk konkurrenskraft och förnyelse och för att uppnå sociala fördelar. EESK efterlyser främjandet av överstatliga nätverk och övergripande nätverk med universitet, företag och det civila samhällets organisationer inom ramen för Horisont 2020. EESK rekommenderar också en förenkling av de administrativa reglerna för finansiering och statligt stöd.

2.4.4 Det behövs en strategi för Industri 4.0 och Samhälle 4.0 i hela EU som är fokuserad på teknik och plattformar, standarder och referensstrukturer, nätverk med regionala innovationsnav och färdigheter på alla nivåer.



2.4.5 Vad gäller de utmaningar som globala megatrender har gett upphov till i enskilda branscher som bil-, stål- och kolindustrin uppmanar EESK till en korrekt hantering av strukturella förändringar i form av rättvisa och ändamålsenliga övergångsramar och dialoger om sektorspecifika frågor med arbetsmarknadens parter. Dessutom måste möjligheter som uppstår på områden som rymd- och försvarsindustrin tas tillvara och användas på ett fördelaktigt sätt, samtidigt som gynnsamma villkor säkerställs för utvecklingen av industrisektorer i allmänhet, med goda arbetsvillkor.

2.4.6 Särskilda insatser bör fokusera på att stärka finansiering, innovation och internationalisering av små och medelstora företag, och småföretagsakten för Europa måste genomföras fullt ut. Politiska åtgärder för små och medelstora företag bör anpassas till de olika behoven i olika typer av företag, såsom familjeföretag, traditionella småföretag och mikroföretag, uppstarts företag och expanderande företag. EESK föreslår också att kommissionen tar initiativ till ett samråd om definitionen av små och medelstora företag.

2.4.7 EESK anser att det är viktigt att tillämpa en övergripande strategi i fråga om nya trender i produktions- och konsumtionsmönster, såsom samverkansmodeller, cirkulära modeller, delningsmodeller och funktionella ekonomiska modeller, samt utvecklingsmöjligheter såsom den sociala ekonomin. Åtgärder behövs för att underlätta införandet av dessa nya, olika modeller, men samtidigt måste lika villkor och efterlevnaden av relevant och ändamålsenlig lagstiftning garanteras för att säkerställa skydd för allmänhet och konsumenter och för arbetstagarnas rättigheter.

2.4.8 Med tanke på den särskilda roll som den sociala ekonomin spelar upprepar EESK sin begäran om att lansera en omfattande handlingsplan för den sociala ekonomin i linje med rådets slutsatser från december 2015 om främjandet av den sociala ekonomin som en viktig drivande faktor för ekonomisk och social utveckling i Europa.

2.4.9 Multifunktionalitet, jordbruksmodellernas mångfald och hållbarhet bör hållas i fokus när den gemensamma jordbrukspolitikens (GJP) behov av finansiering, modernisering och förenkling tas upp som en del av nästa FBR. Det krävs också större insatser för forskning och digitalisering inom jordbrukssektorn.

2.4.10 EESK uppmanar kommissionen att övergå till en mer integrerad jordbruks- och livsmedelspolitik, även med tanke på behovet av att närma sig en cirkulär ekonomi och drastiskt minska livsmedelsslöseriet. Kommissionen bör också anta lagstiftning för att undanröja illojala handelsmetoder i livsmedelskedjan.

2.4.11 För att möjliggöra en ordentlig utveckling och förnyelse av industrier och jordbruk måste de politiska ramarna och regelverket ge en stabil och förutsebar miljö för investeringar och verksamhet och följa principerna om en bättre lagstiftning, för medborgarnas välbefinnande.

## 2.5 Internationell handel

2.5.1 EESK uppmanar till aktiva och rättvisa handelsförhandlingar med partner som Japan, Mercosur och Asean, liksom till ett smidigt genomförande av de avtal som redan har ingåtts, med hänsyn tagen till de frågor som tagits upp i tidigare EESK-yttranden. När kommissionens meddelande "Handel för alla" genomförs anser EESK att det är viktigt att slutföra förhandlingarna på ett balanserat och öppet sätt och skapa fördelar för företag och medborgare och samtidigt skydda standarder som rör miljö, sociala frågor, arbete, konsumenter och annat och även allmännyttiga tjänster. Sammanfattningsvis understryker EESK vikten av öppenhet och det civila samhällets deltagande i förhandlingarna om och genomförandet och övervakningen av handelsavtal från allra första början.

2.5.2 EESK välkomnar förbättringarna av tvistlösningen med investerare genom införandet av ett nytt system som ska ersätta tvistlösningen mellan investerare och stat, men uppmanar kommissionen att vidta ytterligare åtgärder så att investeringsdomstolssystemet verkligen kan fungera som en oberoende internationell rättslig instans.

2.5.3 Fokuseringen på bilaterala handelsförhandlingar får inte minska EU:s engagemang i fråga om WTO och ett starkt, multilateralt internationellt avtal. EESK förväntar sig en aktiv uppföljning av Världshandelsorganisationens ministerkon-

ferens 2017 på områden såsom jordbruk och e-handel. Dessutom finns ett brådskande behov av att bedöma riskerna och möjligheterna, ur det civila samhällets perspektiv, för att fastställa vägen framåt i de pågående multilaterala förhandlingarna om avtalet om handel med tjänster och avtalet om miljöanpassade varor. EESK uppmanar också till ett snabbt antagande och genomförande av reformerna av EU:s politik för att skydda handeln.

2.5.4 EESK bedömer att det är viktigt att säkerställa samstämmighet mellan handelspolitiken och Förenta nationernas mål för hållbar utveckling, Parisavtalet om klimatförändringar och EU:s utvecklingspolitik. I detta syfte bör ambitiösa kapitel om handel och hållbar utveckling med starka övervakningsmekanismer inom det civila samhället eftersträvas och tas med i handelsavtalen.

2.5.5 EESK anser vidare att det civila samhället bör övervaka samtliga aspekter av avtalen, även där bestämmelserna inte uttryckligen omfattar ett gemensamt övervakningsorgan som inbegriper det civila samhället. EESK:s sakkunskap kan tillföra det arbetet unika fördelar.

2.5.6 EESK uppmanar också till diskussioner med civilsamhället om en konsekvensanalys och ett praktiskt genomförande av den föreslagna multilaterala investeringsdomstolen.

### 3. Främja EU:s sociala dimension

#### 3.1 Den europeiska pelaren för sociala rättigheter

3.1.1 EESK tar fasta på kommissionens meddelande "En europeisk pelare för sociala rättigheter" och förslaget till proklamation av denna pelare, samt åtföljande lagstiftningsinitiativ och initiativ som inte avser lagstiftning. EESK arbetar med det paketet och kommer att inkomma med synpunkter i god tid.

3.1.2 Än så länge hänvisar EESK till sitt tidigare yttrande om den europeiska pelaren för sociala rättigheter<sup>(1)</sup>, där kommittén lyfte fram de generella målen för utvecklingen av pelaren genom en kombination av rättsliga och icke-rättsliga instrument som rör områden såsom arbetets framtid, rättvisa arbetsvillkor, sysselsättning, stärkande av EU:s befintliga sociala regelverk och sociala investeringar. EESK konstaterade att pelaren bör gälla alla medlemsstater, samtidigt som man medgav att euroområdet kan behöva särskilda instrument/mekanismer. Kommittén ansåg att den europeiska planeringsterminen och de nationella reformprogrammen bör vara de främsta verktygen för genomförandet och övervakningen av pelaren, och efterlyste konkreta riktmärken inom den europeiska planeringsterminen.

3.1.3 Ramvillkoren på arbetsmarknaderna måste stödja nya och mer varierade karriärvägar. Olika sätt att rekrytera arbetskraft och olika arbetsformer behövs i arbetslivet. Detta kräver lämplig anställningsskyddslagstiftning som kan tillhandahålla en ram för rättvisa arbetsvillkor och främja rekryteringen inom samtliga anställningsformer.

3.1.4 För att svara på den förändrade efterfrågan på färdigheter och kompetens lyfter EESK fram behovet av att förbättra det arbetsplatsförlagda utbildningssystemet, yrkesutbildning, livslångt lärande och även kompetenshöjning och omskolning. Det bör också utvecklas sätt att öka smidiga övergångar mellan olika jobb och från arbetslöshet och studier till arbete, i syfte att få till stånd en inkluderande arbetsmarknad.

3.1.5 Med tanke på att EU:s framtid är starkt kopplad till yngre generationers förtroende för EU-projektet, betonar EESK att kommissionen bör öka sina insatser för att effektivt bemöta de bakomliggande orsakerna till ungdomsarbetslöshet och utestängning.

3.1.6 För att kunna öka tillväxt för alla och den sociala sammanhållningen efterlyser EESK åtgärder för att möta behovet av sociala investeringar, det vill säga investeringar i människor och social infrastruktur och tjänster. Det bör fästas ytterligare vikt vid hur "Junckerplanen 2" ska kopplas samman med målen för paketet med sociala investeringar, inklusive genom Efsi. EESK har dessutom efterlyst en europeisk social investeringspakt som bör stödja sociala reformer och sociala investeringar och bidra till förnyad ekonomisk, social och territoriell konvergens. Den årliga tillväxtöversikten bör också fokusera på sociala investeringar.

<sup>(1)</sup> Yttrande av den 25 januari 2017 om kommissionens meddelande "Samråd om en europeisk pelare för sociala rättigheter" (EUT C 125, 21.4.2017, s. 10).

3.1.7 Europeiska socialfonden bör fortsätta att vara en nyckelkomponent för ESI-fonderna, och främjandet av utbildning och arbetsmarknadsintegration för utsatta grupper i befolkningen (t.ex. ungdomar, immigranter och flyktingar samt personer med funktionsnedsättningar) bör särskilt uppmärksammas. Konsolideringen och omställningen av de nya Erasmusprocesserna måste göras mer systematisk och inkluderande. EESK upprepar också sin uppmaning om att alla ungdomar ska få möjlighet att utnyttja europeiska utbytesprogram.

3.1.8 Kommittén är medveten om att fattigdomsbekämpning i första hand är medlemsstaternas behörighet, men påpekar följande: Fattigdomsbekämpning bör systematiskt tas upp i den europeiska planeringsterminen, akademisk forskning om "referensbudgetar" som möjliggör ett värdigt liv bör stötta även i fortsättningen, och det bör finnas jämförbara och gemensamma indikatorer på till exempel fattigdom och ojämlikheter liksom obligatoriska bedömningar av de sociala konsekvenserna av alla reformagendor som föreslås i de nationella reformprogrammen och de landsspecifika rekommendationerna. EESK har också förespråkat att man skapar en integrerad europeisk fond för bekämpning av fattigdom och social utestängning med stöd av de hittillsvarande erfarenheterna av genomförandet av Fead och ESF. Europa 2020-strategin bör dessutom vara kopplad till genomförandet av Agenda 2030.

### 3.2 *Medborgerliga rättigheter och konsumenträttigheter*

3.2.1 EESK uppmanar kommissionen att nära övervaka efterlevnaden av EU:s grundläggande värden och principer i samtliga medlemsstater och att stärka förfarandena för att skydda och försvara demokratin, rättsstatsprincipen, de grundläggande rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och tillgången till rättslig prövning.

3.2.2 Konsumentpolitiken ligger nära allmänhetens intresse och kan därför påverka människors engagemang i EU:s integrationsprocess. EESK uppmanar kommissionen att säkerställa att konsumenträttigheter efterlevs och respekteras när det gäller Refit-processen, den digitala världen och produkters och tjänsters säkerhet. Kommissionen bör stärka åtgärderna för att eliminera energifattigdom och konsumtionsfattigdom och öka tillgången till mat och tjänster för alla européer. Kommissionen bör också främja konsumenternas rätt till information, utbildning och deltagande och deras rätt att organisera sig så att deras intressen företräds när regler som påverkar dem upprättas.

3.2.3 Kommissionen måste slutföra sin översyn av de främsta rättsliga och icke-rättsliga instrumenten i EU:s konsumentpolitik som en övergripande och horisontell medborgarskapspolitik, och lägga fram en ny handlingsplan för att skydda och försvara konsumenterna under de kommande tio åren.

3.2.4 EESK uppmanar kommissionen att vidta alla lämpliga åtgärder för att bemöta könsdiskriminering på arbetsmarknaden, inom utbildning och beslutsfattande, liksom könsrelaterat våld. EESK uppmanar också kommissionen att fastställa en agenda för att skydda minoriteter och utsatta grupper och främja en fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna och icke-diskriminering. Kommissionen bör förstärka sina insatser för att häva blockeringen av direktivet om genomförandet av principer om likabehandling och ta upp villkoren för barn, kvinnor och äldre i utsatta situationer och nyare former av utsatthet.

3.2.5 Kommissionen bör uppgradera EU:s handikappstrategi i linje med rekommendationerna från FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning och genomföra konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i sin externa politik och sina program och lansera ett EU-intyg om funktionsnedsättning som erkänns av samtliga medlemsstater. Förberedelser bör även initieras för EU:s agenda 2020–2030 om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och år 2021 bör utnämnas till Europaåret för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

3.2.6 Tillgänglighet för alla bör integreras i digitala inre marknadsinitiativ. I detta syfte bör kommissionen påskynda sina ansträngningar för att fullfölja förhandlingarna med övriga institutioner om den europeiska tillgänglighetslagen. Passagerares rättigheter bör också stärkas och människor med funktionsnedsättning och begränsad rörlighet bör särskilt uppmärksammas.

3.2.7 EESK uppmanar också kommissionen att stödja verksamhet inom utbildningsinstitutioner på alla nivåer för att hjälpa eleverna att se skillnad på falska nyheter och vetenskapligt grundade fakta.

### 3.3 Migration

3.3.1 EESK framhåller vikten av att bistå och integrera flyktingar och asylsökande. EESK förespråkar en effektiv reform av det gemensamma europeiska asylsystemet som iakttar de mänskliga rättigheterna och upprättandet av ett genuint och gemensamt system för alla medlemsstater. EESK rekommenderar också fortsatta ansträngningar för vidarebosättning och humanitära visum till flyktingar i syfte att möta de faktiska behoven. EESK uppmanar kommissionen att övervaka genomförandet av avtalet om fördelning av flyktingar mellan medlemsstaterna.

3.3.2 EESK uppmanar vidare till en översyn av partnerskapsavtal med tredjeländer som utgör migrationsflödets transitländer och ursprungsländer i syfte att respektera de mänskliga rättigheterna och internationell rätt och utveckla finansiella instrument för att åtgärda grundorsakerna till migrationen.

3.3.3 EESK är medveten om kommissionens arbete med de lagliga migrationskanalerna genom utvärderingen av befintliga direktiv och efterlyser en mer långsiktig styrning av arbetskraftsmigration, planering av uppdaterade lagliga rörlighetskanaler samt utbyte av information om möjligheter på arbetsmarknaden. Med hänsyn till Europas demografiska struktur framhåller EESK behovet av att omvandla utmaningen med att integrera flyktingar och migranter på arbetsmarknaden till en möjlighet. Investeringar i utbildning och adekvata stödsystem kommer att vara avgörande faktorer när det gäller att underlätta integrationen på arbetsmarknaden i syfte att hjälpa migranterna att förverkliga hela sin potential, och därigenom utnyttja deras färdigheter, entreprenörsanda och dynamik, och samtidigt erkänna värdet av mångfald och olika kulturer i samhället överlag.

3.3.4 EESK anser att 2018 – som Europaåret för kulturarv – utgör en unik möjlighet att mobilisera alla aktörer till att motverka populism och nationalism och främja ett positivt budskap för Europas framtid. I det sammanhanget kan man också främja en ökad medvetenhet om behovet av interkulturell förståelse när det gäller flyktingar och migranter.

### 3.4 Inre säkerhet och utrikespolitik

3.4.1 EESK uppmanar kommissionen att fortsätta genomföra åtgärder, bland annat effektiva kontroller av de yttre gränserna, för att skydda Europa mot säkerhetshot som terrorism, organiserad brottslighet och it-brottslighet.

3.4.2 EESK bedömer också att det är nödvändigt att stärka samarbetet kring försvaret. I det syftet stöder EESK bildandet av en europeisk försvarsunion och välkomnar den europeiska handlingsplanen på försvarsområdet.

3.4.3 Med tanke på de utmaningar som uppstår till följd av oförutsägbarheten i Förenta staternas politik och risken för ökad protektionism och unilateralism vill EESK uppmanera EU att fortsätta arbeta i linje med sin globala strategi och stödja multilateralism inom ramen för Förenta nationerna och arbeta aktivt för att förebygga konflikter och lösa internationella kriser. EESK understryker också behovet av en större samordning av mål, politik och resurser mellan medlemsstaterna, så att EU kan bli en mer effektiv aktör på världssenen.

3.4.4 Genomförandet av Agenda 2030 bör utgöra grunden för EU:s utvecklingssamarbete. För att visa sitt ledarskap bör EU presentera en frivillig översikt över sina interna och externa verksamheter kring mål för hållbar utveckling i FN:s politiska högnivåforum.

3.4.5 EESK stöder inrättandet av en plattform för dialog med arbetsmarknadens parter inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken för att bättre kunna bedöma arbetsmarknaden, och uppmanar EU:s medlemsstater att utveckla en gemensam europeisk metod för samordning av socialförsäkringssystem mellan EU och grannländer i söder. Grannskapspolitiken måste klargöra sambandet mellan instabilitet och fattigdom, ojämlikhet och brist på möjligheter, något som kan öka sårbarheten för radikaliseringsprocessen och hindra demokratiseringsprocessen.

3.4.6 EESK framhåller vikten av externa ekonomiska relationer och internationell diplomati för att garantera och öka stabilitet och säkerhet. EESK uppmanar också EU att till fullo utnyttja den roll som kulturen kan ha i internationella relationer.

#### 4. Underlättandet av en övergång till en cirkulär ekonomi med låga koldioxidutsläpp.

4.1 Handlingsplanen om cirkulär ekonomi bör genomföras på ett integrerat och konsekvent sätt och man bör utnyttja möjligheterna att stämma av de ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekterna. EESK uppmanar kommissionen att uppmuntra marknadsrelaterade verksamheter genom att främja innovation, underlätta ledande initiativ, även i avlägsna områden och stadsområden, främja deras expansion och tillhandahålla ett gynnsamt regelverk. EESK framhåller även sambandet mellan den cirkulära ekonomin och andra "nya ekonomiska modeller".

4.2 Genomförandet av en "traditionell" miljöpolitik och lagstiftning som inbegriper avfallshantering och skydd av luft, vatten, mark och den biologiska mångfalden bör även uppmärksammas på vederbörligt sätt. EESK uppmanar kommissionen att fortsätta med detta arbete som en del av EU:s miljöutredningsprocess.

4.3 Klimatmålen för 2030 bör genomföras så kostnadseffektivt som möjligt. I det syftet uppmanar EESK kommissionen att göra en helhetsbedömning av de befintliga politiska instrumenten för låga koldioxidutsläpp och se till att verktygen är ändamålsenliga och används på ett så effektivt sätt som möjligt.

4.4 Kommissionen bör också betrakta klimatfrågor ur ett klimaträttsviseperspektiv, till exempel utifrån frågor som jämställdhet, mänskliga rättigheter och fattigdom.

4.5 Klimatdiplomati fortsätter att vara en viktig uppgift för EU i kampen mot klimatförändringar. Det är nödvändigt att få alla som står för de största utsläppen att förbinda sig till mål som är minst lika ambitiösa som EU:s. EESK uppmanar också kommissionen att eftersträva en global koldioxidprissättning för att skapa lika villkor i förhållande till konkurrenter utanför EU.

4.6 EESK uppmanar kommissionen att utarbeta en strategi för att öka sitt klimatomfattiga och miljömässiga "handavtryck", det vill säga sin positiva globala inverkan. Detta förutsätter ett klimat som främjar innovation och investeringar samt gynnsamma handelsvillkor för export av klimatlösningar och produkter med låga koldioxidutsläpp. På det sättet kan EU ge ett effektivt bidrag när det gäller klimatförändringar och miljömässiga utmaningar och påverka betydligt mer än om unionen bara verkar inom sina egna gränser.

#### 5. Bemyndiga, involvera och rådfråga det civila samhället

5.1 EESK understryker den viktiga roll som det civila samhällets organisationer spelar i utformningen, genomförandet och övervakningen av politiken på alla nivåer, inklusive den sociala nivån. Det kräver en förändrad kultur och ett erkännande av det civila samhällets värde på EU- och medlemsstatsnivå, något som redan är fastställt i artikel 11 i EU-fördraget som föreskriver att EU-institutioner ska främja och underlätta en horisontell och vertikal civil dialog, föra ett omfattande samråd och lägga grunden för europeiska medborgarinitiativ. Detta är kompletterande processer som äger rum utan att påverka EESK:s samråd och dialogen mellan arbetsmarknadens parter.

5.2 EESK följer ingående och är aktivt engagerad i strukturerade dialoger eller samrådsforum (till exempel plattformen för berörda aktörer inom den cirkulära ekonomin, europeiska migrationsforumet) som samlar och engagerar organisationer i det civila samhället och andra aktörer från EU-institutionerna och medlemsstaterna, och EESK efterlyser stöd till sina initiativ för att skapa en plattform för förändring (jämställdhet mellan könen i transportsektorn) och ett institutionellt forum för medborgardeltagande (inom ramen för medborgarinitiativet). Vid inrättandet av dessa sådana plattformar såsom Refit bör kommissionen överväga EESK:s deltagande, i enlighet med det mandat som kommittén har fått genom fördragen, och därvid se till att detta avspeglar kommitténs sammansättning i form av dess tre grupper.

5.3 Som en kompletterande process till ovannämnda initiativ har kommissionen för att inhämta synpunkter från allmänheten nyligen startat en särskild internetportal som kallas "Contribute to law-making" (bidra till lagstiftningsförfarandet), som både omfattar organisationer och individer. EESK rekommenderar att kommissionen skiljer på bidrag från det civila samhällets organisationer och bidrag som kommer från enskilda individer. I det syftet bör kommissionen göra en kartläggning av berörda aktörer i samverkan med EESK för att identifiera representativa och geografiskt jämnt fördelade målgrupper med hjälp av öppenhetsregistret. Kommissionen bör dessutom säkerställa att svaren balanseras mot varandra ur kvantitativ och kvalitativ synpunkt. Vidare bör kommissionen ständigt arbeta på att förbättra öppenheten, tillgängligheten, responsen och ansvarsskyldigheten i förhållande till deltagarna.

5.4 EESK uppmanar kommissionen att utveckla en mer strategisk metod för samråden och ge dem en bättre struktur, på en institutionell och representativ grund, genom att dra nytta av de resurser som finns i befintliga representativa rådgivande organ på EU-nivå och i medlemsstaterna och regionerna. I detta syfte bör kommissionen samverka nära med EESK och be om ett förberedande yttrande om hur den civila dialogen kan organiseras effektivt på permanent basis, som sedan leder till ett särskilt meddelande från kommissionen.

5.5 EESK understryker att det finns ett behov av att höja effektiviteten i det europeiska medborgarinitiativet, i linje med det tillkännagivande som gjordes av kommissionens förste vice ordförande Frans Timmermans om en översyn av förordningen om det europeiska medborgarinitiativet, och av att utforska nya vägar, såsom användningen av digitala verktyg, för att stärka engagemanget hos ungdomar och särskilt hos människor i utsatta grupper.

5.6 Slutligen konstaterar EESK att kommissionen har beaktat många aspekter i EESK:s bidrag till arbetsprogrammet 2017. Vissa frågor har dock inte tagits med och de upprepas därför i detta dokument. När det gäller genomförandet av kommissionens arbetsprogram 2018 är EESK redo att lämna sina synpunkter och delta i arbetet med särskilda initiativ under loppet av det kommande året.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---



## Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs resolution om kommissionens vitbok om EU:s framtid och mer

(2017/C 345/02)

Vid sin plenarsession den 5 och 6 juli 2017 (sammanträdet den 5 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande resolution med 226 röster för, 16 röster emot och 15 nedlagda röster.

### *Mot en känsla av gemensamt syfte*

#### *EESK:s syn på EU:s framtid<sup>(1)</sup>*

1. Europas samhälle och medborgare efterlyser ett trovärdigt, legitimt och motståndskraftigt EU. I mer än tio år har EU utmanats av politiska, ekonomiska och sociala chocker, vilket har främjat en dyster attityd och osäkerhet bland medborgarna. EU behöver övergripande strategier för att främja medborgarnas välbefinnande, stabila och hållbara investeringar, kreativitet och entreprenörskap samt strategier för att ta itu med den växande klyftan mellan fattiga och rika, fattigdomen och förmögenhetsskillnaderna. Den nuvarande ekonomiska återhämtningen får under inga omständigheter vara en ursäkt för passivitet. Tvärtom uppmanar EESK till att finna en väl övervägd och sammanhängande väg framåt för att stärka förtroendet och tilliten samt fokus på konkreta resultat för medborgarna och på Europas enorma potential.

2. Falsa förhoppningar måste undvikas. Framför allt bör målet vara ett EU som kan tillhandahålla verkligt lika möjligheter för alla. De ekonomiska, sociala och miljömässiga faktorerna är sammankopplade. Det är nödvändigt att ge Europa möjlighet att anpassa sig till den djupgående omvandlingsprocessen och hårda konkurrensen i världen och att effektivt forma globaliseringen i enlighet med EU:s värderingar.

3. Man måste sluta att lägga skulden på Bryssel, vilket alltför många har gjort och fortfarande gör. Ett gemensamt åtagande av EU-institutionerna och ett brett spektrum av berörda aktörer, bl.a. arbetsmarknadens parter, företag och organisationer i det civila samhället, både nationellt och på EU-nivå, är absolut nödvändigt. EESK understryker att legitimiteten i EU:s beslut i slutändan beror på kvaliteten på den demokratiska processen.

4. Man kan bara fortsätta framgångsrikt på vägen framåt om detta bygger på samma *känsla av gemensamt syfte* som var ett uttryck för EU-grundarnas övertygelse och som senare avspeglades i alla viktiga steg framåt. EU bör utnyttja de rättsliga verktyg, den vägledning, den finansiering och det samarbete som står till dess förfogande för att ge unionen möjlighet att göra framsteg inom alla önskade dimensioner. Lissabonfördraget visar vägen.

### *Scenarierna i vitboken*

5. EESK anser inte att ett val mellan scenarier<sup>(2)</sup> är en lyckad metod för att främja en *känsla av gemensamt syfte* eller fastställa den framtida vägen. För det första börjar EU inte från noll. Kommissionen bör därför grunda sina förslag på en ingående analys av EU:s historia – dess framgångar och brister – som en värdefull källa för framtiden. Medlemsstaternas åtaganden i Romförklaringen är en positiv och sund utgångspunkt<sup>(3)</sup>. De fem scenarierna är riktade till medlemsstaterna, med fokus på institutionella förändringar, och saknar därför direkt relevans för EU-medborgarna. Dessutom verkar de konstlade.

6. För EESK är scenario 1, eller som kommittén ser det, "att hanka sig fram", inget alternativ. Scenario 5 är attraktivt för vissa människor, men för närvarande orealistiskt. Scenario 2, att uteslutande inrikta sig på den gemensamma marknaden, är alldeles för begränsat. Scenario 4 kräver en överenskommelse mellan 27 medlemsstater, vilket skulle kunna leda till att EU förlamas och främja centrifugala tendenser och därigenom äventyra unionens mål och värderingar. Enligt scenario 3 skulle mekanismer för differentierad integration såsom fördjupat samarbete kunna vara ett användbart verktyg för att övervinna

<sup>(1)</sup> Denna resolution antogs av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid dess plenarsession den 5 juli 2017 och följer på begäran av den 4 april 2017 från Europeiska kommissionens ordförande, Jean-Claude Juncker, om att EESK ska redogöra för det europeiska organiserade civila samhällets idéer och prioriteringar för Europeiska unionens framtida utveckling, på grundval av vitboken om EU:s framtid.

<sup>(2)</sup> Se vitboken om EU:s framtid, mars 2017.

<sup>(3)</sup> Förklaring från ledarna för de 27 medlemsstaterna och från Europeiska rådet, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen av den 25 mars 2017:

<http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

blockeringar inom specifika områden och främja en positiv dynamik i EU:s integrationsprocess. De är dock verktyg för att uppnå de politiska målen snarare än ett mål i sig. Samtidigt som de bör rekommenderas som ett sätt att övervinna låsningar eller hinder för önskvärd EU-lagstiftning betonar EESK även att man måste främja konvergens inom unionen och bekämpa fragmentering och splittring. Därför bör en överenskommelse mellan föregångare eller katalysatorländer alltid vara öppen för dem som vill, samtidigt som en känsla av gemensamt syfte bör ha företräde.

## **EESK:s syn på framtiden**

### **A. Metod**

7. Strategiska frågor bör infogas i ett gemensamt perspektiv för att undvika ett hotande *Europa à la carte* eller centrifugala tendenser. EESK rekommenderar en utveckling där man fastställer villkoren för att dela politisk makt över hela linjen på ett bättre sätt. Allt detta är i första hand beroende av politisk vilja och bör därför vara en kärnfråga i en verklig debatt om framtiden.

8. Den traditionella åtskillnaden mellan den nationella nivån och EU-nivån bör försvinna. Gemensamma utmaningar och sammanflätade vardagsförhållanden i hela Europa understryker behovet av ett *gemensamt uppdrag*. De kräver också att man erkänner EU-medborgarskapet vid sidan av det nationella medborgarskapet. Alla nivåer i samhället måste ingå och göras delaktiga i det politiska beslutsfattandet. Målen bör vara gemensamma, och beslutens och politikens effekter bör också systematiskt bedömas på nationell, regional och lokal nivå för att vinna medborgarnas stöd.

9. Europaparlamentet måste spela en central roll i utformningen av EU:s framtida riktning. Dessutom finns det ett grundläggande behov att främja de nationella parlamentens deltagande och deras samspel med Europaparlamentet.

10. De centrala målen måste åtföljas av en överenskommelse mellan medlemsstaterna om

- mål, gemensamma instrument och tidsfrister; det som behövs mest är en gemensam berättelse som bygger på samstämmighet, öppenhet, synlighet och framför allt gemensam kommunikation,
- en önskvärd reform av rådet för att säkerställa effektivitet och öppenhet, samt en oberoende kommission i frågor med exklusiv och delad befogenhet, med stark tonvikt på gemenskapsmetoden,
- behovet av ordnade samrådsarrangemang med alla berörda aktörer samt korrekt genomförande och respekt för rättsstatsprincipen.

### **B. Politik**

11. Oberoende av vilket alternativ för EU:s framtid som väljs vill EESK ha en sammanhållet och sammanhängande EU. Många aktuella politikområden är föremål för en allt djupare integration, en långsiktig process som EESK stöder till fullo. Beträffande nästan alla har EESK tämligen nyligen avgett utförliga kommentarer och förslag för framtiden.

12. Den inre marknaden i alla sina ekonomiska och sociala dimensioner och inom ramen för en modell för hållbar utveckling är det nödvändiga kittet för europeisk integration. Den bör garantera verkligt lika villkor. På samma sätt betraktades EMU som ett avgörande steg framåt. Trots imponerande framsteg är dess struktur dock fortfarande bräcklig. EMU är centralt för den framtida utvecklingen inom EU och måste därför fördjupas. EESK stöder en gradvis utveckling mot en politisk union med en rad olika makroekonomiska och mikroekonomiska åtgärder och bestämmelser samt en stark social dimension. Fullbordandet av EMU förutsätter verklig ekonomisk styrning, inklusive EU-förvaltning av finanssektorn, välstrukturerade reformer i de berörda medlemsstaterna och gemensamma strategier för arbetsmarknadspolitik. En förbättrad styrning måste stärka grunden för ökad konvergens och solidaritet i hela euroområdet. De mycket kompetenta offentliga förvaltningarna i EU kan vara till hjälp. Euroområdet bör inleda ett närmare samarbete på andra områden.



13. EESK understryker också behovet av en mer sammanhängande styrning, en djupare integration och ett helhjärtat engagemang av medlemsstaterna på följande områden:

- En samordnad europeisk industripolitik som bygger på rättvis konkurrens – även när det gäller att motverka skatteundragande – måste säkerställa gemensamma i stället för nationella strategier för att förbättra förutsättningarna i hela Europa för att främja konkurrenskraften i en social marknadsekonomi med ett engagerat deltagande av alla berörda aktörer i samförståndsbaseerade dialoger samt för att underlätta investeringar (program) och stödja små och medelstora företag.
- Främjande av uppåtgående social konvergens – i linje med den ekonomiska konvergensen – i fråga om sysselsättning och sociala resultat, genom att den europeiska pelaren för sociala rättigheter genomförs samtidigt som de nationella befogenheterna respekteras.
- En energiunion med ordentlig styrning, vilket är nödvändigt för en verklig gemensam marknad och energitrygghet.
- En framåtblickande europeisk strategi och lagstiftningsram för att bekämpa klimatförändringarna på grundval av Parisavtalet och som ett bidrag till de internationella klimatavtalen, och främjande av Agenda 2030 för hållbar utveckling inom all EU-politik.
- En digital inre marknad som ett viktigt inslag i den framtida konkurrenskraften och främjandet av nya arbetstillfällen av hög kvalitet, samtidigt som man föregriper effekterna av den digitala omvandlingen på sysselsättningen och arbetsmarknaden.
- En förstärkt Europaomfattande strategi för teknik, forskning och innovation.
- En (multilateral) handelspolitik som genom öppna förhandlingar bör trygga öppna marknader och social och miljömässig hållbarhet samt betona jämlikhet i handelsförbindelserna för att värna de europeiska intressena i en värld där de protektionistiska tendenserna blir allt starkare.
- En europeisk konsumentpolitik som en del av medborgarskapspolitiken.

14. EESK anser att även sociala frågor och utbildning måste behandlas mer systematiskt på EU-nivå för att finna övertygande lösningar. Social trygghet och utbildning omfattas för det mesta av subsidiaritetsprincipen och faller därför inom ramen för nationell lagstiftning och nationella beslutsprocesser, ofta med aktivt deltagande av arbetsmarknadens parter. Delade befogenheter mellan EU och medlemsstaterna måste tillämpas bättre i sociala frågor. Med tanke på de ökade spänningarna på arbetsmarknaden till följd av den digitala revolutionen, de strukturella svagheter på arbetsmarknaderna och globaliseringen, efterlyser EESK ett synligt europeiskt engagemang i syfte att verka för ökad konvergens när det gäller vissa sociala och arbetsrättsliga villkor och samtidigt bidra till att främja nya arbetstillfällen av hög kvalitet, rättvis rörlighet och medborgarnas positiva engagemang. Det behövs ett särskilt fokus på ungdomar och ungdomsarbetslöshet. Arbetsmarknadsparterna, det bredare civila samhället och den sociala dialogen spelar en avgörande roll.

15. Det krävs ökad ekonomisk och social konvergens i EU. Samtidigt måste skillnaderna mellan nationella ekonomier, kulturer och traditioner i de sociala systemen beaktas. EESK understryker att EU inte får vara en åskådare utan bör ta ett tydligt fastställt ansvar. Ordentliga diskussioner mellan arbetsmarknadens parter (och andra berörda aktörer) behövs först, innan en gemensam väg framåt kan fastställas. Dessutom framhåller EESK vikten av att medlemsstaterna faktiskt genomför EU:s sociala direktiv.

16. Utbildning omfattas också av subsidiaritetsprincipen. Man kan dock inte förneka att Europas sociala och ekonomiska framtid och medborgarnas engagemang är nära kopplade till moderna utbildningssystem på alla nivåer. Den yngre generationens framtid beror i hög grad på utbildning. Kompetens är nyckeln för både ungdomarna och de äldre generationerna. EU måste därför delta aktivt i den moderniseringsprocess som pågår. Utbildning spelar också en viktig roll när det gäller att förmedla EU: EESK betonar att det behövs lämplig information och utbildning om EU – bl.a. om de europeiska värderingarna och EU-medborgarskapet – i grund- och gymnasieskolan.

17. Den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet måste återställas. Detta innebär per definition att de gemensamma gränserna måste kontrolleras på ett effektivare sätt. Parallellt med detta utgör den beklagliga ökningen av internationell terrorism, som omfattar mord men också it-brottslighet, en stor källa till osäkerhet för allmänheten och måste bekämpas. Samarbete mellan polismyndigheter och rättsliga myndigheter behövs mer än någonsin.

18. Dessa områden är direkt kopplade till utrikespolitiken och till det akuta problemet med sönderfallande stater och inbördeskrig i Europas grannskap samt till de migrationsströmmar som detta ger upphov till och som för närvarande överskuggar alla andra EU-frågor. Kommittén ställer sig mycket positiv till en gemensam migrationspolitik som ger flyktingarna skydd i enlighet med internationell rätt, ett gemensamt asylsystem, insatser för att bekämpa olaglig migration och människohandel samt främjandet av lagliga vägar till EU. I samma sammanhang måste EU inrätta verkliga partnerskap med grannländerna och i synnerhet nylansera en verklig politik för Europa–Medelhavsområdet.

19. Europa står inför utmaningen att sköta sig självt mer än någonsin sedan 1945. Förbindelserna inom Nato och med Förenta staterna samt en effektiv gemensam europeisk hantering av problem som uppstår i Europeiska unionens grannskap medför att man snarast måste fördjupa EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, som en framgångsrik inre och yttre säkerhet nödvändigtvis kommer att vara beroende av.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 527:E PLENARSESSION DEN 5–6 JULI 2017

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Effektivisera EU-politiken för små och medelstora företag****(yttrande på eget initiativ)**

(2017/C 345/03)

Föredragande: **Milena Angelova**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	21.1.2016
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen
Ansvarig facksektion	Inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av facksektionen	7.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	6.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	157/1/4

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK ser mycket positivt på att små och medelstora företag förklarats stå i centrum för den ekonomiska politiken i EU. Kommittén uppskattar att man under det senaste årtiondet har antagit en stor mängd lagstiftning och anslagit betydande medel för att stödja dem. EESK delar emellertid de små och medelstora företagens ofta framförda uppfattning att både utformningen och genomförandet av politiken för små och medelstora företag fortfarande kännetecknas av betydande ineffektivitet, vilket avsevärt dämpar effekten av stödåtgärderna.

1.2 EESK:s nyligen utförda studier<sup>(1)</sup> har visat att man i EU:s politik för små och medelstora företag och nuvarande stödmekanismer behandlar det stora antalet små och medelstora företag i Europa som en homogen grupp och tyvärr inte skiljer mellan de olika behoven hos de många undergrupperna av företag som omfattas av definitionen av små och medelstora företag. Exempel på skräddarsydda stödmekanismer är ganska sällsynta. Användningen av en standardlösning som ska passa alla för att utarbeta EU:s politik för små och medelstora företag är ett stort problem som förhindrar att politiken fullt ut uppnår de önskade effekterna för små och medelstora företag<sup>(2)</sup>. Därför rekommenderas starkt en bättre marknadsföring av politiken för små och medelstora företag, tillsammans med en bättre målinriktning på de små och medelstora företagens särskilda behov, i samband med det kommande offentliga samrådet om betydelsen av definitionen av små och medelstora företag.

1.3 EESK varnar för att ett byråkratiskt tillvägagångssätt och komplicerade administrativa regler fortfarande är vanligt förekommande i EU:s politik för små och medelstora företag och de nuvarande stödmekanismerna, trots ständiga ansträngningar på EU-nivå för att minimera den administrativa bördan. EU:s små och medelstora företag känner ofta att de

<sup>(1)</sup> EESK:s studie "Assessment of the effectiveness of the EU's SMEs policies 2007–2015" (januari 2017) och EESK:s studie "Access to finance for SMEs and midcaps in the period 2014–2020: opportunities and challenges" (maj 2015), som här kallas "EESK:s studier".

<sup>(2)</sup> Lånegarantiinstrumentet och alla Cosmes finansinstrument är goda exempel på skräddarsydda stödmekanismer.

ansvariga tjänstemännen inte har någon aning om hur företagen faktiskt fungerar. De flesta av EU:s stödmekanismer verkar inte vara lämpade för att tillgodose de små och medelstora företagens akuta behov av snabba, tydliga och effektiva lösningar.

1.4 Kommittén är oroad över att de flesta små och medelstora företag – framför allt små- och mikroföretag – inte känner till att dessa stödverktyg och nätverk finns, till följd av brister i kommunikationen. Detta kan åtgärdas genom större insatser för att öka kännedomen, ytterligare stöd för att göra det möjligt för små och medelstora företag att få tillgång till rätt information, ökade kontakter mellan de offentliga organen och viktiga lokala förmedlare på nationell och regional nivå som är specialiserade på att arbeta med små och medelstora företag (arbetsgivarorganisationer, sammanslutningar av små och medelstora företag, handelskamrar), samt stöd som är mer användarvänligt och anpassat till företagets behov. De flesta av de verktyg som står till buds är alltför invecklade, otydliga och byråkratiska till utformning och innehåll för att kunna tillgodose de små och medelstora företagens behov. För att ta itu med detta uppmanar EESK kommissionen och medlemsstaterna att på bästa sätt utnyttja den europeiska planeringsterminen, att systematiskt och alltid tillämpa partnerskapsprincipen <sup>(3)</sup> och att obligatoriskt involvera de små och medelstora företagens representativa organisationer på europeisk, nationell och regional nivå i utformningen, genomförandet och övervakningen av politiken och stödåtgärderna för små och medelstora företag. De landsspecifika rekommendationerna bör konsekvent vara inriktade på stödjande politik för små och medelstora företag för att säkerställa en relevant utformning, ett effektivt genomförande samt kvalitativa och kvantitativa mått på resultat.

1.5 EESK beklagar att övervakningen av framstegen inom EU:s politik för små och medelstora företag fortfarande är fragmenterad. Medan de små och medelstora företagens affärsverksamhet redovisas på ett heltäckande sätt, redovisas inte inverkan av EU:s stödåtgärder på denna verksamhet och i vilken utsträckning förändringar i de små och medelstora företagens utveckling kan tillskrivas dessa åtgärder. De tillgängliga uppgifterna är för det mesta kvantitativa och ger inga kvalitativa insikter. De utgör därför ingen grund för en ordentlig bedömning av politikens och stödverktygens effektivitet och ändamålsenlighet <sup>(4)</sup>.

1.6 I linje med sina tidigare yttranden uttrycker EESK oro över att genomförandet av småföretagsakten (SBA, "Small Business Act") för Europa är långt ifrån fullständigt <sup>(5)</sup>. Resultaten inom de olika områdena är ojämna, med sämre resultat i fråga om entreprenörskap, den inre marknaden och tillgång till finansiering. Färdigheter och innovation samt statlig och offentlig upphandling har faktiskt försämrats sedan 2008 <sup>(6)</sup>. Det är uppenbart att medlemsstaterna bör uppmanas att vidta relevanta åtgärder och att tillämpa småföretagsakten vid utformningen och genomförandet av politik och lagstiftning som påverkar små och medelstora företag.

## 1.7 Särskilda rekommendationer

1.7.1 I EU:s politik för små och medelstora företag bör man beakta de europeiska små och medelstora företagens heterogenitet och mångfald. Man bör undersöka de särskilda behoven hos mikroföretag, familjeföretag och "traditionella" företag, sociala företag, fria yrken, egenföretagare och alla andra särskilda undergrupper med helt olika juridiska former och verksamhetsmodeller för att kunna tillhandahålla en lämplig uppsättning politiska åtgärder för att främja deras tillväxt.

1.7.2 EESK föreslår att kommissionen ska bedöma om den nuvarande definitionen av små och medelstora företag motsvarar deras heterogenitet, sektordynamik, särdrag och mångfald under det senaste årtiondet <sup>(7)</sup>. EESK efterlyser en synlig, samordnad och konsekvent övergripande politik för små och medelstora företag, baserad på en flerårig handlingsplan.

1.7.3 EU:s verktyg för stöd till små och medelstora företag bör översättas till näringslivets språk så att de blir lämpade för sitt syfte att främja tillväxt och sysselsättning. För att ta itu med den alltför stora komplexitet i stödmekanismerna som har fastställts är det viktigt att söka hjälp och råd från de små och medelstora företagens organisationer, som har bäst kännedom om de små och medelstora företagens behov, så att EU:s politik för små och medelstora företag talar näringslivets språk. I detta hänseende räknar de små och medelstora företagen för närvarande med de nationella arbetsmarknadsparterna som en viktig positiv faktor när det gäller att framföra deras synpunkter om hur man kan förbättra politiken för att främja små och

<sup>(3)</sup> Enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1303/2013, som vidareutvecklats i förordning (EU) nr 240/2014.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf), s. 31.

<sup>(5)</sup> EUT C 229, 31.7.2012, s. 49, EUT C 181, 21.6.2012, s. 125.

<sup>(6)</sup> 2016 års SBA-faktablad. SBA-profil. Resultat uppmätta med SBA-indikatorerna.

<sup>(7)</sup> T.ex. i Förenta staterna fastställer Small Business Administration sina kriterier inte enbart på grundval av ägarstrukturen, intäkterna och antalet anställda, utan också utifrån företagets ekonomiska verksamhet. Detta underlättar tillämpningen av relevanta industripolitiska åtgärder.

medelstora företag, och uppmanar dem att delta mer aktivt i det nationella reformprogrammet. Därför bör man stärka deras roll och rollen för sammanslutningar av små och medelstora företag, handels- och industrikamrar och andra intresseorganisationer för små och medelstora företag.

1.7.4 I EU:s politik för små och medelstora företag bör man satsa mer på att informera de små och medelstora företagen – och särskilt de mest utsatta undergrupperna, såsom ensamföretagare, mikroföretag, traditionella företag med låg innovationspotential, företag från avlägset belägna regioner osv<sup>(8)</sup> – om tillgängligt stöd. Viktiga stödnätverk bör bibehållas, man bör öka kännedomen om dem och de bör göras mer användarvänliga och omfattande för små och medelstora företag. Kommissionen bör noga överväga möjligheten att se till att de befintliga stödnätverken samordnas till ett enda system som respekterar situationen i varje medlemsstat.

1.7.5 Det är mycket viktigt att etablera ett starkt fleraktörspartnerskap – plattformar för små och medelstora företag – med arbetsmarknadens parter samt offentliga och privata berörda aktörer som arbetar med de små och medelstora företagens problem, på nationell och regional nivå. Att förstärka samverkan med de små och medelstora företagens organisationer, som har bäst kännedom om de små och medelstora företagens behov, särskilt på nationell och regional nivå, är av avgörande betydelse för att kommunikationsklyftan mellan de små och medelstora företagen och EU:s stödmekanismer ska överbryggas. En sådan samverkan kan även bli en ny och effektiv kanal för att nå ut till små och medelstora företag genom att utnyttja lokala filialer av arbetsgivarorganisationer, handels- och näringslivskamrar, sammanslutningar av små och medelstora företag samt bransch-/sektorsorganisationer som viktiga förmedlare för att öka kännedomen om och tillhandahålla befintliga stödverktyg.

1.7.6 Man uppnår de bästa resultaten för små och medelstora företag när de lokala myndigheterna samarbetar med de små och medelstora företagens organisationer vid utformningen och genomförandet av politiken. Den rådande tendensen att förmedling huvudsakligen organiseras runt banker är inte det bästa alternativet. Bankerna bör vara finansiella intermediärer, men i alla andra aspekter (utformning av politiken, information, marknadsföring osv.) är de små och medelstora företagens representativa organisationer lämpligare. EESK uppmanar därför kommissionen att utforma åtgärder för att stödja de små och medelstora företagens organisationer i genomförandet av politiken för små och medelstora företag och spridningen av relevant information till små och medelstora företag, bl.a. genom att erbjuda dem ekonomiskt stöd.

1.7.7 EESK anser att småföretagsakten och de två principer som fastställs i den – ”tänk småskaligt först” och ”endast en gång” – bör göras rättsligt bindande. Tillämpningen av principen ”endast en gång” får dock inte hindra värdländerna från att kontrollera de nödvändiga rättsliga och yrkesmässiga kraven för affärsverksamhet. Partnerskapsprincipen bör utvidgas till att omfatta alla lagstiftningsförfaranden som direkt eller indirekt påverkar små och medelstora företag. I praktiken rekommenderas starkt årliga möten inom plattformar för små och medelstora företag på EU- och medlemsstatsnivå.

## 2. Små och medelstora företag – en viktig tyngdpunkt i den ekonomiska politiken i EU

2.1 EU:s politik för stöd till små och medelstora företag<sup>(9)</sup> behövs, eftersom europeiska små och medelstora företag till skillnad från små och medelstora företag i andra delar av världen måste följa bestämmelser på både nationell och europeisk nivå. Dessa bestämmelser fastställs ofta utan något verkligt samråd med företagens representativa organisationer, i strid med synsättet ”tänk småskaligt först”. Detta ökar avsevärt bördan och kostnaderna för affärsverksamhet, trots de små och medelstora företagens begränsade mänskliga och tekniska resurser.

2.2 Kommissionen lanserade 2008 principerna ”tänk småskaligt först” och ”endast en gång” som ett avgörande steg för att främja konkurrenskraften och förbättra affärsklimatet för de 23 miljoner små och medelstora företagen i Europa<sup>(10)</sup>. EESK gav kraftfullt stöd till detta initiativ<sup>(11)</sup>, men varnar för att om småföretagsakten inte är rättsligt bindande och alla styresnivåer – EU, medlemsstaterna och regionerna – inte är skyldiga att tillämpa den, kommer den att förbli en rent politisk förklaring.

<sup>(8)</sup> De små och medelstora företagens olika dimensioner beskrivs mycket väl i [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf), s. 20.

<sup>(9)</sup> Europeiska stadgan för småföretag (2000).

<sup>(10)</sup> COM(2008) 394 final.

<sup>(11)</sup> EUT C 27, 3.2.2009, s. 7, EUT C 224, 30.8.2008, s. 32, EUT C 182, 4.8.2009, s. 30.

2.3 Genomförandet av småföretagsakten utvärderades och uppdaterades 2011<sup>(12)</sup>, men slutsatserna om dess faktiska inverkan var inte särskilt uppmuntrande och man efterlyste större ansträngningar<sup>(13)</sup>. EESK har upprepade gånger lagt fram förslag för att göra politiken för små och medelstora företag effektivare<sup>(14)</sup>. Numera påverkas de små och medelstora företagen av all EU-politik, och de behöver därför en verkligt övergripande, synlig, samordnad och konsekvent politik som utarbetas och genomförs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt<sup>(15)</sup>.

2.4 I politiken för små och medelstora företag beaktas inte de olika behoven hos de olika kategorierna av små och medelstora företag. För att öka effektiviteten i utformningen och genomförandet av politiken behövs omfattande utåtriktade insatser för att mer noggrant skilja mellan dem som politiken riktar sig till, samt inrikta och anpassa de lösningar som erbjuds till deras särskilda behov. Kriterierna för uppdelning i olika segment skulle kunna bygga inte bara på storlek (t.ex. ju mindre företaget är, desto svårare är det i allmänhet att få tillgång till finansiering och desto större behov har det av rådgivning, coachning och handledning), utan också på ort (storstäder kontra småstäder och avlägset belägna landsbygdsområden), på skede i livscykeln (uppstarts företag, expanderande företag), på sektor (industri, handel, jordbruk, turism osv.) osv.

2.5 Man har redan gjort omfattande förberedelser för en reviderad småföretagsakt. Genom Refit-programmet görs välbehövliga förbättringar av EU:s regelverk och de administrativa hindren minskas. Under årens lopp har antalet gällande EU-rättsakter ökat till 19 875 dokument<sup>(16)</sup>. Av dessa innehåller 1 527 bestämmelser som avser små och medelstora företag, de flesta på följande områden: statligt stöd (343), konkurrens (293), den inre marknaden (217), forskning och teknisk utveckling (133) samt budget (117).

2.6 Nyligen utförda EESK-studier visar att det trots de många initiativ som tagits behövs en omfattande översyn av EU:s politik för små och medelstora företag i syfte att diversifiera stödåtgärderna, förenkla de tillämpliga reglerna och optimera kommunikationen och samarbetet med små och medelstora företag och deras organisationer för att man faktiskt ska kunna ta hänsyn till de små och medelstora företagens mångfald och olika behov. Regionernas och territoriernas roll i genomförandet av EU:s politik och lagstiftning, särskilt den som påverkar små och medelstora företag, ökar avsevärt<sup>(17)</sup>.

### 3. Politiken för stöd till små och medelstora företag – utmaningar och möjligheter

3.1 De små och medelstora företagen ställs inför allt större utmaningar av olika slag:

- Ständigt ökande konkurrens och marknader som globaliseras.
- Nya affärsmodeller till följd av utvecklingen av ny teknik, t.ex. utbredd digitalisering (Industri 4.0), den cirkulära ekonomin och delningsekonomin.
- Brist på utbildad och kvalificerad arbetskraft till följd av den demografiska krisen i Europa, den åldrande befolkningen och migration.

3.2 De små och medelstora företagen utgör en ytterst heterogen och olikartad grupp. De kan särskiljas på grundval av storlek, skede i livscykeln, ort, typ av ägande, bransch osv., och deras behov av stöd varierar betydligt beroende på vilken undergrupp som ett visst företag tillhör. En särskild grupp som kräver särskild behandling är ensamföretagarna (nästan 50 % av alla små och medelstora företag), som i stort sett är uteslutna från stödåtgärdernas räckvidd. För att hjälpa denna mest utsatta grupp av små och medelstora företag att utvecklas och blomstra bör också problemet med falskt egenföretagande hanteras på lämpligt sätt.

3.3 Mot denna bakgrund kan det vara föråldrat och alltför ofokuserat att utforma politiken för stöd enbart utifrån storleken på de företag som får stöd, och man beaktar då inte heller de olika behov som finns hos olika grupper av små och medelstora företag. EESK har i sina yttranden ständigt betonat behovet av en bättre inriktad och mer exakt definierad politik för att främja de små och medelstora företagen i Europa<sup>(18)</sup> samt behovet av att se över definitionen av små och medelstora

<sup>(12)</sup> COM(2011) 78 final.

<sup>(13)</sup> EUT C 376, 22.12.2011, s. 51.

<sup>(14)</sup> EUT C 229, 31.7.2012, s. 49, EUT C 181, 21.6.2012, s. 125.

<sup>(15)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration—horizontal-sme-policy.pdf>

<sup>(16)</sup> Avtal, direktiv, förordningar och beslut.

<sup>(17)</sup> Enligt Europeiska regionkommittén tillämpas över 85 % av EU:s lagstiftning på territoriell nivå.

<sup>(18)</sup> ECO/372, informationsrapport som inte offentliggjorts i EUT, EUT C 13, 15.1.2016, s. 8, EUT C 383, 17.11.2015, s. 64.



företag så att den bättre avspeglar mångfalden av små och medelstora företag och skillnaderna mellan medlemsstaterna<sup>(19)</sup>. EESK uppmanar kommissionen att inledda ett samråd om definitionen av små och medelstora företag. Detta bör inbegripa en bedömning av hur definitionen tillämpas vid genomförandet av politiska åtgärder för mikroföretag och små och medelstora företag.

#### 3.4 Stödinstrumentens förmåga att tillgodose de små och medelstora företagens behov

3.4.1 Instrumenten för att stödja små och medelstora företag måste bedömas med hänsyn till den faktiska effekt de har när det gäller att förbättra situationen för små och medelstora företag och i synnerhet till om de motsvarar principerna i småföretagsakten. EESK anser att det behövs en kvalitativ och ingående bedömning av effektiviteten och ändamålsenligheten i investeringar av EU-medel, samt ett behov av större insatser från medlemsstaternas sida för att på nationell och regional nivå genomföra principerna "tänk småskaligt först" och "endast en gång", som bör vara obligatoriska på alla nivåer<sup>(20)</sup>.

3.4.2 Principen "tänk småskaligt först" och småföretagsaktens principer nämns inte uttryckligen i Junckerplanen. De kan i viss mån urskiljas i Horisont 2020- och Cosme-programmen, men bör genomföras bättre i praktiken. EESK uppmanar EU:s politiska beslutsfattare att beakta småföretagsaktens principer i alla EU-rättsakter som kan ha en direkt eller indirekt inverkan på små och medelstora företag.

3.4.3 Kreditkostnaderna samt bygg- och hyreskostnaderna har minskat under de senaste åren till följd av krisen. Detta skapar tillsammans med några nya riktade instrument goda möjligheter för uppstarts företag, men företagens expansionsfas får fortfarande alldeles för lite stöd. I detta avseende välkomnar EESK kommissionens nya initiativ för att lösa detta problem<sup>(21)</sup>.

3.4.4 Banklån är liksom tidigare den viktigaste finansieringskällan för små och medelstora företag, men det är fortfarande inte enkelt för många små och medelstora företag att få tillgång till bankfinansiering på grund av bankernas svaga balansräkningar, bristande transmission av ECB:s penningpolitik i vissa länder och de relativt höga hinder som krav på säkerheter medför. Marknadsbaserad finansiering genom riskkapitalfonder, riskvilligt utvecklingskapital, utfärdande av obligationer och egetkapitalinstrument på specialiserade marknadssegment samt gräsrotsfinansiering blir allt viktigare, men de flesta små och medelstora företag är ännu inte redo att utnyttja dessa möjligheter<sup>(22)</sup>. De behöver lämplig vägledning om tidsplanering, detaljerad information och stöd för att kunna undersöka dem. Enligt EESK:s undersökning känner en mycket stor andel av de små och medelstora företagen inte till möjligheterna till stöd genom ESI-fondernas bidragssystem eller möjligheten att erhålla finansiering via en investeringsfond som får stöd med EU-medel.

3.4.5 En stickprovsundersökning visar att stödinstrumentens inriktning och prioriteringar inte alltid motsvarar de små och medelstora företagens prioriterade behov<sup>(23)</sup>. Ett av skälen till detta är att de betydande skillnader som fortfarande finns mellan medlemsstaterna inte beaktas. Till exempel anger främst företag från södra Europa tillträdet till nya marknader som den största utmaningen för små och medelstora företag, medan företag från norra Europa får det mesta stödet för att förbättra tillträdet till marknader, inklusive internationella marknader. Detta är ett tydligt bevis för att de små och medelstora företagens behov är märkbart olika på nationell nivå, vilket föranleder frågan om inte EU-omfattande instrument borde utformas mer i detalj. Detta synsätt får också fullt stöd i årsrapporten om europeiska små och medelstora företag 2014/2015<sup>(24)</sup>, enligt vilken den grupp av länder som har sämst resultat huvudsakligen kommer från södra Europa.

<sup>(19)</sup> Den gemensamma definitionen av små och medelstora företag fastställs i rekommendation 2003/361/EU. En annan definition av små och medelstora företag finns i direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 och direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013. EUT C 383, 17.11.2015, s. 64.

<sup>(20)</sup> EUT C 303, 19.8.2016, s. 94.

<sup>(21)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>

<sup>(22)</sup> EGT C 388, 31.12.1994, s. 14.

<sup>(23)</sup> Undersökningen genomfördes via medlemmarna i EESK, UEAPME, CEEP och BICA mellan april och maj 2016. Resultaten analyserades, med medlemsstaterna indelade i två grupper på grundval av klassificeringen i "Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed", Roland Berger Strategy Consultants, mars 2014. Länderna i grupp 1 är Österrike, Belgien, Sverige och Tyskland – som har en hög beredskap för Industri 4.0 och betecknas som "potentialists" och "frontrunners". Till grupp 2 hör Bulgarien, Rumänien, Ungern, Spanien och Cypern – som kallas "hesitators" och "traditionalists". Denna indelning gör resultaten från stickprovsundersökningen jämförbara med EESK:s tidigare forskning (se ECO/372).

<sup>(24)</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

Dessa länder rapporterar en mycket låg andel framgångsrika projekt, bl.a. inom den del av Horisont 2020 som handlar om små och medelstora företag <sup>(25)</sup>.

3.4.6 De höga förväntningarna på rollen som företrädare för små och medelstora företag ("SME envoy") har tyvärr hittills inte infriats. Få representanter för små och medelstora företag vet vem som utför denna uppgift i deras länder. De flesta små och medelstora företag uppger att "SME envoy" endast utövar protokollära och ceremoniella uppgifter snarare än att spela en roll som är kopplad till faktiska åtgärder för att främja små och medelstora företag. Samtidigt som det grundläggande syftet med detta nätverk är att vara en förbindelselänk mellan kommissionen och de nationella organen och att verkningsfullt värna små och medelstora företags intressen inom de nationella organen och i den nationella lagstiftningen, förväntar sig de små och medelstora företagen att få verkliga råd och verklig information om EU:s politik i samarbete med de små och medelstora företagens organisationer.

3.4.7 Att främja entreprenörskap är kopplat till att fastställa lämpliga villkor för att öka andelen uppstarts företag och nya företag som överlever och lyckas, att hjälpa de nya företagen att förbättra sin konkurrenskraft och växa snabbare och effektivare, samt att förbättra insolvensförfarandena och utveckla och stärka möjligheterna till överlåtelser av företag <sup>(26)</sup>. Medan mycket redan har uppnåtts när det gäller att förenkla tekniken och förfarandet för registrering i EU, återstår ännu mycket att göra för att uppnå det andra och det tredje målet. Principen om "en andra chans" bedöms fungera allra sämst i alla medlemsstater, och inte ens kommissionen tilldelar kontrakt till företagare som har en konkurs bakom sig.

3.4.8 Dessutom är förfarandena för likvidation (vid både insolvens och frivillig likvidation) samt för omstrukturering och arv svåra ur ett rent förfarandemässigt perspektiv i många länder. EESK betonar att insolvenslagstiftningen måste förenklas och harmoniseras <sup>(27)</sup>.

3.4.9 Den offentliga hearingen och EESK:s nyligen utförda studier gav också viktiga insikter om de största utmaningarna inom alla huvudsakliga prioriterade områden för EU:s små och medelstora företag:

#### 3.4.9.1 Minskade bördor/förenkling:

- Antalet initiativ för undantag/förenklingar för små och medelstora företag inom Refit-programmet är begränsat.
- Den föräldrade definitionen av små och medelstora företag har ännu inte åtgärdats.
- Testet för små och medelstora företag tillämpas bara delvis och ojämnt i medlemsstaterna, eftersom det ännu inte är obligatoriskt.
- De offentliga samråden om konsekvensbedömningar och färdplaner hämmas av ett byråkratiskt institutionellt tillvägagångssätt och av att de inte är tillgängliga på alla EU-språk.
- Alla små och medelstora företag pekar på korruption och ineffektiv statsförvaltning som allvarliga problem som har en mycket negativ inverkan på deras verksamhet.
- Sena betalningar av offentliga förvaltningar och stora kunder är fortfarande en negativ tendens i vissa medlemsstater, trots införandet av strängare krav vid översynen av direktivet om sena betalningar <sup>(28)</sup>.

#### 3.4.9.2 Främjande av entreprenörskap:

- Entreprenörskap är fortfarande inte konsekvent infört i de flesta medlemsstaters nationella utbildningssystem.

<sup>(25)</sup> Det finns ett samband mellan rapportens slutsatser och antalet godkända projekt inom Horisont 2020-instrumentet fram till slutet av 2015:

Österrike (25), Belgien (12), Tyskland (88), Frankrike (67), Sverige (46) och Förenade kungariket (139). I dessa länder förtecknades en förbättring i sysselsättningen inom små och medelstora företag och deras mervärde i slutet av 2014 som nådde 2008 års nivåer. Bulgarien (1), Tjeckien (6), Kroatien (1), Cypern (2), Danmark, Grekland (11), Ungern, Italien, Lettland, Litauen (5), Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Spanien har ännu inte uppnått 2008 års nivåer.

<sup>(26)</sup> Liechtenstein, G. A., T. S. Lyons, "Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice" (The Aspen Institute, Rural Economic Policy Programme, Förenta staterna, 1996).

<sup>(27)</sup> EUT C 209, 30.6.2017, s. 21.

<sup>(28)</sup> Direktiv 2011/7/EU.



- Fortbildningen för lärare i entreprenörskap är sporadisk och genomförs vanligen med hänvisning till enskilda projekt – det finns få EU-övergripande initiativ på detta område<sup>(29)</sup>.
- Ungdomsprogram med inriktning på entreprenörskap är visserligen framgångsrika men riskerar att avvika från sina ursprungliga mål om att främja entreprenörskap.
- Pr-kampanjer såsom den europeiska veckan för små och medelstora företag har liten effekt när det gäller att uppmuntra deltagarna att starkt överväga att bli entreprenörer.
- Startkostnaderna är fortfarande tre gånger högre än det fastställda riktmärket.

#### 3.4.9.3 Förbättrat marknadstillträde och internationalisering:

- Den inre marknaden är ännu inte fullbordad, vilket hämmar de små och medelstora företagens tillträde till marknader, bl.a. i samband med gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster.
- Komplicerade administrativa förfaranden och höga leveranskostnader för export/import.
- Programmen för att stödja små och medelstora företags internationalisering saknar en skräddarsydd metod.
- Standarder och immateriella rättigheter är fortfarande oattraktiva för små och medelstora företag, främst för att deras fördelar inte förmedlas väl, kostnaderna är höga och reglerna är alltför komplicerade.

#### 3.4.9.4 Underlättad tillgång till finansiering:

- Den typiska finansieringsmodellen är banklån, som följs – på långt avstånd – av bidrag och stöds av finansinstrument.
- Bidrag är inte marknadsdrivna och inte anpassade till specifika undergrupper av små och medelstora företag, och deras policyinriktning motsvarar sällan de små och medelstora företagens behov.
- Finansinstrument är bättre anpassade till de små och medelstora företagens omedelbara behov av rörelsekapital. Tyvärr har en mycket låg andel små och medelstora företag god kännedom om dem, en skräddarsydd syn på användningen av dem är ännu sällsynt, tillhandahållandet av dem är ytterst beroende av effektiv samverkan mellan finansinstitut, mellanhänder och slutmottagare, och det saknas uppgifter om och analyser av deras faktiska verkan. Större komplementaritet och synergieffekter mellan befintliga instrument och aktörer på regional, nationell och överstatlig nivå, inklusive främjande av effektivare finansinstrument, t.ex. motgarantier.
- Trots de betydande framsteg som gjorts när det gäller att tillhandahålla innovativa metoder för annan finansiering än lån, såsom riskkapital, riskvilligt utvecklingskapital osv., är de fortfarande relativt outvecklade i merparten av medlemsstaterna<sup>(30)</sup>.
- En betydande andel små och medelstora företag är rädda för att ansöka om finansmedel från EU-program, eftersom "det verkar för komplicerat att få finansiering".

#### 3.4.9.5 Stöd till konkurrenskraft och innovation:

- Inom Horisont 2020 anslås visserligen särskilda medel för små och medelstora företag, men detta kan inte lösa alla små och medelstora företags problem med tillgång till riskfinansiering för innovation, och det finns tyvärr få projekt från de nyaste medlemsstaterna.
- Fortfarande otillräckligt intresse för programmet från små och medelstora företags sida på grund av tungrodda och orättvisa regler för stödberättigande och ansökan.
- De gällande reglerna kan eventuellt avskräcka små och medelstora företag från att delta i livskraftiga konsortier för att genomföra innovationsprojekt.
- De små och medelstora företagens kostnader för att ansöka om frivilliga verktyg som kommissionen utvecklat<sup>(31)</sup> är fortfarande relativt höga, och därför har endast ett begränsat antal företag möjlighet att använda dem.

<sup>(29)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies\\_sv](https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_sv)

<sup>(30)</sup> EGT C 388, 31.12.1994, s. 14.

<sup>(31)</sup> Till exempel EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsordning, EU:s miljömerke, EU:s verifiering av miljöteknik eller produkters miljöavtryck.

#### 3.4.9.6 Tillhandahållande av centrala stödnätverk:

- Den information som tillhandahålls håller fortfarande inte förväntad kvalitet.
- Strukturen, innehållet och utformningen är inte särskilt användarvänliga.
- Metoden för att tillhandahålla information är ofta byråkratisk.
- Språkhinder är vanliga, eftersom information till stor del endast tillhandahålls på engelska.

### 3.5 Politisk samstämmighet

3.5.1 För att politiken för att främja små och medelstora företag ska bli samstämmig måste man beakta mångfalden av små och medelstora företag genom att samla in mikrodata och analyser på mikroekonomisk nivå. Det är det enda sättet att förbättra förståelsen av de små och medelstora företags olika behov i linje med deras särdrag.

3.5.2 För närvarande är Europas bank- och kapitalmarknader fortfarande fragmenterade. Projektet för en kapitalmarknadsunion, som inletts för att åtgärda detta, kan förverkligas enbart om det stämmer överens med övrig politik för att stödja små och medelstora företag. De flesta små och medelstora företags begränsade kunskaper om och förståelse av de olika finansinstrumenten skulle begränsa kapitalmarknadsunionens utveckling. Därför bör stödet till små och medelstora företag omfatta inrättandet av en långsiktig, hållbar strategi för finansiering samt uppbyggnad av förståelsen av de olika instrumenten, möjligheterna till komplementaritet och olika instruments fördelar och risker.

3.5.3 För det mesta är relationerna mellan ägare, ledning och anställda i små och medelstora företag personligare än i stora företag, och social dialog är därför en situation som alla vinner på genom att lägga grunden för motiverade och engagerade anställda med arbetstillfällen av hög kvalitet. För att alla berörda parter ska kunna dra nytta av en sådan situation och för att stärka skapandet av socialt kapital inom små och medelstora företag bör dessa företag ges systematiskt stöd i syfte att göra dem medvetna om vikten av social dialog, hälsa och säkerhet, arbetsvillkor, innovativa former av arbetsorganisation, arbetsplatsförlagt lärande och kompetensutveckling. I denna strävan spelar arbetsmarknadsparterna och de icke-statliga organisationerna en oumbärlig roll.

### 3.6 Särskilda rekommendationer om prioriterade områden för EU:s politik för små och medelstora företag

#### 3.6.1 Minskade bördor/förenkling:

- Undvika överreglering (s.k. gold-plating) genom att tillhandahålla tydligare översättningar av EU:s lagstiftning, genom att införa system för att lösa tvister och undvika felaktiga tolkningar av lagtexterna och genom att utarbeta kommentarer som hjälper små och medelstora företag och en handbok med en sammanfattning och förklaring av information som är relevant för små och medelstora företag.
- Göra testet för små och medelstora företag obligatoriskt för nya lagstiftningsförslag och säkerställa att det faktiskt genomförs i alla medlemsstater och systematiskt inom kommissionens avdelningar<sup>(32)</sup>.
- Sörja för att små och medelstora företag och deras organisationer på ett mer effektivt och strukturerat sätt görs delaktiga i konsekvensbedömningar av ny lagstiftning genom att deras format och innehåll förenklas och att informationen görs tillgänglig på alla EU-språk, samt bedöma konsekvenserna för de olika grupperna av små och medelstora företag.
- Regelbundet genomföra en fullständig kontroll av ändamålsenligheten hos EU-lagstiftningen om EU:s politik.
- På ett effektivare sätt (genom att göra detta obligatoriskt) göra de små och medelstora företagens nationella och regionala organisationer delaktiga som partner i den interinstitutionella debatten om ny lagstiftning som rör små och medelstora företag.
- Sörja för en effektiv övervakning av resultaten inom Refit-programmet när det gäller att minska bördan för små och medelstora företag.

<sup>(32)</sup> Testet för små och medelstora företag ingår redan i kommissionens konsekvensbedömning – [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test\\_sv](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_sv)

### 3.6.2 Främjande av entreprenörskap:

- Stödja de insatser som de små och medelstora företagens europeiska, nationella och regionala organisationer gör för att tillhandahålla information, utbildning och coachning/handledning för företag.
- Komplettera de befintliga verktygen för att stödja ett stärkt entreprenörstänkande bland ungdomar och se till att stödprogrammen förblir inriktade på att utveckla viktiga entreprenörsfärdigheter.
- Införa entreprenörskap i läroplanen på alla utbildningsnivåer <sup>(33)</sup>.
- Ytterligare förenkla och minska kostnaderna för förfaranden för att starta nya företag, underlätta tillgången till finansiering och motivera fler människor att utveckla sina entreprenörsinitiativ.
- Tillhandahålla enkla och lätta förfaranden för företagsöverlåtelse och likvidation samt alternativ för en andra chans.

### 3.6.3 Förbättrat marknadstillträde och internationalisering:

- Få den inre marknaden att fungera optimalt för att förhindra överreglering, icke-tillämpning och andra metoder i medlemsstaterna som snedvrider konkurrenskraften, utan att inskränka arbetstagarnas och konsumenternas rättigheter.
- Öka synligheten för de befintliga stödnätverken för internationalisering med hjälp av bättre samarbete med de små och medelstora företagens organisationer på nationell och regional nivå.
- Tillhandahålla verktyg för att hjälpa små och medelstora företag att delta i utställningar, konvent och mässor utomlands.
- Uppmuntra skapandet av regionala och nationella sektorskluster av små och medelstora företag med ett intyg om garanterad kvalitet.
- Ytterligare minska kostnaderna för standarder och immateriella rättigheter för små och medelstora företag och göra pr för deras fördelar för konkurrenskraften.

### 3.6.4 Underlättad tillgång till finansiering för små och medelstora företag:

- Minska formaliteterna, övervakningen och kontrollerna till vad som är absolut nödvändigt – obligatorisk tillämpning av principen "endast en gång", användning av elektroniska formulär, förenklad tillämpning av "de minimis".
- Utforma bidragsbaserade program för små och medelstora företag på grundval av noggranna behovsbedömningar, undvika den skadliga praxisen att genomföra projekt endast för att få icke återbetalningspliktig finansiering utan någon företagsutvecklingsstrategi.
- Stärka samarbetet mellan EIF, de finansiella intermediärerna och de små och medelstora företagens organisationer i syfte att utforma mycket effektiva finansinstrument som tillgodoser de små och medelstora företagens behov av rörelsekapital, lån och säkerheter samt bedöma effekterna med hjälp av kvantitativa indikatorer.
- Inrätta en fullständig och diversifierad portfölj av skräddarsydda och innovativa stödåtgärder för att effektivt nå den heterogena gruppen av små och medelstora företag <sup>(34)</sup>.
- Ge stöd till små och medelstora företag som är redo att utfärda obligationer och egetkapitalinstrument på specialiserade marknadssegment.
- Tilldela Cosmes lånegarantiinstrument tillräckliga medel för att det ska kunna fullgöra sitt syfte, med beaktande av de finansiella konsekvenserna av brexit.
- Undersöka olika sätt att stärka innovativa metoder för annan finansiering än lån, såsom riskkapital, riskvilligt utvecklingskapital, affärsänglar och gräsrotsfinansiering, och en effektiv användning av stödet från garantiinstitutioner.

### 3.6.5 Stöd till konkurrenskraft och innovation:

- Tillhandahålla verktyg för att förbättra små och medelstora företags tillgång till riskvilligt utvecklingskapital för att införa innovationer.

<sup>(33)</sup> EUT C 332, 8.10.2015, s. 20.

<sup>(34)</sup> EUT C 351, 15.11.2012, s. 45, EUT C 34, 2.2.2017, s. 66, EUT C 303, 19.8.2016, s. 94.

- Stödja samarbetet mellan små och medelstora företag och forsknings- och utbildningsinrättningar samt underlätta utbytet av information mellan dem.
- Skapa gynnsamma förutsättningar för att inrätta livskraftiga konsortier där små och medelstora företag och deras marknadsdrivna innovativa idéer spelar en central roll.
- Stödja de små och medelstora företagens konkurrenskraft genom coaching/handledning i syfte att tillhandahålla kapacitetsuppbyggnad och tekniskt stöd, sprida bästa praxis och stödja samarbetet mellan de små och medelstora företagens organisationer.

#### 3.6.6 Tillhandahållande av centrala stödnätverk:

- Främja de små och medelstora företagens europeiska, nationella och regionala organisationer som den viktigaste "tyngdpunkten" genom att införa strategier för att de ska kunna bygga upp sin kapacitet och genom att genomföra principen om flernivå- och flerfaktorsstyre på europeisk, nationell och regional nivå samt tillämpa den i lagstiftningsprocessen.
- Överväga möjligheten att skapa en enda portal för alla stödinitiativ för små och medelstora företag med en tydlig och användarvänlig utformning – med ett rikt digitalt innehåll, begränsade omdirigeringar och begripligt språk.

#### 3.6.7 Utveckling av lämpliga arbetstagarfärdigheter:

- Anpassa yrkesutbildningssystemen till arbetsmarknadernas krav. Inrätta system för att övervaka och förutse arbetsmarknadernas behov.
- Öka stödet till medlemsstaterna för att underlätta små och medelstora företags medverkan i lärlingsprogram.
- Stödja korta utbildningsprogram. Uppmuntra samarbete mellan arbetsgivarorganisationer och utbildningsinrättningar.

Bryssel den 6 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Sektorn för förfalskade och piratkopierade produkter

(yttrande på eget initiativ)

(2017/C 345/04)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Medföredragande: **Hannes LEO**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	26.1.2017
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarigt organ	Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI)
Antagande av CCMI	22.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	119/0/0

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den europeiska ekonomin bygger i allt högre grad på kreativitet och innovation. De immaterialrättsintensiva sektorerna i Europa bidrar med 39 % av EU:s BNP och med 26 % av arbetstillfällena <sup>(1)</sup>. EESK anser att företagen bör dra fördel av en rad villkor som främjar innovation, investeringar och sysselsättning.

1.2 Enligt uppskattningar från FN <sup>(2)</sup> och OECD utgör förfalskade produkter 5–7 % (FN) eller upp till 2,5 % (OECD) av världshandeln. Merparten av de förfalskade produkterna i Europa tillverkas utanför EU, men produktionen ökar även i medlemsstaterna. Internet har avsevärt underlättat och kraftigt ökat möjligheterna till försäljning av förfalskade produkter över nätet, samtidigt som risken för påföljder alltså är mycket låg.

1.3 Sektorn för förfalskade och piratkopierade produkter drar nytta av såväl skillnader i tull-kontrollernas effektivitet vid viktiga platser för införsel till den inre marknaden som den fragmenterade och varierande tillämpningen av EU:s regler och normer på nationell nivå, vilket underlättar införseln till EU av produkter som utgör ett hot mot konsumenternas hälsa, den allmänna säkerheten och företagets konkurrenskraft.

1.4 Följaktligen måste en fullt fungerande och interoperativ tullunion säkerställa att det nya system som infördes genom tullkodexen fungerar effektivt och skyddar företagen mot illojal konkurrens, särskilt från den globala industrin för förfalskade och piratkopierade produkter. Detta ligger inte bara i företagets intresse utan får direkta följder för hälsan och säkerheten liksom den ekonomiska tillväxten i världen.

1.5 EESK anser med tanke på att två typer av varumärkesförfalskning kan urskiljas – "varumärkesförfalskning" som en överträdelse av immateriella rättigheter, dvs. ren och skär illojal konkurrens som inte hotar säkerheten och folkhälsan, och varumärkesförfalskning som en brottslig företeelse som omfattas av konventionen om förfalskade läkemedel <sup>(3)</sup> – att bekämpning av varumärkesförfalskning och piratkopiering bör vara en högt prioriterad fråga för EU, inte bara för att säkerställa en sund tillväxt inom en fri världshandel utan protektionism, utan också med tanke på professionaliseringen av

<sup>(1)</sup> Gemensam EPO-OHIM-rapport om sektorer som präglas av en hög koncentration av immateriella rättigheter i EU, september 2013.

<sup>(2)</sup> <http://www.springer.com/978-1-4614-5567-7> – FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC).

<sup>(3)</sup> <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/211>

den organiserade brottsligheten i handeln med förfalskade och piratkopierade produkter och de risker detta innebär för konsumenterna. Detta skulle kunna inbegripa lämpliga straffrättsliga påföljder för att avskräcka från sådan brottslig förfalskningsverksamhet.

1.6 För att minska den negativa inverkan av de växande volymerna av förfalskade och piratkopierade varor på marknaden bör åtgärder vidtas på sektorsnivå, nationell nivå och europeisk nivå för att motverka följande:

- Utebliven produktion och uteblivna investeringar.
- Skador på anseende och kvalitet, inbegripet produkter som inte uppfyller eller följer tekniska bestämmelser, falska intyg om överensstämmelse och falsk märkning om överensstämmelse samt missbruk av sådana intyg och sådan märkning.
- Hälsa-, säkerhets- och miljörisker.
- Avsaknaden av intyg, normer och kvalitetskontroller för förfalskade varor.
- Förlust av arbetstillfällen och av möjligheter att skapa nya företag.
- Förlust av skatteintäkter och skattelikhande statsinkomster.
- Växande problem som berör säkerhet och organiserad brottslighet, inklusive terrorismfinansiering.

1.7 Kommittén är övertygad om att alla offentliga och privata aktörer gemensamt måste göra en insats för att fastställa och genomföra en gemensam strategi med samordnade åtgärder i syfte att förhindra, upptäcka och bekämpa detta fenomen, med stöd av en lämplig gemensam teknisk ram och lagstiftningsram.

1.8 EESK anser dock att initiativet primärt är en fråga för den privata sektorn i EU som består av de branscher och tjänsteleverantörer som berörs mest, – såsom hela värdekedjan, inbegripet rättsinnehavare och små och medelstora företag – medan kommissionen måste uppdatera regelverket för immateriella rättigheter i syfte att modernisera de nuvarande reglerna och anpassa de straffrättsliga åtgärder som EU och medlemsstaterna har i dag. Tillsammans bör de bygga upp en stark gemensam insats, från källan och genom hela distributionskedjan, och identifiera interoperativa mekanismer för internationellt samarbete och övervakning av leverantörer/kunder, i syfte att minimera risken för varumärkesförfalskning i distributionskedjan.

1.9 Enligt EESK:s uppfattning behövs det mer beslutsamma gemensamma åtgärder från den privata sektorns sida för att sörja för effektiva partnerskap med webbplatsleverantörer, skapare av innehåll, varumärkesinnehavare, e-betalningsoperatörer, annonsörer/reklamnätverk och internetdomänregister, liksom frivilliga samförståndsavtal som snabbt kan anpassas till plötsliga marknadsförändringar.

1.10 Robust främjande av den privata sektorn bör kompletteras av offentliga åtgärder, bl.a. följande:

- Utveckling av nya metoder vid sidan av de rättsliga för att begränsa den växande handeln med förfalskade produkter, öppna för möjligheter till samarbete mellan privata och offentliga aktörer för att optimera tullens ingripande genom märkning och spårbarhet.
- Driftskompatibla detekteringssystem som kommunicerar med automatiska riskhanteringssystem på grundval av lämplig teknik, och som hjälper e-handelsföretag och rättsinnehavare att identifiera och förebygga överträdelse.
- Införande av en ny strategisk plan för 2018–2021 med en förnyad och bättre samordnad ram för åtgärder, som förlitar sig på lämpliga finansiella resurser och med större insyn och kapacitet att blicka framåt, mer finjusterade underrättelsetekniker, en "EU-förteckning över ökända länder", införande av förstärkta kontor på plats för immateriella rättigheter, inklusive insatser för att bekämpa brottslig varumärkesförfalskning, och mer avancerade marknadsöver-

vakningsinstrument (en interaktiv databas) med effektiv gemensam tullförvaltning, i linje med förslaget till direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner <sup>(4)</sup>.

- Initiativ för att tillhandahålla bättre statistik och analys i fråga om varumärkesförfalskningens omfattning och konsekvenser.

1.11 EESK anser att en europeisk kampanj mot varumärkesförfalskning bör finansieras, inbegripet en europeisk dag mot varumärkesförfalskning och en särskild telefonlinje, och betonar

- de allvarliga förluster det medför, om förfalskade och piratkopierade produkter släpps ut på marknaden och köps, för hela sektorer av ekonomin, för hälsan, miljön, europeisk innovation och kreativitet, och för sysselsättningen, den offentliga sektorns inkomster och den ekonomiska tillväxten som helhet.
- att det behövs kraftfulla åtgärder för att förbättra databasen om förfalskade varor och bedömningen av relaterade produktions- och jobbförluster i syfte att utforma lämpliga strategier; dagens statistiska underlag och ekonomiska uppskattningar måste bli mer exakta, tillförlitliga och jämförbara.

1.12 EESK anser att närmare samordning av kommissionens olika avdelningar med de EU-byråer som arbetar med frågan med dessas motparter i medlemsstaterna är av yttersta vikt. Detta kan uppnås genom att man tillhandahåller tillräckliga resurser för samarbete i hela Europa och genom insatser för att upprätta en genuin samarbetskultur. Att upprätta en central arbetsgrupp för förfalskningar för en lämplig tidsperiod skulle bidra till att effektivt uppnå detta mål.

1.13 EESK uppmanar med kraft rådet och Europaparlamentet att brådskande förmå kommissionen att

- snabbt gå vidare med de tekniska och strukturella åtgärderna och den nya handlingsplanen för 2018–2021 mot förfalskade och piratkopierade produkter,
- stödja mer robusta gemensamma åtgärder från den privata sektorns sida, med bestämmelser och strukturer som säkerställer att den fria internationella handeln utvecklas på en rättvis och proaktiv basis.

## 2. Introduktion: fenomenets karaktär och kvantitativa och kvalitativa egenskaper

2.1 För att avgränsa ämnet för föreliggande yttrande hänvisar vi till de definitioner för varumärkesförfalskning som fastställs i förordning (EU) nr 608/2013. Elektronisk och digital piratverksamhet, handel med och spridning av it-programvara eller olagliga filer, i strid med relevant immaterialrättslig lagstiftning, faller inte inom ramen för detta yttrande eftersom de hänger nära samman med den digitala agendan, för vilken EESK har inrättat en särskild permanent studiegrupp.

2.2 Att kvantifiera fenomenet med varumärkesförfalskning är en svår uppgift, eftersom de tillgängliga uppgifterna, precis som inom alla områden av olaglig verksamhet, baseras alltför mycket på uppskattningar och approximationer, i och med att kanalerna för varumärkesförfalskning mestadels kontrolleras av kriminella organisationer som insett den enorma potentialen i denna slags olagliga verksamhet och den minimala risken att åka fast.

2.3 De senaste åren har de typer av varor som förfalskas mångdubblats i en sådan utsträckning att det inte längre finns produkter som inte kan imiteras och säljas: allting kopieras, från tillbehör till kläder till mekaniska reservdelar och verktyg, byggmaterial och byggtrustning, smycken, skor, designföremål, leksaker, kosmetika och läkemedel. Förfalskade varor kan nu anses utgöra en parallell sektor i sig, en verklig konkurrent som företag måste mäta sig mot och gentemot vilken de måste försvara sin marknadsandel.

<sup>(4)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.487.01.0066.01.SWE&toc=OJ:C:2016:487:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.487.01.0066.01.SWE&toc=OJ:C:2016:487:TOC)



2.4 Att det är så enkelt att handla gör ofta att konsumenterna väljer förfalskade varor, vilket får allvarliga återverkningar på företagen, särskilt de små och medelstora företagen. E-handel och internetauktioner är bristfälligt reglerade och svårkontrollerade och ett effektivt och säkert sätt att bygga upp en bred kundbas och handla med billiga förfalskade varor.

2.5 Förfalskning har blivit en av de viktigaste understödjande verksamheterna och finansieringskällorna till den organiserade brottsligheten. De kriminella organisationernas inblandning har gjort att förfalskningsindustrin snabbt har blivit betydligt mer professionell: organiserade brottslingar har utvecklat de nätverk de behöver för att optimera sina resultat på det globala planet.

2.6 Tillverkningen av förfalskade varor anses i allmänhet vara ett externt fenomen: tullstatistiken visar tydligt att de förfalskade produkterna till övervägande delen kommer från länder som inte är medlemmar i EU. Kina fortsätter att vara en av sektorns nyckelspelare, trots att landet gjort mycket stora åtaganden när det gäller att bekämpa varumärkesförfalskning.

2.7 Internets ökade betydelse har skapat nya distributionskanaler för förfalskade produkter som innebär låga risker för försäljarna på grund av svårigheterna att åtala mellanhänder i värdekedjan. Det behövs ökat samarbete längs hela värdekedjan om man ska kunna ta itu med handeln med förfalskade varor på nätet effektivt.

2.8 De immaterialrättsintensiva sektorerna bidrar med 39 % av EU:s BNP och med 26 % av arbetstillfällena<sup>(5)</sup> i Europa. Enligt färsk forskning<sup>(6)</sup> utgör förfalskade varor mellan 5–7 % av världshandeln, vilket i grova drag motsvarar 600 miljarder euro per år, medan OECD<sup>(7)</sup> anger värdet av importerade förfalskade varor till 2,5 % av den internationella handeln 2013, motsvarande 338 miljarder euro, och uppskattar att uppemot 5 %, eller 85 miljarder euro, av varor som importeras till EU är förfalskade eller piratkopierade, och här ingår inte de som tillverkas och säljs inom en enskild medlemsstat, och de som köps på internet och via indirekt ekonomisk verksamhet.

2.9 Enligt annan internationell statistik från 2017<sup>(8)</sup> beräknas den globala handeln med varumärkesförfalskade och pirattillverkade varor generera mellan 923 miljarder och 1,13 biljoner US-dollar årligen.

2.10 Tillverkningen av förfalskade varor, även den storskaliga, ökar i medlemsstaterna eftersom förfalskare försöker kringgå tullkontrollen vid EU:s yttre gränser.

2.11 Förfalskade och piratkopierade produkter som släpps ut på marknaden orsakar enorm skada för ekonomin och underlättar utvecklingen av en "svart ekonomi" som berövar myndigheterna de intäkter<sup>(9)</sup> de behöver för att tillhandahålla grundläggande offentliga tjänster och ökar också bördan för skattebetalarna, vilket leder till att lagliga arbetstillfällen försvinner.

2.12 Inom EU står varumärkesförfalskning för grovt räknat 800 000 förlorade arbetstillfällen per år och i grova drag 14,3 miljarder euro i förlorade årliga skatteintäkter, inklusive mervärdesskatt och punktskatter<sup>(10)</sup>.

2.13 Europaparlamentet har antagit en rad resolutioner i frågan, i synnerhet resolutionen av den 9 juni 2015<sup>(11)</sup>, där man rekommenderar en strategi som sammanför alla aktörer i kampen mot varumärkesförfalskning, att man höjer medvetenheten hos konsumenterna och ger dem mer information, utvecklar nya handelsmodeller, förbättrar de små och medelstora företagens försvarsmekanismer, främjar ett närmande mellan medlemsstaters och tredjeländers intressen, och i

<sup>(5)</sup> Gemensam EPO-OHIM-rapport om sektorer som präglas av en hög koncentration av immateriella rättigheter i EU, september 2013.

<sup>(6)</sup> FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC) *The Globalisation of Crime. A Transnational Crime Threat Assessment*.

<sup>(7)</sup> OECD/Euipo (2016), *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact*.

<sup>(8)</sup> Global Financial Integrity, *Transnational Crime in the Developing World*, mars 2017 (statistiken har bekräftats av WAIIT – april 2017).

<sup>(9)</sup> År 2013 uppskattningsvis 90–120 miljarder euro i förlorade skatteintäkter – *Frontier Economics* – 2016.

<sup>(10)</sup> Sektorsundersökningar av nio sektorer som påverkas av varumärkesförfalskning: kosmetika och kroppsvård, kläder, skor och accessoarer, sportprodukter, leksaker och spel, smycken och klockor, väskor, musikinspelningar, vin och alkohol, läkemedel.

<sup>(11)</sup> Europarl P8\_TA(2015)0219–09/06/2015 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0219&language=SV&ring=A8-2015-0161>



högre grad använder sig av de uppgifter som samlats in av Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO).

2.14 Rådet antog den 19 mars 2013 en resolution om EU:s handlingsplan för tullens bekämpning av intrång i immateriella rättigheter för perioden 2013–2017, där man fastställde tydliga målsättningar, öronmärkte lämpliga resurser och definierade resultat- och genomförandeindikatorer i enlighet med en tydligt angiven färdplan om

- genomförande och övervakning av ny lagstiftning för att verkställa immateriella rättigheter,
- åtgärder för att hantera intrång i immateriella rättigheter i handeln med varor och tjänster,
- samarbete med de viktigaste ursprungs-, transit- och destinationsländerna, för att bekämpa olaglig handel längs hela den internationella distributionskedjan,
- ökat samarbete med EUIPO och brottsbekämpande myndigheter.

2.15 Den 18 maj 2017 antog rådet slutsatser om fastställande av EU:s prioriteringar i kampen mot organiserad och grov internationell brottslighet 2018–2021, där man underströk att ”de kriminella marknaderna i allt högre utsträckning är komplexa och dynamiska [...]. [...] särskild uppmärksamhet bör därför riktas mot näthandeln med olagliga varor och tjänster, inbegripet varumärkesförfalskade varor[...]”.

### 3. Internationell överblick

3.1 Tullstatistiken visar tydligt att de förfalskade produkterna till övervägande delen kommer från länder som inte är medlemmar i EU. Till de viktigaste aktörerna i förfalskningsindustrin hör inte bara Kina och Hongkong utan även andra asiatiska länder som är specialiserade inom vissa sektorer: Indien inom läkemedel, Egypten inom livsmedelsprodukter och Turkiet inom parfym, kosmetiska och skor, tillsammans med Malaysia, Vitryssland, Förenade Arabemiraten, Indonesien, Thailand och Filippinerna.

3.2 2014 visade EU:s tullmyndigheters statistik att mer än 66 % av de varumärkesförfalskade textil- och konfektionsvarorna kom från länder utanför EU.

3.3 Transitknutpunkterna för transporten av varor från Asien till Europa spelar en särskilt viktig roll, eftersom de fungerar som centrala zoner för transporten av varucontainrar i ett nätverk med 3 000 frizoner i 135 olika länder. Dessa områden används som platser för utbyte, dokumentering och ommärkning av innehåll i containrar.

3.4 En annan faktor att beakta är den betydande ökningen av inhemsk tillverkning av förfalskade och piratkopierade varor i EU, en verksamhet som enligt Europol blir mer och mer lönsam för organiserade brottslingar och som innebär mycket lägre risker och är kopplad till andra typer av brottslighet, såsom bedrägeri, dokumentförfalskning, skatteundandragande och människohandel.

3.5 I och med omlokaliseringen av anläggningar för tillverkning av förfalskade och piratkopierade varor till EU, de lägre transportkostnader och den minskade risken för ingripanden detta medför, samt utvecklingen av välorganiserade kriminella nätverk med goda resurser, verkar en ny modell växa fram: den förväntade utvidgningen av frizonen Tanger Med i Marocko, enbart 15 km från EU, skulle kunna erbjuda kriminella nätverk ytterligare möjligheter att släppa ut större mängder förfalskade varor på den europeiska marknaden.

3.6 De länder vilkas företag påverkades mest av förfalskningsverksamhet mellan 2011 och 2013 är Förenta staterna med 20 %, Italien med 15 %, Frankrike och Schweiz med 12 %, Japan och Tyskland med 8 %, Förenade kungariket och Luxemburg. De indirekta förlusterna och extra kostnaderna för nya/innovativa lösningar på grund av förfalskningsverksamhet bör heller inte underskattas.

#### 4. Bekämpning av varumärkesförfalskning och piratkopiering på den inre marknaden

##### 4.1 EESK uppmanar med kraft medlemsstaterna att införa åtgärder i syfte att

- stärka de nationella åtgärderna och bestämmelserna mot varumärkesförfalskning, främja en harmonisering av lagstiftningen på EU-nivå, utveckla effektiva ramar för den administrativa kontrollen av förfalskade varor och anpassa de straffrättsliga åtgärder som finns i medlemsstaterna,
- säkerställa hög grad av genomförande av EU-lagstiftningen på nationell nivå genom utbyte av bästa praxis,
- ge de behöriga myndigheterna i uppdrag att samla in jämförbara statistiska uppgifter, bland annat om kopplingar mellan förfalskade produkter och dödsfall eller olyckor, t.ex. utifrån produktgrupper,
- utarbeta strategier för att mer effektivt övervaka, kontrollera och förebygga de risker som förfalskade produkter medför för folkhälsan,
- • stärka konsumenternas förmåga att genom teknik för smarta telefoner göra sin egen bedömning av varornas äkthet och att kunna kontrollera och undersöka egenskaperna och säkerheten hos samt värdet på de produkter de köper,
- förbättra kommunikationen med konsumenterna, varna dem för riskerna med förfalskade produkter och visa dem hur de kan använda nya metoder för att enkelt känna igen förfalskade varor: konsumenternas medvetenhet bör ökas och nationella informations- och upplysningskampanjer bör genomföras,
- mer aktivt engagera lokala aktörer, sektorsövergripande grupper och konsumentorganisationer i kampen mot varumärkesförfalskning på nationell nivå, särskilt med hjälp av informationskampanjer,
- ge tulltjänstemän tillräckliga resurser och lämplig utbildning om metoder och åtgärder för att upptäcka förfalskade produkter.
- underlätta registreringen av varumärken, modeller och andra immateriella rättigheter för små och medelstora företag, samtidigt som en hög nivå av tekniska standarder och immateriella rättigheter upprätthålls i EU.

##### 4.2 EESK efterlyser en ny EU-ram för 2018–2021, inbegripet en helt finansierad och samordnad handlingsplan för att stärka lagstiftningen mot varumärkesförfalskning och initiativen på EU-nivå, genom följande åtgärder:

- Påskynda inrättandet av ett gemensamt europeiskt tullsystem genom gemensamma förfaranden, instrument och enhetliga databaser som är omedelbart åtkomliga.
- Anta gemensamma kriterier för insamling av statistik, samtidigt som tonvikt läggs vid sektorsvisa initiativ eftersom det inte finns någon allmän lösning som passar alla.
- Främja innovativa tillämpningar för spårning och övervakning.
- Öka den europeiska samordningen för att se till att standarderna för kampen mot förfalskningar är på samma nivå i alla medlemsstater.
- Intensifiera underrättelseverksamheten och de bilaterala avtalen om brottsbekämpning i hela distributionskedjan, inbegripet med hjälp av ett utökat EU-kontor för immateriella rättigheter på plats.
- Vidta omedelbara åtgärder för att främja den förenklade EU-ramen för stöd och hjälp till europeiska små och medelstora företag.
- Införa klausuler mot varumärkesförfalskning i frihandelsavtal.
- Genomföra och samordna förebyggande åtgärder på internationell nivå för att övervaka de 3 000 frizonerna och hela distributionskedjan.

- Uppmana de behöriga EU-myndigheterna att samla in fullt jämförbara statistiska uppgifter om kopplingarna mellan förfalskade produkter och dödsfall eller olyckor.
- Ta fram gemensamma EU-åtgärder för att mer effektivt kontrollera och förebygga de risker som förfalskade produkter medför för folkhälsan.
- Förbättra kommunikationen med konsumenterna, gör dem uppmärksamma på och lär dem att identifiera dessa produkter (se JRC:s modell).
- Uppmuntra EU:s näringsliv att mer effektivt sammanställa information om problem med anknytning till varumärkesförfalskning och att intensifiera åtgärderna för att bekämpa varumärkesförfalskning, t.ex. särskilda stödtelefonlinjer för konsumenter och förbättrade datahanteringssystem.
- Vidta samordnade åtgärder med avseende på e-handel (betalningsmetoder och reklam) och anta särskilda regler för att övervaka försäljningen av läkemedel och andra känsliga produkter över nätet genom att involvera operatörer, branschövergripande grupper och konsumentorganisationer.
- Utveckla strategin gentemot kriminella organisationers brottsliga varumärkesförfalskning och dess inverkan på säkerheten och folkhälsan, genom att utnyttja vedertagna rättsliga principer i enlighet med konventionen om förfalskade läkemedel och utvidga dem till att omfatta industriellt förfalskade produkter som medför risker för säkerheten och folkhälsan.
- Utarbeta särskilda regler tillsammans med EMA, Europol, Efsa och Enisa för att övervaka försäljning av läkemedel, livsmedel och andra känsliga produkter på internet.
- Bedöma vilken roll förmedlare kan spela för att skydda immateriella rättigheter, även i fråga om varumärkesförfalskade varor, och överväga att ändra den rättsliga ramen för verkställighet<sup>(12)</sup>.
- Utveckla och stödja en stark europeisk kampanj mot varumärkesförfalskning på och utanför inre marknaden parallellt med de nationella kampanjerna.
- Främja ett gemensamt teknikinitiativ om varumärkesförfalskning inom ramen för Horisont 2020.
- Tilldela tillräckliga medel till de åtgärder som antagits i denna nya handlingsplan för 2018–2021.

## 5. Säkerställande av optimal styrning

5.1 EESK anser det är av yttersta vikt att säkerställa närmare samordning av kommissionens olika avdelningar och de EU-byråer som är involverade i frågan. Detta kan uppnås genom att man inrättar en arbetsgrupp som rapporterar direkt till kommissionens ordförande och som samverkar med de relevanta segmenten inom den privata sektorn, internationella organ och de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

5.2 Denna arbetsgrupp för förfalskningar bör lägga fram en heltäckande årsrapport om de framsteg som gjorts på de tekniska och strukturella områdena samt inom regelverket, särskilt på internationell nivå.

5.3 Kommissionen och EU-byråerna, särskilt EUIPO, Europol och Olaf, samt icke-statliga organisationer som bekämpar varumärkesförfalskning, bör intensifiera sin internationella samordning genom att anordna årliga internationella konferenser.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

---

<sup>(12)</sup> Se COM(2016) 288 final.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Industriell omvandling inom EU:s betsockerindustri****(yttrande på eget initiativ)**

(2017/C 345/05)

Föredragande: **José Manuel ROCHE RAMO**Medföredragande: **Estelle BRETNALL**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	26.1.2017
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarigt organ	Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI)
Antagande av CCMI	22.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	111/1/2

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EU:s betsockerindustri står inför en av de största förändringarna i sin historia: avskaffandet av produktionskvoter den 1 oktober 2017. Det innebär nya möjligheter för EU:s betsockerproducenter, som får en chans att öka sin produktion av socker för användning i livsmedel och att exportera utan begränsningar. För att kunna dra fördel av dessa möjligheter har EU:s betsockerindustri arbetat hårt för att öka sin konkurrenskraft. Trots detta leder avskaffandet av produktionskvoter till vissa risker och osäkerhet och kan eventuellt innebära ett ökat tryck på industrin. Konkurrensen kommer att öka, med medföljande prispress för både dem som odlar och dem som bearbetar sockerbetor. Dessutom förväntas isoglukos öka sin marknadsandel. Mindre konkurrenskraftiga betsockertillverkare och odlare i EU kan ha svårt att överleva om marknads klimatet hårdnar eller blir mer instabilt. Det skulle kunna få allvarliga konsekvenser för arbetstagare, företag, jordbrukare och landsbygdsamhällen. Därför är det mycket viktigt att beslutsfattarna även i fortsättningen övervakar situationen inom industrin.

1.2 Stöd till privat sockerlagring kommer att vara det enda tillgängliga stödinstrumentet för EU:s betsockerindustri när produktionskvoterna väl har avskaffats. Det står emellertid inte klart under vilka omständigheter detta stöd kommer att tillämpas vid en eventuell kris på EU:s betsockermarknad. Villkoren för aktivering av stöd till privat lagring måste definieras bättre, för att garantera ett ändamålsenligt system. Kommissionen skulle kunna överväga att fastställa en objektiv priströskel, vid vilken beslutsfattandeprocessen för aktivering av stödet skulle inledas. Det skulle göra processen mindre subjektiv och främja ett snabbt och enhetligt införande av stödet i händelse av en kris. Det bör också undersökas om allmänna krisbestämmelser, t.ex. artikel 222 i förordningen om en samlad marknadsordning, bör tillämpas. Kommittén välkomnar inrättandet av en observationsgrupp för sockermarknaden, förutsatt att den har balanserad sammansättning och sammankallas i god tid om det skulle uppstå svårigheter på marknaden.

1.3 Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) bör omfatta marknadsverktyg som stöder en fortsatt sockerproduktion i EU:s medlemsstater. EU:s betsockerindustri bidrar stort till sysselsättningen och den ekonomiska verksamheten och ökar även livsmedels- och dryckesvaruindustrins konkurrenskraft. Enligt GJP:s nuvarande bestämmelser får medlemsstaterna bevilja kopplat stöd till sektorer eller regioner där särskilda typer av jordbruk eller särskilda jordbrukssektorer som är särskilt viktiga av ekonomiska, sociala eller miljömässiga skäl genomgår vissa svårigheter. Detta är fallet när det gäller odling av sockerbetor i sårbara regioner. De kopplade direktstöden bör inriktas på att minska riskerna för en nedgång i och/eller övergivande av betsockerproduktionen i sådana regioner, i syfte att förhindra ökenbildning på landbygden och bevara den

biologiska mångfalden. När det gäller den ökade instabiliteten bör direktstödet till jordbrukare kompletteras med bättre tillgång till riskhanteringsverktyg. Det ömsesidiga beroendet mellan bearbetningsaktörer och jordbrukare ligger till grund för de särskilda avtalsvillkor som reglerar förhållandet mellan odlare och bearbetare inom sektorn.

1.4 Om EU:s sockermarknad utvecklas negativt efter den 1 oktober 2017 kan det leda till uppsägningar. Kommissionen bör undersöka de olika struktur- och investeringsfondernas lämplighet när det gäller att främja regionala eller lokala arbetstillfällen, särskilt för arbetstagare och jordbrukare som påverkas av eventuella nedläggningar. Det kan bli nödvändigt att göra vissa undantag från införandekriterierna för en del av dessa fonder.

1.5 Från den 1 oktober 2017 kommer EU:s betsockerproducenter att vara tvungna att rapportera in både försäljningspriset för sin huvudsakliga produkt och inköpspriset för sina primära råvaror. Denna nivå av marknadstransparens motsvaras inte av en liknande transparens nedströms i leveranskedjan eller hos isoglukosproducenterna. Kommissionen bör överväga rekommendationerna från arbetsgruppen för jordbruksmarknader om att öka marknadstransparens nedströms för sockeranvändare, detta för att ge en bättre bild av hur mervärdet fördelas på de olika leden i leveranskedjan. Marknadstransparens – för socker- och isoglukosproducenter eller sockeranvändare – får inte påverka konkurrensläget för de företag som berörs.

1.6 EU:s sockerindustri kommer att bli mer beroende av exporten när kvoterna avskaffas. Kommissionen bör främja EU:s sockerexport och utmana tredjelandsimportörers godtyckliga användning av handelspolitiska skyddsinstrument. Kommissionen bör också gå varsamt fram i sin strävan efter ökad handelsliberalisering genom frihandelsavtal. Den bör mer kraftfullt utmana de handelssnedvridande stödsystem som tillämpas av världens största sockerproducenter och sockerexportörer, såväl vid WTO som under bilaterala handelsförhandlingar.

1.7 Att främja alternativa avsättningsmöjligheter för sockerbeter – t.ex. bioetanol, foder, bioplast och biobaserade kemikalier – kommer att vara avgörande för sektorns framtida konkurrenskraft. Kommissionen bör behålla taket på 7 procent för biodrivmedel som får räknas in i uppfyllandet av målet på 10 procent förnybar energi inom transportsektorn. Bilaga IX till direktivet om förnybar energi (2009/28/EG) där melass klassificeras som en avancerad biodrivmedelsråvara, bör förbli oförändrad. Kommissionen och Europeiska investeringsbanken bör arbeta för att stimulera och stärka innovationen kring andra biobaserade härledda produkter. Detta kan ske i form av en EU-innovationsfond och ett program för lån med låg ränta.

## 2. Betsockerproduktionens betydelse för landsbygden och miljön

2.1 EU är världens största producent av betsocker. I genomsnitt producerades 17,2 miljoner ton betsocker om året mellan 2011/12 och 2015/16. Sockerproducenterna köper in omkring 107 miljoner ton sockerbeter varje år från 137 000 europeiska odlare. Betorna omvandlas främst till socker, men en betydande mängd bearbetas också till andra produkter, t. ex. djurfoder, förnybar etanol och bioprodukter. Sådana produkter kan spela en viktig roll som en buffert i händelse av överutbud.

2.2 Betsockerfabrikerna ligger till största delen på landsbygden, i områden med lite industriell verksamhet. Fabrikerna är ofta den ekonomiska ryggraden för de regioner där de är belägna, eftersom det finns få andra industrier i närheten. EU:s sockerindustri skapar nästan 28 000 direkta arbetstillfällen, till största delen i de regioner som är mest konkurrenskraftiga i fråga om sockerbetsproduktion. Jobben inom denna industri är ofta relativt högkvalificerade, och arbetstagare inom sockerindustrin får bättre betalt än arbetstagarna inom de flesta andra jordbrukssektorer. Utöver de direkta arbetstillfällena skapar den ekonomiska verksamhet som industrin ger upphov till ytterligare 150 000 indirekta arbetstillfällen, exempelvis inom transporter, logistik och byggverksamhet.

2.3 När ett sockerbruk väl har stängts ner är det väldigt ovanligt att produktionen kan återupptas. Det beror på att kostnaderna för att bygga en sådan anläggning är mycket höga – ofta hundratals miljoner euro. I de flesta fall innebär nedläggningen av en anläggning att denna viktiga industriverksamhet går förlorad för alltid och att hundratals direkta och indirekta arbetstillfällen försvinner. De uppsagdas jakt på en ny anställning kan också leda till utflyttning från landsbygden och avfolkning.

2.4 Situationen är densamma när det gäller odlarna. Sockerbetor måste odlas nära de fabriker där de bearbetas, på grund av den relativt höga kostnaden för att transportera betor. För att producera ett ton socker går det åt sex eller sju ton sockerbetor. Om ett sockerbruk stängs ner har odlarna inte längre möjlighet att sälja sina betor. Såvida det inte finns en annan anläggning på ekonomiskt hållbart avstånd tvingas de att börja odla andra grödor. Det inverkar ofta mycket negativt på jordbrukarnas intäkter, eftersom många av dem har investerat stort i särskild utrustning för t.ex. skörd av betor som inte går att använda för andra grödor. Om ett stort antal jordbrukare plötsligt ställer om till andra grödor kan det dessutom skapa ett betydande tryck på de lokala jordbruksmarknaderna.

2.5 Betsockerproduktion är miljömässigt hållbar. Sockerbetor odlas alltid i växelbruk med andra åkergrödor. Växelbruket hjälper till att bevara markens bördighet och minska volymen av jordburna patogener och skadegörare, vilket i sin tur minskar behovet av växtskyddsmedel. Utvecklingen och spridningen av god praxis är också utbredd i EU:s betodlingsregioner. Användningen av marktäckningsmaterial och minskad jordbearbetning uppmuntras inom sektorn för att göra marken bördigare och minska erosion. I fabrikena minimeras energianvändningen med hjälp av kraftvärmesystem, värmeåtervinning och vattenbesparande åtgärder.

### 3. Konkurrenskraften inom EU:s betsockerindustri

3.1 EU:s sockersektor har investerat stora belopp i tekniska förbättringar och kostnadsminskningar samt i humankapital, forskning och utbildning. Under de senaste 26 åren har den genomsnittliga kostnaden för produktion av kvotsocker i EU ökat med så lite som 0,4 % per år, jämfört med en inflation på 2,2 % per år. Det innebär att kostnaderna stadigt har minskat jämfört med inflationen under två årtionden<sup>(1)</sup>. Dessa vinster har bidragit till att öka konkurrenskraften för EU:s livsmedels- och dryckesindustri som använder socker.

3.1.1 Sockerbettskördarna har ökat betydligt på senare år tack vare en kombination av tekniska förbättringar och nya frösorter, en utveckling som har drivits på genom samarbete mellan industrin, odlare, aktörer inom forskning och utveckling och fröhandlare. Den genomsnittliga betsockerskörden (ton socker/hektar) har ökat med 2,4 % varje år under de senaste 26 åren, och denna trend förväntas fortsätta efter 2017. EU:s sockerskörd per hektar är nu större än i Australien eller i Brasiliens centrala och södra delar, som betraktas som de konkurrenskraftigaste regionerna i världen. Fyra av världens tio största företag som producerar socker finns i EU<sup>(2)</sup>.

3.2 Den ökade konkurrenskraften beror till viss del på den djupgående omstrukturering av sektorn som genomfördes 2006–2009. Efter reformen 2006 stängdes nästan hälften av EU:s sockerbruk, vilket innebar en förlust på 4,5 miljoner ton produktionskapacitet, mer än 24 000 direkta arbetstillfällen och 165 000 lantbruksleverantörer<sup>(3)</sup>. Denna omvandling gjorde EU:s betsockerindustri mer ekonomiskt hållbar, men förde med sig omfattande sociala kostnader. Sedan regleringsåret 2008/09 har sysselsättningsnivån och antalet fabriker varit relativt stabila.

3.3 De starka relationerna mellan bearbetningsaktörer och arbetstagare har vidhållits genom en långvarig social dialog på europeisk och nationell nivå. EU:s sociala dialog för sockerbranschen har pågått sedan 1968 och har varit mycket viktig för att säkerställa socialt acceptabla anpassningar vid svårigheter, exempelvis efter EU:s sockerreform 2006. Genom att öka känslan av gemensamt ansvar bidrar den sociala dialogen till industrins konkurrenskraft.

3.4 Ytterligare åtgärder för att förstärka konkurrenskraften kommer att vidtas från och med 2017, särskilt med tanke på att tillverkarna kan försöka minska sina fasta kostnader genom att driva fabrikena med full kapacitet. Det skulle kunna förlänga den period då sockerbetor bearbetas, vilket skapar en osäkrare situation för både bearbetningsaktörer och odlare, eftersom skörd och lagring av betor under vintern är förknippad med vissa risker.

<sup>(1)</sup> Siffror från CEFS (den europeiska organisationen för sockerproducenter) årliga undersökning för beräkning av den genomsnittliga produktionskostnaden för kvotsocker i EU.

<sup>(2)</sup> F.O. Licht's International Sugar and Sweetener Report. 18 maj 2017. Vol. 149, nr 14. Dessa fyra företag som producerar socker är: Südzucker, Tereos, ABSugar, och Nordzucker.

<sup>(3)</sup> Statistik från CEFS.



3.5 För att undvika slöseri använder bearbetningsaktörerna i EU hela sockerbetan för att producera ett antal olika produkter utöver socker. Bland annat säljs stenarna och jorden som rensas från betorna till byggindustrin, fibrer från betor ("betmassa") och melass utvinns och bearbetas för djurfoder och melass och andra sorters sirap från sockerproduktion kan användas för att producera förnybar etanol. I allt större utsträckning börjar sockerproducenter också att tillverka ingredienser för biobaserade produkter för bl.a. plast-, textil-, läkemedels- och kemikalieindustrin.

#### 4. Relationerna inom leveranskedjan för socker

4.1 Betsockerproducenter och sockerbetsodlare är ömsesidigt beroende av varandra. Odlarna är beroende av sockerproducenterna för deras realkapital och expertis när det gäller att utvinna socker ut betorna, och producenterna är beroende av att de odlare som de slutit avtal med tillhandahåller betor. För att minimera kostnaderna för transport av betor måste odlarna finnas nära det sockerbruk som de förser med råvaror. Dessutom är många av de största sockerproducenterna kooperativ, vilket innebär att odlarna har möjlighet att delta i processen i egenskap av delägare.

4.1.1 Detta ömsesidiga beroende mellan bearbetningsaktörer och jordbrukare kräver ett särskilt avtalsmässigt regelverk för att skapa en balans mellan de två parternas rättigheter och skyldigheter. De avtalsmässiga förbindelserna mellan sockerbetsodlare och sockerbearbetningsaktörer efter 2017 fastställs i artikel 125 och i bilaga X i förordningen om en samlad marknadsordning. Dessa bestämmelser har nyligen kompletterats med en delegerad förordning som tillåter fortsatt frivillig inkludering av värdefördelningsklausuler i avtal om betor<sup>(4)</sup>. De flesta sockerindustrier har nyligen kommit överens om betavtal för 2017/18 och för perioden efter det som omfattar någon sorts koppling mellan priset på sockerbetor och marknadspriset för socker.

4.1.2 Betsockertillverkarna har längre varit tvungna att rapportera in information om priser, produktion och lager varje månad, och detta krav kommer att kvarstå även efter avskaffandet av kvoterna. Från den 1 oktober 2017 ska även kommissionen underrättas om sockerbetspriserna, och denna information ska offentliggöras årligen. Sockerbearbetningsbranschens höga nivå av marknadstransparens motsvaras emellertid inte av en jämförbar transparens nedströms i leveranskedjan eller hos isoglukosproducenter. Bevis tyder på att prisöverföringen inom sockerleveranskedjan är liten<sup>(5)</sup>, och att det kan vara fördelaktigt att undersöka möjligheten att öka transparensen när det gäller de användare som använder betsocker från EU.

4.2 Det finns även rörsockerraffinaderier på EU-marknaden. Dessa använder inte sockerbetor, utan är beroende av importerat rörsocker. EU tillåter obegränsad, tullfri import av socker från de minst utvecklade länderna inom ramen för "Allt utom vapen"-initiativet samt från länder i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet som har slutit ett avtal om ekonomiskt partnerskap med EU. EU:s raffinaderier för rörsocker får tullfri marknadstillgång enligt bilaterala avtal med Centralamerika, Colombia, Peru, Ecuador och Sydafrika för sammanlagt 420 000 ton per år. Sammanlagt 700 000 ton råsocker för raffinering tillgängliggörs varje år genom den tullreducerade CXL-kvoten, som delas av Brasilien, Australien, Kuba och alla tredjeländer ("erga omnes"), och väntas öka till nästan 800 000 ton 2017/18. Både i nyligen avslutade och pågående frihandelsförhandlingar erbjuder EU tredjeländer ytterligare tillträde till EU:s sockermarknad.

#### 5. Avskaffandet av produktionskvoter

5.1 Sedan 1968 har EU:s produktion av socker och isoglukos för användning i livsmedel begränsats av produktionskvoter. Kvoterna kommer att avskaffas den 1 oktober 2017, dvs. då regleringsåret 2017/18 för socker inleds. Från och med detta datum kommer produktionen av socker och isoglukos för livsmedel inte längre att vara begränsad i EU. Det befintliga stödtaket kommer också att tas bort<sup>(6)</sup>. Det innebär att aktörerna inom EU:s sockerindustri kommer att ha rätt att exportera obegränsade mängder socker från och med den 1 oktober 2017.

<sup>(4)</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1166 av den 17 maj 2016 om ändring av bilaga X till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller köpevillkor för sockerbetor inom sockersektorn från och med den 1 oktober 2017.

<sup>(5)</sup> Areté, oktober 2012. *Study on price transmission in the sugar sector*. Slutrapport. Europeiska kommissionen, GD Jordbruk och landsbygdsutveckling. Anbudsinfordran AGRI-2011-EVAL-03.

<sup>(6)</sup> Se DS266. EU får för närvarande exportera omkring 1,35 miljoner ton socker varje regleringsår, dvs. 10 % av kvotsockerproduktionen.

5.2 Sockerproduktionen förväntas öka under 2017/18. Ökningen kommer troligtvis att vara av strukturell natur. Dessutom förväntas isoglukos erövra en större andel av EU:s marknad för sötningsmedel. Isoglukosproducenterna har som mål att producera 2–3 miljoner ton "över tiden", av vilket en stor del kan komma att användas för produktion av läskedrycker<sup>(7)</sup>. Sockerkonsumtionen i EU håller emellertid på att minska något.

5.3 Den ökade inhemska sockerproduktionen och den större marknadsandelen för isoglukos skulle kunna påverka priset på vitt socker i EU efter kvoternas avskaffande. I sin rapport om utsikterna för jordbruksmarknaderna på medellång sikt, 2016–2026, anger kommissionen att EU-priserna på vitt socker förmodligen kommer att ligga under referenströskeln på 404 euro/ton under en stor del av perioden efter kvoternas avskaffande, dvs. under den genomsnittliga kostnaden för sockerproduktion och sockerbetsodling.

5.3.1 Under 2015 nådde priserna på vitt socker i EU den lägsta nivån sedan prisrapporteringsystemet inrättades 2006<sup>(8)</sup>. Denna situation hade stor inverkan på EU:s sockerproducenters inrapporterade ekonomiska resultat, och många av dem hade svårt att gå med vinst under räkenskapsåret 2015/16. Sockerproducenterna i Italien har pressats särskilt hårt, och där valde en producent att inte producera något alls under regleringsåret 2015/16. Greklands enda sockerproducent befinner sig också i en mycket svår situation.

5.4 Från den 1 oktober 2017 kommer EU:s sockerproducenter att ha rätt att exportera obegränsade mängder socker. Det kan skapa ökade intäkter för att kompensera för de låga sockerpriserna i EU. Världens sockerkonsumtion förväntas öka med 1,5–2 % årligen (ca 2–3 miljoner ton per år), så det bör finnas tillräcklig efterfrågan för att EU ska kunna öka sin export.

5.4.1 EU:s sockerexport är emellertid beroende av tillräckligt tillträde till tredjelandsmarknader. Kommissionen bör arbeta för att öppna upp sockermarknaderna för nettoimportörer av socker i sina frihandelsförhandlingar, både genom att minska/avskaffa tullavgifter och öppna tullkvoter. Den bör fortsätta att avskaffa exporttullar på EU-produkter med högt sockerinnehåll och stödja starka ursprungsregler för sådana produkter för att se till att EU:s sockerproducenter drar nytta av ökade exporten.

5.4.2 EU:s sockerexport försvåras i vissa fall av handelspolitiska skyddsinstrument i tredjeländer. Kommissionen bör göra allt i sin makt för att bekämpa detta efter avregleringen den 1 oktober 2017. Industrin måste också erbjuda det stöd som krävs för att genomföra eventuella överenskomna åtgärder.

5.5 Både i nyligen avslutade och pågående frihandelsförhandlingar erbjuder EU tredjeländer tillträde till EU:s sockermarknad. Denna marknadsöppning pressar ner priserna på vitt socker i EU och ökar instabiliteten. Den globala marknaden är för närvarande mycket instabil och kännetecknas av dumpning. Priserna ligger ofta under de genomsnittliga produktionskostnaderna för till och med de effektivaste globala industrierna. Det beror till stor del på de handelssnedvridande stödåtgärder som tillämpas i vissa länder med stor produktion och export av socker, t.ex. Brasilien och Thailand. Därför kan EU:s betsockerindustri inte konkurrera på lika villkor med sockerproducenter i tredjeländer. Kommissionen måste hantera socker som en känslig fråga i sina frihandelsförhandlingar och bevara EU:s sockertullar. De pågående förhandlingarna med Mercosur är ett stort hot mot sockerindustrin, med tanke på att Brasilien är världens största producent och exportör. Kommissionen måste vara beredd att utmana de länder som tillämpar de största sockersubventionerna i WTO:s tvistlösningsorgan och inom ramen för sina handelsförhandlingar.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

<sup>(7)</sup> Denna siffra har angivits av StarchEurope, en branschorganisation för stärkelseindustrin.

<sup>(8)</sup> I februari och juni 2015 nådde priserna den lägsta nivån: 414 euro/ton.



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Från Cork 2.0-förklaringen till konkreta åtgärder****(yttrande på eget initiativ)**

(2017/C 345/06)

Föredragande: **Sofia BJÖRNSSON**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	26.1.2017
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig facksektion	Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	15.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	6.7.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	123/0/0

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK välkomnar Cork 2.0-förklaringen och den konferens som i september 2016 ledde fram till förklaringen. Förklaringen ger fortsatt starkt stöd för en landsbygdsolitik på EU-nivå.

1.2 Det kan konstateras att landsbygdsområdena i EU inte är homogena och att förutsättningarna skiljer sig mellan och inom medlemsstaterna. EESK anser att dessa olikheter skapar behov av fokusering och en strategisk ansats vid användning av tillgängliga EU-fonder. Detta måste vara baserat både på prioriteringar från medlemsländerna och deras regioner och, vilket är viktigast, initiativen från landsbygdsbefolkningen. Obligatorisk landsbygdssäkring av politiska beslut och strategier kan därutöver vara ett sätt att ta hänsyn till och beakta landsbygdens särskilda förutsättningar.

1.3 Landsbygdsutveckling är en horisontell fråga som berör i stort sett alla politikområden. Det behövs en mer sammanhållen politik för landsbygden och den regionala utvecklingen, och det behövs därtill en stark budget för ESI-fonderna (Europeiska struktur- och investeringsfonderna). EESK konstaterar att den av ESI-fonderna som har störst satsningar på landsbygdsutveckling är Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), och betonar att övriga ESI-fonder som Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (ESF) bör öka sin andel.

1.4 Utrymmet för förenkling av politiken är stort. EESK vill betona att förenkling av regelverket för ESI-fonderna är en nödvändighet, både på EU-nivå och i det nationella och regionala genomförandet av politiken. Dagens system är så komplext att vissa potentiella sökande undviker att söka stöd.

1.5 På många ställen i EU, särskilt i landsbygdsområden, saknas fortfarande hållbara lösningar för internetkommunikation. EESK betonar att detta inte är rimligt. Landsbygdsområden behöver bredband, t.ex. för fungerande telefoni, av säkerhetsskäl och även för levnadsstandarden. Tillgång till bredband kan vara en faktor som påverkar i vilken utsträckning framför allt unga personer väljer att bo kvar eller flytta. För företag och entreprenörer är tillgång till bredband nödvändigt.

1.6 Jordbrukssektorn har med sin starka koppling till marken en mycket viktig roll för landsbygden. Jordbruksproduktion är både en oundgänglig del i landsbygdsområden för att tillgodose samhällets efterfrågan på hållbara livsmedel, och en motor för landsbygdsutvecklingen. Därför ser EESK det som naturligt att merparten av de medel som ligger i Ejflu är avsedda för jordbruksverksamhet. Goda villkor för unga lantbruksföretagare är en förutsättning för långsiktigt hållbar jordbruksproduktion.

1.7 EESK vill betona att för att nå en hållbar utveckling krävs ett gott innovationsklimat.

1.8 EESK konstaterar att FN:s 17 hållbarhetsmål och delmål, liksom klimatavtalet i Paris (COP 21), är övergripande målsättningar som rör all EU-politik, inte minst politiken för landsbygdens utveckling. De regionala och lokala myndigheter som är verksamma på landsbygden måste engagera sig aktivt i genomförandet av dessa internationella förpliktelser.

## 2. Allmänna kommentarer

### Cork 2.0

2.1 År 1996 höll kommissionen en konferens i Cork på Irland. Resultatet av konferensen blev Cork-förklaringen, som lade grunden för den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och landsbygdsprogrammen. Hösten 2016 anordnade kommissionen en ny konferens i Cork där Cork 2.0-förklaringen antogs.

2.2 Förklaringen togs fram i brett samförstånd vid en konferens arrangerad av Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling med cirka 340 deltagare från majoriten av EU:s medlemsstater som representerade civilsamhället och myndigheter på nationell nivå, regional nivå och EU-nivå, däribland representanter från EESK. Under avslutningen presenterades förklaringen med rubriken "Ett bättre liv i landsbygdsområden" som underförstått godkändes av deltagarna.

2.3 Utgångspunkt för förklaringen är landsbygds- och jordbrukspolitiken i EU. I viss mån tas dock ett bredare grepp genom hänvisning till FN:s mål för hållbar utveckling (Agenda 2030)<sup>(1)</sup> och klimatavtalet i Paris (COP 21)<sup>(2)</sup>.

2.4 Inledningsvis beskrivs skälen för förklaringen och därefter tio punkter för politikens inriktning:

- Punkt 1: Främja en blomstrande landsbygd
- Punkt 2: Stärka landsbygdens värdekedjor
- Punkt 3: Investera i lönsamhet och vitalitet på landsbygden
- Punkt 4: Bevara landsbygds miljön
- Punkt 5: Förvalta naturresurser
- Punkt 6: Främja klimatåtgärder
- Punkt 7: Öka kunskap och innovation
- Punkt 8: Stärka landsbygdens styresformer
- Punkt 9: Förbättra genomförandet av politiken och göra den enklare
- Punkt 10: Förbättra resultat och ansvarskrävande

2.5 Förklaringen tar ett brett grepp på landsbygdsutveckling, och omfattningen och innehållet är förklaringens styrka eftersom alla delar av de aspekter som behövs för en livskraftig hållbar landsbygd i EU omfattas. EESK konstaterar dock att omfattningen också är dess svaghet eftersom den skapar en komplexitet utan utrymme för fokusering på EU-nivå. EESK vill med tanke på de betydande utmaningarna för landsbygdsområdena understryka vikten av att tillgängliga medel används på ett fokuserat sätt för att säkerställa att konkreta resultat uppnås. Fokuseringen måste baseras både på prioriteringar från respektive medlemsstat eller region och, vilket är viktigast, initiativen från landsbygdsbefolkningen.

<sup>(1)</sup> Se yttrandet om "Nästa steg för en hållbar europeisk framtid" (se sidan 15 i detta nummer av EUT).

<sup>(2)</sup> Se yttrandet om *Vägen efter Paris* (EUT C 75, 10.3.2017, s. 103).

2.6 Innehållet i Cork 2.0 liknar till stor del innehållet i förklaringen från 1996 med skillnaden att frågor om klimat och digitalisering tillkommit.

2.7 EESK ser sig som en naturlig part i genomförandet av förklaringen och efterfrågar att kommissionen framöver redovisar framstegsrapporter om hur genomförandet fortskrider.

### **EU-fonder för politiken för landsbygdens utveckling**

2.8 Alla länder i EU har landsbygdsprogram på nationell eller regional nivå som delvis är finansierade genom Ejflu, delvis med nationella medel (offentliga och privata). Programmen innehåller åtgärder som syftar till att bidra till hållbar utveckling i tre dimensioner – miljömässigt, socialt och ekonomiskt. De utformas av respektive medlemsland eller region och godkänns av kommissionen.

2.9 Ejflu tillhör de så kallade ESI-fonderna (Europeiska struktur- och investeringsfonderna) tillsammans med Sammanhållningsfonden (SF), Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF). Ett gemensamt regelverk<sup>(3)</sup> styr det tekniska genomförandet av ESI-fonderna. Varje land har dessutom tagit fram partnerskapsöverenskommelser gemensamt för fonderna, med prioriteringar för genomförandet av politiken. Detta är ett led i genomförandet av målen i Europa 2020-strategin. Det finns således en nära koppling mellan fonderna och en strategi för fondsamverkan.

2.10 Inom ramen för Ejflu finns landsbygdsnätverk, dels på europeisk nivå genom det Europeiska nätverket för landsbygdens utveckling, dels på nationell och regional nivå. Nätverken skapar plattformar för möten och erfarenhetsutbyte och genom nätverkens verksamhet förbättras förutsättningarna för ett bra genomförande och god måluppfyllelse av landsbygdsprogrammen.

2.11 Regionkommittén har låtit göra en studie över i vilken utsträckning medel från ESI-fonderna används till landsbygdsutveckling<sup>(4)</sup>. Föga förvånande är Ejflu den fond där mest medel använts och används till detta ändamål. Andelen från övriga fonder är relativt till mycket låg. Eftersom landsbygdsutveckling är en horisontell fråga och viktig för en sammanhållen union anser EESK att insatser bör göras för att öka andelen.

2.12 ESI-fonderna har varit och kommer att vara de främsta medlen på EU-nivå för att genomföra intentionerna med Cork-förklaringarna. Nästa finansiella period i EU inleds 2021 och utformningen av politiken för denna period blir avgörande för hur väl intentionerna i Cork 2.0 kommer att förverkligas. EESK konstaterar därutöver att det för att förverkliga förklaringen och målen för politiken krävs en stark budget för ESI-fonderna.

## **3. Vidare åtgärder**

### **Landsbygdssäkring**

3.1 Punkt 1 i förklaringen anger att det bör finnas en landsbygdssäkring som kan säkerställa att landsbygdens potential speglas i EU:s politik och strategier. Landsbygds- och jordbrukspolitiken ska bygga på landsbygdens identitet och dynamik genom multisektoriella metoder och ta hänsyn till värdet av hållbarhet, social inkludering och lokal utveckling.

3.2 Att landsbygdssäkra kan innebära att på ett objektiva och systematiskt sätt ta hänsyn till och beakta landsbygdens särskilda förutsättningar. Det kan vara ett verktyg som visar hur politiska beslut påverkar landsbygden för att undvika att de påverkar den negativt.

3.3 Landsbygdssäkring förekommer till exempel i Finland, Storbritannien och Kanada. Den kan både vara obligatorisk och frivillig. I Nordirland finns sedan 2016 ett lagstadgat krav om landsbygdssäkring. Ländernas system påminner om varandra.

3.4 Om landsbygdssäkring ska ge resultat måste den vara obligatorisk. Den måste leda till att de som ska fatta beslut har ett bra underlag. En landsbygdssäkring som bara resulterar i en utredning och ett konstaterande men inte leder till att besluten påverkas vore meningslös.

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013..

<sup>(4)</sup> <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf>

3.5 Man måste också vara medveten om att det inom EU och inom ett medlemsland inte finns en landsbygd, utan flera olika landsbygder med olika möjligheter och förhållanden. Detta måste också återspeglas i landsbygdssäkring och i politiken både på EU-nivå och i medlemsländerna om landsbygdens utveckling ska nå framgångsrika resultat. Landsbygdsbefolkningen har också en roll i att bygga en identitet för platsen och verka för utvecklingen av denna samt i diskussioner och beslut om i vilken utsträckning landsbygdskaraktären ska bevaras.

### **Leader och lokalt ledd utveckling**

3.6 Punkt 8 i förklaringen anger att man ska bygga på den succé och den "nedifrån-och-upp"-metod som Leader bygger på. EESK har i många dokument uttryckt sina ståndpunkter om EU:s sammanhållningspolitik, partnerskapen inom den, Leader-metoden och den nya metoden lokalt ledd utveckling.

3.7 EESK ställde sig bakom den analys som kommissionen gjorde redan i sin tredje rapport, från 2004, om sammanhållningen, där målet var att uppnå en mer balanserad utveckling genom att minska aktuella skillnader, förhindra territoriell obalans och förena regionalpolitik och sektoriell politik<sup>(5)</sup>.

3.8 Kommittén kan dock konstatera att detta inte har uppnåtts och att det behövs en mer sammanhållen politik för landsbygden och den regionala utvecklingen.

3.9 EESK har också välkomnat principen om partnerskap som en effektiv metod för att främja programmen för ESI-fonderna. Partnerskapsprincipen innebär att utöver de traditionella ekonomiska och sociala aktörerna deltar även det civila samhällets organisationer, partner på miljöområdet, icke-statliga organisationer och organ som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män.

3.10 Leadermetoden är ett beprövat utvecklingsinstrument, där det offentliga och civila samhället deltar i ett lokalt partnerskap. EESK konstaterade redan 2011 att metoden också borde kunna få tillgång till medel inom alla ESI-fonder. Den har också varit en positiv faktor som bättre förenar stad och landsbygd<sup>(6)</sup>. Metoden kan även användas i urbana miljöer, men EESK vill betona att detta inte bör ske på bekostnad av landsbygdens utveckling.

3.11 Under programperioden 2014–2020 har lokalt ledd utveckling (CLLD, Community-Led Local Development) inom Leader-metoden blivit ett nytt instrument där de fyra ESI-fonderna bidrar gemensamt. Lokal utveckling genomförs mest effektivt av dem som bor, verkar i och känner sitt område.

3.12 Minst fem procent av medlen från Ejflu ska genomföras genom lokalt ledd utveckling. Genom sin konstruktion som innebär att de fyra olika regelverken ska följas för var och en av fonderna har möjligheten begränsats till ett rationellt och enkelt utnyttjande. Inför kommande programperiod borde kommissionen lägga fram förslag på betydande förenklingar för att lokalt ledd utveckling ska nå sin fulla potential som ett verktyg för både land och stad, samt en lägsta andel fondmedel till metoden.

### **Tjänster och arbete**

3.13 Faktorer som tjänster och arbete påverkar i vilken utsträckning människor vill eller har möjlighet att bo kvar i eller flytta till landsbygdsområden. En generell tendens i EU är att människor flyttar från landsbygdsområden, vilket skapar en nedåtgående spiral och minskar möjligheten att nå gemenskapsmål och FN:s mål för hållbar utveckling. Den demografiska utvecklingen kan bli en utmaning framöver och både unga och gamla människor i landsbygdsområden måste ha förutsättningar för god livskvalitet.

<sup>(5)</sup> Se yttrandet om *Territoriell sammanhållning* (EUT C 228, 22.9.2009, s. 123).

<sup>(6)</sup> Se yttrandet om *Leader – ett instrument för lokal utveckling* (EUT C 376, 22.12.2011, s. 15).

3.14 Tillgången på grundläggande offentliga och kommersiella tjänster som skola, hälso- och sjukvård, post, livsmedelsaffärer, kollektivtrafik och liknande kan variera mellan stadsområden och landsbygdsområden. Detta kan vara en faktor som är avgörande för människors val av var de vill och kan bo. För barnfamiljer kan t.ex. tillgång till fungerande barnomsorg påverka i vilken utsträckning föräldrarna har möjlighet att arbeta. I vissa delar av EU är tillgången på tjänster generellt sämre i landsbygdsområden än i stadsområden. Den fysiska planeringsprocessen bör ta detta problem i beaktande för att säkerställa att människors livskvalitet i landsbygdsområden inte blir lidande.

3.15 I flera EU-länder är arbetslösheten högre i landsbygdsområden än i stadsområden. Variationen är dock stor, vilket kan ses i statistik från Eurostat<sup>(7)</sup>. Samtidigt kan vissa företag vittna om svårigheter att hitta kompetent arbetskraft i landsbygdsområden. En skevhet kan därför skönjas i utbud och efterfrågan åt båda håll. Tendensen är att unga människor som vill utbilda sig söker sig till orter med universitet och högskolor och därefter inte flyttar tillbaka.

3.16 Integrationen av invandrare – och i synnerhet deras familjer – är och kommer att fortsätta att vara en utmaning för invånare på landsbygden under de kommande åren. Att eftersträva och upprätthålla ömsesidig hänsyn och respekt bör uppmuntras. Landsbygdsområdena skulle kunna erbjuda goda levnadsförhållanden för invandrarfamiljer. För länder med hög invandring – t.ex. av flyktingar och migranter – och arbetskraftsinvandring kan det vara en utmaning att finna arbetstillfällen men också en möjlighet att anställa.

3.17 I förklaringen är frågor om arbetstillfällen och utbildning framför allt belysta i punkterna 3 och 7. Frågan om service är mer indirekt belyst. EESK ser att gemenskapsinitiativ både direkt och indirekt har betydelse för utvecklingen, inte minst frågan om arbetstillfällen genom företagsstimulerande satsningar. Vad gäller tillgång på service är det i högre grad ett ansvar för respektive medlemsstat, även om t.ex. ESI-fonderna kan vara en katalysator.

### **Jordbruks- och landsbygdsutveckling**

3.18 Jordbruks- och skogsområden upptar i storleksordningen 85 % av landområdena i EU med stora variationer mellan länder och regioner. Det brukade landskapet ger förutsättningar för produktion av livsmedel, foder, energi och fiber, men är också en källa för bevarande och produktion av kollektiva nyttigheter som ett rikt växt- och djurliv. Landskapet är en faktor som skiljer landsbygdsområden från stadsområden och utgör en unik aspekt för landsbygden i EU, och jordbrukssektorn har med sin starka koppling till marken en mycket viktig roll för landsbygden. Frågor om bevarande av landsbygds miljön och förvaltning av naturresurser är aspekter som belyses i punkterna 4 och 5 i förklaringen. Förutsättningarna för hållbart brukande och förvaltning är avgörande för de inneboende värdena i landskapet, vattenkvaliteten och den biologiska mångfalden.

3.19 Jordbruksproduktion är belyst i förklaringen, om än framför allt indirekt, och det går att läsa in att jordbruksproduktion (i form av livsmedel) i viss mån tas för given. Som nämns ovan är aspekterna för bevarande och förvaltning av miljöer och naturresurser mer explicit belysta. EESK vill belysa att jordbruksproduktion dels är en oundgänglig del i landsbygdsområden för att tillgodose samhällets efterfrågan på hållbara livsmedel och dels en motor för landsbygdsutvecklingen. De som är verksamma inom jord- och skogsbruk utgör en betydande del av landsbygdsbefolkningen, skapar arbetstillfällen och ger underlag för efterfrågan på service och tjänster. En viktig aspekt i sammanhanget är möjligheten för nya jordbrukare, inte minst unga, att ta över och vidga sina verksamheter. Andelen unga lantbrukare är låg och det behövs satsningar för att underlätta generationsskiften.

3.20 För en hållbar jordbruksproduktion krävs att de tre dimensionerna av hållbar utveckling, ekonomisk, social och miljö, möts. Den ekonomiska dimensionen kan i vissa fall vara avgörande för förvaltningen. Som exempel kan nämnas när artrika ängs- och betesmarker successivt minskar i omfattning p.g.a. minskad lönsamhet i animalieproduktionen med betande djur, vilket i sin tur har negativa effekter för den biologiska mångfalden. Detta är ett exempel på att om den ekonomiska bärkraften inte finns på företagsnivå så påverkar det den omgivande miljön, och på vikten av att lantbrukare får ersättning för de miljötjänster de utför.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics\\_at\\_regional\\_level](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level)

3.21 EESK anser att jordbrukssektorn är ett område för landsbygdsutveckling där Ejflu har och bör ha det huvudsakliga ansvaret. Merparten av de medel som ligger i Ejflu är avsedda för jordbruksverksamhet och bör så vara, t.ex. i form av miljöersättningar, kompetensutveckling, stöd för områden med naturliga begränsningar och investeringsstöd. Andra områden i Ejflu, t.ex. energi, bredband och innovationsstöd, har positiva effekter för landsbygden i ett bredare perspektiv. Samtidigt är jordbruk en företagsverksamhet som andra och den målgruppen bör inte uteslutas från satsningar från andra ESI-fonder.

3.22 Dagens jord- och skogsbrukare kan ses både som producenter av ett landskap och förvaltare av ett landskap som tidigare generationer brukat. För många människor är det brukade kulturlandskapet en viktig faktor för ökad livskvalitet och dess betydelse för rekreation, friluftsliv och besöksnäring ska inte underskattas. Det inneboende värdet i landskapet och markresursen kan skapa affärsmöjligheter och möjligheter för en utkomst på många olika sätt.

3.23 En mer balanserad territoriell utveckling bör också omfatta en övergång till hållbara livsmedelssystem<sup>(8)</sup>. Att ta ett helhetsgrepp på livsmedelssystemen är avgörande för att komma till rätta med ekonomiska, miljömässiga och sociala utmaningar som hänger samman med livsmedelsproduktion och livsmedelskonsumtion och för att sörja för en god förvaltning av initiativ på flera nivåer och inom flera sektorer. Sådana initiativ omfattar exempelvis främjande av korta leveranskedjor som syftar till att förbättra landsbygdens utveckling genom att främja konsumenternas tillgång till en hälsosam och färsk kost<sup>(9)</sup>. Detta skulle också gynna lokala ekonomier och lokal jordbruksproduktion.

### **Innovation**

3.24 Betydelsen av innovation kan inte nog understrykas för landsbygdens utveckling för att realisera och skapa nya idéer. Innovativa lösningar skapar förutsättningar för ett hållbart samhälle, t.ex. för landsbygdens bidrag till en mer kretsloppsriktad biobaserad ekonomi och klimatsmarta lösningar och, möjligheten att producera mer med mindre insatsmedel. Överföring av och tillgång till kunskap är en nyckelfaktor för att realisera innovativa idéer.

3.25 Ny teknik och nya innovativa produktionsformer ger goda förutsättningar för ökad hållbarhet i jordbruksproduktionen som resulterar i bättre djurvälstånd och möjlighet att producera mer med mindre insatsmedel i form av t.ex. växtnäring eller växtskyddsmedel. För att tillämpa ny teknik och realisera innovationer krävs i många fall omfattande investeringar som kan innebära ett risktagande för enskilda jordbruksföretagare. Det är ofta inte möjligt för den enskilde företagaren att ensam stå för risken. För att stimulera teknik och metoder som samhället efterfrågar bör investeringsstöd från t.ex. landsbygdsprogrammet vara en möjlighet. Det kan finnas en inneboende konflikt i jordbrukets tekniska utveckling och antalet arbetstillfällen eftersom ökad mekanisering och strukturell utveckling i många fall leder till färre arbetstillfällen, men den utvecklingen kan också ge mer ekonomiskt stabila arbetstillfällen.

3.26 Strategier för och genomförande av innovationssatsningar måste utgå från de behov som finns snarare än de medel som finns att tillgå. I punkt 7 i förklaringen lyfts behovet av ökad kunskap och såväl teknisk som social innovation fram, och man framhåller behovet av samarbete mellan aktörer för att utnyttja och dela information. Här kan gemenskapsinitiativ som Europeiska Innovationspartnerskap (EIP), t.ex. EIP-agri, vara behjälpliga genom sin "nedifrån-och-upp"-ansats som skapar nätverkande, kommunikation och utbyte mellan aktörer på olika nivåer, inte minst praktiskt företagande. För att ytterligare främja innovation i landsbygdsområden kan det vara lämpligt med stöd till "innovationsmäklare".

### **Digitalisering**

3.27 Tillgång till höghastighetsbredband är i dagens samhälle en oundgänglig del av infrastrukturen och en förutsättning för ett välfungerande samhälle såväl i stads- som landsbygdsområden och påverkar såväl tillgången till arbetskraft som tillgången till arbete. Utvecklingstendensen är att allt mer sker online. I flera delar av Europa, framför allt på landsbygden, saknas dock fortfarande stabila lösningar. EESK betonar att detta inte är rimligt. Landsbygdsbor behöver bredband för sin säkerhet, t.ex. fungerande telefoni, och för sin levnadsstandard, t.ex. fungerande TV. Tillgång till bredband kan vara en faktor

<sup>(8)</sup> Se yttrandet om "Mer hållbara livsmedelssystem" (EUT C 303, 19.8.2016, s. 64).

<sup>(9)</sup> Detta tas upp i EESK:s yttrande på eget initiativ om "Det civila samhällets bidrag till utvecklingen av en övergripande livsmedelspolitik i EU", som enligt planen ska antas i december 2017.



som påverkar i vilken utsträckning framför allt unga personer väljer att bo kvar eller flytta. För företag är bredband en nödvändighet eftersom det i majoriteten av fallen inte går att bedriva verksamhet utan fungerande bredband. Som exempel kan nämnas betallösningar i ett allt mer kontantfritt samhälle, redovisning, e-handel eller i kommunikation med kunder. Jordbruksföretagande är ett exempel där IKT blir alltmer framträdande i nya tekniska lösningar.

3.28 Behovet av och möjligheterna med digitalisering är belyst i förklaringen. I de fall marknadskrafterna inte räcker för utbyggnad av bredband, vilket ofta är fallet i landsbygdsområden, anser EESK att möjligheter till stöd bör finnas. EESK anser att Eruf bör vara den primära källan för stöd för infrastruktur medan Ejflu bör kunna användas för mer finmaskiga och riktade satsningar. Därtill kan Europeiska investeringsbanken och Europeiska fonden för strategiska investeringar bistå, t.ex. genom innovativa finansiella instrument.

### **Landsbygdens roll för den cirkulära ekonomin och klimatförändringar**

3.29 Landsbygdens roll i en kretsloppsriktad eller cirkulär ekonomi är betydande. I förklaringen omnämns cirkulär ekonomi i punkt 6, Främja klimatåtgärder, men den cirkulära ekonomin har ytterligare positiva aspekter vilket också är belyst i EESK:s yttrande om "Paketet för cirkulär ekonomi" <sup>(10)</sup>. Ett hållbart kretslopp mellan stad och land är nödvändigt inte bara ur ett resursperspektiv utan bidrar även till att stärka lantbruket och minska importen av insatsmedel. Landsbygdsområden har således stor potential att bidra till ett mer cirkulärt samhälle, dels genom förmågan att ta hand om restprodukter som en resurs, t.ex. som gödsel- och jordförbättringsmedel, dels genom produktion av förnybar energi och biomaterial.

3.30 Ett led i minskningen av klimatutsläpp handlar om att minska användningen av fossil energi och att använda förnybar energi. Även här har landsbygden stora möjligheter att bidra, inte minst genom produktion av sol-, vind- och vattenenergi men också bioenergi. Produktion av förnybar energi kan dock ha stor inverkan på såväl boende som miljö och hänsyn till alla delar av den hållbara utvecklingen måste därför tas.

3.31 Klimatförändringarna handlar både om att minska effekter och om att anpassa sig till effekter. Landsbygdsområdena har, genom sina stora landområden av jordbruksmark och skog, stor potential att lagra kol och därmed bidra till minskade klimatutsläpp, samtidigt som produktionen i sig bidrar till klimatutsläpp. Bästa möjliga teknik bör användas i produktionen för att minimera utsläppen. Kompetensutveckling behövs på alla nivåer – från producent till beslutsfattare – i kombination med möjligheter till investeringar.

3.32 Sammanfattningsvis har landsbygdsområdena stor potential att bidra till ett hållbart samhälle och därmed till såväl FN:s mål för hållbar utveckling (Agenda 2030) som till klimatavtalet i Paris (COP 21), vilket framgår tydligt i Cork 2.0-förklaringen. Utmaningarna är dock stora och det krävs investeringar både bildligt och bokstavligt för att kunna möta dessa.

### **Förenkling**

3.33 Vid diskussioner om stöd från EU:s fonder framhålls det ofta att politiken är komplicerad, både för stödmottagare och för myndigheter. Komplexiteten i politiken är belyst i punkt 9 i förklaringen. EESK vill betona att förenkling är en nödvändighet, både på EU-nivå och i det nationella och regionala genomförandet av politiken. Dagens system är så komplext att vissa undviker att söka stöd, och komplexiteten äventyrar därmed genomförandet och målpuppfyllelsen av politiken. För vissa typer av ansökningar krävs det i princip hjälp av en konsult för att kunna fylla i dem på rätt sätt. Rättssäkerheten för den enskilde måste ligga i fokus.

3.34 Inför nuvarande period, 2014–2020, sammanfördes administrativa regler för ESI-fonderna i en gemensam förordning <sup>(11)</sup>. Detta är i grunden positivt eftersom ökad samordning kan skapa vinster i effektivitet framför allt för myndighetsutövningen, medan vinsterna för enskilda stödmottagare troligen är mindre inte minst eftersom det inte är ofta som samma stödmottagare söker stöd ur olika fonder. Vinsterna kan eventuellt vara större för lokalt ledd utveckling i de länder där lokalt ledd utveckling genomförs i flera fonder. Effekterna av den gemensamma förordningen är en fråga som kan behöva ytterligare utredning.

<sup>(10)</sup> Se yttrandet om "Paketet för cirkulär ekonomi" (EUT C 264, 20.7.2016, s. 98).

<sup>(11)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-regulation-common-provision-regulation-cpr>



3.35 Nuvarande landsbygdspolitik genom Ejflu genomförs genom landsbygdsprogrammen med uppställning av prioriteringar och fokusområden. Detta har skapat ett system där budgeten för programmet blir mycket fragmenterad eftersom indelningen i åtgärder, fokusområden och prioriteringar får egna budgetposter. Överblicken över programmen har blivit lidande och utformningen har skapat ökad administration för myndigheterna vilket i sin tur tar resurser från arbetet med programmens genomförande och därmed möjligheten att uppfylla programmens målsättningar.

3.36 I punkt 10 i förklaringen förs ett resonemang om att förbättra resultat och ansvarsutkrävande. Detta är också en ledstjärna för kommissionens budgetarbete där man under 2015 lanserade initiativet "EU Budget Focused on Result". Medborgare och skattebetalare måste kunna få information om vilka resultat politiken ger och i vilken mån målen med politiken uppfylls.

Bryssel den 6 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Tillämpning av bestämmelserna för statligt stöd för ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse**

**(beslut 2012/21/EU och gemenskapsramen)**

**(yttrande på eget initiativ)**

(2017/C 345/07)

Föredragande: **Milena ANGELOVA**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	22.9.2016
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	14.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	6.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	116/0/0

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) uppskattar genomförandet av paketet för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket skapar rättssäkerhet för leverantörer av allmännyttiga tjänster. Paketet skapar rätt balans mellan behovet av att främja och stödja tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och målet att förebygga eventuella snedvridningar av konkurrensen. Intressenter på regional och lokal nivå, i synnerhet offentligt ägda leverantörer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (vilket framgår av EESK:s studie "Review of Member States" reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest"), uttrycker dock sin oro över centrala problem i de aktuella bestämmelserna som orsakar onödiga hinder eller en brist på rättssäkerhet, och EESK uppmanar därför kommissionen att vidta de åtgärder som behövs för att förbättra de aktuella bestämmelserna och deras praktiska tillämpning, tillhandahålla riktlinjer, skapa ett kompendium om bästa praxis samt, där så behövs, undersöka om paketet behöver uppdateras och ändras.

1.2 Vid en granskning av de första två omgångarna av rapporter från medlemsstaterna om genomförandet av paketet för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse noterar EESK med oro att dessa rapporter inte behandlar den väsentliga frågan om förenlighetskrav, en aspekt som behandlas ingående i rambestämmelserna.

1.3 EESK noterar att bristen på säkerhet eller de betydande kostnaderna för att uppfylla kraven i de flesta fall skapar svårigheter som i onödan hindrar myndigheterna från att till fullo genomföra en politik för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Sådana hinder påverkar de regionala och lokala myndigheterna i mycket stor utsträckning eftersom medlemsstaternas och kommissionens dialog om statligt stöd genomförs av den centrala statsförvaltningen medan andra administrativa nivåer inte har direkt åtkomst till denna process.

1.4 Det faktum att endast ett fåtal tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på regional eller lokal nivå rapporteras (enligt ovan nämnda studie) visar att bristen på direkta kanaler till kommissionen hindrar en lämplig finansiering av allmännyttiga tjänster, vilket gör de relevanta myndigheterna mer motvilliga att utnyttja beslutet fullt ut och reda ut eventuella tvivel om dess genomförande.

1.5 EESK uppmanar kommissionen att undersöka möjligheten att förbättra beslutet och utvidga dess omfattning för att ta itu med följande aspekter:

1.5.1 EESK föreslår att kommissionen tar bort undantagströskeln och inkluderar alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i beslutet oavsett det årliga ersättningsbeloppet. En noggrann studie av dess aktuella genomförande visar att detta kommer att minska de administrativa kostnader och komplikationer som myndigheterna annars skulle ställas inför, särskilt på lokal nivå, utan att på något sätt orsaka en snedvridning av konkurrensen.

1.5.2 Med hänsyn till arbetsmarknaden och obalansen mellan efterfrågade och tillgängliga kvalifikationer, som utgör en konstant utmaning, uppmanar EESK kommissionen att undersöka möjligheten att utvidga beslutets omfattning genom att beakta stödberättigade tjänster som tillhandahålls i syfte att öka människors kunskap och kvalifikationer och således hjälper dem att förbättra sina anställningsutsikter.

1.5.3 EESK uppmanar kommissionen att noggrant undersöka och möjligen ändra de specifika texterna i beslutet, huvudsakligen när det gäller tidsgränsen för att hålla register över all information som behövs för att fastställa den beviljade ersättningens förenlighet; förtydligande av att uppdragets tidsgräns inte bör ha någon väsentlig inverkan på deras förnyelse eller förlängning eller på stödberättigandet för de tjänsteleverantörer som sköter uppdragen; fastställande av en lättillgänglig metod för att beräkna rimlig vinst; ytterligare förtydligande i behandlingen av kravet att dela produktiva effektivitetsvinster mellan företaget; säkerställande av ett mer flexibelt tillvägagångssätt för mindre överskridanden som inte överstiger 10 % av den årliga genomsnittsansättningen genom att befria dem från att uppdatera parametrarna.

1.6 EESK anser att ytterligare klargörande behövs om förenlighetsvillkoren enligt rambestämmelserna när det gäller

- ytterligare specificering av de alternativa sätt att uppfylla kravet för säkerställande av förenlighet i enlighet med artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som redan används i stor utsträckning i dess praxis,
- undvikande av obligatoriska krav som kan inkräkta på nationella lagstiftningsprocedurer och skapa onödiga problem,
- vederbörligt beaktande av de nya rättsliga kraven när det gäller upphandling och koncessioner,
- en kombination av förhandsmetodologi med full användning av efterhandsberäkning av nettokostnaden, såvida inte myndigheten föredrar att fastställa ersättningen som en klumpsumma vid den tidpunkt då uppdraget ges,
- att stödja båda metoderna för beräkning av ersättningen – sammanlagda nettokostnader och nettokostnader som undvikits– och ge ytterligare vägledning om dessa i rambestämmelserna eftersom dessa för närvarande nästan inte innehåller några riktlinjer alls för hur de relevanta kontrafaktiska värdena ska fastställas,
- en distinktion mellan särskilda eller exklusiva rättigheter, som involverar en fördel vars vinst måste beaktas vid finansieringen av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och samhällsomfattande tjänster, som involverar en nackdel för den utsedda leverantören,
- att ytterligare klargöra lönsamhetsstandarderna och tillåta att olika standarder används i stället för att påtvinga medlemsstaterna en viss, specifik standard,
- att ytterligare klargöra de alternativa sätten att beräkna dessa incitament, vars användning inte bör vara bindande med tanke på den komplicerade situationen.

1.7 EESK noterar att Europaparlamentet och rådet inte har antagit några förordningar med principerna och villkoren för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt på det ekonomiska och finansiella området. Därför uppmanar kommittén kommissionen, parlamentet och rådet att undersöka sätt att fullgöra denna uppgift enligt artikel 14 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter och tillämpningen av de fördragsbestämmelser som avses i den artikeln.

## 2. Syftet med yttrandet på eget initiativ

2.1 I sin handlingsplan för 2017 betonade EESK vikten av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ett väsentligt inslag i vår europeiska ekonomiska och sociala modell, och de föreskrivs även som sådana i artikel 14 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

2.2 I artikel 14 uppmanas Europeiska unionen och medlemsstaterna att inom ramen för sina respektive befogenheter "sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter". I fördraget står vidare att "Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa dessa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster". Detta mandat har ännu inte omsatts i specifika lagstiftningsinitiativ. Däremot har kommissionen utvecklat en långtgående uppsättning bestämmelser om statligt stöd som är tillämpliga på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med Europeiska unionens domstols rättspraxis.

2.3 Villkoren för förenlighet med fördragets bestämmelser om statligt stöd och artikel 106.2 i EUF-fördraget har varit omtvistade, även sedan förstainstansrätten beslutade 1997 <sup>(1)</sup> att ersättning till företag som genomför ett offentligt uppdrag bör betraktas som statligt stöd. Till dess hade konsensus varit att ersättningen för de extra kostnader som uppkommer från de mer krävande skyldigheter som förknippas med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte medförde någon fördel. Domstolen ändrade denna position 2001 <sup>(2)</sup> och ansåg att ersättningen kunde betraktas som statligt stöd endast om den överskred de ytterligare kostnader som den utsedda leverantören ådrar sig. Slutligen fastställde Altmarkdomen 2003 <sup>(3)</sup> de kriterier som ett ersättningsystem bör uppfylla för att inte omfattas av bestämmelserna för statligt stöd.

2.4 Kommissionen fastställer förenligheten hos tjänster av allmänt ekonomiskt intresse med bestämmelserna för statligt stöd och följer noggrant de tre inledande Altmarkkriterierna. Detta kräver följande:

- En tydlig definition av skyldigheterna i fråga om allmännyttiga tjänster och ett specifikt uppdrag till den utsedda leverantören genom en offentlig handling.
- Ett fastställande på förhand av parametrarna för beräkning av ersättningen på ett objektivet och transparent sätt.
- Att ersättningen inte överstiger de kostnader som ådras för att genomföra den allmännyttiga tjänsten, med beaktande av motsvarande intäkter och en rimlig vinst.
- Att valet av den utsedda leverantören måste genomföras antingen
  - genom ett förfarande för offentlig upphandling,
  - genom att fastställa ersättningsnivån på grundval av de kostnader som ett genomsnittligt företag (som är välskött och lämpligt utrustat) skulle ådra sig för att leverera tjänsten, vilket ska motsvaras av motsvarande intäkter plus en rimlig vinst.

2.5 År 2005 antog kommissionen "Monti-Kroes-paketet", som uppdaterades 2011 ("Almunia-paketet") och anger grundläggande bestämmelser för finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse: Paketet inkluderar ett kommissionsmeddelande <sup>(4)</sup> (nedan kallat *rambestämmelserna*) som anger förenlighetsvillkoren för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt ett kommissionsbeslut <sup>(5)</sup> som medger undantag från anmälningsplikten för system som är mindre sannolika att orsaka snedvridningar av konkurrensen på grund av sin begränsade finansiering (i artikel 2.1 a i beslutet fastställs den årliga tröskeln till 15 miljoner euro) eller inriktning på aktiviteter som uppfyller sociala behov (dvs. sjukhus; sjuk-, hälso- och långtidsvård; barnomsorg; tillgång till och återintegrering på arbetsmarknaden; subventionerat boende; omsorg och social integrering av utsatta grupper; samt sjöförbindelser till öar, flygplatser och hamnar med låg passagerarvolym). Kommissionen förklarade sin avsikt att genomföra en granskning av denna uppsättning bestämmelser fem år efter deras ikraftträdande.

2.6 Som en del av sitt program för Europa är EESK:s målsättning med detta yttrande på eget initiativ att bidra till kommissionens kommande granskning genom att noggrant titta på erfarenheterna av att genomföra paketet för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I detta syfte har EESK beställt en studie om tillämpningen av bestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på offentlig ersättning ("Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest").

<sup>(1)</sup> Mål T-106/95.

<sup>(2)</sup> Mål C-53/00.

<sup>(3)</sup> Mål C-280/00.

<sup>(4)</sup> EUT C 8, 11.1.2012, s. 15.

<sup>(5)</sup> EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

2.7 Ersättningar för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse påverkar sällan konkurrensen i den mån de täcker de extra kostnader som de utsedda leverantörerna ådrar sig för att fullgöra det offentliga uppdraget. Att ålägga dem den börda som anmälan av statligt stöd innebär verkar därför vara ett överdrivet nitiskt steg som endast är motiverat när andra deltagare kan åsamkas en obestridlig skada. Beteenden som allvarligt undergräver marknadsförhållandena, t.ex. prisdumpning för produkter från tredjeländer eller prissättning på lägre nivåer än motiverat, hanteras däremot ojämnt av EU:s åtgärder. Det verkar därför vara väsentligt att utvidga beslutet om att befria tjänster av allmänt ekonomiskt intresse från anmälningsplikten, i kombination med förbättrad rättssäkerhet och ytterligare flexibilitet i genomförandet av bestämmelserna, för att säkerställa att de fördragsbestämmelser som främjar dessa väsentliga tjänster uppfylls korrekt.

### 3. Förbättra beslutet och utvidga dess omfattning

3.1 EESK anser att beslutet skapar rätt balans mellan behovet av att främja och stödja tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och målet att förebygga eventuella snedvridningar av konkurrensen. Undantag från anmälningsplikten reducerar de administrativa kostnader och komplikationer som myndigheter annars måste ta itu med, särskilt på lokal nivå. Eftersom strängare bestämmelser gäller för de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte omfattas av beslutet är det endast fall som ger anledning till särskild oro ur konkurrenssynpunkt som bör falla utanför dess omfattning, i enlighet med målet att koncentrera resurserna för granskning av statligt stöd på EU-nivå. Erfarenheten har visat att kommissionen godkänner en överväldigande majoritet av de system för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som den undersöker. Endast tre fall när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har lett till ett ingående granskningsförfarande enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget sedan 2012 års beslut och rambestämmelserna antogs. Två fall gällde posttjänster (statligt stöd SA.35608 beträffande den grekiska posten (ELTA) och statligt stöd SA.37977 beträffande den spanska posten) och det tredje fallet gällde ett sjukhusystem (statligt stöd SA.19864 om finansiering till IRIS-sjukhus i Brysselregionen) efter ett domstolsbeslut som ogiltigförklarade ett beslut om godkännande av kommissionen eftersom komplexiteten innebar att en formell granskning behövdes. I alla de fall som kommissionen granskat spelar krav från konkurrenterna en viktig roll och säkerställer således full disciplin utan att det krävs en systematisk anmälan av system för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessutom ger rättspraxis och kommissionens praxis tillräcklig vägledning till berörda parter för att bedöma om de kan tillämpa beslutet på ett säkert sätt och garantera full säkerhet utan att behöva anmäla eventuella system för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EESK föreslår därför att kommissionen tar bort undantagströskeln och inkluderar alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i beslutet oavsett det årliga ersättningsbeloppet, i likhet med vad som gäller för ersättningsystemen för persontransporter <sup>(6)</sup>.

3.2 Att fastställa en tröskel utifrån den aktuella stödvolymen som således utlöser anmälningsplikten kan vara relevant för granskning på EU-nivå, i synnerhet i de fall där beviljandet av stödet involverar icke-transparenta modaliteter, till exempel skattelättnader, skattebefrielser, mjuka lån eller offentliga garantier. Dessutom anger beslutet att specifika aktiviteter kan behöva granskas på grund av konkurrensproblem och det kan således ålägga en obligatorisk anmälningsplikt för att ta itu med sådana fall. Att behålla den nuvarande tröskel som anges i artikel 2.1 a i beslutet på sådana extremt låga nivåer innebär i vilket fall som helst en onödigt stor börda för myndigheterna, utan någon tydlig fördel för att genomdriva konkurrens. EESK ber därför kommissionen att begränsa anmälningskravet till de stödformer eller specifika aktiviteter där möjliga snedvridningar skulle kunna motivera en närmare granskning för att säkerställa lika villkor.

3.3 EESK uppmanar kommissionen att undersöka möjligheten att utvidga beslutets omfattning så att tjänster som är relaterade till att öka människors kunskap och kvalifikationer och således förbättra deras anställningsmöjligheter blir stödberättigade. Det finns dessutom ett behov av att klargöra gråzoner som involverar privat deltagande, där ytterligare vägledning skulle vara välkommen.

3.4 Beslutet bör säkerställa full förenlighet med överordnad gemenskapsrätt och undvika orimliga bördor för regionala och lokala myndigheter. I synnerhet kräver artikel 8 att medlemsstaterna håller all information som behövs för att fastställa den beviljade ersättningens förenlighet tillgänglig under själva uppdragsperioden och i minst tio år från slutet av denna period. Denna bestämmelse strider mot artikel 17 i rådets förordning (EU) 2015/1589, där det anges att allt beviljat stöd är omöjligt att återkräva efter utgången av en tioårsperiod, och därför avstår kommissionen från att lägga fram det för en förenlighetsprövning, som är sedvanlig praxis. Att i mer än tio år bevara information som inte fyller någon funktion för kontrollen av statligt stöd innebär en orimlig börda för myndigheterna och strider mot de principer om proportionalitet och god förvaltning som föreskrivs i fördraget.

<sup>(6)</sup> EUT L 315, 3.12.2007, s. 1.

3.5 Artikel 2.2 i beslutet gäller för uppdrag som beviljats för en period av maximalt tio år, förutom för de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kräver en betydande investering och således motiverar en längre period. Även om man i kommissionens praxis enligt rambestämmelserna i allmänhet tolkar denna bestämmelse som att den förhindrar uppdrag som överskrider denna tidsgräns skulle ordalydelsen i beslutet kunna tolkas som att det inte omfattar företag som sköter en allmännyttig tjänst under en längre tidsperiod. EESK ber därför kommissionen att förtydliga att uppdragens tidsgräns inte bör ha någon väsentlig inverkan på deras förnyelse eller förlängning eller på stödberättigandet för de tjänsteleverantörer som sköter uppdraget. Denna fråga är särskilt känslig när det gäller offentligt ägda leverantörer som har fått ett uppdrag av sina myndigheter eftersom deras enda syfte är att tillhandahålla den allmännyttiga tjänsten i fråga.

3.6 Artikel 5.5, 5.7 och 5.8, beträffande rimlig vinst, bör fastställa en lättillgänglig metod för att beräkna sådan vinst. Det nuvarande tillvägagångssättet inkluderar, i likhet med det som anges i rambestämmelserna, metoder som t.ex. internräntemetoden, vilka visar sig vara alltför komplicerade för lokala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och avskräcker således från användning av dessa metoder vid beräkning av ersättningen. Att fastställa referensnivåer för lönsamhet involverar kostsamma konsulttjänster som är utom räckhåll när det gäller de flesta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EESK uppmanar kommissionen att klargöra denna fråga eftersom kommissionens praxis stöder direkt jämförelse med lönsamheten inom relaterade sektorer baserat på tillgängliga officiella eller privata uppgiftskällor som är allmänt erkända som fullständigt representativa.

3.7 Effektivitetsincitament saknar definition men beaktas i artikel 5.6 och kräver således ytterligare förtydligande, i synnerhet när det gäller kravet på att produktivitetsvinster ska delas mellan företaget, medlemsstaten och/eller användarna. EESK uppmanar kommissionen att undanröja eventuella tvivel om hur detta krav ska tolkas.

3.8 I artikel 6.2 i beslutet anges att varje eventuell överkompensation bör utlösa en uppdatering av parametrar för framtiden. En ersättning som inte överstiger 10 % av det årliga genomsnittsbeloppet kan dock överföras till nästa period. Fullständig konsekvens skulle innebära att ingen uppdatering av parametrarna bör ske i det senare fallet, för att undvika en omvärdering som innebär rättslig osäkerhet för de utsedda leverantörerna i fall som inte påverkar konkurrensen. EESK rekommenderar att kommissionen säkerställer ett mer flexibelt tillvägagångssätt för mindre överskridanden som inte överstiger 10 % av den årliga genomsnittsansättningen genom att befria dem från att uppdatera parametrarna.

3.9 All diskriminerande behandling av lokala och regionala myndigheter, och därmed av de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls på dessa nivåer, bör undvikas. För närvarande måste lokala och regionala myndigheter skicka in sina begäranden, svar och tvivel via den officiella kanalen i sin medlemsstat eftersom det bara är medlemsstaten som kan delta i en formell dialog med kommissionen beträffande bestämmelserna för statligt stöd. Den information som lokala och regionala myndigheter tillhandahåller kommissionen måste således beaktas av respektive medlemsstat. EESK uppmanar därför kommissionen att upprätta en mer strukturerad dialog med lokala och regionala myndigheter om förfaranden och frågor beträffande statligt stöd. Bestämmelser och krav avseende statligt stöd bör även anpassas till de särskilda behov och medel som finns tillgängliga för regionala och lokala myndigheter för att på så sätt säkerställa en rättvis och lika behandling i praktiken.

#### 4. Klargöra förenlighetsvillkoren enligt rambestämmelserna

4.1 I rambestämmelserna anges i detalj de olika kraven för att säkerställa förenlighet i enlighet med artikel 106.2 i EUF-fördraget samt den rättspraxis i vilken denna artikel tolkas. Även om de ger en utförlig förklaring av de kriterier som kommissionen använder har de ofta en överdrivet försiktig karaktär som orsakar onödiga problem och leder till en viss osäkerhet. Kommissionens praxis visar att på många områden har sådana svårigheter övervunnits genom att tillämpa en pragmatisk tolkning av rambestämmelserna. Om specifika hänvisningar gjordes till dessa lösningar skulle det öka rättssäkerheten och stärka likabehandlingen och samtidigt bevara principen om att varje fall ska bedömas separat. EESK rekommenderar därför att kommissionen även specificerar de alternativa sätt att uppfylla kravet som redan används i stor utsträckning i dess praxis. Ett sådant förtydligande skulle undanröja många av de tvivel som för närvarande finns hos myndigheter och leverantörer.

4.2 Enligt fördraget har medlemsstaterna en grundläggande behörighet när det gäller att tilldela och definiera ett uppdrag beträffande en allmännyttig tjänst. Hänvisningarna i punkt 13 i rambestämmelserna till de villkor som tjänster av allmänt intresse/allmännyttiga tjänster måste uppfylla kan således endast fungera som en praktisk vägledning. Medtagandet av dessa hänvisningar kan dock leda till en legitim oro beträffande en möjlig begränsning av medlemsstaternas befogenheter. Detta beror på att det är upp till medlemsstaterna att i allmänhetens intresse besluta om de standarder för "kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling, främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter" som varje



väsentlig tjänst måste uppfylla, oavsett dess täckning av marknaden eller ett uppdrag. Medlemsstaterna har även befogenhet att på motsvarande sätt besluta huruvida upprätthållandet av dessa standarder kräver en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller allmännyttig tjänst. Marknadsförhållandena är mycket relevanta men kan inte upphäva eller begränsa myndigheternas befogenhet att försvara allmänhetens intresse. EESK föreslår därför att kommissionen begränsar sin åtgärd här till en hänvisning till sitt vägledande meddelande och begränsar sin bedömning till att kontrollera om det finns något uppenbart fel, en fråga som i sista hand faller inom domstolens ansvarsområde.

4.3 Punkt 14 i rambestämmelserna ställer onödiga krav på medlemsstaternas befogenheter att bevilja ett uppdrag genom att kräva att de genomför offentliga samråd för att beakta användares och leverantörers intressen och inkräktar således på nationella befogenheter som inte omfattas av kommissionens behörighetsområde. Även om myndigheter alltid ägnar vederbörlig uppmärksamhet åt berörda parter intressen ligger det knappast i linje med fördragets bestämmelser och principer att tvinga dem att motivera behovet av ett uppdrag och genomföra offentliga samråd eller att införa alternativa instrument. Kommissionens praxis visar att den ägnar begränsad uppmärksamhet åt denna bestämmelse, särskilt om dess genomförande skapar hinder för medlemsstaterna. EESK föreslår därför att kommissionen formulerar om denna punkt för att undvika obligatoriska krav som kan inkräkta på nationella lagstiftningsförfaranden och leda till onödiga problem.

4.4 Kravet enligt punkt 19 i rambestämmelserna om att uppdragen måste uppfylla Europeiska unionens bestämmelser för offentlig upphandling tar inte hänsyn till att sekundärrätten på detta område har genomgått en grundlig översyn sedan 2014 års upphandlingspaket. Direktivet om offentlig upphandling gäller, enligt dess artikel 1.2, endast för förvärv av upphandlande myndigheter och kan inte påtvinga ett bindande system på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eftersom dessa rör uppgifter som utförs av ett företag på myndighetens vägnar. Varje krav enligt upphandlingsrätten skulle således strida mot dess reglerande direktiv. 2014 års upphandlingspaket reglerar även koncessioner för första gången. Men det vore mycket missvisande att dra slutsatsen att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle kunna omfattas av detta system: Koncessioner innebär att företagen antar hela risken när tilldelningen väl har beviljats, vilket står i skarp kontrast till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, där myndigheterna täcker de extrakostnader som tillhandahållandet av tjänsten innebär och således minimerar risken. Endast om myndigheten väljer att tillämpa koncessionsbehandling på en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse skulle detta system gälla, men i så fall skulle det inte finnas något stödelement eftersom den utsedda leverantören skulle bära hela risken. Varken upphandlingsbestämmelser eller koncessionsbestämmelser skulle således gälla för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Juridiskt sett kan rambestämmelserna endast uppmana medlemsstaterna att i tillämpliga fall genomföra principerna om öppenhet och likabehandling i samband med val av leverantörer, i synnerhet privata leverantörer, utan att någon bindande skyldighet förknippas med denna begäran. EESK ber därför kommissionen att se över punkt 19 i rambestämmelserna för att ta vederbörlig hänsyn till de nya rättsliga kraven avseende upphandling och koncessioner.

4.5 Även om punkt 22 i rambestämmelserna anger att ersättningen kan baseras antingen på förväntade eller på faktiskt ådragna kostnader och intäkter kräver kommissionens praxis alltför ofta att ersättningsbeloppen fastställs på förhand. En sådan beräkningsmetod, som hindrar myndigheterna från att ersätta leverantörerna i efterhand på basis av den faktiska nettokostnaden, verkar vara en onödig inblandning som kan leda till olösliga problem eftersom leverantören blir systematiskt underfinansierad om förhandsbeloppen inte täcker nettokostnaden. Om myndigheten dessutom ger ytterligare stöd för att överbrygga detta gap skulle den i princip riskera möjliga påföljder för att ha brutit mot de villkor som anges i godkännandebeslutet. Kommissionens praxis har i stor utsträckning förbisett denna inkonsekvens förutom i de fall där en sökande har tagit upp frågan. Även om det verkar rimligt att på förhand fastställa metodologin för beräkning av ersättningen bör de resulterande, preliminära beloppen inte vara bindande. Endast när årsresultaten väl är tillgängliga kan beräkningen av nettokostnaden och den motsvarande ersättningen göras. EESK uppmanar därför kommissionen att säkerställa full förenlighet och överensstämmelse med det andra Altmarkkriteriet genom att kombinera förhandsmetodologi med full användning av efterhandsberäkning av nettokostnaden, såvida inte myndigheten föredrar att fastställa ersättningen vid den tidpunkt då uppdraget ges.

4.6 När det gäller beräkningen av ersättningen bygger metoden baserad på nettokostnader som undvikits på antagandet att den utsedda leverantören skulle nedgradera sina aktiviteter och sikta på att maximera sina intäkter om leverantören inte hade en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Den konventionella nettokostnadsmetoden skulle innebära att leverantören avvecklar alla förlustbringande aktiviteter. Skillnaden mellan detta kontrafaktiska scenario och tjänsteleverantörens faktiska resultat avgör ersättningsbeloppet. Kommissionen har nyligen förespråkat Profitability Cost-metoden (lönsamhetskostnadsmetoden), där det kontrafaktiska scenariot skulle bestå i att företaget avvecklar de aktiviteter som hindrar det från att maximera sina resultat. Ersättningen täcker således inte bara de ytterligare kostnaderna för tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse utan även de mindre effektiva aktiviteterna, även om dessa är lönsamma. För att skära ned ersättningsbetalningarna kräver kommissionen att leverantörens marknadsfördelar och icke-materiella fördelar dras av från ersättningen. Preferensen för Profitability Cost-metoden leder till faktiska avvikelser i genomförandet av en enda princip,



vilket komprometterar rättssäkerheten. EESK rekommenderar att kommissionen stöder båda metoderna och ger ytterligare vägledning om dessa i rambestämmelserna, vilka för närvarande nästan inte innehåller några indikationer alls om hur man fastställer de relevanta kontrafaktiska värdena.

4.7 Kostnadsfördelningsmetoden verkar vara den lämpligaste för de flesta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eftersom beräkningen där baseras på skillnaden mellan kostnaden för att uppfylla skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och motsvarande intäkter. De medlemsstater som vill använda denna metod måste dock motivera skälen till att inte använda nettokostnadsmetoden, som annars betraktas som obligatorisk. Eftersom nettokostnadsmetoden involverar en komplicerad och kostsam analys och externa konsulttjänster ofta behövs rekommenderar EESK att kommissionen erkänner denna metod som fullt giltig, på samma nivå som nettokostnadsmetoden, utom för specifika aktiviteter som posttjänster, där en sådan metodologi är bindande enligt det tredje postdirektivet.

4.8 Punkt 32 i rambestämmelserna, beträffande intäkter, omfattar med rätta de överdrivna vinster som genereras från särskilda eller exklusiva rättigheter. I aktuell praxis har detta dock omfattat vinster från samhällsomfattande tjänster även om dessa inte kommer från sådana rättigheter, vilket därmed leder till missvisande bedömningar. Det måste betonas att samhällsomfattande tjänster innebär en nackdel eftersom den utsedda leverantören binds till att tillhandahålla tjänsten i ett visst territorium oavsett de kostnader som uppstår. Om leverantören skulle tillhandahålla en sådan tjänst på lönsam grund skulle fördragets principer således brytas om detta överskott obligatoriskt skulle användas för att finansiera andra, förlustbringande skyldigheter i fråga om allmännyttiga tjänster. EESK ber därför kommissionen att klargöra denna punkt och att göra en distinktion mellan särskilda eller exklusiva rättigheter, som involverar en fördel vars vinst måste beaktas vid finansiering av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och samhällsomfattande tjänster, som involverar en nackdel för den utsedda leverantören.

4.9 Rimlig vinst, såsom beskrivs i rambestämmelserna, väcker en del frågor som måste förtydligas ytterligare. Även om man i rambestämmelserna förespråkar användning av internräntemetoden erkänns den inneboende svårigheten i att tillämpa denna metod. Kommissionen jämför således i praktiken företag från samma eller en relaterad sektor med hjälp av vanliga lönsamhetskriterier som avkastning på eget kapital (ROE) eller avkastning på försäljning (ROS). Bristen på säkerhet i denna fråga leder dock ofta till olika resultat. EESK föreslår därför att kommissionen erkänner alla standardmässiga och väletablerade lönsamhetskriterier i stället för att göra ett visst kriterium obligatoriskt. EESK ber kommissionen att förtydliga lönsamhetsstandarderna ytterligare och tillåta att olika standarder används i stället för att påtvinga medlemsstaterna en viss, specifik standard.

4.10 Det obligatoriska effektivitetskravet enligt punkterna 39–46 i rambestämmelserna visar sig vara ett mycket stort hinder både för berörda parter och för myndigheter. Eftersom rambestämmelserna inte ger någon information om hur effektivitetsincitamenten ska beräknas tillåter kommissionens praxis vitt skilda bedömningar, vilket komprometterar principerna om rättssäkerhet och likabehandling. EESK ber därför kommissionen att ytterligare klargöra de alternativa sätten att beräkna dessa incitament, vars användning inte bör vara bindande med tanke på den komplexa situationen.

Bryssel den 6 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Konsekvenserna av digitaliseringen och robotiseringen av transporter för EU:s politikutformning****(yttrande på eget initiativ)**

(2017/C 345/08)

Föredragande: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA RUONALA**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	26.1.2017
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	14.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	157/0/2

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Digitalisering och robotisering på området för rörlighet för människor och varutransport medför flera potentiella fördelar för samhället, såsom bättre tillgänglighet och bekvämlighet för passagerare, effektivitet och produktivitet när det gäller logistik, bättre trafiksäkerhet och minskade utsläpp. Samtidigt finns det farhågor rörande säkerhet, integritet, arbete och miljön.

1.2 Tekniken erbjuder ett oändligt antal möjligheter, men utvecklingen får inte enbart vara teknikstyrd – målet bör vara att skapa mervärde för samhället. Politisk debatt – tillsammans med ett reellt deltagande från det civila samhällets sida i planeringen av transporter, särskilt i större stadsområden – krävs därför.

1.3 Att förverkliga digital transport kräver lösningar på problemen med befintliga flaskhalsar samt integrerade investeringar i TEN-T-nätet i fråga om transporter, energi och telekommunikationssystem, däribland utbyggnad av 5G. EU:s finansieringsinstrument, såsom Fonden för ett sammanlänkat Europa, Efsi och Horisont 2020, bör stödja dessa åtaganden.

1.4 Digitaliseringen och robotiseringen av transporter medför nya affärsmöjligheter för både tillverknings- och tjänsteindustrierna, inbegripet små och medelstora företag, och skulle kunna vara ett område där EU har en konkurrensfördel. I detta syfte efterlyser EESK ett stimulerande och gynnsamt företagsklimat, som även är öppet för nya affärsmodeller och främjar utvecklingen av europeiska digitala plattformar.

1.5 Digitaliseringen och robotiseringen av transporter kommer att föra med sig genomgripande förändringar i fråga om arbetsformer och efterfrågan på kvalifikationer. EESK framhåller vikten av att hantera dessa strukturella förändringar genom att stärka en rättvis och smidig övergång och ta itu med kompetensunderskottet, tillsammans med lämplig bevakning av utvecklingen. Social dialog samt information till och samråd med arbetstagare är centralt i övergångsprocessen. Medlemsstaterna måste även anpassa utbildningssystemen för att svara mot den nya efterfrågan på kvalifikationer.

1.6 Digitaliseringen och robotiseringen av transporter kräver tillräcklig tillgänglighet, tillgång till och ett fritt flöde av data. Samtidigt måste ett adekvat dataskydd säkerställas. Det är även nödvändigt att stärka cybersäkerhetskapaciteten och ta itu med ansvarsfrågor för att hantera den nya utvecklingen.

1.7 EESK framhåller den digitala transportens intermodala karaktär, som utgör själva kärnan i EU:s transportstrategi. Den inbegriper även nära kopplingar till andra politikområden, såsom dem med anknytning till den digitala inre marknaden, energi, industriell utveckling, innovation och kvalifikationer. Eftersom de mål och krav som rör begränsning av klimatförändringarna är en av drivkrafterna bakom digital transport finns det även en nära koppling till miljöhållbarhet.

## 2. Bakgrund och nuvarande tendenser

2.1 Digitaliseringen sprider sig till alla områden av ekonomin och samhället, och transporter är ett område som ofta används som exempel. Syftet med detta yttrande på eget initiativ är att reflektera över utvecklingen och konsekvenserna av digitaliseringen och robotiseringen av transporter ur hela samhällets synvinkel, inklusive företag, arbetstagare, konsumenter och medborgare, och att redogöra för EESK:s åsikter om hur denna utveckling bör beaktas i EU:s politikutformning för att ta vara på möjligheterna och hantera riskerna på lämpligt sätt.

2.2 Det pågår redan mycket på marknaderna, samt inom olika politikområden på nationell nivå och EU-nivå. EESK har även tagit upp detta tema i sina yttranden, med avseende på exempelvis framtiden för bilindustrin<sup>(1)</sup>, den europeiska strategin för samverkande intelligenta transportsystem, samverkande ITS<sup>(2)</sup> och artificiell intelligens<sup>(3)</sup>.

2.3 Digitaliseringen av transporter tar sig flera uttryck. För närvarande använder fordon, luftfartyg och fartyg redan digital information på många sätt, däribland teknik och tjänster som underlättar bilkörning, trafikstyrning för tåg, flyg och sjöfart. Digitaliseringen av passagerar- och godsinformation är ett annat område där detta används dagligen. För det tredje används robotar ofta inom terminalverksamhet, på området för godslogistik.

2.4 Ytterligare automatisering och robotisering skapar nya möjligheter till transport av varor och personer, samt till olika typer av bevakning och övervakning. Virtuella robotar, dvs. programvarurobotar, spelar en central roll här, eftersom de möjliggör ökad användning av och sammankoppling mellan olika informationssystem, vilket gör att de kan fungera som en interoperabel enhet.

2.5 Automatiseringen av transporter inbegriper utveckling av transportmedel med avseende på deras interaktion med människor, samt med infrastruktur och andra externa system. Förarlösa och obemannade fordon, fartyg och luftrumssystem som är helt autonoma, dvs. fungerar självständigt, är det sista steget i denna utveckling.

2.6 Flera biltillverkare håller för närvarande på att utveckla förarlösa bilar och testa dem i praktiken. Förarlösa tunnelbanor har redan införts i många städer, samtidigt som förarlösa bussar och kolonner av förarlösa lastbilar (s.k. *platooning*) testas. Användningen av obemannade luftfartygssystem och drönare ökar snabbt, och till och med fjärrstyrda och autonoma fartyg håller på att tas fram. Utöver fordon, luftfartyg och fartyg håller nya typer av infrastrukturlösningar och trafikkontrollsystem på att utvecklas.

2.7 Även om utvecklingen går mot autonoma och obemannade transporter är de grundläggande strukturerna fortfarande baserade på människor som huvudsakliga aktörer. De mest anmärkningsvärda konsekvenserna kommer att visa sig när helt autonoma och obemannade transporter har blivit verklighet. Prognoser om när detta kommer att ske skiljer sig mycket åt. Det är dock viktigt att förbereda sig inför framtiden och fatta nödvändiga beslut i god tid.

<sup>(1)</sup> Informationsrapport från EESK:s rådgivande utskott för industriell omvandling (CCMI) om "Bilindustrin", CCMI/148, antaget av CCMI den 30 januari 2017.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om "Samverkande intelligenta transportsystem", TEN/621 (ännu ej offentliggjort i EUT).

<sup>(3)</sup> EESK:s yttrande om "Artificiell intelligens", INT/806 (ännu ej offentliggjort i EUT).

2.8 Digitalisering gör det även möjligt för passagerare och andra transportanvändare att utnyttja en ny typ av rörlighet som en tjänst genom digitala plattformar.

2.9 Den pågående utvecklingen av rörlighet som en tjänst syftar till att bättre tillgodose efterfrågan på marknaden genom att kombinera transportkedjornas reservations-, köp- och betalningssystem och tillhandahålla realtidsinformation om tidtabeller, väder och trafikförhållanden, samt tillgänglig transportkapacitet och transportlösningar. Transport som en tjänst är alltså användarens digitaliserade transportgränssnitt. Samtidigt syftar den till att optimera användningen av transportkapaciteten.

2.10 Den snabba utvecklingen av teknik såsom stordata, molntjänster, 5G-mobilnät, sensorer, robotteknik och artificiell intelligens – särskilt med dess inlärningsförmåga, t.ex. maskininlärning och djupinlärning – är en förutsättning för utvecklingen inom digitala och automatiserade transporter.

2.11 Det är dock tydligt att framgång inte kan uppnås om framstegen enbart är teknikstyrda. Utvecklingen bör helst grundas på samhällets behov. Å andra sidan är det ofta svårt för medborgarna att se de möjligheter som den nya utvecklingen för med sig.

### 3. Konsekvenser för transportsystemet

3.1 Digital utveckling skapar förutsättningar för intermodalitet och bidrar således till systemstrategin inom transporter. Det innebär även att transportsystemet inbegriper flera nya element utöver den traditionella infrastrukturen.

3.2 Grunden till systemet kvarstår dock: vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser. Förutom dessa grundläggande element krävs en avancerad digital infrastruktur, som omfattar kartläggnings- och positioneringssystem, olika typer av sensorer för datagenerering, maskinvara och programvara för databehandling, samt mobila anslutningar och bredbandsanslutningar för datadistribution. Automatiserade trafiklednings- och kontrollsystem ingår också i den digitala infrastrukturen.

3.3 Eftersom både digital och digitaliserad infrastruktur kräver elektricitet, och med tanke på interaktionen mellan smarta elnät och elfordon, är även elinfrastrukturen en central del av transportsystemet. Slutligen behövs nya tjänster och ny infrastruktur för att möjliggöra åtkomst till trafikinformation samt bokning av och betalning för rörlighetstjänster. Systemet, från fysisk infrastruktur till fysiska transporttjänster, är därför sammankopplat av olika typer av digitala element.

3.4 Trots den snabba utvecklingen finns det fortfarande ett flertal flaskhalsar som hindrar utvecklingen mot digitala transportsystem, och dessa måste således undanröjas. Dessa innefattar exempelvis brister när det gäller tillgänglighet och tillgång till data, bristen på snabba internetanslutningar och tekniska begränsningar kopplade när det gäller sensorer och realtidspositionering.

3.5 EESK efterlyser investeringar i teknik och infrastruktur som utgör grunden till digitala transporter, i synnerhet trafikledning och kontrollsystem: Sesar (Single European Sky ATM Research) och ERTMS (det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg) är projekt som redan nått ett moget skede, men som har ett stort finansieringsbehov. VTMS (övervaknings- och informationssystemet för sjötrafik) och samverkande ITS måste fortfarande utvecklas. Vidare måste 5G-anslutningar göras tillgängliga längs TEN-T-stomnätet. EU:s finansieringsinstrument, såsom Fonden för ett sammanlänkat Europa, Europeiska fonden för strategiska investeringar och Horisont 2020, bör prioritera dessa åtaganden.

3.6 Interoperabilitet mellan digitala system är även nödvändigt för att möjliggöra gränsöverskridande konnektivitet, både på hemmaplan och internationellt. EU bör sträva efter att vara en föregångare och normgivare på detta område.

3.7 EESK betonar att digitaliseringen inte innebär att investeringar i grundläggande transportinfrastruktur inte längre behövs, även om den optimerar användningen av den befintliga kapaciteten. Under övergångsperioden kommer vidare delvis automatiserade och helt autonoma fordon och fartyg att röra sig tillsammans, vilket man måste ta hänsyn till i fråga om väg- och sjöfartsinfrastruktur. Det har även tillkommit nya utmaningar inom luftfarten på grund av den nya användningen av drönare.

3.8 EESK stöder utvecklingen av trafikledningssystem och gemensamma regler för drönare på EU-nivå och internationellt vid Icao. Vidare bör IMO utarbeta regler för att möjliggöra utveckling och införande av fjärrstyrd och autonom sjöfart, inbegripet i hamnar.

#### **4. Konsekvenser för näringsliv och innovation**

4.1 Digitalisering och robotisering för med sig ökad effektivitet, produktivitet och säkerhet för godstransporter och logistik. Nya affärsmöjligheter uppkommer även för tillverknings- och tjänsteindustrierna med avseende på automatisering och robotteknik, tjänster för medborgares rörlighet, lösningar för mer effektiv logistik, eller digitalisering av hela transportsystemet. Detta gäller både stora företag och små och medelstora företag, inklusive uppstarts företag.

4.2 Med tanke på att EU:s företag är ledande på många områden med anknytning till digitala transporter kan detta mycket väl vara ett område där en konkurrensfördel skulle kunna utvecklas. Eftersom mycket sker utanför EU när det gäller utvecklingen av digitala och autonoma transporter måste EU även stärka sina insatser på områdena innovation, infrastruktur och fullbordandet av den inre marknaden, och även anpassa den rättsliga ramen till nya operativa förhållanden.

4.3 Det finns ett behov av öppenhet gentemot utvecklingen och införandet av nya typer av affärsmodeller som bygger på digitala plattformar. För att stärka inrättandet av europeiska plattformar måste det säkerställas att det finns gynnsamma förutsättningar som stöder utvecklingen och att regelverket skapar lika villkor för företagen.

4.4 Digitaliseringen och robotiseringen av transporter är i likhet med vad som är fallet i andra sektorer främst baserad på datahantering. Ur ett affärsperspektiv kan data betraktas som en produktionsfaktor eller en råvara som ska bearbetas och förfinas för att skapa mervärde. Ett fritt dataflöde är därför en grundförutsättning. EESK efterlyser därför effektiva lösningar för att undanröja problem med anknytning till tillgänglighet, interoperabilitet och överföring av data, och samtidigt säkra ett adekvat dataskydd och integritet.

4.5 EESK anser att det är viktigt att öppna upp och förenkla tillgången till transport- och infrastrukturrelaterad massdata som genereras av den offentliga sektorn, för alla användare. Dessutom krävs förtydliganden och regler för hantering av icke-personuppgifter, i synnerhet data som genereras av sensorer och smarta enheter. Vid bedömning av frågor rörande datatillgång och vidareutnyttjande av data är det lämpligt att notera att det i allmänhet inte är själva uppgifterna som skapar en konkurrensfördel, utan snarare verktygen, innovationsresurserna och marknadsställningen för att förfinas dem.

4.6 För att kunna utveckla och skaffa erfarenheter inom digitala och autonoma transporter måste experiment med och testning av ny teknik och nya koncept underlättas. Detta kräver fungerande innovations- och företagsekosystem, lämpliga provningsanläggningar och stöd i form av rättsliga ramar. EESK uppmanar myndigheterna att anta en strategi som stimulerar innovation i stället för att tillämpa detaljerade regler och krav som hämmar utvecklingen.

#### **5. Konsekvenser för sysselsättning, arbete och färdigheter**

5.1 Konsekvenserna av digitaliseringen och robotiseringen av transporter för sysselsättningen är naturligtvis desamma som inom andra områden. Nya koncept och processer kan resultera i förlorade arbetstillfällen, samtidigt som nya arbetstillfällen kan skapas av nya produkter och tjänster.

5.2 De mest betydande förändringarna kan ske inom själva transport- och logistiksektorn, men konsekvenserna för sysselsättningen kan även konstateras inom tillhörande tillverkningssektorer liksom inom leveranskedjor och regionala kluster.

5.3 I och med utvecklingen av obemannade transporter kommer efterfrågan på transportpersonal att minska. Detsamma gäller för konsekvenserna av den ökande användningen av robotteknik för det fysiska arbetet inom terminalverksamhet. Vissa arbetstillfällen kan ersättas med kontroll- och övervakningsuppgifter, men med tiden kommer även dessa arbetsuppgifter att minska. Samtidigt kan nya arbetstillfällen skapas inom andra sektorer, särskilt sektorer med anknytning till informations- och kommunikationsteknik, digitala tjänster, elektronik och robotteknik. Fysiska jobb och rutinuppgifter blir färre, men samtidigt växer betydelsen av problemlösning och kreativa arbetsuppgifter.

5.4 Förändringen i fråga om arbetsuppgifter innebär även en betydande förändring av efterfrågan på kvalifikationer på marknaden. Det finns en växande efterfrågan på högkvalificerade it-experter, t.ex. programvaruutvecklare. Å andra sidan finns det ett ökande behov av praktiska kvalifikationer kopplade till användning av robotteknik och aktiviteter inom ramen för interaktionssystem mellan människa och robot. Dessutom kommer betydelsen av fackfolk med bred kompetens att växa.

5.5 EESK framhåller vikten av att hantera dessa strukturella förändringar på ett lämpligt sätt genom att ta fram strategier för hur en rättvis och smidig övergång ska säkerställas, minska negativa samhälleliga konsekvenser och ta itu med kompetensklyftan, i kombination med en lämplig övervakning av framstegen. Social dialog samt information till och samråd med arbetstagare på alla nivåer är centralt i övergångsprocessen.

5.6 Det finns både omedelbara och långsiktiga behov av utbildning. Medlemsstaterna har en avgörande roll i fråga om att tillgodose efterfrågan på nya kvalifikationer genom att anpassa utbildningssystemen, och god praxis bör utbytas på EU-nivå. Det krävs ett starkt fokus på vetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik, och att man samtidigt tar i beaktande att efterfrågan på att skapa nya lösningar också kräver bred kompetens när det gäller humaniora och samhällsvetenskap.

## 6. Konsekvenser för säkerhet och integritet

6.1 Det verkar som om medborgarna inte i någon större utsträckning är medvetna om de olika möjligheter som digitalisering och robotisering för med sig, t.ex. när det gäller rörlighetens tillgänglighet och bekvämlighet, samtidigt som frågor om säkerhet och integritet har visat sig vara det största bekymret. Mer kunskap och information om nackdelar och fördelar är nödvändigt, i kombination med lämplig medverkan av det civila samhället i planeringen för transporter på lokal nivå, i synnerhet i stora stadsområden.

6.2 Avancerad automatisering ökar givetvis transportsäkerheten, eftersom fel som orsakas av den mänskliga faktorn minskar. Å andra sidan kan nya säkerhetsrisker uppstå på grund av begränsningar av sensorernas formigenkänningsförmåga, eventuella funktionsfel hos olika enheter, störningar på internet och nya typer av fel som orsakas av den mänskliga faktorn, t.ex. programvarubuggar. Nettoeffekten bedöms dock vara klart positiv.

6.3 Oron när det gäller cybersäkerhet ökar, och detta kommer att vara en av de centrala faktorerna för transportsäkerheten. Cybersäkerhet omfattar fordon, luftfartyg och fartyg, men även den infrastruktur som stöder, hanterar och kontrollerar dem.

6.4 Införandet och användningen av obemannade och autonoma transporter aktualiserar även frågan om trafikregler, särskilt dem som anknyter till etiska aspekter. Eftersom transport är en gränsöverskridande funktion bör trafikreglerna på den inre marknaden vara harmoniserade, med ytterligare harmonisering på internationell nivå som mål.

6.5 I och med helt autonoma transporter uppstår nya frågor rörande ansvar. Detta återspeglas även i utvecklingen av försäkringssystemen. Den huvudsakliga utmaningen kan bli att fastställa faktiskt ansvar i händelse av en olycka, mot bakgrund av de digitala systemens roll och medverkan av ett flertal aktörer såsom tillverkare och ägare av fordon och förvaltare av infrastrukturen. Detta kan kräva en mer omfattande datalagring i syfte att fastställa omständigheterna kring olyckan. EESK uppmanar därför kommissionen att undersöka möjliga ramverk och krav på datainsamling när det gäller ansvarsfrågan, och att samtidigt beakta behovet av integritet.

6.6 Vad gäller integritet och det ökande behovet av data oroar sig människor över huruvida de konstant är övervakade. Användningen av formigenkänning ger likaså upphov till integritetsfrågor. När det gäller skydd av personuppgifter kommer den allmänna dataskyddsförordningen att tillämpas från och med 2018, i syfte att fastställa en enda uppsättning regler för hela EU. EESK har uppmärksammat vikten av integritet och dataskydd i tidigare yttranden och betonar att data enbart ska användas för ändamål med anknytning till driften av systemet och inte bevaras i andra syften.

## 7. Konsekvenser för klimatet och miljön

7.1 De klimat- och miljörelaterade konsekvenserna av transporter beror på många faktorer. Att förbättra fordons, luftfartygs och fartygs energieffektivitet är en av de viktigaste åtgärderna för att minska utsläppen. Energieffektivitet går vanligen hand i hand med automatiseringen av funktions- och kontrollsystem.

7.2 Att ersätta fossila bränslen med koldioxidsnåla bränslen, elektricitet eller väte är ett annat grundläggande sätt att minska utsläppen. Även om det är en separat process är utvecklingen av elfordon och utbyggnaden av smarta elnät nära sammanlänkad med automatiseringen av transporter.

7.3 Åtgärder som ökar trafikflödet har likaså en viktig roll att spela för att minska utsläppen. Digitalisering och automatisering möjliggör smidiga transporter och effektiva multimodala transportkedjor. Det innebär stärkt transporteffektivitet, ökad energieffektivitet, lägre bränsleförbrukning och mindre utsläpp. Infrastruktur av hög kvalitet och smidiga gränspassager är därför också av yttersta vikt. Vidare inverkar markanvändning och stadsplanering på trafikbehovet och trafikflödet.

7.4 Miljöpåverkan är inte enbart kopplad till transporter i sig, utan även till fordonens, luftfartygens och fartygens livscykel, från tillverkning tills de är uttjänta. Återförande till EU av tidigare utlokaliserad verksamhet inom tillverkningsindustrin och utbredningen av den cirkulära ekonomin är fenomen som bidrar till att minska livscyklinverkan.

7.5 Autonoma transporter kan leda till ökad användning av personbilar på grund av att bekvämligheten för passagerare ökar. Å andra sidan är tanken att samåkning – i kombination med användningen av kollektivtrafik – ska minska antalet personbilar. Konsumenternas preferenser spelar alltså en avgörande roll när det gäller rörlighetens framtid. De kan påverkas genom att de erbjuds lättillgängliga reseplaneringsverktyg som uppmuntrar människor att göra miljövänliga val. Lämpliga prisincitament kan även ha betydelse för att påverka konsumenternas beteende.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Den sociala ekonomins yttre dimension****(yttrande på eget initiativ)**

(2017/C 345/09)

Föredragande: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	22.9.2016
Rättslig grund	Artikel 29.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig facksektion	REX
Antagande av facksektionen	8.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	129/1/4

**1. Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Den sociala ekonomin utgör en viktig aktör som bidrar till uppnåendet av målen för all EU-politik med en yttre dimension: yttre politik och säkerhet, handelspolitik, grannskapspolitik, klimatförändringspolitik samt politik avseende utvecklingssamarbete och hållbar utveckling. Avsaknaden av ett lämpligt regelverk på såväl EU-nivå som nationell nivå innebär emellertid att nämnda sektor inte kan utveckla sin fulla potential och maximera sin verkan.

1.2 Partnerskapsinstrumentet <sup>(1)</sup> för samarbete med tredjeländer, som är inriktat på utvecklade länder och utvecklingsländer, kan å sin sida utgöra en möjlighet för EU:s sociala ekonomi i dess internationaliseringsprocess genom att skapa incitament för konkurrenskraft, innovation och forskning.

1.3 EU spelar en viktig roll i kampen för att utrota fattigdom och stimulera till ekonomisk och social utveckling på global nivå, i linje med EU:s utvecklingsagenda för tiden efter 2015 och i antagandet av FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling.

1.4 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar den betydelse som rådet i agendan för tiden efter 2015 tillmäter den sociala ekonomin när det gäller att skapa arbetstillfällen och hållbar utveckling, varigenom det öppnas nya utsikter till att stimulera den sociala ekonomin i dess yttre dimension (punkt 43 i agendan för tiden efter 2015), även om vi beklagar att kommissionen inte tagit med den sociala ekonomin i sitt förslag till nytt samförstånd om utveckling.

1.5 Mot bakgrund av de framgångar som kan iaktas i fråga om företagande i olika länder utanför EU kan man konstatera att den sociala ekonomin såsom den kommer till uttryck på olika sätt genom företagande utgör ett framträdande inslag i vardagslivet och produktionen i vidsträckt regioner i Afrika, Amerika och Asien och bidrar på ett avgörande sätt till att förbättra levnads- och arbetsförhållandena för miljoner människor.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 234/2014 av den 11 mars 2014.

1.6 Bland de olika former av företagande inom den sociala ekonomin som förekommer i nämnda regioner vill kommittén understryka den ledande roll som bl.a. kooperativ och ömsesidiga bolag spelar. De är mycket talrika och aktiva inom jordbruksproduktion, finanser och mikrofinansiering, försörjning med rent vatten, bostäder, inträde på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, minskning av det informella arbetet genom initiativ till kollektivt företagande inom den sociala ekonomin, inträde på arbetsmarknaden för unga samt kvinnors frigörelse, vilket är av en växande betydelse för produktionen inom kooperativ och ömsesidiga bolag.

1.7 Jämte kooperativ, bolag för ömsesidigt bistånd och andra liknande företag inom den sociala ekonomin som vilar på en föreningsmässig grund framträder den viktiga funktion som fylls av ideella organisationer, föreningar och folkliga stiftelser som går under benämningen icke-statliga organisationer, vilka alla ingår i den del av den sociala ekonomin inom tjänstesektorn som rör social verksamhet, som förvaltar socialförsäkringstjänster, hälso- och sjukvård, utbildning m.m. och även främjar företagarinitiativ enligt den sociala ekonomins former bland lokalbefolkningen.

1.8 Kommissionen har erkänt den viktiga uppgift som den sociala ekonomins företag kan fullgöra inom utvecklingen av den cirkulära ekonomin, till vilken de kan bidra med en "nödvändig del" <sup>(2)</sup>. I Europa finns det många exempel på god praxis på detta område, där den sociala ekonomins företag kan spela en betydande roll i samband med de investeringar som planeras inom den europeiska planen för externa investeringar vad gäller förnybar energi i Afrika. Den sociala ekonomins företag bidrar på ett framträdande sätt till en hållbar ekonomisk tillväxt, genom att minska dess negativa miljökonsekvenser.

1.9 Bortsett från etisk bankverksamhet fungerar de traditionella finansieringsinstrumenten inte för den sociala ekonomins företag, som kräver särskilt anpassade instrument. Därför beklagar EESK att den sociala ekonomins företag, trots deras oemotsägliga huvudroll i processen för att uppnå målen för hållbar utveckling och deras socioekonomiska närvaro, inte på ett systematiskt sätt beaktas som en särskilt erkänd aktör i programmen för att främja företags internationalisering och marknadsföring i omvärlden, liksom EU:s utvecklingsamarbete. Inte heller i den europeiska planen för externa investeringar eller i Europeiska fonden för hållbar utveckling är någon särskild budgetpost avsatt för den sociala ekonomins företag.

1.10 Exempelvis kommer förlängningen av Cotonouavtalet att beröra mer än 100 länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS), med en befolkning på mer än 1,5 miljarder människor. Cotonouavtalets förlängning kommer att äga rum under 2020 och förhandlingarna måste inledas senast i augusti 2018. Det är förvånande att man i nämnda meddelande, som utgår från FN:s Agenda 2030 och den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, bland de icke-statliga aktörer som medverkar till partnerskap inte tar upp den sociala ekonomin, som inbegrips i den allmänna hänvisningen till "icke-statliga aktörer, t.ex. det civila samhället, näringslivet och arbetsmarknadens organisationer och den privata sektorn" (punkt 4.3.3 i nämnda meddelande).

Av allt det ovannämnda framgår att

1.11 handelspolitiken utgör en av pelarna bland EU:s yttre åtgärder, det organiserade civilsamhället deltar i EU:s olika avtal med andra länder eller regioner i världen (handelsavtal, partnerskapsavtal, ekonomiska partnerskapsavtal) via gemensamma rådgivande kommittéer och inhemska rådgivande grupper som inrättas genom nämnda avtal. Den sociala ekonomin är redan representerad i flera av dessa och EESK anser att dess deltagande bör spridas och bli ett fast inslag i samtliga av dem.

1.12 Både Europeiska fonden för hållbar utveckling och Europeiska investeringsbanken bör medverka till upprättandet av ett särskilt finansiellt ekosystem för den sociala ekonomins företag, i enlighet med vad som fordras enligt EESK:s yttrande <sup>(3)</sup>. Dessutom bör man inom den europeiska planen för externa investeringars program för tekniskt bistånd och utvecklingsamarbete beakta stimulansen från kooperativa digitala plattformar. Den digitala ekonomin öppnar upp nya handlings- och utvecklingsområden för den sociala ekonomins företag. Därigenom kan delningsekonomin möjliggöra tillkomst av icke-vinstdrivna plattformar (*platform cooperativism*) och utveckla verksamhet av stort intresse för den sociala ekonomins yttre dimension såsom gemensam produktion, gemensam finansiering (*crowdfunding* eller *peer-to-peer lending*), gemensam förvaltning och gemensamt lärande (*learning*). I sistnämnda fall kan lärande via kooperativa plattformar vara viktigt för utbildning på plats av den sociala ekonomins företagare i grannländer och i syd, varigenom det strukturerande humankapitalet i nämnda länder stärks.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 614 final, 2.12.2015.

<sup>(3)</sup> EESK:s förberedande yttrande om "Att bygga upp ett finansiellt ekosystem för den sociala ekonomins företag" (EUT C 13, 15.1.2016, s. 152).

1.13 EESK stöder rekommendationen från europeiska rådgivande gruppen för sociala företag om att stärka rollen för den sociala ekonomins företag i EU:s yttre politik. I detta sammanhang bör kommissionen och Europeiska utrikestjänsten samordna sina strategier och initiativ för att

- bevilja direkt och indirekt finansiering till den sociala ekonomins företag i tredjeländer, tillsammans med medverkande regeringar och organisationer till stöd för den sociala ekonomin,
- upprätta konkreta samarbeten med andra globala partner och innovations- och investeringsfonder i syfte att stärka effekten av respektive program.

1.14 Kommissionen och den sociala ekonomin bör gynna deltagande från G20 och G7 i främjandet av särskilda strategier till stöd för den sociala ekonomin (såsom anges i G20:s övergripande ram för företagande), som speglar i skillnaderna i fråga om dessa organisationers värderingar, principer och ändamål (rekommendation nr 12 från europeiska rådgivande gruppen för sociala företag).

1.15 Genom ekonomisk diplomati bör man främja den sociala ekonomins roll inom internationella forum (FN:s samordnade arbetsgrupp för social och solidarisk ekonomi – UNTFSSSE, Internationella ledande gruppen för social och solidarisk ekonomi – ILGSSE, G20, G7, ILO osv.) och samarbetet med internationella finansieringsorgan.

1.16 EU bör vid förhandlingar om handelsavtal se till att den sociala ekonomins företag inte diskrimineras i förhållande till andra företag, genom att undanröja icke-tariffära hinder som i realiteten leder till sådan diskriminering.

1.17 Både det europeiska grannskapsinstrumentet och andra finansieringsinstrument bör bidra systematiskt till att främja den sociala ekonomin, såväl vid kandidatländerns förhandlingar om EU-anslutning som vid förhandlingar med andra grannländer som är föremål för förmånliga avtal.

1.18 Kommissionen bör befästa sin ledarroll i det internationella samarbetet och vid stimulansen och erkännandet av den sociala ekonomins företag som en central aktör inom den privata sektorn för att målen för hållbar utveckling ska kunna uppnås och som en del av EU:s yttre agenda. Därför bör man samordna verksamheten vid kommissionens olika avdelningar och Europeiska utrikestjänsten och upprätta gemensamma handlingsprogram för utvecklingssamarbete med andra internationella finansieringsinstitutioner såsom Världsbanken, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och andra offentliga och privata organ, inbegripet lokala sådana, som söker efter multilaterala investeringar, för att därigenom skapa incitament som bidrar till att dessa finansieringsvägar fungerar. Den sociala ekonomins företag bör på ett angeläget, effektivt och genomgripande sätt utgöra en del av EU:s "ekonomiska diplomati". Kommissionen måste stärka samarbetsbanden på området social ekonomi med internationella organisationer (FN, ILO, OECD osv.).

1.19 Kommissionen bör uttryckligen inbegripa den sociala ekonomins sektor som företagaraktör inom EU i initiativen för att få tillträde till tredjeländers marknader och i alla program för utvecklingssamarbete och genomförande av agendan för tiden efter 2015, genom att fastställa särskilda indikatorer och mål för kooperativ och liknande företag inom den sociala ekonomin. Närmare bestämt är det viktigt att kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik uttryckligen inbegriper den sociala ekonomin som en av de icke-statliga aktörerna i det kommande Cotonouavtalet, och i den europeiska planen för externa investeringar samt Europeiska fonden för hållbar utveckling fastställer särskilda budgetposter för den sociala ekonomins företag.

1.20 För att bidra till uppföljningen och översynen av målen för hållbar utveckling bör budgetåret inbegripa en periodisk rapport om strategier för partnerskap mellan stater och andra offentliga myndigheter och den sociala ekonomin, däribland kooperativ, som är nödvändiga verktyg för genomförande av målen för hållbar utveckling. Dessutom borde staterna uppmuntras till att ta fram data och statistik.

1.21 Kommissionen bör se till att den sociala ekonomin tas med i den *strukturerade dialog* som den ska främja med den privata sektorn i Europa och Afrika inom ramen för en plattform för hållbara företag i Afrika.

1.22 Kommissionen bör stimulera till ett förmånsstöd till de företag i den sociala ekonomin som har koppling till cirkulär ekonomi, vilka uppvisar betydande framgångar i Europa, och som kan utgöra viktiga aktörer för hållbar tillväxt i länder utanför Europa genom att skapa ett stort antal arbetstillfällen för unga och kvinnor på lokal nivå.

1.23 Kommissionen och medlemsstaterna bör främja deltagande, samråd och samordning avseende sina yttre åtgärder för företagande och utvecklingssamarbete med organ som företräder socialt företagande på EU-nivå och nationell nivå, även i partnerländer, samt med sådana internationella organisationer för socialt företagande som omfattar landsförbindelser nord-syd och syd-syd. EESK upprepar sitt krav<sup>(4)</sup> på att man ska bilda *det europeiska civila samhällets forum för hållbar utveckling* för att främja och bevaka genomförandet av 2030-agendan, varvid de huvudsakliga aktörerna utgörs av rådet, kommissionen, Europaparlamentet, de organ som företräder den sociala ekonomin på EU-nivå och resten av civilsamhället.

1.24 Kommissionens program för tekniskt bistånd och utveckling bör beakta deltagande av nätverk och organisationer som företräder den sociala ekonomin som strategiska förmedlare och aktörer vid genomförandet av investerings- och samarbetsprogram i grann- och utvecklingsländer, och ge stöd till regeringar för att de ska främja en institutionell miljö som är gynnsam för den sociala ekonomins företag. Södra Medelhavsområdet och Balkan utgör en oundviklig prioritet.

1.25 Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten bör i tredjeländer främja en process för att identifiera olika kategorier av företag inom den sociala ekonomin samt upprätta en lämplig rättslig ram med hjälp av vilken man kan skapa sig en helhetsbild av den sociala ekonomins företag. Då det är fråga om en komplicerad process på medellång/lång sikt bör man lägga tonvikten vid kooperativ och ömsesidiga bolag, vilka utgör aktörer med utbredning världen över som kännetecknas av fastställda rättsliga ramar, betydande närvaro inom alla grenar av produktiv verksamhet och ett värderings- och ledningssystem som är inspirerande för hela den sociala ekonomin, genom vilket de kan identifieras som ryggraden för densamma.

1.26 För att uppnå syftet med detta yttrande uppmuntrar EESK kommissionen till att skyndsamt genomföra sitt åtagande att ge kraft åt kunskapsspridningen avdelningarna emellan om den sociala ekonomin via interna genomgångar riktade till berörda generaldirektorat och Europeiska unionens delegationer till tredjeländer.

## 2. Inledning

2.1 De två främsta prioriteringarna för den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik är EU:s säkerhet och investeringar i motståndskraften i stater och samhällen i Östeuropa och i söder ner till Centralafrika. Vid genomförandet av dessa prioriteringar och den europeiska grannskapspolitiken kan den sociala ekonomin fylla relevanta funktioner för att stimulera processerna för inkluderande utveckling och hållbar tillväxt.

2.2 Den europeiska grannskapspolitiken, som avser länderna i östra och södra Europa, och dess finansieringsinstrument (det europeiska grannskapsinstrumentet), är en central del i främjandet av förbindelserna med de 16 länder som denna politik omfattar, varav sex ligger i öst och tio i södra Medelhavsområdet. Genom detta instrument har EU avsatt 15,4 miljarder euro för dessa länders utveckling under perioden 2014–2020.

2.3 Den europeiska planen för externa investeringar kommer genom Europeiska fonden för hållbar utveckling att främja investeringar i Afrika och EU:s grannländer på mellan 44 och 88 miljarder euro mellan 2016 och 2020, genom att betrakta dem som godtagbara motparter för projekt för investering i organ inom den offentliga sektorn och investerare inom den privata sektorn.

2.4 Den internationella handeln utgör en av pelarna i den nya Europa 2020-strategin för att göra unionen mer konkurrenskraftig och miljövänlig. De frihandels- och investeringsavtal som EU ligger bakom kan bidra till en större dynamism i fråga om EU:s ekonomiska tillväxt, med tanke på att 90 % av den framtida globala tillväxten kommer att genereras utanför Europa. EU bör säkerställa att företag inom den sociala ekonomin inte diskrimineras jämfört med andra företag i samband med förhandlingarna om handelsavtal genom att avlägsna icke-tariffära handelshinder som faktiskt innebär en sådan diskriminering. Den europeiska sociala ekonomin bör använda dessa avtal för att främja internationaliseringen av sina företag, såväl i grannländerna i östra och södra Europa som i resten av världen.

<sup>(4)</sup> EESK:s yttrande på eget initiativ om "2030-agendan – ett EU som engagerar sig för hållbar utveckling globalt" (EUT C 34, 2.2.2017, s. 58), punkt 1.4.

2.5 EU har en relevant funktion i kampen för att utrota fattigdomen och för att stimulera den ekonomiska och sociala utvecklingen på global nivå. Det officiella utvecklingsbiståndet från EU och medlemsstaterna uppgick till 68 miljarder euro under 2015 <sup>(5)</sup> och motsvarar mer än hälften av stödet från världens övriga givare

2.6 Vid sitt möte den 26 maj 2015 godkände rådet EU:s ståndpunkt om den nya utvecklingsagendan för tiden efter 2015 (*Ett globalt partnerskap för fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling efter 2015*). Denna agenda försvarades av EU vid FN:s generalförsamling i september 2015, som antog Agenda 2030 för hållbar utveckling. I agendan för tiden efter 2015 understryker rådet "vikten av mikroföretag, små och medelstora företag och **företag i den sociala ekonomin** när det gäller att skapa arbetstillfällen och hållbar utveckling" (punkt 43).

### 3. Företag i den sociala ekonomin

3.1 De företag som hör till den sociala ekonomin utgörs av en mängd olika aktörer med gemensamma särdrag, principer och värderingar som utmärker dem som fria och frivilliga enheter, med demokratiska styrningssystem och system för deltagande. Dessa företag och organisationer skapas i det civila samhället och har som huvudsakligt syfte att med solidariska kriterier ta itu med och tillfredsställa behoven hos de personer och samhällsgrupper som de hör till, innan kapitalinvesteringarna ersätts <sup>(6)</sup>. Som bevis för detta kan man nämna att Unesco har erkänt de tyska kooperativen som ett världsarv.

3.2 De aktörer som ingår i den sociala ekonomin är väl avgränsade och reglerade av EU-institutionerna, liksom av aktörerna själva och i vetenskaplig litteratur. Se bland annat Europaparlamentets resolution om den sociala ekonomin (2008/2250(INI)) av den 25 januari 2009, *handboken för satellittråkenskaper för den sociala ekonomins företag: kooperativ och ömsesidiga bolag* som förespråkas av kommissionen (2006), EESK:s yttranden <sup>(7)</sup> och rapporten från nämnda kommitté om *Den sociala ekonomin i Europeiska unionen* <sup>(8)</sup>. Allt detta är relevant när man identifierar den sociala ekonomins sektor. Denna sektor utgörs av en mängd olika företag och enheter som är "grundade på att prioritera människor framför kapital och inkluderar organisationsformer såsom kooperativ, ömsesidiga bolag, stiftelser och föreningar samt nyare former av sociala företag" (Europeiska unionens råds slutsatser av den 7 december 2015 om "Främjandet av den sociala ekonomin som en viktig drivande faktor för ekonomisk och social utveckling i Europa") <sup>(9)</sup>.

### 4. Den sociala ekonomin, den europeiska grannskapspolitiken och den globala strategin för utrikes- och säkerhetspolitiken

4.1 Den sociala ekonomin kan spela en mycket relevant roll i EU:s yttre åtgärder. Den sociala ekonomins historia är en framgångssaga, inte bara i Europa, utan i flera grannländer i söder och i stora afrikanska regioner. Detta framgår av ILO:s rekommendation nr 193 av den 20 juni 2002 om främjande av kooperativ, i vilken kooperativen betraktas som en av pelarna för ekonomisk och social utveckling. På grund av deras värderingar och styrningssystem främjar de ett mer övergripande deltagande av hela befolkningen i denna utveckling genom att stärka stabiliteten, förtroendet och den sociala sammanhållningen.

4.2 Kommissionen och rådet har vid flera tillfällen betonat kooperativens och den sociala ekonomins betydelse för EU:s yttre åtgärder. I kommissionens meddelande av den 12 september 2012 ("En grund för demokrati och hållbar utveckling: EU:s samarbete med det civila samhället på området yttre förbindelser") understryks kooperativens roll som relevanta aktörer i det civila samhället som "är särskilt aktiva när det gäller att främja företagandet och skapa arbetstillfällen genom att mobilisera lokala samhällsgrupper". I agendan för tiden efter 2015 ger rådet för sin del den sociala ekonomin en viktig roll för skapandet av arbetstillfällen och hållbar utveckling (punkt 43 i agendan för tiden efter 2015).

4.3 De två främsta prioriteringarna för den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik är EU:s säkerhet och investeringar i motståndskraften i stater och samhällen i Östeuropa och i söder ner till Centralafrika.

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande på eget initiativ om "2030-agendan – ett EU som engagerar sig för hållbar utveckling globalt" (EUT C 34, 2.2.2017, s. 58).

<sup>(6)</sup> Principer och värderingar som baseras på de kooperativa principer som formulerats av Internationella kooperativa alliansen (IKA) (Manchester, 1995).

<sup>(7)</sup> Bland annat EESK:s yttrande på eget initiativ om "Olika företagsformer" (EUT C 318, 23.12.2009, s. 22).

<sup>(8)</sup> Monzón-Chaves-rapporten, Ciriec: 2012.

<sup>(9)</sup> Arbetsdokument från 2011 om den sociala och solidariska ekonomin: vår gemensamma väg mot anständigt arbete.



4.4 Den europeiska grannskapspolitiken är mycket viktig för att säkerställa prioriteringarna i den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik. I denna strategi består en av prioriteringarna för de yttre åtgärderna av att *investera i motståndskraften* i stater och samhällen i Östeuropa och i söder ner till Centralafrika, både för länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken och sådana som inte gör det.

4.5 Säkerställandet av motståndskraftiga stater i den europeiska omgivningen, vilket prioriteras i EU:s yttre åtgärder, kan inte uppnås utan starka, sammanhållna och motståndskraftiga samhällen. Den sociala ekonomin, som baseras på företag som skapats av människor och för människor, är ett kraftfullt uttryck för civilsamhället. Den sociala ekonomins företag har sin grund i medborgarinitiativ för kollektivt företagande som integrerar ekonomiska och sociala mål i ett gemensamt projekt. Initiativen låter de inblandade ta ansvar och låter dem styra sina egna öden, och gör det möjligt för dem att förbättra sina levnadsvillkor och tro på framtiden. Detta är den bästa garantin för att skapa motståndskraftiga stater i Östeuropa och i söder, i andra länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken och sådana som inte gör det, vilket anges i den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Det är även den bästa garantin för att göra den första av de fem största prioriteringarna för EU:s yttre åtgärder, *vår unions säkerhet*, hållbar och framgångsrik på lång sikt, och därmed undvika radikaliserings.

4.6 Slutligen kan den yttre dimensionen av den sociala ekonomin vara enormt nyttig för att skapa arbetstillfällen med rättigheter i länder med stor andel svart ekonomi eller i länder som håller på att byta ekonomisk modell. Slutligen kan den också undvika att företag stänger genom att arbetstagarna själva tar över ansvaret inom ramen för en juridisk och organiserad kooperativform.

## 5. Den sociala ekonomin och EU:s handels- och investeringspolitik

5.1 Handelspolitiken utgör en av pelarna bland EU:s yttre åtgärder. Det organiserade civilsamhället är delaktigt i olika avtal som EU har ingått med andra länder eller regioner i världen (handelsavtal, associeringsavtal, avtal om ekonomiskt partnerskap) genom de gemensamma rådgivande kommittéer och inhemska rådgivargrupper som fastställer sådana avtal. EESK rekommenderar att den sociala ekonomins aspekter, som redan ingår i flera av avtalen, generaliseras och blir ett ständigt inslag i dessa. EESK föreslår dessutom att detta används för att dra nytta av den sociala ekonomins erfarenheter i kapitlet om hållbar utveckling i dessa avtal för att inrätta företag med de värderingar och egenskaper som är typiska för den sociala ekonomin. Organisationerna i den sociala ekonomin ska dessutom regelbundet integreras i de inhemska rådgivargrupper i det civila samhället som tas upp i dessa kapitel och i de affärsbesök som kommissionen främjar i tredjeländer.

5.2 Den sociala ekonomins delaktighet i de gemensamma rådgivande kommittéerna och de inhemska rådgivargrupperna kan bidra till att utvidga kunskaperna om, kopplingarna till och samarbetet med den sociala ekonomin mellan olika regioner. Detta har redan skett, till exempel mellan den sociala ekonomin i EU och dess motsvarande motparter i Latinamerika och södra Medelhavsområdet.

5.3 Den europeiska grannskapspolitiken avsatte 15,4 miljarder euro under perioden 2014–2016 genom det europeiska grannskapsinstrumentet för att uppnå sina mål. Den externa investeringsplanen <sup>(10)</sup>, som erbjuder en global ram för att öka investeringarna i Afrika och i EU:s grannländer, kan vara ett lämpligt instrument för främjandet av den sociala ekonomin i dessa geografiska områden.

5.4 I november 2017 anordnas det 5:e toppmötet mellan Afrika och EU, där man kommer att omformulera och fördjupa partnerskapet mellan Afrika och EU <sup>(11)</sup>. Kommissionen bör främja inkluderingen av den sociala ekonomin i den strukturerade dialogen med den privata sektorn i Europa och Afrika på grundval av en plattform för hållbara affärsförbindelser för Afrika.

5.5 Kommissionen har erkänt den betydande funktion som den sociala ekonomins företag skulle kunna ha i utvecklingen av den cirkulära ekonomin, som de skulle kunna vara en "nödvändig del" av <sup>(12)</sup>. I Europa finns många exempel på god praxis på detta område, framför allt när det gäller förnybar energi.

5.6 På grund av sina särdrag och värderingar kan företagen i den sociala ekonomin spela en relevant roll i de investeringar i förnybar energi i Afrika som förutspås i den externa investeringsplanen. Detta på grund av de konkurrensfördelar som man uppnår genom en bättre förvaltning av resurser och råmaterial, och kopplingen till området, vilket gör det möjligt att skapa nya arbetstillfällen på lokal nivå, framför allt bland ungdomar och kvinnor. Förmånsstödet till den sociala ekonomins företag som har koppling till den cirkulära ekonomin gör det lättare att uppnå en mer hållbar

<sup>(10)</sup> Kommissionens meddelande av den 14 september 2016 (COM(2016) 581 final).

<sup>(11)</sup> JOIN(2017) 17 final, 4.5.2017 (Förnyad kraft åt partnerskapet mellan Afrika och EU).

<sup>(12)</sup> COM(2015) 614 final, 2.12.2015.

ekonomisk tillväxt, genom att minska dess negativa miljöpåverkan genom förbättrad resurshantering och minskade uttag och föroreningar.

5.7 Partnerskapsinstrumentet<sup>(13)</sup> för samarbete med tredjeländer, som är inriktat på utvecklade länder och utvecklingsländer, kan utgöra en möjlighet för EU:s sociala ekonomi i dess internationaliseringsprocess, genom att skapa incitament för konkurrenskraft, innovation och forskning.

5.8 Såsom har påpekats upprepade gånger har finansmarknadens logik inte utformats för att stödja utvecklingen av den sociala ekonomins företag. Traditionella finansieringsinstrument fungerar inte för den sociala ekonomins företag, då dessa behöver specialanpassade instrument. De sociala företagens verkliga potential kan endast realiseras om tillgång till finansiering ingår som en del i ett skräddarsytt och fullständigt integrerat ekosystem<sup>(14)</sup>.

5.9 Expertgruppen för socialt företagande har också visat på behovet av att kommissionen anslår "direkt och indirekt finansiering för organisationer inom den sociala ekonomin, inklusive sociala företag, i tredjeländer, tillsammans med regeringar och stödorganisationer samt organisationer för social finansiering" (rekommendation nr 13 i rapporten från expertgruppen för socialt företagande om framtidens sociala företag och den sociala ekonomin).

5.10 I detta avseende bör såväl det europeiska granskapsinstrumentet som andra finansieringsinstrument systematiskt bidra till att främja den sociala ekonomin, både i samband med förhandlingarna om kandidatländerns anslutning liksom med andra grannländer, som gynnas av förmånsavtal.

5.11 Nyligen har kommissionen lanserat vissa externa initiativ, till exempel "ramavtalet för associering mellan Europeiska kommissionen och Internationella kooperativa alliansen för att främja den kooperativa sektorn på global nivå", som ska genomföras mellan 2016 och 2020 genom ett program som erhållit åtta miljoner euro. Emellertid beaktar varken den europeiska granskingspolitiken eller den globala strategin för utrikes- och säkerhetspolitiken den sociala ekonomins företag när de tydligt bör inkluderas som företagsaktörer i EU:s yttre politik och program, och de nämner ingen specifik budgetpost för företagen och organisationerna i den sociala ekonomin bland de omfattande medel som tilldelats den externa investeringsplanen och Europeiska fonden för hållbar utveckling, och inte heller bland åtgärderna för internationalisering till förmån för Europas företag.

5.12 Kommissionen och den sociala ekonomin bör uppmuntra G20:s och G7:s deltagande i främjandet av de specifika strategierna för stöd till affärer och till de företag som ingår i den sociala ekonomin (såsom tas upp i G20:s ramverk för inkluderande företag), så att de på ett bättre sätt återspeglar skillnaderna i organisationernas värderingar, principer och existensberättigande, vilket rekommenderas av expertgruppen för socialt företagande (rekommendation nr 12).

5.13 Genom ekonomisk diplomati bör man främja den sociala ekonomins roll i internationella fora (FN:s arbetsgrupp för den sociala och solidariska ekonomin, den internationella ledande gruppen för social och solidarisk ekonomi, G20, G7, ILO etc.) och samarbetet med internationella finansiella organisationer som GSG (Global Social Impact Investment Steering Group) genom att till exempel delta i de finansieringsevenemang som anordnas av den internationella ledande gruppen för social och solidarisk ekonomi.

## 6. Den sociala ekonomins betydelse för uppnåendet av målen för hållbar utveckling

6.1 FN:s 2030-agenda innehåller 17 mål för hållbar utveckling som baseras på tre pelare: en ekonomisk, en social och en med koppling till miljön. Den sociala ekonomin spelar relevant roll i uppnåendet av dessa mål. De många aktörer som ingår i den sociala ekonomin och de juridiska former som dessa har gör det svårare att ta fram samlade uppgifter om den sociala ekonomins resultat, även om de tillgängliga uppgifterna om kooperativ, ömsesidiga bolag och andra liknande enheter gör att man kan bekräfta att den sociala ekonomin, och framför allt kooperativen, är avgörande för att uppnå 2030-agendans mål för hållbar utveckling.

6.2 För att bidra till uppföljningen och översynen av målen för hållbar utveckling bör arbetet i detta avseende inkludera en periodisk rapport om strategierna för partnerskap mellan stater och andra offentliga myndigheter och den sociala ekonomin, inklusive kooperativen, som är nödvändiga verktyg för genomförandet av målen för hållbar utveckling. Dessutom borde staterna uppmuntras till att ta fram data och statistik.

<sup>(13)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 234/2014 av den 11 mars 2014.

<sup>(14)</sup> EESK:s förberedande yttrande om "Att bygga upp ett finansiellt ekosystem för den sociala ekonomins företag" (EUT C 13, 15.1.2016, s. 152).



6.3 I syfte att minska fattigdomen och uppnå hållbar utveckling spelar kooperativen en grundläggande roll i stora regioner i Afrika, Asien och Amerika. Det rör sig främst om spar- och kreditkooperativ och jordbrukskooperativ för produktion, försörjning och saluföring (roll som framhålls av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation). I länder som Tanzania, Etiopien, Ghana, Rwanda eller Sri Lanka är spar- och kreditkooperativen mycket viktiga för att finansiera arbetsverktyg, rörelsekapital eller varaktiga konsumtionsvaror för fattiga människor. Kooperativen i dessa länder har också en ledande position i fråga om kvinnors egenmakt <sup>(15)</sup>. I Afrika finns 12 000 spar- och kreditkooperativ med 15 miljoner användare i 23 länder <sup>(16)</sup>.

6.4 Kooperativ och ömsesidiga bolag spelar en viktig roll på hälsoområdet i hela världen, både i utvecklade länder och i tillväxtekonomier. Mer än 100 miljoner familjer får vård genom hälsokooperativ världen över <sup>(17)</sup>.

6.5 En sektor där kooperativen på ett avgörande sätt bidrar till ett av målen för hållbar utveckling är sektorn för tillgång till rent vatten och sanitet. I Bolivia (Santa Cruz de la Sierra) finns det största kooperativet för dricksvattenförsörjning i världen, som tillhandahåller rent vatten av mycket hög kvalitet till 1,2 miljoner människor. I Filippinerna, Indien och flera afrikanska länder förser kooperativen för dricksvattenförsörjning tusentals hushåll med rent vatten. I vissa fall har kooperativmedlemmarna själva borrar brunnar och skapat lokala arbetsgrupper för underhållet av dessa. I Förenta staterna finns det omkring 3 300 kooperativ som tillhandahåller dricksvatten, brandskydd, bevakning och tjänster för hantering av avloppsvatten <sup>(18)</sup>.

6.6 När det gäller verksamheter för tillhandahållande av anständiga bostäder och upprustning av slumområden är kooperativen ett mycket effektivt verktyg. I Indien har den nationella sammanslutningen för bostadskooperativ, tillsammans med fattiga familjer i stadsområden, bildat 92 000 bostadskooperativ med 6,5 miljoner medlemmar och 2,5 miljoner bostäder, de flesta till förmån för familjer med låga inkomster. I Kenya har det nationella förbundet för bostadskooperativ skapat ett program för upprustning av slumområden genom att organisera de boende i kooperativ för att erbjuda dem anständiga bostäder <sup>(19)</sup>.

6.7 Kooperativen utgör ett värdefullt verktyg för att reducera de höga andelarna informellt arbete (50 % av allt arbete i världen), som alltid innebär ovärldiga levnads- och arbetsvillkor. De initiativ till kollektivt företagande som tar sig uttryck i kooperativ tillför ett stort socialt värde som förbättrar levnadsförhållandena för de personer som berörs (anständigt arbete) och kullkastar en modell som skapar otrygga anställningar och ojämlikheter. Den sociala ekonomins företag har en viktig roll i stärkandet av de mest utsatta grupperna, framför allt kvinnor, ungdomar och personer med funktionsnedsättning, genom att inte bara generera varaktiga ekonomiska intäkter utan även framgångsrika sociala innovationsprocesser.

6.8 Vid sidan av kooperativen och de ömsesidiga bolagen är det viktigt att betona den roll som spelas av ideella organisationer och icke-statliga organisationer, som också ingår i sociala ekonomin, inom den tredje sektorn. Dessa organisationer mobiliserar betydande resurser, bland annat frivilligresurser, som gör det möjligt för dem att tillhandahålla sociala tjänster, hälso-tjänster, utbildningstjänster med mera, och i många fall främja initiativ för socialt företagande hos lokalbefolkningen.

6.9 De företagserfarenheter som tas upp i punkterna ovan bevisar att den sociala ekonomins företagsmodell inspireras av ett system med värderingar och delaktighetsbaserad styrning som gör den särskilt lämplig för att lösa många av de sociala utmaningar som tas upp i målen för hållbar utveckling. Såsom Europaparlamentet påmint om bör "[h]uvuddelen av de sociala problemen [...] angripas med hjälp av lokala lösningar, där man tar itu med konkreta situationer och problemen" <sup>(20)</sup>. Man bör betona den uppgift som FN:s arbetsgrupp för den sociala och solidariska ekonomin har i fråga om att främja den sociala och solidariska ekonomin på global nivå, liksom initiativen från Cooperatives Europe och projektet mellan IKA och EU om internationell utveckling genom kooperativ.

<sup>(15)</sup> IKA-ILO.

<sup>(16)</sup> B. Fonteneau och P. Develtere, *African Responses to the Crisis through the Social Economy*.

<sup>(17)</sup> IKA-ILO.

<sup>(18)</sup> *Idem*.

<sup>(19)</sup> *Idem*.

<sup>(20)</sup> Europaparlamentets resolution om den sociala ekonomin (2008/2250(INI)).

6.10 Genom att de är starkt förankrade i lokalsamhällena och genom att deras viktigaste mål är att tillgodose människors behov flyttar inte dessa företag ut, utan bekämpar effektivt landsbygdens avfolkning och bidrar till utvecklingen i eftersatta regioner och kommuner <sup>(21)</sup>. På denna nivå utmärker sig det globala forumet för social ekonomi, som kommer att hålla sitt nästa sammanträde i EU (Bilbao, 2018).

6.11 Alltså innebär den sociala ekonomins företagsmodell följande:

- Den skapar välstånd i landsbygdsområden och fattiga områden genom inrättande av och stöd till företagsinitiativ som är ekonomiskt lönsamma och hållbara på medellång och lång sikt.
- Den främjar och stöder kapaciteterna på området företagande, utbildning och företagsstyrning inom socialt utestängda grupper och bland den allmänna befolkningen, genom att skapa plattformar för samråd på nationell nivå.
- Den skapar finansieringsinstrument genom kredit- eller mikrokreditkooperativ för att garantera tillgången till finansiering.
- Den garanterar levnadsvillkoren för utsatta grupper genom att förbättra tillgången till livsmedel och grundläggande sociala tjänster såsom hälsa, utbildning, boende eller rent vatten.
- Den gör det lättare att minska det informella arbetet genom att främja initiativ till kollektivt företagande, för vilka kooperativ utgör ett utmärkt verktyg.
- Den bidrar till en hållbar ekonomisk tillväxt genom att minska tillväxtens negativa miljöpåverkan.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

<sup>(21)</sup> KOM(2004) 18 slutlig, punkt 4.3 (Främjande av kooperativa föreningar i Europa).

## III

(Förberedande akter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 527:E PLENARSESSION DEN 5–6 JULI 2017

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av direktiv 2010/40/EU vad gäller perioden för antagande av delegerade akter

[COM(2017) 136 final – 2017/0060 (COD)]

(2017/C 345/10)

Föredragande: **Jorge PEGADO LIZ**

Remiss	Europaparlamentet, 3.4.2017 Rådet, 31.3.2017
Rättslig grund	Artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för inre marknaden, produktion och kon-sumtion
Antagande av facksektionen	7.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	124/1/3

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK har tagit del av kommissionens förslag.

1.2 Kommittén instämmer i princip med förslaget och gläder sig över att kommissionen, såsom kommittén alltid önskat, anser det lämpligt att förlänga delegeringen under en bestämd tid, med möjlighet till ytterligare förlängning, såvida inte rådet och Europaparlamentet motsätter sig detta.

## 2. Förslagets syfte

2.1 Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU av den 7 juli 2010<sup>(1)</sup> om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag<sup>(2)</sup> ska det genom delegerade akter införas specifikationer för de åtgärder som ska vidtas på de fyra huvudområdena.

<sup>(1)</sup> EUT L 207, 6.8.2010, s. 1; EUT C 277, 17.11.2009, s. 85.

<sup>(2)</sup> EUT L 207, 6.8.2010, s. 1.

2.2 Direktivet ger kommissionen befogenhet att anta sådana akter under en begränsad period, fram till den 27 augusti 2017. Sedan direktivet trädde i kraft har fyra delegerade akter antagits. En femte delegerad akt tar upp tillhandahållandet av EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster.

2.3 I samband med den europeiska strategin för samverkande intelligenta transportsystem<sup>(3)</sup> (C-ITS) arbetar kommissionen för närvarande med medlemsstaternas experter för att fastställa ett rättsligt och tekniskt ramverk för att stödja införandet av samverkande ITS. Förutom detta arbete finns det flera andra åtgärder inom de fyra prioriterade områdena<sup>(4)</sup> i ITS-direktivet som fortfarande måste åtgärdas. Det rör sig till exempel om specifikationerna och standarderna för kontinuitet och interoperabilitet för trafiklednings- och godshanteringstjänster (prioriterat område II), specifikationer för övriga åtgärder i samband med ITS-tillämpningar till stöd för trafiksäkerhet och transportskydd (prioriterat område III), och fastställande av nödvändiga åtgärder för att integrera olika ITS-tillämpningar i en öppen fordonsintegrerad plattform (prioriterat område IV).

2.4 För att kommissionen ska kunna fastställa andra specifikationer genom delegerade akter anser den det vara viktigt att delegeringen av befogenhet förlängs. Redan antagna specifikationer kan dessutom behöva uppdateras för att återspegla den tekniska utvecklingen och lärdomar från genomförandet i medlemsstaterna.

2.5 Kommissionen föreslår därför att delegeringen av befogenhet ska förlängas med fem år från och med den 27 augusti 2017, och därefter genom tyst medgivande under ytterligare fem år i taget, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning. Det enda syftet med förslaget i fråga är således att förlänga delegeringen av befogenhet till kommissionen att anta delegerade akter för en ny femårsperiod som sedan genom tyst medgivande förlängs med ytterligare fem år i taget, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig detta, utan att ändra de strategiska målen i ITS-direktivet eller dess tillämpningsområde.

### 3. Bakgrund

3.1 Detta förslag från kommissionen ingår i samma mer allmänna ram som kommissionens förslag till förordning [COM (2016) 799 final] om anpassning till artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll, som kommittén redan har antagit ett yttrande om<sup>(5)</sup>. I takt med att tidsfristen löper ut för antagandet av delegerade akter i de olika lagstiftningsinstrument som trätt i kraft måste nämligen behovet av att förlänga de ursprungliga tidsfristerna bedömas.

3.2 Kommissionen rapporterar om de studier som den utfört i syfte att framhålla behovet av att förlänga (från augusti 2017) den delegering av befogenhet som ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för ITS-specifikationer, bl. a.

a) i oktober 2014 en rapport om genomförandet av ITS-direktivet<sup>(6)</sup>,

b) de riktade samråd som nyligen ägt rum med grupper av aktörer, i synnerhet Europeiska ITS-kommittén och medlemmarna i Europeiska rådgivande gruppen för ITS.

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK hänvisar till sina informationsrapporter och yttranden om delegerade akter<sup>(7)</sup>, som nyligen sammanfattades i kommitténs yttrande om rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll<sup>(8)</sup> och som förmedlar kärnan i kommitténs ståndpunkt.

4.2 EESK anser att delegeringarna av befogenhet måste vara avgränsade i alla avseenden, nämligen

a) fastställda mål,

b) exakt innehåll,

<sup>(3)</sup> En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet [COM (2016) 766 final].

<sup>(4)</sup> Se bilaga I till direktivet.

<sup>(5)</sup> INT/813 (ännu inte offentliggjort i EUT).

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action\\_plan/its\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/its_reports_en.htm)

<sup>(7)</sup> EUT C 13, 15.1.2016, s. 145; EUT C 67, 6.3.2014, s. 104; INT/656 (informationsrapport).

<sup>(8)</sup> INT/813 (ännu inte offentliggjort i EUT).

c) uttryckligen angiven räckvidd,

d) noggrant fastställd varaktighet.

4.3 Framför allt när det gäller varaktigheten har EESK alltid ställt sig bakom principen om en bestämd tidsperiod som eventuellt kan förlängas med samma tidsperiod, utom i vederbörligen motiverade fall.

4.4 EESK noterar att kommissionen i sitt förslag just har fastställt ytterligare en period av fem år från och med den 27 augusti 2017, som genom tyst medgivande kan förlängas med perioder av samma längd, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig detta.

4.5 EESK anser att detta förslag kombinerar rättslig säkerhet och den flexibilitet som gör det möjligt att ta hänsyn till den tekniska utvecklingen och att i god tid införa de tekniska, funktionella och organisatoriska specifikationer som krävs för att säkra att de intelligenta transportsystemen på vägtransportområdet fungerar som de ska, och att det därför förtjänar kommitténs stöd.

4.6 Att inte förlänga delegeringen av befogenhet till kommissionen skulle enligt EESK också äventyra hela det EU-omfattande integrerade och samordnade införandet av interoperabla ITS-tjänster inom vägtransporter och deras gränssnitt mot andra transportslag, framför allt i ljuset av meddelandet COM(2016) 766 final<sup>(9)</sup>.

4.7 Kommissionen måste dock genomföra lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå, och dessa samråd måste genomföras i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning av den 13 april 2016. För att säkerställa lika stor delaktighet i förberedelsen av delegerade akter måste Europaparlamentet och rådet erhålla alla handlingar samtidigt som medlemsstaternas experter, och deras experter måste systematiskt ges tillträde till möten i kommissionens expertgrupper som arbetar med förberedelsen av delegerade akter.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

<sup>(9)</sup> En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet, 30 november 2016. EESK:s yttrande TEN/621, (ännu inte offentliggjort i EUT).

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad**

[COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD)]

(2017/C 345/11)

Föredragande: **Juan MENDOZA CASTRO**

Remiss	Europaparlamentet, 26.4.2017 Rådet, 27.3.2017
Rättslig grund	Artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för inre marknaden, produktion och kon-sumtion
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	130/0/2

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens förslag, som kommittén anser vara en oumbärlig åtgärd för ett effektivt genomförande av förordning (EG) nr 1/2003.

1.2 Även om det kvarstår skillnader har det genom en frivillig harmonisering skapats en väsentlig samstämmighet mellan de olika medlemsstaternas system med EU:s regler som referens.

1.3 Systemet för ärendefördelning inom ramen för Europeiska konkurrensnätverket bör undvika eventuella överlappningar av åtgärder i olika medlemsstater.

1.4 EESK föreslår att man i framtiden överväger en reglering av civilrättens och förvaltningsrättens innehåll genom en förordning.

1.5 Konkurrenspolitiken måste garantera lika möjligheter. EESK betonar vikten av att de nationella konkurrensmyndigheterna har tillgång till de rättsliga medel och instrument som behövs för att kunna bekämpa hemliga karteller, och erinrar om de allvarliga negativa konsekvenser som missbruk av dominerande ställning ger upphov till.

1.6 Respekten för de undersökta **grundläggande rättigheter** måste vara förenlig med en fullständig tillämpning av artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget.

1.7 EESK uttrycker sin oro över de nationella konkurrensmyndigheternas allvarliga brist på **oberoende och resurser** som för närvarande konstateras i många medlemsstater. Det är viktigt att de nationella konkurrensmyndigheterna verkligen är oberoende i förhållande till myndigheterna, och därför bör de ledande befattningarna innehas av oberoende experter med styrkt erfarenhet. De anställda bör i sin tur ha varaktig anställning och lämplig yrkesutbildning.

1.8 Det är ofta svårt – eller rent av omöjligt – att ställa till rätta de skador som konkurrensbegränsande beteenden ger upphov till, och därför rekommenderar EESK att de befogenheter som de nationella konkurrensmyndigheterna tilldelas även tar sig uttryck i förebyggande åtgärder.

1.9 Kommittén har slagit fast att **straffavgifternas** storlek "bör vara avskräckande" och att straffen "bör skärpas vid upprepade överträdelser", och håller med om att genomförandemyndighetens rätt att ålägga påföljder är en central del i konkurrenspolitiken.

1.10 Kommissionen, som ofta tillämpar **eftergiftsåtgärder**, har erfarenheter som kan anses vara positiva. Att de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar dessa erfarenheter enhetligt är viktigt för att det ska finnas en sann europeisk konkurrensrätt. Eftergiftsåtgärderna får dock inte förhindra att drabbade parter (inbegripet konsumenter) får ersättning för de skador de åsamkats, genom kollektiva åtgärder.



1.11 Den gränsöverskridande karaktären hos de nationella konkurrensmyndigheternas åtgärder gör **ömsesidigt bistånd** dem emellan outhärligt.

1.12 Vid direktivets införlivande bör **det tillfälliga avbrytandet av preskriptionsfrister** anpassas till medlemsstaternas allmänna bestämmelser om preskriptionsfrister.

1.13 Det är lämpligt att erkänna de nationella konkurrensmyndigheternas **befogenhet att väcka talan i egen rätt**, eftersom avsaknaden av en sådan befogenhet är ett hinder för dess effektivitet i några medlemsstater.

1.14 EESK framhåller betydelsen av att de nationella konkurrensmyndigheterna kan använda alla slags **bevis** oavsett vilket medium de lagras på.

1.15 Informationskampanjer är nödvändiga eftersom en majoritet av allmänheten inte har kunskap om konkurrensreglerna.

## 2. Kommissionens förslag

2.1 EU:s medlemsstater är viktiga partner för kommissionen vid efterlevnadskontrollen av EU:s konkurrensregler. Sedan 2004 har de nationella konkurrensmyndigheterna i EU:s medlemsstater på grundval av rådets förordning (EG) nr 1/2003 rätt att tillämpa EU:s konkurrensregler tillsammans med kommissionen. Under mer än ett årtionde har både kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna kontrollerat efterlevnaden av EU:s konkurrensregler i nära samarbete inom Europeiska konkurrensnätverket. Nätverket inrättades 2004 särskilt för detta ändamål.

2.2 Att både kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna kontrollerar efterlevnaden av EU:s konkurrensregler är en viktig byggsten för att skapa en öppen, konkurrenskraftig och innovativ inre marknad och avgörande för att skapa arbetstillfällen och tillväxt inom viktiga sektorer av ekonomin, särskilt energi-, telekom-, it- och transportsektorerna.

2.3 EU:s konkurrensregler är ett av de utmärkande inslagen på den inre marknaden: om konkurrensen snedvrids kan den inre marknaden inte nå sin fulla potential och skapa de rätta förutsättningarna för hållbar ekonomisk tillväxt. En viktig aspekt när det gäller att fördjupa den inre marknaden och göra den mer rättvis är att säkerställa att reglerna för den inre marknaden verkställs på ett effektivt sätt så att de ger resultat nära medborgarna.

2.4 Efterlevnaden av EU:s konkurrensregler kontrolleras nu i en omfattning som kommissionen aldrig skulle ha kunnat uppnå på egen hand. Kommissionen undersöker vanligtvis konkurrensbegränsande förfaranden eller avtal som påverkar konkurrensen i tre eller fler medlemsstater eller om det är ändamålsenligt för att fastställa ett prejudikat på EU-nivå. De nationella konkurrensmyndigheterna brukar vara bäst lämpade att agera när konkurrens påverkas väsentligt inom deras territorium, eftersom de vet hur marknaden fungerar inom sin egen medlemsstat och denna kännedom är mycket värdefull när konkurrensreglerna ska tillämpas.

2.5 Det finns outnyttjad potential hos de nationella konkurrensmyndigheterna att effektivare kontrollera efterlevnaden av EU:s konkurrensregler. Förordning (EG) nr 1/2003 omfattade inte de medel och instrument med vilka de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar EU:s konkurrensregler och många av dem har inte alla de medel och instrument som de behöver för att på ett effektivt sätt kontrollera efterlevnaden av artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget:

2.6 Brister och begränsningar i de nationella konkurrensmyndigheternas verktyg och garantier innebär att utgången av förfarandena kan bli mycket olika för företag som ägnar sig åt konkurrensbegränsande förfaranden beroende på vilken medlemsstat de är verksamma i: det kan hända att de inte är föremål för någon som helst verkställighet enligt artiklarna 101 eller 102 i EUF-fördraget eller för ineffektiv verkställighet, exempelvis för att bevis på konkurrensbegränsande förfaranden inte kan samlas in eller därför att företag kan undgå ansvar för böter. Ojämn kontroll av efterlevnaden av EU:s konkurrensregler snedvrider konkurrensen på den inre marknaden och undergräver det system för decentraliserad efterlevnadskontroll som infördes genom förordning (EG) nr 1/2003.

2.7 Kommissionen anser följaktligen att det krävs ett lagstiftningsförslag med en dubbel strategi:

— Med rättslig grund i artikel 103 i EUF-fördraget avser kommissionen att ge de nationella konkurrensmyndigheterna möjlighet att effektivare genomföra EU:s konkurrensprincip, genom att tilldela dem nödvändiga garantier för oberoende, resurser samt befogenheter.

— Med rättslig grund i artikel 114 i EUF-fördraget eftersträvar man att stärka den inre marknaden, genom att undanröja de nationella hinder som hindrar nationella konkurrensmyndigheter från att tillämpa reglerna effektivt, för att på så sätt undvika konkurrensnedvridning och uppnå en mer homogen tillämpning av reglerna, vilket kommer att gynna konsumenterna och företagen.

2.8 Dessutom säkerställs lika villkor och ett nära samarbete inom Europeiska konkurrensnätverket om de nationella konkurrensmyndigheterna får möjlighet att verkligen ge varandra ömsesidigt bistånd.

### 3. Allmänna anmärkningar

3.1 EESK välkomnar kommissionens förslag, som den anser vara en oumbärlig åtgärd för ett effektivt genomförande av förordning (EG) nr 1/2003. För att upprätta ett europeiskt konkurrenssystem måste de hinder och luckor som för närvarande finns i en del medlemsstater undanröjas för att artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget ska tillämpas fullt ut.

3.2 Den decentraliserade tillämpningen av konkurrensreglerna till följd av förordning (EG) nr 1/2003 har inte lett till, vilket man fruktade, en fragmentering av konkurrenspolitikens genomförandebefogenheter. Även om det kvarstår skillnader har det genom en frivillig harmonisering skapats en väsentlig samstämmighet mellan de olika medlemsstaternas system med EU:s regler som referens<sup>(1)</sup>.

3.3 EESK påpekar att om det förekommer parallell behörighet – mellan EU och medlemsstaterna – kommer det i vissa fall att krävas en insats för att anpassa lagstiftningen och de nationella institutionerna. Systemet för ärendefördelning inom ramen för Europeiska konkurrensnätverket bör i alla händelser undvika eventuella överlappningar av åtgärder i olika medlemsstater.

3.4 Kommissionen anser att ett direktiv är ett lämpligt instrument eftersom det beaktar "medlemsstaternas rättstraditioner och institutionella särdrag". För att uppnå målet att de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar bestämmelserna enhetligt och konsekvent, särskilt vad gäller förteckningen över sanktioner (Kapitel V) och immunitet mot och nedsättning av böter (Kapitel VI) krävs att de stora olikheterna som finns överbryggas. EESK föreslår följaktligen att man i framtiden överväger en reglering av civilrättsens och förvaltningsrättsens innehåll genom en förordning, med bibehållen fullständig självständighet vad gäller medlemsstaternas strafflagstiftning.

3.5 Konkurrenspolitiken måste garantera lika möjligheter. EESK betonar vikten av att de nationella konkurrensmyndigheterna är tillräckligt utrustade med rättsliga medel och instrument för att bekämpa hemliga karteller (enligt definitionen i förslagets artikel 2.9) och erinrar även om de allvarliga negativa effekter som missbruk av dominerande ställning – som generellt begås av storföretag eller sammanslutningar av storföretag – orsakar andra företag (särskilt små och medelstora företag), konsumenterna och användarna.

3.6 Medlemsstaterna bör överväga att genomföra informationskampanjer eftersom en majoritet av allmänheten inte har tillräcklig kunskap om konkurrensreglerna.

### 4. Särskilda kommentarer

#### 4.1 Grundläggande rättigheter

4.1.1 I kommissionens förslag nämns de allmänna principerna i unionsrätten och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>(2)</sup>, med garantier i fråga om respekt för företagets rätt till försvar, näringsfrihet, egendom, god förvaltningssed och ett effektivt rättsmedel (artiklarna 16, 17, 41 och 47 i stadgan).

4.1.2 EESK erinrar om att medgivandet av de omfattande befogenheter som de nationella konkurrensmyndigheterna bör ha för att utöva sina uppdrag innebär att skyddsåtgärder och garantier för de undersökta rättigheter måste upprättas, och att det måste vara förenligt med en fullständig tillämpning av artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. De nationella konkurrensmyndigheterna, och i förekommande fall de nationella domstolarna, bör säkerställa att dessa garantier tillämpas. Enligt Europeiska unionens domstols rättspraxis utgör oskuldspresumtionen en allmän princip i EU-rätten (artikel 48, punkt 1 i stadgan) som medlemsstaterna bör beakta vid tillämpningen av konkurrenslagstiftningen<sup>(3)</sup>. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har för sin del bekräftat tillämpningen av artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (rätten till en rättvis rättegång)<sup>(4)</sup> och uttalat sig om kommissionens legitimitet<sup>(5)</sup> och principen "non bis in idem"<sup>(6)</sup> i konkurrensförfaranden.

<sup>(1)</sup> An academic View on the Role and Powers of National Competition Authorities, Europaparlamentet, 2016.

<sup>(2)</sup> Dom Karlsson m.fl. i mål C-292/97, punkt 37.

<sup>(3)</sup> Dom i målen Eturas (C-74/14, punkt 38), E.ON Energie mot kommissionen (C 89/11 P, punkt 72) och VEBIC (C 439/08, punkt 63).

<sup>(4)</sup> Mål Menarini Diagnostics S.R.L./Italia.

<sup>(5)</sup> C-12/03P kommissionen mot Tetra Laval (2005).

<sup>(6)</sup> Mål Menarini Diagnostics S.R.L./Italia.

## 4.2 *Oberoende och resurser*

4.2.1 För att garantera oberoendet måste befogenheterna utövas "opartiskt och med hänsyn till en effektiv och enhetlig tillämpning" av bestämmelserna (artikel 4.1).

4.2.2 Det krävs att medlemsstaterna säkerställer att personalen och de som ingår i de nationella administrativa konkurrensmyndigheternas beslutande organ utför sina uppdrag (artikel 4.2)

- oberoende av politisk eller annan yttre påverkan,
- utan att söka eller ta emot instruktioner från någon regering eller från något annat offentligt eller privat organ,
- genom att avhålla sig från varje handling som är oförenlig med deras uppdrag.
- Dessutom
  - kan de avsättas endast om de inte längre uppfyller villkoren för att utöva sitt uppdrag eller om de har gjort sig skyldiga till en allvarlig försummelse enligt nationell rätt,
  - ska skälen för avsättning vara fastställda i förväg i nationell rätt,
  - får de inte avsättas av skäl med koppling till utförandet av deras uppdrag och utövandet av deras befogenheter.

4.2.3 EESK uttrycker sin oro över de allvarliga brister på detta område som, enligt kommissionen, för närvarande konstateras i många medlemsstater. Tillräckliga mänskliga, ekonomiska och tekniska resurser (artikel 5) är grundläggande för att de nationella konkurrensmyndigheterna ska kunna uppfylla sina funktioner. Oberoendet innebär en väsentlig frihet i statens struktur <sup>(7)</sup> vilket inte utesluter

- domstolskontroll,
- rapportering till parlamentet,
- periodiska verksamhetsrapporter,
- övervakning av budgetanslagen.

4.2.4 Det är enligt EESK:s mening viktigt att de nationella konkurrensmyndigheterna verkligen är oberoende i förhållande till myndigheterna. Därför bör de ledande befattningarna innehas av oberoende experter med styrkt erfarenhet. De anställda bör i sin tur ha varaktig anställning och lämplig yrkesutbildning.

## 4.3 *Behörighet*

4.3.1 De nationella konkurrensmyndigheternas behörighet bör inbegripa (artiklarna 6–11) följande:

- **Oanmälda inspektioner av affärslokaler med eller utan domstolsbeslut i enlighet med bestämmelserna i medlemsstatens lagstiftning**, vilket, åtminstone, innebär rätt att bereda sig tillträde till "företags (...) lokaler, mark och transportmedel", granska räkenskaper och andra affärshandlingar, göra eller erhålla "alla former av" kopior, "försegla (...) företagslokaler, räkenskaper eller affärshandlingar" och begära förklaringar. Om ett företag motsätter sig administrativ eller rättslig inspektion kan myndigheterna "få nödvändigt bistånd av polis eller annan motsvarande rättsvårdande myndighet", och sådant bistånd "kan också erhållas som en förebyggande åtgärd".
- **Oanmälda inspektioner av andra lokaler med rättsligt tillstånd**: kommer att beviljas när det finns en "rimlig misstanke" om att det finns något där som kan vara relevant i samband med en allvarlig överträdelse av artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget.
- **Begäran om upplysningar**.
- **Föreläggande om att upphöra med konstaterad överträdelse**.

<sup>(7)</sup> "Independence and accountability of competition authorities", Unctad 2008.

— **Interimistiska åtgärder:** tillämpas ”i fall som är brådskande på grund av risken för allvarlig och irreparabel skada på konkurrensen och på grundval av ett omedelbart konstaterande av en överträdelse”. Åtgärden bör ha en begränsad varaktighet som kan förnyas.

— **Göra de åtaganden som företagen erbjuder bindande.**

4.3.2 Det är ofta svårt – eller rent av omöjligt – att ställa till rätta de skador som konkurrensbegränsande beteenden ger upphov till, och därför rekommenderar EESK att de befogenheter som de nationella konkurrensmyndigheterna tilldelas även tar sig uttryck i förebyggande åtgärder.

#### 4.4 Böter för överträdelse och föreläggande av viten

4.4.1 Effektiva, proportionella och rättvisa **böter för överträdelse** kan tillämpas när vissa beteenden uppkommer ”uppsåtligen eller av oaktsamhet”: vägran att underkasta sig en inspektion, brutna förseglingar, oriktiga eller vilseledande svar, felaktig information eller överträdelse av interimistiska åtgärder. **Vite** omfattar underlåtenhet, bland annat vägran att underkasta sig en inspektion (artiklarna 12 och 15).

4.4.2 Med tillämpning av straffrättens sedvanliga kriterium måste de böter som ska fastställas av medlemsstaterna ta hänsyn ”både till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått”, och man anger att det högsta bötesbeloppet ”inte bör fastställas på en nivå under 10 % av dess totala globala omsättning under det räkenskapsår som föregick beslutet” (artiklarna 13.1 och 14). De olika fallen av betalningsansvar vad gäller företagssammanslutningar beaktas (13.2).

4.4.3 Det bör framhållas att utvidgningen av betalningsansvaret för böterna till att solidariskt omfatta samtliga medlemmar i företagssammanslutningarna eller -grupperna (artikel 13.2) fyller en lucka i den nuvarande lagstiftningen <sup>(8)</sup>.

4.4.4 Förslaget tillämpningsområde omfattar bara företag som kan åläggas administrativa sanktioner. De beteenden som eventuellt utgör en överträdelse faller under medlemsstaternas behörighet. EU:s domstol har redan uttalat sig om förenligheten mellan administrativa och straffrättsliga påföljder <sup>(9)</sup>.

4.4.5 Kommittén, som har slagit fast att straffavgifternas storlek ”bör vara avskräckande” och att straffen ”bör skärpas vid upprepade överträdelser” <sup>(10)</sup>, håller med om att genomförandemyndighetens rätt att ålägga påföljder är en central del i konkurrenspolitiken. Kommittén uttrycker vidare sin oro över att konkurrensrätten för närvarande är svag på grund av stora skillnader mellan de nationella konkurrensmyndigheternas lagstiftning och struktur.

#### 4.5 Befrielse från eller nedsättning av böter (eftergiftsåtgärder)

4.5.1 Medlemsstaterna ges befogenhet att fastställa skäl till och förfaranden vid befrielse från eller nedsättning av böter, dock inom en noggrant angiven ram som omfattar:

— Villkor för immunitet mot böter (artikel 16) och nedsättning av böter (artikel 17).

— Villkor för att tillämpa sådana åtgärder (artikel 18).

— Form av ansökan (artikel 19).

— Markering för en formell ansökan om immunitet (artikel 20).

— Förenklade ansökningar som lämnas in samtidigt till kommissionen och en nationell konkurrensmyndighet (artikel 21).

— Åtgärder för att skydda dem som ansöker om immunitet (artikel 22).

<sup>(8)</sup> Dom i målet C-97/08 P, AkzoNobel NV mot kommissionen, punkt 45 och 77.

<sup>(9)</sup> Dom av den 26.2.2013 – mål C-617/10 Åkerberg Fransson.

<sup>(10)</sup> Yttrande om ”Rapport om konkurrenspolitiken 2014” (EUT C 71, 24.2.2016, s. 33).

4.5.2 Förslaget motiveras av att de stora skillnaderna mellan de nationella lagstiftningarna och deras faktiska tillämpning, som är viktiga för att upptäcka hemliga karteller, skapar juridisk osäkerhet, försvagar incitamenten för att uppfylla dem och leder till att konkurrenspolitiken inom EU blir ineffektiv. Dessutom anses medlemsstaterna inte tillämpa det europeiska konkurrensnätverkets modellprogram<sup>(1)</sup>, vars grundläggande aspekter kommer att beaktas i den nya regleringen.

4.5.3 EESK anser att det är viktigt att de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar eftergiftsåtgärderna enhetligt för att det ska finnas en verklig europeisk konkurrensrätt, och kommissionen – som ofta tillämpar denna typ av åtgärder<sup>(2)</sup> – har erfarenheter som kan anses vara positiva. Eftergiftsåtgärderna får dock inte förhindra att drabbade parter (inbegripet konsumenter) kan få ersättning för de skador de åsamkats, genom kollektiva åtgärder.

#### 4.6 Ömsesidigt bistånd

4.6.1 Inför de nya befogenheter som beviljas genom förslaget kräver samarbetet mellan de nationella konkurrensmyndigheterna bistånd och hjälp med inspektionsförfarandena (artikel 23), vilket tvingar medlemsstaterna att säkerställa delgivning av preliminära invändningar (artikel 24) och uppfylla begäran om verkställighet av beslut (artikel 25). Befogenheterna begränsas i fråga om tvister (artikel 26).

4.6.2 EESK anser det nödvändigt att införa dessa krav med tanke på konkurrenspolitikens gränsöverskridande karaktär.

#### 4.7 Tillfälligt avbrott i preskriptionsfrister för åläggande av sanktioner

4.7.1 I kommissionens förslag tar man upp två speciella fall av tillfälligt avbrott av sådana frister "så länge som förfaranden pågår vid nationella konkurrensmyndigheter i andra medlemsstater eller vid kommissionen rörande en överträdelse som gäller samma avtal, beslut av en företagsammanslutning eller samordnade förfarande" (artikel 27.1) och om det pågår ett rättsligt förfarande (artikel 27.2).

4.7.2 EESK påpekar att man vid direktivets införlivande bör ta itu med den möjliga motstridigheten med de ramar som även möjliggör eventuella avbrott i frister i samband med rättsliga förfaranden.

#### 4.8 De nationella konkurrensmyndigheternas befogenhet att i sig själva väcka talan

4.8.1 Enligt förslaget bör de nationella konkurrensmyndigheterna ha processbehörighet för att direkt kunna väcka talan inför en rättslig myndighet, och de bör i sig själva ha rätt att delta som åklagare, svarande eller motpart i rättsliga förfaranden, med samma rättigheter som sådana parter (artikel 28).

4.8.2 EESK anser att frånvaron av denna behörighet för närvarande försvårar de nationella konkurrensmyndigheternas handlande i några medlemsstater<sup>(3)</sup> varför det är nödvändigt att fastställa den för att uppfylla de krav som EU:s konkurrenspolitik ställer.

#### 4.9 Tillåtlighet av bevis inför nationella konkurrensmyndigheter<sup>(4)</sup>

4.9.1 EESK framhåller vikten av att de nationella konkurrensmyndigheterna kan använda "handlingar, muntliga förklaringar, inspelningar och alla övriga föremål som innehåller information, oberoende av på vilket medium informationen lagras" (artikel 30) som bevis.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

<sup>(1)</sup> Kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden (EUT C 298, 8.12.2006, s. 17).

<sup>(2)</sup> Se "Cartel leniency in EU: overview", Thompson Reuters. Exempel på minskningar och avskrivning som kommissionen tillämpat: Riberebro 50 % (EUT C 298, 8.12.2006, s. 17); Hitachi 30 %, m.fl.; Philipps, avskrivning; Hitachi 50 %; Schenker m.fl. 55–40 %; DHL, immunitet (C-428/14, DHL/AGCM); Eberspächer 45 % och Webasto, immunitet.

<sup>(3)</sup> Tysklands nationella konkurrensmyndighet "Bundeskartellamt" nämner i sitt svar på kommissionens frågeformulär denna brist som ett av skälen till att systemet är "gravt dysfunktionellt".

<sup>(4)</sup> Begränsning av informationsanvändning (artikel 29). Kommissionen informerar om en eventuell översyn av denna artikels formulering.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande utbyte mellan unionen och tredjeländer av exemplar i tillgängligt format av vissa verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp**

[COM(2016) 595 final – 2016/0279 (COD)]

(2017/C 345/12)

Föredragande: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Remiss	Rådet, 5.4.2017 Europaparlamentet, 28.6.2017
Rättslig grund	Artiklarna 114 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	215/3/8

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK instämmer i ordförandeskapets kompromissförslag, som möjliggör en snabb ratificering av Marrakechfördraget <sup>(1)</sup>.

1.2 Kommittén förväntar sig att EU snabbt kommer att genomföra Marrakechfördraget, vilket är viktigt och nödvändigt för att ge många EU-medborgare som är blinda eller synsvaga eller har annat läshandikapp tillgång till ett större antal tillgängliga verk och därmed till kultur, utbildning och arbete, vilket tryggar faktisk social delaktighet.

1.3 Kommittén stöder den föreslagna förordningen <sup>(2)</sup> och det föreslagna direktivet <sup>(3)</sup> om genomförande av Marrakechfördraget, eftersom de kommer att fastställa ett obligatoriskt undantag och säkerställa att sådana exemplar i tillgängligt format kan framställas och utbytas på den inre marknaden och utanför EU.

1.4 Kommittén välkomnar målet att möjliggöra gränsöverskridande utbyte av sådana exemplar mellan EU och tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget.

1.5 Genomförandet av Marrakechfördraget i EU bör utvärderas inom en rimlig tid.

## 2. Kommissionens och ordförandeskapets förslag

2.1 Förslaget till förordning antogs av kommissionen den 14 september 2016 som en del av paketet om upphovsrätt <sup>(4)</sup>, där man föreslår ett antal lagstiftningsåtgärder med fyra mål:

— Inom EU säkerställa en bättre onlinetillgång till innehåll och nå ut till en bredare publik.

<sup>(1)</sup> Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 595 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 596 final.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 593 final, COM(2016) 594 final, COM(2016) 596 final (EUT C 125, 21.4.2017, s. 27).



- Anpassa vissa undantag till den digitala och gränsöverskridande miljön.
- Främja en rättvis och välfungerande marknad för upphovsrätt.
- Ge personer som är blinda eller synsvaga eller har annat läshandikapp bättre tillgång till verk och andra alster.

2.2 Med denna förordning föreslår kommissionen lagstiftning för att genomföra Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp.

2.3 Marrakechfördraget antogs 2013 vid Världskonferensen för den intellektuella äganderätten (Wipo) i syfte att underlätta tillgång till och gränsöverskridande utbyte av böcker och andra tryckta material i tillgängliga format i hela världen. Det undertecknades av unionen <sup>(5)</sup> i april 2014.

2.4 De föreslagna åtgärderna är viktiga för att se till att upphovsrätten i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning <sup>(6)</sup> inte utgör ett oskäligt eller diskriminerande hinder för alla medborgares fulla deltagande i samhället och kommer att möjliggöra utbyte av exemplar i tillgängligt format inom EU och med tredjeländer som är parter i fördraget, så att man kan undvika dubbelarbete och slöseri med resurser.

2.5 Vid ratificeringsprocessen ställdes man dock inför den rättsliga frågan om unionen hade exklusiv befogenhet att ratificera fördraget.

2.6 Kommissionen beslutade därför i juli 2015 att begära ett yttrande från Europeiska unionens domstol.

2.7 Under tiden antog kommissionen sitt förslag COM(2016) 595 final på grundval av artikel 207 i EUF-fördraget. Det var därför inte obligatoriskt att rådfråga EESK.

2.8 Den 14 februari 2017 bekräftade domstolen <sup>(7)</sup> EU:s exklusiva befogenhet och angav dessutom att Marrakechfördraget inte omfattas av den gemensamma handelspolitiken.

2.9 Vid sitt möte den 22 mars enades Ständiga representanternas kommitté om ett kompromissförslag från ordförandeskapet, där man beslutade att ändra den rättsliga grunden från artikel 207 (den gemensamma handelspolitiken) till artikel 114 i EUF-fördraget. Detta gör att rådet måste rådfråga EESK.

### 3. Allmänna kommentarer

#### 3.1 Den rättsliga grunden

3.1.1 Med beaktande av domstolens nyligen framlagda yttrande kan EESK inte annat än instämma i ordförandeskapets kompromissförslag, som möjliggör en snabb ratificering av Marrakechfördraget.

3.1.2 Dessutom gör den ändrade rättsliga grunden EESK:s yttrande obligatoriskt och ger mer vikt åt de kommentarer som redan gjorts i detta avseende i vårt nyligen antagna yttrande om paketet om upphovsrätt <sup>(8)</sup>.

#### 3.2 Innehållet

3.2.1 I sitt yttrande om paketet om upphovsrätt har EESK redan hänvisat till det aktuella förslaget. Kommittén upprepar att det är viktigt och nödvändigt att EU snabbt ratificerar Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp, som trädde i kraft den 30 september 2016. Fördraget innebär att många EU-medborgare som är blinda eller synsvaga eller har annat läshandikapp kan få tillgång till ett större antal tillgängliga verk och därmed till kultur, utbildning och arbete, vilket tryggar faktisk social delaktighet.

3.2.2 Förslagen till förordning och direktiv i paketet om upphovsrätt ger EU möjlighet att uppfylla en internationell skyldighet som man åtagit sig genom Marrakechfördraget. Detta ligger också i linje med EU:s skyldigheter enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

<sup>(5)</sup> EUT L 115, 17.4.2014, s. 1

<sup>(6)</sup> Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

<sup>(7)</sup> EUT C 112, 10.4.2017, s. 3, domstolens yttrande 3/15 (stora avdelningen) av den 14 februari 2017.

<sup>(8)</sup> EUT C 125, 21.4.2017, s. 27.

3.2.2.1 Genom förslaget till direktiv införs ett obligatoriskt undantag och säkerställs att exemplar i tillgängliga format kan framställas och utbytas på den inre marknaden.

3.2.2.2 Detta undantag får endast utnyttjas av berättigade personer enligt den noggranna definitionen i artikel 2.2 i den föreslagna förordningen.

3.2.2.3 Förslaget till förordning möjliggör gränsöverskridande utbyte av sådana exemplar mellan EU och tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget.

#### 4. Ytterligare kommentarer

4.1 EESK håller med om att en förordning är det enda instrument som lämpar sig för att undanröja de befintliga rättsliga skillnaderna i medlemsstaterna.

4.2 Kommittén betonar att medlemsstaterna bör spela en viktig roll, enligt vad som anges i direktivet, när det gäller att främja och ge tillgång till tillgängliga verk för berättigade personer både i sina egna länder och i tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget.

4.3 EESK ställer sig till förfogande för att aktivt delta i den utvärderingsprocess som föreskrivs i både förordningen och direktivet.

4.4 Vid utvärderingen bör man särskilt ta hänsyn till medlemsstaternas möjlighet enligt direktivet att tillämpa system för ersättning till rättighetsinnehavare. Såsom också föreskrivs i direktivet bör man noga kontrollera att sådana system för ersättning inte medför några negativa effekter för tillgången till och tillhandahållandet av tillgängliga verk till de berättigade personerna.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri**

[COM(2016) 755 final – 2016/0371 (CNS)],

**om Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG och direktiv 2009/132/EG vad gäller vissa skyldigheter på mervärdesskatteområdet för tillhandahållande av tjänster och distansförsäljning av varor**

[COM(2016) 757 final – 2016/0370 (CNS)]

**och om Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser som tillämpas på böcker, tidningar och tidskrifter**

[COM(2016) 758 final – 2016/0374 (CNS)]

(2017/C 345/13)

Föredragande: **Amarjite SINGH**

Remiss	Europeiska unionens råd, 20.12.2016 och 21.12.2016
Rättslig grund	Artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	5.5.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	123/1/2

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar paketet om modernisering av mervärdesskatten för gränsöverskridande e-handel och stöder både dess mål och dess inriktning på att beakta små och medelstora företags problem. De föreslagna bestämmelserna kommer att få stora konsekvenser för företag som säljer varor och tjänster på nätet och gör det möjligt för dem att dra nytta av rättvisare regler, lägre efterlevnadskostnader och samma konkurrensvillkor som företag utanför EU. På lång sikt kommer förslagen också att bidra till att framtidssäkra EU:s mervärdesskattesystem.

1.2 Genomförandet av systemet med en enda kontaktpunkt (Mini One Stop Shop, MOSS) för mervärdesskatt har haft betydande inverkan på minskningen av efterlevnadskostnaderna. Företag av olika storlek har dock inte nödvändigtvis upplevt dessa besparingar i samma utsträckning. Framför allt små och medelstora företag har haft svårigheter med flera efterlevnadsaspekter i MOSS-systemet och uttryckt stark oro. EESK har därför välkomnat att man i de ändringar som föreslås i MOSS-systemet beaktar dessa farhågor.

1.3 Med tanke på de framsteg som hittills gjorts med MOSS-systemet för mervärdesskatt när det handlar om att minska efterlevnadskostnaderna för företag som bedriver gränsöverskridande handel, är det ett naturligt steg framåt att utvidga det till andra tjänster än dem som redan omfattas samt till förvärv inom EU och import av varor. Förutom den potentiella minskningen av efterlevnadskostnaderna kommer utvidgningen också att skapa lika konkurrensvillkor för företag inom e-handeln, och detta kommer sannolikt att få positiva konsekvenser för framför allt små och medelstora företag. Utvidgningen av MOSS-systemet till varor skapar förutsättningar för att eventuellt avskaffa systemet med undantag för försändelser av ringa värde (LVCR), som har lett till en konkurrensnedvridning där företag utanför EU har en konkurrensfördel gentemot företag etablerade i EU. EESK välkomnar därför den föreslagna utvidgningen av MOSS-systemet.

1.4 Ändringarna i reglerna om mervärdesskattesatserna för e-publikationer skulle leda till att åtskillnaden mellan fysiska och icke-fysiska publikationer försvann och till neutralitet på denna marknad. Kommittén ställer sig positiv till att denna konkurrensnedvridning undanröjs men är medveten om den risk som detta innebär för mervärdesskattebasen. EESK noterar också att kommissionen uppfattar de föreslagna åtgärderna som en upptakt till en bredare reform av strukturen på mervärdesskattesatserna i EU och uttrycker sin oro över de konsekvenser som en sådan avharmonisering skulle få för företag som bedriver gränsöverskridande handel, särskilt för små och medelstora företag.

## 2. Bakgrund

2.1 Kommissionen har föreslagit nya praktiska åtgärder som en del av paketet "Modernisering av mervärdesskatte-systemet för gränsöverskridande e-handel mellan företag och konsument (B2C)". Åtgärderna syftar till att stödja gränsöverskridande e-handel i fråga om efterlevnaden av mervärdesskattebestämmelserna genom att undanröja mervärdesskatte-relaterade hinder för onlineföretag, i synnerhet uppstarts företag och små och medelstora företag, och bekämpa undandragande av mervärdesskatt på nätet av företag utanför EU.

2.2 Det handlar framför allt om följande åtgärder:

2.2.1 Ändringar i det nuvarande systemet med en enda kontaktpunkt (Mini One Stop Shop, MOSS), som gör det möjligt för vissa företag att fullgöra sina skyldigheter på mervärdesskatteområdet i vilken medlemsstat som helst genom en digital internetportal som sköts av deras egen skatteförvaltning och på deras eget språk. Ändringarna innebär bl.a. att man inför ett tröskelvärde för mervärdesskatt vid gränsöverskridande handel inom EU och nya förenklade efterlevnadskrav.

2.2.2 Att man utvidgar det nuvarande MOSS-systemet till tillhandahållande inom EU av andra tjänster än dem som redan omfattas och till distansförsäljning av varor, både inom EU och från tredjeländer.

2.2.3 Att man avskaffar de nuvarande tröskelvärdena för distansförsäljning inom EU samt undantaget från mervärdesskatt för import av små försändelser från länder utanför EU.

2.2.4 Att man inför ändringar i befintliga regler för att medlemsstaterna ska kunna tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på e-publikationer, t.ex. e-böcker och e-tidningar, såsom redan är fallet med deras tryckta motsvarigheter.

### **Ändringar i MOSS-systemet för mervärdesskatt**

2.3 MOSS-systemet har varit fullt operativt sedan den 1 januari 2015 och inrättades i syfte att göra det lättare för företag som bedriver gränsöverskridande handel inom EU att fullgöra sina skyldigheter på mervärdesskatteområdet. I stället för att behöva registrera sig, redovisa och betala mervärdesskatt i varje medlemsstat där de säljer sina varor eller tjänster kan företagen genom MOSS-systemet helt enkelt lämna in en EU-mervärdesskattedeklaration till sin nationella myndighet varje kvartal.

2.4 Innan kommissionen lade fram de föreslagna ändringarna bedrev den mellan februari och september 2015 intensiva samråd. Förbandet, som omfattade utvärdering, samråd, seminarier och konsekvensbedömningar, var framför allt inriktat på den inverkan som de nuvarande reglerna i MOSS-systemet för mervärdesskatt har på små och medelstora företag. Det framgick att de små och medelstora företagens farhågor främst avsåg vissa frågor – t.ex. behov av ett tröskelvärde, användning av hemlandets regler för vissa särskilda mervärdesskatteskyldigheter som fakturor och registerföring, revisionsamordning – och dessa speglas därför i de föreslagna ändringarna.

2.5 Enligt de regler som föreslås ska ett nytt tröskelvärde införas för mervärdesskatt vid gränsöverskridande handel inom EU: 10 000 euro. För företag som bedriver verksamhet på nätet och vars gränsöverskridande försäljning understiger tröskelvärdet ska denna försäljning behandlas som inhemsk försäljning och mervärdesskatt betalas till den egna skatteförvaltningen. När det gäller efterlevnaden har kravet på två bevishandlingar för leverantörer av elektroniska tjänster med en omsättning på högst 100 000 euro mjukats upp. Försäljare online ska dessutom ha rätt att tillämpa hemlandets regler på sådana områden som fakturering och registerföring, vilket gör det lättare att fullgöra skyldigheterna på mervärdesskatteområdet, och nya samordnade revisioner kommer att införas, vilket innebär att dessa säljare inte kan bli föremål för separata nationella revisionsförfrågningar.

### **Utvidgning av MOSS-systemet för mervärdesskatt**

2.6 MOSS-systemet är för närvarande endast tillämpligt på telekommunikationstjänster, sändningstjänster och tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg. Enligt de ändringar som föreslås skulle tillämpningen av MOSS-systemet utvidgas till tillhandahållande av andra tjänster inom EU samt till distansförsäljning av varor, både inom EU och från tredjeländer. Enligt de regler som föreslås skulle utvidgningen ske gradvis när ändringarna i de nuvarande reglerna för MOSS-systemet har trätt i kraft, och ikraftträdandet föreslås ske den 1 januari 2021.

2.7 Den föreslagna utvidgningen av MOSS-systemet till importerade varor som beställs på nätet kommer kraftigt att underlätta uppbörden av mervärdesskatt. Kommissionen anser därför att denna utvidgning skapar förutsättningar för att avskaffa systemet med undantag för försändelser av ringa värde (LVCR), enligt vilket importerade varor till ett ringa värde som inte överstiger ett sammanlagt belopp på upp till 22 euro undantas från mervärdesskatt. Enligt förslaget ska detta undantag därför vara avskaffat från och med den 1 januari 2021.

### **Ändringar i mervärdesskattesatserna för e-publikationer**

2.8 Enligt de nuvarande reglerna har medlemsstaterna rätt att beskatta publikationer på någon form av fysisk bärare till en reducerad mervärdesskattesats. För närvarande hindrar dock mervärdesskattedirektivet medlemsstaterna från att tillämpa samma mervärdesskattesatser på e-publikationer som på fysiska publikationer. Denna uppfattning har bekräftats av domstolen i en rad avgöranden nyligen i samband med att flera medlemsstater tillämpat reducerade mervärdesskattesatser på e-publikationer <sup>(1)</sup>.

2.9 Enligt de regler som föreslås kommer medlemsstaterna att ha rätt att anpassa mervärdesskattesatserna på e-publikationer till de nuvarande mervärdesskattesatserna på tryckta publikationer, oavsett vilken procentsats de tillämpar. Detta förslag läggs fram efter beaktande av de olika alternativen för att anpassa behandlingen av e-publikationer till den som gäller för fysiska publikationer och skulle ge medlemsstaterna rätt att tillämpa reducerade skattesatser under miniminivån på 5 % i de fall där de tillämpar en skattesats under denna miniminivå på fysiska böcker.

2.10 Förslagen ovan skulle innebära ändringar i tre lagstiftningsinstrument, nämligen:

- Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) <sup>(2)</sup>.
- Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri <sup>(3)</sup>.
- Rådets direktiv 2009/132/EG av den 19 oktober 2009 om tillämpningsområdet för artikel 143 b och c i direktiv 2006/112/EG vad gäller befrielse från mervärdesskatt vid slutlig import av vissa varor <sup>(4)</sup>.

2.11 Hela paketet väntas öka medlemsstaternas mervärdesskatteintäkter med 7 miljarder euro per år fram till 2021 och minska företagens administrativa kostnader med 2,3 miljarder euro per år.

### **3. Allmänna kommentarer**

3.1 Mervärdesskatten är en av de viktigaste inkomstkällorna för EU:s medlemsstater och utgör för närvarande mer än 20 % av dessa intäkter, en ökning med mer än 10 % sedan 1995 <sup>(5)</sup>. Skattens relativa betydelse för medlemsstaternas inkomster ökade i kölvattnet av den ekonomiska och finansiella krisen, då de utnyttjade mervärdesskattepolitiken för att lösa budgetproblem. Mellan 2008 och 2014 höjde 23 medlemsstater mervärdesskattesatserna och/eller breddade mervärdesskattebasen <sup>(6)</sup>. Mervärdesskatten spelar en viktig och allt större roll för hållbarheten i medlemsstaternas offentliga finanser och värnandet av de sociala utgifterna.

<sup>(1)</sup> Målen C-219/13 K Oy; C-479/13 kommissionen mot Frankrike; C-502/13 kommissionen mot Luxemburg och C-390/15 Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO).

<sup>(2)</sup> EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

<sup>(3)</sup> EUT L 268, 12.10.2010, s. 1.

<sup>(4)</sup> EUT L 292, 10.11.2009, s. 5.

<sup>(5)</sup> R. de la Feria, "Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe" (2015) Intertax 43(2), 154–171.

<sup>(6)</sup> Se föregående fotnot.

3.2 Det är viktigt att mervärdesskattebasen skyddas mot både eventuella bedrägerier och mot att den urholkas genom omfattande användning av reducerade skattesatser. 2014 beräknades mervärdesskattegapet i EU-27 uppgå till 159,5 miljarder euro, vilket motsvarar 14 % av de totala mervärdesskatteintäkterna<sup>(7)</sup>. Även om mervärdesskattegapet också beror på förluster av mervärdesskatteintäkter på grund av t.ex. misstag, konkurser och skatteflykt, är skatteundandragande den främsta orsaken. Urholkningen av mervärdesskattebasen i EU-27 är också omfattande: nästan 50 % av all konsumtion beskattas inte eller beskattas med lägre mervärdesskattesatser.

3.3 EESK välkomnar därför paketet om modernisering av mervärdesskatten för gränsöverskridande e-handel och stöder både dess mål och dess inriktning på att beakta små och medelstora företags problem. De föreslagna bestämmelserna kommer att få stora konsekvenser för företag som säljer varor och tjänster på nätet och gör det möjligt för dem att dra nytta av rättvisare regler, lägre efterlevnadskostnader och samma konkurrensvillkor som företag utanför EU. På lång sikt kommer förslagen också att bidra till att framtidssäkra EU:s mervärdesskattesystem.

#### **Ändringar i MOSS-systemet för mervärdesskatt**

3.4 Det stegvisa genomförandet av MOSS-systemet för mervärdesskatt, vars sista etapp trädde i kraft den 1 januari 2015, var en av de mest betydelsefulla ändringarna i EU:s mervärdesskattesystem sedan avskaffandet av de fiskala gränserna 1993. Systemet innebär att ett företag som är verksamt i flera medlemsstater kan välja en medlemsstat, hemlandet, som sin enda kontaktpunkt för momsregistrering, för inlämning av momsdeklarationer och för betalning av mervärdesskatt för alla medlemsstater.

3.5 En bedömning av genomförandet av MOSS-systemet för mervärdesskatt som gjorts av kommissionen bekräftar att åtgärden har haft betydande inverkan på minskningen av efterlevnadskostnaderna. MOSS-systemet har besparat företagen 500 miljoner euro – i genomsnitt 41 000 euro per företag – jämfört med alternativet med direkt registrering och betalning, vilket innebär en minskning av dessa kostnader med 95 %.

3.6 Företag av olika storlek har dock inte nödvändigtvis upplevt dessa besparingar i samma utsträckning. De samråd som kommissionen genomfört visar att de små och medelstora företagen, trots att de skulle kunna dra nytta av de minskade registreringskraven, i praktiken har haft svårigheter med flera efterlevnadsaspekter i MOSS-systemet. Dessa problem har upplevts som svårare av de små och medelstora företag som är etablerade i de medlemsstater där tröskeln för mervärdesskatteregistrering är som högst, t.ex. Storbritannien.

3.7 EESK har välkomnat att man i de ändringar som föreslås i MOSS-systemet beaktar dessa farhågor.

#### **Utvidgning av MOSS-systemet för mervärdesskatt**

3.8 Kommissionen har betraktat utvidgningen av MOSS-systemet som en högt prioriterad fråga sedan 2011<sup>(8)</sup>. Med tanke på de framsteg som hittills gjorts med MOSS-systemet när det handlar om att minska efterlevnadskostnaderna för företag som bedriver gränsöverskridande handel, är det ett naturligt steg framåt att utvidga det till andra tjänster än dem som redan omfattas samt till förvärv inom EU och import av varor.

3.9 Förutom den potentiella minskningen av efterlevnadskostnaderna kommer utvidgningen också att skapa lika konkurrensvillkor för företag inom e-handeln, och detta kommer sannolikt att få positiva konsekvenser för framför allt små och medelstora företag. Utvidgningen innebär att skillnaden försvinner mellan de företag inom e-handeln som enligt de nuvarande reglerna kan dra nytta av MOSS-systemet och de företag som också är verksamma inom gränsöverskridande e-handel men som på grund av de varor eller tjänster som de tillhandahåller hittills inte kunnat dra nytta av samma fördelar i samband med efterlevnad. Utvidgningen kommer också att vara till fördel för de företag inom e-handeln som ägnar sig åt olika former av gränsöverskridande handel och som hittills omfattats av två olika uppsättningar av skyldigheter, dels inom MOSS-systemet och dels inom det normala systemet, och som nu endast kommer att omfattas av reglerna inom MOSS-systemet.

<sup>(7)</sup> CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, 2016.

<sup>(8)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om mervärdesskattens framtid – Mot ett enklare, robustare och effektivare mervärdesskattesystem som anpassats till den inre marknaden (COM(2011) 851 final av den 6 december 2011).



3.10 Utvidgningen av MOSS-systemet till varor skapar förutsättningar för att eventuellt avskaffa systemet med undantag för försändelser av ringa värde (LVCR). Detta system har i det förflutna inneburit en välkommen förenkling, och mängden varor som omfattas av systemet ökade enligt uppgift med 286 % under perioden 1999–2013, vilket förmodligen beror på ökningen av enskilda individers nätinköp<sup>(9)</sup>. Denna ökning har i sin tur lett till en ökning i de uteblivna mervärdesskatteinkomsterna i alla medlemsstater.

3.11 LVCR-systemet har också lett till en konkurrensnedvridning där företag utanför EU har en konkurrensfördel gentemot företag etablerade i EU. Denna konkurrensfördel har också fått två andra oönskade konsekvenser, nämligen missbruk av LVCR-systemet och snedvridningar i handels- och importmönstren.

3.12 EESK välkomnar därför den föreslagna utvidgningen av MOSS-systemet.

### **Ändringar i mervärdesskattesatserna för e-publikationer**

3.13 Förteckningen över de produkter som enligt vad som fastställs i mervärdesskattedirektivet kan bli föremål för reducerade mervärdesskattesatser går tillbaka till 1992. Förändringarna i tekniken och konsumenternas beteende under de senaste 25 åren har lett till många juridiska svårigheter vid tolkningen av vilka produkter som ska anses ingå i förteckningen. Dessa juridiska svårigheter har lett till omfattande tvister i EU-domstolen.

3.14 I flera domar nyligen har domstolen dragit slutsatsen att de produkter som ingår i förteckningen över fysiska publikationer inte kan utvidgas till att omfatta e-publikationer genom rättslig tolkning. Det är alltså endast genom rättsliga ändringar i de befintliga bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet som ett sådant mål kan uppnås.

3.15 De regler som föreslås skulle leda till att åtskillnaden mellan fysiska och icke-fysiska publikationer försvann och till neutralitet på denna marknad. Kommittén ställer sig positiv till att denna konkurrensnedvridning undanröjs men är medveten om den risk som detta innebär för mervärdesskattebasen. Att e-publikationer tas med i förteckningen över produkter som kan bli föremål för en reducerad skattesats kommer inte bara att leda till en omedelbar förlust av inkomster utan kan också öppna för argumentet att också andra produkter bör tas med i förteckningen och på så sätt ytterligare urholka basen. Att tillämpningen av reducerade skattesatser som är lägre än miniminivån på 5 % utvidgas till e-publikationer i de fall där dessa skattesatser är tillämpliga på fysiska böcker kan dessutom ge upphov till ytterligare förfrågningar om att få tillämpa skattesatser under denna miniminivå. En sådan utveckling skulle undergräva minimisatsens existens och också leda till ytterligare urholkning av basen.

3.16 EESK noterar också att kommissionen uppfattar de föreslagna åtgärderna som en upptakt till en bredare reform av strukturen på mervärdesskattesatserna i EU<sup>(10)</sup>. Två alternativ övervägs för närvarande. Denna bredare reform skulle generellt sett ge medlemsstaterna mer frihet och flexibilitet i tillämpningen av reducerade satser genom att mervärdesskatterna i praktiken avharmoniseras.

3.17 Kommittén är bekymrad över de konsekvenser som en sådan avharmonisering skulle få för de företag som bedriver gränsöverskridande handel, framför allt de små och medelstora företagen, som skulle få svårt att avgöra vilka mervärdesskattesatser som ska tillämpas på deras produkter i hela EU.

3.18 Kommittén är också medveten om att artikel 113 i EUF-fördraget, som är den rättsliga grunden för godkännande av EU-lagstiftning om mervärdesskatt, endast ger EU:s institutioner behörighet att godkänna lagstiftning om harmonisering av mervärdesskatt i syfte att upprätta och förbättra den inre marknaden.

<sup>(9)</sup> E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, May 2015.

<sup>(10)</sup> Europeiska kommissionen, öppet offentligt samråd om reformen av mervärdesskattesatserna (förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, när det gäller reglerna om tillämpningen av mervärdesskattesatser).

#### 4. Särskilda kommentarer

##### **Ändringar i MOSS-systemet för mervärdesskatt**

4.1 För små och medelstora företag som är etablerade i länder med en hög tröskel har genomförandet av MOSS-systemet lett till att de varit tvungna att registrera sig för mervärdesskatt och fullgöra skyldigheterna på mervärdesskatteområdet för första gången. Eftersom många riskerar att drivas ut från marknaden till följd av de nya efterlevnadskostnaderna har en grupp mikroföretag, däribland många som är etablerade i Storbritannien, skapat en påtryckningsgrupp<sup>(11)</sup> med syfte att göra EU-institutionerna och Storbritanniens skattemyndigheter uppmärksamma på deras problem.

4.2 Genom att fastställa en tröskel på 10 000 euro gör man det möjligt för små och medelstora företag att välja att använda det egna landets mervärdesskatteregler tills de når upp till tröskelvärdet. Detta en välkommen åtgärd som utan tvivel kommer att förenkla verksamheten för små företag och deltidföretag. Vi välkomnar denna anpassning för mikroföretagen men är medvetna om att nya och växande företag snabbt kan ta sig över denna tröskel.

##### **Utvidgning av MOSS-systemet för mervärdesskatt**

4.3 Omfattande missbruk av systemet med undantag för försändelser av ringa värde (LVCR) har rapporterats i Förenade kungariket (genom Kanalöarna) och Finland (från Åland), med företag som flyttar ut sin verksamhet till områden utanför EU för att dra nytta av systemet<sup>(12)</sup>. Detta missbruk innebär ytterligare en konkurrensnackdel för företag inom EU och framför allt för små och medelstora företag, som tenderar att påverkas mer. 2010 inrättade små och medelstora företag med säte i Storbritannien en grupp för att föra kampanj mot det påstådda missbruket av LVCR-systemet på Kanalöarna<sup>(13)</sup>.

4.4 En annan grupp som inrättats av små och medelstora företag med säte i Förenade kungariket under namnet VAT Fraud<sup>(14)</sup> har nyligen uppmärksammat problem med påstådda bedrägerier som begåtts på nätet av aktörer utanför EU och som hänger samman med LVCR-systemet. Medan bedrägerierna avser varor till ett värde som faller utanför systemet påstås det att systemets existens skapar hinder för tillämpningen av reglerna om mervärdesskatt, eftersom tullpersonalen har svårt att avgöra vilka leveranser som omfattas av systemet.

4.5 LVCR-systemet har enligt uppgift också påverkat handelsmönstren och importbeteendet bland konsumenter i flera medlemsstater, nämligen Slovenien, Tyskland, Sverige, Danmark och Storbritannien<sup>(15)</sup>.

##### **Ändringar i mervärdesskattesatserna för e-publikationer**

4.6 Bakom de juridiska svårigheterna med tolkningen av vilka produkter som ska anses ingå i förteckningen över produkter som kan bli föremål för en reducerad skattesats ligger ett grundläggande dilemma för EU:s mervärdesskatte-system: Bör man undanröja potentiella snedvridningar av konkurrensen genom att utvidga tillämpningsområdet för förteckningen över produkter som kan bli föremål för en reducerad skattesats och ytterligare urholka basen eller bör man bibehålla begränsningen av tillämpningsområdet till dessa produkter och skydda skattebasen men tillåta konkurrens-snedvridningar?

4.7 Domstolen tillämpar ett kasuistiskt tillvägagångssätt vid sådana tolkningsproblem. I avgöranden om huruvida e-publikationer får tas med i denna förteckning har domstolen dock dragit slutsatsen att dess tillämpningsområde inte kan utsträckas till dessa produkter och på så sätt tillämpat en strikt rättslig tolkning av reglerna.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

<sup>(11)</sup> Med namnet "EU VAT Action" ([www.euvataction.org](http://www.euvataction.org)).

<sup>(12)</sup> E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, May 2015.

<sup>(13)</sup> Med namnet "RAVAS – Retailers Against VAT Avoidance Schemes" (återförsäljare mot system för undandragande av mervärdesskatt) ([www.ravas.org.uk](http://www.ravas.org.uk)).

<sup>(14)</sup> [www.vatfraud.org](http://www.vatfraud.org)

<sup>(15)</sup> E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, Specific Contract No 7, TAXUD/2013/DE/334, Final Report, May 2015.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004**

(Text av betydelse för EES och Schweiz)

[COM(2016) 815 final – 2016/0397 (COD)]

(2017/C 345/14)

Föredragande: **Philip VON BROCKDORFF**

Medföredragande: **Christa SCHWENG**

Remiss	Europeiska kommissionen: 17.2.2017 Rådet: 15.2.2017
Rättslig grund	Artikel 48 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Beslut av EESK:s plenarförsamling	5.7.2017
Ansvarig facksektion	Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av facksektionen	13.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	135/2/1

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att förslaget till ny förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen bör inriktas på att underlätta rörligheten för arbetssökande och arbetstagare, och inte på att begränsa den. Skälet till detta är att en förbättrad samordning av de sociala trygghetssystemen underlättar fri rörlighet för arbetstagare genom att den gynnar både dem (kompetensutveckling och förbättrad anpassningsförmåga) och arbetsgivarna (motiverad personal med teknisk kunskap). Det stimulerar också ekonomin i stort genom att åtgärda skillnader i arbetslösheten mellan olika EU-medlemsstater och främja en mer effektiv fördelning av mänskliga resurser, samt bidrar till EU:s tillväxt och konkurrenskraft.

1.2 Regler som fungerar väl och är rättvisa för dem som är rörliga, men även för alla andra, är viktiga för att rörlighet ska accepteras politiskt. EESK anser att syftet med detta arbete bör vara att uppnå en rättvis jämvikt mellan hemländer och mottagande länder.

1.3 När det gäller de villkor som ska tillämpas på medborgare som har rätt att "exportera" förmåner vid långvarigt vårdbehov när de flyttar utomlands, anser EESK att de nya reglerna kommer att ge medborgarna ett bättre skydd i gränsöverskridande situationer. Kommittén påpekar dock att de nya reglerna inte medför en ny rätt till långvarig vård i varje medlemsstat, eftersom detta beror på förekomsten av sådana tjänster i det mottagande landet.

1.4 EESK konstaterar att förslagen om översyn av förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen och av direktivet om utstationering av arbetstagare båda är relevanta för arbetskraftens rörlighet. Eftersom de två instrumenten behandlar olika frågor, befärar EESK emellertid att en hänvisning till definitioner i förslaget till reviderat direktiv om utstationering av arbetstagare i förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen i praktiken kommer att leda till mindre rättslig klarhet.

1.5 EESK noterar att den föreslagna skyldigheten att arbeta minst tre månader i den mottagande medlemsstaten innan en arbetstagare kan få arbetslöshetsförmåner kommer att försena den "sammanläggning av perioder" som ger rätt till förmåner. Även om detta kan göra reglerna för destinationsländerna rättvisare, kan det också inverka negativt på motivationen för rörlighet.

1.6 Det är oklart hur förslaget om att förlänga perioden för att "exportera" arbetslöshetsförmåner från nuvarande tre till minst sex månader faktiskt kan ge sysselsättningsmöjligheter för arbetssökande, eftersom detta kommer att vara beroende av situationen på arbetsmarknaden, som skiljer sig från ett land till ett annat.

1.7 Kommittén anser att ökad konvergens när det gäller förmåner, sammanläggning och aktivering skulle bidra till att förbättra och underlätta samordningen av de sociala trygghetssystemen. De offentliga arbetsförmedlingarna bör också vara mer effektiva när det gäller att hjälpa rörliga arbetssökande att hitta ett lämpligt arbete.

1.8 EESK efterlyser ett starkare engagemang från medlemsstaternas sida när det gäller att underlätta möjligheten att tillåta rörliga medborgare utanför arbetskraften att på ett proportionellt sätt och i enlighet med principen om likabehandling bidra till ett system för hälso- och sjukförsäkring i den mottagande medlemsstaten. Medlemsstaterna bör också beakta fördelarna med att ta emot rörliga medborgare i allmänhet, även de som står utanför arbetskraften men som, på ett eller annat sätt, ändå bidrar till ekonomin (och den kulturella mångfalden) i det mottagande landet.

1.9 Slutligen anser EESK att de föreslagna nya reglerna på intet sätt får begränsa de grundläggande rättigheter som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

## 2. Föreslagna förändringar av reglerna för samordning av de sociala trygghetssystemen

2.1 I takt med att den gränsöverskridande arbetsmarknaden fortsätter att utvecklas, och de nationella sociala trygghetssystemen förändras, är det uppenbart att det finns ett behov av att uppdatera eller anpassa befintliga regler. Vid sidan av behovet av enklare och lättare verkställighetsmetoder är detta den logiska grunden bakom ändringarna, som föreslogs av Europeiska kommissionen i dess meddelande av den 13 december 2016.

2.2 Förslaget syftar till att ge tydlighet och rättvisa samt verkställbara regler för att underlätta arbetskraftens rörlighet. Den fria rörligheten för arbetstagare är och förblir en av hörnstenarna för den inre marknaden. De nationella myndigheterna uppmanas dock också att bekämpa missbruk eller bidragsbedrägeri.

2.3 De viktigaste föreslagna ändringarna omfattar följande:

- i) Export av arbetslöshetsförmåner: Perioden för att "exportera" arbetslöshetsförmåner ("export" av förmåner till en annan medlemsstat där man söker jobb) ska förlängas från minst tre månader till minst sex månader, med möjlighet till ytterligare en förlängning under den återstående period under vilken man har rätt till förmåner.
- ii) Vid bedömningen av om en arbetssökande har rätt till arbetslöshetsförmåner kommer en medlemsstat att vara skyldig att kontrollera och pröva alla tidigare försäkringsperioder i andra medlemsstater (vilket är fallet enligt nuvarande regler). Detta är emellertid bara möjligt om den berörda personen har arbetat i den medlemsstaten i minst tre månader (enligt det nya förslaget). Om personen inte uppfyller kraven är det den medlemsstat där han eller hon tidigare var anställd som ansvarar för utbetalning av dessa förmåner.
- iii) Arbetslöshetsförmåner för gränsarbetare: Enligt de föreslagna reglerna är det den medlemsstat där arbetstagaren senast varit yrkesverksam som ansvarar för att betala eventuella arbetslöshetsförmåner om personen har arbetat där i minst tolv månader. Enligt de nuvarande reglerna betalar dock gränsarbetare skatter och avgifter till den medlemsstat där de arbetar. För anställningsperioder som understiger tolv månader ska bosättningsmedlemsstaten betala arbetslöshetsförmånerna.
- iv) Sociala förmåner för personer utanför arbetskraften: I detta fall syftar förslaget till att kodifiera aktuell rättspraxis vid Europeiska unionens domstol som innebär att EU-medborgare som står utanför arbetskraften och som flyttar från en medlemsstat till en annan endast kan få tillgång till sociala förmåner om de uppfyller kravet på laglig bosättning, enligt definitionen i direktivet om fri rörlighet. För att personer som står utanför arbetskraften ska vara lagligt bosatta måste de dock bevisa att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle och en heltäckande sjukförsäkring. Detta villkor gäller inte aktiva arbetssökande – deras rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat följer direkt av artikel 45 i EUF-fördraget.

- v) Social trygghet för utstationerade arbetstagare: Det anges att syftet med de föreslagna reglerna är att stärka de administrativa verktyg som rör samordningen av social trygghet för utstationerade arbetstagare i syfte att se till att de nationella myndigheterna har tillräckliga medel för att kontrollera sådana arbetstagares socialförsäkringsstatus och att ta itu med eventuella otillbörliga metoder eller missbruk.
- vi) Familjeförmåner: Genom förslaget uppdateras reglerna om föräldrapenning, som kompenserar en förälder för förlorad inkomst eller lön under den tid som han eller hon är hemma med barn. Förslaget innebär ingen ändring av de befintliga reglerna för export av barnbidrag. Inte heller planeras någon indexering av barnbidrag.

### 3. Översikt över de sociala trygghetssystemen i EU

3.1 De sociala trygghetssystemen omfattar i regel sjukdom, föräldraskap, familj, ålderdom, arbetslöshet och liknande områden, och är de nationella myndigheternas ansvar. Detta innebär att varje stat ansvarar för utformningen av sitt eget sociala trygghetssystem. EU-medborgarnas socialförsäkringsförmåner varierar därför i hög grad, både när det gäller faktiskt mottagna förmåner och det sätt på vilket systemen är uppbyggda.

3.2 Ett allvarligt problem är den stora skillnaden mellan välfärdssystemens resultat i olika EU-länder: de bästa systemen bidrar till att minska fattigdomsriskerna med 60 % medan de minst effektiva når upp till mindre än 15 %. EU-genomsnittet är 35 % <sup>(1)</sup>. Denna skillnad är en av orsakerna till variationerna i de sociala villkoren för medborgare i olika delar av EU. Det är därför desto viktigare för EU:s medlemsstater att enas om principer för effektiva och tillförlitliga sociala trygghetssystem, i enlighet med EESK:s önskemål i yttrandena om "Principer för effektiva och tillförlitliga välfärdssystem" <sup>(2)</sup> och "En europeisk pelare för sociala rättigheter" <sup>(3)</sup>. Av våra gemensamma europeiska värderingar och den ekonomiska utvecklingen följer att en minimiinkomst, grundläggande hälso- och sjukvård, tillhandahållande av lämpliga sociala tjänster och socialt deltagande måste garanteras i alla medlemsstater. Detta kan bidra till att öka solidariteten i medlemsstaterna och även minska makroekonomiska obalanser.

3.3 Den fria rörligheten för arbetstagare är en av de fyra grundläggande fria rörligheterna i Europeiska unionen. EESK anser att den fria rörligheten för arbetstagare bör främjas mer effektivt och respekteras i sina olika dimensioner, eftersom det i praktiken inte finns någon fri rörlighet för arbetstagare om inte rörliga medborgares och arbetstagares sociala rättigheter respekteras på grundval av principen om likabehandling, såsom anges nedan. Samordningen av de sociala trygghetssystemen är en av dessa dimensioner. Den hittillsvarande tillämpningen av den fria rörligheten för arbetstagare är i allmänhet en framgång och har under de senaste årtiondena bidragit till att de miljontals arbetstagare som har dragit nytta av den har blivit dess bästa "ambassadörer".

3.4 För att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare och medborgare måste de sociala trygghetssystemen samordnas bättre för att skapa större tydlighet om vilka förmåner arbetstagarna och medborgarna har rätt till och ge dem garantier i detta hänseende. Europeiska unionen har därför regler för att samordna de nationella sociala trygghetssystemen. De bestämmer vilken medlemsstats sociala trygghetssystem som en medborgare eller arbetstagare omfattas av. Reglerna syftar också till att undvika överlappning av förmåner i gränsöverskridande situationer och ger samtidigt garantier för personer som arbetar i ett annat land eller som söker arbete i EU.

3.5 Det bör understrykas att de befintliga reglerna rör samordning, inte harmonisering, av de sociala trygghetssystemen. Reglerna finns i förordningarna (EG) nr 883/2004 och (EG) nr 987/2009. EU-reglerna bygger på fyra principer:

- i) ett land: en person omfattas av det sociala trygghetssystemet i en enda medlemsstat i taget, vilket innebär att han eller hon endast betalar sociala avgifter i och uppbär förmåner från ett och samma land.
- ii) likabehandling: en person har samma rättigheter och skyldigheter som medborgarna i det land där han eller hon är försäkrad.

<sup>(1)</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>.

<sup>(2)</sup> EUT C 13, 15.1.2016, s. 40.

<sup>(3)</sup> EUT C 125, 21.4.2017, s. 10.

- iii) sammanläggning: då en person ansöker om en förmån krävs, beroende på det enskilda fallet, intyg om försäkringsperioder, arbete eller bosättning i andra medlemsstater (t.ex. för att bevisa att personen har uppnått den minsta försäkringsperiod som krävs enligt nationell lagstiftning för rätt till förmåner).
- iv) exporterbarhet: om en person har rätt till en förmån från en medlemsstat kan han eller hon uppbära förmånen, även om han eller hon bor i en annan medlemsstat.

3.6 Bestämmelserna i förordningarna (EG) nr 883/2004 och (EG) nr 987/2009 berör var och en som flyttar till en annan medlemsstat för att bosätta sig permanent eller arbeta eller studera tillfälligt. Detta omfattar även personer som korsar gränsen för att arbeta. Dessutom kan personer som söker arbete i en annan medlemsstat uppbära arbetslöshetsförmåner från den egna medlemsstaten medan de söker arbete under en viss tid.

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 År 2015 uppehöll sig ungefär 11,3 miljoner medborgare i EU-28 i arbetsför ålder (20–64 år) i en annan medlemsstat i EU. Av dessa var 8,5 miljoner anställda eller arbetssökande (siffrorna skiljer sig i båda fallen åt mellan medlemsstaterna). Detta motsvarar 3,7 % av EU:s totala befolkning i arbetsför ålder. I EU fanns det 1,3 miljoner gränsarbetare (som arbetar i ett annat EU-land än det där de bor). Antalet utstationerade arbetstagare var omkring 1,92 miljoner. Detta utgjorde 0,7 % av EU:s totala sysselsättning och utstationeringarna varade i genomsnitt fyra månader.

4.2 Samordningen av de sociala trygghetssystemen underlättar arbetstagarnas fria rörlighet genom att den ger fördelar för arbetstagare och indirekt arbetsgivare, och för ekonomin i stort, vilket bidrar till tillväxt och konkurrenskraft. En överväldigande majoritet av de medborgare som uppehåller sig i ett annat land i EU vill förbättra sina möjligheter till försörjning och arbete.

4.3 Ur ett arbetstagarperspektiv ger rätten att arbeta i en annan medlemsstat inte bara arbetstillfällen utan bidrar även till utveckling av nya färdigheter, stärker anpassningsförmågan och ger arbetstagen möjlighet att berika sig själv genom nya arbetslivserfarenheter. Rörlighet för arbetstagare bidrar också till att åtgärda arbetskrafts- och kompetensbrist. Det tenderar också att bidra till finansieringen av offentliga tjänster i den mottagande medlemsstaten och kan hjälpa till att lätta på den resulterade skattebördan och kompensera för mindre skatteintäkter från en åldrande befolkning.

4.4 Ur ett makroekonomiskt perspektiv bidrar arbetskraftens rörlighet till att åtgärda skillnader i arbetslöshet mellan EU:s medlemsstater och även till en effektivare fördelning av mänskligt kapital. Forskning visar också att rörligheten inom EU har spelat en viktig roll när det gäller att förhindra ytterligare instabilitet i efterdyningarna till den finansiella krisen och ekonomiska nedgången.

4.5 Om arbetskraftens rörlighet grundar sig på rättvisa villkor kan den vara till nytta för arbetstagarna, företagen och samhället som helhet. Den kan utgöra en viktig möjlighet till personlig, ekonomisk och social utveckling för medborgare och arbetstagare och bör därför uppmuntras. Regler som fungerar väl och är rättvisa för dem som är rörliga, men även för alla andra, är viktiga för att rörlighet ska accepteras politiskt. Målet med allt detta bör vara att uppnå en rättvis balans mellan destinations- och hemländer.

4.6 Mot bakgrund av detta anser EESK att alla ändringsförslag bör inriktas på att underlätta rörligheten för arbetssökande och arbetstagare, och inte på att begränsa den. Vi anser också att reglerna för samordning av de sociala trygghetssystemen bör underlätta tillgången till arbete för personer med andra kvalifikationer. Likabehandling för arbetstagare från andra EU-länder och ett lands egna arbetstagare i fråga om aktiva arbetsmarknadsåtgärder är avgörande för att åtgärda sociala klyftor.

#### 5. Särskilda kommentarer

5.1 När det gäller samordningssystemet för gränsarbetare noterar EESK förslaget om att flytta ansvaret för utbetalning av arbetslöshetsförmåner till den medlemsstat där gränsarbetaren senast varit yrkesverksam, men anser att kravet på att ha arbetat i den medlemsstaten i minst tolv månader skulle kunna begränsa de positiva effekterna av denna ändring. EESK konstaterar dock att förslaget också innebär en utmaning för de medlemsstater som blir ansvariga för utbetalningen av förmånerna.



5.2 När det gäller de villkor som ska tillämpas på medborgare som har rätt att "exportera" förmåner vid långvarigt vårdbehov när de flyttar utomlands, anser EESK att de nya reglerna kommer att ge medborgarna ett bättre skydd i gränsöverskridande situationer. De nya reglerna är särskilt relevanta med tanke på den åldrande befolkningen och främjandet av större oberoende och rörlighet för funktionshindrade personer, i och med att allt fler EU-medborgare som flyttar från en medlemsstat till en annan har behov av förmåner i samband med långvarig vård. Kommittén påpekar dock att de nya reglerna inte medför en ny rätt till långvarig vård i varje medlemsstat, eftersom detta beror på förekomsten av sådana tjänster i det mottagande landet.

5.3 EESK anser att de nya reglerna kommer att förenkla förfarandet för återkrav av felaktigt utbetalade socialförsäkringsförmåner. Medlemsstaterna kommer att kunna dra fördel av ett enhetligt instrument för verkställighet av fordringar avseende felaktigt utbetalade socialförsäkringsförmåner och av tydligare förfaranden för ömsesidigt gränsöverskridande bistånd.

5.4 Förslagen om översyn av EU-förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen och av direktivet om utstationering av arbetstagare är båda relevanta för arbetskraftens rörlighet. De två instrumenten behandlar dock två olika frågor. Medan direktivet om utstationering av arbetstagare behandlar anställningsvillkoren (inklusive ersättning) för utstationerade arbetstagare syftar förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen till att fastställa vilket socialt trygghetssystem som är tillämpligt. Det nya förslaget ändrar inte tillämpningsområdet för EU:s regler om samordning av de sociala trygghetssystemen eller för direktivet om utstationering av arbetstagare. EESK befarar därför att en hänvisning till definitioner i förslaget till reviderat direktiv om utstationering av arbetstagare i förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen, som syftar till att förenkla tillämpningen av dessa, i praktiken kommer att leda till mindre rättslig klarhet. Hänvisning till ett direktiv (som endast är bindande för medlemsstaterna i fråga om det resultat som ska uppnås) i en förordning (som är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater) ger upphov till rättslig osäkerhet.

5.5 EESK konstaterar att det finns ett behov av att garantera enhetliga villkor för tillämpning av de särskilda reglerna för samordning av de sociala trygghetssystemen för utstationerade arbetstagare. Detta inbegriper att fastställa de situationer då A1-formulär ska utfärdas, vad som ska kontrolleras före utfärdandet och förfarandet för återkallelse om ett formulär bestrids. Med tanke på att dessa aspekter kan vara avgörande för den praktiska tillämpningen av artiklarna 12 och 13 i förordning (EG) nr 883/2004 ser kommittén med oro på att så otydligt definierade befogenheter tilldelas kommissionen. Det skulle vara välkommet med återkoppling till EESK om genomförandet av denna delegering och därefter en utvärdering av effekterna av de nya förfarandena, eftersom utstationering av arbetstagare är en mycket känslig fråga. Kommittén är också oroad över den kumulativa effekten av de nya reglerna om utstationering, de tidigare nämnda tekniska ändringarna av förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen och det ökande antalet nationella initiativ för att kontrollera arbetstagare från andra EU-länder. Den allt större komplexitet som följer av kombinationen av dessa olika bestämmelser kommer sannolikt att begränsa den gränsöverskridande rörligheten och bör övervakas noga på europeisk nivå. Reglerna om social trygghet för utstationerade arbetstagare måste också följas.

5.6 Enligt de nya reglerna måste en rörlig arbetstagare i EU arbeta minst tre månader i den mottagande medlemsstaten innan han eller hon kan komma i fråga för arbetslöshetsförmåner där. EESK anser att detta förslag begränsar tillgången till arbetslöshetsförmåner för rörliga arbetstagare i det mottagande landet, jämfört med nuvarande villkor (enligt vilka det räcker att arbeta en dag för att få denna rättighet). Därigenom fördröjer förslaget faktiskt den "sammanläggning av perioder" (oavsett var personen senast var bosatt) som ger rätt till förmåner. Å ena sidan kan detta inverka negativt på motivationen för rörlighet, men å andra sidan kan det göra reglerna mer rättvisa för destinationsländerna.

5.7 Enligt de föreslagna nya reglerna kommer den minimiperiod under vilken arbetssökande kan exportera arbetslöshetsförmåner som erhållits i en medlemsstat till en annan att förlängas från nuvarande tre till minst sex månader, medan beslutet – tre eller sex månader – enligt nuvarande förordning fattas av den medlemsstat som exporterar förmånerna. Kommittén ser denna ändring som en bekräftelse från kommissionens sida av svårigheterna att snabbt hitta ett jobb i en annan medlemsstat. Det är dock oklart hur förslaget om att förlänga perioden för att "exportera" arbetslöshetsförmåner faktiskt kan ge sysselsättningsmöjligheter för arbetssökande, eftersom detta kommer att vara beroende av situationen på arbetsmarknaden, som skiljer sig från ett land till ett annat. EESK tvivlar också på nyttan av detta förslag vid en tidpunkt då arbetslösheten, särskilt ungdomsarbetslösheten, är fortsatt hög i flera EU-medlemsstater.

5.8 EESK anser att de föreslagna nya reglerna inte åtgärdar de befintliga bristerna i ett samordnat system för social trygghet som ursprungligen utformades för medlemsstater med relativt likartad köpkraftsparitet och liknande sociala trygghetssystem. Effektivare åtgärder krävs därför för att åstadkomma konvergens i fråga om arbetslöshetsförmånernas varaktighet och storlek samt om sammanläggningsperioden för aktivering av arbetslöshetsförmåner. Konvergensten skulle

bidra till att förbättra och underlätta samordningen av de sociala trygghetssystemen. Frågan om hur man ska kunna uppnå denna konvergens måste behandlas skilt från detta yttrande. De föreslagna nya reglerna om "export" av arbetslöshetsförmåner möjliggör åtminstone i princip ett tätare samarbete mellan offentliga arbetsförmedlingar på alla nivåer. Översynen kommer att klargöra vilka skyldigheter som arbetsförmedlingen i den mottagande medlemsstaten har när det gäller att stödja arbetssökande med jobbsökaraktiviteter och när det gäller att övervaka deras aktiviteter och rapportera om dem till den medlemsstat som ansvarar för att betala ut arbetslöshetsförmåner. EESK anser dock att de offentliga arbetsförmedlingarna bör göra mer för att hjälpa rörliga arbetssökande att hitta säkra anställningar, särskilt med tanke på den begränsade tid som medges för att hitta ett arbete, och på så sätt bidra till att uppnå den större konvergens som avses i föregående punkt.

5.9 De föreslagna nya reglerna innebär att rörliga EU-medborgare som flyttar från en medlemsstat till en annan (den mottagande medlemsstaten) och som inte arbetar eller aktivt söker arbete kan åläggas att bevisa att de har en laglig uppehållsrätt enligt unionsrätten, vilket är beroende av att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle och en heltäckande sjukförsäkring, för att få tillgång till specifika socialförsäkringsförmåner. Med andra ord måste medlemsstaterna uppfylla de villkor som anges i direktivet om fri rörlighet (direktiv 2004/38/EG). Medlemsstaterna bör också beakta fördelarna med att ta emot rörliga medborgare i allmänhet, även de som står utanför arbetskraften och inte betalar in till de sociala trygghetssystemen, men som, på ett eller annat sätt, ändå bidrar till ekonomin (och den kulturella mångfalden) i det mottagande landet.

5.10 I själva verket fastställs det i skäl 5b i kommissionens förslag att medlemsstaterna bör se till att rörliga EU-medborgare utanför arbetskraften inte hindras från att ha en heltäckande sjukförsäkring i den mottagande medlemsstaten. Det innebär också att det bör vara tillåtet för sådana medborgarna att bidra på ett proportionellt sätt till ett hälso- och sjukvårdssystem i den mottagande medlemsstaten. EESK efterlyser ett starkare engagemang från medlemsstaternas sida för att främja detta alternativ.

5.11 EESK anser att de föreslagna nya reglerna på intet sätt får begränsa de grundläggande rättigheter som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till människans värdighet (artikel 1), rätten till social trygghet och socialt stöd (artikel 34) samt rätten till hälsoskydd (artikel 35).

5.12 Sammanfattningsvis konstaterar EESK att de föreslagna nya reglerna inte nödvändigtvis kommer att underlätta rörligheten för arbetssökande, samtidigt som att man inte kan bortse från behovet av balans mellan den mottagande och utsändande medlemsstaten när det gäller jobbsökande. De mest utsatta och svagare grupperna i de europeiska samhällena kommer att förbli lika sårbara som i dag, och de socioekonomiska klyftorna mellan och inom EU:s medlemsstater kommer att kvarstå.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Nästa steg för en hållbar europeisk framtid – EU-åtgärder för hållbarhet**

[COM(2016) 739 final]

(2017/C 345/15)

Föredragande: **Etele BARÁTH**

Remiss	Europeiska kommissionen, 8.12.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Beslut av EESK:s plenarförsamling	13.12.2016
Ansvarig facksektion	Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	15.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	124/0/7

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK beklagar att meddelandet *Nästa steg för en hållbar europeisk framtid* ger intrycket av att alla återstående mål och krav inom ramen för FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling redan behandlats och hanterats av befintlig EU-politik. Meddelandet innebär inte att man i EU:s politik inför det paradigmskifte som Agenda 2030 medfört i riktning mot en ny utvecklingsmodell som är ekonomiskt mer hållbar, socialt mer inkluderande och miljömässigt mer hållbar på lång sikt. Liksom EESK i tidigare yttranden har Europeiska centrumet för politisk strategi<sup>(1)</sup> påpekat att ett sådant paradigmskifte omgående krävs för att de 17 målen för hållbar utveckling ska kunna genomföras korrekt i EU, med tanke på den allt större sociala ojämlikheten och den höga arbetslösheten i Europa samt ekonomins ohållbara miljöpåverkan.

1.2 EESK har alltid välkomnat det ledarskap som kommissionen uppvisade vid utarbetandet av FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling. Nu när de 17 målen för hållbar utveckling måste omsättas i praktiken anser EESK att det saknas ett sådant konkret ledarskap från EU:s sida, eftersom unionen inte har lagt fram någon ambitiös färdplan för genomförandet av målen för hållbar utveckling fram till 2030 och inte heller har visat sig villig att kritiskt granska och ändra sin nuvarande politik.

1.3 Hittills har Agenda 2030 inte använts som en möjlighet att staka ut en ny, aktiv, omdanande och positiv väg för Europa, såsom efterlysts av EESK, Europaparlamentet och flera parter i det civila samhället – en ny vision av ett mer hållbart och socialt inkluderande Europa som gynnar sina medborgare och inte lämnar någon efter sig; en framåtblickande vision, som bygger på värden som har gjort Europa till en framgångsrik modell: solidaritet och mänskliga rättigheter, social rättvisa och jämlikhet, demokrati och deltagande, entreprenörskap samt miljöansvar. Varken i kommissionen vitbok om EU:s framtid eller i Romförklaringen med anledning av EU:s 60-årsjubileum erkänns i tillräcklig utsträckning det värde som långsiktig hållbar utveckling i EU har för Europas medborgare.

<sup>(1)</sup> EPSC *Strategi Notes, Sustainability Now! A European Vision for Sustainability*, 20 juli 2016; EESK:s yttrande om "Det europeiska civila samhällets forum för hållbar utveckling" (EUT C 303, 19.8.2016, s.73); EESK:s yttrande om "Hållbar utveckling: kartläggning av EU:s interna och externa politik" (EUT C 487, 28.12.2016, s.41).

1.4 EESK beklagar att kommissionen inte har inlett en deltagarbaserad process i riktning mot en övergripande och integrerad strategi för ett hållbart Europa 2030 och därefter. En sådan strategi behövs för att ge det långsiktiga perspektivet, den politiska samordning och den samstämmighet som krävs för genomförandet av FN:s Agenda 2030. Den bör vara en del av en ny, gemensam långsiktig politisk ram för perioden efter 2020.

1.5 EESK är oroat över bristen på samordning mellan EU och medlemsstaterna vad gäller genomförandet av Agenda 2030. Den tidigare nämnda övergripande strategin bör tjäna som en gemensam ram för samordnade åtgärder.

1.6 Kommittén uppskattar det arbete som kommissionen har utfört för att fastställa det bidrag som kommissionens tio prioriteringar skulle kunna ge till genomförandet av Agenda 2030. EESK betonar dock att kartläggningen av EU:s politik i förhållande till målen för hållbar utveckling måste kompletteras av en grundlig analys av de uppenbara brister som för närvarande finns i EU när det gäller genomförandet av målen. EU kan bara fastställa vilka områden som kräver åtgärder i första hand och kritiskt granska hur verkningsfull den nuvarande EU-politiken är för genomförandet av målen för hållbar utveckling om man har en sann bild av verkligheten.

1.7 EESK välkomnar kommissionens beslut att inrätta en flerpartsplattform om genomförandet av målen för hållbar utveckling i EU<sup>(2)</sup>. Kommittén pekar på behovet av att se till att icke-statliga aktörer kan samarbeta med institutionella företrädare i denna plattform på lika villkor för att överföra flerpartsstrategin i FN:s Agenda 2030 till EU:s politik för hållbar utveckling. Plattformen måste inbegripa en lång rad icke-statliga aktörer under hela processen för genomförande av målen för hållbar utveckling i EU, från utarbetandet av nya politiska initiativ, långsiktiga strategier och informationskampanjer till granskningen och övervakningen av politikens genomförande och utbytet av bästa praxis. Plattformen bör även underlätta samarbete och partnerskap mellan flera parter. EESK kommer att stödja plattformens arbete genom att utse en ledamot som ska företrädas av kommittén i plattformen och ge sakkunskap, samt genom att underlätta kontakterna med det civila samhället och bidra med annan verksamhet.

1.8 När det gäller främjandet av hållbar utveckling anser kommittén att den fleråriga budgetramen för tiden efter 2020 måste anpassas till prioriteringarna för hållbar utveckling i EU. Andelen egna medel och inkomster bör ökas avsevärt, och genomförandet bör effektiviseras och bli mer ändamålsenligt.

1.9 EESK anser att det är viktigt att utöver den allmänt godtagna BNP-indikatorn, som hittills har visat sig relevant, införa andra indikatorer för att mäta inte bara ekonomisk tillväxt utan även dess konsekvenser och resultat i fråga om medborgarnas välmående och miljöskydd<sup>(3)</sup>. Detta med anledning av att den önskade utvecklingsprocessens genomförbarhet fram till 2030 bara kan garanteras genom komplexa sociala och miljörelaterade förändringar och övervakning av dessa.

## 2. Inledning

2.1 Världens ledare enades 2015 om FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling som är en bred handlingsplan för att utrota fattigdom, skydda planeten, trygga mänskliga rättigheter och garantera välbefinnande för alla, som saknar motstycke. De 17 målen för hållbar utveckling för 2030 kräver genomgripande förändringar i alla länder, både utvecklade länder och utvecklingsländer.

2.2 På grundval av resultatet av flera konferenser utfärdade EESK 2016 sina rekommendationer för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling i EU i tre yttranden<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> C(2017) 2941 final.

<sup>(3)</sup> EESK:s yttrande *Nya åtgärder för styrning och genomförande med utvecklingen i centrum – utvärdering av de europeiska struktur- och investeringsfonderna samt tillhörande rekommendationer* (EUT C 487, 28.12.2016, s. 1), se även OECD, *Measuring wellbeing and progress* <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>

<sup>(4)</sup> EESK:s yttrande om *Det europeiska civila samhällets forum för hållbar utveckling* (EUT C 303, 19.8.2016, s.73); EESK:s yttrande om *Hållbar utveckling: kartläggning av EU:s interna och externa politik* (EUT C 487, 28.12.2016, s.41); EESK:s yttrande om *2030-agendan – Ett EU som engagerar sig för hållbar utveckling globalt* (EUT C 34, 2.2.2017, s.58).

2.3 I meddelandet *Nästa steg för en hållbar europeisk framtid*<sup>(5)</sup> har kommissionen lagt fram sin strategi för genomförandet av Agenda 2030 som en del av EU:s inre och yttre politik. Meddelandet har åtföljts av flera andra dokument, särskilt ett meddelande om ett nytt europeiskt samförstånd om utveckling och ett meddelande om ett förnyat partnerskap med AVS-länderna. EESK har redan lämnat mer specifika synpunkter på dessa meddelanden i separata yttranden<sup>(6)</sup>.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Enligt meddelandets inledning har EU för avsikt att vara en föregångare när det gäller att genomföra Agenda 2030<sup>(7)</sup>.

3.2 Kommissionen har dock inte svarat mot utmaningen att visa ledarskap genom att lägga ram en ambitiös färdplan för genomförandet av målen för hållbar utveckling.

3.3 Meddelandet uppnår inte sitt syfte, som anges i kommissionens arbetsprogram från 2016, nämligen att lägga fram "en ny strategi för att säkerställa Europas ekonomiska utveckling och sociala och miljömässiga hållbarhet efter 2020 samt för att på ett integrerat sätt genomföra målen för hållbar utveckling i EU:s interna och externa politik".

3.4 Enligt meddelandet inbegriper EU:s svar på Agenda 2030 två strategier: att helt integrera målen för hållbar utveckling i nuvarande EU-politik och att diskutera det långsiktiga genomförandet av målen för hållbar utveckling efter 2020.

3.5 Kommittén är medveten om kommissionens insatser, som återspeglas i meddelandet, för att koppla målen för hållbar utveckling till nuvarande EU-politik och kommissionens tio arbetsprioriteringar. Meddelandet är dock alltför inriktat på nuvarande EU-politik. Kommissionen ser inte Agenda 2030 som en uppmaning till att kritiskt granska och förändra sin politik. Meddelandet återspeglar inte det paradigmskifte som målen för hållbar utveckling innebär<sup>(8)</sup>: en ny utvecklingsmodell som är ekonomiskt mer hållbar, socialt mer inkluderande och miljömässigt mer hållbar på lång sikt och som säkerställer att jordens resurser fördelas rättvist med en växande världsbefolkning<sup>(9)</sup>.

3.6 Hittills har varken kommissionen eller rådet använt Agenda 2030 som en möjlighet att staka ut en ny, proaktiv, omdanande och positiv väg för Europa, såsom efterlysts av EESK, Europaparlamentet<sup>(10)</sup> och många röster från det civila samhället – en ny vision av ett mer hållbart och socialt inkluderande Europa som gynnar sina medborgare och inte lämnar någon efter sig<sup>(11)</sup>. Varken kommissionens vitbok om EU:s framtid eller Romförklaringen av de 27 medlemsstaternas ledare, kommissionen, Europeiska rådet och Europaparlamentet med anledning av EU:s 60-årsjubileum återspeglar i tillräcklig utsträckning värdet av långsiktig hållbar utveckling för Europas medborgare och behovet av ett enat Europa för att uppnå detta.

3.7 Meddelandet tillhandahåller inte heller den mycket angelägna ramen för framtida åtgärder för genomförandet av Agenda 2030. Kommissionen har hittills inga planer på att inleda en deltagarbaserad process för att införa en övergripande och integrerad strategi för ett hållbart Europa 2030 och därefter, vilket EESK har efterlyst<sup>(12)</sup>. I nuläget är tidsperspektivet för Europas strategiska ram 2020. Detta är oacceptabelt, inte bara för att FN:s agenda sträcker sig fram till 2030 och klimatavtalet från Paris ännu längre fram, utan även med tanke på hur lång tid processer för ekonomisk och social

<sup>(5)</sup> COM(2016) 739 final.

<sup>(6)</sup> EESK:s yttrande om *2030-agendan – Ett EU som engagerar sig för att främja målen för hållbar utveckling globalt* (EUT C 34, 2.2.2017, s. 58).

<sup>(7)</sup> COM(2016) 739 final, s. 3.

<sup>(8)</sup> "We need to turn around our economies", tal av kommissionens vice-ordförande Frans Timmermans vid FN:s toppmöte den 27 september 2015.

<sup>(9)</sup> EUT C 487, 28.12.2016, s. 41, punkt 3.4.

<sup>(10)</sup> Resolution av den 12 maj 2016 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0224+0+DOC+XML+V0//SV>

<sup>(11)</sup> *Gemensam uppmaning till de europeiska ledarna från organisationer i det europeiska civila samhället och fackföreningar*, den 21 mars 2017 "The Europe we want" [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant\\_Statement\\_English\\_201703.pdf?1855fc](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant_Statement_English_201703.pdf?1855fc); uttalande från Solidar om "Our Common Future" <http://www.solidar.org/en/news/statement-our-common-european-future>

<sup>(12)</sup> EUT C 487, 28.12.2016, s. 41, punkt 1.5.

modernisering tar. Det bör införas en gemensam övergripande strategi för tiden efter 2020, som bygger på kommissionens tio arbetsprioriteringar, Europa 2020-strategin och dess sju flaggskeppsinitiativ samt de elva tematiska målen för EU:s sammanhållningspolitik och är integrerad med den fleråriga budgetramen för tiden efter 2020.

3.8 Kommissionen använder sig inte fullt ut av den flerpartsstrategi som anges i Agenda 2030. Till skillnad från den process som ledde till antagandet av Agenda 2030 har kommissionens tillvägagångssätt hittills inte varit särskilt insynsvänlig eller inkluderande.

#### 4. Särskilda kommentarer

##### 4.1 *Kartläggning av de europeiska politiska åtgärder som bidrar till målen för hållbar utveckling (kapitel 2.1 i meddelandet)*

4.1.1 Denna kartläggning förefaller vara ett rent pappersarbete: den är en sammanställning av EU-politiska åtgärder som på ett eller annat sätt relaterar till de 17 målen för hållbar utveckling. Kartläggningen återspeglar inte i tillräcklig utsträckning situationen i Europa. Den motiverar inte kommissionens slutsats att EU har vidtagit åtgärder för att nå alla de 17 målen för hållbar utveckling, eftersom ingen bedömning har gjorts av hur effektiva åtgärderna faktiskt är eller om de undergrävs av konkurrerande åtgärder. Till exempel nämns Europa 2020-strategin som ett sätt att nå målen att minska fattigdom och ojämlikhet, men det nämns ingenting om att de relevanta överordnade målen i strategin inte kommer att nås.

4.1.2 Kartläggningen av EU-politiken måste därför kompletteras med en detaljerad analys av bristerna för att bedöma var EU faktiskt står när det gäller genomförandet av målen för hållbar utveckling<sup>(13)</sup>. Endast en sann bild av verkligheten kan hjälpa EU:s beslutsfattare att göra rätt prioriteringar för att genomföra målen för hållbar utveckling. Kommissionens slutsatser av kartläggningen saknar trovärdighet och bygger inte på fakta.

4.1.3 Tillsammans med meddelandet har Eurostat offentliggjort en första statistisk översikt över den nuvarande situationen i EU-medlemsstaterna vad gäller målen för hållbar utveckling<sup>(14)</sup>. Kommissionen har dock inte gjort några försök att göra den nödvändiga kopplingen mellan kartläggningen, statistiken och fastställandet av politiska prioriteringar för genomförandet av målen för hållbar utveckling.

4.1.4 EESK hoppas att införandet av en fullständig ram för övervakning av genomförandet av målen för hållbar utveckling i EU kommer att tillåta ett mer faktabaserat tillvägagångssätt för att fastställa de huvudsakliga bristerna och utmaningarna för EU gällande Agenda 2030.

4.1.5 Som EESK redan har påpekat behöver EU göra allra mest för att nå målen för hållbar utveckling på de områden som syftar till att minska miljöavtrycket och skapa ett mer socialt inkluderande Europa: mål 12 (främja hållbara konsumtions- och produktionsmönster), mål 13 (vidta åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna), mål 14 och mål 15 (bevara ekosystemet), mål 2 (främja ett hållbart jordbruk), mål 9 (investera i infrastruktur och innovation), mål 10 (minska ojämlikheter), mål 8 (verka för anständiga arbetsvillkor och sysselsättning), mål 1 (minska fattigdomen), mål 5 (uppnå jämställdhet) och mål 4 (säkerställa utbildning)<sup>(15)</sup>.

##### 4.2 *Hur kommissionens tio prioriteringar bidrar till 2030-agendan (punkt 2.2 i meddelandet)*

4.2.1 Meddelandet visar hur kommissionens tio arbetsprioriteringar kan bidra till genomförandet av målen för hållbar utveckling. Kommissionen bör dock även ha modet att ändra/anpassa sina arbetsprioriteringar om det krävs, för att fullt ut kunna utnyttja alla potentiella synergieffekter med arbetet för att uppnå målen för hållbar utveckling.

4.2.2 EESK anser att mer uppmärksamhet bör ägnas åt den hållbara utvecklingens kulturella dimension och kommunikationens roll i främjandet av Agenda 2030.

<sup>(13)</sup> EUT C 487, 28.12.2016, s. 41, punkt 1.7.

<sup>(14)</sup> Eurostat, Hållbar utveckling i Europeiska unionen, 2016.

<sup>(15)</sup> EUT C 487, 28.12.2016, s. 41, punkt 4.1.



### 4.3 Styrning (punkt 3.1 i meddelandet)

4.3.1 EESK rekommenderar att det införs en ram för styrning och samordning vid sidan av den långsiktiga strategin för genomförandet av Agenda 2030, för att garantera samstämmighet mellan centraliserade och decentraliserade åtgärder och involvera det organiserade civilsamhället på nationell och regional nivå.

4.3.2 Den europeiska planeringsterminen bör utvecklas till ett instrument för vertikal samordning på flera nivåer med hänsyn till uppnåendet av målen för hållbar utveckling i medlemsstaterna<sup>(16)</sup>. I sitt meddelande använder kommissionen tyvärr inte möjligheten att vidareutveckla EU:s planeringstermin i denna riktning.

4.3.3 Vi anser att samstämmigheten mellan ekonomiska, sociala och miljörelaterade mål inte har uppnåtts, även om hållbar utveckling sedan 2010 har integrerats i Europa 2020-strategin. Mekanismer för att säkerställa en konsekvent politik för hållbar utveckling måste stärkas.

4.3.4 EESK välkomnar den mer integrerade strategin i kommissionens nya struktur och den samordnande rollen för förste vice ordföranden när det gäller att gå vidare med arbetet för att uppnå målen för hållbar utveckling. De samordnande enheterna inom kommissionen måste dock få tillräcklig kapacitet att driva dessa processer framåt med tillräcklig kraft.

4.3.5 Det är upp till EU:s ledare att utnyttja potentialen för bättre styre för att stärka förvaltningen, inse vikten av övergripande samordningsmetoder som syftar till att öka interaktionen, samt eventuellt överföra kontrollen till de socioekonomiska aktörerna under utarbetningsfasen, för att göra "deltagandet" mer effektivt. De kommer därmed att kunna dra fördel av den utomordentliga styrka som kommer att visa sig under genomförandeprocessen.

4.3.6 I kommissionens meddelande tar man beklagligt nog inte upp frågan om hur denna process kan erkännas och förbättras.

### 4.4 Finansiering (punkt 3.2 i meddelandet)

4.4.1 Inrättandet av den fleråriga budgetramen för tiden efter 2020 måste användas som en möjlighet för att anpassa fördelningen av EU-medel till genomförandet av prioriteringarna för hållbar utveckling i EU.

4.4.2 EESK instämmer i att EU bör vidareutveckla sitt system för finansiellt stöd, som förbättrar de ekonomiska resultaten på territoriell, regional och lokal nivå och främjar det gemensamma bästa, och samtidigt ta hänsyn till hållbarhetsbehoven. Ekonomiskt välstånd bör utgöra den ekonomiska grunden för målen för hållbar utveckling, men regler bör införas för att garantera att de sociala och miljömässiga målen uppnås. Kommittén anser att en reform av det europeiska skattesystemet skulle kunna konsolidera de ökade budgetresurserna och uppmuntra till ett bättre genomförande av Agenda 2030.

4.4.3 Kommissionen inriktar sig särskilt på frågor som rör hållbar finansiering. EESK fäster särskild vikt vid behovet av att skapa rätt ramvillkor för privata och offentliga investerare när det gäller den massiva långsiktiga investering i infrastrukturmodernisering och innovation som krävs för att underlätta övergången till en mer hållbar ekonomi<sup>(17)</sup>.

### 4.5 Att mäta framsteg (punkt 3.3 i meddelandet)

4.5.1 EESK uppskattar kommissionens avsikt att bedriva en ingående regelbunden övervakning av målen för hållbar utveckling i ett EU-sammanhang, baserad på mer omfattande övervakningsprocesser som pågår inom kommissionen, byråerna, Europeiska utrikestjänsten och medlemsstaterna. Specifik information om hur detta övervakningssystem skulle kunna se ut saknas dock.

4.5.2 EESK välkomnar Eurostats arbete för att ta fram indikatorer för att övervaka genomförandet av målen för hållbar utveckling i EU. Kommittén betonar att beslut om övervakning och i synnerhet utformningen av indikatorerna har betydande politisk inverkan. Den fortsatta utvecklingen av indikatorerna måste därför diskuteras och det civila samhället rådfrågas på ett öppet sätt.

<sup>(16)</sup> EUT C 487, 28.12.2016, s. 41, punkt 1.11 (EESK:s yttrande om den årliga tillväxtöversikten 2017, EUT C 173, 31.5.2017, s. 73).

<sup>(17)</sup> EESK:s yttrande om *Hållbar utveckling: kartläggning av EU:s interna och externa politik* (EUT C 487, 28.12.2016, s. 41); se även EESK:s yttrande om *Långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin* (EUT C 327, 12.11.2013, s. 11); se även Grönboken, Förenade kungarikets regering [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf)

4.5.3 EESK förväntar sig att man efter offentliggörandet av en regelbunden övervakningsrapport om målen för hållbar utveckling av Eurostat och en tillräckligt lång tidsperiod som gör det möjligt för organisationer i det civila samhället att konsultera sina valkretsar, för en dialog via flerpartsplattformen om slutsatserna från övervakningsprocessen och nödvändiga åtgärder för att förändra den politiska ramen.

4.5.4 Flera EESK-undersökningar har bekräftat att det är viktigt att utöver den allmänt godtagna BNP-indikatorn, som hittills har visat sig relevant, införa en annan indikator för att mäta inte bara ekonomisk tillväxt utan även dess konsekvenser och resultat (bruttonationalresultat). Övervakningen av den önskade utvecklingsprocessen fram till 2030 måste bygga på en komplex uppsättning av ekonomiska, sociala och miljörelaterade indikatorer<sup>(18)</sup>.

4.5.5 Övervakningsramen bör även vara kopplad till den europeiska planeringsterminen.

4.5.6 FN:s Agenda 2030 kräver att regeringarna inrättar en ram för övervakning och granskning, det vill säga inrättar instrument för hela den politiska process som omfattar utarbetande av strategier, genomförande, övervakning och granskning av strategier. Granskningsskedet har inte beaktats i meddelandet. Skälet skulle kunna vara att det saknas en övergripande strategi och åtgärdsplan för genomförandet av målen för hållbar utveckling, som regelbundet kan granskas.

#### 4.6 *Gemensamt ansvar och en flerpartsstrategi*

4.6.1 Målen för hållbar utveckling är en flerpartsagenda. De kan endast omsättas i praktiken om civilsamhället, företag, fackföreningar, lokalsamhället och andra berörda parter spelar en aktiv roll och ges egenansvar. Mekanismer för delaktighetsbaserad styrning krävs för att garantera att det civila samhället är involverat på alla nivåer, från lokal och nationell nivå till EU- och FN-nivå. Målen för hållbar utveckling kräver att institutioner och aktörer samarbetar på ett integrerat sätt över olika sektorer.

4.6.2 I ett nyligen antaget beslut lanserade kommissionen en flerpartsplattform om genomförandet av målen för hållbar utveckling i EU<sup>(19)</sup>. EESK välkomnar detta nya projekt och erbjuder sin hjälp när det gäller att göra plattformen framgångsrik.

4.6.3 Kommittén är dock besviken över att kommissionen i sitt meddelande inte följt upp EESK:s förslag om att inrätta ett europeiskt forum för hållbar utveckling i partnerskap med kommissionen, och dess rekommendationer om hur ett sådant forum ska utformas<sup>(20)</sup>, som bygger på resultatet av presentationer av det föreslagna forumet vid konferenser, rådets arbetsgrupper, kommissionen och samråd med berörda parter, där deltagarna uttryckt stöd för forumet.

4.7 EESK uppskattar att kommissionen, i sitt beslut om att inrätta en flerpartsplattform, har utvidgat plattformens uppgifter i fråga om uppföljningen av genomförandet av målen för hållbar utveckling och utbytet av bästa praxis, och inbegripit en rådgivande roll för det civila samhällets företrädare i reflektionsarbetet inför det långsiktiga genomförandet av målen samt ett deltagande i övervakningen och granskningen av politiken för genomförandet. Plattformen bör även underlätta samarbete och partnerskap mellan flera parter. EESK anser att detta slags aktiva plattform måste ha en avgörande funktion i en ny europeisk styrelseform, som bör karakteriseras av delat ansvar.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

<sup>(18)</sup> Mer information finns på engelska under begreppen "Genuine progress indicator" (GPI), "Happy Planet index", "Footprint Index" etc.

<sup>(19)</sup> C(2017) 2941 final.

<sup>(20)</sup> EESK:s yttrande om "Det europeiska civila samhällets forum för hållbar utveckling" (EUT C 303, 19.8.2016, s. 73).

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen:  
Arbetsplan för ekodesign 2016–2019**

[COM(2016) 773 final]

(2017/C 345/16)

Föredragande: **Cillian LOHAN**

Remiss	Kommissionen, 27.1.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions- sätt
Presidiets beslut	13.12.2016
Ansvarig facksektion	Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	15.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	130/0/1

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Tillämpningsområdet för arbetsplanen för ekodesign 2016–2019 är alltför begränsat för att utgöra en stark drivkraft för en övergripande beteendeförändring inom distributionskedjorna för varor och tjänster i ett sådant tempo att det skulle spegla ambitionen med handlingsplanen för den cirkulära ekonomin.

1.2 Ekodesignen av varor och tjänster behöver beakta mer än enbart energifrågor. Även om dessa är viktiga föreligger ett behov av att fokusera på produkternas fulla livscykel, inbegripet hållbarhet, underhåll och reparation, potential för delning och digitalisering, återanvändning, möjlighet till uppgradering, återvinning och faktiskt utnyttjande efter användning i form av sekundära material i produkter som är nya på marknaden.

1.3 Ekodesign behöver införliva den cirkulära ekonomins principer inom ramen för digitalisering, delning och funktionsekonomin, i syfte att uppnå konsekvens hos de olika strategier som syftar till en ny ekonomisk modell.

1.4 En produkts komponenter bör enkelt kunna återvinnas för återanvändning och/eller återtillverkning och driva på skapandet av en stark marknad för returråvaror.

1.5 Märkningskrav kan driva på förbättrade ekodesignstrategier och hjälpa konsumenterna att fatta beslut, och på så vis bli en drivkraft för beteendeförändringar. Märkningen bör innehålla en produkts förväntade livslängd och/eller dess viktiga komponenter.

1.6 EESK upprepar sitt stöd för användandet av utökat producentansvar som ett verktyg för att främja övergången till affärsmodeller inom den cirkulära ekonomin, och betonar att detta även kan spela en roll för främjandet av ekodesign.

## 2. Bakgrund

2.1 Arbetsplanen för ekodesign 2016–2019 bidrar till kommissionens nya initiativ om den cirkulära ekonomin. Det övergripande målet är att främja en övergång till en cirkulär ekonomisk modell som beaktar hela livscykeln för produkterna och de ingående materialen.

2.2 Den är en fortsättning på de tidigare arbetsplanerna för ekodesign för perioderna 2009–2011 och 2012–2014. Lagstiftningsmässigt hör den ihop med både ramdirektiv 2009/125/EG om ekodesign och ramdirektiv 2010/30/EG om energimärkning. Vanliga arbetsplaner föreskrivs i artikel 16.1 i ekodesigndirektivet.

2.3 Den är avsedd att vara ett sätt att stärka EU:s konkurrenskraft och främja ekonomisk tillväxt och samtidigt främja jobbskapandet.

2.4 Det fanns vissa förväntningar på att en eventuell översyn av ekodesigndirektivet eller uppdatering av arbetsplanen skulle leda till att tillämpningsområdet för de tidigare ekodesigninitiativen skulle breddas.

### 3. Översikt över arbetsplanen för ekodesign 2016–2019

3.1 Syftet med lagstiftningsramen för ekodesign och energimärkning har fastställts vara dubbelt<sup>(1)</sup>. Det första är att säkerställa att effektivare produkter stegvis tillåts på EU:s marknad via ekodesign. Det andra fokuserar på att stärka konsumenterna och uppmuntra dem att köpa de effektivaste produkterna genom energimärkning.

3.2 I den nuvarande arbetsplanen fastställs de antagna genomförandeåtgärderna, däribland 28 ekodesignförfordningar, 16 delegerade förfordningar om energimärkning och tre frivilliga avtal som erkänts av berörda parter.

3.3 Bland de övriga arbetsområdena finns en ekodesignåtgärd för luftvärmare och kylprodukter som kommer att genomföras i form av en förordning, och en serie ändringar av förordningar för förbättrad produktprovning och minskat utrymme för fusk genom ekodesign och energimärkning. Dessa initiativ kompletterar denna arbetsplan och i arbetsplanen hänvisas till dem, men de ingår inte specifikt i den.

3.4 Bedömningarna och presentationen av det befintliga och pågående arbetet fokuseras på energimärkning och att uppnå ett visst mått av ekodesign endast när det gäller effektiv funktion.

3.5 Nya produktgrupper har lagts till listan över produktgrupper som befintlig lagstiftning eller översyn fokuserar på. Dessa inbegriper följande:

- System för fastighetsautomation och -kontroll.
- Elektriska vattenkokare.
- Handtorkar.
- Hissar.
- Solpaneler och växelriktare.
- Kylcontainrar.
- Högtryckstvättar.

### 4. Principer för ekodesign

4.1 Ekodesign kan bidra till en frikoppling mellan ekonomisk tillväxt och resursförbrukning genom en minskad användning av material och energi, högre återvinningsgrad och minskad avfallsgenerering<sup>(2)</sup>. Styrkan hos en cirkulär ekonomisk modell är att skapandet av ekonomiskt välstånd, sociala fördelar och miljörelaterade vinster går hand i hand. Ekodesign kan vara en viktig drivkraft för social hållbarhet.

4.2 Även om ekodesigndirektivet har använts för att öka produkters energieffektivitet skulle det även kunna användas på ett mer intensivt sätt för att stimulera cirkulär produktdesign, exempelvis genom att utesluta designstrategier som står i vägen för reparation eller utbyte av defekta komponenter<sup>(3)</sup>.

4.3 Ekodesign medför produktservicesystem och produkter som tillverkas med färre resurser, med återanvända och förnybara resurser och genom att undvika farliga material, samt med komponenter som håller längre och är enklare att underhålla, reparera, uppgradera och återvinna. Två strategier kan urskiljas: ny design av produkter på basis av stegvisa

<sup>(1)</sup> EUT C 82, 3.3.2016, s. 6.

<sup>(2)</sup> Ellen MacArthur Foundation, *Towards the circular economy: Opportunities for the consumer goods sector*, 2013. Dokumentet finns på [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE\\_Report-2013.pdf](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE_Report-2013.pdf)

<sup>(3)</sup> Europeiska miljöbyrån, *Environmental indicator report 2014: Environmental impacts of production-consumption systems in Europe*. Dokumentet finns på <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>

förbättringar av befintliga produkter och ny produktdesign som strävar efter att utveckla nya resurseffektiva produkter som kan repareras, uppgraderas och återvinnas<sup>(4)</sup>. Genomförandet av ekodesigndirektivet har hittills främst förespråkat den första stegvisa strategin, men nu bör man intensifiera tillämpningen av den andra strategin, tillsammans med utveckling av reviderad, lämplig märkning, och med stöd i de europeiska standardiseringsorganisationernas pågående arbete på dessa områden.

4.4 En stor del av cirkulär design är att en produkt kan bli en tjänst med en förändrad tonvikt från ägande till användande, från försäljning av en produkt till resultatbaserat avtalstecknande, t.ex. produktservicesystem och servicenivåavtal.

4.5 Inom jordbrukssektorn och livsmedelsproduktionen bör det noteras att hållbara livsmedelsproduktionssystem, framför allt t.ex. organiska sådana, är exempel på både cirkularitet och ekodesign.

4.6 Det nyligen lanserade gemensamma initiativet mellan EESK och kommissionen om inrättande av en europeisk plattform för berörda aktörer inom den cirkulära ekonomin kan underlätta kartläggningen av bästa praxis på detta område och identifiera politiska hinder för övergången till ekodesign.

## 5. Brister och utelämnanden

### 5.1 Integrerad strategi

5.1.1 Ekodesignen av varor och tjänster behöver beakta mer än enbart energifrågor. Även om dessa är viktiga föreligger ett behov av att fokusera på produkternas fulla livscykel, inbegripet hållbarhet, underhåll och reparation, potential för delning och digitalisering, återanvändning, möjlighet till uppgradering, återvinning och faktiskt utnyttjande efter användning i form av sekundära material i produkter som är nya på marknaden. Ekodesign behöver vara en del av en integrerad strategi, där såväl produkters energieffektivitet som energiprestanda beaktas tillsammans med och på lika villkor som effektivitet och prestanda med avseende på användning av resurser och material.

5.1.2 I den nuvarande arbetsplanen erkänns begränsningarna med att fokusera primärt på energiprestanda. Behovet av en mer omfattande ekodesignstrategi är tydligt för såväl konsekvens som tydlighet. Ekodesigndirektivet är i sig självt inte begränsat till energiprestandan hos energirelaterade produkter, utan tar även upp den bredare frågan om de material som ingår i sådana produkter, samt den vidare inverkan av och kostnaderna för en brist på resurseffektivitet.

5.1.3 Den cirkulära ekonomins principer kräver varor och tjänster som är varaktiga, återanvändbara, reparerbara och återvinningsbara. Ekodesign behöver införliva dessa principer inom ramen för digitalisering, delning<sup>(5)</sup> och funktionsökonomi<sup>(6)</sup>, i syfte att uppnå konsekvens hos de olika strategier som syftar till en ny ekonomisk modell<sup>(7)</sup>. De risker som är förknippade med den nuvarande inkonsekvensen kan leda till osäkerhet för företagssektorn, vilket i sin tur hämmar innovation eller investeringar i affärsmodeller som är baserade på en mer omfattande cirkulär ekonomisk modell. Den kommer även att leda till utveckling som strävar mot resurseffektivitet på bekostnad av orimligt hög energianvändning och vice versa. Det pågående och framtida valet av produkter, som hittills har baserats på energiineffektivitet, bör utvidgas till att omfatta produkter och tjänster med hög grad av resursineffektivitet.

5.1.4 En stark marknad för returråvaror är avgörande för utvecklingen av en cirkulär ekonomi. Ekodesign bör bidra till design av produkter och tjänster som låter en produkts komponenter separeras, dvs. att en produkts komponenter enkelt bör kunna återvinnas för återanvändning och/eller återtillverkning. Designen bör även möjliggöra denna återvinning av returråvaror för att förse marknaden med rena material av hög kvalitet.

<sup>(4)</sup> FN:s miljöprogram (Unep) och tekniska högskolan i Delft, *Design for sustainability – A step-by-step approach*, 2009. Dokumentet finns på <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8742/DesignforSustainability.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>(5)</sup> EUT C 303, 19.8.2016, s. 36.

<sup>(6)</sup> EUT C 75, 10.3.2017, s. 1.

<sup>(7)</sup> Europeiska miljöbyrån, *Circular by design – Products in the circular economy*, rapport nr 6–2017, juni 2017. Dokumentet finns på <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-by-design>. EESK håller för närvarande på att granska den totala potentialen i nya hållbara ekonomiska modeller i ett särskilt yttrande (SC/048) som kommer att antas under andra halvåret 2017.

5.1.5 Användandet av design som en drivkraft för en stark marknad för returråvaror behöver ske inom ramen för vikten av varaktighet och modularitet även inom design.

## 5.2 Beteendeförändringar

5.2.1 En mängd olika strategier skulle kunna användas för att förändra konsumenternas beteende. Märkningen kommer i sig inte att räcka till för att åstadkomma omfattande beteendeförändringar. I tidigare yttranden har EESK redan specificerat behovet av att använda ekonomiska instrument<sup>(8)</sup>, märkning av produkternas livslängd<sup>(9)</sup> och beteendekonomi<sup>(10)</sup> (framför allt "nudging"<sup>(11)</sup>) som en del av verktygslådan för att uppnå övergången.

5.2.2 Kravet avseende beteendeförändringar är inte begränsat till konsumenter och slutanvändare. Företagssektorn behöver stöd genom incitament och säkerhet avseende den politiska riktningen för att uppmuntra till förändringar. Detta kommer att vara särskilt avgörande i sektorn för små och medelstora företag, där utbildning och stödverktyg kan främja förståelsen och tillämpningen av principerna för ekodesign, och säkerställa att en eventuell övergång medför en omfördelning av arbetstagare efter behov för att minimera avsättningar.

5.2.3 EESK upprepar sitt stöd för användandet av utökad producentansvar som ett verktyg för att främja övergången till affärsmodeller inom den cirkulära ekonomin, och betonar att detta även kan spela en roll för främjandet av ekodesign.

5.2.4 I EESK:s yttrande om paketet för cirkulär ekonomi<sup>(12)</sup> hänvisas till den roll som nya ägarmodeller spelar, vilket skulle inbegripa leasing av produktservice. Detta skulle även kunna driva frågan om ekodesign som en kommersiell nödvändighet, med fördelar för såväl miljön som för samhället som helhet.

## 5.3 Klausuler om periodisk översyn

5.3.1 De flesta genomförandeåtgärder avseende ekodesign och energimärkning innehåller klausuler om periodisk översyn som ska genomföras inom de närmaste åren. Dessa kommer i synnerhet att undersöka produkternas resurseffektivitet, reparations- och återvinningsmöjligheter samt hållbarhet.

5.3.2 EESK betonar vikten av att dessa principer tillämpas på de pågående studierna för den befintliga produktlistan, och inte enbart på de nya produktgrupper som ska inkluderas i denna arbetsplan.

5.3.3 Tillämpningen av dessa principer bör inte endast externaliseras till översynerna, utan bör nu även integreras i arbetsplanen för ekodesign.

## 5.4 Att åstadkomma en aktuell och relevant arbetsplan för ekodesign

5.4.1 EESK noterar att en översyn av den nuvarande arbetsplanen för ekodesign gjordes mot bakgrund av handlingsplanen för den cirkulära ekonomin. Samrådet med samrådsforumet angående förslagen till arbetsplan för ekodesign, som krävs enligt artikel 18 i ekodesigndirektivet, hölls i slutet av oktober 2015. Detta var innan handlingsplanen för den cirkulära ekonomin inleddes.

5.4.2 Samrådsforumet bör notera det organiserade civila samhällets officiella ståndpunkt genom det arbete som utförts vid EESK.

5.4.3 IKT-produkter ingår i arbetsplanen endast som ett "särskilt spår" på grund av de komplikationer och svårigheter som är förknippade med produkter med snabb rörlighet samt den osäkra utvecklingen på marknaden framöver. Det noteras att det normalt sett tar alltför lång tid att utveckla märkningen för dessa produkter (i genomsnitt fyra år) och att frivilliga överenskommelser inte tillhandahåller miljörelaterade, ekonomiska och sociala resultat tillräckligt strikt och snabbt.

<sup>(8)</sup> EUT C 226, 16.7.2014, s. 1.

<sup>(9)</sup> EUT C 67, 6.3.2014, s. 23.

<sup>(10)</sup> Europeiska miljöbyrån, *Circular by design – Products in the circular economy*, op. cit., s. 31.

<sup>(11)</sup> EUT C 75, 10.3.2017, s. 28.

<sup>(12)</sup> EUT C 264, 20.7.2016, s. 98.



5.4.4 Den särskilda behandlingen av IKT-produkter i arbetsplanen är betydande. Särskild tydlig riktning och tydliga ambitioner måste fastställas för denna sektor i syfte att driva på innovation inom ekodesign för dessa produkter. Tillämpning av ekodesign för exempelvis mobiltelefoner skulle kunna göra mobiltelefoner till ambassadörer för ekodesign, genom att en kommunikationsapparat används för att upplysa en bred publik om den praktiska karaktären hos ekodesign och de konsekvenser och fördelar det innebär för dem.

5.4.5 Energy Star-avtalet mellan EU och Förenta staterna löper ut 2018. Detta fastställer samma frivilliga effektivitetskrav för kontorsutrustning i båda jurisdiktionerna. Det kan föreligga risker med utvidgningen av dessa avtal med tanke på den nya politiska utvecklingen i Förenta staterna. Översynen bör beakta de konkurrensfördelar ett starkt stöd för ekodesign ger för europeiska företag. EU har möjlighet att bli världsledande på detta område. Vikten av ömsesidighet och internationella avtal bör inte underskattas när det gäller att uppnå en integrering av ekodesign.

5.4.6 Det finns en uttrycklig indikation på att ett mer omfattande avsnitt om ekodesignens bidrag till den cirkulära ekonomin kommer att utarbetas inom ramen för planen. Detta erkännande av behovet av att utvidga tillämpningsområdet är välkommet, men behöver åtföljas av specifika korta ledtider.

5.4.7 Utvecklingen av en verktygslåda för den cirkulära ekonomin inom ekodesign, t.ex. den vägledning för cirkulär design som nyligen publicerats av Ellen MacArthur Foundation, kan underlätta en förändring, men detta behöver stödjas genom stark ändamålenlig lagstiftning och genom bakgrundsforskning, omfattande samråd med berörda parter och standardiseringsstöd. Ur såväl konsument- som företagarperspektivet kommer produktpriset och ekonomiska incitament att avgöra i vilken utsträckning en sådan verktygslåda kommer att utnyttjas. Principen att förorenaren betalar kan stödja bästa praxis på detta område.

5.4.8 De rådande utmaningarna vad gäller marknads kontroll och internationellt samarbete bör inte underskattas. EESK noterar att det finns ett ökande behov på medlemsstatsnivå av genomförande och rapportering genom marknads kontroll, och att om detta inte finns i planerna kan det behövas starkare kontrollmekanismer som ska användas på nationell nivå och samordnas antingen indirekt eller direkt via tillsyn på EU-nivå. Man kanske också måste överväga att använda andra kontroll- och inspektionsmekanismer än dem som vanligtvis används för närvarande inom ekodesign och energimärkning, i syfte att minimera förekomsten av producenter och importörer som "åker snålskjuts" inom EU:s marknad, och för att skydda och gynna investeringar som görs av företag som följer goda och insynsvänliga metoder inom ekodesign, märkning och tillhandahållande av produktinformation och produktdeklarationer.

5.4.9 Märkning är avgörande när det kommer till konsumenter och insyn. Märkning är dock inte någon mirakellösning, och är i synnerhet eventuellt inte det lämpligaste verktyget vid hantering av produkter/tjänster företag till företag. Märkning bör, där så är lämpligt, spegla förväntad livslängd, och inte enbart fokusera på energiprestanda. Exempelvis kan en byggnad ha en hög värdering tack vare dess energiprestanda, men kan även motivera ett större erkännande för de material som använts för att bygga den. Eller en stor och komplex produkt (t.ex. ett produktsystem för uppvärmning, kylning eller ventilation) kan kräva ytterligare erkännande för använt material och materialets reparerbarhet, utbytbarhet, hållbarhet och återanvändbarhet.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Avfallsenergins roll i den cirkulära ekonomin**

[COM(2017) 34 final]

(2017/C 345/17)

Föredragande: **Cillian LOHAN**

Medföredragande: **Antonello PEZZINI**

Remiss	Europeiska kommissionen, 17.2.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	15.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	140/0/2

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder tillämpningen av avfallshierarkin vid beslutsfattande i fråga om avfallshantering<sup>(1)</sup>, inbegripet alternativ som har att göra med avfallsenergi.

1.2 En samordnad strategi bör användas för att sprida budskapet om avfallshierarkins första steg: att förhindra uppkomsten av avfall.

1.3 EESK stöder principen om att hållbarhetssäkra EU:s offentliga medel mot bakgrund av målen för hållbar utveckling<sup>(2)</sup> och anser att all offentlig finansiering bör öka EU-medborgarnas välbefinnande. Den offentliga finansieringen bör också vara förenlig med principen om att inte stödja någon verksamhet som skadar medborgarna.

1.4 Bristerna i de befintliga avfallshanteringsdirektiven måste åtgärdas i all framtida lagstiftning, för att se till att övergången till en cirkulär ekonomisk modell blir rättvis, konsekvent och systemisk.

1.5 Det är viktigt att inte skapa infrastrukturhinder för ökad återvinning genom att investera i föråldrade avfallsenergiprocesser.

1.6 Trots att separat insamling av avfall är en prioriterad fråga, särskilt för de medlemsstater som i hög grad förlitar sig på deponering, måste detta också motsvaras av en ökad återvinning för att ha ett mervärde vid övergången till ökad cirkularitet.

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande om "Paketet för cirkulär ekonomi", punkt 4.3 (EUT C 264, 20.7.2016, s. 98).

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om "Hållbar utveckling: kartläggning av EU:s interna och externa politik", punkt 4.3.5.5 (EUT C 487, 28.12.2016, s. 41).

1.7 Det finns för närvarande medlemsstater med ett stort antal förbränningsugnar, vilket inte stämmer överens med ambitionen om högre återvinningsmål enligt handlingsplanen för den cirkulära ekonomin<sup>(3)</sup>. Utmaningen består i att förmå dessa medlemsstater att övergå från att förlita sig på förbränning till olika former av avfallshanteringslösningar med hjälp av push- och pullåtgärder såsom

- införande av skatter,
- utfasning av stödsystem,
- ett moratorium för nya anläggningar samt avveckling av äldre anläggningar.

1.8 Övergången till en cirkulär ekonomi i EU har hindrats av en brist på lämpliga prissignaler. Detta förvärras ytterligare av fortsatt omotiverat stöd till ohållbara produktionssystem, särskilt till sektorn för fossila bränslen<sup>(4)</sup>. EESK välkomnar den uttryckligen angivna kopplingen mellan tillgång till de sammanhållningspolitiska fonderna och både de nationella avfallsplanerna och EU-handlingsplanen för den cirkulära ekonomin. Kopplingen till Europeiska fonden för strategiska investeringar skulle kunna stärkas.

1.9 Biogas bär på möjligheter för många områden på EU-nivå, bl.a. jobbskapande, utsläppsminskningar och förbättrad bränsleförsörjningstrygghet. Den rättsliga och politiska ram som på bästa sätt stöder en optimering av de tillhörande möjligheterna bör utvecklas med hjälp av bästa praxis från länder inom och utanför EU.

1.9.1 Att använda biologisk nedbrytning för att producera biometan för fordon är förenligt med Parisavtalet. Enligt en bedömning som nyligen genomfördes av kommissionen<sup>(5)</sup> skulle biogasproduktionen i EU åtminstone kunna fördubblas och eventuellt tredubblas jämfört med de nuvarande nivåerna fram till 2030.

1.10 Både beteendet och kulturen måste förändras, vilket är möjligt med hjälp av utbildning på alla samhällsnivåer.

## 2. Bakgrund

2.1 Den 2 december 2015 antog kommissionen en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin vars förändringsinriktade agenda har betydande potential för jobbskapande och tillväxt. Målet med planen är att främja hållbara konsumtions- och produktionsmönster i enlighet med EU:s åtaganden inom ramen för Agenda 2030 för hållbar utveckling. Detta meddelande handlar framför allt om energiåtervinning ur avfall och dess plats i en cirkulär ekonomi. Avfallsenergi är mycket mer än avfallsförbränning.

2.2 Det viktigaste syftet med detta meddelande är att säkerställa att återvinningen av energi ur avfall inom EU sker i enlighet med målen i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin och under strikt vägledning av EU:s avfallshierarki. I meddelandet diskuteras också hur avfallsenergiprocessernas roll kan optimeras för att bidra till att uppfylla målen i strategin för energiunionen och i Parisavtalet. Den hållning till avfallsenergi som presenteras här innebär också att beprövad energieffektiv teknik lyfts fram i syfte att stimulera innovationer och bidra till högkvalitativa fasta arbetstillfällen.

2.3 I detta yttrande fastställs EESK:s ståndpunkt beträffande vart och ett av meddelandets tre avsnitt, dvs.

- avfallsenergiprocesser, deras ställning i avfallshierarkin och den offentliga finansieringens roll,

<sup>(3)</sup> Meddelande från kommissionen "Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin", COM(2015) 614 final, den 2 december 2015.

<sup>(4)</sup> David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, "How Large Are Global Energy Subsidies?", IMF Working Papers, WP/15/105, maj 2015.

<sup>(5)</sup> Europeiska kommissionen, "Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020", mars 2017.

- avfallsenergiprocesser för behandling av restavfall: att hitta rätt balans,
- optimering av avfallsenergiprocessernas bidrag till EU:s klimat- och energimål i den cirkulära ekonomin.

I yttrandet behandlas också andra frågor som bör inkluderas utifrån det civila samhällets perspektiv och som bygger på ståndpunkter som EESK antagit.

2.4 EESK framhåller behovet av att ta itu med EU:s akuta behov när det gäller avfallshantering inom ramen för den gällande lagstifningen och den befintliga infrastrukturen för avfallshantering. Även om vissa metoder som inte är optimala kommer att finnas kvar går den övergripande långsiktiga utvecklingen i riktning mot en modell med låg avfallsproduktion, där förebyggande av avfall, återanvändning, återtillverkning och återvinning dominerar materialflödenas efteranvändningsfas. Utmaningen består i att uppmuntra en snabb och konstant rättvis övergång mot de långsiktiga målen.

2.5 Med en genomsnittlig produktion av kommunalt avfall på ca 480 kg per invånare i EU år 2015 kan den mängd som deponeras variera från land till land, från 3 kg deponerat avfall i landet med bäst resultat till över 150 kg i landet med sämst resultat.

### 3. Avfallsenergiprocesser, deras ställning i avfallshierarkin och den offentliga finansieringens roll

3.1 EESK stöder tillämpningen av avfallshierarkin vid beslutsfattande i fråga om avfallshantering <sup>(6)</sup>, inbegripet alternativ som har att göra med avfallsenergi.

3.2 Det bör framhållas att avfallsenergi inte alltid är förenligt med målen eller principerna för den cirkulära ekonomin. Till exempel är förbränning av avfallsmaterial som skulle ha kunnat förberedas för återanvändning eller återvinnas inte det bästa alternativet i fråga om resurseffektivitet eller bästa användning av råvaror. På samma sätt skulle långa transporter av avfall till höga energikostnader för att uppnå jämförelsevis lägre energiavkastning genom en avfallsenergiprocess resultera i en nettoenergikostnad och tillhörande klimatpåverkan. Det finns även fler exempel.

3.3 Figuren nedan visar förhållandet mellan avfallsenergiprocesserna i meddelandet och avfallshierarkin.



<sup>(6)</sup> EESK:s yttrande om "Paketet för cirkulär ekonomi", punkt 4.3 (EUT C 264, 20.7.2016, s. 98).

3.4 Det går inte att fastställa huruvida avfallsenergiprocesser är lämpliga eller ej enbart med användning av avfallshierarkin. EESK stöder principen om att hållbarhetssäkra EU:s offentliga medel mot bakgrund av målen för hållbar utveckling och anser att all offentlig finansiering bör öka EU-medborgarnas välbefinnande. Den offentliga finansieringen bör också vara förenlig med principen om att inte stödja någon verksamhet som skadar medborgarna.

3.5 Det är viktigt att bristerna i ramdirektivet om avfall inte slår igenom i initiativ för den cirkulära ekonomin, t.ex. en medlemsstats möjlighet att få undantag från kraven på separat insamling pga. bristande teknisk eller ekonomisk förmåga att genomföra dem. Fokus bör ligga på att använda offentliga medel för att lösa tekniska svårigheter, eller på att använda ekonomipolitiska instrument för att avhjälpa de finansiella begränsningar som står i vägen för genomförandet av alternativ som utgör bästa praxis. När det gäller material som innehåller giftiga ämnen finns vederbörligen motiverade skäl för att välja bortskaffande eller energiåtervinning i stället för återanvändning eller återvinning.

3.6 Detta meddelande är en kraftfull vidareutveckling av handlingsplanen för den cirkulära ekonomin och sätter en hög ambitionsnivå för ökad effektivitet i avfallsenergiprocesser och större fokus på avfallshierarkin som avgörande för olika processers cirkularitet. Den lagstiftning som ligger till grund för meddelandet, i synnerhet ramdirektivet om avfall, innehåller emellertid sedan tidigare brister som kommer att fortsätta att orsaka problem och försvaga meddelandet om de inte åtgärdas. Det är nödvändigt att se över avfallsindelningen, kanske mot bakgrund av de möjligheter som erbjuds av ny teknik för avfallsenergianläggningar (t.ex. släpps en skadad tomat inte ut på marknaden, medan en osåld tomat utgör avfall), och eventuellt även använda slam från kommunala avloppssystem för biologiska nedbrytningsprocesser. Ambitionen att ta itu med dessa frågor i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin måste avspeglas i nödvändiga lagstiftningsändringar på alla berörda nivåer.

3.7 Avfallsenergiprocessernas ställning i avfallshierarkin kan vara missvisande, på grund av begränsningar som beror på hur processerna behandlas i lagstiftningen. Ställningen fastställs i enlighet med definitioner som anges i lagstiftningen snarare än vetenskapliga analyser av avfallsenergiprocessernas faktiska inverkan.

3.8 Det finns också tekniska aspekter på den beräkningsmetod som används för definitioner och tröskelvärden i ramdirektivet om avfall. Dessa beräkningsmetoder används för att placera in olika avfallsenergiprocesser i avfallshierarkin. Kommissionen bör se över dessa detaljerade beräkningar för att se till att de är tillförlitliga nu, särskilt med hänsyn till den cirkulära ekonomin, men även målen för hållbar utveckling, energiunionen och Parisavtalet.

3.9 Kraven på separat insamling i EU:s avfallslagstiftning<sup>(7)</sup> är en avgörande aspekt i arbetet med att uppnå en förbättrad avfallshantering.

3.10 Tekniska framsteg kommer att fortsätta att erbjuda bättre möjligheter att maximera produkters och energiflödets effektivitet och leda till innovativa lösningar för effektivare processer.

3.11 Ekodesign av varor och tjänster, som utvidgas till att omfatta allt, som en del av ett alleuropeiskt system, kommer att leda till att avfallet minskar till ett minimum när en cirkulär ekonomi uppnås. Ekodesigninslaget i detta är nödvändigt för att tillhandahålla rena, reparabla, återanvändbara, återvinningsbara, modulära produkter och kommer i slutändan att leda till att avfall i den mening som avses i dag försvinner.

3.12 Ovanstående aspekter innebär att det kommer att finnas allt mindre blandat avfall för förbränningsugnar. Därför bör nationellt stöd till sådana fasa ut, och inga nya investeringar bör planeras på detta område, förutom när det gäller att modernisera befintlig infrastruktur och göra den mer resurs- och energieffektiv.

---

<sup>(7)</sup> Direktiv 2008/98/EG, särskilt artiklarna 11 (papper, metall, plast, glas och byggnads- och rivningsavfall) och 22 (biologiskt avfall) (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3).

#### 4. Avfallsenergiprocesser för behandling av restavfall: att hitta rätt balans

4.1 Det är viktigt att inte skapa infrastrukturrhinder för ökad återvinning genom att investera i föråldrade och energiineffektiva avfallsenergiprocesser.

4.2 Under 2013 transporterades 2,5 miljoner ton mestadels avfallsbaserat bränsle mellan medlemsstaterna för energiåtervinning<sup>(8)</sup>.

4.3 Vid avfallsenergiåtervinning måste detta transportinslag beaktas, eftersom när transportaspekten tas med i mätningen av utsläppen från olika avfallshanteringsmetoder kan den avgöra processens faktiska påverkan i fråga om utsläpp.

4.4 Det finns en geografisk skiljelinje mellan olika europeiska länder när det gäller fördelningen av förbränningsugnar. Tyskland, Nederländerna, Danmark, Sverige och Italien har det största antalet funktionella, aktiva förbränningsugnar i Europa. I allmänhet förlitar sig många medlemsstater fortfarande i alltför hög grad på deponering. Detta måste förändras om man ska kunna möta de nya utmaningar och mål som fastställs i avfallsagstiftningen med koppling till handlingsplanen för den cirkulära ekonomin.

4.5 Medlemsstater som i hög grad förlitar sig på deponering och liten eller ingen förbränning bör först och främst fokusera på separat insamling. Separat insamling vid källan är mycket viktig för tillgången till värdefullt avfall av god kvalitet för återvinning och måste uppmuntras.

4.6 På medlemsstatsnivå finns det emellertid många exempel på en hög grad av separat insamling som inte motsvaras av höga återvinningsnivåer. Det behövs särskilda policyverktyg för att åtgärda denna uppenbara motsägelse.

4.7 I detta meddelande uppmuntras de nationella regeringarna att rikta in finansiering och strategier på annat än förbränningsugnar, genom att undersöka energiåtervinningstid, råvarutillgång och grannländernas kapacitet.

4.8 I vissa fall kan det vara förmånligast att använda ett grannlands förbränningsugn, men innan dess bör en fullständig livscykelanalys utföras som absolut måste inkludera de relaterade transportkostnaderna, både ekonomiska och miljömässiga.

4.9 Utom under vissa mycket specifika omständigheter är det med tanke på de tekniska framstegen inte troligt att förbränning är det mest resurseffektiva eller bästa sättet att hantera utmaningar i fråga om avfallshantering.

4.10 De medlemsstater som för närvarande har ett stort antal förbränningsugnar handlar inte i överensstämmelse med målet om mer återvinning. Utmaningen består i att förmå dessa medlemsstater att minska sin förbränning med hjälp av push- och pullåtgärder såsom

— införande av skatter,

— utfasning av stödsystem,

— ett moratorium för nya anläggningar samt avveckling av äldre anläggningar.

4.11 EESK framhåller att valet att införa en allmän skatt på förbränning utan ekonomiskt överkomliga och tillgängliga alternativ för slutanvändarna bara kommer att leda till högre kostnader för medborgarna. Användningen av skatter som ett ekonomiskt styrmedel måste vara riktad och smart.

4.12 Det måste finnas ett effektivt förfarande i varje medlemsstat för ansökan om och tilldelning av tillstånd för att bedriva avfallshanteringsverksamhet.

---

<sup>(8)</sup> European Topic Centre on Waste and Materials in a Green Economy (ETC/WMGE), "Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe", januari 2017.



## 5. Optimering av avfallsenergiprocessernas bidrag till EU:s klimat- och energimål i den cirkulära ekonomin

5.1 EESK instämmer i att det är endast om avfallsenergiproduktionen sker i enlighet med avfallshierarkin som den kan maximera den cirkulära ekonomins bidrag till minskade koldioxidutsläpp i enlighet med strategin för energiunionen och Parisavtalet. Att använda biologisk nedbrytning för att producera biometan för fordon är förenligt med Parisavtalet. Fordon som drivs med biometan kan vara ett effektivt sätt att bidra till att minska koldioxidutsläppen från transporter i Europa.

5.2 För att optimera avfallsenergiprocessernas bidrag till EU:s klimat- och energimål inom den cirkulära ekonomin måste de effektivaste metoderna och teknikerna tillämpas när avfallsenergiprocesser behövs. Detta är i linje med kommissionens föreslagna ändringar i direktivet om förnybar energi. Man bör dock verka för att dessa kriterier ska tillämpas på alla nya anläggningar, oberoende av deras storlek, dvs. även mindre anläggningar med en kapacitet på under 20 MW.

5.3 Beskattningen av avfallsinsamling får allt större inverkan på hushållens och företagens resurser. Därför bör den tillämpas på ett framtidsorienterat sätt och med hänsyn till miljöskyddet.

5.4 Den offentliga och den privata sektorn bör ha möjlighet att samarbeta inom långsiktiga projekt som syftar till att konkretisera en cirkulär kultur. Företagens sociala ansvar kan också spela en viktig roll i övergången till mer hållbara avfallshanteringsalternativ.

5.5 Övergången till en cirkulär ekonomi i EU har hindrats av en brist på lämpliga prissignaler. Detta förvärras ytterligare av fortsatt omotiverat stöd till ohållbara produktionssystem, särskilt till sektorn för fossila bränslen<sup>(9)</sup>. EESK välkomnar den uttryckligen angivna kopplingen mellan tillgång till de sammanhållningspolitiska fonderna och både de nationella och regionala avfallsplanerna och EU-handlingsplanen för den cirkulära ekonomin.

5.6 Kopplingen till finansiering från Europeiska fonden för strategiska investeringar skulle kunna stärkas, för att säkerställa att dessa investeringar prioriterar möjligheter som främjar målen i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin. Vissa former av incitament skulle kunna utforskas för att skapa en lämplig nedströmskedja av faciliteter, t.ex. för distribution av bränsle och/eller sekundära råvaror, eller för att skapa ytterligare produkter som kan användas.

## 6. Andra möjligheter

### 6.1 Biometan

6.1.1 I meddelandet nämns möjligheten att producera biogas genom anaerob nedbrytning. Detta bär på möjligheter för många medlemsstater och bör utforskas ytterligare. Enligt en bedömning som nyligen genomfördes av kommissionen<sup>(10)</sup> skulle biogasproduktionen i EU åtminstone kunna fördubblas och eventuellt tredubblas till 2030 jämfört med de nuvarande nivåerna.

6.1.2 Biogas är en fungerande arbetsmodell i ett flertal medlemsstater, bl.a. Italien och Tyskland. Som fungerande exempel kan dessa länder även bidra med värdefulla lärdomar som de dragit av det praktiska genomförandet.

6.1.3 För närvarande är kostnaden för biometan högre än kostnaden för metan från fossila källor. Att använda biometan är dock motiverat med tanke på de indirekta kostnader som orsakas av mutagena och carcinogena ämnen – t.ex. kväveoxider och oljerök – som uppkommer vid förbränning av fossila bränslen<sup>(11)</sup>.

6.1.4 Framför allt är den eventuellt högre kostnaden för biometan förenlig med Parisavtalets mål om att minska utsläppen av växthusgaser från traditionella bränslen<sup>(12)</sup>.

<sup>(9)</sup> David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, "How Large Are Global Energy Subsidies?", IMF Working Papers, WP/15/105, maj 2015.

<sup>(10)</sup> Europeiska kommissionen, "Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020", mars 2017.

<sup>(11)</sup> COM(2017) 11 final – 2017/04 (COD).

<sup>(12)</sup> "L'opera loda l'artefice", som Machiavelli sade.

6.1.5 Det är mycket viktigt att råvaror som används vid anaerob nedbrytning har låga eller inga effekter när det läggs indirekt ändring av markanvändningen (ILUC) och inte inverkar negativt på livsmedelsproduktionen. Biogasanläggningar bör helst ligga i närheten av en plats med råvaruförsörjning (främst jordbruksavfall) och användas som en lösning på avfallshanterings- och energibehov. Att bygga anläggningar för anaerob nedbrytning och därigenom skapa efterfrågan på nya råvaror, antingen avfall eller grödor, måste undvikas.

6.1.6 Biogasanläggningarnas placering är en ytterst viktig fråga. Det måste konstateras att den energi som produceras kan användas effektivt, så att effektivt producerad energi inte slösas bort. Det är också viktigt att notera att anläggningar för anaerob nedbrytning inte är en lösning som passar alla jordbruksregioner i EU, och att främjandet av dem bör begränsas till de platser där det finns färdiga råvaror som för närvarande utgör problematiskt avfall.

6.1.7 Att utveckla en välplanerad infrastruktur för produktion och användning av biogas kan emellertid vara ett mycket effektivt sätt att hantera jordbruksavfall och potentiellt miljöskadliga ämnen och underlätta säkert bortskaffande. Det kan också tillgodose samhällets behov av bränsle för uppvärmning och transporter.

6.1.8 Anaerob nedbrytning kan bidra till att lösa folkhälsoproblem, tillhandahålla gödselmedel för mark, minska utsläppen och vara ett praktiskt exempel på cirkularitet.

6.1.9 Anaerob nedbrytning är som mest effektiv om den cirkulära ekonomins principer tillämpas, särskilt tanken på korta kretslopp, där råvaran för nedbrytningsanläggningen kommer från lokala källor och den resulterande energin används lokalt (med undantag för gas som används som lastbilsbränsle). Investeringar måste stödja målet att minska avfallstransporterna till så nära noll kilometer som möjligt.

6.1.10 Det bidrag till sysselsättningen och ekonomin som kan komma från att integrera biogas i en nationell eller regional energimix bör analyseras och betonas. Alternativ för att underlätta och påskynda administrativa förfaranden för godkännande av projekt för att uppföra anläggningar för nedbrytning av biologiskt avfall bör också övervägas.

6.1.11 Politiskt och ekonomiskt stöd till projekt som uppfyller alla kriterier kommer att driva på innovationen och kan utgöra ett av de många verktyg som bidrar till övergången till en koldioxidsnål ekonomi.

6.1.12 Översynen av mandat M/475 till Europeiska standardiseringskommittén (CEN) bör utökas, så att biometan från källor som för närvarande inte är tillåtna, såsom gas från deponier, avloppsreningsverk, slam och osorterat kommunalt och annat avfall, kan användas i naturgasnät. Denna sorts biometan är redan tillgänglig i stor utsträckning.

6.1.13 Europeiska fonden för strategiska investeringar är oerhört viktig för införandet av processer för anaerob nedbrytning för projekt som ännu inte är ekonomiskt bärkraftiga.

6.1.14 Incitament av den typ som traditionellt använts för industrin för fossilt bränsle bör uppmuntras för användningen av fordon som drivs med biogas. Dessa incitament bör gagna slutanvändarna genom att erbjuda konsumenterna ekonomiskt överkomliga och tillgängliga alternativa transportmöjligheter.

## 6.2 Kulturförändringar och utbildning

6.2.1 Vi måste inse att kulturella skillnader är en utmaning. Att ändra människors beteende när det gäller källsortering bör betraktas som ett behov av kulturförändring. Det finns många olika verktyg som kan användas för detta, inte minst s.k. nudging<sup>(13)</sup>.

6.2.2 En samordnad strategi bör användas för att sprida budskapet om avfallshierarkins första steg: att förhindra uppkomsten av avfall.

---

(13) EESK:s yttrande om "Att beakta 'nudging' i EU:s politik" (EUT C 75, 10.3.2017, s. 28).

6.2.3 Beteendeförändringar kan också åstadkommas genom att ta fram program för skolor om dessa frågor. Detta bör tillämpas på alla utbildningsnivåer, från förskola och lågstadium till universitet och utbildning på arbetsplatsen, för att utbilda och informera barn och medborgare som en långsiktig strategi.

6.2.4 Universitet och offentliga organ kan bidra till att öka nya teknikers och metoders legitimitet, och kan därigenom fungera som modeller för bästa praxis och regionala ambassadörer för avfallsenergiprocesser <sup>(14)</sup>.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

---

<sup>(14)</sup> Det finns exempel i en rad medlemsstater, varav ett finns vid University College Cork i Irland, som driver egna, småskaliga anläggningar för anaerob nedbrytning i forskningssyfte.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/65/EG om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning**

[COM(2017) 38 final – 2017/0013 (COD)]

(2017/C 345/18)

Föredragande: **Brian CURTIS**

Remiss	Rådet, 20.2.2017 Europaparlamentet, 1.2.2017
Rättslig grund	Artiklarna 114 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	15.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	526
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	139/0/4

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att ändringen av detta direktiv både kommer vid en lämplig tidpunkt och att den är nödvändig för att förebygga handelshinder och snedvridning av konkurrensen inom EU.

1.2 EESK noterar att man har genomfört ett omfattande samråd med berörda aktörer och en konsekvensbedömning, och resultaten av dessa avspeglas i kommissionens förslag.

1.3 EESK välkomnar att piporglar undantas från direktivets tillämpningsområde av såväl ekonomiska som kulturella skäl. Detta innebär att en beräknad förlust av upp till 90 % av arbetstillfällena i sektorn och en årlig förlust på upp till 65 miljoner euro till 2025 kommer att kunna undvikas.

1.4 EESK välkomnar att mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg och som för sin kraftgenerering använder traktionsdrift undantas från direktivets tillämpningsområde. Detta kommer att stödja den industriella utvecklingen inom sektorn genom att man undanröjer snedvridningar i behandlingen av maskiner.

1.5 När det gäller avfallshierarkins främsta prioritet, det vill säga förebyggande av avfall, anser EESK att detta direktiv för sig är otillräckligt. EESK rekommenderar en kombinerad användning av RoHS-direktivet, direktivet om ekodesign och WEEE-direktivet för att uppnå dessa mål.

## 2. Allmänna kommentarer

### 2.1 Motiv och syfte med förslaget

2.1.1 I direktiv 2011/65/EU (nedan kallat RoHS 2-direktivet) fastställs regler avseende begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. RoHS 2-direktivets bestämmelser gäller all elektrisk och elektronisk utrustning som släppts ut på EU-marknaden, oavsett om den framställts inom EU eller i något tredjeland. RoHS 2-direktivet berör främst industriella tillverkare, importörer och distributörer av elektrisk och elektronisk utrustning samt kunder som köper elektrisk och elektronisk utrustning.

2.1.2 Direktivet är inriktat på avfallshierarkins främsta prioritet, det vill säga förebyggande av avfall. Förebyggande av avfall omfattar bland annat åtgärder som minskar halten av skadliga ämnen i material och produkter. En minskning av mängden av farliga ämnen i elektriskt och elektroniskt avfall främjar hanteringen av sådant avfall. Det främjar också återanvändning av produkter och materialåtervinning, vilket stöder kretsloppsekonomin.

2.1.3 RoHS 2-direktivet är nödvändigt för att förebygga handelshinder och snedvridning av konkurrensen inom EU, vilket skulle kunna bli fallet om skillnader uppstod mellan lagar eller administrativa bestämmelser om begränsning av användningen av farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning i olika medlemsstater. Det bidrar också till att skydda människors hälsa och främja miljövänlig återvinning och bortskaffande av avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning.

2.1.4 RoHS 2-direktivet är en omarbetning av det tidigare RoHS-direktivet 2002/95/EG (RoHS 1). Båda dessa direktiv har lett till en minskning av farliga material i hela världen; flera länder, bland annat Kina, Korea och Förenta staterna, har utarbetat lagstiftning som liknar den i direktivet. Genom RoHS 2-direktivet infördes nya definitioner och tillämpningsområdet utvidgades till att omfatta medicintekniska produkter och övervaknings- och kontrollinstrument. Effekten av dessa bestämmelser bedömdes i kommissionens förslag från 2008. Genom RoHS 2-direktivet infördes emellertid också andra ändringar: det "öppna tillämpningsområdet" genom en ny kategori 11: "Annan elektrisk och elektronisk utrustning som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier". Dessa ändringar gör direktivet tillämpligt på all elektrisk och elektronisk utrustning (utom utrustning som uttryckligen undantas) och ger en vidare tolkning av elektrisk och elektronisk utrustning, som grundar sig på en ny definition av elberoende. Dessa "öppna tillämpningsområden" bedömdes inte särskilt när RoHS 2-direktivet infördes.

2.1.5 Kommissionen har fått i uppdrag att undersöka behovet av att ändra direktivets tillämpningsområde med avseende på det öppna tillämpningsområde som infördes genom 2011 års omarbetning. Kommissionen har nu gjort en sådan bedömning och fastställt en rad frågor rörande direktivets tillämpningsområde som måste lösas för att undvika att lagstiftningen får oavsedda konsekvenser. I avsaknad av ett förslag från kommissionen skulle följande problem uppstå efter den 22 juli 2019:

- Förbud mot transaktioner på sekundärmarknaden (till exempel marknaden för återförsäljning, andrahandsmarknaden) för ny elektrisk och elektronisk utrustning inom tillämpningsområdet. Detta kallas även definitivt stopp:
- Stopp för möjligheten att med reservdelar reparera ny elektrisk och elektronisk utrustning inom tillämpningsområdet sedan den lagenligt släppts ut på marknaden före detta datum.
- Särbehandling (snedvridande behandling) av kabelanslutna mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg jämfört med annars identiska maskiner som drivs med batteri eller en motor (som för närvarande undantas från direktivets tillämpningsområde).
- De facto-förbud mot utsläppande på EU-marknaden av piporglar (eftersom de inte uppfyller direktivets krav på grund av det bly som används för att åstadkomma det önskade ljudet).

Dessa fyra problem kan påverka EU-marknaden, tillverkare och medborgare samt få negativa ekonomiska, ekologiska, sociala och kulturella effekter.

Kommissionens förslag är därför inriktat på problem med avseende på tillämpningsområdet som inte kan lösas genom vare sig byte av ämne eller undantag och riktlinjer, till exempel för specifika produktgrupper med permanenta problem med överensstämmelse eller om bestämmelserna om tillämpningsområdet ger upphov till snedvridningar av marknaden:

- Sekundärmarknadsoperationer för elektrisk och elektronisk utrustning enligt RoHS 2 -direktivet, som tidigare inte omfattades av RoHS 1-direktivet.
- Reservdelar till elektrisk och elektronisk utrustning enligt RoHS 2-direktivet som tidigare inte omfattades av RoHS 1-direktivet.
- Mobila maskiner med kabelansluten traktionsdrift som inte är avsedda att användas på väg.
- Piporglar.

I förslaget beaktas också erfarenheterna från genomförandet av RoHS 2-direktivet, i enlighet med dess övergripande mål och krav på rättslig klarhet.

## 2.2 Konsekvensbedömning

2.2.1 I kommissionens konsekvensanalys anges att ett återställande av sekundärmarknaden och bättre tillgång till reservdelar till viss elektrisk och elektronisk utrustning skulle få följande positiva effekter:

- Lägre kostnader och minskad administrativ börda för företagen, även små och medelstora företag, och myndigheter.
- Nya affärsmöjligheter för reparationsbranschen och den sekundära handeln.
- Positiva sociala effekter, bland annat för EU:s sjukhus, som skulle spara omkring 170 miljoner euro efter 2019 eftersom möjligheten att sälja och köpa begagnade medicintekniska produkter bibehålls.
- Miljöfördelar i form av generellt minskad avfallsgenerering: Möjligheten att förlänga användningen av elektrisk och elektronisk utrustning kommer att senarelägga produkternas livscykel och bortscaffande, vilket försenar uppkomsten av farligt avfall. I de flesta fall är miljökonsekvenserna av att producera ytterligare reservdelar försumbara jämfört med fördelen att behålla hela den utrustning som används. Den åtgärden skulle förhindra uppkomsten av över 3 000 ton farligt avfall per år i EU, vilket skulle stödja initiativet i fråga om en kretsloppsekonomi. Den elektriska och elektroniska utrustningens längre livslängd skulle också ge ytterligare energi- och råvarubesparingar.

## 3. Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området

3.1 Syftet med förslaget inriktning på transaktioner på sekundärmarknaden är att direktivet ska bli helt förenligt med EU:s allmänna principer om produktlagstiftning.

3.2 RoHS 2-direktivet medger att elektrisk och elektronisk utrustning som inte omfattades av tillämpningsområdet för RoHS 1-direktivet, men som inte skulle överensstämma med bestämmelserna i RoHS 2-direktivet, fortsätter att göras tillgänglig på marknaden till och med den 22 juli 2019. Efter detta datum kommer emellertid både det första utsläppandet på marknaden av elektrisk och elektronisk utrustning som inte uppfyller kraven och transaktioner på sekundärmarknaden (till exempel återförsäljning) med sådan utrustning att förbjudas. Elektrisk och elektronisk utrustning som omfattas av detta "definitiva stopp" för transaktioner på sekundärmarknaden är medicintekniska produkter, övervaknings- och kontrollinstrument samt annan elektrisk och elektronisk utrustning inom tillämpningsområdet. Detta hinder för transaktioner på sekundärmarknaden är inte förenligt med den allmänna harmoniseringen av EU:s produktlagstiftning. Kommissionen föreslår därför att det definitiva stoppet för transaktioner på sekundärmarknaden avskaffas.

3.3 RoHS 2-direktivet inför ett undantag (från den allmänna begränsningen av ämnen) för kablar och reservdelar för reparation, återanvändning, uppdatering av funktioner eller uppgradering av kapacitet inom den grupp av elektrisk eller elektronisk utrustning som gradvis kommer att omfattas av dess tillämpningsområde. Andra elektriska och elektroniska produkter än medicintekniska produkter och övervaknings- och kontrollinstrument som nyligen tagits upp inom tillämpningsområdet listas däremot inte. Detta leder till att reservdelar inte kan användas efter den 22 juli 2019 och till en omotiverad skillnad i behandling. Kommissionen föreslår därför att en specifik bestämmelse införs för att undanta reservdelar från begränsningen av ämnen, så att reparation av all elektrisk och elektronisk utrustning som omfattas av RoHS 2-direktivets tillämpningsområde, och som släppts ut på EU-marknaden, när som helst får genomföras.

3.4 I RoHS 2-direktivet förtecknas tio särskilda typer av utrustning som inte omfattas av bestämmelserna om det "öppna tillämpningsområdet". En sorts utrustning som är utesluten ("mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg och som uteslutande görs tillgängliga för yrkesmässig användning") omfattar endast maskiner med en inbyggd källa för kraftgenerering. Denna bestämmelse gör att maskintyper som annars är identiska hamnar under två olika regelverk, och detta av det enda skälet att deras kraftgenerering är olika (inbyggd eller extern). Kommissionen föreslår en ändring av definitionen av mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg och som uteslutande görs tillgängliga för yrkesmässig användning så att den även omfattar maskiner med traktionsdrift.

3.5 Kommissionen föreslår också att man för upp piporglar på förteckningen över utrustning som undantas på grund av avsaknaden av ersättningsalternativ.

3.6 Enligt direktivet bör undantag från begränsningen av ämnen ha en fastställd begränsad varaktighet.

3.7 Även om det i artikel 5.5 inte föreskrivs någon särskild tidsfrist för kommissionens beslut om ansökningar om nya undantag är den tidsfrist inom vilken kommissionen måste besluta om ansökningar om förnyelse av ett undantag fastställd till senast 6 månader innan undantaget upphör att gälla, och detta har visat sig vara omöjligt att genomföra i praktiken. I kombination med kravet på att en ansökan om förnyelse ska göras senast 18 månader innan undantaget upphör att gälla,



innebär tidsfristen att kommissionen måste fatta beslut om ansökningar om förnyelse av befintliga undantag inom tolv månader efter det att ansökan lämnats in, om inte särskilda omständigheter motiverar andra tidsfrister. Att hålla denna tidsfrist är i praktiken omöjligt på grund av det flertal obligatoriska förfaranden som krävs för utvärderingen av en ansökan om förnyelse. Därför bör den bestämmelse som fastställer en tidsfrist inom vilken kommissionen måste besluta om ansökan om förnyelse av undantag strykas.

#### **4. Förenlighet med EU:s politik på andra områden**

4.1 De ändringar som följer av detta förslag påverkar inte RoHS 2- direktivets grundläggande strategi och dess överensstämmelse med annan lagstiftning. RoHS 2-direktivet och Reach-förordningen överensstämmer politiskt.

4.2 RoHS 2-direktivet stämmer också överens med annan produktrelaterad lagstiftning, till exempel Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon. Annan EU-lagstiftning får innehålla skyldigheter utan koppling till användningsfasen för elektrisk och elektronisk utrustning, men det finns inga överlappningar med RoHS 2-direktivets krav.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik: Gemensamma utmaningar och hur vi kan samarbeta för att nå bättre resultat**

[COM(2017) 63 final]

(2017/C 345/19)

Föredragande: **Mihai MANOLIU**

Remiss	23.3.2017
Rättslig grund	Artiklarna 33 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Beslut av EESK:s plenarförsamling	24.1.2017
Ansvarig facksektion	Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	15.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	139/1/4

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik visar att det bristfälliga, splittrade och ojämna genomförandet av EU:s miljölagstiftning är ett allvarligt problem i många av EU:s medlemsstater. Bakom de grundorsaker till det bristfälliga genomförandet som konstaterats i granskningen förefaller det finnas en bristande politisk vilja hos många av medlemsstaternas regeringar att göra omfattande förbättringar till en politisk prioritering och att tillhandahålla tillräckliga resurser. De landsrapporter som granskar miljöpolitikens genomförande visar hur mycket EU måste göra för att uppnå de mål och milstolpar som fastställts i det sjunde miljöhandlingsprogrammet:

- Att skydda, bevara och stärka unionens naturkapital.
- Att omvandla unionen till en resurseffektiv, grön, konkurrenskraftig och utsläppsnål ekonomi.
- Att skydda unionens medborgare mot miljöbelastningar och risker för hälsa och välbefinnande.

1.2 Kommittén understryker att ett korrekt genomförande av EU:s miljöregelverk ligger i de europeiska medborgarnas intresse och har reella ekonomiska och sociala fördelar. För att medborgarna ska må bra krävs det en sund miljö. Fungerande ekosystem är en förutsättning för jordbruk och många andra ekonomiska verksamheter. Ett enhetligt genomförande av miljönormer i alla medlemsstater garanterar lika villkor för företagen. Införandet av miljömässigt ansvarsfulla metoder i ekonomin ger goda förutsättningar för ekonomisk modernisering och innovation, affärs- och sysselsättningsmöjligheter och goda arbetsvillkor.

1.3 Medlemsstaterna har huvudansvaret för genomförandet, medan kommissionen spelar en viktig roll för att se till att genomförandet sker på ett korrekt och enhetligt sätt.

Politisk vilja, integrering av miljöpolitiken och annan politik samt ett aktivt deltagande av det civila samhället i beslutsfattandet och översynsörfaranden är de viktigaste förutsättningarna för ett framgångsrikt genomförande av miljölagstiftningen på nationell nivå.

1.4 De europeiska medborgarna uppskattar EU för dess stränga miljönormer. Ett bristfälligt genomförande av dessa normer undergräver EU:s trovärdighet när det gäller att se till att normerna tillämpas på samma sätt av alla EU:s medlemsstater.

1.5 EESK välkomnar granskningen av genomförandet av miljöpolitiken, som är en ny strategi och ett viktigt steg i en pågående process som syftar till att skapa ett gemensamt åtagande av kommissionen och medlemsstaterna för att förbättra genomförandet av miljöpolitiken och miljölagstiftningen. Denna process måste fortsätta, med vederbörlig hänsyn till samverkans effekter, en övergripande strategi, öppenhet och delaktighet.

1.6 Kommittén ställer sig bakom granskningens integrerade politiska strategi, och påpekar att denna även måste tillämpas på integreringen av miljö- och socialpolitiken. Genomförandet av miljömålen kan bara förbättras om de sociala effekterna – konsekvenser för arbetsmarknaden och konsumenterna, särskilt utsatta grupper – uppmärksammas noga och beaktas på ett proaktivt sätt. Marknadsbaserade instrument, t.ex. miljöskattereformer, är viktiga verktyg för att uppnå de mål som fastställs i miljölagstiftningen. I detta sammanhang vill EESK erinra om att åtagandena om att fasa ut miljöskadliga subventioner måste omsättas i praktiken.

1.7 Granskningen av genomförandet av miljöpolitiken bör vidareutvecklas under de kommande åren genom att dess tillämpningsområde utvidgas till att omfatta andra lagstiftningsområden med betydelse för miljön, t.ex. klimat- och kemikalielagstiftning.

1.8 Genomförandet av miljöpolitiken bör beaktas tillsammans med andra politikområden på ett integrerat sätt. För att underlätta övergripande lösningar bör gemensamma diskussioner föras i rådet (miljö) och andra rådskonstellationer. Förhållandet mellan den europeiska planeringsterminen och granskningen av genomförandet av miljöpolitiken bör klargöras ytterligare för att se till att olika instrument kan utnyttjas optimalt.

1.9 EESK välkomnar kommissionens insatser för att införa strukturerade dialoger med medlemsstaternas regeringar på grundval av slutsatserna i landsrapporterna. För att vara effektiva måste dialogerna vara insynsvänliga, ge ett tydligt resultat och följas upp. En uppsättning nödvändiga förutsättningar för effektiva dialoger bör diskuteras och fastställas för alla berörda parter.

1.10 Ett effektivt genomförande av miljöskyddsåtgärderna är delvis beroende av att det civila samhället – arbetsgivare, arbetstagare och andra samhällsföreträdare – ges en aktiv roll genom att allmänheten ges möjlighet att övervaka att miljölagstiftningen genomförs korrekt via fri tillgång till miljöinformation, deltagande i utformningen av miljöpolitiken och tillgång till rättslig prövning. Människor måste ha tillgång till korrekta rapporter om genomförandet av miljölagstiftningen på de orter där de bor och arbetar. Det civila samhället, som är demokratins väktare, har haft ett betydande engagemang i alla framsteg på miljöskyddsområdet.

1.11 EESK beklagar att det civila samhällets viktiga roll inte i tillräckligt hög grad återspeglas i granskningen av genomförandet av miljöpolitiken. Granskningen skulle kunna stärkas om det civila samhället deltog i större utsträckning. Det civila samhällets organisationer på nationell nivå måste ges möjlighet att bidra med sin sakkunskap och sina insikter till landsrapporterna samt till de strukturerade landsdialogerna och uppföljningen av dem. Kommittén är villig att främja dialogen med det civila samhället på EU-nivå.

## 2. Inledning

2.1 I maj 2016 inledde kommissionen granskningen av genomförandet av miljöpolitiken<sup>(1)</sup> för att förbättra genomförandet av EU:s miljölagstiftning i EU:s medlemsstater. Granskningen av genomförandet av miljöpolitiken är ett informations- och samarbetsbaserat politiskt instrument som inte medför några rättsliga krav eller rapporteringsskyldigheter. Tanken är att det ska vara en fortlöpande process med landsrapporter från kommissionen vartannat år och dialoger med medlemsstaterna.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 316 final.

2.2 I februari 2017 offentliggjorde kommissionen för första gången de 28 landsrapporterna och ett meddelande om granskningen av genomförandet av miljöpolitiken med en sammanfattning av iakttagelserna och slutsatserna och de åtgärder som kommissionen kommer att vidta.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 EU har ett omfattande regelverk på miljöområdet. Att genomföra det korrekt är dock mycket problematiskt. Landsrapporterna som granskar miljöpolitikens genomförande visar det splittrade och ojämna genomförandet av miljölagstiftningen i EU:s medlemsstater. I granskningen beskrivs på ett korrekt sätt de fördelar som ett riktigt genomförande har när det gäller de europeiska medborgarnas livskvalitet, lika villkor för företag och skapandet av arbetstillfällen<sup>(2)</sup>. Kostnaderna för ett bristfälligt genomförande uppskattas till 50 miljarder euro/år<sup>(3)</sup>.

3.2 Ett bättre genomförande av lagstiftningen är en av de främsta prioriteringarna i det sjunde miljöhandlingsprogrammet som antogs av Europaparlamentet och rådet 2013<sup>(4)</sup>. EESK uppskattar att kommissionen omsätter detta i praktiken i och med granskningen av genomförandet av miljöpolitiken.

3.3 I landsrapporterna sammanfattas information som inte är helt ny. Rapporterna har dock ett tydligt mervärde genom att de, för första gången, behandlar brister i genomförandet på ett heltäckande och övergripande sätt och täcker stora områden av miljölagstiftningen och alla medlemsstater. Denna nya bedömningsnivå gör det möjligt att analysera gemensamma grundorsaker och strukturella hinder i syfte att säkerställa ett bättre genomförande och utarbeta korrigerande åtgärder och verktyg.

3.4 Den strategi som används i granskningen gör det också möjligt att övergå från att använda överträdelseförfaranden för att reagera på ett bristfälligt genomförande av lagstiftningen till att vidta proaktiva åtgärder genom att ta itu med de bakomliggande orsakerna till det bristfälliga genomförandet. EU:s medlemsstater har dock huvudansvaret för genomförandet av EU:s miljölagstiftning. Man måste inse att det bakom de grundorsaker till bristande genomförande som konstaterats i granskningen i många fall förefaller finnas en brist på politisk vilja hos många av medlemsstaternas regeringar att göra omfattande förbättringar till en politisk prioritering och att tillhandahålla tillräckliga resurser för detta<sup>(5)</sup>. EESK skulle därför uppskatta om granskningen skulle kunna bidra till att föra upp behovet av bättre genomförande på den politiska dagordningen i EU:s medlemsstater och på rådets möten.

3.5 Kommissionen måste ta itu med medlemsstaternas bristfälliga genomförande av EU:s lagstiftning med hjälp av lämpliga och strikta åtgärder, inklusive överträdelseförfaranden. EESK oroas över att dessa åtgärder hittills inte har varit effektiva. De stränga miljönormerna är en orsak till att de europeiska medborgarna uppskattar EU. Ett bristfälligt genomförande av dessa normer undergräver därför EU:s trovärdighet i medborgarnas ögon.

3.6 Landsrapporterna är en god grund för en strukturerad dialog mellan kommissionen och varje medlemsstat. De gör det också möjligt för medlemsstaterna att lära av varandra, ringa in gemensamma problem och utbyta bästa praxis, med utgångspunkt i principen om att man blir starkare om man delar med sig.

3.7 Medborgarna, lokalsamhällena och företagen är de faktiska aktörerna vid genomförandet av miljöåtgärder, och det civila samhället måste därför spela en aktiv roll i granskningen av genomförandet av miljöpolitiken. Det är mycket viktigt att göra det organiserade civila samhället till en partner i detta arbete.

3.8 EESK uppskattar att kommissionen anser att det civila samhällets delaktighet är en viktig tillgång för uppföljningen av granskningen. Det är dock fortfarande ganska otydligt hur det civila samhället bör involveras. Man måste se till att det civila samhällets deltar under hela granskningen, inte endast i uppföljningen. Denna aspekt av granskningen bör utvecklas.

<sup>(2)</sup> COM(2017) 63 final, s. 2.

<sup>(3)</sup> Europaparlamentet, *At a glance, Environmental Implementation Review*.

<sup>(4)</sup> EUT L 354, 28.12.2013, s. 171.

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – Att leva gott inom planetens gränser (EUT C 161, 6.6.2013, s. 77, punkt 1.2).

#### 4. Särskilda kommentarer

##### 4.1 Tillämpningsområdet för granskningen av genomförandet av miljöpolitiken

4.1.1 Granskningen av genomförandet av miljöpolitiken omfattar för närvarande cirkulär ekonomi och avfallshantering, natur och biologisk mångfald, luftkvalitet och buller samt vattenkvalitet och vattenförvaltning – en stor del av miljölagstiftningen. Andra sektorer med nära anknytning till dessa politikområden bör integreras i nästa omgång. Detta gäller i synnerhet begränsning av och anpassning till klimatförändringen som är av central betydelse för stora delar av miljöpolitiken, t.ex. naturskydd, biologisk mångfald och vattenförvaltning. Genomförandet av kemikalielagstiftningen är avgörande för en sund miljö, välbefinnande och en ren cirkulär ekonomi.

##### 4.2 Landsrapporter

4.2.1 Landsrapporterna ger en mycket god överblick över de miljömässiga utmaningar som de olika medlemsstaterna står inför och deras resultat i genomförandet av miljölagstiftningen. EESK uppskattar också att det i landsrapporterna hänvisas till de mål för hållbar utveckling som är kopplade till dessa utmaningar. Det visar att förbättrad miljöprestanda är en del av en mer omfattande strategi för hållbar utveckling där man arbetar för att uppnå ekonomiska, sociala och miljömässiga framsteg på ett integrerat, övergripande och väl avvägt sätt.

4.2.2 Landsrapporterna ger också mervärde för medborgare och organisationer i det civila samhället i de olika länderna: de ger inte endast icke-statliga aktörer en god överblick över situationen i sitt eget land, utan ger dem också möjlighet att jämföra resultaten med andra medlemsstater och ringa in brister och outnyttjad potential. Landsrapporterna måste ses som ett värdefullt verktyg för det civila samhället i EU:s medlemsstater när det gäller att hålla sina regeringar ansvariga för tryggheten av en hälsosam miljö. De gör det möjligt för det civila samhället att verka för ett bättre genomförande av miljölagstiftningen.

4.2.3 Denna potential skulle dock kunna förstärkas ytterligare genom att det civila samhället involveras ännu mer i utarbetandet av landsrapporterna, de strukturella dialogerna och uppföljningen, samt i granskningen av rapporterna i nästa tvåårscykel. Det civila samhällets organisationer har en omfattande sakkunskap som kan bidra till en kartläggning av de största miljömässiga utmaningar som deras land står inför. De bör därför rådfrågas redan från början.

4.2.4 För att göra granskningen av genomförandet av miljöpolitiken till en kontinuerlig process, kommer det att vara viktigt att mäta de framsteg som görs i genomförandet av rekommendationerna från de tidigare omgångarna av landsrapporterna och sammanfatta resultaten i följande granskningsrunda.

##### 4.3 Grundorsaker till bristerna i genomförandet och verktyg för förbättringar

4.3.1 Kommittén uppskattar att kommissionen ser granskningen av genomförandet av miljöpolitiken som ett tillfälle att analysera gemensamma grundorsaker till bristerna i genomförandet. Efter den inledande bedömningen i meddelandet bör man fortsätta bedömningsarbetet tillsammans med medlemsstaterna och ta hänsyn till icke-statliga aktörers direkta erfarenhet och kunskap samt forskning utförd av universitet, tankesmedjor och EU:s nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen (Impel).

4.3.2 Kommissionen har redan fastställt viktiga grundorsaker: ineffektiv samordning mellan lokala, regionala och nationella myndigheter, bristande administrativ kapacitet och otillräcklig finansiering, bristande kunskap och uppgifter, otillräckliga mekanismer för regelefterlevnad samt brist på integrering och politisk samstämmighet.

4.3.3 Kommissionen nämner några exempel på bättre politisk samordning och integrering, t.ex. en samordnad strategi för politiken för ren luft och för rörlighet. EESK ställer sig bakom denna integrerade politiska strategi, och påpekar att den även måste tillämpas på integreringen av miljö- och socialpolitiken. Genomförandet av miljömålen kan bara förbättras om de sociala effekterna – konsekvenser för arbetsmarknaden och konsumenterna, särskilt utsatta grupper – uppmärksammas nog och beaktas på ett proaktivt sätt.

4.3.4 I slutändan ligger bristen på politisk vilja bakom många av dessa problem <sup>(6)</sup>. Det kommer därför att vara viktigt att målet med granskningen uppnås, nämligen att genomförandet av miljölagstiftningen behandlas som en politisk fråga och förs upp på EU:s dagordning.

4.3.5 Kommittén understryker också att myndigheternas befogenheter och kunskap är en förutsättning för ett korrekt genomförande. Ökad medvetenhet och kommunikation är dessutom avgörande för att hjälpa det civila samhället att delta i granskningsprocessen.

4.3.6 Kommissionen nämner marknadsbaserade instrument och investeringar som verktyg för att förbättra de mål som ingår i miljörettsliga ramar. EESK har i ett tidigare yttrande framhållit miljöskattereformers potential att flytta skattebördan från arbetskraft till resursanvändning för att skapa både arbetstillfällen och ekonomisk innovation, samt för att minska negativ miljöpåverkan <sup>(7)</sup>.

4.3.7 I samma yttrande klagade EESK över befintliga miljöskadliga subventioner. Få framsteg har gjorts. Såväl skattereformer som utfasning av miljöskadliga subventioner nämns i kommissionens meddelande som ett viktigt verktyg för ett bättre genomförande. Ingen strategi läggs dock fram för att ändra på detta dödläge.

#### 4.4 *Det fortsatta arbetet*

4.4.1 Som kommissionen har påpekat har medlemsstaterna huvudansvaret för ett korrekt genomförande av EU:s regelverk på miljöområdet. Men det finns också viktiga frågor på EU-nivå som kan hindra eller främja ett korrekt genomförande. Smart integrering av miljömål och andra politiska områden måste inledas på EU-nivå genom smart och konsekvent reglering och öronmärkning av medel. Miljöanpassningen av den gemensamma jordbrukspolitiken är ett gott exempel på detta och det finns lärdomar att dra. En mer samstämmig politik för hållbar utveckling på EU-nivå skulle också kunna bidra till att förbättra miljöprestandan i EU:s medlemsstater. Granskningen av genomförandet av miljöpolitiken bör också användas för att få återkoppling om huruvida den EU-politik eller EU-lagstiftning som håller på att genomföras behöver korrigeras eller uppdateras.

4.4.2 På grundval av resultaten av granskningens första omgång erbjuder sig kommissionen att underlätta medlemsstaternas arbete genom att införa en strukturerad dialog om genomförandet med varje medlemsstat, tillhandahålla skraddarsytt stöd till medlemsstaternas experter från deras motsvarigheter i andra medlemsstater och diskutera gemensamma strukturfrågor i rådet. Vi välkomnar dessa åtgärder – även om vi tvivlar på att de kommer att räcka för att förbättra medlemsstaternas övergripande miljöprestanda.

#### 4.5 *Strukturerade dialoger*

4.5.1 Införande av strukturerade dialoger liknande de som används inom den europeiska planeringsterminen föreskrivs redan i det sjunde miljöhandlingsprogrammet <sup>(8)</sup>. I meddelandet saknas det information om de praktiska arrangemangen för dessa dialoger, som inte bör överlåtas till medlemsstaternas myndigheter. En uppsättning nödvändiga förutsättningar för effektiva dialoger bör diskuteras och fastställas för alla berörda parter.

4.5.2 Ett balanserat deltagande av ett brett spektrum av icke-statliga aktörer samt regionala och lokala myndigheter måste säkerställas. De måste bjudas in i god tid och ges lämplig information för att kunna förbereda sina bidrag.

4.5.3 För att vara effektiva måste dialogerna organiseras på ett resultatinriktat sätt. Resultaten och det fortsatta arbetet, deltagarnas åtaganden och tidsfristerna, bör fastställas tydligt och övervakas. I det sjunde miljöhandlingsprogrammet nämns "partnerskapsavtal om genomförande" mellan kommissionen och medlemsstaterna. Detta instrument bör också beaktas i granskningen av genomförandet av miljöpolitiken. Åtaganden kan också komma från icke-statliga aktörer, t.ex. industri, detaljhandel eller jordbruk.

<sup>(6)</sup> EESK:s yttrande om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – Att leva gott inom planetens gränser, EU:s sjunde miljöhandlingsprogram (EUT C 161, 6.6.2013, s. 77).

<sup>(7)</sup> EESK:s yttrande om Marknadsbaserade instrument för att skapa en resurseffektiv ekonomi med låga koldioxidutsläpp i EU (yttrande på eget initiativ) (EUT C 226, 16.7.2014, s. 1).

<sup>(8)</sup> Sjunde miljöhandlingsprogrammet, punkt 59.



#### 4.6 "Peer-to-peer"-baserat stöd

4.6.1 EESK välkomnar anordnandet av ömsesidigt "peer-to-peer"-baserat stöd mellan medlemsstaternas experter. Man bör utnyttja den rika och långa erfarenheten hos EU:s nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen (Impel).

4.6.2 Utbyten av enskilda experter bör kompletteras med mer övergripande program för ömsesidigt stöd mellan medlemsstaterna, liknande de partnersamverkansprojekt inom Phare som framgångsrikt stödde anpassningen till EU:s regelverk under EU:s utvidgningsprocess 2004–2007. Man bör också överväga att införa program för sakkunnigbedömning – liknande OECD:s program för granskningar av miljöprestanda <sup>(9)</sup>.

#### 4.7 Diskussion om gemensamma strukturfrågor i rådet

4.7.1 Kommissionen har för avsikt att diskutera gemensamma strukturella hinder för ett korrekt genomförande i rådet. Detta skulle föra upp frågan om genomförande på den politiska dagordningen. Det saknas information om hur detta kommer att arrangeras.

4.7.2 Genom miljöanpassningen av den europeiska planeringsterminen har det under de senaste åren gjorts försök att använda denna centrala styrningsmekanism för samordning mellan kommissionen och medlemsstaterna även för att förbättra miljöprestandan. Detta skulle vara ett sätt att direkt uppmärksamma regeringscheferna på problemen med miljöprestanda och skulle underlätta integrerade lösningar.

4.7.3 Miljöanpassningen av den europeiska planeringsterminen har dock hittills inte varit någon större framgång. Kommissionen vill inte ersätta miljöanpassningen av den europeiska planeringsterminen med granskningen av genomförandet av miljöpolitiken. I så fall bör dock förhållandet mellan den europeiska planeringsterminen och granskningen av genomförandet av miljöpolitiken klargöras ytterligare för att se till att vart och ett av dessa instrument kan utnyttjas optimalt.

4.7.4 Det kommer troligtvis inte att räcka med diskussionerna vid mötena i rådet (miljö). För att underlätta integrerade och övergripande lösningar bör gemensamma diskussioner föras med andra rådskonstellationer, t.ex. med transportministrarna eller ministrarna med ansvar för sysselsättning och sociala frågor.

#### 4.8 Rättsliga medel för att verkställa lagstiftningen

4.8.1 Kommissionen har klargjort att granskningen av genomförandet av miljöpolitiken inte bör ersätta rättsliga åtgärder för att förbättra genomförandet av miljölagstiftningen, vilket är korrekt då detta inte ligger inom granskningens tillämpningsområde. Granskningens mer samarbetsinriktade strategi kommer bara att bli framgångsrik om rättsliga påföljder och sanktioner tillämpas på ett trovärdigt och effektivt sätt. Detta gäller kommissionens överträdelseförfaranden vid överträdelser av miljölagstiftningen, samt de rättsliga medel som medborgarna och det civila samhället utnyttjar för att hålla regeringar ansvariga på nationell nivå och EU-nivå.

4.8.2 Kommittén vill erinra kommissionen och medlemsstaterna om att vissa åtgärder för att öka efterlevnaden av miljölagstiftningen ingick i det sjunde miljöhandlingsprogrammet och hittills inte har behandlats:

- Att utvidga de bindande kriterierna för ett effektivt genomförande av medlemsstaternas inspektioner och övervakning till större delar av EU:s miljölagstiftning.
- Att säkerställa konsekventa och effektiva förfaranden på nationell nivå för att hantera klagomål om genomförandet av unionens miljö rätt.

4.8.3 EESK kommer att bedöma kommissionens kommande meddelande om medborgarnas tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i ett separat yttrande.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

<sup>(9)</sup> <https://www.oecd.org/site/peerreview/environmentalperformancereviews.htm>

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén –  
Energipriser och -kostnader i Europa**

[COM(2016) 769 final]

(2017/C 345/20)

Föredragande: **Laure BATUT**

Remiss	Europeiska kommissionen, 17.2.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	14.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	127/15/4

## 1. Rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) noterar att syftet med "Energipaketet" sägs vara att sätta konsumenterna i centrum. Kommittén skulle vilja att detta begrepp definierades och tillämpades. Konsumenterna kan bara spela sin nya roll om de kan stödja sig på tydliga texter som ger dem möjlighet att agera. EESK anser att det krävs en framtidsvision om vad de europeiska medborgarna och företagen har att vinna på detta projekt, t.ex. ökad jämlikhet, om energunionen ska bli en framgång.

1.2 Kommittén anser att åtgärder för att påverka efterfrågan på energi genom att öka medvetenheten bland allmänheten och yrkesverksamma (teoretisk och praktisk utbildning) kan leda till mer ansvarsfulla val och beteenden i energihänseende. Energieffektivitet kan bokföras i räkenskaperna för energibehov och kan bidra till att minska förbrukningen och därmed påverka kostnaderna, t.o.m. när priserna ökar. Energieffektivitet kan dock inte på egen hand lösa problemen beträffande klimatförändringar, försörjningstrygghet och fattigdom<sup>(1)</sup>. Energieffektivitet och energibesparingar utgör inte en energikälla.

1.3 EESK rekommenderar en utökad granskning av uppgifter under de kommande åren, bl.a. granskning av fler energikällor, och ökad uppmärksamhet på tre typer av förbrukning, nämligen i hushåll, industrin och tjänsteföretag.

1.4 Rapporten bör också innehålla en bedömning av hur energibehovet tillgodoses så att man kan avgöra hur stor del av behovet som kan tillgodoses till rimliga priser (artikel 14 i EUF-fördraget).

1.5 EESK rekommenderar att rapporten fokuserar på de belopp som betalas av företag eller konsumenter för FoU och omsättning i praktiken av forskning inom lagring av energi, kostnader som bör återspeglas i energipriset, i finansieringskostnaderna för näten.

1.6 Kostnaden för miljöförstöring bör utvärderas och göras lättillgänglig för alla.

1.7 EESK anser att kommissionens tvåårsrapporter om energipriser och energikostnader bör inledas med en ordlista för att öka begripligheten och göra rapporterna tillgängliga för alla konsumenter.

<sup>(1)</sup> Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ren energi för alla i EU" (EUT C 246, 28.7.2017, s. 64).

1.8 Av samma skäl, nämligen ökad öppenhet, anser kommittén att kommissionen bör lägga till ett informationsblad för varje medlemsstat som har granskats, med fem referenspunkter för varje energikälla:

- Den årliga prisskillnaden mellan grossist- och slutkundsmarknaderna.
- Andel av konsumentpriset som kan hänföras till råvara, nätkostnader respektive skatter.
- Årlig vinstmarginal för företagen i värdekedjan, framför allt nationella leverantörer.
- EU-stöd till stater och företag: procentandel och fördelning.
- De reglerade tariffernas och de sociala tariffernas andel av alla priser i slutkundsledet.

## 2. Inledning

2.1 År 2014 utfärdade Europeiska kommissionen sin första rapport om energipriser och -kostnader. Problem med datakvaliteten ledde till ett förslag till förordning <sup>(2)</sup> om europeisk statistik om naturgas- och elpriser.

2.2 Syftet är att kontrollera utvecklingen av den inre marknaden för energi, som ännu inte är fullbordad, och bidra till att identifiera lämpliga åtgärder för att öka energieffektiviteten och försörjningstryggheten, inom detta område, som omfattas av delad behörighet.

## 3. Sammanfattning av kommissionens rapport

3.1 Den kommissionsrapport som behandlas här är alltså den andra rapporten. I den analyseras energipriserna inom sektorerna elektricitet, gas och oljeprodukter och energiprisernas effekter på hushållen och industrin. Dessutom framhålls EU:s politiska strategier för att förverkliga energiunionen.

## 4. Elpriser

4.1 Kommissionen nämner faktorer som påverkar priset: utveckling av energieffektiviteten och användning av alternativa energikällor, ett område där EU vill vara världsledare.

4.2 EU-medlemsstaternas nettoimport av el från fossila bränslen har faktiskt ökat, liksom deras importberoende, vilket har lett till nya svåra diskussioner om skiffergas och skifferolja.

4.3 Grossistpriserna har fallit stadigt sedan 2008 och har konvergerat på inre marknaden, vilket har lett till lägre kol- och gaspriser. Flera nationella faktorer försvårar emellertid ett genomslag på detaljpriserna, som fortsätter att stiga – **genomsnittspriset för hushållen** ökade med 3,2 % under samma period:

- Energikomponenten sjönk med 15 % från 2008 till 2015.
- Nätverkskomponenten ökade årligen med 3,3 %.
- Komponenter med skatter och avgifter ökade med 10 procentenheter från 28 % till 38 %. I denna komponent ingår 10 underkomponenter <sup>(3)</sup>, bl.a. mervärdesskatt, sociala avgifter, sysselsättningspolitik, stöd, försörjningstrygghet och koncessionsavgifter.

4.4 För **industrierna har elpriset** ökat i mindre omfattning: mellan 0,8 % och 3,1 % per år från 2008 till 2015. Stora energikonsumenter betalar ofta lägre tariffer.

4.5 Enligt kommissionen finns det **mycket stora skillnader mellan medlemsstaterna**. Priserna kan skilja sig med en faktor tre för hushållen p.g.a. variationer i fråga om andelen skatter och avgifter (från 59 % i Danmark till 5 % i Malta).

4.6 Europeisk el är i genomsnitt dyrare än i Förenta staterna, men mycket billigare än i Japan.

<sup>(2)</sup> EUT L 311, 17.11.2016, s. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 769 final, s. 7, fotnot 8.

## 5. Gaspriser

5.1 Gas utgör 23 % av EU:s primära energiförbrukning. Den ger 15 % av vår elektricitet och fyller nästan en tredjedel av hushållens och industrins energibehov.

5.2 EU är till 69 % beroende av gasimport från ett begränsat antal leverantörer, och är därmed tvingat att följa den globala utvecklingen i fråga om prissvängningar.

5.3 Grossistpriserna har fallit med 50 % sedan 2013, främst på grund av den svaga globala efterfrågan, den amerikanska produktionen av skiffergas och den oljeprisbaserade indexeringen av gaspriset.

5.4 För **hushållen** har gaspriserna sedan 2008 ökat med nästan 2 % per år. Även här är komponenten "skatter och avgifter" betydande. Den har stigit med 4,2 % per år och förklarar tillsammans med nätkostnaderna de stora skillnaderna mellan medlemsstaterna, där det högsta priset (i Sverige) är fyra gånger högre än det lägsta (i Rumänien).

5.5 För **industrierna** och de stora industriella förbrukarna **har priserna sjunkit**, och det är energikomponenten som är den främsta prisdrivande faktorn. Grossistpriserna har fått större genomslag i detaljhandelspriserna, vilket har möjliggjort större konvergens på den inre marknaden.

5.6 Jämfört med övriga världen ligger priserna i Europa i ett mellanläge med en nedåtgående trend sedan 2013, även om de är högre än i Förenta staterna och Ryssland.

## 6. Priser för petroleumprodukter

6.1 Från maj 2014 till januari 2016, dvs. på 19 månader, minskade priset på råolja i US-dollar med 77 % och ökade sedan, men låg kvar på hälften av 2014 års priser.

6.2 **Detaljhandelspriserna** påverkades i mindre omfattning eftersom euron förlorade i värde i förhållande till dollarn och eftersom skatter och avgifter utgör en betydande del av priset.

EU har fastställt lägsta tillåtna punktskattesatser<sup>(4)</sup>, men nästan samtliga medlemsstater har valt att sätta högre satser: År 2015 utgjorde **skatter** 63 % av det genomsnittliga detaljhandelspriset för bensin och 57 % av dieselpriiset, även om det finns skillnader mellan länderna.

6.3 Sammanfattningsvis har priserna för de tre energikällorna sjunkit sedan den föregående rapporten offentliggjordes, och denna minskning har fått genomslag på grossistpriserna. Detaljhandelspriserna på petroleumprodukter har också påverkats, men priserna på gas och el har stigit på grund av stigande nätverkskostnader och framför allt skatter och avgifter.

## 7. Hushållens utgifter för energi

7.1 Med avseende på de tre energikällorna har hushållens **förbrukning varit förhållandevis stabil** sedan 2008.

Hushållens **utgifter har ökat** beroende på de höjda detaljhandelspriserna för gas och el (exklusive transport). Det finns stora variationer mellan medlemsstater när det gäller hur stor del av resurserna som går till energi, vilket naturligtvis märks tydligast i de hushåll som har svagast ekonomi: 8,6 % år 2016 jämfört med 6,2 % år 2004. Hushållens energiförbrukning minskade med 4 % under perioden.

7.2 Kommissionen understryker att det krävs sociala insatser som riktas mot de sårbara konsumenterna för att bemöta problemet med energifattigdom.

## 8. Industrins energikostnader

8.1 För de 14 energiintensiva industrisektorer som granskats **minskade** företagens energikostnader mellan 2008 och 2013, och energikostnadernas andel av produktionskostnaderna uppgår till i genomsnitt 5 % – 10 %. Detta är följderna av fallande energipriser för energiintensiva företag, skattebefrielser, skatteminskningar, inte i första hand energieffektivitetsåtgärder.

8.2 Kommissionen anser att unionens ekonomi i ett globalt perspektiv inte präglas av hög energiintensitet och att en konkurrenskraftig och välfungerande energimarknad bör kunna tillhandahålla den energi som hushållen och industrin behöver på det mest kostnadseffektiva sättet, samtidigt som man undviker inflationsdrivande effekter och offentliga subventioner som medför omotiverade marknadssnedvridningar: År 2012 utbetalades 113 miljarder euro i subventioner, varav cirka 17,2 miljarder euro i direkta subventioner. År 2014 uppgick energiskatter som indrivits av EU:s medlemsstater till totalt 263 miljarder euro, vilket motsvarar 1,88 % av EU:s BNP.

<sup>(4)</sup> EUT L 283, 31.10.2003, s. 51.

## 9. Allmänna kommentarer

9.1 Energi är en central faktor för ekonomier och hushåll. Energikonsumtion orsakar koldioxidutsläpp som är skadliga för klimatet och för levande varelser. EU har inlett övergången till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp. Förståelse för mekanismerna för fastställande av energikostnaderna och energipriserna bör bidra till en bättre övergång och till att bekämpa energifattigdom<sup>(5)</sup>.

9.2 Den rapport från kommissionen som granskas i detta yttrande visar att det inte finns ett energipris i EU, utan olika priser för de olika energibärarna som varierar beroende på geografiskt läge, nationell praxis, tidpunkt och användarnas konsumtionsvanor.

9.3 En "energiprisbarometer" (European Climate Foundation) för hushållen publiceras i ett flertal europeiska länder, och kommissionen offentliggör rapporter sedan två år.

## 10. Energibärarna

10.1 Olja, kol och gas täcker fortfarande merparten av världens energiförbrukning, medan biomassa, kärnkraft och el inte kan lagras eller transporteras i samma utsträckning:

- Olja är lätt att transportera: Priset kan vara enhetligt över stora geografiska områden.
- Naturgas måste omvandlas till flytande form, vilket kräver kostnadskrävande infrastruktur som stöds av olika enheter
- El är en härledd produkt från andra energikällor. El går inte att lagra, kräver produktions- och överföringsinfrastruktur vilket innebär att de slutliga kostnaderna varierar för olika användare och branscher.

10.2 Energipriset kan i sin tur påverka konkurrenskraften i en viss sektor beroende på hur stor andel energi som förbrukas direkt och hur stor insatsförbrukningen är för produktionen av en vara. En låg energikostnad kan påverka konkurrenskraften (se den amerikanska skiffergasen) utan att utgöra en strukturell faktor i produktiviteten.

10.3 Många medlemsstater importerar energi från grannländer inom eller utanför EU. Det geopolitiska läget får återverkningar på försörjningstryggheten och priset.

10.4 Priset för ett fat olja fastställs alltid i dollar. Valutakursen, och därmed den europeiska ekonomins globala konkurrenskraft, spelar en viss roll i konkurrensen och i prisbildningen för slutkonsumenten.

10.5 Effekterna av det energipris som industrin och hushållen betalar påverkar den övergripande efterfrågan. EU:s varuhandel sker främst inom EU och med bearbetade produkter som är känsliga för variationer i energipriset.

## 11. Priser och kostnader

### 11.1 \*Pris

11.1.1 Kostnad eller pris? Begreppen används ofta utan åtskillnad. Kommissionens rapport [COM(2017) 769] skulle ha vunnit i klarhet om man hade börjat med denna distinktion.

11.1.2 Mest lättbegripligt är *priset*. Priset är ett uttryck för bytesvärdet för en enhet av en energiprodukt eller energitjänst. På en helt "fri" marknad skulle priset vara jämviktspunkten mellan utbud och efterfrågan.

11.1.3 På en avancerad världsmarknad finns det lika många priser som marknader, och i varje transaktionsskede finns det yttre faktorer (externa effekter). Sedan finns det interna politiska faktorer i medlemsstaterna, t.ex. sektorns struktur, beskattning, klimat, hushållens köpkraft, företagets konkurrenskraft osv.

11.1.4 Energiunionen skulle, med respekt för subsidiaritetsprincipen, kunna jämnat ut dessa skillnader och orättvisor mellan européer.

---

<sup>(5)</sup> EUT C 341, 21.11.2013, s. 21.

## 11.2 \*Kostnader

11.2.1 Kostnaderna motsvarar priset för de energiråvaror som krävs för produktionen av en vara eller en tjänst och tillhandahållandet till konsumenterna ("Les prix et les coûts des sources d'énergie", Jean-Marie Martin-Amouroux, 20.2.2017). Det kan finnas avsevärda skillnader i kostnaderna beroende på valet av produktionskedja för den energi som förbrukas (SWD(2016) 420 final).

11.2.2 För små och medelstora företag, som utgör 90 % av EU:s ekonomi, kan energikostnaderna, både deras egna och de som ingår i de råvaror som de använder, ha en betydande inverkan på varans tillverkningskostnad och på försäljningen, trots att dessa företag inte klassas som energiintensiva.

11.2.3 Dessutom är energikostnaden inte en faktor som lätt kan modifieras, utan en nödvändig utgift. När energikostnaden är en viktig komponent i produktionskostnaden belastar den varans försäljningspris. Konsumenternas köpkraft påverkas och efterfrågan kan komma att minska (se bilsektorn). För industrin är energikällorna fortfarande utbytbara: om oljan blir för dyr går man över till gas osv.

11.2.4 Frågan om energikostnaderna leder till frågor om den europeiska diplomatin och fastställandet av en europeisk industripolitik, och inte bara för de energiintensiva sektorerna.

## 12. Särskilda kommentarer

12.1 Det aktuella dokumentet är en del i paketet "ren energi för alla i EU" <sup>(6)</sup>, där kommissionen redovisar energipriser och energikostnader i Europa. EESK beklagar att övergångsperspektivet inte lyfts fram mer. Om kostnaderna redovisats uppdelade på olika elproduktionskällor skulle det ha varit lättare att förstå. Energiinnehållet i en vara beror på hela produktionskedjan och efterfrågan kan komma att minska. Industrins konkurrenskraft står på spel, och dessutom dess förmåga att skapa hållbara arbetstillfällen och bevara miljön.

12.2 Olika EU-texter har gjort EU till en gemensam referenspunkt i staternas kamp mot växthusgasutsläpp, för energieffektivitet och för främjande av förnybara energikällor. Valet av energimix fastställs dock av medlemsstaterna själva. Det finns redan skillnader mellan staterna, bl.a. i fråga om beskattning och när det gäller riktlinjerna för kampen mot klimatförändringarna. Detta leder till dumpning, vilket försvårar styrningen av energiunionen <sup>(7)</sup>.

12.3 En fullständig konkurrensutsättning i 80-talsanda beaktar varken den globala situationen för energisektorn eller EU:s nya riktlinjer: Konsumenten ska sättas i centrum för systemet, man kan inte längre klaga över marknadens brister, eller det breda utbudet av offentliga interventioner till förmån för energisektorn som egentligen utgör subventioner, eller skattebasen som är av stor vikt för de offentliga intäkterna. Detta kan kallas omfördelning för att kompensera de sociala kostnaderna för energin, som har blivit ohållbara för många medborgare.

12.4 Energipriset har stigit, särskilt priset på el, vilket kan leda till en utlokalisering av arbetstillfällen. Stabilitet i den offentliga politiken är nödvändigt för arbetstagare, företag och investerare.

12.5 Det finns fortfarande uppenbara ojämlikheter mellan människor och mellan medlemsstater. Det finns också skillnader mellan företag, mellan energiintensiva och andra företag, och mellan privatpersoner och företag. Avregleringen av den europeiska marknaden, som ledde till avveckling av nationella monopol till förmån för konkurrens som skulle gynna konsumenterna, har inneburit högre gas- och elräkningar för slutkonsumenterna och har inte hindrat att det uppstått icke-konkurrensutsatta oligopol. Kommittén anser att idén om jämställdhet mellan konsumenter, dvs. utjämning, skulle kunna bli ett europeiskt koncept.

12.6 I kommissionsmeddelandet "Att påskynda innovationen för ren energi" <sup>(8)</sup> hävdas följande: "Energisystemet står inför en avgörande förändring. Förnybar energi blir alltmer kostnadseffektiv". Europeiska rådet har antagit åtgärder för utfasning av fossila bränslen i ekonomin och en integration av energimarknaden. Förnybara energikällor står för en ökande del av elproduktionen, och energiintensiteten (energiförbrukningen i förhållande till det ekonomiska resultatet) minskar, särskilt i utvecklade ekonomier.

<sup>(6)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(7)</sup> EESK s yttrande om "Styrningen av energiunionen" (EUT C 246, 28.7.2017, s. 34).

<sup>(8)</sup> EESK s yttrande om "Att påskynda innovationen för ren energi" (TEN/619) (ännu ej offentliggjort i EUT).



12.7 I meddelandet lägger kommissionen fram ett lagstiftningspaket som bygger på tre viktiga mål:

- Energieffektivitet ska prioriteras.
- EU ska bli världsledande inom förnybara energikällor.
- Rättvisa villkor för konsumenterna.

12.8 EU:s sätt att angripa frågor om priser och kostnader måste ändras radikalt. Sårbara konsumenter bör beaktas och man bör fastställa i hur stor utsträckning den offentliga politiken bör finansiera förnybara energikällor för att hushållen inte ska drabbas för hårt av relaterad beskattning. Kommissionen nämner en mer intuitiv och konsumentnära regional strategi i syfte att komma närmare en gemensam marknad.

12.9 Kommissionen understryker att det krävs sociala insatser för de sårbara konsumenterna för att bemöta problemet med energifattigdom. Detta är bra, men finansieringen av dessa åtgärder kommer inte från vinstmarginalerna i de stora företagen inom dessa energisektorer, utan från andra medborgare och de skatter de betalar, och från medlemsstaternas budgetar.

12.10 I rapporten redovisas ett stort antal uppgifter som samlats in från ett flertal aktörer, men kommittén beklagar att denna **öppenhet** i fråga om priser och kostnader inte sträcker sig ända till hushållen: för förnybara energikällor kan nätkostnaderna uppgå till 50 % (Rapport från Centre d'analyse stratégique, 2012, Frankrike). I kommissionens förslag till förordning (se fotnot 1) föreslås att korrekt statistik ska samlas in, och detta är också nödvändigt för att konsumenterna ska kunna göra sina val och fatta beslut. Denna statistik bör omfatta kostnaderna för miljöförstöring och vara lätt tillgänglig för de personer för vilka sådana åtgärder vidtas och som vill förstå varför och hur de erhåller och betalar för energi.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen**

[COM(2016) 818 final – 2016/0411 (COD)]

(2017/C 345/21)

Föredragande: **Jacek KRAWCZYK**

Remiss	Europaparlamentet, 16.2.2017 Europeiska unionens råd, 13.2.2017
Rättslig grund	Artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	14.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	135/1/1

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den föreslagna ändringen av förordning (EG) nr 1008/2008 (förslaget) är begränsad till artikel 13.3 b. Om ändringen godkänns skulle denna punkt inledas med orden ”såvida inte något annat föreskrivs i ett internationellt avtal som ingås av unionen [...]”.

1.2 Kommittén stöder kommissionens avsikt att försöka lösa en konflikt i lagstiftningen mellan artikel 13.3 b i förordning (EG) nr 1008/2008 och luftfartsavtalet mellan EU och Förenta staterna om avtal om leasing med besättning (”wet lease”-avtal). Att undanröja inkonsekvenser och begränsningar av avtal om leasing med besättning som inte är ömsesidiga eller sådana som inte föreskrivs i luftfartsavtalet och som fortfarande är oklara skulle begränsa möjligheterna för flygbolagen inom EU och eventuellt ge upphov till överdrivna och olikartade tolkningar. Kommissionen bör ta allvarligt på farhågorna om att en felaktig formulering faktiskt kan medföra en avvikelse från syftena med EU:s luftfartsstrategi och bana väg för nya, oönskade hybridaffärsmodeller.

1.3 Med tanke på förslagets ytterst tekniska karaktär och dess begränsade tillämpningsområde, och mot bakgrund av andra föreslagna bredare förtydliganden av förordning (EG) nr 1008/2008 om allmän trafikplikt samt bestämmelserna om ägande och kontroll, kan det förefalla tveksamt att skilja ut denna specifika ändring. Kommissionen hade dock redan framhållit tidsbegränsningen av avtal om leasing med besättning i sin utvärderingsfärdplan<sup>(1)</sup> som en fråga för separat granskning. Vidare innebär vissa aspekter av luftfartsavtalet och de utdragna diskussionerna om denna fråga i den gemensamma kommittén för luftfartsavtalet (den gemensamma kommittén) att det motiverar en särskild lösning. Slutligen är denna fråga av en sådan teknisk karaktär att den inte bör behandlas i samma sammanhang som politiskt komplicerade frågor som exempelvis ägande och kontroll. Det är därför motiverat att ta itu med denna föreslagna ändring separat. Vi noterar att kommissionen inte ansåg att en konsekvensanalys var nödvändig i detta sammanhang. EESK konstaterar dock att fackföreningar och andra organisationer i det civila samhället har uttryckt oro över förslaget.

<sup>(1)</sup> ”Evaluation of the Regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for the operation of air services in the Community”, 21.11.2016, GD MOVE/enhet E.4, se punkt C.1.

1.4 Kommittén är bekymrad över att förhandlarna och eventuellt de berörda parterna, utan ytterligare klargöranden när det gäller den föreslagna inledande meningen i artikel 13.3 b, skulle kunna tolka ändringen som att dörren öppnas för ett avskaffande av begränsningarna i samband med "extraordinära omständigheter" som en politisk fråga, vilket skulle påverka inte bara den planerade förhandlingen om ett nytt avtal om leasing med besättning med Förenta staterna, utan även med samtliga tredjeländer. Kommittén är övertygad om att om den föreslagna ändringens mycket restriktiva karaktär både i fråga om tillämpningsområde och innehåll klargörs på ett lämpligt sätt, inklusive samråd med så många berörda parter som möjligt både från denna sektor och från det civila samhället, kommer man att säkerställa att oavsiktliga konsekvenser till följd av ändringen av artikel 13.3 b i förordning (EG) nr 1008/2008 kan undvikas, och att diskussionerna kan begränsas till avtalet om leasing med besättning mellan EU och Förenta staterna. Det är viktigt att kommissionen, då man samråder med berörda parter, ser till att alla relevanta parter, däribland de erkända arbetsmarknadsparterna och andra organisationer i det civila samhället, omfattas.

1.5 EESK ser fram emot den kommande, mer omfattande översyn av förordning (EG) nr 1008/2008 som aviserats, och betonar behovet av ett bredare samråd med så många berörda parter som möjligt, både från sektorn och från det civila samhället. Kommittén är beredd att aktivt främja en sådan debatt.

1.6 Eftersom det saknas tillförlitliga uppgifter från båda sidor om den nuvarande användningen av leasing med besättning bör båda sidor vid de faktiska förhandlingarna om ett avtal om leasing med besättning begära att all sådan leasing ska registreras hos den gemensamma kommittén för statistiska ändamål. Detta register bör om möjligt omfatta de sociala villkoren för att säkra inte bara rättvisa arbetsvillkor för arbetstagarna, utan även resenärens rättigheter, som kan påverkas.

## 2. Regelverk

2.1 Den föreslagna ändringen av förordning (EG) nr 1008/2008 är avsedd att begränsas till artikel 13.3 b och luftfartsavtalet. I dess nuvarande lydelse föreskrivs det i denna punkt att utöver att alla säkerhetsstandarder ska motsvara vad som anges i gemenskapslagstiftningen <sup>(2)</sup> begränsas ett EG-lufttrafikföretags rätt att leasa flygplan med besättning som är registrerade i ett tredjeland till att tillgodose säsongrelaterade kapacitetsbehov <sup>(3)</sup> eller lösa driftsstörningar <sup>(4)</sup> eller till behov av undantagskaraktär under en tid av sju månader som får förlängas med ytterligare sju månader <sup>(5)</sup>. Om ändringen godkänns skulle denna punkt inledas med orden "såvida inte något annat föreskrivs i ett internationellt avtal som ingås av unionen [...]". Den föreslagna formuleringen påverkar därför inte tillståndsmyndighetens rättigheter eller det grundläggande kravet på att EU:s säkerhetsstandarder ska uppfyllas.

2.2 EU:s enda internationella avtal med ett tredjeland som är relevant i detta sammanhang är luftfartsavtalet med Förenta staterna. Det bör klargöras genom tolkningsriktlinjer att den logiska grunden till den ändring som föreslås är att motverka motstridiga bestämmelser i artikel 13.3 b och i luftfartsavtalet. Om detta tydligt klargörs skulle följaktligen de föreslagna ändringarna endast ha betydelse för ett visst internationellt lufttrafikavtal och inte innebära några grundläggande ändringar av politiken och bestämmelserna för leasing med besättning i allmänhet.

2.3 Såsom kommissionen påpekar i sin motivering till förslaget har initiativet ett mycket specifikt syfte och ett begränsat tillämpningsområde. Kommissionen föreslår därför inte någon konsekvensbedömning. Med tanke på oron för eventuella överdrivna tolkningar av den föreslagna ändringen och påföljande diskussioner med Förenta staterna och eventuellt andra tredjeländer på medellång sikt, bör kommissionen överväga att ytterligare motivera sitt förslag om att inte inkludera någon konsekvensbedömning. Det måste vara helt klart att effekterna av den föreslagna ändringen av förordning (EG) nr 1008/2008 är en följd av innehållet i de kommersiella avtalen om leasing med besättning mellan parterna och inte av den föreslagna ändringen av lagstiftningen.

<sup>(2)</sup> Artikel 13.3 a i förordning (EG) nr 1008/2008.

<sup>(3)</sup> Artikel 13.3 b ii i förordning (EG) nr 1008/2008.

<sup>(4)</sup> Artikel 13.3 b iii i förordning (EG) nr 1008/2008.

<sup>(5)</sup> Artikel 13.3 b i i förordning (EG) nr 1008/2008.

2.4 I kommissionens färdplan "Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the U.S. through a wet-lease agreement between the parties"<sup>(6)</sup> redogör man för bakgrunden till detta lagstiftningsförslag, som anpassar de överenskomna principerna om gränsöverskridande överförbarhet av flygplan mellan EU och Förenta staterna och därmed undanröjer ett dödläge i diskussionerna mellan EU och Förenta staterna i den gemensamma kommittén.

2.5 Förslaget tillgodser EU-flygbolagens krav. I det luftfartsavtal som undertecknades 2007 föreskrivs ett öppet system för leasing med besättning mellan de båda parterna. Tiden för att lösa driftsstörningar och hantera säsongrelaterade kapacitetsbegränsningar begränsas av terminologin. Begränsningen till två perioder om sju månader för "behov av undantagskaraktär" kan ses i ett historiskt sammanhang<sup>(7)</sup>, men förefaller godtycklig och undergräver de kommersiella möjligheterna att på ett effektivt sätt överföra flygplan till nya operatörer. Med tanke på att den sedvanliga löptiden för ett typiskt avtal om leasing med besättning uppgår till 36 månader medför begränsningen till sju plus sju månader rättslig och kommersiell osäkerhet för EU:s lufttrafikföretag.

2.6 Kommissionen hävdar att den föreslagna ändringen inte får betydande konsekvenser för de arbetsrättsliga kraven. Avtal om leasing med besättning är generellt sett en mycket känslig fråga för arbetstagarorganisationerna. De kostnadsbegränsningar som orsakas av lufttrafikföretag som är etablerade i länder utanför EU med låga sociala normer och följaktligen låga kostnadsbaser – och även skillnader i sociallagstiftningen inom EU – har gjort leasing med besättning till ett nyckelområde som ständigt övervakas av arbetsmarknadens parter. Om en Pandoras ask skulle öppnas genom oavsiktliga och ogrundade tolkningar av denna ändring, kan frågan om avtal om leasing med besättning snabbt växa till ett stort problem i stället för en "teknisk justering" av motstridiga bestämmelser. De arbetsrättsliga kraven kommer därför att behöva bedömas mot bakgrund av den framtida utvecklingen, både i förhandlingarna mellan EU och Förenta staterna om ett avtal om leasing med besättning inom ramen för luftfartsavtalet och i efterföljande praxis på marknaden.

2.7 Genom hänvisningen till internationella avtal banar den föreslagna formuleringen av ändringen väg för ett särskilt avtal om leasing med besättning mellan EU och Förenta staterna utan att man måste återuppta förhandlingarna om hela luftfartsavtalet. Det alternativ som kommissionen valt kommer därför att lösa motstridiga bestämmelser på ett målinriktat, effektivt och snabbt sätt, samt återupprätta planeringsstabiliteten för de kommersiella parterna och undvika eventuella repressalier från de amerikanska parterna. Detta kan emellertid endast uppnås om kommissionen på ett lämpligt sätt förtydligar att avsikten med ändringen är att möjliggöra förhandlingar med Förenta staterna genom att lösa en konflikt i lagstiftningen som avser just detta land.

2.8 EESK har tidigare uttalat sig positivt om luftfartsavtalet och dess genomförande. Såsom EESK angav i sitt tidigare yttrande: "Ett öppet luftfartsområde [...] möjliggör wet-leasing av flygplan (leasing med besättning) utan diskriminering, under villkor som präglas av öppenhet"<sup>(8)</sup>.

### 3. Bedömning av förslaget

3.1 Kommissionen har bedömt olika alternativ för att lösa problemet<sup>(9)</sup>.

3.1.1 Att ändra det gällande luftfartsavtalet skulle vara mycket tidskrävande. Tidigare erfarenheter visar att parterna i luftfartsavtalet enades om att tillämpa avtalet provisoriskt från och med mars 2008. Rådets beslut efter ratificeringen av medlemsstaternas parlament antogs 2016. Det skulle vara oproportionerligt och omotiverat, med tanke på de möjligheter som branschen skulle kunna gå miste om, om ett sådant omständligt förfarande skulle rivas upp i syfte att ändra bestämmelserna om leasing med besättning.

3.1.2 EU kan inte lagligen göra Förenta staterna-specifika undantag från bestämmelserna i förordning (EG) nr 1008/2008 för att uppfylla EU:s och Förenta staterna:s krav med avseende på leasing med besättning. Medlemsstaterna är bundna av alla bestämmelser i EU:s förordningar.

3.1.3 Ett gemensamt avtal om ömsesidiga begränsningar skulle, även om det är tydligt, strida mot andan i avtalet och skada luftfartsbranschens kommersiella intressen.

<sup>(6)</sup> Färdplan av den 7 mars 2016, GD MOVE/enhet E.1.

<sup>(7)</sup> Begränsningen infördes i förordning (EG) nr 1008/2008 för att undvika otydligheten i de tidigare förordningarna (EEG) nr 2407/92, (EEG) nr 2408/92 och (EEG) nr 2409/92 (som förordning (EG) nr 1008/2008 ersatte) om vad som exakt avses med "behov av undantagskaraktär".

<sup>(8)</sup> EUT C 306, 16.12.2009, s. 1.

<sup>(9)</sup> Kommissionens färdplan "Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the U.S. through a wet-lease agreement between the parties", s. 7.

3.1.4 Den lämpligaste lösningen, vilket berörda parter understrukit vid upprepade tillfällen, är ett avtal om leasing med besättning mellan EU och Förenta staterna som är fullt förenligt med luftfartsavtalet och inte strider mot nationella eller europeiska bestämmelser. Alla frågor som rör detaljerna i ett sådant avtal har diskuterats sedan januari 2014. Det förväntas att samförstånd snabbt ska kunna uppnås. Det råder enighet om att ett sådant tekniskt avtal skulle bygga på befintliga trafikrättigheter enligt luftfartsavtalet och inte skapa nya rättigheter eller ändra befintliga sådana. Kommissionen bör på ett lämpligt sätt klargöra att syftet med ändringen inte är att ändra, modifiera eller lägga till ytterligare trafikrättigheter mellan EU och Förenta staterna. Ett sådant avtal skulle emellertid kräva en ändring av artikel 13 i förordning (EG) nr 1008/2008, där det fastställts en begränsning på sju plus sju månader för EU-lufttrafikföretags leasing med besättning från flygbolag utanför EU. Den tänkta formuleringen uppfyller till fullo kravet på att artikel 13 endast bör tillämpas i den mån det inte föreskrivs något annat om villkoren i artikel 13.3 b i ett internationellt avtal.

3.2 Kommissionen konstaterar i sin bedömning att den föreslagna åtgärden är lämplig, proportionerlig och juridiskt genomförbar, ligger i medlemsstaternas och EU-branschens intresse och inte innebär några nackdelar för någon berörd part.

#### 4. Bakgrund

4.1 Kommissionens förslag omfattar endast leasing med besättning. Leasing med besättning är vanligtvis ett sätt att tillhandahålla kapacitet under högsäsong och vid årliga grundliga underhållskontroller samt lösa tillfälliga driftsstörningar inom flottan. Leasing med besättning är ett leasingavtal där ett flygbolag (uthyraren) utför flygningar genom att tillhandahålla flygplanet och besättningen till ett annat flygbolag (inhyraren). Flygplanet brukas i enlighet med uthyrarens drifttillstånd och därmed på dennes operativa ansvar.

4.2 Leasing med besättning anses allmänt inom branschen vara en tillgång för den operativa flexibiliteten som inte bör begränsas på ett godtyckligt sätt. Tillsammans med luftfartssektorn i EU och de flesta, om inte alla, medlemsstater förväntar sig den amerikanska luftfartssektorn och den amerikanska regeringen en lösning på frågan för nuvarande och framtida verksamhet med flygplan som leasas med besättning inom ramen för de bilaterala förbindelserna.

4.3 Kommissionens förslag bör inte medföra några ändringar av politiken eller principerna för leasing med besättning. Det bör uteslutande syfta till att lösa en konflikt mellan bestämmelserna i förordning (EG) nr 1008/2008 och i luftfartsavtalet.

4.4 EESK rekommenderar starkt att den gemensamma kommittén ska samla in statistik om leasing med besättning som äger rum inom ramen för luftfartsavtalet. Detta register bör om möjligt omfatta de sociala villkoren för att säkra inte bara rättvisa arbetsvillkor för arbetstagarna, utan även resenärernas rättigheter, som kan påverkas.

#### 5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK godtar kommissionens motivering till ändring av förordning (EG) nr 1008/2008 för att möjliggöra obegränsade avtal om leasing med besättning på ömsesidig basis mellan EU-flygbolag och amerikanska flygbolag som trafikerar internationella flyglinjer enligt luftfartsavtalet. Den föreslagna nya lydelsen får emellertid inte – varken inom ramen för luftfartsavtalet eller inom ramen för eventuella framtida luftfartsavtal med tredjeländer – möjliggöra långsiktiga avtal om leasing med besättning av andra skäl än dem som anges i artikel 13 i förordningen. EESK håller med om att förslaget när det gäller luftfartsavtalet är en mer flexibel lösning – på ömsesidig basis – för leasing med besättning under perioder på vanligtvis upp till 36 månader. Sådana arrangemang kommer inte ha någon inverkan på de sociala villkoren. Kommittén skulle emellertid anse det mycket bekymmersamt om den föreslagna ändringen av begränsningarna för leasing med besättning används för att säkra mer långsiktiga underleverantörsavtal i syfte att försämra arbetstagarnas eller konsumenternas villkor/rättigheter. Vi uppmanar därför kommissionen att se till att avtalet mellan EU och Förenta staterna om leasing med besättning när det ingås är formulerat på ett sådant sätt att sådan praxis förbjuds. Förslaget får inte tolkas som ett sätt för flygbolag som leasar luftfartyg att antingen avsiktligt eller oavsiktligt kringgå långsiktig, nationell sociallagstiftning.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att skapa en europeisk dataekonomi**

[COM(2017) 9 final]

(2017/C 345/22)

Föredragande: **Joost VAN IERSEL**

Remiss	Europeiska kommissionen, 17.2.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	14.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	148/0/7

## 1. Slutsatser och rekommendationer

### Slutsatser

1.1 EESK välkomnar meddelandet "Att skapa en europeisk dataekonomi", som rör bevarandet av data som en central och kritisk möjliggörande faktor för den nya ekonomin <sup>(1)</sup>.

1.2 I meddelandet diskuteras icke-personliga och/eller helt anonymiserade uppgifter. När uppgifterna kan anses vara personliga tillämpas ramen för skydd av personuppgifter, och i synnerhet den allmänna dataskyddsförordningen.

1.3 Huvudfrågan är att bygga ett Europa-baserat ekosystem för uppgifter som en oundgänglig vektor för ekonomiska och sociala framsteg, samt robust konkurrenskraft i en värld som drastiskt håller på att omvandlas med starka konkurrenter i Förenta staterna och Asien. I syfte att främja konnektivitet och lagringsmöjligheter finns ett stort behov på kontinenten av offentlig-privata investeringar i infrastruktur.

1.4 Upprättandet av ett ekosystem för uppgifter kräver först och främst en ökning av medvetenheten inom näringslivet, de offentliga tjänsterna, i samhället och bland medlemsstaterna. Det finns ett behov av ökad tillit och öppenhet och en vilja hos alla aktörer att dela uppgifter.

1.5 EESK betonar att mycket mer står på spel än lagbestämmelser och praktiska bestämmelser. EU:s centrala befogenheter måste snarast möjligt anpassas inom ramen för den aktuella omvandlingsprocessen. Europa släpar efter på detta strategiska område. En proaktiv inställning i näringslivet krävs för att öppna upp för ökande uppgiftsflöden och utveckla kapaciteten att behandla stordata. Flexibla och mer anpassningsbara affärsmodeller måste inrättas.

1.6 Instrumenten för att möjliggöra innovation, samtidigt som företags och medborgares legitima intressen skyddas, inbegriper EU-omfattande plattformar och workshoppar, fältlaboratorier, inrättandet av kompetenscentrum, gemens-

<sup>(1)</sup> Meddelandet "Att skapa en europeisk dataekonomi", COM(2017) 9 final, den 10 januari 2017. Se även den argumenterande skrivelsen av den 2 december 2016 från fjorton stats- och regeringschefer om den fria rörligheten för uppgifter, Non-paper on the Free Flow of Data initiative.



kapsbyggande, framtidens fabriker, försöksområden, utbyten, gränssnitt för tillämpningsprogram, handledning bland företag, standardavtal, samspel mellan forskning och företag och gemensamma teknikinitiativ, samt offentlig-privata partnerskap som den offentliga och den privata sektorn deltar i, exempelvis storskaliga demonstratorer.

1.7 Det är oundgängligt med riskkapitalfonder och en mognare europeisk riskkapitalmarknad.

### **Rekommendationer**

1.8 Kommissionen bör genomföra en detaljerad analys av det aktuella läget och av defensiva attityder till det fria dataflödet i medlemsstaterna i syfte att avlägsna omotiverade hinder genom att införa korrekta lagbestämmelser och tekniska föreskrifter. Att undanröja omotiverade hinder för det fria dataflödet bör vara en integrerad del av en Europa-omfattande industripolitik. Den europeiska planeringsterminen bör även omfatta att öppna upp nationella marknader.

1.9 I synnerhet små och medelstora företag samt innovation påverkas negativt av datalokalisering. EESK stöder starkt kommissionens förslag om att all datalagring i medlemsstaterna bör vägledas av principen om fri rörlighet. EESK efterlyser en färdplan och tidsfrister för öppnandet av nationella marknader. Den europeiska planeringsterminen bör även omfatta denna fråga.

1.10 Offentlig forskning är en mycket viktig uppgiftskälla. Kommissionen bör uppmuntra ytterligare spridning i hela Europa.

1.11 Principiellt bör avtalsfrihet i den privata sektorn respekteras. En allmän EU-ram för standarder är önskvärd, men standarder bör inte på något sätt hämma innovation. Portabilitet bör främjas.

1.12 Ansvar är en snårig fråga: en översyn av produktansvarsdirektivet kan komma att behövas, och särskilda lagbestämmelser för maskin-till-maskin kan behöva övervägas.

1.13 Kommissionen bör uppmanas att vederbörligen beakta aspekter rörande uppgifter på olika språk i det fria dataflödet och tillgång till uppgifter.

1.14 Den mänskliga faktorn är av avgörande betydelse. EU-program måste inrättas för att förbereda anställda och unga för framtida utveckling. Utbildning och utbildning på arbetsplatsen är ytterst viktigt för att exempelvis tillgodose det enorma behovet av fler dataanalytiker.

1.15 Dessa processer måste övervakas noga i näringslivet samt av kommissionen och på nationell nivå, så att verkligt lika villkor i Europa skapas.

## **2. Bakgrund**

2.1 Det finns en skillnad mellan personliga och icke-personliga uppgifter – personrelaterade och icke-specifika massdata. Båda är en del av den digitala marknaden, men riktar sig mot olika områden och omfattas av separata EU-bestämmelser <sup>(2)</sup>.

2.2 I meddelandet om stordata <sup>(3)</sup>, uppföljning av meddelandet "Mot en blomstrande datadriven ekonomi" <sup>(4)</sup>, diskuteras icke-personliga eller anonyma uppgifter.

2.3 Personliga och icke-personliga uppgifter överlappar varandra i särskilda fall på grund av möjligt samspel mellan de två områdena och samspelet mellan den privata och den offentliga sektorn. Ta till exempel hälso- och sjukvårdssektorn, där patienternas personliga intressen, affärsintressen och allmänhetens intresse delvis överlappar varandra.

2.4 Förändringarna är mångfacetterade och oförutsägbara. Pågående processer med anknytning till de vertikala och horisontella följdverkningarna av uppgifter skapar allt större möjligheter att samla in, analysera och behandla uppgifter. Stordata är en mycket viktig byggsten för en framtida "kunddriven ekonomi".

<sup>(2)</sup> EUT C 71, 24.2.2016, s. 65.

<sup>(3)</sup> Meddelandet "Att skapa en europeisk dataekonomi", COM(2017) 9 final, 10 januari 2017.

<sup>(4)</sup> Meddelande COM(2014) 442 final, 2 juli 2014. Se även EUT C 242, 23.7.2015, s. 61.

2.5 Data medför betydande konsekvenser för produktionslinjer, samspel mellan tjänster och tillverkning, och värdekedjor. Det förstärker fragmenteringen av värdekedjorna.

2.6 Det växande antalet uppstarts företag och expanderande företag illustrerar den viktiga roll som data spelar. Små och medelstora företag är i hög grad beroende av ett stödjande internationellt (europeiskt) sammanhang samt av finansiering.

2.7 En kunddriven ekonomi är resultatet av stordata, kommunikation från maskin till maskin och det fria dataflödet. Det genererar sofistikerade produkter och tjänster. Alla sektorer och företagsnivåer anpassas till dessa förändringar. Det finns dock betydande skillnader mellan sektorerna, samt mellan stora och små företag, och olika hållningar hos företag inom värdekedjorna, varierande beroenden bland företag, olika utsikter inom tillverkning och underhåll, och följaktligen en mängd uppfattningar bland företag.

2.8 Om EU inte förverkligar digitaliseringens fulla potential kommer en stor del av mervärdet på 605 miljarder euro att vara i riskzonen under åren fram till 2025. Å andra sidan är de positiva sidorna ännu mer imponerande: i en studie för det tyska industriförbundet beräknas att ett mervärde på 1,25 biljoner euro skulle kunna skapas i Europa fram till 2025.

2.9 Liknande processer pågår i hela världen. Jämförande studier bevisar att EU släpar efter på detta område, trots de för närvarande strålande ekonomiska resultaten globalt i ett antal sektorer.

2.10 Det finns betydande kulturella skillnader mellan amerikanska och europeiska företag. I Europa finns den främsta drivkraften för data mestadels inom delar av tillverkningsindustrin<sup>(5)</sup>. I kontrast till detta är stordataindustrin i Förenta staterna främst driven av tjänste- och databaserade företag, de s.k. GAFA och, mer nyligen, NATU<sup>(6)</sup>. Förenta staterna har en stor och dynamisk inre marknad och mycket goda finansiella villkor. Företag har en risktagande mentalitet. Dessutom har amerikanska företag snabba nätverk och enorm lagringskapacitet till sitt förfogande. Likaledes växer antalet stora kinesiska plattformar stadigt.

2.11 Samtidigt som Europa släpar efter är det anmärkningsvärt att kommissionen i sitt meddelande inte hänvisar till Europas främsta internationella konkurrenter, trots att de är den huvudsakliga orsaken till att Europa omgående måste utveckla sina resultat och sin politiska samordning. I Förenta staterna och Kina fastställdes de nationella målen ganska nyligen i syfte att vinna och säkerställa en dominant ekonomisk ställning i hela världen. Följda av andra stöder och främjar de avsiktligt stordata som ett verktyg för att konsolidera de amerikanska och kinesiska företagens konkurrensfördel. I Förenta staterna antog Obama-administrationen en mycket tydlig strategi för den amerikanska tredje industriella revolutionen, motsvarigheten till Industri 4.0 i EU, som en grund för att stärka amerikansk konkurrenskraft och ekonomisk dominans. En *America first*-strategi kommer förmodligen att intensifiera denna politik. Vidareutveckling av stordata måste i detta sammanhang även anses vara en geopolitisk faktor.

### 3. Fritt dataflöde mellan medlemsstaterna

3.1 Bland orsakerna till att "den digitala ekonomin i Europa varit långsam när det gäller att omfamna datarevolutionen jämfört med Förenta staterna, och även saknade en jämförbar industriell kapacitet"<sup>(7)</sup> pekar kommissionen helt korrekt på kopplingen mellan hinder för den fria rörligheten för uppgifter och att den europeiska marknadsutvecklingen släpar efter.

<sup>(5)</sup> The Digital Transformation of Industry, Bundesverband der Deutschen Industrie, 1 februari 2015.

<sup>(6)</sup> GAFA står för Google, Apple, Facebook och Amazon, som har en total sammanlagd omsättning på 468 miljarder US-dollar. NATU står för Netflix, Airbnb, Tesla och Uber. GAFA har för närvarande en sammanlagd marknad på 2,3 biljoner US-dollar. Detta matchar nästan marknadsvärdet för de främsta 50 EURO STOXX-företagen, eller 2,9 biljoner euro. Detta faktum belyser den finansiella makt som stordataföretag/plattformsföretag har och deras enorma värdeskapande.

<sup>(7)</sup> COM (2017) 9 final, s. 2.

3.2 Samtidigt som dataskyddet i Förenta staterna främst är baserat på principen om avsiktligt tillhandahållande av uppgifter, och – när det gäller privata uppgifter – faller inom ramen för konsumentskydd, har de flesta europeiska länder dataskyddslagar och dataskydd är ofta inskrivet som en grundlagsskyddad rättighet. Å ena sidan kan EU:s strategi för datasäkerhet ses som en konkurrensfördel, och å andra sidan tycks man ha begränsat utnyttjandet och behandlingen av stordata så mycket att det hindrar innovation.

3.3 Marknadsfragmenteringen måste få ett slut. Kommissionen måste få mandat att undersöka hur och i vilken utsträckning strategiska skillnader mellan medlemsstater måste undanröjas i syfte att begränsa skillnaderna inom utveckling och strategier.

3.4 Med tanke på den ständigt ökande mängden data som kommer sig av sakernas internet, framtidens fabriker och autonoma uppkopplade system, är EU-omfattande åtgärder särskilt nödvändiga och av strategisk vikt. Den rättsliga och tekniska grunden för fria dataflöden i Europa är en hörnsten för att skapa en vidsträckt och robust digital ekonomi <sup>(8)</sup>.

3.5 En industripolitik för EU måste inrättas. Omotiverade hinder för det fria dataflödet måste undanröjas. En inre marknad är oförenlig med 28 olika varianter av industripolitik, som var och en har sina egna verktyg och mål. Samma sak gäller i den digitala tidsåldern <sup>(9)</sup>. Kommissionen och regeringar bör därför agera moderatorer, med en långsiktig vision om att fastställa förutsättningarna och ramvillkoren på grundval av offentlig-privata partnerskap <sup>(10)</sup>.

3.6 Kommissionen pekar korrekt på argument som används av de nationella myndigheterna för att begränsa dataflödena. Lokaliseringsåtgärder som i praktiken återinför digitala "gränskontroller" <sup>(11)</sup> måste ersättas med en tillfredsställande EU-ram.

3.7 EESK rekommenderar att en utförlig analys genomförs av det aktuella läget i medlemsstaterna och de enorma skillnader som förekommer i Europa. Den ledande tillverkningen i Tyskland är mest avancerad inom uppgiftsframställning, följt av avancerade tillverkningskluster i andra – stora som små – länder. Å andra sidan växer exempelvis även tjänstebaserad stordata kraftigt i Frankrike och i Storbritannien, och vissa mindre ekonomier.

3.8 Det fria dataflödet hämmas kraftigt genom medlemsstaternas defensiva inställningar. Till dags dato har åtminstone 50 rättsliga och administrativa hinder fastställts. Det finns även betydande skillnader mellan medlemsstaterna avseende kraven för offentlig upphandling. Olika kulturer och traditioner råder. Nationell industripolitik skapar olika lagstiftningsmiljöer, och det finns ingen gemensam ram för industrierna. De olika strategierna för hur personliga uppgifter måste behandlas enligt lag kan också leda till misstro rörande icke-personliga uppgifter. Defensiva attityder i förvaltningen och inom näringslivet i olika länder tenderar att vara ömsesidigt förstärkande.

3.9 I kontrast till detta kommer enbart ökad tillit mellan medlemsstaterna att skapa en inre marknad som utvecklas till att vara en säker plats för uppgifter och bördig mark för innovation.

3.10 Nationella mål, såsom främjande av innovation och progressivt skapande av mervärde, gynnas på bästa sätt genom att en gemensam marknad för stordata skapas, genom att säker datalagring säkerställs genom toppmodern IKT-förvaltning i stor skala, samt genom sammanförande av potenser.

3.11 Utöver att det har en kontraproduktiv inverkan på insyn och hämmar innovation har datalokalisering negativa konsekvenser för i huvudsak små och medelstora företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet. EESK stöder därför starkt kommissionens förslag om att "alla åtgärder i medlemsstaterna som påverkar lagring eller bearbetning av data [ska] styras av principen om fri rörlighet för data inom EU" <sup>(12)</sup>.

<sup>(8)</sup> Se även skrivelsen 2016 från 14 regeringar om denna fråga, Non-paper on the Free Flow of Data initiative. Är det ett dåligt omen att inget av de stora länderna, förutom Storbritannien, undertecknade skrivelsen?

<sup>(9)</sup> EUT C 71, 24.2.2016, s. 65 och EUT C 389, 21.10.2016, s. 50.

<sup>(10)</sup> FME-CWM, en nederländsk sammanslutning för teknikindustrin, rekommenderar ett toppteam av ministrar som ska samordna digitaliseringen i Nederländerna, den 16 mars 2017.

<sup>(11)</sup> COM (2017) 9 final, s. 5.

<sup>(12)</sup> COM (2017) 9 final, s. 7.

3.12 EESK insisterar på att frågan om att öppna upp de nationella marknaderna för Europa-omfattande spridning av uppgifter även bör omfattas av den årliga europeiska planeringsterminen, inbegripet de landsspecifika rekommendationerna. Öppnandet av offentliga data i hela Europa kommer att fullborda den inre marknaden och skapa lika villkor. Den allmänna dataskyddsförordningen bidrar till att skapa en gemensam grund<sup>(13)</sup>.

3.13 Regioner och stadsområden har också dynamiska data till sitt förfogande. Regionala plattformar med offentliga och privata aktörer kommer att främja regionala ekonomier och kan stärka regionala kluster i ett internationellt sammanhang. Regioner och städer bör övertalas att agera i en anda av öppenhet. Även här kan EU spela en viktig roll i att utbyta bästa praxis och tillhandahålla toppmodern sakkunskap till regionala enheter.

3.14 Offentlig forskning är en mycket viktig uppgiftskälla. Eftersom det handlar om skattebetalarnas pengar är det viktigt att säkerställa att sådana uppgifter sprids brett. I synnerhet små och medelstora företag kan dra nytta av uppgiftsreservoarer som skapats genom forskning.

3.15 Sådana offentliga uppgifter stör ofta privat bedrivna verksamheter. Kontraktsmässiga överenskommelser med handelssektorn innebär uppenbart en annan behandling av uppgifter. Bland exemplen finns icke-personliga uppgifter som framställs inom transport, i energisektorn, av satelliter, i fastighetsregister och inom andra offentliga tjänster.

3.16 Med tanke på de beklagligt stora skillnaderna i Europa påpekar EESK att ett obegränsat dataflöde i hela Europa även skulle kunna bidra till konvergens mellan nationella ekonomier, vilket är av betydande intresse för både de mer utvecklade ekonomierna och de som släpar efter. Offentliga förvaltningar kan ombes stödja och handleda varandra för att inrätta rätt mekanismer.

3.17 I meddelandet diskuteras inte aspekter på uppgifter på olika språk med anknytning till det fria dataflödet eller tillgång till uppgifter. Eftersom språkuppgifter även skulle kunna vara enbart maskingenererade bör kommissionen, enligt EESK:s uppfattning, trappa upp sina ansträngningar för att stödja forskning och innovation samt introducera automatisk översättning av uppgifter på olika språk till alla officiella EU-språk.

3.18 EESK betonar behovet av en helhetsstrategi och av att främja en känsla av ett gemensamt syfte i rådet (konkurrenskraft: inre marknaden, industri, forskning och rymdfrågor) och vidare i syfte att bygga ömsesidig tillit. Förtroende är av avgörande betydelse. Öppnandet av EU:s marknad för det fria flödet av icke-personliga uppgifter har även stor politisk genomslagskraft. En stor mängd frågor väcks här, såsom förstärkning av grunden för den inre marknaden och innovation i stora och små företag, bättre utsikter vad gäller ekonomisk tillväxt och arbetstillfällen, främjande av ekonomisk konvergens mellan medlemsstater, samt konkurrenskraft.

#### 4. Tillgång till uppgifter och överföring av uppgifter

4.1 I meddelandet granskas ett stort antal möjliga samspel mellan företag i alla storlekar på uppgiftsområdet (företag till företag, eller B2B). Man bör dessutom beakta offentliga tjänster. Mångfalden av uppgifter är oändlig, och det går därför inte att förutsäga dess utveckling.

4.2 Kommissionen prioriterar med rätta målsättningen om att alla sorters marknadsaktörer ska ha tillgång till stora och mångfaldiga dataset. Kommittén betonar många hinder för den fria tillgången och noterar att "utbytet av data för närvarande fortfarande [är] begränsat"<sup>(14)</sup>.

4.3 Anledningarna för företag att behålla uppgifter för sig själva är självklara. Produkter och tjänster produceras på grundval av företags produktionssystem eller, i vidare mening, företagsstrategier, som inte delas med andra. Avtalsfriheten måste som princip respekteras och garanteras<sup>(15)</sup>.

<sup>(13)</sup> Den allmänna dataskyddsförordningen, maj 2016. För EESK:s ståndpunkt (EUT C 229, 31.7.2012, s. 90).

<sup>(14)</sup> COM (2017) 9 final, s. 10.

<sup>(15)</sup> Se även Orgalimes kommentarer om kommissionens kommande initiativ om "Building the EU Data Economy", 21. september 2016, och DIGITALEUROPE's Initial Views on Building the European Data Economy Communication, 14 februari 2017.

4.4 Bilden är mycket mångskiftande. Stora företag har ofta egen forskning till sitt förfogande, med ett brett spektrum av möjliga tillämpningar. Mindre företag har per definition en begränsad omfattning. Under alla omständigheter är dock alla argument för att dela uppgifter med andra företag överväldigande, med direkta fördelar för alla berörda företag.

4.5 Som regel omfattar immateriella rättigheter inte maskin-till-maskin-uppgifter. Eftersom så är fallet gäller EU-lagstiftning för särskilda tillämpningar som behöver rättsligt skydd. I andra fall fortsätter dessa uppgifter och hur de hanteras att lyda under avtalsenliga lösningar, exempelvis äganderätten till uppgifter samt priser.

4.6 Den rättsliga ramen för uppgifter bör säkerställa skydd av företags rättigheter i samma utsträckning som skydd av fysiska varor.

4.7 Det finns inget större behov av nya lagstiftningsåtgärder. Befintlig lagstiftning täcker de flesta områdena och kan, vid behov, omarbetas i enlighet med den digitala tidsålderns särskilda krav.

4.8 Med tanke på den aktuella dynamiken och oförutsägbarheten kring utvecklingen bör en eventuell allmän ram för standarder inte på något sätt hämma innovation. Befintliga standarder begränsar ofta innovationer, och nya standarder kan knappast fastställas utan bättre kunskap om utvecklingen. Därför är det nödvändigt med nya sätt att reglera. Portabilitet bör främjas.

4.9 Ansvar är en snårig fråga<sup>(16)</sup>. Vissa direktiv finns redan, och eftersom teknikens tillämpningsområde vidgas kan de behöva ses över, exempelvis genom att se till att produktansvarsdirektivet även passar för sakernas internet och för artificiell intelligens. Maskin-till-maskin kan eventuellt kräva särskilda lagbestämmelser rörande ansvar. Med beaktande av den stora variationen och de konstant föränderliga relationerna mellan företag vad gäller uppgifter anser EESK att befintlig lagstiftning till största del är tillfredsställande. Eventuell ny lagstiftning bör främja innovation och absolut inte hindra den.

4.10 Ett större flöde eller en större överföring av uppgifter kan åstadkommas via kontrakt mellan företag genom befintliga eller nya plattformar och workshoppar, företrädesvis på internationell basis, programmeringsgränssnitt<sup>(17)</sup>, samt genom att intensifiera riktade förbindelser mellan forskningen och företag. Vetenskap bör även representeras i plattformar och workshoppar. Många av dessa finns redan på plats för Industri 4.0, exempelvis regionala fältlaboratorier. Spridningen av uppgifter som producerats av forskningscentrum och finansierats med offentliga medel bör göras obligatorisk<sup>(18)</sup>.

4.11 EESK ställer sig positivt till "försöksområden" och öppna marknadsplatser för att uppmuntra de som lutar mot ökad öppenhet. Områden där det finns en gemensam grund kan identifieras och konsolideras. En organisation bör göras ansvarig för att identifiera behov för försöksfält och underlätta för givande och högkvalitativt samarbete mellan de berörda organen.

4.12 EESK uppmärksammar ett mycket användbart initiativ som inleddes 2014 av kommissionen och Big Data Value Association<sup>(19)</sup>. I ett uttalande från båda parter lyftes nyligen fram följande fyra viktiga instrument som ska genomföras av offentlig-privata partnerskap:

- Storskaliga demonstrationer ("flaggskeppsprojekt") i industrisektorer.
- Integrering av data och experimentering ("innovationsutrymmen").
- Tekniska projekt på viktiga områden.
- Nätverksbyggande, gemenskapsbyggande och politiskt stöd.

<sup>(16)</sup> COM(2017) 9 final, s. 14.

<sup>(17)</sup> COM (2017) 9 final, s. 12.

<sup>(18)</sup> Regionen Vallonien planerar ett dekret i frågan.

<sup>(19)</sup> Detta initiativ för samman kommissionen, industrin och forskningsinstitut i ett offentlig-privat partnerskap i syfte att samarbeta inom uppgiftsrelaterad forskning och innovation, stärka gemenskapsbyggandet kring uppgifter och lägga grunden till en blomstrande datadriven ekonomi i Europa (gemensamt uttalande av kommissionen och Big Data Value Association).

Detta är en exemplarisk strategi för fortsatta europeiska initiativ. Jämte offentlig-privata partnerskap för forskning finns gemensamma teknikinitiativ som fokuserar på innovation.

4.13 Europeiska standardavtal för samarbete skulle kunna vara ett alternativ.

## 5. Medvetenhet och tankesätt inom näringslivet

5.1 Vid sidan av lagbestämmelser och praktiska bestämmelser kräver en robust digital ekonomi ett klimat som stöder ökad öppenhet inom det europeiska näringslivet. Detta är först och främst en fråga om medvetenheten och tankesättet att reagera proaktivt på paradigmskiftet.

5.2 Världsekonomin som helhet befinner sig i en djupgående omvandling. Alla industrier – stora som små – måste delta i denna process, där ingen motsättning bör skapas mellan befintliga industrier och nyare sektorer, ingen motsättning mellan "gammalt" och "nytt". EU:s centrala befogenheter måste omvandlas snabbare och mer effektivt, och alla industrier måste stärkas så att de kan delta i denna process.

5.3 Själva processen är till stor del en nedifrån-och-upp-process, och är därför en fråga för affärssektorn och för företag. Utöver de värdefulla verktyg kommissionen presenterar<sup>(20)</sup> för att göra marknader mer mottagliga för proaktiva anpassningar, pekar EESK på behovet av ett förändrat tankesätt inom stora delar av det europeiska näringslivet.

5.4 Uppgifter är en känslig fråga inom företag, och kommer att vara det i allt större utsträckning i framtiden. Endast ett begränsat antal företag ser positivt på öppna data. En förteckning över exempel som ska läggas fram av kommissionen är användbar. Vidare har många företag fortfarande en felaktig uppfattning om att deras nuvarande sofistikerade tillverkningsnivå kommer att garantera marknadsställningarna i framtiden.

5.5 Skillnaderna mellan Förenta staterna och Europa är slående. De ingenjörsvetenskapliga traditionerna i Europa tenderar att gå i riktning mot ett slutet tankesätt. Avancerad ingenjörskonst och en mycket sofistikerad hantering av uppgifter är avgörande för ett konkurrensförmåligt övertag. Förenta staterna är mycket avancerat inom B2C (företag till konsument) och mer öppet rörande fri tillgång. Europa är mycket avancerat inom högkvalitativ tillverkning och B2B, samtidigt som företag vill behålla kontrollen över sina egna uppgifter.

5.6 Det måste allvarligt övervägas huruvida Europa för närvarande har kapacitet att korrekt hantera stordata. Företag inom EU måste med andra ord möta utmaningen med att kapaciteten att omvandla uppgifter till företagande till stor del finns i Förenta staterna, vilket innebär att de uppgifter de måste hantera lagras på amerikanska företags servrar, inbegripet lämpliga algoritmer för att skapa nya idéer<sup>(21)</sup>.

5.7 Det finns ett akut behov av förändring. Den bästa vägen framåt är att anta en strategi för bevarande av de nuvarande styrkorna hos tillverkningen, samtidigt som det alltmer öppnas upp för dataflöden. Förändringsprocessen kan inte ske över en natt, utan endast genom små steg. Europeiska företag måste hitta den mest effektiva vägen för Europa: inte genom att kämpa mot strömmen, utan genom att förändras på ett acceptabelt sätt<sup>(22)</sup>.

5.8 Många europeiska företag måste komma ikapp, både genom att främja sin förmåga att arbeta med uppgifter och genom att förbättra tillverkningen. Hur konstigt det än må låta bör öppenhet och insyn med avseende på stordata i ett antal företag börja genom att interna förfaranden och företagsstrategier ändras.

5.9 En viktig fråga är den som rör flexibla och mer lättanpassliga affärsmodeller som gradvis ersätter det traditionella landskapet med vertikalt integrerade tillverkningsföretag<sup>(23)</sup>. Sådana affärsmodeller måste göra det möjligt för företag att verka på ett mer effektivt sätt i en miljö av ett allt större antal produkter och tjänster och fullständig integration av tillverkning och tjänster. Företag måste ibland acceptera nackdelar för att vinna större fördelar.

<sup>(20)</sup> COM(2017) 9 final, s. 11.

<sup>(21)</sup> Ett utmärkt exempel är bilindustrin, det europeiska kraftcentrumet, i kontrast mot helt nya koncept såsom Google som inte kommer att sälja bilar, utan, i samverkan med kunden, mobilitet och mobilitetsprogram.

<sup>(22)</sup> Se den tyska regeringens vitbok om digitala plattformar White Paper Digital Platforms Digital regulatory policy for growth, innovation, competition and participation, förbundsministeriet för ekonomi och energi, mars 2017.

<sup>(23)</sup> Bilindustrins framtida utveckling är ett talande exempel: se EESK:s rapport CCM/148 av den 22 februari 2017.



5.10 Utbyten bör anordnas för att diskutera spänningen mellan att bevara uppgifters företagsidentitet och det oundgängliga behovet av innovation i ett internationellt sammanhang samt att leta efter de mest effektiva strategierna inom näringslivet för att öppna upp. Kommissionen kan vara till stor hjälp när det gäller att europeisera dessa utbyten.

5.11 Idéer måste genereras för att skapa vissa kompetenscentrum som en motvikt till Silicon Valley och de stora amerikanska universiteterna.

5.12 Ett sådant fall är behovet av att fördjupa den underutvecklade europeiska kapitalmarknaden. Hanteringen av stordata på ett dynamiskt sätt kräver inte enbart framgångsrika uppstarts företag, utan i synnerhet expanderande företag, som det finns för få av. En mer dynamisk Europa-baserad riskkapitalmarknad är därför helt nödvändig. Åtgärder för att förbättra och främja dess utveckling, som följer bästa praxis såsom det israeliska exemplet – bör utforskas och anpassas.

5.13 Storbritannien har en livskraftig dataalstrande ekonomi. EESK anser att den europeiska och brittiska industrin bör fortsätta att ha ett nära samarbete avseende insynsvänlig och öppen datagenerering.

## 6. Samhället och arbetsmarknaden

6.1 Ståndpunkterna i tidigare yttranden från EESK<sup>(24)</sup> avseende effekterna av Industri 4.0 på samhället och arbetsmarknaden är lika relevanta i det fria dataflödets tidsålder. Vissa aspekter måste understrykas.

6.2 Dynamiken inom utveckling och spridning av uppgifter kräver full förståelse från samhället, och i synnerhet från arbetskraften inom de europeiska företagen. Aktuell kommunikation behövs för att främja tillräckliga kunskaper och allmänhetens acceptans av den djupgående omvandlingsprocessen. Arbetsmarknadens parter har sin roll att spela.

6.3 Den mänskliga faktorn är av avgörande betydelse. Social dialog bör förekomma på alla nivåer för de nödvändiga anpassningarna och för att inrätta program som förbereder anställda och unga för den nya verkligheten. Många fler dataanalytiker och dataforskare behövs.

6.4 Detta påvisar även utmaningen med att utveckla nya typer av organisationer för utbildning av arbetare och deras samarbete inom alla samhällsskikt och vilkas arbete kommer att minska. De nuvarande sociala systemen är inte anpassade till dessa utmaningar, med ett fåtal undantag, såsom "buffertföretag" i t.ex. Finland som gör det möjligt för f.d. tjänstemän att gå över till crowd-work och samtidigt bibehålla sin socialförsäkring. Alla måste vara medvetna om att vi arbetar i ett annat landskap nu.

6.5 Utvecklingen på arbetsmarknaden och social delaktighet är också del av ett bredare koncept inom industripolitiken. Studier pendlar mellan att förutspå förlorade arbetstillfällen till upp till 50 %, särskilt bland tjänstemän, och en ökning med 20 % av nya arbeten till följd av digitalisering och toppmodern tillverkning. Alla berörda parter bör fokusera på övergången i syfte att undanröja hinder för anpassning och underlätta för resultat som skapar nya möjligheter för människor, i synnerhet inom utveckling av tjänster.

6.6 Utbildning och fortbildning inom företaget på alla nivåer inom arbetsstyrkan är av stort intresse i alla sektorer och i alla länder. Detta bör omfatta mer än enbart tekniska områden.

6.7 EESK pekar på den stödroll som kommissionen kan spela genom att visa vägen framåt och fastställa problem och möjligheter. EU-baserade workshoppar och utbyten, inbegripet om bästa praxis, bör anordnas bland företag, arbetsmarknadens parter och regeringar. Gemensam grund och gemensamma strategier måste hittas och utvecklas bland mångfalden av olika kulturer i Europa.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

<sup>(24)</sup> EUT C 13, 15.1.2016, s. 161.

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter i samband med elektronisk kommunikation och om upphävande av direktiv 2002/58/EG (förordning om integritet och elektronisk kommunikation)**

[COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD)]

(2017/C 345/23)

Föredragande: **Laure BATUT**

Remiss	Europaparlamentet, 16.2.2017 Europeiska unionens råd, 9.3.2017
Rättslig grund	Artiklarna 16 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarigt utskott	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	14.6.2017
Antagande vid plenarsessionen	5.7.2017
Plenarsession nr	527
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	155/0/5

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK beklagar djupt att texterna om dataskydd är överlappande, omfattande och inbördes sammankopplade och att det är nödvändigt att bläddra fram och tillbaka från den ena texten till den andra för att förstå dem, vilket gör det osannolikt att någon annan än ett fåtal invigda kommer att läsa eller tillämpa dem. Deras mervärde är heller inte uppenbart för den vanliga medborgaren, ett begrepp som saknas i hela förslaget till förordning. Vi rekommenderar att man offentliggör en sammanfattande broschyr online med en beskrivning av förslagen som gör dem tillgängliga för allmänheten.

1.2 EESK betonar att av de alternativ som föreslagits i konsekvensbedömningen har kommissionen valt det som "måttligt" förstärker den personliga integriteten. Har den valt det alternativet för att säkerställa en balans med industrins intressen? Kommissionen förklarar inte vilka aspekter av en "långtgående" förstärkning av den personliga integriteten som skulle kunna skada industrins intressen. Denna utgångspunkt försvagar texten redan från början.

1.3 EESK rekommenderar kommissionen att

- 1) beakta att allt hädanefter kan utgöra en personuppgift och bli föremål för elektronisk kommunikation som medför konsekvenser för fysiska och juridiska personers privatliv,
- 2) klargöra hur Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillämpas enligt förslaget (artiklarna 5, 8 och 11) samt de möjliga begränsningar som kan göras i enlighet med nationell lagstiftning (skäl 26),
- 3) se över artiklarna 5 och 6 i förslaget. Eftersom de möjliggör elektronisk kommunikation utgör internet och mobiltelefoni tjänster av allmänt intresse vars åtkomst måste vara samhällsomfattande, tillgänglig och rimligt prissatt utan att konsumenterna för att kunna dra nytta av dessa tvingas samtycka till sådan behandling av personuppgifter som operatören kräver. Man måste alltså göra det obligatoriskt att systematiskt erbjuda användaren en möjlighet att tacka nej baserat på förståelig information (kakor, "kartlägningsverktyg" etc.),
- 4) tydligt fastställa att förslaget till *lex specialis* som avser att komplettera den allmänna dataskyddsförordningen följer de allmänna principerna i texten och inte minskar det skydd som fastställs samt att all behandling, inklusive mätningen av webbpublik, följer principerna i den allmänna dataskyddsförordningen (artikel 8),

- 5) säkerställa en rättslig stabilitet för medborgare och företag samt i detta syfte förtydliga förordningens text och innehållet i genomförandebestämmelserna för att undvika alltför många delegerade akter,
- 6) utveckla en strategi för att informera alla konsumenter om att unionen förblir trogen sina principer om respekt för de mänskliga rättigheterna och att den strävar efter att inte bara operatörerna för elektronisk kommunikation utan även OTT-tjänsterna (over-the-top-tjänster) ska respektera den personliga integriteten,
- 7) förhindra att hälsoområdet blir en öppen dörr för utnyttjande av privatliv och personuppgifter i kommersiella syften genom elektronisk kommunikation,
- 8) ta hänsyn till delningsekonomi, överföring och användning av data genom elektronisk kommunikation via plattformar, som ofta är belägna utanför EU,
- 9) beakta sakernas internet som är mycket inkräktande och kan utnyttjas till att göra intrång i den personliga integriteten i samband med dataöverföring genom elektronisk kommunikation,
- 10) beakta det som kommer efter dataöverföringen och skydda de data som lagras av personer, eftersom de flesta är privata (oavsett gränssnitt, inklusive molntjänster),
- 11) klargöra skyddet när det gäller dataöverföring från maskin till maskin (M2M) och ägna en artikel åt det, inte enbart ett skäl (12),
- 12) för att hjälpa medborgarna att orientera sig i djungeln av texter och utöva sina rättigheter, skapa en europeisk portal (GD Rättsliga frågor) som är tillgänglig för alla och förståelig och som ger tillgång till europeiska och nationella texter, rättsmedel och rättspraxis (t.ex. förtydliga skäl 25 och artiklarna 12 och 13),
- 13) ge tillsynsmyndigheterna möjligheter att fullfölja sina uppdrag (Europeiska datatillsynsmannen, nationella myndigheter), och
- 14) ge konsumenterna möjlighet att på EU-nivå inleda gruppåtal för att hävda sina rättigheter genom att utfärda ett nytt direktiv som går längre än rekommendationerna C(2013) 401 och 3539 <sup>(1)</sup>.

## 2. Lagstiftningskontext

2.1 De elektroniska kommunikationsnäten har avsevärt utvecklats sedan **direktiven** 95/46/EG och **2002/58/EG** <sup>(2)</sup> om integritetsskydd inom elektronisk kommunikation trädde i kraft.

2.2 **Den allmänna dataskyddsförordning som antogs 2016** [förordning (EU) 2016/679] blev grunden för åtgärderna och fastställde de huvudsakliga principerna, bland annat när det gäller rättsliga och straffrättsliga data. I enlighet med denna förordning får personuppgifter endast samlas in under stränga villkor, för berättigade ändamål och med respekt för konfidentialiteten (artikel 5 i den allmänna dataskyddsförordningen).

2.2.1 I **oktober 2016** lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation <sup>(3)</sup> (som innehåller 300 sidor) som ännu inte har antagits, men som den hänvisar till när det gäller vissa definitioner som inte förekommer vare sig i den allmänna dataskyddsförordningen eller i den text som granskas.

2.2.2 I **två förslag från januari 2017** fastställs vissa aspekter med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen. Det gäller förslaget till förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ, kontor och byråer [**COM(2017) 8 final**, föredragande: Jorge Pegado Liz] och den text som granskas [**COM(2017) 10 final**] om respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter.

2.3 Ovannämnda tre texter ska **tillämpas från och med samma datum, den 25 maj 2018**, och syftar till att harmonisera rättigheter och kontrollförfaranden.

2.4 Det bör noteras att för att underlätta detta tillvägagångssätt beslutades att en EU-förordning i stället för ett direktiv skulle tillämpas i fråga om skyddet av privatlivet.

<sup>(1)</sup> 11.06.2013, IP/13/525 och Memo/13/531, GD Rättsliga frågor.

<sup>(2)</sup> Direktiv 2002/58/EG förbjuder bland annat oönskade e-postmeddelanden (skräppost) (artikel 13) genom att – till följd av en ändring från 2009 – införa den s.k. opt-in-principen, enligt vilken en operatör måste begära mottagarens samtycke innan denne får skicka "kommersiella meddelanden".

<sup>(3)</sup> COM(2016) 590 final, 12.10.2016, förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, s. 2 (EUT C 125, 21.4.2017, s. 56).

### 3. Inledning

3.1 I en värld där allt är digitalt vill civilsamhället förstå om unionen tillför ett mervärde som säkerställer att privatlivet får utrymme att utvecklas utan rädsla.

3.2 Kontinuerligt genererade data medför att alla användare kan spåras och identifieras överallt. Den databehandling som utförs i fysiska center som ofta är belägna utanför EU medför oro.

3.3 Stordata har blivit en valuta. Genom smart behandling kan de i marknadsföringssyfte användas för att "profilera" fysiska och juridiska personer samt generera pengar, ofta utan användarnas vetskap.

3.4 Men framför allt bör framväxten av andra nya aktörer inom sektorn för databehandling utöver internetleverantörer leda till en översyn av texterna.

### 4. Sammanfattning av förslaget

4.1 Med denna text vill kommissionen införa en balans mellan konsumenterna och industrin:

- den ger operatörerna rätt att använda uppgifter om slutanvändaren ger sitt uttryckliga godkännande och därigenom bibehåller kontrollen,
- den kräver att operatörerna meddelar vad de kommer att göra med uppgifterna,
- den väljer det tredje alternativet i konsekvensbedömningen, där man prioriterar en "måttlig" förstärkning av personlig integritet, och inte det fjärde, där en "långtgående" förstärkning föreslogs.

4.2 Förslaget avser tillämpningen av den allmänna dataskyddsförordningen, som har allmän giltighet på samma sätt som konfidentialiteten för personuppgifter och rätten till radering, och gäller den särskilda aspekten av personlig integritet och skydd av personuppgifter inom telekommunikation. Strängare regler för integritetsskydd samt samordnade kontroller och påföljder föreslås.

4.3 I förslaget fastställs inga specifika åtgärder mot "kränkningar" av personuppgifter som användarna själva är ansvariga för, men bekräftar redan i de första artiklarna (artikel 5) principen om konfidentialitet för elektronisk kommunikation.

4.4 Leverantörer får behandla innehåll från elektronisk kommunikation

- för att tillhandahålla en tjänst till en slutanvändare som lämnat sitt samtycke, eller
- om berörda slutanvändare har lämnat sitt samtycke [artikel 6.3 a och b].

4.5 De ska radera eller anonymisera innehållen efter att mottagarna har tagit emot dem.

4.6 I artikel 4 11 i den allmänna dataskyddsförordningen avses med samtycke av den registrerade varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne.

4.7 I förslaget kvarstår kravet på ett **tydligt uttryckt samtycke** i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen och bevisbördan åligger operatörerna.

4.8 "Behandlingen" grundar sig på detta samtycke. Den personuppgiftsansvarige ska "kunna visa att den registrerade har samtyckt till behandling av sina personuppgifter" (artikel 7.1 i den allmänna dataskyddsförordningen).

4.9 Vissa begränsningar (av skyldigheter och rättigheter) när det gäller konfidentialitet skulle kunna införas i EU:s lagstiftning eller i nationell lagstiftning för att säkerställa allmänna intressen eller ett tillsynsuppdrag.

4.10 Fysiska personer måste ge sitt samtycke för att tas med i en allmänt tillgänglig elektronisk förteckning samt ha möjlighet till kontroll och rättelse av de uppgifter som rör dem (artikel 15).

4.11 Rätten att göra invändningar ger alla användare möjlighet att blockera användningen av sina uppgifter som lämnats till tredje part (t.ex. en näringsidkare) och därefter varje gång ett meddelande sänds (artikel 16). De nya bestämmelserna ger användarna större kontroll över sina parametrar (kakor, identifieringsuppgifter) och icke begärda meddelanden (skräppost, meddelanden, SMS, samtal) kan blockeras när användarens samtycke saknas.

4.12 När det gäller identifiering av det anropande numret och blockering av oönskade inkommande samtal (artiklarna 12 och 14) understryks i förordningen att dessa rättigheter även avser juridiska personer.

4.13 Strukturen avseende ett system för tillsyn är förenlig med den allmänna dataskyddsförordningen (kapitlen VI om tillsynsmyndigheter och VII om samarbete mellan tillsynsmyndigheterna).

4.13.1 Medlemsstaterna och deras nationella myndigheter som ansvarar för skydd av personuppgifter ska se till att bestämmelserna om konfidentialitet efterlevs. Övriga tillsynsmyndigheter får inom ramen för ömsesidigt bistånd utarbeta invändningar som eventuellt överlämnas till nationella tillsynsmyndigheter. Dessa ska samarbeta med varandra och med Europeiska kommissionen inom ramen för en mekanism för enhetlighet (artikel 63 i den allmänna dataskyddsförordningen).

4.13.2 Europeiska dataskyddsstyrelsen ansvarar å sin sida för att föreliggande förordning tillämpas enhetligt (artiklarna 68 och 70 i den allmänna dataskyddsförordningen).

Den får utfärda riktlinjer, rekommendationer och bästa praxis för att främja tillämpningen av förordningen.

4.14 Fysiska och juridiska personer som är slutanvändare ska ha rättsmedel för att hävda sina intressen när dessa kränkts. De kan få ersättning för den skada som de lidit.

4.15 De belopp som avses för administrativa sanktionsavgifter ska vara avskräckande, eftersom de för varje person som begär en förseelse kan uppgå till 10 000 000 euro och, om det gäller ett företag, till upp till 2 % av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst (artikel 23). Medlemsstaterna ska fastställa sanktionerna när det inte finns några administrativa sanktionsavgifter och de ska informera kommissionen.

4.16 Den nya texten om respekt för privatlivet och användning av personuppgifter ska **tillämpas från och med den 25 maj 2018**, dvs. samma datum som den allmänna dataskyddsförordningen från 2016, förordningen om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ, kontor och byråer samt förslaget till direktiv om omarbetning av den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation [COM(2016) 590 final], om de antas.

4.17 Tillämpningsområde för *lex specialis* för att genomföra den allmänna dataskyddsförordningen:

— **Ratione jure: rättslig grund**

Den grundas på artiklarna 16 (skydd av personuppgifter) och 114 (inre marknad) i EUF-fördraget samt även på artiklarna 7 och 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Förordningens syfte är att komplettera den allmänna dataskyddsförordningen avseende uppgifter som kan anses utgöra personuppgifter.

— **Ratione personae: aktörer**

Det är slutanvändarna, fysiska och juridiska personer, enligt definitionen i förslaget till en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, gentemot samtliga leverantörer av kommunikationstjänster, inte bara traditionella leverantörer utan i synnerhet nya aktörer med nya tjänster som inte erbjuder användarna några garantier. S.k. OTT-tjänster (over-the-top-tjänster) (snabbmeddelandetjänster, SMS, VoIP, flera olika gränssnitt etc.) omfattas för närvarande inte av aktuella texters tillämpningsområde.

— **Ratione materiae: data**

Förslaget innehåller ingen bestämmelse om datalagring i molntjänster och medlemsstaterna kan vidta åtgärder inom ramen för artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen om begränsning av rätten att göra invändningar och domstolens rättspraxis (se punkt 1.3 i motiveringen).

Användaren måste lämna sitt samtycke till lagring av de data och metadata som genereras i systemen (datum, tid, plats etc.), annars ska dessa uppgifter anonymiseras eller raderas.

— **Ratione loci: var?**

Verksamhetsställena ska genomföra behandlingsverksamheten i medlemsstaterna eller ett av deras verksamhetsställen i en medlemsstat ska anses utgöra den ansvariga tillsynsmyndigheten, de nationella tillsynsmyndigheterna ska spela sina roller och Europeiska datatillsynsmannen ska utöva tillsyn över hela förfarandet.

#### 4.18 EU:s mål: den digitala inre marknaden

- Ett av målen med den digitala inre marknaden är att skapa förutsättningar för säkra digitala tjänster och att främja användarnas förtroende för att bland annat utveckla e-handeln, innovation och indirekt sysselsättningen och tillväxten (se punkt 1.1 i motiveringen).
- Föreliggande förslag till förordning syftar också till att genomföra en typ av harmonisering mellan texterna och säkerställa samstämmighet mellan medlemsstaterna.
- Vart tredje år kommer kommissionen att genomföra en utvärdering av tillämpningen av förordningen och överlämna den till Europaparlamentet, rådet och EESK (artikel 28).

### 5. Allmänna kommentarer

5.1 Kommittén välkomnar det samtidiga införandet i hela unionen av en konsekvent uppsättning regler som syftar till att skydda fysiska och juridiska personers rättigheter när det gäller digitala data inom elektronisk kommunikation.

5.1.1 Kommittén välkomnar att unionen spelar sin roll som väktare av medborgarnas och konsumenternas rättigheter.

5.1.2 Vi understryker att även om man eftersträvar harmonisering är det upp till medlemsstaterna att tolka många begrepp, vilket förvandlar förordningen till ett slags direktiv som lämnar stort utrymme för marknadsföring av privata data. Hälsoområdet i synnerhet står helt öppet för insamling av enorma mängder privata data.

5.1.3 Artiklarna 11.1, 13.2, 16.4, 16.5 och 24 utgör snarare bestämmelser som man skulle kunna beskriva som bestämmelser om "införlivande", vilka skulle vara lämpliga i ett direktiv men inte i en förordning. Operatörerna får alltför stort utrymme för att förbättra tjänsternas kvalitet (artiklarna 5 och 6). Denna förordning bör utgöra en integrerad del av förslaget till förordning om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation [COM(2016) 590 final].

5.1.4 EESK beklagar djupt att överlappningen av dessa texter, deras volym och inbördes sammankoppling medför att de troligen inte kommer att läsas av andra än en krets av invigda. Man måste ständigt bläddra fram och tillbaka från den ena texten till den andra. Deras medvärde är heller inte självklart för medborgarna. Svårigheten att läsa förslaget och dess komplexitet strider mot idén i programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet) och målet om bättre lagstiftning, vilket medför att förslaget kommer att bli svårtolkat och öppnar för kryphål avseende skyddet.

5.1.5 Förslaget till förordning innehåller t.ex. ingen definition av begreppet "operatör". Man måste gå till förslaget till en europeisk kodex för elektronisk kommunikation<sup>(4)</sup>, som ännu inte har trätt i kraft och som innehåller ändringar i reglerna för sektorn inom ramen för den digitala inre marknaden, nämligen ramdirektiv 2002/21/EG, auktorisationsdirektivet 2002/20/EG, direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och tillträdesdirektivet 2002/19/EG i deras ändrade lydelse, förordning (EG) nr 1211/2009 om inrättande av Berec, radiospektrumbeslut 676/2002/EG, beslut 2002/622/EG om upprättande av en grupp för radiospektrumpolitik samt beslut 243/2012/EU om inrättande av ett flerårigt program för radiospektrumpolitik. Den allmänna dataskyddsförordningen (se punkt 2.2) utgör naturligtvis fortfarande den grundläggande referensen och föreliggande förslag avser att komplettera den och är alltså subsidiärt.

5.2 EESK understryker framför allt innehållet i artikel 8 om skydd av information som lagras i terminalutrustning och möjliga undantag, en grundläggande artikel eftersom den ger informationssamhället möjligheter att få tillgång till privata data. Kommittén betonar också innehållet i artikel 12 om skydd när det gäller identifiering av det anropande och uppkopplade numret. Dessa artiklar är svårförståeliga för en lekman.

5.2.1 I direktivet från 1995 (artikel 2) avses med "personuppgifter" "varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade)". Det föreliggande förslaget till förordning utvidgar dataskyddet till att omfatta metadata och kommer i fortsättningen att tillämpas på såväl fysiska som juridiska personer. Det är viktigt att upprepa att förslaget har ett dubbelt syfte: å ena sidan att skydda personuppgifter och å andra sidan att säkerställa fri rörlighet för data från elektronisk kommunikation och elektroniska kommunikationstjänster inom EU (artikel 1).

<sup>(4)</sup> COM(2016) 590 final och bilagorna 1–11 av den 12 oktober 2016 (EUT C 125, 21.4.2017, s. 56).



5.2.2 EESK understryker att strävan efter att skydda juridiska personers data (artikel 1.2) kommer att komma i konflikt med andra texter där den inte förekommer. Det anges inte tydligt att dessa måste tillämpas även på juridiska personer (se den allmänna dataskyddsförordningen, uppgifter hos EU-institutioner).

5.3 EESK undrar om inte förslaget verkliga syfte snarare är att betona dess artikel 1.2, dvs. säkerställa "fri rörlighet för data från elektronisk kommunikation och elektroniska kommunikationstjänster inom unionen", som varken begränsas eller förbjuds av skäl som rör respekt för privatlivet och kommunikation för fysiska personer, snarare än att verkligen säkerställa det som anges i dess artikel 1.1, dvs. "rätten till respekt för privatliv och kommunikation samt skyddet av fysiska och juridiska personer med avseende på behandling av personuppgifter".

5.4 Allt grundas på att den fysiska eller juridiska personen uttrycker sitt samtycke. EESK anser följaktligen att användarna måste informeras, utbildas och vara försiktiga, eftersom när de väl gett sitt samtycke kan leverantören behandla innehåll och metadata ytterligare för att erhålla högsta möjliga aktivitet och intäkter. Hur många vet, innan de godkänner en kaka, att kakor är en spårningsteknik? Utbildning av användarna så att de utnyttjar sina rättigheter, samt även anonymisering eller kryptering, bör utgöra prioriteringar i denna förordning.

## 6. Särskilda kommentarer

6.1 Personuppgifter bör samlas in endast av organisationer som själva följer stränga krav och strävar mot erkända och legitima ändamål (den allmänna dataskyddsförordningen).

6.2 Kommittén beklagar återigen "att ett alltför stort antal undantag och begränsningar införts, vilket urholkar principerna om rätt till skydd av personuppgifter" <sup>(5)</sup>. Balansen mellan frihet och säkerhet bör förbli Europeiska unionens kännetecken, snarare än balans mellan en persons grundläggande rättigheter och industrins rättigheter. Arbetsgruppen "Artikel 29" har i sin analys av förslaget till förordning (WP247, 4.4.2017, yttrande 1/2017, punkt 17) tydligt påpekat att förslaget skulle sänka den skyddsnivå som fastställs i den allmänna dataskyddsförordningen, bland annat när det gäller lokalisering av terminalutrustning, avsaknaden av begränsningar av omfattningen av datainsamlingen och bristen på skydd av privatlivet som standard (punkt 19).

6.3 Uppgifterna är som en förlängning av personen, en fantomididentitet, en "skugg-id". Uppgifterna tillhör den person som genererar dem, men efter att de behandlats förlorar personen kontrollen över dem. Varje medlemsstat förblir ansvarig för lagring och överföring av uppgifter och det finns ingen harmonisering på grund av eventuella begränsningar av de rättigheter som fastställs i förslaget. Kommittén betonar risken för skillnader som kan uppstå på grund av att medlemsstaterna är ansvariga för sådana begränsningar av rättigheter.

6.4 En fråga uppstår i synnerhet när det gäller personer som arbetar i företag: vem äger de uppgifter som de genererar när de arbetar? Och hur skyddas de?

6.5 Kontrollens utformning är inte helt tydlig <sup>(6)</sup>. Trots Europeiska datatillsynsmannens övervakning förefaller garantierna mot godtycke otillräckliga och den tid som krävs för att förfarandena ska leda till en sanktion har inte bedömts.

6.6 **EESK efterlyser inrättandet av en europeisk portal**, där man samlar och uppdaterar alla europeiska och nationella texter, alla rättigheter, rättsmedel, rättspraxis och praktiska frågor, för att hjälpa medborgarna och konsumenterna att orientera sig i djungeln av texter och åtgärder och kunna utöva sina rättigheter. Denna portal bör åtminstone bygga på kraven i direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgängligheten till offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, och de principer som anges i skälen 12, 15 och 21 i det föreslagna direktivet om en europeisk tillgänglighetslag, 2015/0278 (COD), och erbjuda ett innehåll som är tillgängligt och begripligt för alla slutanvändare. Kommittén är beredd att delta i utformningen av denna portal.

6.7 I artikel 22 saknas en hänvisning till "gruppitalan", något som EESK redan kommenterade i sitt yttrande om den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation.

<sup>(5)</sup> EUT C 125, 21.4.2017, s. 56, och EUT C 110, 9.5.2006, s. 83.

<sup>(6)</sup> Kapitel IV, art. 19 och 21, i utkastet till förordning, som hänvisar till kapitel VIII, art. 68 tredje och sjätte stycket, i den allmänna dataskyddsförordningen.

6.8 Begränsningen av det materiella tillämpningsområdet (artikel 2.2), utvidgningen av rätten att behandla data utan användarens samtycke (artikel 6.1 och 6.2) och det osannolika att SAMTLIGA berörda slutanvändare lämnar sitt samtycke (artikel 6.3 b och artikel 8.1–8.3) samt de begränsningar av rättigheter som medlemsstaterna får införa om de anser att dessa utgör "nödvändiga, lämpliga och proportionella" åtgärder är bestämmelser som kan tolkas på många olika sätt och som inte är förenliga med äkta integritetsskydd. Särskild uppmärksamhet bör också ägnas åt skydd av minderårigas personuppgifter.

6.9 EESK välkomnar den kontrollrätt som nämns i artikel 12, men noterar dess synnerligen dunkla formulering som förefaller gynna användningen av okända eller dolda telefonsamtal, som om anonymiteten är en rekommendation trots att principen bör vara att samtal ska kunna identifieras.

6.10 Icke begärda meddelanden (artikel 16) och direktmarknadsföring omfattas redan av direktivet om otillbörliga affärsmetoder<sup>(7)</sup>. Systemet bör som standard vara opt-in (samtyckesbaserat) och inte opt-out (icke samtyckesbaserat).

6.11 Vart tredje år ska kommissionen göra en utvärdering, men inom det digitala området är denna period alltför lång. Efter två utvärderingar kommer den digitala världen att vara helt förändrad. Delegeringen (artikel 25), som kan utvidgas, bör däremot fastställas för en bestämd period och eventuellt kunna förnyas.

6.12 Lagstiftningen måste skydda användarnas rättigheter (artikel 3 i EU-fördraget) samtidigt som den rättsliga stabilitet som behövs för näringsverksamhet säkerställs. EESK beklagar att dataöverföring från maskin till maskin (M2M) inte ingår i förslaget: man måste gå till den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation (förslag till direktiv, artiklarna 2 och 4).

6.12.1 Sakernas internet<sup>(8)</sup> kommer att leda till en övergång från stordata ("big data") till "huge data" och slutligen till "all data". Det är en nyckel till framtida innovationsvågor. Och maskinerna, små som stora, kommunicerar och överför privata uppgifter mellan sig (t.ex. din klocka registrerar dina hjärtslag och vidarebefordrar sedan uppgifterna till din läkares dator). Många it-aktörer har lanserat sin egen plattform som är förbehållen uppkopplade apparater: Amazon, Microsoft, Intel och, i Frankrike, Orange och La Poste.

6.12.2 I det dagliga livet kan sakernas internet enkelt utsättas för skadliga intrång och den mängd personuppgifter som kan samlas in på distans ökar (geolokalisering, hälsouppgifter samt video- och ljudströmmar). Bland annat försäkringsbolagen är intresserade av kryphålen i dataskyddet och börjar föreslå sina kunder att införskaffa uppkopplade enheter och ta mer ansvar för sitt beteende.

6.13 Många internetjättar försöker utveckla sin ursprungliga applikation mot en plattform: man bör därför skilja mellan Facebook-applikationen och Facebook-plattformen, som ger utvecklare möjlighet att utforma applikationer som är tillgängliga från användarnas profiler. Amazon var å sin sida en webbapplikation som specialiserade sig på onlineförsäljning. I dag är den en plattform som ger tredje part – från enskilda till stora koncerner – möjlighet att marknadsföra sina produkter och dra nytta av Amazons resurser: dess anseende, logistik etc. Allt detta sker genom överföring av personuppgifter.

6.14 Med delningsekonomin mångfaldigas antalet plattformar: "en plattform, oftast elektronisk, som används för att upprätta kontakter mellan ett flertal personer som erbjuder produkter eller tjänster, och ett flertal personer som använder dessa"<sup>(9)</sup>. Samtidigt som dessa eftersträvas på grund av den verksamhet och de arbetstillfällen som genereras oroas EESK över hur de dataöverföringar som de genererar ska kunna kontrolleras, när det gäller tillämpningen såväl av den allmänna dataskyddsförordningen som av denna förordning.

Bryssel den 5 juli 2017.

Georges DASSIS  
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

<sup>(7)</sup> EUT L 149, 11.6.2005, s. 22, artiklarna 8 och 9.

<sup>(8)</sup> WP247/17 – yttrande av den 1 april 2017, punkt 19 (EUT C 12, 15.1.2015, s. 1).

<sup>(9)</sup> EUT C 125, 21.4.2017, s. 56.







ISSN 1977-1061 (elektronisk utgåva)  
ISSN 1725-2504 (pappersutgåva)



**Europeiska unionens publikationsbyrå**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**SV**